

Beslissing samenwerking interlandelijke adoptie met Hongarije

Datum: 28/11/2023

Auteur: VCA

Onderwerp: Beslissing samenwerking Hongarije

1. Situering

Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 voorziet dat de Vlaamse Regering de huidige praktijken rond interlandelijke adoptie grondig onderzoekt en maatregelen neemt om interlandelijke adopties naar Vlaanderen te verbeteren.

Naar aanleiding van het eindrapport¹ van het expertenpaneel inzake interlandelijke adoptie formuleerde de Vlaamse Regering op 17 september 2021² een aantal basisprincipes en krijtlijnen voor de verdere aanpak, zowel voor wat betreft de toekomst van interlandelijke adoptie, als voor het omgaan met wantoestanden uit het verleden.

Een van deze krijtlijnen betreft het versterken van partnerschappen met herkomstlanden. In de mededeling aan de Vlaamse Regering van 17 september (VR 2021 1709 MED.0315/1) staat hierover het volgende: “Om de kansen voor kinderen te vergroten op een gepaste thuis en tegelijk ook het risico op mistoestanden nog sterker uit te sluiten, wil de Vlaamse regering de samenwerking op niveau van de naties (aankomstland – herkomstland) versterken. Vlaanderen zal ter plaatse gaan naar de landen waarmee, na risicoanalyse samengewerkt kan worden of nieuwe samenwerking kan worden gezocht om te komen tot intense samenwerkingsafspraken. Daarbij hoort dat bij zo'n doorstart of opstart heel goed wordt uitgelegd hoe Vlaanderen wil werken, welke kandidaatouders Vlaanderen heeft, voor welke kindprofielen, etc. Op kindniveau wordt het systeem vervolgens gestuurd door de vraag van de herkomstlanden om binnen de gemaakte afspraken kinderen te plaatsen. We verankeren deze werkwijze waarrond vandaag al goede praktijken met een aantal herkomstlanden bestaan, in de werking van interlandelijke adoptie.”

De Vlaamse Regering vroeg aan het Vlaams Centrum voor Adoptie (VCA) om het kader voor bovenstaande risicoanalyse uit te werken en ter validatie voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De criteria voor het beslissingskader interlandelijke adoptie werden door de Vlaamse Regering vastgelegd op 10 december 2021³.

Het beslissingskader werd vervolgens in concreto verder uitgewerkt en dient als basis voor het screenen van alle huidige samenwerkingen met herkomstlanden inzake interlandelijke adoptie.

Voor het aanleveren van informatie en advies werkt VCA voor iedere screening samen met 3 onafhankelijke organisaties met een breed internationaal netwerk en expertise in alternatieve (jeugd)zorg, jeugdbeschermingsmaatregelen en kinderrechten. Het gaat om International Social Service⁴ (ISS), Child Identity Protection⁵ (CHIP) en UNICEF⁶.

Daarnaast werd ook input gevraagd aan de bevoegde autoriteit in het desbetreffende herkomstland, aan de betrokken interlandelijke adoptiediensten en de Federale Centrale Autoriteit (FCA).

¹ <https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/rapport-expertenpaneel-interlandelijke-adoptie-in-vlaanderen>

² <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/61404C18364ED90008000178>

³ <https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/nieuw-beslissingskader-voor-interlandelijke-adoptie>

⁴ <https://www.iss-ssi.org/index.php/en/>

⁵ <https://www.child-identity.org/en/>

⁶ <https://www.unicef.org/>

Aan de hand van de verzamelde input worden alle huidige samenwerkingen op basis van een kleurencode geëvalueerd door 2 stakeholders: enerzijds geadopteerden en anderzijds de 3 huidige interlandelijke adoptiediensten. Echter, werden voor sommige herkomstlanden geen geadopteerden gevonden om de informatie door te nemen en te evalueren.

VCA zal op basis van het geheel een finale beslissing nemen en kan, in geval van twijfel, bijkomend beroep doen op een expert in de kinderrechten.

VCA kan 3 mogelijke beslissingen nemen:

1. Samenwerking met herkomstland is positief

Indien de samenwerking met het herkomstland positief is beslist, loopt de volledige samenwerking door. Er worden wel werkbezoeken gepland om verdere samenwerkingsafspraken te maken rond een werking afgestemd op de krijtlijn "Partnerschappen met herkomstlanden versterken", zoals beslist door de Vlaamse Regering.

2. Samenwerking met herkomstland wordt onmiddellijk stopgezet

Na screening van de huidige samenwerkingen zal met een aantal herkomstlanden geen samenwerking meer mogelijk zijn. De dossiers van de kandidaat-adoptanten die al een lopende kindtoewijzing hebben, worden verder afgewerkt volgens het huidige systeem. De andere kandidaat-adoptanten kunnen zich heroriënteren naar de herkomstlanden waar Vlaanderen nog wel verder mee samenwerkt. Transparante communicatie naar de betrokkenen is dan essentieel.

3. Samenwerking met herkomstland vraagt meer verduidelijking via werkbezoek

Na screening van het herkomstland wordt een werkbezoek gepland om meer duidelijkheid te creëren rond toekomstige samenwerking. De samenwerking loopt onverminderd door tot na verduidelijking via het werkbezoek en definitieve beslissing door VCA.

2. Beoordeling huidige samenwerking interlandelijke adoptie met Hongarije

De beoordeling gebeurt op basis van het ingevulde "Decision framework for intercountry adoption – Hungary", dat u in bijlage vindt. Dit document omschrijft in detail de verschillende beoordelingscriteria. Het maakt integraal deel uit van de beoordeling en beslissing door VCA.

1. Algemene situatie in het land van herkomst

Veiligheidssituatie

FOD Buitenlandse Zaken meldt dat in Hongarije doorgaans veilig gereisd kan worden, mits inachtneming van de gebruikelijke voorzorgsmaatregelen.

→ **De veiligheid ter plaatse is voldoende.**

Corruptie-index

Hongarije heeft een Corruption Perceptions Index van 42 op 100 in 2022 ([Hungary - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/cpi)). Dit cijfer maakt het land, samen met Bulgarije, tot één van de meest corrupte van de Europese Unie. De statistieken geven ook aan dat het resultaat ieder jaar verslechtert.

→ **Er is veel corruptie in Hongarije.**

Politieke stabiliteit

Hongarije stond in 2021 op plaats 43 (van 193 landen) op de "Political Stability Index" (Political stability by country, around the world | [TheGlobalEconomy.com](https://www.theglobaleconomy.com)) en in 2022 op plaats 73 (van 140 landen) op de "rule of law" index (WJP Rule of Law Index | [Global Insights \(worldjusticeproject.org\)](https://www.worldjusticeproject.org)).

Deze cijfers tonen aan dat het land op politieke stabiliteit sterk scoort, doch zwak op de rule of law. Het Europees parlement heeft in 2022 in een resolutie verklaard dat het land geëvolueerd is naar een electorale autocratie, waarbij recht o.a. wordt aangewend om politieke tegenstanders uit te schakelen, en niet langer kan worden beschouwd als een volwaardige democratie.

→ **Hongarije is een politiek stabiel land doch scoort zwak op de "rule of law"-index**

Specifieke aandachtspunten:

De algemene situatie van vrouwen en kinderen in Hongarije is bevredigend, al zijn er toenemende zorgen vanwege armoede (vooral bij eenoudergezinnen, grote gezinnen en gezinnen met een hulpbehoevend kind), uitsluiting en discriminatie van de meest kwetsbare groepen vrouwen en kinderen (voornamelijk Roma-kinderen, kinderen met een handicap, LGBTQI+-kinderen en kinderen op de vlucht). In het kader van "the Elimination of Discrimination against Women" in 2023 heeft de VN de genderongelijkheden in Hongarije aangekaart. Het land haalt de laagste score op de EU's Gender Equality Index in 2022.

De laatste jaren is er ook ongerustheid ontstaan binnen de EU met betrekking tot de rechtsstaat in het land. Armoede blijft een groeiend probleem, met regionale en ethische dimensies. Voornamelijk de Roma-populatie wordt bijzonder zwaar getroffen door armoede.

2. Ratificatie van het Haags Verdrag

Het Haags Adoptieverdrag werd op 25 mei 2004 geratificeerd en trad op 1 augustus 2005 in werking.

➔ **Ratificatie Haags Adoptieverdrag is ok.**

3. De bereidheid om rechtstreeks samen te werken van overheid tot overheid

Bereidheid tot samenwerking vanuit de centrale adoptieautoriteit

Het "Department for Adoption and Women's Policy", ingebed in het "Ministry of Culture and Innovation" is de centrale adoptieautoriteit (CA) van Hongarije. De communicatie met de CA van Hongarije verloopt vlot en constructief. Open dialoog lijkt mogelijk.

De CA van Hongarije heeft haar "country profile" op de website van van het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie betreffende het internationaal privaatrecht (hierna: "HCCH") het laatst in 2014 bijgewerkt. De "table of costs associated with intercountry adoption" werd niet ingevuld. De autoriteit lijkt geregeld haar medewerking te verlenen aan de "Special Commissions" van HCCH (2000, 2005, 2010, 2015, 2022), doch niet aan andere werkgroepen, zoals de "Expert Group on the Financial Aspects of Intercountry Adoption" en de "Working Group on Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption".

➔ **De CA van Hongarije is bereid tot samenwerking.**

Mogelijkheid van rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid:

Ervaring leert dat rechtstreekse samenwerking met de CA van Hongarije mogelijk lijkt, doch dit dient nog verder besproken te worden.

➔ **Rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid lijkt mogelijk, doch is nog te verifiëren.**

4. Positionering van de adoptiepraktijk binnen het bredere zorg- en opvangsysteem van het land van herkomst in de praktijk

Regelgeving over taken en bevoegdheden in de jeugdbescherming door een overheidsinstantie

Het jeugdbeschermingssysteem kent een wettelijke basis in de "Act V of the 2013 Civil Code", "Government Decree No. 149 of 1997", "Act III van 1993" en de "Child Protection Act", waarin de regels worden vastgelegd op grond waarvan de staat, lokale overheden, natuurlijke personen en rechtspersonen, evenals andere VZW's die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van kinderen, diensten aanbieden. Die dienstverlening gebeurt in de vorm van specifieke voorzieningen en maatregelen die de handhaving van de wettelijke rechten en belangen van kinderen ondersteunen, de uitvoering van ouderlijke verplichtingen bevorderen, bijdragen aan de preventie en opheffing van de bedreiging van kinderen, vervanging bieden voor afwezige ouderlijke zorg, en de sociale integratie van jongvolwassenen die het kindbeschermingssysteem verlaten, ondersteunen. Teneinde deze objectieven te bereiken, bepaalt de wet de fundamentele rechten van kinderen alsook de waarborgen en de fundamentele regels ter bescherming van kinderen. De betrokken actoren dienen op grond van de wet te handelen vanuit het belang van het kind als voornaamste overweging waarbij opvoeding van het kind binnen het gezin voorop staat. Hoewel de meeste principes in het jeugdbeschermingssysteem familie-georiënteerd zijn, wordt voornamelijk nadruk gelegd op de verantwoordelijkheden en plichten van de familie en niet zozeer op preventieve zorg.

De overheid speelt een steeds grotere rol na twee decennia van gedecentraliseerde jeugdbescherming waarin lokale overheden en NGO's een cruciale rol vervulden. Vandaag schakelt de overheid meer en meer kerkelijk

geïnspireerde instellingen in voor de behartiging van diensten voor het welzijn en de bescherming van kinderen. Er zijn weinig of geen private actoren op het werkveld.

Het "Directorate-General for Social Affairs and Child Protection" is de verantwoordelijke overheid om de voorwaarden voor de lokale en regionale overheden in het aanbieden van preventieve zorg te handhaven. De "district professional child protection services" zijn lokale overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de uitbouw van het lokaal jeugdbeschermingssysteem en de organisatie van voorzieningen voor kinderen in hun gebied. De "guardianship offices" zijn de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor kinderen wiens ouders tijdelijk of permanent uit hun ouderlijke macht zijn ontzet. De lokale child protection services staan de guardianship offices bij door, bijvoorbeeld, de uitvoering van een persoonlijkheidstest bij het kind, de opmaak van een professionele opinie en aanbeveling omtrent de zorg voor het kind, etc.

→ **Regelgeving en richtlijnen betreffende taken en verantwoordelijkheden inzake jeugdbescherming zijn voldoende helder.**

Jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk

De beslissing om een kind uit huis te plaatsen, valt onder de verantwoordelijkheid van de "Public Guardianship Authority". De organisatie en het beheer van de opvang van kinderen die zijn gescheiden van hun familie, de langdurige en korte plaatsing in verschillende vormen van zorg die gezinshereniging tot doel hebben en, indien nodig, de voorbereiding op adoptie gebeurt door de "National Child Protection Services", samen met de "Regional Child Protection Services". Deze overheidsorganen worden gefinancierd en gecontroleerd door het "Ministry of Interior". In haar concluding observations van 2020 beveelt het Kinderrechtencomité het land aan om sterk te investeren in de training en supervisie van professionals die werkzaam zijn in de alternatieve zorg en hen te voorzien van voldoende infrastructuur en financiële middelen.

In principe dienen prioritair formele kinship care en pleegzorg overwogen worden en pas in laatste instantie groepsoptvang of residentiële zorg. Ook de regelgeving bevat de verplichting dat kinderen in het jeugdbeschermingssysteem, indien jonger dan 12 jaar, in een pleeggezin moeten geplaatst worden, met uitzondering van kinderen wiens ouders zich hiertegen verzetten, meervoudige brussen en kinderen met specifieke medische zorgbehoeften. In de praktijk blijkt er evenwel een tekort aan pleegzorgplaatsen te zijn. Vaak zijn de pleeggezinnen overbelast en kent de pleegouder of het pleeggezin geen gunstig statuut. Uit de gegevens waarover ISS beschikt, wordt ongeveer 2/3^e van de kinderen in alternatieve zorg, opgevangen in een pleeggezin. Het VN-Kinderrechtencomité maakt zich zorgen over het gebrek aan pleegplaatsen en de afgelegen gebieden waar sommige pleeggezinnen zich bevinden, gedistantieerd van ondersteunde diensten en biologische verwanten van het kind.

Mid jaren 80 is het land begonnen met de introductie van preventieve zorg en de promotie van pleegzorg, tesamen met pogingen tot de-institutionalisering van kinderen in alternatieve zorg. De laatste 10 jaar heeft het proces evenwel vertraging opgelopen en is de realiteit dat nog steeds veel kinderen worden opgevangen in zowel kleiner groepsverband als grotere tehuizen. De meerderheid van de kinderen verblijven gedurende meerdere jaren in de alternatieve zorg daar families niet de benodigde ondersteuning krijgen en er geen capaciteit, middelen en toewijding zijn om hen en de kinderen te herenigen.

Ondanks de staatscontrole op de tehuizen, de wettelijke minimumstandaarden en de inspecties verbetert de kwaliteit van de tehuizen niet en is er zelfs achteruitgang merkbaar, mede te wijten aan onvoldoende fondsen. De tehuizen hebben geen bevoegdheid in het wijzigen van het statuut van het kind of zeggenschap over adoptie.

→ **Er is ruimte voor verbetering in de uitbouw en financiering van de alternatieve zorg, de creatie van pleeggezinnen en hun begeleiding. Een doorgedreven deinstitutionaliseringsbeleid en controlemechanisme ontbreekt en er is een tekort aan gekwalificeerd personeel en middelen.**

Beleid van preventie en re-integratie naar het gezin van herkomst

De Child Protection Act voorziet in twee types van preventieve ondersteuning, nl. financiële ondersteuning en ondersteunende dienstverlening zoals o.a. dagopvang, administratieve bijstand, huisvestingsvoorzieningen, organisatie van vrijetijdsprogramma's, etc.

Het regelgevend kader voorziet uitdrukkelijk in het recht voor het kind om op te groeien in het gezin, alsmede de bepaling dat een kind niet van zijn ouders mag worden gescheiden omwille van financiële kwetsbaarheid. In de praktijk blijkt evenwel dat er te weinig middelen zijn voor gezinsondersteuners, zijn de caseloads ook hoger dan de wettelijke limiet en wordt er geen onderscheid gemaakt op basis van de ernst van de uitdagingen die er liggen. Kinderbijslag is voorzien voor alle gezinnen doch dit bedrag is sinds 2008 niet meer gestegen en ook andere vormen van materiële ondersteuning zijn in de afgelopen 10 jaar geminimaliseerd. De preventieve zorg lijkt zich overigens in de praktijk ook voornamelijk te concentreren rond materiële steun, eerder dan het aanbieden van diensten. Families blijken voornamelijk op zichzelf aangewezen en er is weinig overheidsbemoeienis.

Er worden zeer weinig inspanningen geleverd in de re-integratie van kinderen naar hun familie, ondanks de wettelijke plicht hiertoe. De bij wet verplichte halfjaarlijkse evaluatie van de situatie van het kind gedurende de eerste twee jaar in alternatieve zorg betreft meestal louter een formele evaluatie waarin noch het kind noch de familie in persoon geconsulteerd worden. Er zijn geen gegevens bekend aangaande het aantal kinderen die met hun familie werden herenigd.

In 2020 heeft het VN-Kinderrechtencomité Hongarije aangedrongen om het verbod van scheiding van kinderen van hun familie en plaatsing in alternatieve zorg omwille van economische redenen verder om te zetten in de praktijk via programma's die de uitdagingen aanpakken waarmee gezinnen geconfronteerd worden. Daarnaast dringt het comité aan op maatregelen die gezinnen in nood dienen te voorzien van adequate en langdurige sociale huisvesting en om sociale uitkeringen aan gezinnen met kinderen met een laag inkomen te verhogen. Het Comité heeft verder ongerustheid geuit m.b.t. de kinderen met een beperking en het voortdurend stigma waarmee zij worden geconfronteerd. Door het gebrek aan toegang tot ondersteunende dienstverlening, aangepast onderwijs, medische zorg en preventieve zorg alsook omwille van financiële moeilijkheden zien ouders van kinderen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte zich vaak genoodzaakt om in te stemmen met een institutionele plaatsing. De vaststelling is dat voornamelijk kinderen met een bepaalde etniciteit (zoals Roma-achtergrond) en/of zorgbehoefte in residentiële zorg worden geplaatst.

→ **Het beleid van preventie en re-integratie naar het oorspronkelijk gezin kent een bestendige basis in de regelgeving, doch wordt in de praktijk geconfronteerd met een tekort aan personeel en middelen met als gevolg dat er een gebrek is aan re-evaluatie en slechts beperkte familiehereniging.**

Centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp

De overheid voorziet in een nationaal register met gegevens over kinderen in de zorg, uitgevoerd door het "Central Statistical Office" en het "Ministry of Interior" waarbij gebruik wordt gemaakt van gestandaardiseerde vragenlijsten die jaarlijks naar alle dienstverleners wordt verstuurd. In 2022 bevonden zich 22935 kinderen in de alternatieve zorg.

→ **Er is een centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp.**

Inbedding van adoptie in het jeugdbeschermingssysteem

Adoptie wordt geregeld in de "Book of Family Law" die regels omtrent ouderlijke verantwoordelijkheden, voogdij, juridische bijstand, kindbescherming en andere familieaangelegenheden bevat.

→ **Adoptie is als maatregel ingebed in het jeugdbeschermingssysteem.**

Specifieke aandachtspunten

UNICEF en ISS merken op dat voornamelijk Romakinderen in het alternatief zorgcircuit terechtkomen, zowel omwille van financiële redenen als vanuit de veronderstelling dat ouders met Roma achtergrond niet in staat worden geacht om zich te kwijten van hun ouderlijke plichten. Deze kinderen worden amper binnenlands geadopteerd en komen terecht in het interlandelijke adoptieparcours, tezamen met kinderen met bijzondere zorgbehoeften. De *quasi* automatische toeleiding van Romakinderen naar de alternatieve zorg (en voornamelijk interlandelijke adoptie) houdt een systeem in stand waarin slechts weinig moeite wordt gedaan om de discriminatoire perceptie t.a.v. deze bevolkingsgroep te wijzigen en te waken over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.

5. Consequente toepassing van het subsidiariteitsprincipe in interlandelijke adoptie

Inbedding van het subsidiariteitsprincipe in de regelgeving

De "Family Law" bepaalt dat een interlandelijke adoptie slechts overwogen kan worden indien voor het kind in eigen land geen oplossing kan worden gevonden. De subsidiariteit van de binnenlandse adoptie is niet expliciet in de regelgeving opgenomen t.a.v. andere alternatieve zorgmaatregelen.

➔ **Het subsidiariteitsprincipe van de interlandelijke adoptie is ingebed in de regelgeving.**

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van binnenlandse adoptie

Het aantal binnenlandse adopties blijft doorheen de jaren stabiel. De procedure om kinderen adoptabel te verklaren, neemt meestal veel tijd in beslag wat deels te wijten is aan een overbelasting van de bevoegde overheden. Volgens de nationale statistieken zijn er rond 1000 binnenlandse adopties per jaar terwijl 23.400 kinderen zich in verschillende vormen van alternatieve jeugdzorg bevinden. De verhouding toont aan dat er in de praktijk een subsidiaire aanwending van de binnenlandse adoptie lijkt te zijn.

Niet meer dan 1/3^e van de adopties gebeurt met instemming van de ouders. De meeste kinderen die voor adoptie in aanmerking komen, hebben een Roma achtergrond, bijzondere zorgnoden of zijn ouder dan 10 jaar. De kinderen die binnenlands geadopteerd worden, zijn doorgaans kinderen die jonger zijn dan 6 jaar, gezond of met beperkte zorgnoden en zonder Roma achtergrond. Kandidaat-adoptieouders hebben het recht om hun voorkeuren met betrekking tot leeftijd, geslacht en etnische achtergrond van het kind kenbaar te maken. Hoewel officiële documentatie omtrent de etniciteit van het kind verboden is, worden er altijd inschattingen hieromtrent gemaakt of specifieke achtergrondinformatie gedeeld.

In de publieke opinie heeft adoptie doorgaans een positief imago. De perceptie leeft dat personen die niet voor hun kind kunnen zorgen hun kind best afstaan ter adoptie.

➔ **In de praktijk lijkt er, in het algemeen, op adequate wijze uitvoering te worden gegeven aan het subsidiariteitsbeginsel, al kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de toepassing ten aanzien van kinderen met Roma etniciteit en al lijkt er in de maatschappij een simplistische kijk te zijn op de adoptiemaatregel.**

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van interlandelijke adoptie

ISS geeft aan dat er geen algemene visie op interlandelijke adoptie is en dat hierover ook geen betrouwbare informatie beschikbaar is. Uit de beschikbare cijfers blijkt wel dat het aantal interlandelijke adopties steeds veel lager ligt dan het aantal binnenlandse adopties en in verhouding 17 tot 25 procent bedraagt.

Er gelden geen termijnen die men afwacht alvorens over te gaan tot een interlandelijke adoptie, doch in realiteit zou er heel wat tijd overgaan.

Wat de kindprofielen betreft, baseert ISS zich op de info van lokaal experts. Deze stellen dat de meeste kinderen die interlandelijk geadopteerd worden, oudere kinderen, kinderen van ouders met psychische problemen, kinderen met bijzondere zorgnoden en/of Roma achtergrond betreft.

➔ **Op basis van de cijfers en de verhouding van het aantal interlandelijke adopties tegenover het aantal binnenlandse adopties, lijkt het subsidiariteitsprincipe op adequate wijze te worden toegepast in de praktijk van interlandelijke adoptie in Hongarije.**

6. Adoptabiliteit

Centrale registratie van adoptabele kinderen

Kinderen die voor (zowel binnenlandse als interlandelijke) adoptie in aanmerking komen, worden geregistreerd in een centraal register. De gegevens in dit register zijn gebaseerd op de adoptabiliteitsverklaring door de bevoegde overheden, de "Guardianship authorities".

➔ **Er is centrale registratie van kinderen die voor adoptie in aanmerking komen.**

Beoordeling van en beslissing tot adoptabiliteit

Het zijn de "regional public guardianship authorities" die beslissen over de adoptabiliteit van het kind en dit op basis van alle documenten en hoorzittingen over de situatie en de noden van het kind. De sociale diensten, de regionale kinderbeschermingsdienst alsook eventueel de pleegouder(s) of, in voorkomend geval, medewerkers van het tehuis dienen informatie aan te leveren over de contacten en relaties van het kind met zijn biologische familie. De adoptabiliteit van het kind staat vast voor de matching met (een) kandidaat-adoptant(en).

- **De beoordeling van adoptabiliteit gebeurt door een overheidsinstantie op basis van de door verschillende actoren aangeleverde documenten en informatie.**

Situaties waarin een kind adoptabel kan worden verklaard

De Child Protection Act regelt de voorwaarden opdat een kind adoptabel kan worden verklaard. De adoptabiliteit kan worden uitgesproken indien blijkt dat er geen mogelijkheid voor het kind is om te worden herenigd met zijn ouders en indien er geen wettelijke barrières zijn. De manier waarop de adoptabiliteitverklaring gebeurt, is afhankelijk van de situatie waarin het kind zich bevindt.

Het is mogelijk het kind op "legale" wijze te verlaten door het te vondeling te leggen in één van de vondelingenschuiven die zich bevinden bij de ingangen van aangewezen ziekenhuizen. Desgevallend wordt geen zoektocht naar familie van het kind opgestart en het kind kan adoptabel worden verklaard, zonder voorafgaand onder pleegzorg te worden geplaatst. Het achterlaten van een kind op andere plaatsen wordt aanzien als een misdrijf. Wanneer een kind gevonden wordt, start de politie een onderzoek naar familie.

Ouders hebben reeds voor de geboorte van het kind de mogelijkheid om afstand te doen. Hiervoor dienen de ouders bij het lokaal voogdijbureau een verklaring te ondertekenen. Vanaf dat ogenblik hebben de ouders 6 weken tijd om hun beslissing in te trekken. Er zijn geen officiële gegevens die inzicht geven in de redenen waarom ouders afstand doen van hun kind. Lokaal experts benoemen armoede, leeftijd en familiale omstandigheden, een beperking en verborgen zwangerschap als redenen.

De "guardianship authority" heeft de mogelijkheid het kind uit huis te plaatsen indien de lokale kindermishandeldiensten, na verwijzing door onder meer bureaus, onderwijzers, gezondheidswerkers, etc., hebben vastgesteld dat het kind in ernstig gevaar verkeert en indien ouders nalaten om de voorwaarden en suggesties van de welszijnsdiensten na te leven of op te volgen. Er staat geen tijdslimiet op de bescherming van het kind, doch opname in het jeugdbeschermingsregister mag niet langer dan twee jaar duren, gedurende welke tijd de gezinssituatie zou moeten verbeteren.

- **In de regelgeving is duidelijk in welke situaties kinderen adoptabel kunnen worden verklaard, doch diepgaande onderzoeken blijven in de praktijk vaak uit.**

Onderzoek van psychosociale adoptabiliteit

ISS geeft aan dat er geen onderzoek naar de psychosociale adoptabiliteit van het kind gebeurt en dat louter de vervulling van de wettelijke voorwaarden nagekeken wordt. Experts in Hongarije hebben uit hun professionele ervaring kunnen vaststellen dat de perceptie heerst dat kinderen geluk hebben als ze geadopteerd worden, temeer als het een adoptie naar het buitenland betreft. Het loutere feit van een adoptie wordt dan ook beschouwd als in het belang van het kind te zijn. In principe worden de voogd, de pleegouders (indien van toepassing) en een maatschappelijk werker betrokken bij de beoordeling van de psycho-sociale adoptabiliteit, doch hiervan zijn er geen data of verdere informatie bekend.

- **Het onderzoek naar de adoptabiliteit van het kind lijkt zich te concentreren op de vervulling van de wettelijke voorwaarden tot adoptabiliteit en niet op de psychosociale adoptabiliteit.**

Toestemming van de oorspronkelijke ouders of wettelijke voogd

De Hongaarse Civil Code regelt duidelijk wanneer de oorspronkelijke ouder(s) of voogd dienen toe te stemmen voor adoptie. Indien beide ouders gekend zijn en alleen in geval van een open adoptie, dienen beide ouders in te stemmen. Wanneer zij evenwel hun kind afstaan voor een gesloten/geheime adoptie, zullen zij niet op de hoogte worden gebracht van het gegeven dat een adoptie heeft plaatsgevonden. De toestemming van de ouders op moment van afstand van het kind wordt dan aanzien als de instemming met een potentiële latere adoptie. Interlandelijke adopties zijn steeds geheime adopties.

Indien er geen ouders gekend zijn, wordt toestemming verleend door de voogd. Wanneer slechts één van de ouders gekend is, dient deze ouder in te stemmen met de adoptie. Ouders die zijn ontzet uit hun ouderlijke rechten en plichten dienen niet in te stemmen met de adoptie aangezien de beslissing alsdan door de bevoegde overheid wordt genomen.

Volgens ISS zijn er geen bepalingen betreffende de begeleiding die eerste ouders dienen te verkrijgen bij de afstand van hun kind en de toestemming voor adoptie. Volgens lokale experts bieden sommige NGO's bijstand. De centrale adoptieautoriteit van Hongarije geeft aan dat begeleiding wordt geboden door NGO's en regionale kindermishandeldiensten en dat de staat zorgt voor de financiering van deze dienstverlening.

- **De toestemming van de oorspronkelijke ouders of wettelijke voogd is duidelijk geregeld doch er is niet voorzien in verplichte begeleiding van eerste ouders.**

Toestemming van het kind

Section 4:120 van de Civil Code regelt dat het kind dient in te stemmen vanaf de leeftijd van 14 jaar. Onder die leeftijd dient de minderjarige te worden gehoord en dient men rekening te houden met de mening van het kind indien hij over voldoende onderscheidingsvermogen beschikt. In de praktijk blijkt dat een kind, globaal genomen, niet als handelingsbekwaam wordt aanzien. Er zijn geen data of rapporten die verduidelijken op welke wijze de toestemming van een kind verkregen wordt of hoe hun recht op informatie gerespecteerd wordt. Volgens lokale contacten van ISS voorzien de bevoegde Hongaarse overheden niet in enige vorm van voorbereiding van het kind en meestal ontmoeten ze het kind zelfs niet in persoon.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in 2020 in de “concluding observations” de aanbeveling geformuleerd dat de praktijk van het horen van de mening van kinderen jonger dan 14 jaar verder ontwikkeld wordt en dat meningen worden meegenomen in familierechtelijke procedures met betrekking tot hen, met inbegrip van beslissingen over voogdij, alsmede verblijf.

- **De regelgeving bepaalt dat een kind vanaf de leeftijd van 14 jaar dient in te stemmen met zijn adoptie. Het is evenwel niet duidelijk of in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gevraagd naar de toestemming van het kind.**

Stavingsstukken in het adoptiedossier op het moment van toewijzing

De adoptabiliteit dient vast te staan voor de matching met (een) kandidaat-adoptant(en) en dit blijkt uit de adoptabiliteitsverklaring door de guardianship authorities.

- **Op het moment van toewijzing blijkt uit het adoptiedossier dat de legistieke adoptabiliteit vastligt.**

Beleid over het samenhouden van siblings

De regelgeving legt op meerdere plaatsen het samenhouden van siblings op. In de praktijk blijkt evenwel dat de beslissing om siblings samen te houden of van elkaar te scheiden, afhangt van de persoon die een beslissing moet nemen over de kinderen. Er zijn dossiers gekend waarbij siblings, ondanks hun hechte band, werden gescheiden van elkaar.

- **In de regelgeving is opgenomen dat siblings moeten samengehouden worden doch in de praktijk blijkt dat dit niet altijd wordt nageleefd.**

7. Het verloop van de adoptieprocedure

Voorbereiding/ bindingsperiode voor het kind

ISS geeft aan dat in principe de voogd en verzorger van het kind (pleegouder en/of sociaal assistent, psycholoog, opvoeder in tehuis, ...) het kind voorbereiden op zijn adoptie. Er is niet voorzien in gestandaardiseerde methoden of procedures om het kind voor te bereiden en vaak ontbreekt zelfs iedere vorm van voorbereiding. De adoptiedienst, Het Kleine Mirakel en ISS vermelden dat, ter voorbereiding van zijn adoptie, een psycholoog of maatschappelijk assistent foto's van de kandidaat-adoptanten laat zien aan het kind, alsmede handgeschreven brieven voor hun aankomst in Hongarije. Gedurende acht dagen bezoeken de kandidaat-adoptanten het kind in het tehuis of pleeggezin waar het verblijft en nadien volgt een pre-adoptieve plaatsing die wordt uitgesproken door de Guardianship Authority. De pre-adoptieve plaatsing duurt een maand en wordt gemonitord door de regionale “child protection service”.

- **Er is voorzien in een bindingsperiode voor de definitieve adoptiebeslissing van het kind, doch het is onzeker of standaard wordt gezorgd voor een voorbereiding van het kind.**

Het matchingsproces

Er is geen professioneel matchingsproces in het kader van interlandelijke adoptie. Uit informatie van de centrale adoptieautoriteit in Hongarije blijkt dat deze autoriteit een familie kiest uit de internationale registraties, samen met de adoptiespecialisten van de lokale kinderschermingsdiensten. De toewijzing gebeurt doorgaans op grond van de voorkeuren die worden geuit door de kandidaat-adoptieouders en hun plaats op de wachtlijst. Hongarije accepteert dat binnenlandse kandidaat-adoptanten hun voorkeur doorgeven met betrekking tot geslacht, leeftijd, etniciteit en gezondheid en hiermee wordt volgens ISS rekening gehouden bij de matching.

De adoptiedienst geeft aan dat de centrale adoptieautoriteit van Hongarije een familie vooropstelt die zij meest geschikt achten voor het kind. De matching zou samen met de lokale kinderbeschermingsdienst gebeuren. Vervolgens dient de vooropgestelde matching te worden goedgekeurd door de Guardianship Authority. Kandidaat-adoptanten hebben een termijn van 30 dagen om de toewijzing te aanvaarden.

- **Het is onduidelijk welke criteria de centrale adoptieautoriteit in Hongarije in overweging neemt voor de matching van een kind met kandidaat-adoptanten. Het lijkt dat de plaats van de kandidaat-adoptant op de wachtlijst een prominente rol krijgt. De regelgeving bevat geen criteria voor de matching.**

8. Het vermijden van financiële risico's

Kosten en vergoedingen voor de adoptieprocedure op zich geregeld bij wet of overheid

De adoptieprocedure op zich is kosteloos. Er worden aldus geen bedragen aan de adoptieautoriteit betaald.

- **De adoptieprocedure op zich in Hongarije is kosteloos. Er moet dan ook niet worden voorzien in een regeling bij wet of van overheidswege.**

Overzicht van de kosten in de praktijk

Hongarije heeft de Table on Costs van het Permanent Bureau te Den Haag niet ingevuld waardoor hier enkel de kosten worden weergegeven die door de Vlaamse adoptiedienst overeengekomen is met de kandidaat-adoptanten. De centrale adoptie-autoriteit vermeldt enkel een kost t.b.v. 48 – 100 euro voor het afleveren van een paspoort van het kind.

In de overeenkomst tussen de adoptiedienst HKM en de contactpersoon, mevrouw Rita Kardos, is een overzicht van de kosten opgenomen. In de huidige werking dienen kandidaat-adoptanten 1.800 euro te betalen op moment van verzending van hun dossier naar Hongarije ten titel van pre-adoptieve diensten. Op moment van aanvaarding van een kindtoewijzing dienen zij een bedrag van 3.200 euro te betalen. De dienstverlening die de betaling van 5.000 euro op grond van de overeenkomst rechtvaardigt, omvat o.a.: pre-adoptieve voorbereiding, bezoek aan pleeggezin, juridische dienstverlening, briefwisseling, nakijken van de documenten in het ouderdossier, aanvraag nieuwe geboorteakte, vertegenwoordiging van de kandidaat-adoptanten voor de overheidsinstanties, studie kinddossier, medische verzorging, etc. Verder omschrijft de contactpersoon in haar takenpakket administratieve kosten voor de overheid alsmede voor de bezoeken door de maatschappelijk assistent aan het gezin na plaatsing van het kind. Het is niet duidelijk op welke wijze deze kosten in rekening kunnen gebracht worden, gelet op het gegeven dat de adoptieprocedure op zich kosteloos is. In het kader van een werkbezoek zal dan ook verduidelijking worden gevraagd aan de contactpersoon omtrent de specifieke dienstverlening die zij aanbiedt en waarvoor zij vergoeding van de adoptiedienst ontvangt.

De betaling gebeurt via overschrijving aan de adoptiedienst die het verschuldigd bedrag overmaakt aan de contactpersoon.

- **De kosten in de praktijk zullen verder onderzocht worden.**

Donaties, contributies en projectsteun

In het kostenoverzicht van HKM blijkt dat de adoptiedienst geen projectbijdrage, noch contributies of donaties vraagt. De centrale adoptieautoriteit bevestigt dat dergelijke betalingen niet verplicht zijn.

- **Donaties, contributies en projectsteun worden in de huidige werking noch door de overheid, noch door de Vlaamse adoptiedienst gevraagd.**

Overeenkomst kosten van de adoptiedienst met table on costs van HcCH

Hongarije heeft de Table on Costs van het Permanent Bureau te Den Haag niet ingevuld. Gelet op het feit dat de adoptieprocedure in Hongarije kosteloos is, gebeuren er enkel betalingen die de adoptiedienst overeengekomen heeft met de contactpersoon.

- **De centrale adoptieautoriteit van Hongarije heeft de table on costs van HcCH niet ingevuld.**

9. Juridisch kader ter ondersteuning van adoptiebetrokkenen in het recht op informatie over hun afkomst en/of hun zoektocht naar familieleden

Centrale geboorteregistratie

Overeenkomstig de Hongaarse "Act on Civil Registration Procedure" moeten ouders binnen één dag na de geboorte van een kind de verplichting nakomen om zijn/haar geboorte te registreren bij het bevoegde Registry Office. CHIP geeft aan dat van alle geïnterviewde organisaties, geen enkele systematische problemen heeft geuit met betrekking tot de geboorteregistratie van Hongaarse kinderen.

→ **Er bestaat een centrale geboorteregistratie waarbij 100% van de bevolking geregistreerd zou zijn.**

Procedure voor inzage in het adoptiedossier in de regelgeving

Er is een duidelijk regeling opgenomen in de Civil Code die de toegang tot informatie over de eerste ouders en de siblings van de geadopteerde regelt. De geadopteerde heeft het recht om informatie op te vragen bij de Guardianship Authority over het gegeven dat hij/zij geadopteerd is, over zijn/haar biologische ouders en het bestaan van eventuele broers en zussen. Vanaf de leeftijd van 14 jaar kan het kind toegang verkrijgen tot identificeerbare informatie van voormelde personen. Voordat identificeerbare informatie van de biologische ouder(s) en broer of zus wordt vrijgegeven aan de geadopteerde, dient de betrokken persoon worden gevraagd om zijn toestemming. Op grond van de wet wordt de gevraagde identificeerbare informatie niet vrijgegeven wanneer de bevraging niet heeft kunnen plaatsvinden zoals wanneer de ouder(s) en/of sibling(s) niet getraceerd konden worden, de bevraging heeft geleid tot een weigering van toestemming, de vrijgave van de gegevens niet in het belang van het kind wordt geacht te zijn (in het bijzonder bij ontzetting van ouderlijke rechten omwille van wangedrag t.a.v het kind) en indien de biologische ouder(s) en/of sibling(s) reeds overleden zijn en reeds daarvoor hun weigering te kennen hebben gegeven. De "Guardianship Authority" zal eventueel wel de medische gegevens van de biologische ouders, relevant voor het medisch dossier van de geadopteerde, meedelen.

CHIP merkt op dat het problematisch is dat biologische ouders en siblings een absoluut vetorecht lijken te hebben op de vrijgave van gegevens. Het is niet duidelijk of de geadopteerde bij weigering van vrijgave minstens recht heeft op niet-identificeerbare informatie – los van de medische gegevens van de adoptieouders.

Een lokaal expert die Hongarije vertegenwoordigd heeft bij de VN, meldt dat er slechts 1 voogdijautoriteit aangewezen is (Budapest) die verantwoordelijk is voor het opsporen. Enkel de geadopteerde zelf (geen wettelijk vertegenwoordiger of derde partij) kan een traject tot opsporing van de biologische ouders en siblings initiëren. Noch de adoptant, noch andere familieleden hebben deze mogelijkheid. Indien de contactopname met de eerste ouders en/of siblings hebben geleid tot een weigering van vrijgave van informatie, dan kan de vraag opnieuw op een later moment gesteld worden. De procedure is kosteloos.

Tot slot verwijst CHIP nog naar de "Country adoption registry" in Hongarije dat de mogelijkheid biedt om via een systeem van matching naar elkaar op zoek te gaan.

→ **Het recht op kennis over herkomst en identiteit werd in regelgeving opgenomen. De procedures en richtlijnen voor de bewaring van en het recht op inzage in adoptiedossiers zijn goed in de regelgeving uitgewerkt doch geven geen garantie voor de geadopteerde om kennis te verkrijgen over zijn herkomst daar eerste ouders en siblings over een vetorecht beschikken om informatie vrij te geven. Het dient uitgeklaard te worden of in de praktijk afspraken kunnen gemaakt worden tot minstens vrijgave van niet-identificeerbare gegevens indien voormeld vetorecht zou uitgeoefend worden.**

Regelgeving inzake wijziging van geboorteplaats en geboortedatum

Met de adoptie komt er een nieuwe geboorteakte waarop de adoptieouders geregistreerd worden als zijnde de biologische ouders. De naam van de geadopteerde wordt gewijzigd, behoudens toestemming door de voogdijautoriteit tot behoud van de achternaam in zeer uitzonderlijke gevallen. In uitzonderlijke gevallen kan de autoriteit de geadopteerde toestaan zijn/haar voornaam te wijzigen. De naam wordt alsdan gekozen door de adoptieouders. De geboorteplaats- en datum kunnen niet gewijzigd worden.

Met uitzondering wanneer het geheime adoptie betreft, kunnen het geadopteerde kind – eens meerderjarig – en/of de adoptieouders aan de voogdijautoriteit verklaren dat zij verzoeken dat de geboortenaam en voornaam van de biologische ouders worden opgenomen in het familieregister. Nadat de adoptie uitgesproken is, kunnen zij diezelfde autoriteit verzoeken de betreffende namen weg te laten uit het familieregister.

→ **De geboorteplaats en geboortedatum kunnen niet worden gewijzigd in de nieuwe geboorteakte. De adoptieouders worden op de geboorteakte geponeerd als zijnde biologische ouders van de geadopteerde wat de zoektocht naar de herkomst van de geadopteerde kan bemoeilijken.**

Professionele ondersteuning bij de zoektocht naar herkomst door de overheid

Het is alleen voor de geadopteerde mogelijk om bij de voogdijautoriteit informatie in te winnen over zijn herkomst. Het lijkt dat er geen organisaties actief zijn in het helpen en bijstaan van geadopteerden bij het achterhalen van hun roots. De lokaal expert van CHIP meldt ook dat er geen specifieke acties of maatregelen worden genomen indien zou blijken dat een adoptie niet conform de wet plaatsgevonden heeft.

→ **Er is geen professionele ondersteuning door de overheid bij de zoektocht naar herkomst.**

Specifieke aandachtspunten:

Het feit dat de naam van de kandidaat-adoptant op de geboorteakte van het kind worden gezet, bemoeilijkt de potentiële zoektocht van de geadopteerde naar zijn eerste ouders. Daarnaast is het onduidelijk welke gegevens de geadopteerde kan verkrijgen over zijn roots wanneer eerste ouders en/of siblings niet bereid zijn om gegevens te delen.

10. Inhoud kinddossier

Voldoende informatie in het kinddossier om de herkomst van het kind te achterhalen

Uit de antwoorden van de centrale adoptieautoriteit van Hongarije en de adoptiedienst in het beslissingskader blijkt dat het kinddossier voldoende informatie bevat om de herkomst van het kind te achterhalen. In de dossiers die VCA n.a.v. kindtoewijzingen heeft mogen ontvangen, blijkt inderdaad dat de kinddossiers informatie bevatten omtrent de sociale en familiale omgeving van het kind, doch niet steeds even omstandig. Vaak wordt de informatie over eventuele siblings schaars weergegeven.

→ **Het kinddossier omvat doorgaans voldoende informatie om de herkomst van het kind te achterhalen.**

Weergave van het volledige traject van het kind in het kinddossier

Het dossier bevat informatie over de identiteit van het kind en de familiale achtergrond, de juridische adoptabiliteit, een psychologische en medische opinie, de ontwikkeling van het kind en enkele foto's.

Uit de dossiers kan doorgaans wel het volledig traject van het kind worden achterhaald, doch niet de inspanningen die geleverd werden op het vlak van alternatieve zorgmaatregelen voor het kind. Bij verdere navraag aan de centrale adoptieautoriteit wordt deze informatie normaliter wel vrijgegeven.

→ **In de praktijk wordt het volledige traject van het kind weergegeven in het dossier of kan deze informatie verkregen worden middels navraag bij de centrale autoriteit.**

Specifieke aandachtspunten:

Hoewel de interlandelijke adopties volgens de Hongaarse wetgeving steeds geheime adopties betreffen, heeft VCA met de Hongaarse centrale adoptie-autoriteit het akkoord gesloten dat de namen van de eerste ouders gedeeld worden indien deze gekend zijn.

3. Beslissing betreffende de huidige samenwerking interlandelijke adoptie met Hongarije

De samenwerking met herkomstland Hongarije vraagt meer verduidelijking via een werkbezoek.

Op basis van bovenstaande overwegingen en de informatie in het ingevulde beslissingskader voor Hongarije, beslist VCA om de samenwerking met Hongarije verder te evalueren. Er wordt een werkbezoek gepland om meer duidelijkheid te creëren rond een mogelijke toekomstige samenwerking.

Tijdens dit werkbezoek zal worden gefocust op de matchingsprocedure, alsook het recht op informatie over herkomst. De samenwerking loopt onverminderd door tot na verduidelijking en definitieve beslissing door VCA.

Indien de Hongaarse adoptieautoriteit geen bereidheid zou tonen om tot afspraken te komen voor de organisatie van een werkbezoek, zal de samenwerking hoe dan ook worden stopgezet.



Ariane Van den Berghe
Vlaams adoptieambtenaar

