



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 29 september 2022
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 3949954
Onderwerp Advies toekomst interlandelijke adoptie (t.b.v. landenselectie)

Geachte heer Weerwind,

Op 11 april 2022 informeerde u de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt ten aanzien van de toekomst van interlandelijke adoptie.¹ Het kabinet kiest ervoor dat interlandelijke adoptie uitsluitend een mogelijkheid blijft voor kinderen waarvoor geen passende opvang voorhanden is in landen van herkomst. Hierbij stelt het kabinet als uiteindelijk doel dat landen van herkomst zelf passende opvang gaan bieden, aangezien interlandelijke adoptie niet (meer) wordt gezien als het meest duurzame instrument om het belang van deze kinderen te beschermen.²

U werkt de komende periode aan het concreter invullen van de stappen richting een nieuw adoptiestelsel. Voor het beter reguleren van het systeem en het verbinden van striktere voorwaarden dan nu aan interlandelijke adoptie, wordt een aantal stappen gezet. Zo worden hogere eisen gesteld aan de selectie van landen van herkomst.³ Op grond van een strikte beoordeling worden de landen geselecteerd waarmee nog kan worden samengewerkt. Hiertoe heeft de Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden (Ca) een landenanalyse opgesteld.⁴

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 31265, 103, p. 4.*

² Deze doelstelling sluit aan bij de nieuwe denkrichting die eerder door de RSJ is voorgesteld om de focus te verleggen naar het op- en uitbouwen van het jeugdbeschermingssysteem (in brede zin): *Bezinning op interlandelijke adoptie*, Den Haag: RSJ 2016, p. 52 e.v.

³ *Kamerstukken II 2021/22, 31265, 104, p. 2.*

⁴ Informatie landen-/gebiedsanalyse, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22, 31265, nr. 103*. Het betreft een analyse van landen waarmee een actieve samenwerkingsrelatie bestaat en van waaruit in 2019 en 2020 is geadopteerd.

De Ca heeft deze landenanalyse opgesteld aan de hand van een aantal criteria: de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, maatschappelijke aandachtspunten, het jeugdbeschermingsstelsel (preventie, kwaliteit en ontwikkeling), het verloop van procedures (afstand, toetsing en afstammingsinformatie), risico's op corruptie en de kosten.⁵ Voordat deze criteria worden gehanteerd om tot een selectie van landen te komen, is de Afdeling advisering van de RSJ⁶ gevraagd te adviseren over de geschiktheid en volledigheid van deze criteria, en van de bronnen, die de Ca heeft gebruikt bij het opstellen van de landenanalyse.

Op basis van uw adviesvraag stelt de RSJ de volgende vraag centraal:

Welke overwegingen moeten een rol spelen bij het vaststellen van een werkwijze ten behoeve van een landeselectie voor interlandelijke adoptie?

Voor dit advies zijn veel (ervarings)deskundigen geraadpleegd.⁷ Daarnaast is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan.⁸ Alvorens nader in te gaan op de centrale vraag, is het zinvol aandacht te besteden aan de principiële uitgangspunten in het internationale recht die de RSJ in dit kader relevant acht.

1. Principiële uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor regelgeving en besluitvorming omtrent procedures die kinderen betreffen - en ten aanzien van interlandelijke adoptie in het bijzonder - zijn neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)⁹ en in het Haags Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie (HAV). Het is een *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van het land van herkomst en Nederland als ontvangend land dat elke interlandelijke adoptie plaatsvindt in het belang van het kind en conform internationale (kinderrechten)standaarden.¹⁰

1.1. Adoptie in het belang van het kind

Het belangrijkste uitgangspunt bij adoptiebeslissingen is dat het belang van het kind de bepalende factor is: *the best interests of the child shall be the paramount consideration*.¹¹ Het is de verplichting van verdragsstaten die adoptie erkennen om dit beginsel te waarborgen. Dit betekent dat bij besluitvorming inzake adoptie uitsluitend de belangen van het kind, en geen andere belangen, bepalend zijn.

⁵ Zie voor een toelichting: [Informatie landen-/gebiedenanalyse | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁶ De Afdeling advisering van de RSJ wordt hierna 'RSJ' genoemd.

⁷ Zie Bijlage I (Geraadpleegde deskundigen).

⁸ Zie Bijlage II (Geraadpleegde bronnen).

⁹ Naast het IVRK biedt het bijbehorend Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie extra bescherming. Het verplicht bijvoorbeeld tot opsporing en vervolging van onder meer kinderkoop, ook in grensoverschrijdende gevallen.

¹⁰ Zie ook: L. Martinez-Mora, 'The foundations and practical operation of the 1993 adoption convention in light of the Dutch and Belgian reports on intercountry adoption', *FJR* 2022/10.

¹¹ Art. 21, aanhef, IVRK; C. de Mulder e.a., 'Toekomst en verleden van de interlandelijke adoptie volgens het Vlaams Expertpanel', *FJR* 2022/12.

1.2. Subsidiariteitsbeginsel en non-discriminatiebeginsel

Het belang van het kind vindt onder meer zijn weerslag in het subsidiariteitsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel.¹² Het subsidiariteitsbeginsel houdt kort gezegd in dat een kind waar mogelijk opgroeit in het biologische gezin of bij familieleden in het land van herkomst.¹³ Als dit praktisch niet mogelijk of wenselijk is, moeten andere vormen van permanente plaatsing in gezinsverband in het land van herkomst worden overwogen. Eerst moeten de nationale oplossingen zijn onderzocht, voordat interlandelijke adoptie kan worden overwogen.¹⁴ En ook dan geldt: alleen als dit in het belang van het specifieke kind is.

In de context van interlandelijke adoptie moet het non-discriminatiebeginsel waarborgen dat alle geadopteerde kinderen, ongeacht of er sprake is van een internationale of nationale adoptie, dezelfde rechten en bescherming genieten.¹⁵ Bovendien moet het waarborgen dat ook de meest kwetsbare en achtergestelde kinderen bescherming genieten en dezelfde mogelijkheden hebben om in een gezinsomgeving op te groeien als andere kinderen.¹⁶

De uitwerking van het belang van het kind in het subsidiariteitsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel vormt een belangrijk raamwerk waarbinnen naar een selectie van landen voor interlandelijke adoptie moet worden gekeken.

2. Vier overwegingen ten behoeve van een landenselectie

2.1. Werk alleen met landen samen vanuit een reversed-flow-benadering

De RSJ meent dat de vraag naar adoptiekinderen één van de grootste risico's is voor het ontstaan en voortduren van misstanden bij adoptie. Daarnaast rijst de vraag in hoeverre een vraaggestuurd adoptiesysteem het belang van het kind daadwerkelijk centraal stelt en kan stellen. De RSJ adviseert om in lijn met de uitgangspunten van het HAV alleen te reageren op een verzoek van de overheid van het land van herkomst tot mogelijke opvang van een kind in Nederland.¹⁷ Dit betekent dat Nederland in de toekomst niet op zoek gaat naar kinderen in landen van herkomst en continu alert is op prikkels in het systeem die deze werkwijze ondergraven. Het is uiteraard zaak deze *reversed-flow*-

¹² HCCH, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1*, Den Haag: HCCH 2008, Chapter 2.1, p. 27 e.v.

¹³ HCCH, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1*, Den Haag: HCCH 2008, p. 29. Zie ook: UN, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, New York: UN 2009. Deze richtlijnen bieden ondersteuning bij inspanningen kinderen onder de zorg van hun gezin te houden of terug te brengen, of, bij gebreke daarvan, een andere passende en permanente oplossing te vinden, met inbegrip van adoptie en kafala naar islamitisch recht.

¹⁴ Art. 4 sub b HAV; HCCH, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1*, Den Haag: HCCH 2008, Chapter 2.1.1, p. 29-31.

¹⁵ Art. 21 sub c IVRK; HCCH, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1*, Den Haag: HCCH 2008, p. 31 (para. 57).

¹⁶ HCCH, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1*, Den Haag: HCCH 2008, p. 31 (para. 57).

¹⁷ Vgl. Expertengroep interlandelijke adoptie, *Eindrapport*, 2021; C. de Mulder e.a., 'Toekomst en verleden van de interlandelijke adoptie volgens het Vlaams Expertengroep', *FJR* 2022/12.

benadering te bespreken met de landen van herkomst die uit de landenselectie naar voren komen. Onderwerp van gesprek zou daarbij ook moeten zijn of en hoe Nederland kan helpen bij het verstevigen van het jeugdbeschermings- en pleegzorgsysteem in het betreffende land van herkomst. Voor potentiële adoptieouders in Nederland betekent dit dat zij zich beschikbaar stellen voor de opvang van een kind uit het buitenland zonder enige garantie dat zij ook daadwerkelijk een kind kunnen adopteren.

2.2. Werk alleen samen met landen die het HAV, het IVRK en Facultatief Protocol ter bestrijding van kinderkoop hebben geratificeerd

Een interlandelijke adoptie laten plaatsvinden in het belang van het kind en conform internationale (kinderrechten)standaarden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het land van herkomst samen met Nederland als ontvangend land. Het HAV is gebaseerd op deze gedeelde verantwoordelijkheid en werkt niet in relatie tot niet-verdragslanden.¹⁸ Daarom vindt de RSJ dat Nederland alleen zou moeten samenwerken met landen die het HAV hebben geratificeerd.¹⁹ In het verlengde hiervan vindt de RSJ dat de landen ook het IVRK en het Facultatief Protocol bij het IVRK inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie moeten hebben geratificeerd, omdat hieruit in ieder geval de intentie blijkt om kinderrechten en de belangen van kinderen centraal te stellen.²⁰

Opmerking verdient dat op microniveau een dilemma bestaat: de keuze om alleen samen te werken met landen die deze verdragen hebben geratificeerd, kan erin resulteren dat niet alle kinderen die bescherming en zorg nodig hebben worden bereikt. Het zou goed zijn hulp aan deze kinderen te borgen middels ontwikkelingssamenwerking.

2.3. Werk alleen samen met landen die het HAV, IVRK en Facultatief Protocol goed toepassen

Het is essentieel dat landen, waarmee een mogelijke adoptierelatie wordt onderhouden, het HAV, IVRK en het eerdergenoemde Facultatief Protocol hebben geratificeerd. Dat alleen is echter niet voldoende.²¹ Deze internationale standaarden moeten ook goed worden toegepast.²² Voordat kan worden vastgesteld dat met een land een adoptierelatie kan worden onderhouden, moet er up-to-date informatie uit onafhankelijke bronnen beschikbaar zijn over de toepassing van verdragen in dit land. Verder is het belangrijk dat aan formele kwaliteitsborging wordt voldaan door middel van onafhankelijk en

¹⁸ Vgl. J.H.A. van Loon, 'Blinde vlek Commissie Joustra voor Adoptieverdrag', *NJB* 2021, afl. 11, p. 843-844.

¹⁹ Zie HCCH-tabel waaruit volgt welke landen het HAV hebben geratificeerd: HCCH | [#33 - Status table](#).

²⁰ Zie OHCHR-Dashboard waarmee per land kan worden opgezocht of het IVRK en het Facultatief Protocol is geratificeerd: - [OHCHR Dashboard](#).

²¹ J.H.A. van Loon, 'Blinde vlek Commissie Joustra voor Adoptieverdrag', *NJB* 2021, afl. 11, p. 845; Vrije Universiteit Brussel, *Deelrapport, ethische vragen en dilemma's bij transnationale adoptie*, 2021.

²² Het HAV benadrukt dat interlandelijke adopties conform internationale (kinderrechten)-standaarden moeten plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan het waarborgen van het recht van een kind op afstammingskennis (art. 7 IVRK). In de context van interlandelijke adoptie is het van belang dat landen het kind in staat stellen zijn of haar afkomst te kennen, met name door ervoor te zorgen dat informatie over deze oorsprong wordt geregistreerd en beschikbaar is.



gestructureerd evaluatieonderzoek naar het jeugdbeschermings- en pleegzorgsysteem van de geselecteerde landen en de positie die interlandelijke adoptie daarin inneemt.

Doorgaan met interlandelijke adoptie zal gepaard gaan met de wetenschap dat het risico op misstanden niet volledig kan worden uitgesloten.²³ Het is aan de Nederlandse staat te beslissen dit risico al dan niet te accepteren. Uit onderzoek komt naar voren dat het risico op wanpraktijken het hoogst is in landen met de volgende kenmerken: de meerderheid van de bevolking leeft in armoede; discriminatie van minderheidsgroepen en alleenstaande/ongehuwde moeders; onderontwikkeling van lokale opvangmogelijkheden en zorgsystemen; gebrekkige geboorteregistratie; onbekendheid met het concept 'volle adoptie';²⁴ post-humanitaire ramp;²⁵ ondersteuning van biologische ouders/families is beperkt of afwezig.²⁶ Andere indicatoren die de RSJ relevant acht, zijn het gebrek aan bestuurlijke transparantie, de plaats op de corruptie-index,²⁷ de rechtsbescherming van het kind en ouders, de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de rechtspraak en het gebrek aan officiële overheidsbemoeienis bij interlandelijke adoptie.

Is besloten een adoptierelatie met een land te onderhouden, dan moet de Nederlandse Ca voortdurend de waakzaamheid betrachten ten aanzien van de onafhankelijke toepassing van de verdragen in deze landen. Deze waakzaamheid kan op verschillende manieren worden ingericht en/of geïntensiveerd: via de inzet van ambassades en informatievoorziening vanuit het Ministerie van Buitenlandse zaken;²⁸ het afleggen van werkbezoeken;²⁹ informatie van het Permanent Bureau van de Haagse conferentie;

²³ Zie ook: D. M. Smolin, 'The Legal Mandate for Ending the Modern Era of Intercountry Adoption', *Research Handbook on Adoption*, Cheltenham: Edward Elgar 2022.

²⁴ Na volle adoptie is het kind juridisch gezien niet meer een kind van de oorspronkelijke ouders. Wanneer de betrokkenen in het land van herkomst niet met dit concept en de gevolgen hiervan vertrouwd zijn, is de mate waarin ze geïnformeerde toestemming kunnen geven, beperkt.

²⁵ Tijdens humanitaire rampen of in de periode erna kan niet gewaarborgd worden dat een adoptieprocedure zorgvuldig verloopt. Verschillende internationale organisaties waarschuwen om in deze omstandigheden niet te adopteren, vanwege het grotere risico op illegale adopties. De nadruk moet liggen op het herenigen van ouders en kinderen. Het beleid van het Bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen met betrekking tot adoptie is dat kinderen die als gevolg van een noodsituatie naar andere landen worden geëvacueerd, met inbegrip van kinderen die op het grondgebied van andere landen de vluchtelingenstatus hebben gekregen, niet kunnen worden geadopteerd omdat de meerderheid van hen geen wezen zijn of geen officiële gezaghebbende bevestiging in die zin hebben. Zie ook de informatie van het Permanent Bureau van de Haagse conferentie: [HCCH | Information Note - Children deprived of their family environment due to the armed conflict in Ukraine](#).

²⁶ Expertengroep interlandelijke adoptie, *Eindrapport*, 2021; Vrije Universiteit Brussel, *Deelrapport, ethische vragen en dilemma's bij transnationale adoptie*, 2021.

²⁷ In aanvulling op de [Transparency Corruption Index](#) kan ook gedacht worden aan het raadplegen van de Government effectiveness index: [Control of corruption by country, around the world | TheGlobalEconomy.com](#), en de [WJP Rule of Law Index](#).

²⁸ Ambassades kunnen ad hoc een rol spelen. Zij kunnen bijvoorbeeld nagaan hoe het zit met de wetgeving ten aanzien van de geboorteregistratie. Ambtsberichten, die gericht zijn op herkomstlanden asiel en bedoeld zijn voor de asielketen, worden opgesteld op verzoek van JenV/IND en gebaseerd op een Terms of Reference (ToR). Indien adoptielanden tot de groep herkomstlanden asiel behoren zou JenV/IND de ToR kunnen aanvullen met door de minister van Rechtsbescherming aangedragen specifieke onderwerpen ten behoeve van de informatievoorziening die relevant is in het kader van waakzaamheid.

²⁹ Dit wordt al gedaan door de Ca, en wordt in de toekomst ook geïntensiveerd. Zie hierover: Kamerbrief over voortgang interlandelijke adoptie en binnenlandse afstand en adoptie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.



landeninformatie van de International Social Services (ISS)³⁰ of periodiek uitvragen van ketenpartners.³¹

Wanneer er vermoedens zijn van onregelmatigheden in een land is direct nader onderzoek nodig naar de actuele situatie. Het is in dat geval belangrijk om, op initiatief van de Ca, onafhankelijk onderzoek ter plaatse uit te (laten) voeren.³² Uit dergelijk onderzoek zou kunnen blijken dat adopties uit een verdragsstaat moeten worden opgeschort.

Essentieel hierbij is het in samenspraak met het land van herkomst borgen van een juiste toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. In dit kader is de beschikbaarheid van een team van onafhankelijke, ervaren en gekwalificeerde professionals in het land van herkomst een voorwaarde. Zij kunnen een nauwkeurig en uitvoerig verslag over het kind en zijn of haar achtergrond opstellen, met behulp van bronnen zoals juridische documenten en medische, ontwikkelings-, opvoedkundige, psychologische en sociale evaluaties. Zonder dergelijke toetsing is er immers geen garantie dat het belang van het kind als de bepalende factor wordt geborgd.³³

2.4. Selecteer op basis van een open en transparante samenwerking waarin ruimte is voor een kritische reflectie ten aanzien van het belang van het kind

De RSJ adviseert landen te selecteren vanuit een open, transparante en gelijkwaardige samenwerkingsrelatie tussen Nederland en landen van herkomst. Zoals eerder opgemerkt; er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor deze kinderen. De verantwoordelijkheid hebben, vraagt ook om een houding om deze verantwoordelijkheid te nemen. Over en weer dient men zich kritisch en onderzoekend op te stellen met het oog op het belang van het kind. Dit vergt een proactieve houding. Een permanente kritische reflectie is noodzakelijk met betrekking tot de wanpraktijken die zich kunnen voordoen.³⁴ Het is belangrijk om op basis van gelijkwaardigheid in gesprek te gaan met de landen van herkomst, met het doel gezamenlijk het belang van het kind vast te stellen, zodat daarnaar kan worden gehandeld. Het is daarbij van belang om rekening te houden met en respect te hebben voor de diversiteit in culturele en etnische achtergronden.

³⁰ De ISS geeft advies over landen. Een negatief advies kan een indicator zijn. Geadviseerd wordt wel om eerst in gesprek te gaan met de ISS om te achterhalen of hun advies is gebaseerd op recente informatie.

³¹ Denk in ieder geval aan de volgende ketenpartners: de nieuw te vormen centrale bemiddelingsorganisatie voor interlandelijke adoptie, het FIOM/Stichting Adoptievoorzieningen, de Raad voor de Kinderbescherming en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

³² Denk aan toetsing door de inzet van ambassades/ het Ministerie van Buitenlandse Zaken, onafhankelijke wetenschappers en/of ngo's die werken aan de opbouw van het jeugdbeschermingssysteem in brede zin; E. Loible, 'The Future of Intercountry Adoptions in the Netherlands: Challenges and Possible Reforms', *FJR* 2022/14. Ook kan gedacht worden aan informatie vanuit het Better Care Network (BCN) en het lokale netwerk (o.a. ngo's). Denk ook aan bronnen als de landenrapportages van het VN-Kinderrechtencomité en andere relevante rapporten die te vinden zijn via de Universal Human Rights Index.

³³ N. Cantwell, *The best interests of the child in intercountry adoption*, *Innocenti Insight*, Florence: UNICEF Office of Research 2014, p. 77.

³⁴ Expertengroep interlandelijke adoptie, *Eindrapport*, 2021; ISS, *Manifesto for ethical intercountry adoption*, 2015.



3. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande overwegingen komt de RSJ tot de conclusie dat de criteria die worden genoemd in de landenanalyse belangrijke aandachtspunten zijn, maar geen uitsluitende criteria vormen voor een landenselectie waarmee mogelijke misstanden in de toekomst worden voorkomen. De RSJ betwijfelt daarom of de voorgelegde criteria een passend en volledig kader vormen voor een landenselectie, ook al liggen de criteria in het verlengde van het juridische kader dat uit het HAV, het IVRK en het Facultatief Protocol inzake kinderkoop voortvloeit. De RSJ adviseert de minister dan ook om door de bril van de bovenstaande overwegingen en de hieronder geformuleerde aanbevelingen kritisch naar de voorgestelde criteria voor landenselectie te kijken.

De aanbevelingen van de RSJ met betrekking tot het realiseren van de juiste randvoorwaarden die nodig zijn bij de selectie van landen om een beslissing in het belang van het kind (bij interlandelijke adoptie) te nemen, zijn:

1. Werk in de toekomst alleen nog samen met bij het HAV, IVRK en Facultatief Protocol inzake kinderkoop aangesloten lidstaten vanuit een *reversed-flow*-benadering;
2. Werk alleen samen met landen na kritische toetsing of het HAV, IVRK en Facultatief Protocol inzake kinderkoop goed worden toegepast;
3. Selecteer landen waarbij sprake is van een open, transparante en gelijkwaardige samenwerking waarin ruimte is voor een kritische reflectie ten aanzien van het belang van het kind.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming

Han Moraal
Algemeen voorzitter

Bijlagen:

- Bijlage I Geraadpleegde deskundigen
- Bijlage II Geraadpleegde bronnen

