

Juridisch deelrapport

Interlandelijke adoptie: juridisch kader, knelpunten en aanbevelingen

Charlotte De Mulder, Thalia Kruger, Frederik Swennen, Wouter Vandenhole¹

Inhoudsopgave

INLEIDING	2
DEEL 1. TERMINOLOGIE	3
A. INTERLANDELIJKE ADOPTIE	3
B. OUDERS EN KIND	3
DEEL 2. OVERZICHT VAN HET JURIDISCHE KADER.....	4
A. INSTRUMENTEN	4
B. ACTOREN.....	7
C. PROCEDURE	8
DEEL 2. ANALYSE EN KNELPUNTEN	13
A. <i>MOETEN</i> WE DE INTERLANDELIJKE ADOPTIE AFSCHAFFEN WEGENS ONVERENIGBAAR MET DE KINDER- EN MENSENRECHTEN? ...	13
B. <i>MOGEN</i> WE DE INTERLANDELIJKE ADOPTIE AFSCHAFFEN WEGENS ONVERENIGBAAR MET DE KINDER- EN MENSENRECHTEN?	15
C. SUBSIDIARITEIT	18
D. HET VERBOD OP FINANCIËEL GEWIN	22
E. VOORKOMING EN SIGNALERING VAN ONTVOERING, HANDEL IN EN VERKOOP VAN KINDEREN	24
F. INZAGE IN HET ADOPTIEDOSSIER.....	28
G. GENOEGDOENING BIJ ONWETTELIJK OF ONWENSELIJK VERLOPEN INTERLANDELIJKE ADOPTIES	31
AANBEVELINGEN	36
BIBLIOGRAFIE	38

¹ Met dank aan mandaatassistente Tine Van Hof en aan aspirant-onderzoeker Tuur Minne uit de masteropleiding UAntwerpen voor hun ondersteuning bij enkele opzoekingen.

Inleiding

1. Deze tekst heeft tot doel een overzicht te geven van het juridische kader inzake interlandelijke adoptie, knelpunten en ongerijmdheden daarin te bespreken, en hierover ten slotte aanbevelingen te doen. De nadruk ligt op de manier waarop regelgeving kan helpen om *misstanden* – in dit deelrapport: onwettelijk of onwenselijk verlopen interlandelijke adopties – in de toekomst te voorkomen enerzijds en herstel te bieden bij dergelijke adopties uit het verleden anderzijds.
2. Het eerste deel van de tekst gaat kort in op de terminologie die in de verschillende instrumenten wordt gebruikt om die adopties aan te duiden waarover het Expertpanel zich heeft gebogen en om de verschillende betrokken familieleden te benoemen.
3. Het tweede deel biedt een overzicht van de wetgevende instrumenten, de actoren en de procedures die in Vlaanderen relevant zijn bij interlandelijke adopties. Ook de internationale verdragen komen hierbij aan bod. België heeft een zogenaamd monistisch systeem waarbij internationale verdragen rechtstreeks toepasselijk zijn zonder omzetting in nationaal recht. Deze verdragen hebben daarom in beginsel voorrang op de nationale wetgeving.² Het nationale juridisch kader wordt toegelicht aan de hand van een chronologisch overzicht van de procedure.

Het tweede deel van de tekst behandelt de knelpunten en ongerijmdheden, en de oplossingen daarvoor. Vertrekpunt is de vraag of interlandelijke adoptie op zichzelf verzoenbaar is met kinder- en mensenrechten en, zo ja, onder welke voorwaarden. In het licht hiervan worden nadere knelpunten besproken in de regelgeving die in Vlaanderen van toepassing is. Daaruit vloeien ten slotte een aantal aanbevelingen voort.

² Zie ook artikel 2 Wetboek Internationaal Privaatrecht (WIPR); M. PERTEGÁS, "Internationale adoptie: algemene problematiek" in P. SENAËVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 303. Dit betekent niet dat burgers zich rechtstreeks op deze verdragen kunnen beroepen (directe werking). Of sprake is van directe werking kan verschillend zijn voor iedere verdragsbepaling en is afhankelijk van de intentie van de verdragspartijen (subjectief criterium) en van de vraag of de verdragsbepaling voldoende duidelijk en precies is (objectief criterium).

Deel 1. Terminologie

A. Interlandelijke adoptie

4. De opdracht door de Vlaamse Regering aan het Expertpanel betreft de **interlandelijke adopties**. Dit zijn adopties die de overbrenging, voor of na de adoptie, van een kind onderstellen van een land van herkomst naar een land van opvang.

Artikel 3, 1° Decreet interlandelijke adoptie verwijst voor een definitie van interlandelijke adoptie (Franse vertaling: *adoption internationale*) naar artikel 360-2 oud Burgerlijk Wetboek (hierna: oud BW). Volgens die bepaling is er in drie gevallen sprake van een interlandelijke adoptie (Frans: *adoption internationale*), “die de interlandelijke overbrenging van een kind onderstelt” (Frans: *impliquant le déplacement international d’un enfant*; afdeling 2 waarvan artikel 360-2 oud BW deel uitmaakt). Dit is zo wanneer het kind:

1° vanuit de Staat van herkomst naar België werd, wordt of moet worden overgebracht, hetzij na zijn adoptie in deze Staat door een persoon of door personen met gewone verblijfplaats in België, hetzij met het oog op een dergelijke adoptie in België of in deze Staat, of

2° in België zijn gewone verblijfplaats heeft en het naar een andere Staat werd, wordt of moet worden overgebracht, hetzij na zijn adoptie in België door een persoon of personen met gewone verblijfplaats in die andere Staat, hetzij met het oog op een dergelijke adoptie in België of in die andere Staat, of

3° in België verblijft zonder gemachtigd te zijn er zich te vestigen of er langer dan drie maanden te verblijven, teneinde er te worden geadopteerd door een persoon of personen die er hun gewone verblijfplaats hebben.

Op die adopties zijn bijzondere regels van toepassing op grond van de ratificatie door België van het Verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de *interlandelijke adoptie* (Frans: *adoption internationale*; Engels: *intercountry adoption*; hierna: Haags Adoptieverdrag). Het verdrag is van toepassing wanneer een kind van een verdragsluitende staat (staat van herkomst) naar een andere verdragsluitende staat (staat van opvang) wordt overgebracht in het kader van of naar aanleiding van een adoptie in deze laatste staat (art. 2 (1) Haags Adoptieverdrag).³ Deze overbrenging maakt de adoptie "interlandelijk".

B. Ouders en kind

5. De verschillende instrumenten verwijzen steevast naar vader, moeder en ouders als de personen die met toepassing van het afstammingsrecht als dusdanig zijn aangeduid bij de geboorte van het kind. In het (herzien) Europees Verdrag van Straatsburg van 27 november 2008 inzake adoptie van kinderen (hierna: Europees Adoptieverdrag (Herzien)) worden zij ook wel aangeduid als de **oorspronkelijke ouders** (Frans: *parents d’origine*). De Vlaamse decreten benoemen deze ouders voorts als afstandsouders (opnieuw *parents d’origine* in de Franse vertaling). Daarmee wordt gewezen op het feit dat die ouder “voor zichzelf heeft uitgemaakt een kind af te staan” (*qui a décidé de céder un enfant*; art. 3, 3° Decreet Interlandelijke adoptie, zie ook art. 3, 4° Decreet Binnenlandse Adoptie). Fijngevoelig is die laatste terminologie bepaald niet. Een ouder maakt dikwijls niet eenvoudigweg voor zichzelf uit om zijn kind te laten adopteren; dat gebeurt dikwijls onder druk van de omstandigheden (zie ook de voorzorgen in art. 348-4, tweede en derde lid oud BW in verband met de geïnformeerde toestemming).

³ Deze definitie wordt verder als uitgangspunt genomen. Zie ook artikel 360-2 oud BW dat een ruimere definitie bevat.

Ook naar het kind toe is de boodschap vreemd dat het vatbaar is voor “afstand” (*cession*), alsof het een goed is. Soms wordt ook de terminologie **biologische ouders** (*parents biologiques*) gebruikt, wat correct lijkt in de mate de afstamming met hen nog niet of niet meer is gevestigd. Hiertegen kan wel het bezwaar worden geopperd dat deze ouders worden herleid tot hun biologische band met het kind, terwijl er zoveel meer kan (hebben) bestaan, ook los van enige juridische band. Wij gebruiken enkel de begrippen oorspronkelijke ouders (de juridische afstamming is gevestigd (geweest)) en biologische ouders (de juridische afstamming is niet (meer) gevestigd).

De personen ten aanzien van wie de adoptie is gevestigd, worden in het Burgerlijk Wetboek stevast aangeduid als adoptanten; slechts éénmaal worden zij – wellicht per ongeluk doordat de bepaling is gekopieerd uit artikel 335 oud BW – ouders genoemd (art. 356-2, laatste lid oud BW). De benaming adoptanten is correct, maar dreigt afbreuk te doen aan het gegeven dat zij met alle ouderlijke rechten en plichten zijn bekleed. Daarom is de terminologie **adoptieouder** (Decreten Binnenlandse Adoptie en Interlandelijke Adoptie) of adoptiefouder (Haags Adoptieverdrag; *parents adoptifs*) wellicht vollediger. De **geadopteerde** wordt soms ook wel adoptiekind genoemd (*enfant adoptif*, art. 353-2, § 1, eerste lid oud BW; art. 8, tweede lid, a) Herzien Europees Adoptieverdrag.

Deel 2. Overzicht van het juridische kader

A. Instrumenten

6. Het **Verdrag over de Rechten van het Kind** (VRK)⁴ is een algemeen verdrag over de mensenrechten van kinderen, dat in art. 21 VRK een aantal voorwaarden stelt waaraan (interlandelijke) adopties moeten voldoen en die hierna uitgebreider aan bod komen: het belang van het kind moet bij interlandelijke adopties de voornaamste overweging zijn; bovendien is interlandelijke adoptie subsidiair aan andere vormen van opvang. Een facultatief protocol bij dit verdrag verbiedt de verkoop van kinderen.⁵

7. Het VRK moedigt staten aan om bilaterale of multilaterale overeenkomsten te sluiten om de doelstellingen van artikel 21 VRK te bevorderen (art. 21 (e) VRK). Het voorbeeld bij uitstek van een

⁴ Door België bekrachtigd op 16 december 1991 en in werking getreden op 15 januari 1992.

⁵ Facultatief protocol van 25 mei 2000 bij het VRK inzake de verkoop van kinderen, kinderpornografie en kinderpornografie (in België in werking getreden op 4 juni 2006).

dergelijke overeenkomst is het **Haags Adoptieverdrag**⁶ van 1993 van de Haagse Conferentie.⁷ De eerste doelstelling van dit verdrag is om kinderen te beschermen bij interlandelijke adopties.⁸ De Belgische wetgever heeft de waarborgen uit het Haags Adoptieverdrag uitgebreid naar alle staten van herkomst, ook wanneer zij geen partij zijn bij het verdrag.⁹

Verschillende Staten en internationale organisaties waren betrokken, waaronder de VN, de VN-vluchtelingencommissie (UNHCR), de *International Social Service (ISS)* en *Defence for Children International (DCI)*.¹⁰

Verschillende staten van herkomst¹¹ waarmee Vlaanderen een adoptiesamenwerking heeft, hebben het verdrag bekrachtigd (o.m. Bulgarije, Burkina Faso, China, India, Kazachstan, Portugal, Thailand), maar anderen niet (zoals Ethiopië,¹² Rusland,¹³ Oeganda¹⁴).

8. Op Europees niveau werd binnen de **Raad van Europa** een verdrag betreffende de adoptie van kinderen aangenomen in 1967. Dit verdrag werd herzien in 2008 (**Europees Adoptieverdrag (Herzien)**). Het verdrag maakt geen onderscheid tussen binnenlandse en interlandelijke adopties en bevat slechts twee bepalingen die exclusief betrekking hebben op interlandelijke adoptie.¹⁵ België is één van de slechts tien verdragsstaten.¹⁶ Dit kleine aantal ratificaties beperkt de impact van het verdrag op interlandelijke adopties.

Daarnaast is ook het **Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)** relevant. Hoewel dit verdrag geen uitdrukkelijke verwijzingen bevat naar interlandelijke adopties, is de rechtspraak van het

⁶ Verdrag van Den Haag van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie; dit verdrag werd door België ondertekend op 27 januari 1999 en is op 1 september 2005 in werking getreden; Wet van 24 juni 2004 houdende instemming met het Verdrag inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie, *BS* 6 juni 2005 en voor Vlaanderen: Decreet van 8 mei 2002 houdende instemming met het verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, ondertekend te Den Haag op 29 mei 1993, *BS* 18 juni 2002. Het WIPR (artt. 66-72), het oud Burgerlijk Wetboek (oud BW) en het Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.) zijn ook aangepast aan de voorschriften van het verdrag.

⁷ De Haagse Conferentie is een intergouvernementele Organisatie die zich bezighoudt met de opstelling, de implementatie en het opvolgen van internationale verdragen in het domein van het internationaal privaatrecht; zie <https://www.hcch.net/en/about>.

⁸ Preambule van het Haags Adoptieverdrag.

⁹ Dit is in overeenstemming met de aanbeveling van de Bijzondere Commissie onder het Verdrag. Report and conclusions of the special commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption, 28 November-1 December 2000, 31, nr. 56; M. TRAEEST "De incorporatie in het Belgische recht van het Haagse verdrag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie" in P. SENAËVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 265; zie ook Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, "Guide to Good Practice No 1: The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention", <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>, p. 134-135, § 635.

¹⁰ G. PARA-ARANGUREN 1993, § 23.

¹¹ Voor de staten van herkomst en opvang in het algemeen, zie <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6221&dtid=42>. Voor herkomstlanden van kinderen naar Vlaanderen, zie Kind & Gezin, Vlaams Centrum voor Adoptie, "Activiteitenverslag Adoptie 2019", <https://www.vlaanderen.be/publicaties/activiteitenverslag-adoptie>, 40 e.v. (hierna Activiteitenverslag Adoptie 2019).

¹² Tot in 2017 kwamen er veel kinderen uit Ethiopië naar België. Dit land heeft het Adoptieverdrag nooit ondertekend en kent een hobbelig parcours: zie J. BUNN, "Regulating Corruption in Intercountry Adoption," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2019, 52, (685) 702 e.v.

¹³ Rusland heeft het verdrag wel ondertekend, maar nooit bekrachtigd. Wereldwijd komen veel adoptiekinderen uit Rusland (zie P. SELMAN, "Global Statistics for Intercountry Adoption: Receiving States and States of origin 2005-2018", <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>), 2019, maar in Vlaanderen niet (zie cijfers in het Activiteitenverslag Adoptie 2019, 46-49).

¹⁴ Tot in 2016 kwamen er verschillende kinderen uit Oeganda naar België, maar door een probleem in de toepassing van de Oegandese wetgeving, die vereiste dat de adoptieouders reeds gedurende een bepaalde termijn voor de kinderen zorgden, zaten verschillende kinderen en adoptieouders vast.

¹⁵ Artikel 12 m.b.t. nationaliteit en artikel 15 m.b.t. vragen tot informatie van andere Verdragsstaten.

¹⁶ Van de 47 lidstaten bij de Raad van Europa. Het Verdrag is in België in werking getreden op 1 september 2015.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wel relevant voor een aantal knelpunten inzake interlandelijke adoptie, o.a. met betrekking tot de toestemmingen, het recht op identiteit, en met betrekking tot de vraag of het recht op eerbiediging van het privé- en familieleven een recht om te adopteren omvat. Op dit laatste heeft het Hof reeds een negatief antwoord gegeven.¹⁷

9. Er is geen **Europese Unie**-wetgeving op het gebied van (interlandelijke) adoptie. Wel is het Haags Adoptieverdrag van toepassing in alle EU-lidstaten en heeft dit zodus in de EU al tot veel vooruitgang geleid op het gebied van welzijn en rechten van kinderen.¹⁸

10. In **België** is adoptie ten slotte een gedeelde bevoegdheid van de federale overheid en de gemeenschappen.

De **federale overheid** is bevoegd voor het uitwerken van de regels van burgerlijk recht (voorwaarden voor adoptie, vormen, gevolgen en herroeping van de adoptie), gerechtelijk recht (procedure voor de familierechtbank) en internationaal privaatrecht (bepaling van welk recht van toepassing is, ratificatie van verdragen hierover en de officiële erkenning van adopties uitgesproken in het buitenland).¹⁹ De relevante bepalingen zijn terug te vinden in het oud²⁰ Burgerlijk Wetboek (oud BW), het Gerechtelijk Wetboek (Ger. W), het Wetboek Internationaal Privaatrecht (WIPR) en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie.

De **Gemeenschappen** zijn bevoegd voor de organisatie van hulp en bijstand aan, en begeleiding van, personen en betrokken families²¹ en m.n. voor de voorbereiding, de bemiddeling en de nazorg inzake adoptie.²² In dit verband zijn vooral het Decreet interlandelijke adoptie²³ en zijn uitvoeringsbesluiten relevant.²⁴

In het licht van deze gedeelde bevoegdheid werd een samenwerkingsakkoord²⁵ gesloten over het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden.²⁶

¹⁷ EHRM 17 januari 2017, nr. 6033/13, *A.H. and others v Russia*, §§ 377 en 415.

¹⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2011 over internationale adoptie in de Europese Unie, P7_TA(2011)0013 en nadien Resolutie van 2 februari 2017 van het Europees Parlement met aanbevelingen aan de Commissie over de grensoverschrijdende aspecten van adoptie (2015/2086(INL), nr. 13; European Commission, Follow up to the European Parliament resolution of 2 February 2017 on cross border aspects of adoptions, SP(2017)188, 10 April 2017.

¹⁹ Advies RvS nr. 38.458/3 van 26 mei 2005 bij het ontwerp van decreet tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 371/1, 52. Dit volgt uit de bevoegdheid van de federale overheid voor het bepalen van de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van minderjarigen en van de familie, zoals die zijn vastgesteld in het Burgerlijk Wetboek en in de wetten tot aanvulling ervan (art. 5, § 1, II, 6°, a, oud BWHI).

²⁰ De term *oud* wijst er niet op dat die bepalingen niet meer in werking zouden zijn; wel dat zij geen deel uitmaken van het (nieuw) oud BW dat momenteel stapsgewijs wordt ingevoerd.

²¹ Artikel 5, § 1, II, 1° en 6° oud BWHI.

²² Advies RvS nr. 38.458/3 van 26 mei 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 371/1, 52.

²³ Decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, *BS* 2 maart 2012.

²⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2013 betreffende het inzagerecht en de bemiddeling bij interlandelijke adoptie, *BS* 6 mei 2013 en Besluit van de Vlaamse Regering van 19 februari 2016 betreffende de voorbereiding bij adoptie, *BS* 24 maart 2016.

²⁵ Samenwerkingsakkoord van 12 december 2005 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de tenuitvoerlegging van de Wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *BS* 23 maart 2006.

²⁶ De mogelijkheid hiertoe werd voorzien in artikel 13 Wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie.

B. Actoren

11. Essentieel onder het Haags Adoptieverdrag is de samenwerking tussen de verdragsstaten.²⁷ De samenwerking vindt plaats tussen **centrale en bevoegde autoriteiten** (art. 7 Haags Adoptieverdrag).

Iedere verdragsstaat heeft de verplichting om een *centrale* autoriteit aan te duiden (art. 6, eerste lid Haags Adoptieverdrag). De centrale autoriteiten staan in voor de juiste toepassing van de regels en het goed functioneren van het systeem. België heeft zowel een **Federale Centrale Autoriteit voor adoptie** (FCA)²⁸, als centrale autoriteiten van de gemeenschappen.²⁹ In Vlaanderen is de centrale autoriteit het **Vlaams Centrum voor Adoptie** (VCA), dat onderdeel is van Kind en Gezin.³⁰

Bevoegde autoriteiten³¹ leggen grensoverschrijdende contacten en helpen bij het zoeken van geschikte ouders voor adoptiekinderen.³² De bevoegde autoriteiten zijn in Vlaanderen de **adoptiediensten**. Deze staan in voor de adoptiebemiddeling³³, de plaatsing van het kind in Vlaanderen en de nazorg. Adoptiebemiddeling is in Vlaanderen enkel mogelijk door adoptiediensten erkend door de Vlaamse Gemeenschap (zie artikel 359-1 oud BW).³⁴ Adoptiebemiddeling zonder de vereiste erkenning is strafbaar (art. 27, § 1 Decreet interlandelijke adoptie, zie ook art. 391*quinquies* Sw.). In Vlaanderen kan Kind en Gezin drie adoptiediensten erkennen voor interlandelijke adopties.³⁵ Dit zijn thans Ray of Hope, het Kleine Mirakel en Fiac-Horizon.³⁶ Vanaf 1 januari 2023 zal Kind en Gezin nog maar 1 adoptiedienst erkennen voor dergelijke adopties.³⁷

12. Adoptiediensten gaan met het oog op adoptiebemiddeling samenwerkingen aan met **buitenlandse kanalen**. Een buitenlands kanaal is een instantie, instelling of persoon in de staat van herkomst die bij interlandelijke adoptie bemiddelt (art. 3, 6° Decreet interlandelijke adoptie). Samenwerking met buitenlandse kanalen is enkel mogelijk mits goedkeuring van het kanaal door het VCA (art. 15, § 2, 4° Decreet interlandelijke adoptie) nadat een kanaalonderzoek werd uitgevoerd.³⁸ Hierbij brengt het VCA in een eerste fase een advies uit over de mogelijkheden van het herkomstland tot, en de eventuele

²⁷ Het belang van samenwerking tussen staten van herkomst en staten van opvang om de groeiende vermarkting van interlandelijke adopties tegen te gaan werd ook benadrukt door de Parliamentary Assembly van de Raad van Europa; PACE, 'Recommendation 1443 on international adoption: respecting children's rights', 26 januari 2000, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16775&lang=en>.

²⁸ Deze valt onder FOD justitie.

²⁹ M. TRAEST 2006, 256. Dit is uitdrukkelijk toegelaten onder het Haags Verdrag: artikel 6.2 Haags Adoptieverdrag.

³⁰ Artikel 3, 8° Decreet interlandelijke adoptie; België heeft in totaal dus vier centrale autoriteiten; zie <https://www.hcch.net/en/states/authorities/details3/?aid=670>.

³¹ Accredited bodies in de zin van artikel 9-11 Haags Adoptieverdrag.

³² T. KRUGER en J. VERHELLEN, *Internationaal privaatrecht (IPR): de essentie*, Brugge, Die Keure, 2019, 273.

³³ Adoptiebemiddeling wordt omschreven als elke activiteit van een tussenpersoon die ertoe strekt een adoptie van een kind te realiseren (art. 3, 4° Decreet interlandelijke adoptie).

³⁴ Het Haags Adoptieverdrag legt aan verdragsstaten op om toezicht te houden op de samenstelling en functionering van 'vergunninghoudende instellingen' (art. 11c).

³⁵ Vóór 2012 werden in Vlaanderen vier adoptiediensten erkend. Dit betrof een consolidatie van de toestand in de praktijk bij de totstandkoming van het Decreet van 15 juli 2005 tot regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen, BS 16 september 2006. Dit decreet werd opgeheven door het huidige Decreet interlandelijke adoptie.

³⁶ Zie de website van de FOD Justitie: https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/kinderen_en_jongeren/adoptie/contact. Zie voor de taken van de adoptiediensten art. 15 Decreet interlandelijke adoptie.

³⁷ Artikel 14 Besluit Vlaamse Regering 24 mei 2019 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2013 betreffende het inzage-recht en de bemiddeling bij interlandelijke adoptie, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 februari 2016 betreffende de bemiddeling, nazorg en inzage bij binnenlandse adoptie en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 februari 2016 betreffende de voorbereiding bij adoptie, BS 20 augustus 2019.

³⁸ Het Haags Adoptieverdrag bepaalt immers dat vergunninghoudende instellingen enkel in een ander verdragsstaat kunnen optreden indien deze door beide Staten daartoe zijn gemachtigd (art. 12).

knelpunten bij een, adoptiesamenwerking.³⁹ De wetgeving en plaatselijke procedures in de staat van herkomst worden getoetst aan het Haags Adoptieverdrag en aan de Belgische wetgeving.⁴⁰ Na het advies beslist de adoptiedienst of het de VCA een inlichtingendossier bezorgt over het kanaal (art. 4, § 1 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). De VCA zal het kanaal vervolgens evalueren, waarna het kanaal voorlopig kan worden goedgekeurd (art. 7 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Na de voorlopige goedkeuring kan de adoptiedienst een bepaald aantal proefdossiers opstarten, waarover op regelmatige basis wordt gecommuniceerd aan het VCA (art. 9, § 1 Besl. VI. Reg.)⁴¹ Pas nadat de volledige werking van het kanaal positief is geëvalueerd, beslist het VCA tot opening van het kanaal (art. 11 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Het VCA beschikt hierna steeds over de mogelijkheid een kanaal stop te zetten, op te schorten of bijkomende verplichtingen op te leggen aan de adoptiedienst (art. 12, § 2 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013).

C. Procedure

13. Alle kandidaat-adoptieouders met gewone verblijfplaats in België moeten een **adoptievoorbereiding** volgen.⁴²

In Vlaanderen dienen de kandidaat-adoptieouders zich daartoe *aan te melden* bij het VCA, dat hen registreert.

De eigenlijke voorbereiding wordt voorafgegaan door een collectieve *informatiesessie* bij het Steunpunt Adoptie (art. 4 Decreet interlandelijke adoptie). Gelet op het principe van instroombeheer, stromen niet alle kandidaat-adoptieouders na deze informatiesessie automatisch door naar de voorbereiding.⁴³ Het doel is om tot een betere afstemming te komen tussen de instroom van kandidaat-adoptieouders ten aanzien van het aantal adopteerbare kinderen.

Bij de eigenlijke voorbereiding door het Steunpunt Adoptie krijgen de kandidaat-adoptieouders zowel algemene informatie over adoptie als informatie die specifiek betrekking heeft op interlandelijke adopties (art. 6 Decreet interlandelijke adoptie).

14. Vervolgens dienen de kandidaat-adoptieouders een **geschikheidsvonnis** te bekomen bij de familierechtbank (art. 361-1, eerste lid oud BW).⁴⁴ In het kader hiervan wordt een maatschappelijk onderzoek gevoerd om inzicht te krijgen in de geschiktheid tot adopteren van de kandidaat-adoptieouders (art. 1231-1/4 Ger.W.). Dit onderzoek wordt in Vlaanderen uitgevoerd door de dienst voor

³⁹ Dit echter op voorwaarde dat het VCA niet reeds onmiddellijk tegenindicaties kan geven, zoals bijvoorbeeld onduidelijkheid over een moratorium wegens wetswijzigingen ter plaatse, een zware ramp die adopties voorlopig uitsluit, oorlog enz; Activiteitenverslag Adoptie 2019, 35.

⁴⁰ Activiteitenverslag Adoptie 2019, 34. België kan immers enkel interlandelijke adopties uit andere verdragsstaten erkennen als de autoriteiten in het herkomstland de voorschriften van het Verdrag volgden (art. 23.1 Haags Adoptieverdrag).

⁴¹ In 2019 waren 12 landen in proeffase, Activiteitenverslag Adoptie 2019, 35.

⁴² Art. 5.b) Haags Adoptieverdrag.

⁴³ F. WOUTERS, "Art. 5-6 Decreet Interlandelijke 20 januari 2012" in P. SENAEVE en F. SWENNEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, III, Bijzondere wetgevingen-decreet interlandelijke adoptie*, Mechelen, Kluwer, 2016, 3, nr. 4.

⁴⁴ Ook het vereiste dat de adoptieouders geschikt moeten zijn gevonden staat in het Haags Adoptieverdrag (art. 5a). De procedure die moet worden gevolgd is dezelfde als deze bij binnenlandse adoptie (art. 1231-1/1-1231-1/8 ev. Ger. W.), dit sinds de Wet van 6 juli 2017 houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 24 juli 2017. Artikel 1231-1/1 Ger.W. verwijst echter enkel naar artikel 346-1/1, eerste lid oud BW dat betrekking heeft op *binnenlandse adoptie*. Er is echter geen twijfel over de bedoeling van de wetgever om deze procedure ook van toepassing te maken op interlandelijke adoptie. Dit blijkt ook uit artikel 361-2 oud BW waarin wordt verwezen naar de artikelen 1231-1/ en 1231-1/14 Ger. W. en uit artikel 1231-1/8 Ger. W. waarin wordt verwezen naar artikel 361-2 oud BW.

maatschappelijk onderzoek van de CAWs.⁴⁵ Daarnaast wordt door het Openbaar Ministerie ook een moraliteitsonderzoek gevoerd (art. 1231-1/5 Ger.W.). Het geschiktheidsvonnis moet worden verkregen alvorens enige stappen met het oog op een adoptie worden gezet.⁴⁶ Voordien is in principe ieder contact verboden tussen enerzijds de kandidaat-adoptieouders en anderzijds de bloedverwanten van het kind of enig ander persoon die het onder zijn bewaring heeft of van wie de toestemming in de adoptie is vereist (art. 363-1 oud BW; art. 29 Haags Adoptieverdrag).⁴⁷

15. Na het verkrijgen van een geschiktheidsvonnis kunnen de kandidaat-adoptieouders een beroep doen op een adoptiedienst met het oog op de **matching**. De matching heeft betrekking op de koppeling van de gegevens van de kandidaat-adoptieouders enerzijds en deze van de mogelijke geadopteerde anderzijds.⁴⁸ Kandidaat-adoptieouders zijn niet verplicht om samen te werken met een erkende adoptiedienst. Zij kunnen de adoptie ook zelfstandig tot stand brengen (art. 3, 7° en 14 Decreet interlandelijke adoptie). Bij een zelfstandige adoptie stellen de kandidaat-adoptieouders zelf een inlichtingendossier samen, op basis waarvan de VCA een kanaalonderzoek voert (art. 20, § 2, 6° b) en 24, § 1 Decreet interlandelijke adoptie). Als het kanaal wordt goedgekeurd, kan de buitenlandse bevoegde overheid een kind toewijzen en het kinddossier aan de VCA bezorgen.⁴⁹ De zelfstandige adoptieouder draagt echter volledig zelf de verantwoordelijkheid voor het goed verloop van de kindtoewijzing in het land van herkomst (art. 24, § 1 Decreet interlandelijke adoptie).⁵⁰ Zelfstandige adopties van niet-gekende kinderen komen niet dikwijls voor.⁵¹

16. Bij iedere interlandelijke adoptie dient een **rapport** te worden opgesteld over de kandidaat-adoptieouders (art. 361-2/1 oud BW en artikel 15 Haags Adoptieverdrag). Op basis hiervan moet de bevoegde autoriteit van de staat van herkomst de persoon of de personen kunnen aanwijzen die het kind de meest geschikte omgeving en de beste waarborgen voor een goede adoptie kunnen bieden (art. 361-2/1 oud BW). Dit rapport wordt in Vlaanderen opgesteld door de adoptiedienst⁵² of, in het

⁴⁵ In Vlaanderen werd de dienst voor maatschappelijk onderzoek aangewezen door Kind en Gezin op grond van artikel 11 Decreet interlandelijke adoptie en artikel 27 Besl. Vl. Reg. 19 februari 2016; zie ook art. 1231-1/4 Ger. W.

⁴⁶ M. TRAEST, "Interlandelijke adoptie na de wet van 24 april 2003", *RW* 2003-04, (1361) 1367; I. MARTENS, "Adoptie. Hervorming van intern en interlandelijk adoptierecht", *NJW* 2006, (338), nr. 141, (338) 356.

⁴⁷ Van dit verbod kan in bepaalde gevallen worden afgeweken, bv. bij intra-familiale adopties. Het verdrag verbiedt het voorafgaand contact met het kind niet. Dit was een bewuste keuze, omdat de onderhandelaars oordeelden dat contact met het kind niet hetzelfde risico tot misbruik zou inhouden als contact met de geboorteouders: G. PARA-ARANGUREN, "Explanatory Report on the Convention on the Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption", <https://assets.hcch.net/docs/78e18c87-fdc7-4d86-b58c-c8fdd5795c1a.pdf>, 1993, nr. 499.

⁴⁸ Op basis van de internationale samenwerking tussen centrale autoriteiten of vergunninghoudende instellingen, art. 15 en 16 Haags Adoptieverdrag.

⁴⁹ T. KRUGER, "Regularisatie van bepaalde adopties", *RW* 2012-13, (1598) 1598.

⁵⁰ F. WOUTERS, "Art. 24 Decreet 20 januari 2012" in P. SENAËVE en F. SWENNEN (eds.), nr. 9.

⁵¹ Zie activiteitenverslag Adoptie 2019, 57.

⁵² Mits het VCA haar goedkeuring heeft gegeven. Voordien werd dit rapport opgesteld door het Openbaar Ministerie (zie oud artikel 1231-32 Ger. W.). Er dient hierbij wel nog een wijziging plaats te vinden van het samenwerkingsakkoord inzake adoptie; zie advies RvS van 28 september 2016, nr. 59.944/2-3 bij het wetsontwerp houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *Parl.St.* kamer 2016-17, nr. 2259/1, 345. De goedkeuring door het Vlaams parlement van deze wijziging is thans hangende; Ontwerp van decreet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 18 februari 2020 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 12 december 2005 tussen de Federale Staat de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de tenuitvoerlegging van de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 438/1.

geval van een zelfstandige adoptie, door het VCA.⁵³ De opstelling gebeurt op basis van een model dat zal worden vastgelegd door de Vlaamse Gemeenschap.⁵⁴

17. Een ander belangrijk onderdeel van de matching vormt de controle van de **kindstudie** door de adoptiedienst (art. 15, § 2, 1° Decreet interlandelijke adoptie).⁵⁵ Deze bevat gegevens omtrent de identiteit van het kind, zijn adopteerbaarheid, zijn persoonlijke achtergrond, zijn gezinssituatie, zijn medisch verleden en dat van zijn familie, zijn sociaal milieu alsmede zijn bijzondere behoefte (art. 361-3, 2° oud BW). De bevoegde autoriteit van de staat van herkomst is verantwoordelijk voor het opstellen van de kindstudie (art. 16 (1) a) Haags Adoptieverdrag). De studie is van belang is bij het bepalen van de adopteerbaarheid door de staat van herkomst waarop de staten van opvang controle moeten kunnen uitoefenen.

18. Pas na ontvangst van de kindstudie motiveert de adoptiedienst bij het VCA de **toewijzing** van een bepaald kind aan een bepaalde kandidaat-adoptant, die de toewijzing dan moet aanvaarden.

19. Daarnaast wordt nagegaan of de personen, instellingen en autoriteiten van wie de **toestemming** is vereist, deze toestemming hebben gegeven (zie art. 361-4, 3° d) – h) oud BW; art. 4, c), 16, c) en 23.1 Haags Adoptieverdrag). Wanneer de adoptie wordt uitgesproken in de staat van herkomst, dan bepaalt deze laatste welke regels van toepassing zijn op de toestemming. Wanneer de adoptie wordt uitgesproken in België, wordt de toestemming in beginsel beheerst door het recht van de staat van herkomst (art. 68, eerste lid WIPR).⁵⁶ De toestemming kan pas worden gegeven *na* de geboorte van het kind (art. 361-4, 3° f) oud BW; art. 4, c), 4° Haags Adoptieverdrag). Het Haags Adoptieverdrag vereist dat het kind, rekening houdend met de leeftijd en peil van ontwikkeling, ingelicht is en vrijwillig toestemming heeft gegeven indien de toestemming vereist is; daarnaast moeten de wensen en meningen van het kind in aanmerking worden genomen (art. 4, d). De toestemming van de geadopteerde die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt is in België steeds vereist ongeacht het recht dat van toepassing is op de toestemming van de geadopteerde (art. 358, eerste lid *juncto* art. 348-1 oud BW).⁵⁷

20. Zowel de bevoegde autoriteit van de staat van herkomst als het VCA dienen schriftelijk hun **goedkeuring** te geven aan de beslissing om het kind aan de adoptant(en) toe te vertrouwen (art. 361-3, 5° oud BW; art. 17 Haags Adoptieverdrag). Het VCA zal dit doen aan de hand van de verificatie van het kinddossier.⁵⁸

21. Nadat de goedkeuringen werden gegeven en is voldaan aan voormelde voorwaarden⁵⁹, kan het kind worden overgebracht naar België: ofwel om een adoptie in België uit te spreken ofwel nadat de adoptie in het land van herkomst is uitgesproken (het meest voorkomende geval).

⁵³ Zie art. 27/1 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013.

⁵⁴ Artikel 8 samenwerkingsakkoord van 18 februari 2020 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 12 december 2005 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake de tenuitvoerlegging van de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, VR 2020 2905 DOC.0520/4.

⁵⁵ F. WOUTERS, "Art. 15 Decreet 20 januari 2012" in P. SENAËVE en F. SWENNEN (eds.) 2019, 8, nr. 18.

⁵⁶ Voor *volle* adoptie geldt daarnaast nog een voorrangsregel (art. 358, tweede lid oud BW). Zie ook art. 4, c), 4° Haags Adoptieverdrag en verder artikel 359-2 *juncto* artikel 361-4, 1°, b) en c) oud BW en artikel 27 Haags adoptieverdrag.

⁵⁷ I. MARTENS 2006, (338) 355; M. TRAEEST 2006, 265.

⁵⁸ Hierbij wordt teruggekoppeld naar het kanaalonderzoek. Verslag van de hoorzitting en gedachtewisseling, *Parl. St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1988/1, 7.

⁵⁹ Zie artikel 361-3 oud BW. Naast de voorwaarden die hiervoor aan bod kwamen, is ook vereist dat het bewijs werd geleverd dat de wet het kind toelaat of zal toelaten België binnen te komen en er permanent te verblijven (art. 361-3, 4° oud BW, art. 18 Haags Adoptieverdrag).

22. De Belgische familierechtbank is bevoegd om een interlandelijke adoptie **uit te spreken** indien (een van) de adoptant(en) of de geadopteerde Belg is of zijn gewone verblijfplaats in België heeft (art. 66, eerste lid WIPR). Wanneer de adoptie wordt uitgesproken door de Belgische rechter, is het Belgisch procesrecht van toepassing (art. 69 WIPR).⁶⁰ De adoptieprocedure verloopt in dit geval grotendeels zoals bij binnenlandse adoptie.⁶¹

23. De overgrote meerderheid van interlandelijke adopties wordt uitgesproken door een rechter in de staat van herkomst.⁶² In dit geval moet de adoptiebeslissing in België worden **erkend**. Enkel de FCA is bevoegd om het buitenlands adoptievonnis te erkennen (art. 72 WIPR en art. 366-2 oud BW).

Voor adopties onder het Haags Adoptieverdrag geldt een bijzonder erkenningsregime. Een adoptie die is tot stand gekomen onder het verdrag, wordt in België van rechtswege erkend op voorwaarde dat zij door de bevoegde autoriteit van de staat waar de adoptie is tot stand gekomen, in overeenstemming met het verdrag is verklaard (art. 23, 1 Haags Adoptieverdrag; art. 364-1 oud BW).⁶³ Dit moet blijken uit een getuigschrift afgegeven aan de FCA door de bevoegde autoriteit van de staat van herkomst (art. 23, 1 Haags Adoptieverdrag; art. 364-2 oud BW).⁶⁴ Weigering van de erkenning is slechts mogelijk bij een kennelijke strijdigheid met de openbare orde (art. 364-1, laatste lid oud BW en art. 24 Haags Adoptieverdrag).

Adopties die *niet* worden beheerst door het Haags Adoptieverdrag, kunnen slechts worden erkend indien de procedure in artikel 365-1 tot en met 366-1 oud BW werd nageleefd (art. 72 WIPR). Hieruit volgt o.m. dat de adoptieouders met gewone verblijfplaats in België de Belgische adoptieprocedure moeten hebben gevolgd (art. 361-1 tot 361-4 oud BW). De erkenning kan, indien de juiste procedure werd gevolgd, slechts in een beperkt aantal gevallen worden geweigerd (art. 365-2, tweede lid oud BW).

24. Nadat de adoptie is uitgesproken, in voorkomend geval is erkend, wordt door de Gemeenschappen **de nazorg** georganiseerd.⁶⁵ Deze wordt in Vlaanderen in de eerste plaats aangeboden door de adoptiediensten (zie art. 20-21 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Aangezien het voor de betrokkenen niet steeds wenselijk is om problemen aan te kaarten bij de dienst die instond voor de adoptiebemiddeling⁶⁶, wordt ook in nazorg voorzien door het Steunpunt Adoptie (art. 15 Besl. VI. Reg. 19 februari 2016). De Bijzondere Commissie van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht beveelt aan dat Staten specifieke nazorgdiensten oprichten.⁶⁷

⁶⁰ M. PERTEGÁS 2006, 321.

⁶¹ I. MARTENS 2006, (338) 358; M. TRAEST 2006, 280. Zie voor de procedure en afwijkende regels ten opzichte van de binnenlandse adoptie: art. 1231-41 tot 1231-45 Ger.W.

⁶² Een overzicht van de procedures in de staten van herkomst is beschikbaar op de website van Kind en Gezin: <https://www.kindengezin.be/adoptie/herkomstlanden/> en de 'Country Profiles' opgemaakt onder het Haags Adoptieverdrag: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6221&dtid=42> (zie vraag 27). Enkel bij interlandelijke adoptie vanuit de Filipijnen en Marokko (na uitspraak in Marokko van de kafala) wordt de adoptie in België uitgesproken. In Slowakije en de Verenigde Staten kan de adoptie zowel in de staat van herkomst als in België worden uitgesproken.

⁶³ Dit is vereist onder artikel 23.1. Haags Adoptieverdrag

⁶⁴ I. MARTENS 2006, (338) 359.

⁶⁵ Volgens het Activiteitenverslag Adoptie van de VCA (2019) vragen alle herkomstlanden een bepaalde vorm van nazorg (p. 11). Adoptieouders betalen hiervoor een bijdrage en Adoptiediensten krijgen hiervoor ook een subsidie (*ibid.* p. 12).

⁶⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1430/3; F. WOUTERS, "Artikel 7 Decreet 20 januari 2012" in P. SENAËVE en F. SWENNEN (eds.) 2019, 3, nr. 2.

⁶⁷ Conclusions and Recommendations adopted by the Fourth Meeting of the Special Commission on the practical operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention (2015), <https://assets.hcch.net/docs/858dd0aa-125b-4063-95f9-4e9b4afd3719.pdf> (geconsulteerd 12 januari 2021), nr. 18.

25. De nazorg bestaat standaard uit twee bezoeken door de Adoptiedienst in de eerste 15 maanden na de adoptie. Daarna kunnen adoptieouders en geadopteerden contact opnemen met de adoptiedienst, VCA, Steunpunt adoptie of erkende trefgroepen of lotgenotengroepen voor verdere hulpvragen.⁶⁸

Een belangrijk onderdeel van de nazorg betreft het **inzagerecht** van de geadopteerde in zijn adoptiedossier. Dit recht komt aan de geadopteerde toe vanaf de leeftijd van twaalf jaar (art. 25, § 2 Decreet interlandelijke adoptie). De inzage in het adoptiedossier zal vanaf half 2021 gebeuren via het Vlaams afstammingscentrum.⁶⁹ De geadopteerde dient hierbij zijn aanvraag aan dit centrum te richten, waarna de inzage, naar keuze, kan worden verleend door het afstammingscentrum, het VCA of de adoptiedienst (art. 25, § 5 Decreet interlandelijke adoptie). De decreetgever heeft helaas geen rekening gehouden met de opstartperiode voor het Vlaams afstammingscentrum, zodat theorie en praktijk (nog) niet overeenstemmen.

⁶⁸ <https://www.kindengezin.be/adoptie/nazorg/> (geconsulteerd 12 januari 2021).

⁶⁹ Decreet van 26 april 2019 houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank, BS 17 juni 2019 (hierna decreet afstammingscentrum). Het verlenen van inzage aan de geadopteerde hoort niet meer tot de taken van de Vlaamse adoptieambtenaar (art. 41 Decreet afstammingscentrum).

Deel 2. Analyse en knelpunten

A. Moeten we de interlandelijke adoptie afschaffen wegens onverenigbaar met de kinder- en mensenrechten?

26. De meest fundamentele vraag in de materie van interlandelijke adopties is of het behoud van dergelijke adopties verenigbaar is met het geldende kinder- en mensenrechtelijke kader. Op basis van de kinderrechten *in ruime zin* is bepleit dat de interlandelijke adoptie moet worden afgeschaft, vandaar dat die vraag ook hier niet uit de weg gegaan kan worden.⁷⁰

Het antwoord luidt dat kinderrechtelijke argumenten *juridisch* gezien aanzetten tot een restrictieve benadering van interlandelijke adoptie in wetgeving en beleid, maar niet nopen tot het afschaffen van interlandelijke adopties.

27. **Artikel 21 VRK** verbiedt de interlandelijke adoptie geenszins. Aan staten die deze toelaten of erkennen legt het wel een verhoogde verplichting op om ervoor te zorgen dat het **belang van het kind** de voornaamste overweging is (*the paramount consideration*). Dat is een striktere vereiste dan in de algemene bepaling over het belang van het kind (art. 3 VRK), waar het belang van het kind slechts *een* hoofdoverweging (*a primary consideration*) is. Bij adoptie primeert het belang van het kind met andere woorden over de belangen en rechten van anderen.

Het VRK vereist daarnaast dat interlandelijke adoptie veeleer de uitzondering is dan de regel.⁷¹ Artikel 21 (b) VRK voert in dit verband de **subsidiariteit** in: interlandelijke adoptie is enkel te beschouwen als een alternatieve vorm van zorg indien het kind in de staat van herkomst niet terecht kan in pleegzorg of een adoptiegezin, of er daar niet op enige gepaste wijze voor kan worden gezorgd. Bovendien legt artikel 21 (d) VRK verdragspartijen de verplichting op om ervoor te zorgen dat de plaatsing in het kader van interlandelijke adoptie geen onbehoorlijk financieel voordeel oplevert voor de betrokkenen.

Artikel 21 VRK dwingt dus tot een beleidsmatige restrictieve benadering, maar sluit interlandelijke adoptie niet *a priori* uit.⁷²

28. Het **belang van het kind** is een open norm die vatbaar is voor uiteenlopende interpretaties. Het belang van het kind wordt aangevoerd zowel ter verdediging als ter afwijzing van interlandelijke adoptie. Bovendien kan het belang van het kind worden bepaald in een concreet adoptiedossier (is *deze* adoptie in het belang van *dit* kind?) dan wel meer in het algemeen (is de rechtsfiguur van internationale adoptie in het belang van kinderen in het algemeen)?

In het *algemeen* zijn volgens het VN-Comité voor de rechten van het kind relevante elementen om het belang van het kind te bepalen: de mening van de kinderen, hun (religieuze en culturele) identiteit, het behoud van de gezinsomgeving en de ruimere omgeving – waarbij economische redenen of materiële armoede geen verantwoording voor de scheiding van ouders en kind kunnen bieden, zorg, bescherming en veiligheid gericht op het welzijn en de ontwikkeling van het kind, de situatie van kwetsbaarheid, het recht op gezondheid en het recht op onderwijs.⁷³

⁷⁰ RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *Bezinning op Interlandelijke Adoptie*, 2016, Den Haag, https://www.rsj.nl/binaries/Bezinning_interlandelijke_adoptie_tcm26-174311.pdf

⁷¹ B.D. MEZMUR, "Intercountry adoption as a measure of last resort in Africa: Advancing the rights of a child rather than a right to a child" *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* 2009, 86.

⁷² W. VANDENHOLE, "Interlandelijke adoptie: tijd voor uitfaseren", *TJK* 2017, 110.

⁷³ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, General Comment n° 14 'The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)', 29 mei 2013, CRC/C/GC/14, §§ 51-79.

In de afweging zijn die elementen allemaal relevant, maar kunnen ze met elkaar in conflict komen. Doorslaggevend bij de prioritering van bepaalde elementen is de finaliteit van de oefening, namelijk het volle en effectieve genot van de kinderrechten verzekeren, evenals de holistische ontwikkeling van het kind.⁷⁴

Concreet kan de bepaling van het belang van het kind gebeuren in functie van het gezinsleven, duurzaamheid van de regeling en continuïteit in de opvoeding, en culturele identiteit.⁷⁵ Zo wordt doorgaans de voorkeur gegeven aan gezinsleven boven een verblijf van het kind in een instelling.⁷⁶ Daarnaast blijkt dat ook duurzame oplossingen worden verkozen, omdat zo continuïteit in de opvoeding kan worden verzekerd en opeenvolgende plaatsingen kunnen worden vermeden.⁷⁷ Het belang van de culturele identiteit is minder eenduidig. Het VN-Comité voor de rechten van het kind hecht er veel belang aan.⁷⁸ De meeste literatuur lijkt een gezinsomgeving te laten prevaleren op het behoud van de culturele identiteit,⁷⁹ of minstens de adoptie niet te zien als een bedreiging voor de culturele identiteit.⁸⁰

De voorgaande richtlijnen bieden onvoldoende houvast om te beslissen of interlandelijke adoptie in het algemeen in het belang van het kind is. Een aantal elementen ondersteunt een terughoudende benadering van interlandelijke adoptie, met name de klemtoon op het behoud van de vertrouwde gezins- en ruimere omgeving⁸¹ en op de culturele en religieuze identiteit, en de duidelijke verwerping van economische redenen of materiële armoede als verantwoording van de verwijdering van een kind uit de vertrouwde omgeving. Door van het belang van het kind *de* bepalende factor te maken in de besluitvorming inzake adoptie (*the paramount consideration*), is geen afweging met andere belangen, zoals die van de kandidaat-adoptieouders, mogelijk. Die noodzaak tot terughoudendheid leidt echter niet tot de vaststelling dat interlandelijke adoptie nooit in het belang van het kind kan zijn.

⁷⁴ VN-Comité voor de Rechten van het Kind 2013, CRC/C/GC/14, §§ 80-82.

⁷⁵ VN-Comité voor de Rechten van het Kind 2013, CRC/C/GC/14: 13-14. Zie ook het Europees Adoptieverdrag (herzien) waarin een belangrijk element bij de beoordeling van het belang van het kind de aanwezigheid van een 'stabiele en harmonieuze thuis' betreft. Zie verder ook artikel 10.2. van dit verdrag waarin een reeks elementen worden opgesomd waarmee rekening moet worden gehouden bij een adoptie.

⁷⁶ S.A. DILLON, "Making legal regimes for inter-country adoption reflect human rights principles: transforming the United Nations convention on the rights of the child with the Hague Convention on inter-country adoption", *Boston University International Law Journal* 2003, 192-194; B.D. MEZMUR 2009, 9. Dit blijkt ook uit artikel 20 VRK (*infra* nr. 40).

⁷⁷ S.A. DILLON 2003, 201; S. VITÉ en H. BOÉCHAT, "Article 21: Adoption" In A. ALEN, J. VANDELANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANG, E. BERGHMANS, en M. VERHEYDE (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 46-47. Bij de prioritering van een permanente oplossing boven een tijdelijke oplossing mag echter niet enkel rekening worden gehouden met een Euro-Amerikaans denkkader. In verschillende Zuid-Amerikaanse en Islamitische landen bestaan immers lange tradities van alternatieve zorg met een minder permanent karakter; S. VAN WICHELEN, "Moving Children through Private International Law", *Law & Society Review* 2019, 679-680, 682 en 685.

⁷⁸ VN-Comité voor de Rechten van het Kind, General Comment n° 6 'Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin', 1 september 2005, CRC/C/GC/6: § 91.

⁷⁹ N. CANTWELL en A. HOLZSCHEITER, "Article 20 - Children Deprived of Their Family Environment" in A. ALEN, J. VANDELANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANG, E. BERGHMANS, & M. VERHEYDE (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2008, 61-63; B.B. WOODHOUSE, "Are you my mother: Conceptualizing children's identity rights in transracial adoptions", *Duke Journal of Gender Law & Policy* 1995, 107

⁸⁰ L.J. OLSEN, "Live or let die: could intercountry adoption make the difference", *Penn State International Law Review*, 510-511.

⁸¹ Vergelijk met EHRM 24 juni 2004, nrs. 78028/01 en 78030/01, *Pini en anderen t. Roemenië*, § 153: "There are unquestionably no grounds, from the children's perspective, for creating emotional ties against their will between them and people to whom they are not biologically related and whom they view as strangers. It is clear from the facts of the case that at present Florentina and Mariana would rather remain in the social and family environment in which they have grown up at the CEPSB, into which they consider themselves to be fully integrated and which is conducive to their physical, emotional, educational and social development, than be transferred to different surroundings abroad."

B. Mogen we de interlandelijke adoptie afschaffen wegens onverenigbaar met de kinder- en mensenrechten?

29. Niet-juridische argumenten kunnen het afschaffen van de interlandelijke adoptie rechtvaardigen.⁸² Zo kwam de Nederlandse Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RJS) in 2016 tot de conclusie dat de tijd was gekomen om opnieuw de afweging te maken tussen de kinderwens van de wensouders en de invulling van het belang van het kind. *“Interlandelijke adoptie is geen doel in zichzelf maar primair een middel tot bescherming van extra kwetsbare kinderen. Het belang van kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien staat centraal.”* De Raad stelde hierbij vast dat de vraag naar adoptiekinderen een aanbod creëert via kindertehuizen (“aanzuigende werking”), en de jeugdbeschermingssystemen in landen van herkomst ondermijnt veeleer dan versterkt. Daarnaast wees hij op illegale praktijken door de financiële prikkels en de problematische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bij adoptiediensten.⁸³ De RSJ verkoos *“opvang van kinderen in een gezin in het land van herkomst met adequate verzorging”* boven *“opvang van kinderen in een gezin van buitenlandse adoptieouders met optimale verzorging”*. Hij besloot dat argumenten pro interlandelijke adoptie op structureel niveau te licht wogen.⁸⁴

30. De afschaffing van interlandelijke adopties is zeker niet strijdig met het **VRK**. In het bijzonder artikel 21 VRK bevat immers geen verplichting om interlandelijke adoptie toe te laten of, sterker nog, te organiseren.

31. Evenmin zou de afschaffing van de interlandelijke adoptie strijdig zijn met het **EVRM**. Het EHRM sluit immers niet uit dat een staat interlandelijke adoptie volledig of gedeeltelijk stopzet. Staten moeten dit wel doen in overeenstemming met hun verplichtingen onder het EVRM.⁸⁵ Zo mag de stopzetting van interlandelijke adoptie nooit retroactief gebeuren, moet voldoende aandacht worden besteed aan de status van adopties waarvoor reeds een procedure is gestart en moeten individuele omstandigheden in overweging worden genomen. In het licht hiervan mag geen automatische uitsluiting plaatsvinden van kandidaat-adoptieouders voor wie de adoptieprocedure al loopt.⁸⁶

32. Waar onder het **Haags Adoptieverdrag** (beperkte of tijdelijke) moratoria op interlandelijke adoptie zijn toegelaten,⁸⁷ zou de permanente afschaffing ervan de opzegging van het Haags Adoptieverdrag vereisen. De doelstelling van het verdrag is immers om kinderen te beschermen bij interlandelijke adopties en in die optiek een wettelijk kader te bieden.⁸⁸ Het Verdrag wilde een wildgroei aan adopties zonder wettelijke garanties tegengaan. In die zin hebben verdragsstaten de verplichting om een centrale autoriteit aan te duiden om dergelijke adopties in goede banen te leiden (art. 9 Haags Adoptieverdrag).⁸⁹ Als interlandelijke adopties verboden wordt, vallen de taken van de

⁸² Hierover uitgebreid W. VANDENHOLE 2017, 112-115.

⁸³ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming *Bezinning op Interlandelijke Adoptie*. Den Haag: https://www.rsj.nl/binaries/Bezinning_interlandelijke_adoptie_tcm26-174311.pdf, 2016, 50

⁸⁴ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2015, 53.

⁸⁵ EHRM 17 januari 2017, nr. 6033/13, A.H. e.a. t. Rusland, §§ 377 en 415.

⁸⁶ EHRM 17 januari 2017, nr. 6033/13, A.H. e.a. t. Rusland, §§ 415-426.

⁸⁷ Verschillende landen hebben reeds moratoria op internationale adopties geplaatst (meestal tijdelijk) om problemen op te lossen of fraude aan te pakken. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Ethiopië, Nederland en Roemenië; zie Jordan Bunn, "Regulating Corruption in Intercountry Adoption," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 52, 2019, 685-726, p. 702 e.v. en 713.

⁸⁸ Preambule Haags Adoptieverdrag en volledige titel van het verdrag: Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie.

⁸⁹ Zie ook art. 18, 19.1, 20 en 35 Adoptieverdrag en G. PARA-ARANGUREN 1993, §§ 221 e.v.

centrale autoriteiten en de zin van het Verdrag in het algemeen weg. Het volledig en permanent verbieden van adoptie lijkt dus moeilijk verzoenbaar met het behoud van het Haags Adoptieverdrag.⁹⁰

Vlaanderen kan het Adoptieverdrag overigens niet opzeggen, aangezien het hier gaat om een federale bevoegdheid.

Het opzeggen van het verdrag door België zou voorts ingaan tegen de brede internationale erkenning die het verdrag geniet. De meeste staten van opvang hebben het verdrag bekrachtigd en binnen de Europese Unie is het verdrag van toepassing in alle lidstaten. Nog geen enkel land heeft het verdrag opgezegd. Verschillende staten van herkomst hebben wel reeds moratoria⁹¹ op internationale adopties geplaatst (meestal tijdelijk) om problemen op te lossen of fraude aan te pakken.⁹²

33. De afschaffing van interlandelijke adoptie staat ook op gespannen voet met het **vrij verkeer binnen de Europese Unie (EU)**. Zoals vermeld, is er geen specifieke EU-wetgeving met betrekking tot adopties.⁹³ Desalniettemin gelden de algemene regels van het Unieburgerschap, met inbegrip van het verbod op discriminatie en het reis- en verblijfsrecht.⁹⁴ Dit houdt in dat België de rechten van Unieburgers die met hun gezin naar België willen komen, moet respecteren. Een kind dat vroeger interlandelijk is geadopteerd (uit een ander EU-land of van elders), kan deel vormen van dat gezin. Het zou strijdig zijn met de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap om de erkenning van deze adoptie te weigeren. Gelijkaardig is de situatie waarin een Belgische adoptieouder in een andere EU-lidstaat woont, daar een kind adopteert (uit een ander EU-land of van elders) en vervolgens (terug) wil verhuizen naar België. Het niet-erkennen van de adoptie zou problematisch kunnen zijn aangezien in een andere lidstaat reeds gezinsleven werd opgebouwd.⁹⁵ Als Belgische adoptieouders die in België wonen een kind adopteren uit een andere EU-lidstaat, komt het vrij personenverkeer ook in het spel: België moet immers de rechten in de Burgerschapsrichtlijn garanderen en dat zou kunnen betekenen dat het het kind tot het grondgebied moet toelaten.

34. Een goede regelgevende omkadering van interlandelijke adopties draagt enerzijds precies bij tot de daling van het aantal adopties en voorkomt anderzijds dat interlandelijke adopties, eenmaal verboden, (terug) in de illegaliteit zouden plaatsvinden, zonder enige waarborg.⁹⁶

Volgens een auteur laat het Haags Adoptieverdrag het mechanisme van de interlandelijke adoptie enerzijds weliswaar toe, maar liggen het verdrag en de implementatie ervan in nationale wetgeving

⁹⁰ Zie echter E. BARTHOLET, "The debate" in J.L. GIBBONS en K. SMITH ROTABI (eds.), *Intercountry adoption. Policies, practices and outcomes*, Surey/Burlington, Ashgate, 2012, 234.

⁹¹ Vergelijk met de resolutie van de parliamentary assembly of the Council of Europe waarin wordt aangeraden om moratoria uit te spreken wanneer veilige adopties niet kunnen worden gewaarborgd; PACE, 'Resolution nr. 1909 on intercountry adoption: ensuring that the best interests of the child are upheld', <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=19221&lang=EN>, 2012, § 6.8.4.

⁹² Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Ethiopië en Roemenië; Zie J. BUNN 2019, 702 e.v. en 713.

⁹³ Het Europees Parlement heeft wel opgeroepen tot het aannemen van o.a. gemeenschappelijke minimumnormen en de automatische erkenning in andere EU-lidstaten van binnenlandse adoptiebeslissingen. Resolutie nr. 2015/2086 (INL) van 2 februari 2017 van het Europees Parlement met aanbevelingen aan de Commissie over de grensoverschrijdende aspecten van adoptie. De Europese Commissie heeft hieraan echter (nog) geen gevolg gegeven. Zie voor het antwoord van de Europese Commissie: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-cross-border-aspects-of-adoptions>.

⁹⁴ Art. 20 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU); Richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (Burgerschapsrichtlijn), *Pb. L* 158, 30 april 2004, 77. Zie ook G. DEBAERE en J. MEEUSEN, *Grondbeginselen van het recht van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2020, p. 231-234.

⁹⁵ Vgl. met HvJ 5 juni 2018, C-673/16, Coman

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld de schrijnende feiten in Gerechtshof Den Haag 14 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3107, beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

net mee aan de basis van de significante daling wereldwijd⁹⁷ van het aantal interlandelijke adopties.⁹⁸ Een *restrictieve* benadering van interlandelijke adopties is dus niet strijdig met het Haags Adoptieverdrag.

Het verdrag stelt met name een aantal garanties in en creëert een wettelijk kader. Zonder dergelijk kader zouden adopties ‘ondergronds’, in de illegaliteit, kunnen plaatsvinden met risico's op misbruiken en kinderhandel.⁹⁹ Ambtenaren zouden dan mogelijk worden geconfronteerd met voldongen feiten en een oplossing moeten zoeken voor kinderen die toch naar België gekomen zijn.¹⁰⁰

35. In het licht hiervan lijkt het behoud van een (beperkte) mogelijkheid van erkenning van interlandelijke adopties juridisch noodzakelijk. Hierbij kunnen uiteraard wel de bestaande voorwaarden worden behouden, waaronder de vereiste dat de adoptieouders een adoptievoorbereiding hebben gevolgd en/of gebruik hebben gemaakt van een adoptiedienst.

Minstens zou het noodzakelijk zijn om rekening te blijven houden met bepaalde adopties, in het bijzonder **intrafamiliale adopties en adopties waarbij reeds familieleden is tot stand gekomen**. Dit niet erkennen zou immers strijdig zijn met artikel 8 EVRM. De wetgeving zal dus steeds voorziening moeten maken voor een erkenningsregime (zij het met strenge vereisten). Indien niet, zal België – opnieuw – genooddaakt zijn om regularisatie toe te laten voor bepaalde adopties om een schending van artikel 8 EVRM of artikel 3 VRK te vermijden.¹⁰¹

Het behoud van een systeem waarbij interlandelijke adoptie (deels) wordt toegelaten en erkend, dient hoe dan ook wel in overeenstemming te zijn met de voorwaarden die voortvloeien uit de kinder- en mensenrechten. De huidige regelgeving bevat in dit verband echter een aantal knelpunten (zie vooral punten D.-G. hieronder).

36. De Nederlandse minister Dekker nam in februari 2021 de beslissing om interlandelijke adopties op te schorten (*voorlopig* stop te zetten).¹⁰² Hij deed dit in reactie op het rapport door de Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, dat een aantal misstanden belicht die onder andere te maken hebben met de rechten en belangen van kinderen.¹⁰³ De Commissie wijst er met name op dat, sinds de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag, de Centrale autoriteit in Nederland geen stevige positie heeft weten te verwerven.¹⁰⁴ Vanuit juridisch perspectief is er geen dwingende reden om in

⁹⁷ Over deze daling: P. SELMAN, "Global Trends in Intercountry Adoption: 2001-2010", *Adoption Advocate* 2012, nr. 44, p. 2; B. STARK, "Toward a Theory of Intercountry Human Rights: Global Capitalism and the Rise and Fall of Intercountry Adoption," *Indiana Law Journal* 95, 2020, 1365-1398, p. 1367; Ook in Vlaanderen is deze trend duidelijk: in 2019 kwamen 28 kinderen uit het buitenland naar Vlaanderen als gevolg van hun adoptie. In 2018 waren dit er 32; Activiteitenverslag Adoptie 2019, 39.

⁹⁸ P. LAUFER-UKULES, "Collaborative family-making: from acquisition to interconnection", *Villanova Law Review* 2019, (223) 244; zie voor andere oorzaken van deze daling: J.-F. MIGNOT, 'Why is Intercountry Adoption Declining Worldwide?', (2015) 519 *Population & Societies*, p. 3.

⁹⁹ Zie echter ook COMMISSIE ONDERZOEK INTERLANDELIJKE ADOPTIE, *Rapport*, februari 2021, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport> (hierna verkort geciteerd als COIA-rapport), p. 124: "Aangescherpte regelgeving en verdragen hebben misstanden niet kunnen uitroeien en volgens sommige waarnemers zelfs bevorderd, doordat het aanbod van kinderen ‘ondergronds’ ging." Op p. 133-34 bevestigt de Commissie wel het belang van strenge regelgeving, en strenge controle op de naleving ervan.

¹⁰⁰ Nu laat de Wet van 11 april 2012 tot regularisatie van de adoptieprocedures die in het buitenland zijn gevoerd door personen die hun gewone verblijfplaats in België hebben (BS 7 mei 2012) regularisatie in een beperkt aantal wel omschreven situaties toe, maar het risico bestaat dat dit veel meer gebruikt zal (moeten) worden.

¹⁰¹ Zoals deze in de wet van 11 april 2012 tot regularisatie van de adoptieprocedures die in het buitenland zijn gevoerd door personen die hun gewone verblijfplaats in België hebben.

¹⁰² Zie communicatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/voorwaarden-adoptie-kind-buitenland>.

¹⁰³ Zie de kritiek op dit rapport wat betreft de periode sinds de ratificatie van het Haags Adoptieverdrag: door H. VAN LOON, "Blinde vlek Commissie Joustra voor Adoptieverdrag", *Nederlands Juristenblad* 2021, afl. 11, 842-846, die vindt dat de COIA onvoldoende focust op verdragsstaten en op de gedeelde verantwoordelijkheid die ze hebben bij interlandelijke adopties.

¹⁰⁴ COIA-rapport, p. 127.

Vlaanderen de interlandelijke adopties op te schorten. De opschorting zou omgekeerd wel op juridische bezwaren kunnen stuiten, met name in lopende dossiers waar geen aanwijzingen zijn voor misstanden.

C. Subsidiariteit

37. Zowel het VRK (art. 21) als het Haags Adoptieverdrag voeren, zoals vermeld, een **subsidiariteitsvereiste** in: interlandelijke adoptie is slechts mogelijk indien geen passende oplossing kan worden gevonden in de staat van herkomst. In Vlaanderen doen zich in dit opzicht drie problemen voor, die hierna verder worden besproken samen met mogelijke oplossingen:

- de erkennings- en subsidiestructuur van de adoptiediensten;
- de controle op de adopteerbaarheid;
- de actieve veeleer dan passieve benadering van interlandelijke adopties.

38. Die vereiste **subsidiariteit** wordt **ten eerste onvoldoende gewaarborgd in de huidige erkennings- en subsidiestructuur** van de adoptiediensten. Deze verplicht adoptiediensten als het ware om actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen. Hervorming van deze structuur is noodzakelijk, zodat erkenning en subsidie niet langer afhankelijk zijn van de opening van nieuwe kanalen en van het aantal geopende kanalen.

Adoptiediensten moeten om erkend te worden voorstellen doen tot kanaalonderzoek en deze, na pro-actieve goedkeuring door het VCA, binnen een redelijke termijn afronden (art. 16, § 2 Decreet Interlandelijke adoptie). Daarnaast is ook de subsidie van de adoptiedienst afhankelijk van het aantal lopende kanalen. Om in aanmerking te komen voor subsidiëring moet een adoptiedienst in minstens vijf herkomstlanden een lopende samenwerking hebben¹⁰⁵ of het VCA minstens één inlichtingendossier bezorgen (art. 40, eerste lid Besl. Vl. Reg. 22 maart 2013)¹⁰⁶. Ook het bedrag van de subsidie is afhankelijk van het aantal geopende kanalen en voorlopig goedgekeurde kanalen (art. 37, 1° en 2° Besl. Vl. Reg. 22 maart 2013).

De adoptiediensten worden hierdoor verplicht om actief op zoek te gaan naar het openen van nieuwe kanalen. Hierdoor wordt op zijn minst de indruk gewekt dat adoptiediensten worden gestimuleerd om zoveel mogelijk adopties te realiseren vanuit zoveel mogelijk kanalen. Dit is problematisch aangezien adoptiediensten vanuit de subsidiariteitsvereiste enkel op zoek moeten gaan naar nieuwe kanalen in staten van herkomst waar *nood is aan adoptie*.¹⁰⁷ De druk die door voormelde voorwaarden en subsidiestructuur op een adoptiedienst wordt gelegd om nieuwe kanalen te openen en geopend te houden, kan ertoe leiden dat meer kanalen worden geopend en in het verlengde daarvan meer adopties plaatsvinden dan noodzakelijk in het licht van de subsidiariteitsvereiste.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Dit waren er voordien tien (gewijzigd door Besluit Vlaamse Regering 25 november 2016 tot wijziging van artikel 37, 40 en 43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2013 betreffende het inzage-recht en de bemiddeling bij interlandelijke adoptie en artikel 27, 28 en 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 februari 2016 betreffende de voorbereiding bij adoptie, *BS* 22 december 2016).

¹⁰⁶ Besl. Vl. Reg. 22 maart 2013.

¹⁰⁷ Activiteitenverslag Adoptie 2019, 34.

¹⁰⁸ Zie ook de nota aan de Vlaamse regering, VR 25 november 2016, nr. 1273/1, 1, waarin wordt aangehaald dat het voorstel een wijziging bevat van de subsidieregeling met het oog op [...] *stimulansen om te investeren in het opzetten en onderhouden van kanalen*.

Een hervorming van de erkennings- en subsidiestructuur is dus noodzakelijk. De Vlaamse wetgever heeft daartoe reeds een eerste stap genomen met het Decreet interlandelijke adoptie. Vóór dit decreet gold, voor de erkenning als adoptiedienst, de vereiste om dertig plaatsingen op jaarbasis te realiseren. De schrapping van deze vereiste is aan te moedigen, nu de druk voor adoptiediensten om voldoende plaatsingen te realiseren, een nefaste invloed kan hebben op het correcte verloop van de adoptieprocedure.¹⁰⁹ In het verlengde hiervan zou ook de vereiste om actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen, kunnen worden geschrapt. Hiertegenover staat wel dat een samenwerking met een beperkt aantal kanalen kan leiden tot een grote afhankelijkheid die adoptiediensten kwetsbaar maakt en een kritisch adoptiebeleid hypothekeert.¹¹⁰ In het licht hiervan moet echter worden gekeken naar mechanismen om de adoptiediensten (financieel) minder (of zelfs niet) afhankelijk te maken van het aantal gerealiseerde adopties (*infra* nr. 44).

39. **Ten tweede** is de **controle** die wordt uitgevoerd **op de beoordeling van de subsidiariteit** – meer bepaald de adopteerbaarheid – in de staat van herkomst **onvoldoende uitgewerkt, niet transparant en niet steeds consequent**.

40. Er zijn *enerzijds* de **criteria die gelden voor adopteerbaarheid**.

Het waarborgen van de subsidiariteit is in de eerste plaats een verplichting van de staat van herkomst.¹¹¹ Herkomstlanden dragen hierdoor een grote verantwoordelijkheid in de garanties van het Haagse Verdrag. Dit is niet altijd gemakkelijk waar te maken in het licht van gebrek aan middelen. Het zou niet slecht zijn dat opvanglanden hier een pertinentere rol opnemen en dus een extra toets doen over de adopteerbaarheid van het kind.¹¹² Hiervoor kunnen staten extra regelingen op maat met elkaar aangaan.¹¹³ Daarnaast wordt ook niet uitgesloten dat in het licht van het subsidiariteitsbeginsel een verplichting zou gelden voor staten van opvang om de opvangmogelijkheden voor kinderen in de landen van herkomst te steunen.¹¹⁴ In ieder geval dient de staat van opvang steeds op grondige wijze na te gaan of de subsidiariteit en in het bijzonder de adopteerbaarheid in de staat van herkomst voldoende wordt gewaarborgd. De criteria op grond waarvan die controle plaatsvindt tijdens het kanaalonderzoek, dienen verder te worden uitgewerkt.

Van adopteerbaarheid kan onder het VRK pas sprake zijn indien een kind in de staat van herkomst niet terecht kan in pleegzorg of een adoptiegezin, of er daar niet op enige gepaste wijze voor kan worden gezorgd. Dit principe wordt herhaald in het Haags Adoptieverdrag: 1) een kind kan beter in zijn familie van herkomst opgroeien dan in een vreemd gezin en 2) een kind kan beter bij een gezin in zijn staat van herkomst worden ondergebracht dan in een andere staat (preambule Haags Adoptieverdrag). Verder moet een afweging *in concreto* plaatsvinden voor elk individueel kind, waarbij de verschillende zorgoplossingen tegen elkaar worden afgewogen in het licht van het belang van het kind.¹¹⁵

Bij het bepalen van de adopteerbaarheid moet echter ook worden gekeken naar artikel 20 VRK. Deze bepaling regelt alternatieve zorg in het algemeen voor kinderen die niet kunnen genieten van een

¹⁰⁹ Beleidsconclusies Staten-Generaal Adoptie, p. 13.

¹¹⁰ Beleidsconclusies Staten-Generaal Adoptie, p. 15.

¹¹¹ M. TRAEST 2006, 259.

¹¹² BUNN, Jordan. "Regulating Corruption in Intercountry Adoption" *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2019, vol. 52, 685-726, p. 721.

¹¹³ Art. 39 Haags Adoptieverdrag laat de mogelijkheid open voor Verdragsstaten om bijkomende regelingen aan te gaan.

¹¹⁴ Report and conclusions of the special commission on the practical operation of the Hague Convention of 29 May 1993 on protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption 28 November-1 December 2000, 22, nr. 24; M. TRAEST 2006, 259.

¹¹⁵ Zie D.M. SMOLIN, "The debate" in J.L. GIBBONS en K. S. ROTABI (eds.) 2012, 241.

gezinsomgeving. Het geeft de voorkeur aan pleegzorg, kafala en adoptie boven plaatsing in een instelling. Artikel 20 VRK geeft dus voorrang aan adoptie boven institutionele zorg. Deze prioriteitstelling staat op gespannen voet met artikel 21 (b) VRK dat voorrang geeft aan alle vormen van zorg in de staat van herkomst. Het VN-Comité voor de rechten van het Kind heeft op deze potentiële tegenstrijdigheid nog geen sluitend antwoord gegeven.¹¹⁶ Ook een samenlezing met het Haags Adoptieverdrag biedt geen duidelijke oplossing. In de preambule lijkt de subsidiariteit van interlandelijke adoptie t.o.v. binnenlandse zorg te worden beperkt tot zorg binnen een gezin, met uitsluiting van institutionele zorg.¹¹⁷ Artikel 4 (b) Haags Adoptieverdrag verplicht de bevoegde autoriteit echter eerst de mogelijkheden tot plaatsing in de staat van herkomst te overwegen, wat dus ook institutionele zorg lijkt te omvatten. In het licht van de conflicterende prioriteitstelling van artikel 20 en 21 VRK en de afwezigheid van een sluitend antwoord in het Haags Adoptieverdrag, kan worden beargumenteerd dat de subsidiariteit van interlandelijke adoptie enkel speelt ten aanzien van ‘gepaste’ oplossingen in het land van herkomst, waarbij institutionele zorg in toenemende mate als niet-gepast wordt gezien.

41. *Anderzijds* vindt de **controle op de subsidiariteit**, meer bepaald de adopteerbaarheid, plaats in verschillende fasen van het adoptieproces.

Een algemene controle vindt plaats tijdens het **kanaalonderzoek** door het VCA (art. 7, 2° en 3° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). De criteria op basis waarvan het VCA de kanalen evalueert, zijn echter in zeer algemene termen geformuleerd. Er wordt niet aangegeven welke elementen aanwezig moeten zijn in de adoptiewetgeving en -praktijk van de staat van herkomst, opdat sprake zou zijn van voldoende waarborgen inzake subsidiariteit en adopteerbaarheid. De wettelijke uitwerking van het kanaalonderzoek door het VCA is hierdoor weinig transparant. Een grotere nadruk op bepaalde specifieke vereisten of criteria op grond waarvan de evaluatie kan plaatsvinden, zou daarom aangewezen zijn. Hierbij kan worden geput uit ervaringen van onwettelijk verlopen adopties uit het verleden, waarbij bepaalde knelpunten werden geïdentificeerd in wetgeving en praktijken in de staat van herkomst die in strijd kunnen komen met de subsidiariteitsvereiste.¹¹⁸ Op basis hiervan zou een niet-limitatieve lijst van criteria kunnen worden uitgewerkt waaraan de wetgeving en praktijk in de staat van herkomst moet voldoen, opdat Vlaanderen een samenwerking zou kunnen aangaan. Bij de evaluatie van het kanaal wordt ook sterk uitgegaan van informatiedoorstroming tussen de adoptiedienst en het VCA. De adoptiedienst bezorgt het VCA, in het kader van het inlichtingendossier, de nodige informatie over de wijze waarop de juridische en sociaalpsychologische adopteerbaarheid van de kinderen evenals de subsidiariteit worden nagegaan. Aangezien de adoptiediensten er mede gelet op voormelde erkennings- en subsidievoorwaarden groot belang bij hebben dat voldoende adoptiedossiers worden gerealiseerd en

¹¹⁶ Wel heeft het benadrukt dat internationale adoptie moet worden beschouwd als ‘laatste redmiddel’ (‘measure of last resort’). VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Mexico*, UN Doc CRC/C/15/Add.13, 07.02.1994, § 18; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Brazil*, UN Doc CRC/C/15/Add.241, 03.11.2004, § 47(a). Verder moet nationale adoptie in beginsel ook prioriteit krijgen boven internationale adoptie; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Consideration of the Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Thailand*, UN Doc CRC/C/THA/CO/3-4, 17.02.2012, § 53. Zie echter genuanceerd: VN-Comité voor de Rechten van het Kind, *Consideration of the Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention - Concluding Observations: Russia*, UN Doc CRC/C/RUS/4-5, 25.02.2014, § 44(a).

¹¹⁷ G. PARRA-ARANGUREN 1993, § 46.

¹¹⁸ Zie bv. K. S. ROTABI, “Fraud in intercountry adoption: child sales and abduction in Vietnam, Cambodia and Guatemala” in J.L. GIBBONS en K.S. ROTABI (eds) 2012, 73 waarin het belang van een sterk en functioneel binnenlands adoptiesysteem wordt aangehaald en verder J. L. GIBBONS en K. S. ROTABI, “Best practices in implementing the Hague Convention”, J.L. GIBBONS en K. SMITH ROTABI (eds.) 2012, 257; 259 waarin wordt verwezen naar systemen in jeugdbeschermingswetgeving die het behoud van het kind in het eigen gezin en desnoods in de ruimere familie promoten.

een samenwerking met voldoende kanalen wordt opgestart en in stand gehouden, vormt de afhankelijkheid van informatie een potentiële valkuil voor onregelmatige adopties en misbruiken. Adoptiediensten zullen mogelijk meer terughoudend zijn om informatie over een kanaal mee te delen aan het VCA die kan leiden tot afkeuring van het kanaal.

Ook bij de evaluatie van de **proefdossiers** is het VCA sterk afhankelijk van informatie afkomstig van de adoptiedienst. Evaluatie vindt plaats op basis van het verslag van de adoptiedienst en de kandidaat-adoptieouders. Het VCA baseert zich hierbij dus op de gegevens verstrekt door diegenen die voordeel halen uit een gunstige evaluatie. Er is geen verplichting om in het kader van deze evaluatie het kind zelf te horen, ook niet wanneer dit reeds een bepaalde leeftijd heeft bereikt. Verder wordt wel het advies van de FCA ingewonnen. Het besluit van de Vlaamse Regering vermeldt enkel dat met dit advies, *in voorkomend geval, ook rekening wordt gehouden bij de evaluatie*. Het VCA is hierdoor niet verplicht om n.a.v. een negatief advies van het FCA het kanaal negatief te evalueren. Dit niet doen, zou in een latere fase problemen kunnen opleveren bij de erkenning van een uit het desbetreffende kanaal afkomstige adoptiebeslissing (verderop dit randnummer).

Tijdens de **matching** vindt controle plaats van de adopteerbaarheid van een welbepaald kind. De vaststelling van de adopteerbaarheid is, zoals vermeld, de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten van de staat van herkomst die de kindstudie opmaken. Uit de opdracht aan het Expertpanel blijkt dat kindstudies in het verleden niet in alle staten van herkomst voldoende grondig zijn uitgevoerd, waardoor deze foutieve informatie bevatten, of er informatie ontbreekt. Dit werd ook in andere landen gerapporteerd.¹¹⁹ Een verklaring hiervoor kan soms worden gevonden in de beperkte middelen die staten van herkomst hebben om dit onderzoek te voeren.¹²⁰ Het zou problematisch zijn om die verklaring ook als reden te beschouwen om onvoldoende grondige kindstudies in aanmerking te nemen, aangezien de kindstudie het meest delicate onderdeel is van de adoptieprocedure, waar de kans op misbruik of illegale praktijken het grootst is.¹²¹ Het is daarom van belang dat de kindstudie tijdens de matching kritisch wordt geëvalueerd. Ook hier krijgt de adoptiedienst een belangrijke rol toebedeeld. Deze staat immers in de eerste plaats in voor de controle van de kindstudie. Hierop wordt echter wel toezicht gehouden door het VCA, dat de toewijzing van het kind aan de kandidaat-adoptieouderpas zal goedkeuren na studie van het volledige kinddossier.

Een (beperkte) controle van de adopteerbaarheid van het kind komt ten slotte aan bod bij de **erkenning** van een in het buitenland uitgesproken adoptie. Het FCA kan de erkenning weigeren wanneer deze kennelijk strijdig is met de openbare orde. Hierbij wordt rekening gehouden met het hoger belang van het kind en met de fundamentele rechten die het op grond van het internationaal recht toekomen (art. 364-1 en 365-2, tweede lid 2° oud BW). De beoordeling van de erkenning door de FCA is niet noodzakelijk in overeenstemming met de eerdere beoordeling van de adopteerbaarheid door het VCA. De FCA zou bij de toetsing aan de openbare orde zijn bevoegdheden soms maximaliseren door *de facto* een deel van het adoptie-onderzoek over te doen, ondanks de eerdere beoordeling door het VCA.¹²² Dit kan leiden tot tegenstrijdige beslissingen over de subsidiariteit, meer bepaald de adopteerbaarheid.¹²³ Dat is problematisch in de praktijk aangezien de adoptie in de staat van herkomst stand zal

¹¹⁹ Zie de verwijzingen bij E. LOIBL, "The German and Dutch intercountry adoption system: weaknesses that facilitate the trafficking of children for the purpose of adoption", *FJR* 2019, nr. 6.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Hierover ook Beleidsconclusies Staten-Generaal Adoptie, p. 19.

¹²³ Zie de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de erkenning van adopties door de Federale Centrale Autoriteit, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0238/1, 3.

houden zonder dat het kind effectief naar België kan komen.¹²⁴ In het licht hiervan werd een wetsvoorstel ingediend dat er toe strekt de beoordeling van de FCA bij de erkenning te beperken tot een marginale toetsing met respect voor de beslissing van de bevoegde centrale autoriteit van de Gemeenschap.¹²⁵ Een andere oplossing zou er in kunnen bestaan de FCA reeds in een vroeger stadium van de adoptie te betrekken door reeds bij de totstandkoming van de adoptie de FCA een toetsing met de openbare orde te laten uitvoeren. Deze oplossing zou de FCA de mogelijkheid bieden om in te grijpen bij problemen op het ogenblik waarop de adoptie nog kan worden voorkomen, wat een extra waarborg kan bieden voor de correcte totstandkoming van de adoptie.

42. **Ten derde** is de wijze waarop in Vlaanderen actief wordt op zoek gegaan naar adopteerbare kinderen moeilijk verenigbaar met de vereiste van subsidiariteit. In het licht hiervan moet een meer passieve houding inzake interlandelijke adoptie worden overwogen.

De Vlaamse adoptiediensten vertrekken thans vanuit de vraag naar een kind van kandidaat-adoptieouders, aan wier adoptieproject concreet wordt vormgegeven a.d.h.v. een keuze voor een bepaald herkomstland en een bepaald kindprofiel (art. 16, 1° Decreet interlandelijke adoptie). De nadruk ligt hierdoor dus op het voldoen van de kindervens van de kandidaat-adoptieouders veeleer dan op het zoeken naar een geschikte oplossing voor het betrokken kind. In het licht van de vereiste subsidiariteit zouden vraag en aanbod moeten worden omgekeerd, zodat de adoptiebemiddeling vertrekt vanuit de nood van een bepaald kind voor een interlandelijke adoptie.¹²⁶

Dit vergt een fundamentele hervorming naar een adoptiesysteem waarbij enkel nog een passieve houding wordt aangenomen inzake interlandelijke adoptie. Dit houdt in dat niet meer actief op zoek wordt gegaan naar adopteerbare kinderen in het buitenland en er dus ook geen kanaalonderzoeken meer zouden plaatsvinden met het oog op de opening van nieuwe kanalen. Kandidaat-adoptieouders zouden enkel worden geïnformeerd over binnenlandse adopties, aangezien interlandelijke adopties niet meer worden 'aangeboden'. Interlandelijke adoptie zou enkel nog mogelijk zijn indien een organisatie, autoriteit of weeshuis aan een Vlaamse adoptiedienst of aan het VCA een vraag richt tot adoptie van een kind, waarna de adoptiedienst of het VCA dit kind kan opnemen in de lijst van kinderen die wachten op adoptie. Een passieve houding zou ook een aanpassing van het financieringsmodel van de adoptiediensten vereisen. Adoptiediensten zouden zich niet meer exclusief met internationale adopties kunnen bezighouden en financiering zou ook niet meer afhankelijk zijn van het aantal gerealiseerde dossiers of kanalen uit het buitenland. Hierdoor zou ook tegemoet worden gekomen aan de vrees dat een samenwerking met een te klein aantal buitenlandse kanalen zou leiden tot een te grote afhankelijkheid van de adoptiedienst ten opzichte van een bepaald kanaal (*supra* nr. 38 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Met een passieve houding kan België de verplichtingen onder het VRK en onder het Haags Adoptieverdrag nakomen. Het Haags Adoptieverdrag verplicht België op geen wijze tot een actieve houding.

D. Het verbod op financieel gewin

43. Op grond van artikel 21 (d) VRK en artikel 17 van het Europees Adoptieverdrag (herzien) hebben verdragspartijen de verplichting om ervoor te zorgen dat de plaatsing in het kader van interlandelijke adoptie geen onbehoorlijk financieel voordeel oplevert voor de betrokkenen. Tussenpersonen,

¹²⁴ Parl.St. Kamer 2019, nr. 55-0238/1, 4.

¹²⁵ Parl.St. Kamer 2019, nr. 55-0238/1, 4.

¹²⁶ Zie D.M. SMOLIN 2012, 243.

zoals adoptiediensten mogen dus geen financieel gewin bekomen door het realiseren van adopties. De controle van het VCA is hierbij echter zeer beperkt, in het bijzonder voor wat betreft de buitenlandse kanalen en tussenpersonen. Daarom zijn **bijkomende wettelijke waarborgen nodig in het kanaalonderzoek en de adoptiebemiddeling**.

In het kader van het **kanaalonderzoek** heeft het VCA enkel de verplichting om na te gaan of er financiële transparantie is (art. 7, 4° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Er wordt onterecht niet voorzien in duidelijke criteria op grond waarvan kan worden beoordeeld of onredelijk hoge vergoedingen worden gevraagd door tussenpersonen in de staat van herkomst. Beter zou ervoor worden gekozen om enkel samenwerkingen aan te gaan met staten van herkomst die voorzien in transparante criteria voor de bepaling van een redelijke vergoeding van tussenpersonen.¹²⁷ Daarnaast is het VCA ook hier weer sterk afhankelijk van de informatie afkomstig van de adoptiedienst. Deze bezorgt het VCA immers de informatie over bepaalde kosten, waaronder deze van de tussenkomst van de personen betrokken in de procedure (art. 4, § 1, 4° en 5° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013).

Dit gebrek aan controle wordt verdergezet in de concrete **adoptiebemiddeling**. De kandidaat-adoptieouders dienen een vergoeding te betalen voor de kosten in het buitenland. Een gedetailleerde kostenraming hiervan wordt opgenomen in de overeenkomst tussen de kandidaat-adoptieouders en de adoptiedienst (art. 33, 2° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Er is geen maximumbedrag bepaald voor deze kostenpost. Gelet op de beperkte controle die wordt vereist bij het kanaalonderzoek, bestaat het risico dat onredelijke bedragen worden vastgelegd door de adoptiediensten van de staat van herkomst.¹²⁸ Verder wordt ook niet voorzien in een uitdrukkelijk verbod voor adoptiediensten om over te gaan tot donaties en schenkingen aan (diensten of instituties in) staten van herkomst. Dit zou instellingen (m.n. weeshuizen) in de staten van herkomst kunnen aanmoedigen om meer adopties tot stand te brengen, al dan niet gesteund op illegale praktijken.¹²⁹ In het 'country profile' over België bij het Haags Adoptieverdrag wordt verduidelijkt dat donaties mogelijk zijn, maar dat hieraan enkele beperkingen zijn verbonden. Donaties zouden enkel zijn toegestaan aan bevoegde of erkende instellingen of projecten in de staat van herkomst en niet aan de biologische familie en zouden enkel mogen gebeuren door de adoptiediensten onder controle van de centrale autoriteiten van de gemeenschappen en niet door de (kandidaat-)adoptieouders.¹³⁰ Voor deze beperkingen is echter niet voorzien in een wettelijke grondslag.

44. Ook blijven de **Vlaamse adoptiediensten te zeer financieel afhankelijk van de realisatie van voldoende interlandelijke adopties**. De financiering van de adoptiedienst gebeurt *eensdeels* via de prestatievergoeding die zij ontvangt van de kandidaat-adoptieouders en die (grotendeels) is geplafonneerd op 3.000 euro. Doordat het aantal gerealiseerde adopties de financiering beïnvloedt, bestaat er ook onderlinge concurrentie tussen de drie erkende adoptiediensten voor interlandelijke adoptie¹³¹ en bestaat het risico van een *race to the bottom* inzake de gehanteerde standaarden.¹³² Adoptiedien-

¹²⁷ Zie ook D.M. SMOLIN 2012, 243.

¹²⁸ Vergelijk met Nederland waar uitdrukkelijk wordt bepaald dat de adoptiediensten geen onevenredig hoge vergoedingen mogen betalen aan de buitenlandse kanalen of tussenpersonen (zie art. 20 (3) WOBKA); schending van deze regel is strafbaar (art. 27 en 28 WOBKA); E. LOIBL 2019, nr. 3.

¹²⁹ Hierover: HCCH "note on the financial aspects of intercountry adoption", 2014, 25-31; E. LOIBL 2019, nr. 5; zie in dit verband m.b.t. interlandelijke adopties tussen de VS en Vietnam: K.S. ROTABI 2012, 70.

¹³⁰ Country profiles – State responses: Belgium, vraag 30 c), p. 42, 2020, <https://assets.hcch.net/docs/677011d2-d758-45ee-8b82-0c14575ec210.pdf>

¹³¹ Nota aan de leden van de Vlaamse regering, VR 24 mei 2019, nr. 0825/1, 1-2.

¹³² COIA-rapport, p. 126-27.

sten worden *anderdeels* ook gesubsidieerd. Dit kan bijdragen aan een beter verloop van de adoptieprocedure, aangezien dit voor de adoptiediensten de afhankelijkheid van de bijdrage van kandidaat-adoptieouders beperkt.¹³³ Het gebrek aan financiële druk zou zo een meer kritische benadering van de adoptiedossiers kunnen bewerkstelligen. Deze subsidie is verder ook niet rechtstreeks afhankelijk van het aantal gerealiseerde adopties, waardoor de druk om meer adopties te realiseren enigszins beperkt zou moeten blijven. Onrechtstreeks vormt de vereiste om een bepaald aantal kanalen te openen en geopend te houden echter wel een financiële stimulans om meer adopties te realiseren. Er is immers pas sprake van een lopende samenwerking met een buitenlands kanaal wanneer de adoptiedienst in de afgelopen drie jaar een kind heeft geplaatst bij kandidaat-adoptieouders (art. 37, § 2, 2° en art. 40, eerste lid Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Bovendien kan het huidige systeem adoptiediensten terughoudend maken in het stopzetten van lopende samenwerkingen met buitenlandse kanalen, gelet op de middelen die reeds werden geïnvesteerd.

De financiële afhankelijkheid van de adoptiediensten zal in de toekomst wel worden beperkt door de centralisatie van alle interlandelijke adopties bij één adoptiedienst. Dergelijke centralisatie is logisch in het licht van de significante daling van het aantal interlandelijke adopties. Verdergaand kan ook in vraag worden gesteld of een systeem waarbij een adoptiedienst zich louter bezighoudt met interlandelijke adopties, *überhaupt* nog houdbaar is. In dergelijk systeem ontleent deze adoptiedienst zijn financiële bestaansrecht immers steeds aan de realisatie van interlandelijke adopties, waardoor de aanwezigheid van druk om dergelijke adopties te organiseren, onvermijdelijk is. Zoals hierboven aangegeven, kan worden gepleit voor een grondige hervorming waarbij in het kader van een passieve ondersteuning van interlandelijke adopties, adoptiediensten zich niet meer kunnen bezighouden met enkel interlandelijke adopties.

E. Voorkoming en signalering van ontvoering, handel in en verkoop van kinderen

45. Staten moeten de verkoop van kinderen en kinderhandel verbieden (Facultatief protocol bij het VRK over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie¹³⁴). De **Vlaamse wetgever moet sterker inzetten op de voorkoming van ontvoering, handel in en verkoop van kinderen** via een betere controle van de adopteerbaarheid en het verbod op financieel gewin en door de vereiste van toestemming van de oorspronkelijke ouders en de geadopteerde uitdrukkelijk op te nemen als criterium bij het kanaalonderzoek.

Het voorkomen van illegale praktijken is voornamelijk aan de orde bij de **controle van de adopteerbaarheid** van het kind. Het verhelpen van de knelpunten die hierboven ter sprake kwamen (*supra* nr. 37-39) is dan ook noodzakelijk met het oog op het voorkomen van ontvoering, verkoop van en handel in kinderen.

Deze problematiek kan verder niet los worden gezien van het voorkomen van **financieel gewin**. De nadruk bij de handhaving van het Haags Adoptieverdrag ligt dan ook op het elimineren van financiële prikkels om (de perceptie van) oncontroleerbare fraude en corruptie in het kader van kind-witwaspraktijken te voorkomen.¹³⁵ De belangrijkste knelpunten bij het vermijden van financieel gewin werden hierboven reeds besproken.

¹³³ Vgl. met E. LOIBL 2019, nr. 3.

¹³⁴ Door België bekrachtigd op 11 augustus 2004.

¹³⁵ P. LAUFER-UKULES 2019, (223) 240.

Een terugkerend probleem bij interlandelijke adopties is de **gebrekkige toestemming in de adoptie van de oorspronkelijke ouders** en het bestaan van praktijken waarbij de toestemming wordt bekomen op basis van misleidende informatie of zelfs dwang.¹³⁶ Belangrijk is dan ook het waarborgen van de geïnformeerde toestemming van de oorspronkelijke ouders.¹³⁷ De toestemming in de adoptie door de oorspronkelijke moeder (en vader) van het kind wordt door het Haags Adoptieverdrag niet opgelegd.¹³⁸ De erkenning van een adoptie beheerst door het Haags Adoptieverdrag zal hierdoor in beginsel in Vlaanderen niet kunnen worden geweigerd enkel omdat het recht van de staat van herkomst deze toestemming niet vereist. Eventueel kan wel een beroep worden gedaan op de uitzondering van de openbare orde, zoals bepaald in artikel 24 van het Haags Adoptieverdrag (zie ook art. 364-1 oud BW). Deze uitzondering dient echter zeer restrictief te worden geïnterpreteerd¹³⁹ en zal meestal niet tot een wenselijke oplossing leiden, aangezien de adoptie reeds heeft plaatsgevonden en in de staat van herkomst wel uitwerking zal krijgen. Vlaanderen kan er echter voor kiezen geen samenwerking aan te gaan met staten van herkomst die niet voorzien in dergelijke toestemmingsvereiste. Het is daarom aangewezen om te voorzien in een uitdrukkelijke vereiste voor het VCA om hiermee op doorslaggevende wijze rekening te houden bij het kanaalonderzoek. Dit zou in overeenstemming zijn met het Europees Adoptieverdrag (Herzien) op grond waarvan de toestemming van beide oorspronkelijke ouders is vereist (art. 5 Europees Adoptieverdrag).

Ook de geïnformeerde **toestemming van de geadopteerde** is essentieel bij de totstandkoming van interlandelijke adopties.¹⁴⁰ Op grond van artikel 5 b) Europees Adoptieverdrag (Herzien) is de toestemming van het kind vereist wanneer dit door de wet wordt geacht voldoende begripsvermogen te hebben; het Verdrag legt die grens op maximaal 14 jaar. Voor alle adopties die in België worden uitgesproken, geldt een toestemmingsvereiste van geadopteerden vanaf de leeftijd van 12 jaar (artikel 358, eerste lid *juncto* artikel 348-1 oud BW). De regel geldt onverminderd de beoordeling van de adopteerbaarheid van dergelijke oudere kinderen. Deze regel gaat verder dan het Haags Adoptieverdrag, dat geen vereiste bevat dat iedere geadopteerde in de adoptie toestemt (art. 4, d), 3° van het Haags Adoptieverdrag).¹⁴¹ Weigering van een in het buitenland uitgesproken adoptie in strijd met voormelde regel is mogelijk op basis van de uitzondering van de openbare orde: ook al moet deze uitzondering limitatief worden ingevuld, een schending van de rechten van het kind kan er onder vallen. Het VCA kan hier verder ook rekening mee houden bij het kanaalonderzoek, maar ook in dit geval geldt hiertoe geen uitdrukkelijk verplichting.

46. Het **signaleren van ontvoering, verkoop van en handel in kinderen in de staat van herkomst** is voor het VCA niet eenvoudig, aangezien het toezicht van het VCA op potentiële misbruiken in de staten van herkomst beperkt is. Er moet worden ingezet op **meer verantwoordelijkheid van de Vlaamse adoptiediensten** voor misbruiken begaan door buitenlandse contactpersonen met wie een samenwerking werd aangegaan. De adoptiediensten kunnen echter niet *rechtstreeks* verantwoordelijk worden gesteld voor de handelingen van de bevoegde autoriteiten, instellingen of contactpersonen in

¹³⁶ Hierover J. ROBY en T. MASKEW, "Human rights considerations in intercountry adoption: the children and families of Cambodia and Marshall Islands" in J.L. GIBBONS en K. SMITH ROTABI (eds.) 2012, (55) 56 en E. LOIBL 2019, nr. 1.

¹³⁷ Zie ook artikel. 3.a.ii van het facultatief protocol van 25 mei 2000 bij het VRK inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie op grond waarvan het als tussenpersoon onrechtmatig verkrijgen van toestemming voor de adoptie van een kind strafbaar moet worden gesteld, ook wanneer deze feiten plaatsvinden in een grensoverschrijdende context.

¹³⁸ Zie ook artikel 21(a) VRK waaruit blijkt dat toestemming van de 'betrokkenen' enkel moet worden gewaarborgd indien deze is vereist. Dit geldt voor alle adopties, dus voor binnenlandse en interlandelijke adopties.

¹³⁹ G. PARA-ARANGUREN 1993, § 426.

¹⁴⁰ Zie ook EHRM 24 juni 2004, nrs. 78028/1 en 28030/1, *Pini e.a. t. Roemenië*, § 164

¹⁴¹ M. TRAESE 2006, 266.

de staat van herkomst waarmee de adoptiesamenwerking gebeurt, bijvoorbeeld bij problemen inzake de adopteerbaarheid van de betrokken kinderen.¹⁴² We bespreken hierna drie mogelijkheden waarover de VCA wel beschikt.

De Vlaamse Regering kan de erkenning van de adoptiediensten opheffen of schorsen¹⁴³ wanneer de bepalingen van het Decreet interlandelijke adoptie¹⁴⁴ niet worden nageleefd of als er een *ernstig vermoeden* bestaat dat de adoptiebemiddeling niet gebeurt in het belang van het kind (art. 17, § 1 Decreet interlandelijke adoptie). Op grond hiervan kan ook worden ingegrepen wanneer het belang van het kind niet wordt gerespecteerd door de buitenlandse contacten met wie de adoptiedienst in het kader van de adoptiebemiddeling samenwerkt. Het toezicht strekt zich echter niet uit tot de bevoegde diensten en tussenpersonen in de staat van herkomst. Dit valt immers onder de bevoegdheid van deze laatste.¹⁴⁵

Het VCA beschikt over de mogelijkheid om een kanaal stop te zetten, op te schorten of bijkomende verplichtingen op te leggen aan de adoptiedienst wanneer de situatie in de staat van herkomst dit vereist, de adoptiedienst of zijn contactpersonen in het buitenland de toepasselijke wetgeving niet naleeft of wanneer adoptie via het kanaal of uit de staat van herkomst niet langer in het hoger belang van het kind is of het principe van subsidiariteit niet wordt gerespecteerd (art. 12, § 2 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Om dergelijke maatregelen te kunnen nemen moet het VCA echter op de hoogte zijn van mogelijke misbruiken en onwettelijke praktijken. Dit is tot op een bepaalde hoogte mogelijk via de controle van het kinddossier bij de goedkeuring van de toewijzing van het kind aan de kandidaat-adoptieouders. Niettemin blijft het VCA sterk afhankelijk van de informatie doorgegeven door de adoptiedienst, in het bijzonder over de samenwerking met en de werkwijze van de buitenlandse contactpersonen. Adoptiediensten hebben in dit verband een meldplicht bij het VCA of de FCA en de verplichting om elke verdere beslissing of handeling uit te stellen bij de vaststelling dat het Haags Adoptieverdrag of de wet niet is nageleefd of kennelijk dreigt niet te worden nageleefd (art. 363-2 oud BW).¹⁴⁶ De mate van afdwingbaarheid van deze meldplicht is echter onduidelijk.

Het vergroten van de toezichtsmogelijkheden voor het VCA kan hier een oplossing vormen. Misbruiken in de staat van herkomst kunnen mogelijk sneller worden gesignaleerd wanneer sterker wordt ingezet op de verantwoordelijkheid van de adoptiedienst voor de samenwerking met contactpersonen in de staten van herkomst.¹⁴⁷ Een strenge meldplicht voor de adoptiedienst, waarbij zij in bepaalde gevallen mede verantwoordelijk of aansprakelijk kunnen worden gesteld voor misbruiken door contactpersonen, zou de adoptiedienst er mogelijk toe kunnen brengen sneller melding te maken van onregelmatigheden en sneller samenwerkingen op te schorten, aangezien dit anders de eigen werking kan verstoren.

47. Het versterken van de meldplicht van de adoptiediensten veronderstelt echter dat de adoptiedienst zelf op de hoogte is van het verloop in de praktijk van de adoptieprocedure in de staat van herkomst. **Een betere omkadering van de missies naar de staten van herkomst is daarom noodzakelijk.**

¹⁴² Zie over Nederland en Duitsland: E. LOIBL 2019, nr. 3.

¹⁴³ Op grond van art. 59 Besluit VI.Reg. 22 maart 2013 kan een (voorgenomen) beslissing tot *intrekking* (vgl. met art. 17 waar zowel sprake is van *opheffing* als *intrekking*) of schorsing van de erkenning worden genomen door Kind en Gezin.

¹⁴⁴ Hierbij moet worden aangenomen dat dit ook geldt voor de bepalingen van de besluiten ter uitvoering van het decreet.

¹⁴⁵ E. LOIBL 2019, nr. 4.

¹⁴⁶ Zie ook artikel 33 Haags Adoptieverdrag dat echter minder ver gaat. Op grond hiervan hebben de bevoegde autoriteiten enkel een meldplicht, maar geen absolute verplichting om de verdere procedure te schorsen.

¹⁴⁷ Zie D.M. SMOLIN 2012, 244.

De missies die worden georganiseerd door de adoptiedienst vormen een belangrijk onderdeel van de samenwerking met buitenlandse kanalen. De adoptiedienst zal in beginsel steeds een missie moeten ondernemen bij de opening van een nieuw kanaal. Zij moet van deze missie een verslag toevoegen aan het inlichtingendossier (art. 4, § 1, 7° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013); maar het VCA kan de adoptiedienst van die verplichting vrijstellen.¹⁴⁸ Of dit ook betekent dat de adoptiedienst wordt vrijgesteld van de verplichting om een missie te ondernemen is onduidelijk, maar dat kan hieruit eventueel wel worden afgeleid. De criteria op grond waarvan dergelijke vrijstelling mogelijk is, worden niet vermeld, zodat er nood is aan een duidelijker wetgevend kader.

Het VCA kan, indien nodig, ook zelf een werkbezoek ter plaatse brengen vooraleer het kanaalonderzoek wordt afgerond.¹⁴⁹ Hiertoe bestaat echter geen wettelijke verplichting, waardoor ook hier sprake is van een gebrek aan duidelijke omkadering.

Ook na opening van het kanaal geldt een verplichting voor de adoptiedienst om minstens één keer per jaar een missie te organiseren naar een van de geopende kanalen waarmee de dienst een lopende samenwerking heeft, en daarover verslag uit te brengen, (art. 40, tweede lid Besl. VI. Reg. 22 maart 2013). Aangezien een adoptiedienst daarnaast ook de verplichting heeft om in minstens vijf herkomstlanden een lopende samenwerking te hebben, zal voor de adoptiedienst maximaal een verplichting gelden om ieder kanaal om de vijf jaar te bezoeken. In de praktijk hebben twee van de drie adoptiediensten echter samenwerkingen met meer dan 5 lopende kanalen of kanalen in proeffase¹⁵⁰, waardoor zij nog minder frequent verplicht zijn de geopende kanalen te bezoeken. Deze verplichting wordt niet aangepast naar aanleiding van de centralisatie van de adoptiedienst, waardoor de frequentie waarmee ieder kanaal verplicht moet worden bezocht, in de toekomst nog zal afnemen. Dit is niet wenselijk. Bovendien blijft ook in een systeem van passieve ondersteuning van interlandelijke adoptie (*supra* nr. 42) van belang dat voldoende controle plaatsvindt van de buitenlandse kanalen waarmee naar aanleiding van een concrete adoptievraag een samenwerking wordt aangegaan. Hierbij moet worden gezocht naar een meer evenwichtige benadering, waarbij enerzijds de degelijkheid van adopties wordt gewaarborgd en anderzijds wordt voorkomen dat via een systeem van missies alsnog actief wordt gezocht naar nieuwe adopties of nieuwe kanalen van waaruit adopties kunnen worden gerealiseerd.

48. De vraag rijst verder of het huidige adoptiesysteem, waarbij de oorspronkelijke ouders het kind volledig overgeven aan de adoptieouders die ze in beginsel nooit hebben ontmoet, niet noodzakelijk leidt tot misstanden, ja zelfs kinderhandel in de hand werkt. Om die te voorkomen, **zou er gedacht kunnen worden aan een collaboratief (open) adoptieproject van de adoptieouders met de oorspronkelijke ouders.**

Het betrekken van de oorspronkelijke ouders bij het ouderschapsproject zou ertoe leiden dat kinderen minder 'als goederen' worden behandeld.¹⁵¹ In Vlaanderen zou hier in eerste instantie vorm aan kunnen worden gegeven door meer in te zetten op **gewone adopties**¹⁵² in plaats van volle adopties. In

¹⁴⁸ Deze mogelijkheid werd ingevoerd door het Besluit Vlaamse Regering van 5 september 2014 tot wijziging van artikel 4, 9, 10 en 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 maart 2013 betreffende het inzagerecht en de bemiddeling bij interlandelijke adoptie, *BS* 29 oktober 2014.

¹⁴⁹ Activiteitenverslag Adoptie 2019, 3, 17, 20-21 en 35.

¹⁵⁰ Zie voor een overzicht per adoptiedienst: Activiteitenverslag Adoptie 2019, 38.

¹⁵¹ P. LAUFER-UKELES 2019, 223-284, p. 273 e.v.

¹⁵² Dit is niet strijdig met het Haags Adoptieverdrag - zie de "Country Profiles" waaruit blijkt dat de Haagse Conferentie hierover vragen stelde aan verdragsstaten en dat sommige verdragsstaten een tweeledig systeem zoals België kennen en anderen niet.

tegenstelling tot bij volle adopties, behoudt de geadopteerde bij een gewone adoptie zijn oorspronkelijke verwantschap en afstamming.¹⁵³ Het gaat om een vorm van meervoudig ouderschap. Gewone adoptie kan het dus juridisch vergemakkelijken voor het kind om zich met beide families verbonden te (blijven) voelen. Ruimer dan dat gaat de gewone adoptie niet; met name kan geen medebeslissingsrecht over belangrijke opvoedkundige beslissingen bij de oorspronkelijke ouders worden gelaten.

Binnen een collaboratief adoptieproject wordt niet uitgesloten dat de adoptie gepaard gaat met financiële transfers t.a.v. de oorspronkelijke ouders. Deze zouden volgens Laufer-Ukules niet noodzakelijk leiden tot commodificatie van kinderen, wanneer de oorspronkelijke ouders ook na de adoptie betrokken (kunnen) blijven en de adoptie plaatsvindt in kader van openheid en voortdurend contact.¹⁵⁴ Dit moet wel gebeuren binnen een gereguleerd kader om te verzekeren dat financiële transfers niet leiden tot verkoop van kinderen, maar daarentegen de participatie in het adoptieproces faciliteren voor personen die reeds niet in staat zijn voor hun kinderen te zorgen. Wanneer geen oorspronkelijke familie beschikbaar is, zouden financiële transfers kunnen plaatsvinden t.a.v. lokale gemeenschappen om te voorzien in sociale diensten voor families en daar gebleven kinderen.¹⁵⁵

De mogelijkheid bestaat echter dat kandidaat-adoptieouders niet bereid zijn om een dergelijk project aan te gaan. De keuze voor interlandelijke adoptie is immers vaak ingegeven door de wens om niet verbonden te zijn met de oorspronkelijke ouders¹⁵⁶ en, ruimer, met het verleden van het kind. Vlaanderen kan er echter voor kiezen het kind centraal te stellen en niet de kindervens van de kandidaat-adoptieouders.

Een collaboratief adoptieproject zou verder op gespannen voet staan met artikel 29 van het Haags Adoptieverdrag, op grond waarvan voorafgaand aan de adoptie geen contact mag plaatsvinden tussen de kandidaat-adoptieouders en de geadopteerde en/of diens oorspronkelijke familie.

F. Inzage in het adoptiedossier

49. Het inzagerecht van de geadopteerde is thans onvolledig geregeld, in het bijzonder wat de identiteit van de oorspronkelijke ouders betreft. **De huidige wetgeving houdt onvoldoende rekening met het recht van de geadopteerde om zijn herkomst te kennen.**

50. Het inzagerecht in zijn adoptiedossier vloeit voort uit het **recht voor de geadopteerde om zijn herkomst te kennen**, als onderdeel van een ruimer recht op persoonlijke identiteit. Na een expliciete erkenning door het EHRM van het recht op toegang tot niet-identificerende gegevens werd het Europees Adoptieverdrag expliciet aangepast. Artikel 22 van dit Verdrag laat de mogelijkheid open om ook identificerende informatie te verschaffen, zelfs tegen de wil in van de oorspronkelijke of biologische ouders. Minimaal wordt voorzien in toegang tot informatie over de geboortedatum en -plaats. Relevante informatie over een adoptie moet minstens gedurende 50 jaar worden bewaard.¹⁵⁷ Aan het recht om zijn herkomst te kennen wordt in België uitdrukking gegeven via art. 361-3, 2° oud BW.¹⁵⁸ De

¹⁵³ F. SWENNEN, *Het personen- en familierecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 481.

¹⁵⁴ P. LAUFER-UKULES 2019, (223) 272.

¹⁵⁵ P. LAUFER-UKULES 2019, (223) 278.

¹⁵⁶ P. LAUFER-UKULES 2019, 225 en 230 e.v.

¹⁵⁷ EHRM 13 februari 2003, nr. 42326/98, *Odièvre t. France*, §§ 29, 44 en 48. Zie ook artikel 7 VRK en artikel 30 Haags Adoptieverdrag; hierover C. FENTON-GLYNN 2014, 185-210.

¹⁵⁸ De organisatie omtrent de toegang tot dit dossier wordt geregeld door het KB van 23 april 2017 betreffende de verzameling en de bewaring van de toegang tot de gegevens in verband met de herkomst van de geadopteerde, *BS* 18 mei 2017.

bevoegde autoriteiten moeten de gegevens waarover zij beschikken omtrent de herkomst van de geadopteerde, de identiteit van de biologische ouders en het medische verleden van de geadopteerde en zijn familie bewaren zodat de geadopteerde de mogelijkheid heeft zijn herkomst te achterhalen. Het gaat hierbij in hoofdzaak over de gegevens uit de kindstudie.¹⁵⁹

51. De **concrete organisatie** van de uitoefening van het recht wordt georganiseerd door de Gemeenschappen.

In Vlaanderen heeft iedere geadopteerde, ongeacht zijn leeftijd, ten eerste **recht op informatie** over zijn afkomst en adoptie (art. 25, § 1 Decreet interlandelijke adoptie). De wetgever heeft de wijze waarop dit recht kan worden uitgeoefend, bewust opengelaten. Het zou gaan om een gedeelde verantwoordelijkheid van o.m. de adoptieouders en de adoptiedienst.¹⁶⁰ Wat deze gedeelde verantwoordelijkheid precies inhoudt, hoe deze kan worden gehandhaafd en wat de rol van het VCA hierin is, wordt nergens verduidelijkt. Dat is bijzonder jammer te noemen en kan ook tot problemen leiden als de adoptieouders de inlichtingen niet aan de geadopteerde geven, de adoptiedienst niet meer bestaat en de VCA geen kopie van het dossier heeft.

Vanaf de leeftijd van twaalf jaar krijgt de geadopteerde ten tweede **recht op inzage** in het adoptiedossier (art. 25, § 2 Decreet interlandelijke adoptie). De inzage betreft de kindstudie, de documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van de adoptie en deze met betrekking tot de nazorg (art. 25 *juncto* 15¹⁶¹, 1-3° Decreet interlandelijke adoptie). Daarnaast is inzage mogelijk van het deel van het dossier met gegevens over de adoptant(en), die betrekking hebben op de motivatie voor de adoptie, de redenen voor de aanvaarding van de kandidaat-adoptieouder en de reden tot plaatsing bij de adoptant.¹⁶² Aangezien de gegevens in dit geval betrekking hebben op een derde, nl. de kandidaat-adoptant,¹⁶² wordt wanneer volledige inzage in de gegevens door de geadopteerde afbreuk zou doen aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van die derde, de toegang tot die gegevens verstrekt via een gesprek, gedeeltelijke inzage of rapportage.¹⁶³ Deze regeling is onduidelijk en biedt bijzonder weinig waarborgen aan de geadopteerde die inzage in wenst te verkrijgen.

52. Verder wordt de mogelijkheid voor de geadopteerde om kennis te krijgen van de **identiteit van de oorspronkelijke ouders** niet uitdrukkelijk geregeld.

Artikel 25 Decreet interlandelijke adoptie vermeldt echter dat indien door de kennisgeving van bepaalde gegevens uit het dossier de fysieke of psychische integriteit van een derde persoon in het gedrang kan komen, de instantie die de inzage verleent contact opneemt met de betrokken persoon om hem te informeren over het verzoek tot inzage en om na te gaan welke informatie aan de geadopteerde kan worden verstrekt (art. 25, § 7 Decreet interlandelijke adoptie). Wat precies wordt bedoeld met 'het in het gedrang komen van de fysieke of psychische identiteit' is niet duidelijk. Zo rijst de vraag of dit steeds het geval is wanneer de identiteit van de oorspronkelijke ouders zou worden bekendgemaakt. In de voorbereidende parlementaire werken bij het Decreet afstammingscentrum wordt enkel het voorbeeld aangehaald waarbij de identiteit van de geboorteouders wordt onthuld "*zonder dat de naaste omgeving van de betrokkene of de betrokkenen van de geboorte en afstand van het kind op de*

¹⁵⁹ M. TRAEST 2006, 292; *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 74.

¹⁶⁰ Voorstel van decreet houdende de oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank, *Parl.St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1855/1, 19.

¹⁶¹ Artikel 25 verwijst verkeerdelijk naar artikel 14 van het Decreet interlandelijke adoptie.

¹⁶² *Parl.St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1855/1, 22.

¹⁶³ Het is onduidelijk hoe deze regeling zich verhoudt tot de regeling voorzien in artikel 69, § 2 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013. Deze bepaling gaat nog uit van het verlenen van het inzage-recht door de Vlaamse adoptieambtenaar en werd dus (nog) niet aangepast aan het decreet afstammingscentrum.

hoogte zijn".¹⁶⁴ Het contacteren van deze 'derden' zal niet altijd mogelijk zijn. In dat geval zal de instantie die de inzage verleent – dit kan dus ook de adoptiedienst zijn – een afweging maken tussen de belangen van alle betrokkenen voor ze beslist, of, hoe en in welke mate de geadopteerde op de hoogte kan worden gebracht van die informatie. Er wordt niet verduidelijkt welke elementen in deze afweging worden opgenomen en of het recht op kennis van herkomst van de geadopteerde van doorslaggevend belang wordt geacht. De afweging en motivatie van de beslissing worden beschreven en aan het dossier van de geadopteerde toegevoegd. Er is geen beroepsmogelijkheid voor de geadopteerde voorzien.

Verder wordt ook niet ingegaan op de vraag of de identiteit van de biologische ouders bekend mag worden gemaakt overeenkomstig de wetgeving van de staat van herkomst en wat het gevolg is van eventuele anonimiteit verleend aan de oorspronkelijke ouders.¹⁶⁵ Aangezien kennis van de identiteit van de oorspronkelijke ouders steeds meer essentieel wordt geacht in het licht van de rechten van de geadopteerde, kan het aangewezen zijn om de mogelijkheid om de identiteit van de oorspronkelijke ouders te kennen, mee te nemen als criterium in het kanaalonderzoek.

53. De inzage in het adoptiedossier kan verder ook problematisch zijn wanneer dit **dossier niet in het bezit is van het VCA of de adoptiediensten, dan wel onvolledig is**. De wettelijke mogelijkheden voor de geadopteerde om bijkomende informatie te bekomen zijn beperkt en bevatten onvoldoende waarborgen.

Sinds het Decreet interlandelijke adoptie van 2005 bestaat voor adoptiediensten en voor zelfstandige adoptieouders de verplichting om een kopie van het adoptiedossier over te maken aan toen de adoptieambtenaar en nu het VCA (art. 14, § 5 en 24, § 2 Decreet interlandelijke adoptie 2005; art. 15, § 6 en 24, § 2 Decreet interlandelijke adoptie 2012). Bestaande adoptiediensten moesten in 2005 ook kopie overmaken van al hun oude dossiers (art. 14, § 5 Decreet interlandelijke adoptie 2005) en hetzelfde gold voor eenieder die een adoptiedossier van een derde in zijn bezit had, bijvoorbeeld na stopzetting van de werkzaamheden van een dienst waarvan de dossiers niet door een andere dienst werden overgenomen (art. 25 Decreet interlandelijke adoptie 2005). Op de niet-naleving van die plichten gelden strafsancties (art. 28, §§ 3-4 Decreet interlandelijke adoptie 2005; art. 27, §§ 3-4 Decreet interlandelijke adoptie 2012). Het VCA heeft met toepassing van die bepalingen getracht om zoveel mogelijk oudere adoptiedossiers te verzamelen bij erkende adoptiediensten en bij niet-erkende vroegere adoptiediensten die bestonden vóór 2005.¹⁶⁶ Uit bijkomende telefonische toelichting door de adoptieambtenaar blijkt ook dat enkele malen aangifte is gedaan wegens niet-afgifte van adoptiedossiers, maar dat het Openbaar Ministerie niet tot strafvervolging is overgegaan. De dossiers van vóór 1 september 2005 zijn in de meeste gevallen ook onvolledig en over adopties die werden gerealiseerd zonder tussenkomst van de officiële diensten is vaak niets geweten bij het VCA. Verder is in het Expertpanel opgemerkt dat heel wat relevante informatie ligt vervat in de administratieve archieven van (oude) adoptiediensten, waarvoor geen afgifteplicht geldt. Vandaag kan via het afstammingscentrum na inzage van het (onvolledige) dossier extra informatie worden opgevraagd. Hierbij wordt samengewerkt met het VCA en de adoptiedienst. Het afstammingscentrum kan de geadopteerde in voorkomend geval doorverwijzen naar personen, diensten of instellingen die hem verdere informatie kunnen verstrekken (art. 25, § 8 Decreet interlandelijke adoptie). Dit is veeleer vaag en biedt weinig concrete waarborgen voor de geadopteerde wiens dossier onvolledig is om alsnog kennis te krijgen over zijn afstamming en

¹⁶⁴ *Parl.St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1855/1, 20.

¹⁶⁵ Vergelijk met artikel 71 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013. Deze bepaling werd (nog) niet aangepast aan het Decreet afstammingscentrum (zie ook voetnoot 163).

¹⁶⁶ Activiteitenverslag Adoptie 2019, p. 4-5.

herkomst. In de praktijk zal het VCA wel contact kunnen opnemen met adoptiediensten, rechtbanken en/of de staat van herkomst om toch een (gedeeltelijk) adoptiedossier te verkrijgen.¹⁶⁷ Of dit steeds tot een bevredigend resultaat zal leiden, is betwifelbaar.

54. Ten slotte kan, meer fundamenteel, het huidige veeleer gesloten adoptiesysteem in vraag worden gesteld waarbij het kind zijn herkomstgeschiedenis in beginsel enkel via het adoptiedossier kan achterhalen. In het licht hiervan kan een meer collaboratief (open) adoptieproject (*supra* nr. 48) worden overwogen, dat in de federale wetgeving vorm zou kunnen krijgen.

G. Genoegdoening bij onwettelijk of onwenselijk verlopen interlandelijke adopties

55. De Vlaamse overheid heeft deels collectieve genoegdoening geboden in verband met onwettelijk of onwenselijk verlopen interlandelijke adopties, door de hoorzitting die daarover in het Vlaams Parlement is gehouden en door de oprichting van het Expertpanel. De huidige federale en Vlaamse **regelgeving komt echter onvoldoende tegemoet aan individuele geadopteerden** bij wie de interlandelijke adoptie in het verleden onwettelijk of onwenselijk is verlopen. De mogelijkheden waarin wordt voorzien door het strafrecht, het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht, de herziening van de adoptie, de aanpassing van akten van de burgerlijke stand en de nazorg zijn enerzijds beperkt en anderzijds onvoldoende toegespitst op de noden van geadopteerden. Minstens dient daarom te worden voorzien in een betere omkadering en begeleiding van individuele geadopteerden bij wie de adoptie onwettelijk of onwenselijk is tot stand gekomen.

56. Een eerste mogelijkheid tot genoegdoening kan worden gevonden in het **strafrecht**.

Op grond van artikel 391^{quater} Sw. is veroordeling mogelijk van de adoptieouders wanneer deze, met bedrieglijk inzicht, de adoptie hebben verkregen of proberen te verkrijgen in strijd met de wet. In dit geval zal ook schadevergoeding kunnen worden gevorderd. In veel gevallen zullen de adoptieouders echter zelf niet betrokken zijn bij misdrijven bij de totstandkoming van de adoptie, waardoor vervolging niet mogelijk zal zijn.

Daarnaast is ook vervolging mogelijk van tussenpersonen die voor een derde een adoptie hebben verkregen of proberen te verkrijgen in strijd met de wet. Ook hier zal vervolging moeilijk zijn wanneer de onwettelijke praktijken hebben plaatsgevonden in de staat van herkomst, omdat de Belgische strafrechten daarover geen bevoegdheid hebben.

De strafvordering verjaart vijf jaar na de feiten; deze termijn wordt eenmalig met eenzelfde termijn verlengd zodra een onderzoeksdaad wordt gesteld (art. 21 en 22 V.T.Sv.). Er kan worden overwogen om deze termijn te verlengen, minstens in uitzonderlijke gevallen.

57. Een volgende mogelijkheid ligt in de toepassing van het **burgerlijk aansprakelijkheidsrecht**. Naar Belgisch recht bestaan hierover voor zover bekend geen (gepubliceerde) precedentes. Er is wel een arrest van het Gerechtshof Den Haag,¹⁶⁸ dat wegens de vergelijkbaarheid van het Nederlandse en het Belgische recht relevant is.

Uit het arrest valt af te leiden dat het recht op identiteit van de geadopteerde een (meer of minder verregaande) informatieplicht legt op wie over informatie beschikt – in de betreffende casus waren dat de adoptieouders, die wetens en willens tot een illegale adoptie waren overgegaan. De houders

¹⁶⁷ Activiteitsverslag Adoptie 2019, p. 5.

¹⁶⁸ Den Haag 14 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3107, beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

van informatie zouden kunnen worden veroordeeld tot de mededeling van alle hen bekende informatie, eventueel onder verbeurte van een dwangsom. In de betreffende casus werden zij ook veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding. Voor vergoeding als materiële schade komen in aanmerking, alle kosten die de geadopteerde wegens het achterhouden van informatie heeft moeten maken. Het kan bijvoorbeeld gaan om de kosten voor een reis naar het land van herkomst. Wellicht dient de bewijslast van het oorzakelijk verband tussen de fout en de gemaakte kosten niet te hoog worden gelegd. Daarnaast is ook een morele schadevergoeding mogelijk; in de betrokken casus bedroeg deze € 13.200,00.

Zoals vermeld in nr. 56, zijn het dikwijls niet de adoptieouders die een fout hebben gemaakt die aanleiding zou kunnen geven tot vergoeding en kunnen zij evenmin informatie verstrekken over wie wel over nuttige informatie beschikt. Als zo'n tussenpersoon al kan worden aangeduid – wellicht in het land van herkomst, zullen de regels over het internationaal privaatrecht een efficiënte en effectieve vordering tot schadeloosstelling bemoeilijken. Voor de geadopteerde wordt het daarom moeilijk om zijn schadeposten te verhalen. De ruimere verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van adoptiediensten, vermeld in nr. 46, kan hier eventueel soelaas bieden.

Een burgerlijke schadevergoeding kan worden gevorderd tot vijf jaar na kennisneming van de feiten of de schade, en uiterlijk 20 jaar na de feiten (art. 2262*bis* oud BW). Er kan worden overwogen om deze termijn te verlengen, minstens in uitzonderlijke gevallen. In een Nederlandse zaak is verzoekster immers op deze grond van haar vordering afgewezen.¹⁶⁹

58. Verder is **herziening van de adoptie** mogelijk wanneer deze tot stand is gekomen als gevolg van ontvoering of verkoop of handel in minderjarigen.¹⁷⁰

De mogelijkheid tot herziening van de adoptie is ingegeven door de inzet van de wetgever voor de kinderrechten¹⁷¹ en werd in het leven geroepen om de Belgische adoptiewetgeving in overeenstemming te brengen met de “geest van het Verdrag [van Den Haag...]” en om te bewijzen dat de doelstellingen ervan worden nageleefd. Daarnaast wordt hiermee aan staten van herkomst getoond dat de Belgische wetgever zich bewust is van hun voortdurende bezorgdheid met betrekking tot kinderhandel.¹⁷² De herziening van de adoptie vormt dus een correctiemechanisme wanneer zich bij de totstandkoming van de adoptie ernstige problemen hebben voorgedaan inzake de adopteerbaarheid. De feiten die aanleiding geven tot de herziening moeten hebben plaatsgevonden tijdens de minderjarigheid van de geadopteerde, maar de herziening blijft mogelijk ook na de meerderjarigheid van de geadopteerde.¹⁷³

Niet alle situaties waarbij de adoptie onregelmatig tot stand is gekomen, kunnen worden gekwalificeerd als ontvoering van, verkoop of handel in kinderen. Gelet op de verregaande gevolgen van de adoptie, is het logisch dat de wetgever de herziening van de adoptie heeft willen beperken tot

¹⁶⁹ Rechtbank Den Haag 9 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8735, beschikbaar op www.rechtspraak.nl.

¹⁷⁰ De ontvoering van kinderen en de handel in kinderen zijn begrippen die voorkomen in het strafrecht, waardoor wordt aangenomen dat deze begrippen ook in het kader van de herziening van de adoptie in overeenstemming met de omschrijving van deze misdrijven in het Strafwetboek moeten worden gelezen; E. WILLEMS, "Artikel 351 BW" in P. SENAEVE, F. SWENNEN en G. VERSCHULDEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, I. Burgerlijk Wetboek, Boek I. Personen, Titel VIII. Adoptie, Hfdst. 7*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2009, 2; G. MAES, "De beëindiging van de adoptie" in P. SENAEVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 200.

¹⁷¹ G. MAES 2006, 200.

¹⁷² *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 35.

¹⁷³ De Wet verwijst immers naar 'het kind' waaronder op grond van artikel 343, § 1, c) oud BW moet worden begrepen een persoon van minder dan achttien jaar; E. WILLEMS 2009, 3.

welbepaalde gevallen waarvoor een hoge bewijslast geldt. Dit neemt niet weg dat ook in situaties waarbij herziening niet mogelijk of niet wenselijk is, moet worden voorzien in een mogelijkheid om genoegdoening of herstel te bekomen voor de geadopteerde en in voorkomend geval de oorspronkelijke ouders.

De familierechtbank *moet* de herziening uitspreken wanneer wordt bewezen dat de adoptie tot stand is gekomen als gevolg van ontvoering of verkoop van of handel in kinderen. De rechter beschikt dus niet over een beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de opportuniteit van de herziening. Hij moet deze uitspreken, ook wanneer de adoptieouders te goeder trouw zijn.¹⁷⁴ Het is niet vereist dat de handelingen van ontvoering, verkoop van of handel in minderjarigen door hen zijn verricht of door hen zijn gekend.¹⁷⁵ De afwezigheid van enige appreciatiemarge voor de rechter om de opportuniteit van de maatregel te beoordelen, wordt in rechtsleer als mogelijk te streng aangezien.¹⁷⁶ De wetgever was hierbij van oordeel dat niet kan worden toegestaan dat een adoptie die op dergelijke gebrekkige wijze is tot stand gekomen, als juridische handeling kan blijven bestaan, waardoor de fraude zou worden toegedekt.¹⁷⁷ De herziening zal, gelet op de verregaande gevolgen, niet in alle gevallen tot een wenselijke uitkomst leiden voor de geadopteerde. Dit kan in het bijzonder het geval zijn wanneer de herziening wordt gevorderd door het openbaar ministerie, de adoptieouders te goeder trouw blijken te zijn en de adoptie reeds lange tijd voordien was tot stand gekomen.

De *gevolgen* van de herziening zijn verder onvoldoende geregeld.¹⁷⁸ De wet bepaalt enkel dat de herziening voor de toekomst een einde maakt aan de gevolgen van de adoptie, maar regelt voor het overige niet wat de gevolgen zijn van de herziening voor het kind. Uit de voorbereidende parlementaire werken blijkt dat “de rechter die de herziening uitspreekt, en op meer algemeen vlak, de bevoegde overheden, erover moeten waken dat zij het kind niet volledig verweesd achterlaten en voorzien in een toekomstig ‘statuut’”. Hierbij zouden zij ‘*eventueel*’ een beroep kunnen doen op artikel 363-4 oud BW.¹⁷⁹ Deze bepaling voorziet in een aantal waarborgen¹⁸⁰ die o.m. gelden bij de herziening van een interlandelijke adoptie.¹⁸¹ Verder wordt vermeld dat de overheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken inzake “maatregelen die zij menen te moeten treffen”, waarbij “het belang van het kind, daaronder begrepen de rechten die hem door het internationaal recht worden erkend, doorslaggevend zijn”. Hieruit volgt volgens de wetgever dat de herziening niet automatisch in alle gevallen zal leiden tot een terugkeer van het kind naar zijn staat van herkomst. Als voorbeeld wordt aangehaald dat wanneer de herziening tien jaar na de adoptie wordt uitgesproken, het “twijfelachtig” is dat het belang van het kind zal zijn gediend met een terugkeer naar de staat van herkomst.¹⁸² Uit de voorbereidende parlementaire werken blijkt dat het kind na de herziening van de adoptie alsnog bij de adoptieouders zal kunnen (ver)blijven.¹⁸³ Hierbij wordt vermeld dat het niet is uitgesloten dat de adoptieouders het kind opnieuw kunnen adopteren indien het belang van het kind zulks rechtvaardigt.¹⁸⁴ In

¹⁷⁴ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 34.

¹⁷⁵ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 34.

¹⁷⁶ G. MAES 2006, 201.

¹⁷⁷ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 34.

¹⁷⁸ I. MARTENS 2006, (338) 352; G. MAES 2006, 202.

¹⁷⁹ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 34.

¹⁸⁰ Deze komen overeen met de waarborgen in artikel 21 Haags Adoptieverdrag. Het gaat met name om een nieuwe plaatsing met het oog op adoptie, een alternatieve plaatsing of de terugkeer naar de staat van herkomst.

¹⁸¹ Hierover M. TRAEST 2006, 267.

¹⁸² Hierover ook E. WILLEMS 2009, 9, nr. 18.

¹⁸³ *Parl.St.* Kamer 2000-01, nrs. 50-1366/1 en 1367/1, 34, waar sprake is van ‘handhaving bij de adoptanten’.

¹⁸⁴ G. MAES 2006, 202.

de rechtsleer komt kritiek op deze regeling waarbij met de goede trouw tijdens de procedure tot herziening geen rekening mag worden gehouden, maar waarbij vervolgens wordt toegelaten dat de adoptieouders te goeder trouw opnieuw tot adoptie kunnen overgaan. Dit is weinig proceseconomisch.¹⁸⁵ Wel getuigt dit van een uitdrukkelijke keuze door de wetgever om miskennen van de fundamentele rechten bij de totstandkoming van de adoptie niet te gedogen.¹⁸⁶ De wetgever voorziet verder niet in een mogelijkheid voor de oorspronkelijke ouders om te worden hersteld in hun ouderlijk gezag. In rechtsleer wordt beargumenteerd dat het mogelijk moet zijn om, naar analogie van het overlijden en de herroeping van de adoptie, terugplaatsing onder het ouderlijk gezag van de oorspronkelijke ouders uit te spreken.¹⁸⁷ Terugplaatsing onder het ouderlijk gezag van de oorspronkelijke ouders zal echter vooral problematisch zijn bij de herziening van een volle adoptie¹⁸⁸, aangezien een einde is gekomen aan de juridische band met hen.¹⁸⁹ De wetgever kan maar in beperkte mate in een regeling voorzien: of een heropneming van het ouderlijke gezag mogelijk is in de staat van herkomst, zal immers afhangen van de vraag of de staat van herkomst de herziening van de adoptie erkent.

Het is treffend dat de huidige procedure tot herziening dus geen mogelijkheid laat om zowel de oorspronkelijke of biologische ouders enerzijds en de adoptieouders anderzijds een juridische rol te laten spelen in het leven van de geadopteerde, zoals dat bv. na gewone adoptie mogelijk is in een vorm van meervoudig ouderschap.

59. De federale wetgever voorziet in een mogelijkheid tot **verbetering van de akten van de burgerlijke stand** indien blijkt dat iemands (identificatie)gegevens niet correct werden geregistreerd.

Ingeval met name blijkt dat de eerst gekende geboortedatum of -plaats van de geadopteerde of diens oorspronkelijke namen verkeerd waren, kan op basis van de juiste akten een verbetering worden bevolen. Aangezien het niet gaat om een zuivere materiële vergissing, is hiertoe een rechterlijke procedure nodig (art. 35 oud BW). De bewijslast zou in dit verband niet te hoog mogen worden gelegd.

De verbetering van de namen van de geadopteerde is niet mogelijk indien deze naar aanleiding van de adoptie werden gewijzigd: de nieuwe naam is niet verkeerd en is dus niet vatbaar voor verbetering. De geadopteerde kan in dit geval voor een wijziging of toevoeging van voornamen gebruikmaken van het recht op voornaamsverandering voor de ambtenaar van de burgerlijke stand (art. 370/3 en 370/4 oud BW). Er is geen vereenvoudigd verzoek of verlaagd of nultarief van toepassing zoals dat wel geldt voor transgender personen of vreemdelingen die hun naam veranderen met het oog op de nationaliteitsverkrijging. Er is verder geen recht op familienaamsverandering; enkel de Koning kan de familienaamsverandering als gunst uitzonderlijk toekennen (zelfde bepalingen). De ontdekking van de ware voorgeschiedenis zal wellicht in aanmerking komen als een voldoende ernstige reden voor dergelijke verandering. Er geldt echter een langer verwerkingstijd bij de FOD Justitie en er moet een registratiericht van 140 € worden betaald.

60. In het kader van de **nazorg** wordt te weinig aandacht besteed aan genoegdoening bij interlandelijke adopties waarvan achteraf blijkt dat ze onwettelijk of onwenselijk tot stand zijn gekomen. De nazorg die thans wordt aangeboden is zeer algemeen en niet toegespitst op de

¹⁸⁵ G. MAES 2006, 202.

¹⁸⁶ G. MAES 2006, 202.

¹⁸⁷ E. WILLEMS 2009, 10, nr. 19; F. SWENNEN 2019, 502.

¹⁸⁸ In dit geval is herroeping van de adoptie overigens niet mogelijk.

¹⁸⁹ E. WILLEMS 2009, 10, nr. 19; G. MAES 2006, 202. Althans: indien de adoptie in de staat van herkomst werd erkend met het oog op de verbreking van de juridische afstamming.

hypothese van dergelijke adopties.¹⁹⁰ Het Steunpunt adoptie kan de geadopteerde eventueel wel doorverwijzen naar “gepaste hulpverlening”. Daarnaast is er de mogelijkheid voor het afstammingscentrum om bijstand te verlenen aan een geadopteerde die contact wil opnemen met leden van zijn biologische familie (art. 25, § 9 Decreet interlandelijke adoptie). De facilitering van dergelijk contact kan zeker bij onwettelijk of onwenselijk verlopen adopties een grote meerwaarde vormen, zowel voor de geadopteerde als voor de oorspronkelijke ouders. Deze begeleiding blijft echter beperkt tot een doorverwijzing naar “andere diensten of instellingen in binnen-of buitenland die de geadopteerde verder kunnen begeleiden om het contact tot stand te brengen”. Het afstammingscentrum voert zelf dus geen onderzoek of zoektocht in het buitenland.¹⁹¹ Wie dit wel kan doen, wordt in het decreet niet verduidelijkt. Na voormelde doorverwijzing wordt door het decreet ook niet meer in waarborgen voorzien om dit contact en de begeleiding van de geadopteerde hierbij tot een goed einde te brengen.

De Vlaamse decreetgever dient dan ook in een meer uitgebreid wettelijk kader te voorzien. Hierbij moet enerzijds worden ingezet op het faciliteren van het contact tussen de geadopteerde en de oorspronkelijke ouders en anderzijds op de creatie van mogelijkheden voor de geadopteerde en de oorspronkelijke ouders om genoegdoening te verkrijgen bij onregelmatig tot stand gekomen adopties. Hierbij zou men kunnen voorzien in een wettelijk omkaderd bemiddelingsproces, waarbij de geadopteerde, diens oorspronkelijke ouders en de adoptieouders kunnen worden betrokken. De bemiddeling zou breed opgevat moeten worden en verschillende uitkomsten mogelijk moeten maken, zoals financiële ondersteuning of compensaties, of betalingen voor DNA-onderzoeken, archiefconsultaties¹⁹² of interlandelijke bezoeken door de geadopteerde en/of de oorspronkelijke ouders, met versoepelde visumformaliteiten.¹⁹³

¹⁹⁰ Zie voor de nazorg aangeboden door de adoptiediensten art. 20-22 Besl. VI. Reg. 22 maart 2013 en voor deze aangeboden door het Steunpunt Adoptie: art. 15 Besl. VI. Reg. 19 februari 2016.

¹⁹¹ *Parl.St.* VI. Parl. 2018-19, nr. 1855/1, 21.

¹⁹² Vergelijk ook, inzake de metissen: Resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 29 maart 2018 over de segregatie waarvan de metissen uit de periode van de Belgische kolonisatie in Afrika het slachtoffer zijn geweest, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2953/007.

¹⁹³ De oorspronkelijke ouders kunnen, in geval van een verbroken juridische afstamming, immers niet als familielid aanspraak maken op een (korte) verblijfstitel in België. Zie echter ook RvV 18 september 2009, nr. 31, 755, www.agii.be/vreemdelingenrecht/rechtspraak: na gewone adoptie door Belgen kan een oorspronkelijke ouder als “bloedverwant in de opgaande lijn” in het raam van een gezinshereniging een verblijfsvergunning krijgen (art. 40bis, § 2, 4° Vreemdelingenwet).

Aanbevelingen

61. Juridisch-kinderrechtelijke argumenten nopen **niet tot het afschaffen van interlandelijke adopties**. Het zonder meer afschaffen van interlandelijke adopties kan niet zonder het Haags Adoptieverdrag op te zeggen, en staat op gespannen voet met het vrij verkeer binnen de EU. **Evenmin** is er een verplichting tot **opschorting** van interlandelijke adoptie op grond van louter juridisch-kinderrechtelijke argumenten.

62. Juridisch-kinderrechtelijke argumenten zetten aan tot een **restrictieve benadering** van interlandelijke adoptie in wetgeving en beleid. De volgende aanbevelingen geven invulling aan dergelijke benadering en kunnen onwettelijke of onwenselijke adopties naar de toekomst toe (helpen) voorkomen. Daarbij moet duidelijk zijn dat de uitvaardiging van nieuwe regels alleen niet kan volstaan; ook de betere bewustmaking over en toepassing van (het huidige) regelgevende kader is van belang.¹⁹⁴

63. De Belgische en Vlaamse regelgeving moet beter in overeenstemming worden gebracht met de vereiste van **subsidiariteit**. Een eerste knelpunt situeert zich hierbij op het gebied van de *erkenning- en subsidiestructuur* van de adoptiediensten. Deze zijn niet in overeenstemming met de subsidiariteitsvereiste, aangezien adoptiediensten worden verplicht actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen. Hervorming van deze structuur is noodzakelijk, zodat erkenning en subsidie niet langer afhankelijk zijn van de opening van nieuwe kanalen en het aantal geopende kanalen. Mogelijk zal de beperking tot één adoptiedienst hier al verbetering in brengen. Daarnaast is de controle die wordt uitgevoerd op de *beoordeling van de subsidiariteit en m.n. de adopteerbaarheid* in de staat van herkomst onvoldoende uitgewerkt, niet transparant en niet steeds consequent. De criteria op grond waarvan de controle plaatsvindt tijdens het kanaalonderzoek dienen verder te worden uitgewerkt. Verder moet de controle van de adopteerbaarheid door het VCA tijdens de matching beter worden afgestemd op de controle door de FCA tijdens de erkenning. De wijze waarop in Vlaanderen actief wordt op zoek gegaan naar adopteerbare kinderen is op zichzelf ook moeilijk verenigbaar met de vereiste van subsidiariteit. In het licht hiervan moet een *meer passieve houding* inzake interlandelijke adoptie worden overwogen.

64. De huidige wetgeving kan onvoldoende voorkomen dat interlandelijke adoptie gepaard gaat met onbehoorlijke **financiële voordelen** voor verschillende betrokkenen.¹⁹⁵ In het licht hiervan dienen bijkomende wettelijke waarborgen te worden gecreëerd in het kanaalonderzoek en de adoptiebemiddeling. Ook blijven de Vlaamse adoptiediensten financieel afhankelijk van de realisatie van voldoende interlandelijke adopties. Ook wanneer er slechts één adoptiedienst voor uitsluitend interlandelijke adopties zal overblijven, blijft een verhoudingsgewijze toenemende subsidiekost bestaan voor een afnemend aantal interlandelijke adopties¹⁹⁶, en waarmee het correcte verloop van de adoptieprocedures noodzakelijkerwijze moet worden gewaarborgd. Hieraan kan worden tegemoetgekomen door af te stappen van het huidige systeem waarbij een adoptiedienst zich louter bezighoudt met *interlandelijke adopties*.

65. De Vlaamse wetgever moet sterker inzetten op de **voorkoming en signalering van ontvoering, handel in en verkoop van kinderen**. Dit kan via een betere controle op de beoordeling van de adopteerbaarheid en het verbod op financieel gewin en door de vereiste van toestemming van de oorspronkelijke ouders en de geadopteerde uitdrukkelijk op te nemen als criterium bij het kanaalonderzoek. Daarnaast moet het toezicht van het VCA op de adoptiediensten worden versterkt door te voorzien in

¹⁹⁴ COIA-rapport, p. 133-34.

¹⁹⁵ Zie ook voor Nederland: COIA-rapport, p. 5 en 124: de financiële prikkels in het systeem zijn niet weggenomen.

¹⁹⁶ De toenemende onevenredigheid valt te volgen in de Activiteitenverslagen Adoptie.

een mogelijkheid om de Vlaamse adoptiedienst verantwoordelijk te stellen voor misbruiken begaan door buitenlandse contactpersonen, waarmee een samenwerking werd aangegaan. Hierdoor kunnen praktijken van ontvoering, handel in en verkoop van kinderen sneller worden gesignaleerd. In het verlengde hiervan is een betere omkadering nodig van de missies naar de staten van herkomst door de adoptiediensten, zodat deze beter op de hoogte zijn van mogelijke misbruiken. Meer verregaand kan een systeem worden overwogen waarin de adoptieouders en oorspronkelijke ouders een collaboratief adoptieproject aangaan. Dit zou verdere commodificatie van kinderen in interlandelijke adopties tegengaan.

66. De Vlaamse wetgever moet daarnaast voorzien in **betere nazorg** voor geadopteerden, in het bijzonder bij onregelmatig tot stand gekomen adopties, om een ruimere invulling te geven aan het recht op identiteit. Hiervoor is ten eerste een aanpassing nodig van de regelgeving m.b.t. het inzage-recht van de geadopteerde in het adoptiedossier. Dit inzage-recht is thans onvolledig geregeld, in het bijzonder voor wat de identiteit van de oorspronkelijke ouders betreft. Verder moet worden voorzien in betere waarborgen wanneer het adoptiedossier onvolledig is. Ten slotte moeten betere mogelijkheden van herstel worden gecreëerd voor geadopteerden bij wie de interlandelijke adoptie in het verleden onregelmatig is verlopen. De mogelijkheden die thans worden voorzien door het strafrecht, het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht, de herziening van de adoptie, de verbetering of verandering van akten van de burgerlijke stand¹⁹⁷ en de nazorg zijn enerzijds te beperkt en anderzijds onvoldoende toegespitst op de noden van geadopteerden. Minstens dient te worden voorzien in een wettelijke omkadering van de begeleiding van geadopteerden bij wie de adoptie onwettelijk of onwenselijk is tot stand gekomen. Het is aanbevelenswaardig om met het oog daarop deels te schuiven met subsidiëring: van de verhoudingsgewijze hoge subsidie van de adoptiediensten naar de verhoudingsgewijze lage subsidie van nazorg. Samengevat mag worden “verwacht van de overheid dat ze zich maximaal inspant om de gevolgen van de misstanden zo goed mogelijk te verzachten”.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Vergelijk ook, inzake de metissen: Resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 29 maart 2018 over de segregatie waarvan de metissen uit de periode van de Belgische kolonisatie in Afrika het slachtoffer zijn geweest, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2952/007.

¹⁹⁸ COIA-rapport, p. 5.

Bibliografie

- BARTHOLET, E. en SMOLIN D.M., "The debate" in J.L. GIBBONS en K. S. ROTABI (eds.), *Intercountry adoption. Policies, practices and outcomes*, Surey/Burlington, Ashgate, 2012, 233-254;
- BUNN, J. "Regulating Corruption in Intercountry Adoption," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2019, 52 685-726;
- CANTWELL, N. en HOLZSCHEITER, A., "Article 20 - Children Deprived of Their Family Environment" in A. ALEN, J. VANDE LANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANG, E. BERGHMANS en M. VERHEYDE (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2008, 68 p.;
- COMMISSIE ONDERZOEK INTERLANDELIJKE ADOPTIE, *Rapport*, februari 2021, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/adoptie/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport>
- DEBAERE, G. en MEEUSEN, J. *Grondbeginselen van het recht van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 378 p.;
- DILLON, S.A. "Making legal regimes for inter-country adoption reflect human rights principles: transforming the United Nations convention on the rights of the child with the Hague Convention on inter-country adoption", *Boston University International Law Journal* 2003, 179-257;
- FENTON-GLYNN, C. *Children's rights in intercountry adoption*, Cambridge, Intersentia, 2014, 254 p.;
- GIBBONS, J.L. en ROTABI, K.S., "Best practices in implementing the Hague Convention", J.L. GIBBONS en K. S. ROTABI (eds.) *Intercountry adoption. Policies, practices and outcomes*, Surey/Burlington, Ashgate, 2012, 255-264;
- KRUGER T. en VERHELLEN, J., *Internationaal privaatrecht (IPR): de essentie*, Brugge, Die Keure, 2019, 560 p.;
- KRUGER, T. "Regularisatie van bepaalde adopties", *RW* 2012-13, (1598) 1599-1600;
- LAUFER-UKULES, P., "Collaborative family-making: from acquisition to interconnection", *Villanova Law Review* 2019, 223-284.
- LOIBL, E. "The German and Dutch intercountry adoption system: weaknesses that facilitate the trafficking of children for the purpose of adoption", *FJR* 2019, 24;
- MAES, G. "De beëindiging van de adoptie" in P. SENAEEVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 165-212;
- MARTENS, I., "Adoptie. Hervorming van intern en interlandelijk adoptierecht", *NJW* 2006, 338-361;
- MEZMUR, B.D. "Intercountry adoption as a measure of last resort in Africa: Advancing the rights of a child rather than a right to a child" *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos* 2009, 82-105;
- MIGNOT, J.-F., "Why is Intercountry Adoption Declining Worldwide?", *Population & Societies* 2015, 519, 1-4;
- OLSEN, L.J. "Live or let die: could intercountry adoption make the difference", *Penn State International Law Review* 2004, 483-525;
- PARA-ARANGUREN, G. "Explanatory Report on the Convention on the Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption", <https://assets.hcch.net/docs/78e18c87-fdc7-4d86-b58c-c8fdd5795c1a.pdf>, 1993, 91 p.;
- PERTEGÁS, M. "Internationale adoptie: algemene problematiek" in P. SENAEEVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 295-325;
- RAAD VOOR STRAFRECHTSTOEPASSING EN JEUGDBESCHERMING, *Bezinning op Interlandelijke Adoptie*, 2016, Den Haag, https://www.rsj.nl/binaries/Bezinning_interlandelijke_adoptie_tcm26-174311.pdf
- ROBY, J. en MASKEW, T., "Human rights considerations in intercountry adoption: the children and families of Cambodia and Marshall Islands" in J.L. GIBBONS en K. S. ROTABI (eds.), *Intercountry adoption. Policies, practices and outcomes*, Surey/Burlington, Ashgate, 2012, 55-66;
- ROTABI, K.S. "Fraud in intercountry adoption: child sales and abduction in Vietnam, Cambodia and Guatemala" in J.L. GIBBONS en K.S. ROTABI (eds.) *Intercountry adoption. Policies, practices and outcomes*, Surey/Burlington, Ashgate, 2012, 67-76.
- SELMAN, P. "Global Statistics for Intercountry Adoption: Receiving States and States of origin 2005-2018", <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>, 2019;
- SELMAN, P. "Global Trends in Intercountry Adoption: 2001-2010", *Adoption Advocate* 2012, nr. 44, 1-17;
- STARK, B., "Toward a Theory of Intercountry Human Rights: Global Capitalism and the Rise and Fall of Intercountry Adoption", *Indiana Law Journal* 2020, 95, 1365-1398;
- SWENNEN, F. *Het personen- en familierecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 585 p.
- TRAEST, M. "De incorporatie in het Belgische recht van het Haagse verdrag van 29 mei 1993 inzake de internationale samenwerking en de bescherming van kinderen op het gebied van de interlandelijke adoptie" in P. SENAEEVE en F. SWENNEN (eds.), *De hervorming van de interne en de internationale adoptie*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 251-294;
- TRAEST, M., "Interlandelijke adoptie na de wet van 24 april 2003", *RW* 2003-04, 1361-1375;
- VANDENHOLE, W., "Interlandelijke adoptie: tijd voor uitfaseren", *TJK* 2017, 108-116;
- VAN WICHELEN, S., "Moving Children through Private International Law", *Law & Society Review* 2019, 679-680;
- VITÉ, S. en BOÉCHAT, H., "Article 21: Adoption" In A. ALEN, J. VANDELANOTTE, E. VERHELLEN, F. ANG, E. BERGHMANS, en M. VERHEYDE (Eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 62 p.;
- WILLEMS, E. "Artikel 351 BW" in P. SENAEEVE, F. SWENNEN en G. VERSCHULDEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, I. Burgerlijk Wetboek, Boek I. Personen, Titel VIII. Adoptie, Hfdst. 7*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2009, 11 p.;
- WOODHOUSE, B.B., "Are you my mother: Conceptualizing children's identity rights in transracial adoptions", *Duke Journal of Gender Law & Policy* 1995, 107-129;

WOUTERS F., "Artikel 5-6 Decreet Interlandelijke 20 januari 2012" in P. SENA EVE en F. SWENNEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, III, Bijzondere wetgevingen-decreet interlandelijke adoptie*, Mechelen, Kluwer, 2016, 1-7;

WOUTERS, F. "Artikel 7 Decreet 20 januari 2012" in P. SENA EVE en F. SWENNEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, III, Bijzondere wetgevingen-decreet interlandelijke adoptie*, Mechelen, Kluwer, 2019, 1-5;

WOUTERS, F. "Artikel 15 Decreet 20 januari 2012" in P. SENA EVE en F. SWENNEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, III, Bijzondere wetgevingen-decreet interlandelijke adoptie*, Mechelen, Kluwer, 2019, 1-11.

WOUTERS, F. "Artikel 24 Decreet 20 januari 2012" in P. SENA EVE en F. SWENNEN (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, III, Bijzondere wetgevingen-decreet interlandelijke adoptie*, Mechelen, Kluwer, 2019, 1-6.