

Advies

Interlandelijke adoptie

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gelijke Kansen.

Voorstel van decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie (mevrouw Patricia Ceysens, de heer Guy Swennen, mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heer Jan Roegiers), *Parl.St.* Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 956/1.

Stuk 2001-2002/6

1. SITUERING

Sinds het vorige advies inzake interlandelijke adoptie van het Kinderrechtencommissariaat¹ werden in het Vlaams Parlement twee nieuwe voorstellen van decreet in deze materie ingediend. Het gaat om een voorstel van decreet van de heer Guy Swennen² en het voorstel van decreet van mevrouw P. Ceysens, de heer G. Swennen, mevrouw R. Van Den Heuvel en de heer J. Roegiers.³ Enkel dit laatste voorstel van decreet wordt hier behandeld.

Op federaal vlak werd op 17 juli 2001 in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend tot wijziging van de adoptiewetgeving.⁴ Met dit wetsontwerp beoogt men het Belgische burgerlijke recht op het vlak van de adoptie in overeenstemming te brengen met het verdrag van Den Haag inzake bescherming van kinderen en samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie⁵ en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het gaat hierbij om een zeer lijvig ontwerp dat de wetgeving drastisch zal wijzigen. Heel wat van deze wijzigingen raken de bevoegdheden van de gemeenschappen. Betreffende dit wetsontwerp werd op vraag van de Commissie voor de Justitie van de Kamer door het Kinderrechtencommissariaat een advies opgesteld.⁶ Op 14 januari 2002 werd door de Kamer een hoorzitting georganiseerd waar ook het Kinderrechtencommissariaat aan deelnam.

Het Kinderrechtencommissariaat zal bij het advies over huidig voorstel van decreet, zoals steeds, de rechten van het kind als uitgangspunt nemen. Op een aantal punten zal het advies een herneming zijn van het vorige advies dat door het Kinderrechtencommissariaat werd opgesteld. Op andere punten rijzen dan weer nieuwe problemen. Het voorstel van decreet zal worden benaderd vanuit de principes neergelegd in het voornoemd wetsontwerp.

¹ *Parl.St.* VI. Parl., 1999-2000, nr. 409/2.

² Voorstel van decreet houdende regeling inzake interlandelijke adoptie in de Vlaamse Gemeenschap (de heer Guy Swennen), *Parl.St.* VI.Parl., 2000-2001, nr. 616/1.

³ Voorstel van decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie (mevrouw Patricia Ceysens, de heer Guy Swennen, mevrouw Ria Van Den Heuvel en de heer Jan Roegiers), *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 956/1.

⁴ Wetsontwerp tot hervorming van de adoptie, *Parl.St.* Kamer, 2000-2001, nr. 1366/1 en 1367/1.

⁵ Ondertekend te Den Haag op 29 mei 1993 (verder 'het Haags Adoptieverdrag').

⁶ Advies 2001-2002/4. Dit advies wordt als bijlage bij het huidige advies gevoegd.

2. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Haags Adoptieverdrag

a. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind behandelt in het uitgebreide **artikel 21** de basisbeginselen van de 'adoptie'. Er worden een aantal minimale standaarden gezet waaraan de regelgeving moet voldoen.

"De staten die partij zijn en die de adoptie erkennen en/of toestaan, waarborgen dat het belang van het kind daarbij de voornaamste overweging is, en:

- a) waarborgen dat de adoptie van een kind slechts wordt toegestaan mits daartoe bevoegde autoriteiten, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en procedures en op grond van alle van belang zijnde en betrouwbare gegevens, bepalen dat de adoptie kan worden toegestaan gezien de status van het kind wat betreft de ouders, familieleden en wettige voogden, en mits, indien vereist, de betrokkenen, na volledig te zijn ingelicht op grond van de adviezen die noodzakelijk worden geacht, daarmee hebben ingestemd;*
- b) erkennen dat de interlandelijke adoptie kan worden overwogen als andere oplossing voor de zorg van het kind, indien het kind niet in een pleeg- of adoptiegezin kan worden geplaatst en op geen enkele andere passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn herkomst;*
- c) verzekeren dat voor het kind dat interlandelijk wordt geadopteerd waarborgen en normen gelden die gelijkwaardig zijn aan die welke bestaan bij adoptie in het eigen land;*
- d) nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat, in het geval van interlandelijke adoptie, de plaatsing niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen;*
- e) bevorderen, wanneer passend, de verwezenlijking van de doeleinden van dit artikel door het aangaan van bilaterale of multilaterale regelingen of overeenkomsten, en spannen zich in om, in het kader daarvan, te waarborgen dat de plaatsing van het kind in een ander land wordt uitgevoerd door bevoegde autoriteiten of instellingen."*

Naast dit artikel 21 dat specifiek op de adoptie ingaat zijn er nog een aantal algemene bepalingen die van belang kunnen zijn bij de adoptiewetgeving.

We denken hierbij aan **art. 12 en 13**. Hierin wordt het recht voorzien van kinderen die in staat zijn hun mening te vormen, deze mening te uiten in alle aange-

legenheden die hen aanbelangen. Met die mening moet op gepaste wijze rekening worden gehouden.⁷ Om deze mening te kunnen vormen hebben minderjarigen het recht op informatie.

Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind stelt als basisbeginsel dat het belang van de minderjarige de eerste overweging zal vormen in alle beslissingen betreffende minderjarigen. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de adoptie. Dit principe wordt overigens herhaald door artikel 21: de staten moeten waarborgen dat het belang van het kind de belangrijkste overweging vormt bij het erkennen of toestaan van een adoptie.⁸ Het is zelfs zo dat de formulering van artikel 21 strikter is dan die van artikel 3. Artikel 3 spreekt over de belangen van het kind als eerste overweging (**primary** consideration), terwijl artikel 21 spreekt van de voornaamste overweging (**paramount** consideration). Hieruit blijkt eens te meer dat het belang van het kind **hét** criterium is bij adoptie, meer nog dan in andere situaties.

*"The provision establishes that no other interests, whether economic, political, state security or those of the adopters, should take precedence over, or be considered equal to, the child's."*⁹

Daarnaast heeft het kind recht op een identiteit, naam, nationaliteit en het recht zijn ouders te kennen (**art. 7 en 8** van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind). Het kind heeft recht op vrijheid van gedachte en godsdienst (**art. 14** van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind).¹⁰

b. Het Haags Adoptieverdrag

Het Haags Adoptieverdrag werkt de basisprincipes inzake adoptie verder uit. Hoewel dit verdrag tot op heden niet werd geratificeerd door België en Vlaanderen heeft het reeds een grote morele waarde. In het kader van de toekomstige ratificatie van het Haags Adoptieverdrag door Vlaanderen¹¹ is een toetsing aan dit verdrag noodzakelijk.

⁷ In de *Guidelines* voor de staten bij het opstellen van hun verslag voor het Comité voor de Rechten van het Kind wordt expliciet gevraagd naar het respecteren van de visie van het kind bij de adoptie. UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, New York: Unicef, 1998, p. 270.

⁸ UNICEF, *o.c.*, p. 272.

⁹ UNICEF, *o.c.*, p. 272.

¹⁰ Zie UNICEF, *o.c.*, p. 271.

¹¹ Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag inzake bescherming van kinderen en samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie te Den Haag op 29 mei 1993, *Parl.St.* Vlaams Parlement, 2001-2002, nr. 1012/1.

Het Haags Adoptieverdrag vertrekt vanuit dezelfde basisprincipes als het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. In de Preambule valt te lezen:

“Erkennende dat het voor de volledige en harmonieuze ontwikkeling van de persoonlijkheid van een kind noodzakelijk is dat het opgroeit in een gezinsverband, in een sfeer van geluk, liefde en begrip.

Eraan herinnerend dat elke staat bij voorrang passende maatregelen behoort te nemen opdat het kind in zijn familie van herkomst kan blijven.

Erkennende dat interlandelijke adoptie het voordeel van een vast gezinsverband kan bieden aan een kind waarvoor geen geschikt gezin kan worden gevonden in zijn Staat van herkomst.”

Hieruit blijkt, net zoals uit artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, de **subsidiariteit** van de adoptie. Een interlandelijke adoptie komt slechts in aanmerking indien geen binnenlandse oplossing voor het kind kan worden gevonden. Het belangrijkste is echter dat uit deze tekst blijkt dat adoptie een vorm van hulpverlening is voor het kind.¹² Het kan ook enkel plaatsvinden indien duidelijk vaststaat dat het belang van het kind met de adoptie gediend wordt. (Interlandelijke) adoptie is met andere woorden geen instrument dat zo soepel mogelijk aan volwassenen moet worden aangeboden om aan gezinsuitbreiding te doen.

In het Haags Adoptieverdrag worden deze beginselen op een gedetailleerde wijze in regels gegoten. Er wordt ondubbelzinnig voorzien in een screening van kandidaat-adoptanten. Hun **geschiktheid om te adopteren** moet vooraf worden nagegaan door de bevoegde autoriteit van de staat van opvang (art. 5 Haags Adoptieverdrag). Wat de positie van het **kind** betreft worden een aantal procedurele principes vastgelegd die moeten verzekeren dat alle toestemmingen (voornamelijk van ouders of voogden) werden gegeven met voldoende kennis van zake en niet onder druk (art. 4 Haags Adoptieverdrag). Om de procedure (art. 14 e.v. Haags Adoptieverdrag) in goede banen te leiden wordt voorzien in de oprichting van een **Centrale Autoriteit** (art. 6-13 Haags Adoptieverdrag).

¹² Deze basisbeginselen zijn identiek aan de beginselen neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Zie hierover UNICEF, *o.c.*, p. 269-270.

2.2 Onderhavig voorstel van decreet

a. Wetsontwerp tot hervorming van de adoptie en de bevoegdheidsverdeling

In de situering werd reeds aangehaald dat de federale regering een wetsontwerp indiende tot wijziging van de regels betreffende de adoptie. In dit wetsontwerp worden een aantal principes gebruikt die reeds terug te vinden waren in de Vlaamse regelgeving betreffende de interlandelijke adoptie. We denken dan bijvoorbeeld aan de vereiste een 'beginseltoestemming' te verkrijgen, de matching, e.d.

Dit wetsontwerp werpt echter een heel ander licht op het Vlaamse debat. Een aantal principes die in Vlaanderen, bij gebrek aan federale wetgeving, via de vrijwillige hulpverlening werden ingevoerd, zullen nu federaal worden verplicht en door een gerechtelijke instantie beoordeeld.¹³ Andere materies blijven Vlaamse bevoegdheid. We denken dan aan de voorbereiding en de begeleiding van adoptanten. Deze regelgeving zal echter ook dienen aangepast te worden, opdat deze nauw kan aansluiten bij de toekomstige federale regelgeving.

b. Voorstel van decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie: algemene bespreking

In deze algemene bespreking gaat het Kinderrechtencommissariaat in op de algemene uitgangspunten van het voorstel van decreet, alsmede de drie peilers van bijstand aan personen bij adopties: de voorbereiding, bemiddeling en nazorg.

b.1. Uitgangspunten van het voorstel van decreet

Ondanks het feit dat in de toelichting meermaals wordt herhaald dat het belang van het kind het uitgangspunt moet vormen bij adopties, blijkt dit noch uit de motivatie van het voorstel van decreet, noch uit de praktische uitwerking ervan. Wat betreft de motivatie van dit voorstel van decreet wordt verder gebouwd op de discussie die in de loop van vorig parlementair jaar is gevoerd. Deze discussie werd voornamelijk ingegeven en aangezwengeld door de ongenoegens van (be-

¹³ Dit was een van de kritiekpunten van de Raad van State op het voorontwerp. Oorspronkelijk werd de beoordeling van de geschiktheid volledig toevertrouwd aan de Gemeenschappen. Zie Advies van de Raad van State 29 mei 2000, *Parl.St. Kamer*, 2000-2001, nr. 1366/1 en 1367/1, p. 146 e.v.

paalde) kandidaat-adoptanten. Het ging dan voornamelijk over de praktische afhandeling van de adoptieprocedure (en meer bepaald de beginseltoestemming, de gezinsselectie en de hoge kost ervan). Bij de hele discussie waren het louter en alleen de belangen van de adoptanten die aan bod kwamen. Bij de motivatie voor dit voorstel worden deze overwegingen herhaald. Vanzelfsprekend zijn de kandidaat-adoptanten een belangrijke partij bij adopties. De discussie over hun belangen heeft echter eens te meer de belangen en rechten van het kind overschaduwed. Verder dan de algemene opmerking dat een adoptie dient te gebeuren in het belang van het kind komt men blijkbaar niet.

Deze motivatie laat zich vanzelfsprekend ook voelen op het vlak van de praktische uitwerking van de nieuwe regeling. Wegens de initiatieven op federaal niveau is het delicate probleem van de beoordeling van de geschiktheid om te adopteren verschoven. Op een aantal cruciale momenten blijft de Vlaamse gemeenschap echter belangrijke bevoegdheden behouden. En die lijken vooral op adoptantvriendelijke wijze uitgewerkt. Dit blijkt uit de inhoud van de voorbereiding, de organisatie hiervan, de aansprakelijkheid van de adoptiediensten en de grote aandacht voor de kostprijs van de adoptie.¹⁴

b.2. Voorbereiding

Het wetsontwerp inzake adoptie voorziet op het vlak van de interlandelijke adoptie de **verplichting** om een voorbereiding te volgen (art. 361-1 B.W. en art. 1231-28 Ger.W. van het wetsontwerp). Deze voorbereiding wordt georganiseerd door de bevoegde gemeenschap en heeft als doel de kandidaat-adoptanten inlichtingen te verstekken over de adoptieprocedure en de gevolgen (zowel juridische als andere) van de adoptie. Hiermee geeft de federale wetgever de minimumomkadering voor de voorbereiding. Het is aan de gemeenschappen de voorbereiding te organiseren.

¹⁴ Vooral de overwegingen in verband met de kostprijs van adopties roepen vragen op. Men kan zich afvragen hoe men dit alles zal regelen, gezien de vele personen die tussenkomen in het adoptieproces. Vanuit de rechten van het kind kan men echter op een meer fundamenteel niveau kritiek uitbrengen bij dit uitgangspunt. De hele discussie over de kostprijs van adopties leidt de aandacht af van de essentie. De essentie draait om het vinden van een geschikt gezin voor een kind dat hier nood aan heeft. De essentie is dat een adoptie draait om de belangen van het kind. Het idee van een goedkope adoptie geeft eens te meer de boodschap dat adoptie voor iedereen moet kunnen. En dat terwijl er helemaal geen recht op adoptie bestaat.

Hiermee doet het Kinderrechtencommissariaat geen uitspraak over de financiële draagkracht van kandidaat-adoptanten. Evenmin willen we hiermee stellen dat de financiële status van een persoon zijn of haar ouderschapskwaliteiten bepaalt. Wel is het Kinderrechtencommissariaat van oordeel dat deze discussie een verkeerde boodschap overbrengt. De boodschap is te oppervlakkig en gaat voorbij aan de essentie van adopties.

De artikelen 4 t.e.m. 7 van het voorstel van decreet gaan in op deze voorbereiding.¹⁵

In artikel 4 wordt gesteld dat de kandidaat-adoptanten, na hun aanmelding bij de Vrederechter, een vormingsprogramma volgen bij een erkend vormingscentrum. Bij de formulering van dit artikel kan best rekening gehouden worden met de toekomstige federale adoptiewetgeving. In het voorgestelde artikel 1231-28 van het Gerechtelijk Wetboek (zie wetsontwerp) wordt open gelaten of de kandidaat-adoptanten de voorbereiding volgen voor of na hun aanmelding bij de Vrederechter.

Artikel 5 van het voorstel gaat in op de **inhoud** van deze voorbereiding. Deze inhoud zou worden goedgekeurd door de Vlaamse Centrale Autoriteit. In de tweede alinea worden een aantal onderwerpen aangehaald die zeker moeten behandeld worden in deze voorbereiding.

In een vroeger advies¹⁶ werd de bezorgdheid geuit dat de invulling van dit programma louter aan de beoordeling van de regering werd overgelaten. Huidig voorstel is een stap vooruit in deze zin dat een aantal onderwerpen reeds bij decreet worden opgelegd en dat een instantie die deskundig is (zie samenstelling van de Vlaamse Centrale Autoriteit) tussenkomt.

Het Kinderrechtencommissariaat vindt de huidige opsomming van de thema's die aan bod moeten komen echter onvolledig. Hoger stelden we reeds dat het voorstel stelt kindgericht te zijn, doch in zijn uitwerking veel meer is gericht op de belangen van kandidaat-adoptanten. Ook deze opsomming is hiervan een illustratie. Alle opgesomde punten hangen immers samen met problemen die zouden kunnen voortkomen uit de situatie van het adoptiekind en met de bezorgdheden van de kandidaat-adoptanten. Het gaat over de situatie in het herkomstland, hechtings- en aanpassingsproblemen, e.d. Op geen enkel moment wordt er melding gemaakt van de situatie van adoptanten. Hun situatie en verleden kan ook een aantal elementen bevatten die het welslagen van de adoptie in het gedrang kunnen brengen. Minstens moeten kandidaat-adoptanten ingelicht worden en geconfronteerd worden met aspecten in hun eigen leven die een grote rol kunnen spelen. We denken dan bijvoorbeeld aan de kinderloosheid en verwerking hiervan, aan hun houding en verwachtingen t.a.v. een 'kind van een ander' of de specifieke aspecten van het adoptief ouderschap. Bovendien moet de voorbereiding eveneens stilstaan bij de adoptiedriehoek (kind, geboorteouders en adoptanten) en de rechten, belangen en verlangens van **alle** betrokkenen. De huidige formulering van het artikel 5 maakt enkel van het adoptiekind een risicofactor. Het gaat

¹⁵ Het wetsontwerp heeft het over een 'voorbereiding', terwijl dit voorstel van decreet spreekt over 'het volgen van een vormingsprogramma'.

¹⁶ Advies 2000-2001/2 inzake Interlandelijke Adoptie, *Parl.St.* VI.Parl., 1999-2000, nr. 409/2.

voorbij aan de potentiële problemen van kandidaat-adoptanten en rechten, behoeften en verlangens van het adoptiekind en de ouders.¹⁷

Idealiter zorgt de voorbereiding ervoor dat kandidaat-adoptanten komen tot zelfreflectie over alle gestelde vereisten. De kandidaat-adoptanten dienen zich te realiseren wat adoptie is en na te gaan of zij de gestelde capaciteiten bezitten, veeleer dan dat de voorbereiding een examen zou zijn waarvoor men eenmalig dient te slagen.

De voorbereiding mag niet als afschrikkend worden voorgesteld. De bedoeling is enkel dat een realistisch en genuanceerd beeld van adoptie wordt gegeven en dat er grondig wordt ingegaan op de posities en belangen van elke betrokkene in de adoptiedriehoek.

Hierbij wordt niet voorbereid op een 'perfect ouderschap', maar wel op de vereisten voor deze bijzondere vorm van ouderschap: het zorgen voor, het opvoeden van 'een kind van een ander', een kind met een verleden, een kind dat niet steeds aan de (soms hooggespannen) verwachtingen zal kunnen voldoen.

In artikel 6 wordt een regeling uitgewerkt voor de **erkenning** van de vormingscentra. Deze worden op basis van een aantal criteria erkend door de Vlaamse Centrale Autoriteit.

In het belang van het kind en volgens de vereisten van het Haags Verdrag dient deze vorming diepgaand en kwaliteitsvol te gebeuren, bij voorkeur door een multidisciplinair team. Goede criteria voor het erkennen van de vormingscentra moeten ervoor zorgen dat deze hun taak kwaliteitsvol uitvoeren. De concrete criteria worden vastgesteld door de Vlaamse regering. Hierover kan op dit moment geen uitspraak worden gedaan. Positief is vanzelfsprekend wel dat er een periodieke evaluatie wordt voorzien.

Ongeacht waar of door welke instantie de voorbereiding ook zal verzorgd worden, vraagt het Kinderrechtencommissariaat met aandrang rekening te houden met de reeds opgebouwde ervaring en expertise binnen de diensten die nu in staan voor de voorbereiding.

Artikel 7 behandelt een aantal praktische punten zoals de **kostprijs en duur** van de voorbereiding. Het Kinderrechtencommissariaat wil hierbij enkel ingaan op een punt dat in het vorige advies eveneens werd aangehaald. In de memorie van toelichting¹⁸ wordt eens te meer vermeld dat bij het organiseren van de voorbereiding soepel moet omgesprongen worden met de tijdstippen. Overdag een voorbereiding volgen is niet voor iedereen mogelijk.

¹⁷ De toelichting is op dit punt een stuk evenwichtiger (zie *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 956/1, p. 3), doch hiervan is in de tekst van het voorstel van decreet niets terug te vinden.

¹⁸ *Parl.St.* VI.Parl., 2001-2002, nr. 956/1, p. 3.

Is het feit dat men de voorbereiding tijdens de werkuren moet volgen zo problematisch? Ook na het adoptieverlof zullen de ouders immers geregeld verlof moeten nemen omwille van het kind. Bovendien wordt vanuit de huidige voorbereidingscentra vermeld dat de voorbereiding behoorlijk zwaar is. Men kan zich dan ook afvragen of het volgen van een dergelijke voorbereiding wel kan na een werkdag.

Na de voorbereiding is het aan de Vrederechter om zich uit te spreken over de **geschiktheid** van de kandidaat-adoptanten om over te gaan tot een interlandelijke adoptie. De Vrederechter kan bij het onderzoek een beroep doen op de sociale dienst en de Procureur des Konings.

Een groot deel van de klachten over interlandelijke adopties situeerden zich op het vlak van de beoordeling van de geschiktheid om te adopteren. Het onderzoek naar de geschiktheid te adopteren (tot op heden op Vlaams niveau gevoerd) werd aangevoeld als betuttelend en een inbreuk op de privacy. In de toekomst wordt dit deel van de adoptieprocedure doorgeschoven naar de Vrederechter. De wetgever heeft met het invoeren van dit onderzoek naar de geschiktheid om te adopteren een moeilijke maar vanzelfsprekende keuze gemaakt. De keuze was vanzelfsprekend omdat de verplichting over te gaan tot een controle van de geschiktheid om te adopteren van de kandidaat-adoptanten voortvloeit uit het Haags Adoptieverdrag. De keuze is anderzijds moeilijk omdat een dergelijk onderzoek vanzelfsprekend tegen de borst zal stuiten. Kandidaat-adoptanten zullen dit blijvend aanvoelen als betuttelend en bemoeizuchtig. Deze beoordeling is echter nodig in het belang van het kind.

Het wetsontwerp zal tot gevolg hebben dat deze hete aardappel nu niet meer op het bord van de Vlaamse overheid ligt. Of deze verschuiving een (kwalitatieve) stap vooruit is valt nog af te wachten. Het verschuiven van deze moeilijke beslissing naar de magistratuur heeft evenwel het voordeel van een grotere onafhankelijkheid en een rechterlijke toetsing.

b.3. Bemiddeling

Artikel 11 regelt de bemiddeling. Zo wordt het volgens dit voorstel de taak van adoptiediensten om een kindstudie te maken of te laten maken. Dit dient te gebeuren volgens de regels bepaald door de Vlaamse regering (art. 11, §2, 2°, minimum gegevens worden opgesomd in artikel 11, §5). De adoptiediensten moeten een kind toewijzen; dit is de matching (art. 11, §2, 4°).

Bij artikel 11 kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt.

Ten eerste is er het probleem van de **kindstudie**. Volgens het voorstel dient deze ofwel opgemaakt te worden door de adoptiedienst, ofwel laat de adoptiedienst

de kindstudie opmaken. De Vlaamse regering legt het stramien hiervan vast en in het voorstel van decreet worden een aantal gegevens opgesomd die minimaal moeten opgenomen worden in dit rapport.

Een belangrijke vraag die men zich hierbij dient te stellen is of de Vlaamse gemeenschap hiermee niet haar bevoegdheden te buiten gaat. In het wetsontwerp wordt immers op een duidelijke wijze de procedure (en de vereiste stukken) voor de interlandelijke adoptie geregeld. In deze regeling wordt, in uitvoering van het Haags adoptieverdrag, de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een kindstudie gelegd bij de staten van herkomst. De beoordeling van de geschiktheid om te adopteren van de kandidaat-adoptanten ligt bij de staten van opvang (art. 361-3 en 361-4 B.W.).

Het Kinderrechtencommissariaat vraagt zich dan ook af hoe Vlaanderen nog bevoegd zou zijn om deze kindstudie toe te vertrouwen aan een Vlaamse adoptiedienst. Bovendien staat deze regeling niet enkel op gespannen voet met de toekomstige federale wetgeving, maar eveneens met de reciprociteit die aan de basis ligt van het Haags Adoptieverdrag.¹⁹

Trekken we deze redenering door, dan kunnen we de zaken ook omkeren. Dan zouden ook landen van herkomst kunnen eisen dat een beoordeling van de geschiktheid en het gezinsrapport door hun eigen diensten en volgens hun criteria nog eens zou worden overgedaan. Of kandidaat-adoptanten dit zouden appreciëren valt te betwijfelen. Bovendien zouden dergelijke dubbele studies de zo verhuisde administratieve rompslomp bij interlandelijke adopties slechts doen toenemen.

Het Kinderrechtencommissariaat tilt echter veel zwaarder aan deze bepalingen omdat ze eens te meer een uiting zijn van het feit dat dit voorstel van decreet vooral de belangen van adoptanten wil dienen. Het kind wordt volledig verzakelijkt, inclusief een 'verzekeringsspolis voor (verborgen) gebreken' (art. 11, §5 van het voorstel stelt de adoptiedienst **aansprakelijk** voor de waarheidsgetrouwheid en de diepgang van de kindstudie). Bovendien het feit dat men praktische bedenkingen kan hebben bij de haalbaarheid van deze regeling (hoe kan een Vlaamse

¹⁹ "De verantwoordelijkheden van de 'bevoegde autoriteiten' van het land van oorsprong vindt u in art. 4, die van het land van bestemming in art. 5. Ieder van deze autoriteiten past daarbij het eigen recht toe, met inbegrip van het internationaal privaatrecht. Het verdrag zegt niet met zoveel woorden dat die verantwoordelijkheden exclusief zijn. Maar het is wel in de geest van het verdrag dat de landen over en weer deze beslissingen respecteren." VAN LOON, J.H.A., "Het Haagse verdrag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie: achtergronden en krachtlijnen", in VERHELLEN, E. e.a. (red.), *Kinderrechtengids*, Gent: Mys&Breesch, losbl. Dl. 1.2, p. 13.

Zie ook het Advies van de Raad van State bij het wetsontwerp: "De staten moeten de resultaten van hun respectieve onderzoeken uitwisselen en ze moeten zich bovendien, in zekere mate, neerleggen bij de beoordeling van hun partners met betrekking tot zowel de geschiktheid van de adoptant, als de adopteerbaarheid van het te adopteren kind." Advies van de Raad van State 29 mei 2000, *Parl.St. Kamer*, 2000-2001, nr. 1366/1 en 1367/1, p. 148.

dienst buitenlandse beslissingen onderzoeken en controleren), is de bepaling meer verwerpelijk. Het reduceert het kind tot object van een uitwisseling. Indien men toch aan dit principe wil vasthouden dient men de omgekeerde mogelijkheid ook te voorzien: het kind moet de adoptiedienst dan later ook maar kunnen aansprakelijk stellen voor adoptieouders die niet aan alle verwachtingen voldoen.

Het tweede punt betreft de **matching**. Artikel 11 geeft aan de adoptiedienst de bevoegdheid over te gaan tot de matching, het toewijzen van een kind aan kandidaat-adoptanten. Ook hierbij rijst de vraag naar de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap. Het wetsontwerp is niet volledig duidelijk, maar het lijkt er op dat de matching wordt toevertrouwd aan de bevoegde diensten van het land van herkomst.²⁰ Ook het Haags Adoptieverdrag wordt op een dergelijke wijze geïnterpreteerd dat de primaire verantwoordelijkheid voor de matching komt te liggen bij de centrale autoriteit van het land van herkomst.²¹ Het lijkt er dus op dat dit geen Vlaamse, zelfs geen Belgische bevoegdheid is.

Wat betreft deze twee aspecten dient het voorstel van decreet zeker herwerkt te worden. Hierbij is het best, zeker wat betreft de bemiddeling, af te wachten wat de uiteindelijke tekst van de wet zal worden. In een materie als interlandelijke adoptie is het zeer belangrijk dat de verschillende regelingen goed op elkaar afgestemd zijn. De bevoegdheden van de Vlaamse gemeenschap op dit punt zullen waarschijnlijk vrij beperkt zijn en veeleer neerkomen op een 'begeleiding' bij de adoptieprocedure.

b.4. Nazorg

Bij adoptie is nazorg van fundamenteel belang. Deze nazorg wordt in twee fasen georganiseerd. De adoptiediensten zijn verantwoordelijk voor de *eerste* nazorg (art. 11, §3). Dit omvat het bijstaan van de kandidaat-adoptanten en het kind bij de aankomst en de eerste fase van hechting en integratie. Ook moeten de kandidaat-adoptanten op de hoogte gebracht worden van bestaande nazorg. Hoewel het veelal hypothetisch zal zijn omdat het kind te jong is, is het aangewezen in artikel 11, §3, 2° niet enkel te verwijzen naar de kandidaat-adoptanten, maar eveneens naar het adoptiekind (zoals dit in punt 1 van dit artikel het geval is).

²⁰ "Wanneer de adoptant of de adoptanten krachtens het vonnis geschikt zijn om te adopteren maakt het openbaar ministerie binnen twee maanden te rekenen van de uitspraak een verslag op zodat de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst over voldoende gegevens beschikt met betrekking tot hun persoon om haar de mogelijkheid te bieden voor ieder kind voor wie een interlandelijke adoptie nodig is, de persoon of personen aan te wijzen die het kind de meest geschikte omgeving en de beste waarborgen voor een goede integratie kunnen bieden [...]" (art. 1231-32 Ger.W. van het wetsontwerp).

²¹ UNICEF, *Intercountry adoption*, in *Innocenti digest*, nr. 4, Florence:Unicef, p. 14.

De *verdere* nazorg bij interlandelijke adopties zou in handen komen van enkele Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, wat betreft gespecialiseerde nazorg (art. 15). Daarnaast worden Trefgroepen voor Adoptanten en Geadopteerden erkend onder bepaalde voorwaarden (art. 16 en 17). Ook deze Trefgroepen kunnen nazorg verstrekken.

Bij de erkenning van zowel de zelfhulpgroepen als de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg dient gewaakt te worden over de kwaliteit. Wat betreft de zelfhulpgroepen wordt opgemerkt dat ervaringsdeskundigheid op zich niet zaligmakend is. Nazorg dient in een serene en professionele context te gebeuren. Het vaststellen van de criteria voor erkenning van deze groepen wordt overgelaten aan de Vlaamse regering. Hierbij wordt echter enkel stilgestaan bij de samenstelling van het team (art. 16, §2, 4°). Een meer inhoudelijke benadering is aangewezen.

b.5. Zelfstandige adopties

Vroeger uitte het Kinderrechtencommissariaat reeds sterke bedenkingen bij de mogelijkheid die wordt gelaten om over te gaan tot zgn. vrije of zelfstandige adopties. Dergelijke adopties houden grotere risico's op misbruiken en zelfs strafbare praktijken in en ze hollen de wetgeving, die de bescherming van (de belangen van) het kind beoogt, uit.²² In het huidige voorstel van decreet wordt geen halt toegeroepen aan deze zelfstandige adopties. Ze worden zelfs erkend (art. 2, 2° en 6° en 19). Zoals reeds uit de vroegere adviezen inzake adoptie bleek, onderschrijft het Kinderrechtencommissariaat deze optie zeker niet.

Positief is echter dat door het kordaat ingrijpen van de federale wetgever de inhoud van een zelfstandige adoptie danig zal worden uitgehold. Het wetsontwerp inzake adoptie legt immers een verplichte en strikte procedure op betreffende de voorbereiding, onderzoek naar geschiktheid, het opstellen van het gezinsrapport en de matching. Hoewel ook op federaal niveau zelfstandige adopties niet expliciet worden verboden, is de handelingsvrijheid van kandidaat-adoptanten door de procedure zo aan banden gelegd dat 'vrije adopties' eigenlijk niet meer mogelijk zijn. Steeds is er tussenkomst van centrale of bevoegde autoriteiten die fundamentele beslissingen inzake geschiktheid en matching moeten nemen. De enige vrijheid die er is, betreft het al dan niet een beroep doen op een adoptiedienst (wiens bevoegdheden uitgehold zijn t.v.v. de centrale autoriteiten). Op de niet naleving van de procedure staan bovendien strenge burgerrechtelijke (nietigheid of niet erkenning) en strafrechtelijke sancties.

²² DCI, INTERNATIONAL FEDERATION "TERRE DES HOMMES" en ISS, *Preliminary Findings of a Joint Investigation on Independent Intercountry Adoptions*, s.l., 1991, 20p. en VAN LOON, J.H.A., *J.c.*, p. 10-12.

Hoewel te betreuren valt dat de federale wetgever niet ineens ondubbelzinnig vrije adopties heeft verboden, is de voorgestelde regeling dermate stringent dat de belangen van het kind voldoende worden beschermd.

c. Voorstel van decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie: artikelsgewijze bespreking

c.1. Definities, toepassingsgebied en procedureverloop (art. 1-4)

In het artikel 2 worden een aantal definities gegeven. Deze definities dienen te worden afgestemd op de federale wetgeving. Voor artikel 2, 1° waar 'interlandelijke adoptie' wordt gedefinieerd lijkt dit het geval.

Wat betreft art. 2, 3° ligt het moeilijker. In dit artikel wordt 'adoptiebemiddeling' omschreven. We verwijzen hierbij naar onze uiteenzetting onder punt b.3. Op dit moment is het nog niet duidelijk welke ruimte de toekomstige federale wetgeving zal laten voor de tussenkomst van adoptiediensten. Dit zal sterk afhankelijk zijn van de bevoegdheden die bij de respectieve centrale autoriteiten zal komen te liggen (bvb. op het vlak van de matching). Om misverstanden te vermijden is het evenwel van groot belang dat de Vlaamse en federale wetgeving op dit punt op elkaar worden afgestemd.

Onder 7° wordt 'beginseltoestemming' gedefinieerd. Er wordt gesteld dat dit een administratieve akte zou zijn, verleend door de federale centrale autoriteit. In het wetsontwerp wordt hierover echter niets vermeld. Er wordt enkel vermeld dat de Vrederechter zich uitspreekt over de geschiktheid om te adopteren (dit is dus een vonnis). Hierna gaat het dossier naar de Procureur des Konings die een verslag opstelt *"zodat de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst over voldoende gegevens beschikt [...]"*.²³ Indien zou blijken dat de federale centrale autoriteit aldus geen bevoegdheid heeft om beginseltoestemmingen te geven of gezinsverslagen op te stellen, kan de Vlaamse overheid dit niet opdragen aan deze federale centrale autoriteit. Voor de juiste afbakening en invulling van de bevoegdheden is het aangewezen af te wachten tot er een definitieve tekst is op federaal niveau. Hoe dan ook is het aangewezen de term 'beginseltoestemming' te laten vallen. In het wetsontwerp wordt immers gesproken van 'een vonnis dat de bekwaamheid en geschiktheid om te adopteren vaststelt'. Voor de duidelijkheid zou dezelfde terminologie moeten worden gebruikt.

Artikel 4, §1 stelt dat de kandidaat-adoptant na aanmelding bij de Vrederechter een vormingsprogramma moet volgen. Zoals hoger (punt b.2) vermeld dient dit artikel te worden afgestemd op de toekomstige federale regelgeving.

²³ Zie voetnoot 20.

Voor commentaar op §2 van dit artikel verwijzen we naar de vorige alinea (probleem van de terminologie 'beginseltoestemming').

c.2. Het vormingsprogramma, de erkenning en subsidiëring van vormingscentra (art. 5-7)

De enige opmerking die bij dit hoofdstuk wordt gemaakt vanuit het standpunt van de rechten van het kind slaat op artikel 5. Hoger (punt b.2) werd er reeds op gewezen dat de minimale inhoud van het voorbereidingsprogramma evenwichtiger dient opgesteld te worden. Kandidaat-adoptanten dienen niet enkel info te krijgen over problemen die ze ondervinden tijdens de procedure of kindgebonden problemen. Ze dienen o.m. eveneens geconfronteerd te worden met hun eigen positie en achtergrond, net als de implicaties hiervan op een eventuele adoptie.

c.3. De Vlaamse Centrale Autoriteit, de Hoge Raad voor Interlandelijke Adoptie en de Adoptieambtenaar (art. 8-10)

De overheidsorganen die zich op het Vlaamse niveau met verschillende aspecten van de interlandelijke adoptie zullen bezighouden zijn de Vlaamse Centrale Autoriteit, de Hoge Raad voor Interlandelijke Adoptie en de Adoptieambtenaar.

Een punctuele opmerking betreft de positie van het Kinderrechtencommissariaat in artikel 9, §2. Hierin wordt de Kinderrechtencommissaris vernoemd als lid van de Hoge Raad voor Interlandelijke Adoptie. In de toelichting wordt echter het Kinderrechtencommissariaat als lid vernoemd. Deze formulering is van groot belang om te weten of de Kinderrechtencommissaris in eigen persoon deze functie dient waar te nemen, dan wel een lid van het Kinderrechtencommissariaat dit kan doen. Bovendien moet er op worden gewezen dat krachtens het decreet tot instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, deze functie onverenigbaar is met enig ander mandaat, ambt of functie, zelfs onbezoldigd.²⁴ Een aanpassing van voornoemd decreet zal eventueel nodig zijn.

In artikel 10, §2 en 4 wordt het inzagerecht in het adoptiedossier geregeld. Hierbij wordt niets voorzien in verband met het inzagerecht van de geadopteerde indien deze nog minderjarig is. In artikel 10, §4 wordt enkel gesproken over de meerderjarige geadopteerde. Doch ook de minderjarige geadopteerde heeft een recht op informatie (we verwijzen naar de artikelen 12 en 13 van het Inter-

²⁴ "Het ambt van Commissaris is onverenigbaar met elk ander mandaat, of ambt of elke andere functie, ook als die onbezoldigd zijn." Art. 8, §1 Decr.VI.Parl. 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris, B.S. 7 oktober 1997.

nationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind). Ook de minderjarige geadopteerde moet dit recht kunnen uitoefenen zonder hiervoor van de goodwill van zijn adoptanten afhankelijk te zijn. In dit geval moet de adoptieambtenaar of de dienst die instaat voor de nazorg zorgen voor de begeleiding van de minderjarige bij deze vraag.

c.4. De taken, erkenning en de subsidiëring van adoptiediensten (art. 11-14)

Het wetsontwerp dat hangende is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers is formeel: alle tussenpersonen bij adopties moeten hiertoe door de overheid erkend worden. Het staat dan ook boven elke twijfel dat adoptiediensten aan strenge erkenningscriteria moeten onderworpen worden, alsook aan een periodieke evaluatie. Huidig voorstel van decreet geeft hieraan een invulling. Hoewel het Kinderrechtencommissariaat het met de essentie van deze regeling eens is, roepen een aantal punten toch vragen op. We verwijzen hierbij naar onze uiteenzetting onder punt b.3.

In artikel 11 wordt het takenpakket van de adoptiediensten omschreven. Op twee punten dient deze bepaling fundamenteel te worden aangepast.

Ten eerste wordt in artikel 11, §2, 2° de adoptiedienst belast met het opstellen van een kindstudie. In artikel 11, §5 wordt de inhoud van deze kindstudie vastgelegd, net als de aansprakelijkheid van de adoptiedienst (zie ook art. 12, §3, al.2, 2°). Zoals hoger uiteengezet heeft het Kinderrechtencommissariaat fundamentele bezwaren tegen deze bepaling. Ten eerste getuigt deze bepaling van een weinig kindvriendelijke instelling en wordt het kind gedegradeerd tot een te leveren zaak. Naast de morele verwerpelijkheid van deze bepaling, is ze bovendien juridisch onhoudbaar. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een kindstudie (eigenlijk 'de geschiktheid om interlandelijk geadopteerd te worden') wordt in het wetsontwerp, net zoals in het Haags Adoptieverdrag, bij de bevoegde autoriteiten van de Staat van herkomst gelegd. De voorgestelde regeling gaat in tegen de wederkerigheid die aan de basis ligt van het Haags Adoptieverdrag. Zowel artikel 11, §2, 2° als artikel 11, §5 en 12, §3, al.2, 2° dienen aldus geschrapt te worden.

In artikel 11, §2, 4° wordt een bevoegdheid in verband met de matching ingevoerd. We meldden reeds dat het wetsontwerp hierover niet geheel duidelijk is, doch dat impliciet uit de tekst blijkt dat deze bevoegdheid ligt bij de bevoegde instanties van de staten van herkomst. De eerste zin van punt 4 wordt dan ook best geschrapt, minstens moet gewacht worden tot de definitieve federale tekst voorhanden is. Daar waar dit artikel de adoptiediensten de taak geeft deze beslissing (de matching) te controleren, blijft het voorstel van decreet wel

binnen de Vlaamse bevoegdheden. De adoptiedienst zal aan deze controle echter geen concrete gevolgen kunnen verbinden. Enkel de Vrederechter zal uiteindelijk over het al dan niet toelaten van de adoptie kunnen beslissen. De vraag rijst dan wat het nut is van deze bepaling, behoudens louter informatief.

In §3 van artikel 11 worden de taken inzake eerste nazorg van de adoptiedienst omschreven. Wat betreft de informatieverstrekking over de bestaande nazorg, wordt enkel voorzien dat deze moet worden gegeven aan de kandidaat-adoptanten. Hoewel in de praktijk het kind vaak heel jong zal zijn, is het best deze verplichting uit te breiden naar het (kandidaat) adoptiekind rekening houdend met diens leeftijd.

c.5. Bijzondere erkenning voor gespecialiseerde nazorg inzake interlandelijke adoptie (art. 15)

Zie punt b.4.

c.6. Trefgroepen voor adoptanten en geadopteerden (art. 16-18)

Zie punt b.4.

c.7. De zelfstandige adoptie (art. 19)

Zie punt b.5.

c.8. Het toezicht, strafbepalingen en inwerkingtreding (art. 20-22)

Geen commentaar.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Hoewel een aantal belangrijke en gevoelige onderdelen van het dossier interlandelijke adoptie naar het federale niveau zijn verschoven, kan het Kinderrechtencommissariaat zich eens te meer niet van de indruk ontdoen dat ook het huidige voorstel van decreet in grote mate geschreven is op maat van de kandidaat-adoptanten.
- Het Kinderrechtencommissariaat acht het noodzakelijk dat het Vlaams Parlement wacht met het uitwerken van een regeling tot er meer duidelijkheid is over de juiste inhoud van de nieuwe federale adoptiewetgeving.
- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat de definities zoals gegeven in artikel 2 moeten afgestemd worden op deze van de toekomstige adoptiewet. Meer specifiek zou de term 'beginseltoestemming' best vervangen worden door 'vonnis waarbij de geschiktheid tot adopteren wordt vastgesteld'. Punt 7° van dit artikel moet worden herschreven in zoverre het een opdracht toevertrouwt aan de Federale Centrale Autoriteit (afleveren van een beginseltoestemming). Dit valt buiten de Vlaamse bevoegdheid.
- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat art. 4, §1 in overeenstemming dient gebracht te worden met de toekomstige adoptiewet.
- Het Kinderrechtencommissariaat is van oordeel dat de minimumnormen voor de inhoud van de voorbereiding evenwichtiger moeten worden opgesteld. Ook problemen die samenhangen met de kandidaat-adoptanten moeten in ogenschouw worden genomen, alsmede de link met de oorspronkelijke familie.
- Het Kinderrechtencommissariaat acht een verduidelijking nodig inzake de samenstelling van de Hoge Raad voor de Interlandelijke Adoptie. Is het de Kinderrechtencommissaris, dan wel het Kinderrechtencommissariaat dat in de Hoge Raad voor Interlandelijke Adoptie zetelt (art. 9, §2)? Zo nodig moet het Decreet houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris aangepast worden om de bestaande onverenigbaarheid van functies op te heffen.
- Het Kinderrechtencommissariaat adviseert de art. 11, §2, 2° en §5 en art. 12, §3, al.2, 2° te schrappen. Daarnaast moet de rol van de adoptiediensten bij de matching de toekomstige federale regelgeving respecteren.

- Het Kinderrechtencommissariaat adviseert art. 11, §3, 2° aan te passen als volgt: 'de kandidaat-adoptant en de geadopteerde minderjarige op de hoogte stellen van de bestaande nazorg voor interlandelijke adopties in Vlaanderen'.
- Het Kinderrechtencommissariaat adviseert eveneens een regeling uit te werken betreffende het inzagerecht van de minderjarige geadopteerde in het adoptiedossier.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
Februari 2002