

Datum: 21-12-2021

Volnummer: 2021-2022/9

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Naar een krachtiger kinderrechtenkijk op interlandelijke adoptie

De commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van het Vlaams Parlement organiseert opnieuw hoorzittingen over interlandelijke adoptie. Dit keer gaf het eindrapport van het expertenpanel interlandelijke adoptie¹ het startschot. Dat eindrapport gaat na of en hoe wanpraktijken bij interlandelijke adoptie te voorkomen zijn. Het expertenpanel gaf twintig aanbevelingen om interlandelijke adoptie grondig te hervormen en tegemoet te komen aan slachtoffers van wanpraktijken.

Het Kinderrechtencommissariaat werkte mee in het expertenpanel. We onderschrijven alle aanbevelingen van het eindrapport. Toch gaan we dieper in op enkele aanbevelingen die raken aan kinderrechten of aan klachten en meldingen die bij ons terechtkwamen:

- Staten die adoptie toelaten of erkennen, moeten zorgen dat **het belang van het kind** de belangrijkste overweging is. Maar bij adoptie alleen maar verwijzen naar het belang van het kind als belangrijkste overweging, is niet genoeg. Het is vooral relevant om dat belang inhoudelijk te omschrijven en te beoordelen. Wat in het belang van het kind is, is niet vooraf te bepalen of te beschrijven en kan maar geval per geval beoordeeld worden, afhankelijk van de situatie, de persoonlijke context, eigen noden en behoeften. Er zijn verschillende inspiratiebronnen om dat belang van het kind in te vullen.
- Het **subsidiariteitsprincipe** maakt van interlandelijke adoptie eerder uitzondering dan regel. Vanuit kinderrechtenperspectief komt adoptie pas in beeld als alle andere passende zorgmogelijkheden in het land van herkomst uitgeput zijn. Hoewel juridisch niet duidelijk is wat gepaste interne oplossingen precies zijn en hoe subsidiair interlandelijke adoptie is tegenover andere zorgoplossingen, is hier geen algemeen eensluidend antwoord nodig. Elke situatie is anders. In het belang van elk kind moeten de verschillende zorgoplossingen tegen elkaar afgewogen worden.
- **Geïnformeerde toestemming** van kinderen vanaf 12 jaar en van de eerste ouders is nodig. Het Kinderrechtencommissariaat vindt de leeftijdsgrens van 12 jaar om toestemming te

¹ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf> .

geven arbitrair. Naar analogie met het decreet rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp pleiten we voor een vermoeden van bekwaamheid vanaf 12 jaar, maar met de mogelijkheid om af te wijken indien de minderjarige die jonger is, wel degelijk voldoende matuur en bekwaam is om bepaalde beslissingen te nemen. Of de wet in het herkomstland uitdrukkelijk de toestemming van de eerste ouders eist, moet doorslaggevend zijn om wel of niet samen te werken met een herkomstland.

- **Niet aankomst- maar herkomstlanden moeten de stap zetten voor interlandelijke adoptie, als dat voor een kind nodig is.** Maar de huidige erkennings- en subsidiestructuur in Vlaanderen verplicht de adoptiediensten om actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen. Als de vraag van het herkomstland naar interlandelijke adoptie bepalend is, heeft dat twee consequenties: dan mag Vlaanderen niet meer actief op zoek gaan naar adopteerbare kinderen in herkomstlanden en geen nieuwe kanalen meer onderzoeken.
- Stel aan de hand van een gedeeld normenkader in herkomst- en aankomstland duidelijke en officiële criteria op om de **adopteerbaarheid** van kinderen in het herkomstland te waarborgen. Die zijn er momenteel niet. Aan die criteria toetst het herkomstland de mogelijke adopteerbaarheid van een kind. Komt interlandelijke adoptie daar uit als passende zorgoplossing voor het kind, dan krijgt Vlaanderen een gedocumenteerd en gemotiveerd dossier. Vlaanderen neemt dat dossier kritisch en grondig door. Schakel ook onafhankelijke organisaties of consulaire vertegenwoordigers in die vertrouwd zijn met de lokale context voor een dubbele check of om meer informatie te verzamelen. Laat de Federale Centrale Autoriteit (FCA) interlandelijke adoptie vroeger dan nu de toetsing met de openbare orde doen zodat zij kan ingrijpen op een moment waarop de adoptie nog gestopt kan worden.
- Zet ook in op het uitbouwen en ondersteunen van vervangende zorg voor kinderen in herkomstlanden. Voor die **extraterritoriale verplichtingen** zijn kapstukken te vinden in rechtsleer en rechtspraak. Het komt ook tegemoet aan de terechte bezorgdheid over de omstandigheden waarin veel kinderen in herkomstlanden moeten opgroeien en aan het subsidiariteitsbeginsel.
- Neem **financiële stimulansen** bij tussenpersonen in herkomstlanden weg door alleen samen te werken met herkomstlanden die transparante criteria hanteren voor een redelijke vergoeding van tussenpersonen.
- **Open adoptie** houdt in dat de eerste ouders meer inspraak krijgen bij adoptie en dat alle betrokken partijen – de eerste ouders, de geadopteerde en de adoptieouders – in contact kunnen blijven met elkaar. Pas het concept toe bij interlandelijke adoptie, zowel bij gewone als volle adoptie. Stem het wettelijk kader daarop af.
- Meer adopties van **kinderen met bijzondere ontwikkelingsnoden vragen ook extra steun en zorg** die beter afgestemd is op de noden van die kinderen en hun adoptieouders, zowel voor als na de adoptie.
- Bespreek met kandidaat-adoptieouders nog meer thema's zoals identiteit, discriminatie en racisme, en de impact van mogelijke wanpraktijken. Schakel geadopteerden in om hun verhaal te vertellen. Laat die thema's meer aan bod komen in het onderzoek van de Dienst Maatschappelijk Onderzoek.

- Maak **structurele nazorg** voor geadopteerden wettelijk verplicht, zoals in de perspectiefbiedende pleegzorg. Investeer ook in een kwaliteitsnetwerk van lotgenotencontacten.
- Op basis van het kinderrechtenverdrag beklemtonen we het recht om minderjarigen toegang te geven tot **identificerende en niet-identificerende gegevens** van de eerste ouders. Om dat inzagerecht in adoptiedossiers zo ruim mogelijk vorm te geven, vragen we:
 - Draag de adoptiedossiers na de minimale bewaartermijn over aan een archiefinstelling.
 - Formuleer concreter hoe de uitoefening van het inzagerecht gestalte krijgt.
 - Verduidelijk wat er gebeurt als het Vlaams Centrum voor Adoptie (VCA) of de adoptiediensten geen dossier hebben of als het dossier onvolledig is.
 - Neem de mogelijkheid om de identiteit van de oorspronkelijke ouders te kennen mee als criterium om samen te werken met herkomstlanden.
 - Veranker open adoptie wettelijk.
- Zorg dat een onafhankelijk centrum zoals het Afstammingscentrum geadopteerden moreel, psychologisch, juridisch, administratief en financieel kan steunen in hun zoektocht naar contact met hun eerste ouders of familie.
- **Bewaar en registreer alle adoptiegegevens** op een centrale plaats. **Digitaliseer** alle adoptiegegevens ook. Werk samen met de herkomstlanden om een gedeeld archief op te zetten. Werk alleen nog samen met herkomstlanden die adopties open, toegankelijk en systematisch registreren.

1. Belang van het kind, subsidiariteit en geïnformeerde toestemming als basisprincipes

De basis van alle aanbevelingen in het eindrapport van het expertenpanel ligt in drie ethische en juridische basisprincipes:

- Het belang van het kind als belangrijkste overweging.
- Het subsidiariteitsprincipe.
- Het belang van geïnformeerde toestemming.

1.1. Belang van het kind als belangrijkste of doorslaggevende overweging

Staten die adoptie toelaten of erkennen, moeten zorgen dat het belang van het kind de belangrijkste overweging is. Maar bij adoptie alleen maar verwijzen naar het belang van het kind als belangrijkste overweging, is niet genoeg. Het is vooral relevant om dat belang inhoudelijk te omschrijven en te beoordelen. Wat in het belang van het kind is, is niet vooraf te bepalen of te beschrijven en kan maar geval per geval beoordeeld worden, afhankelijk van de situatie, de persoonlijke context, eigen noden en behoeften. Er zijn verschillende inspiratiebronnen om dat belang van het kind in te vullen.

Artikel 21 van het kinderrechtenverdrag

De Staten die partij zijn en die de methode van adoptie erkennen en/of toestaan, waarborgen dat het belang van het kind daarbij de voornaamste overweging is.

Artikel 21 verplicht staten die adoptie toelaten of erkennen om ervoor te zorgen dat het belang van het kind de **belangrijkste of doorslaggevende overweging** (*the paramount consideration*) is bij adoptie. Dat is een striktere vereiste dan de algemene bepaling over het belang van het kind in artikel 3, waar het belang van kind alleen maar een **hoofdoverweging** is (*a primary consideration*). Artikel 21 benadrukt de absolute voorrang voor het belang van het kind. Andere belangen zijn automatisch van ondergeschikt belang.

Vrijwel iedereen is het erover eens dat het belang van het kind vooropstaat bij adoptie. Toch wordt nauwelijks stilgestaan bij hoe we dat belang moeten invullen. Op basis van artikel 3 van het kinderrechtenverdrag heeft elke minderjarige bij elke maatregel of beslissing die hem raakt het recht dat zijn belangen bepaald en beoordeeld worden.

Artikel 3 van het kinderrechtenverdrag

Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormt het belang van het kind een eerste overweging.

1.1.1. Niet alleen verwijzen, ook beoordelen en bepalen

Wat in het belang van het kind is, staat niet vast. Er is nergens een definitie van wat dat belang precies is.² Het gaat om een flexibel en aanpasbaar concept.³ Zo kan je op verschillende manieren invullen wat in het belang van het kind is.⁴ Al die invullingen zijn bovendien plaats-, persoons-, tijd- en cultuurgebonden.⁵ Het is dus denkbaar dat bij één beslissing tegenstrijdige invullingen ingeroepen worden en dat elke invulling rechtvaardigt dat je het belang van het kind inroept. Daarom schiet een algemene verwijzing naar het belang van het kind ('het is in het belang van het kind om ...') tekort. In elke beslissing of elke maatregel die een impact heeft op het kind of de jongere vóór, tijdens of na de adoptie, moet het belang van het kind verder inhoudelijk geconcretiseerd worden door verschillende criteria vast te leggen om dat belang beter en effectiever te beoordelen en te motiveren.

Inspiratie om het belang verder te concretiseren en te beoordelen bij adoptiebeslissingen is te vinden in de General Comment van het VN-Kinderrechtencomité daarover.⁶ Het comité noemt verschillende elementen om het belang van het kind te concretiseren en de complexiteit ervan te verminderen:

- De mening van kinderen en jongeren
- Hun religieuze en culturele identiteit
- Het behoud van de gezinsomgeving en de ruimere omgeving: economische redenen of materiële armoede verantwoordt geen scheiding van ouders en kind
- Zorg, bescherming en veiligheid gericht op het welzijn en de ontwikkeling van het kind
- De kwetsbaarheid van het kind
- Het recht op gezondheid en onderwijs.

² Philip Alston, *The Best Interests of the Child: Reconciling Culture and Human Rights*, in Philip Alston & Bridget Gilmour-Walsh, *The Best Interests of the Child: Towards a Synthesis of Children's Rights and Cultural Values*, 1996, p.2.

³ VN-Kinderrechtencomité, Algemene Commentaar Nr. 14 (2013), *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para1)*, VN Doc. CRC/C/GC/14, §32.

⁴ Michael Freeman, *Article 3: The Best Interests of the Child*, in André Alen, Johan Vande Lanotte, Eugène Verhellen, Fiona Ang, Eva Berghmans & Mieke Verheyde (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, p.31.

⁵ Zelfde bron, p.27.

⁶ VN-Kinderrechtencomité, Algemene Commentaar Nr. 14 (2013), *The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3 para1)*, VN Doc. CRC/C/GC/14, §52-78.

In de afweging zijn die elementen allemaal van belang, maar ze kunnen met elkaar in conflict komen. Dan wordt het doel van de oefening doorslaggevend: kinderrechten en de volledige ontwikkeling van het kind garanderen.

Je kunt het belang van het kind ook invullen of verduidelijken op basis van een vragenlijst of checklist met vaste toetsingscriteria. Daarvoor kan de vragenlijst BIC-Q inspireren, met zijn criteria om het belang van het kind expliciet en transparant af te toetsen.⁷ Die lijsten bieden rechtszekerheid en transparantie, maar worden ook in vraag gesteld. Voelt een lijst met vaste criteria niet erg restrictief aan en versimpelt hij niet te veel de complexiteit van bepaalde situaties? Kun je een beslissing in het belang van het kind reduceren tot verschillende criteria alleen maar mathematisch tegen elkaar afwegen?

Ook het Stappenplan 'belang van het kind' dat KeKi ontwikkelde in opdracht van het departement Cultuur, Jeugd en Media kan helpen.⁸ Dat stappenplan biedt een kader om het belang van het kind in specifieke situaties te beoordelen en te bepalen en geeft inzicht in de verschillende stappen om tot een kwaliteitsbeslissing te komen.

1.2. Het subsidiariteitsprincipe

Het subsidiariteitsprincipe maakt van interlandelijke adoptie eerder uitzondering dan regel. Vanuit kinderrechtenperspectief komt adoptie pas in beeld als alle andere passende zorgmogelijkheden in het land van herkomst uitgeput zijn. Hoewel juridisch niet duidelijk is wat gepaste interne oplossingen precies zijn en hoe subsidiair interlandelijke adoptie is tegenover andere zorgoplossingen, is hier geen algemeen eensluidend antwoord nodig. Elke situatie is anders. In het belang van elk kind moeten de verschillende zorgoplossingen tegen elkaar afgewogen worden.

Artikel 21b van het kinderrechtenverdrag

De Staten die partij zijn erkennen dat interlandelijke adoptie kan worden overwogen als andere oplossing voor de zorg voor het kind, indien het kind niet in een pleeg- of adoptiegezin kan worden geplaatst en op geen enkele andere passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst.

Naast de strengere verplichting van de Staat over het belang van het kind bij adoptie, maakt artikel 21b ook duidelijk dat interlandelijke adoptie eerder uitzonderlijk is: het kan overwogen worden als het kind in het herkomstland niet gepast verzorgd kan worden.

1.2.1. Hoe subsidiair is interlandelijke adoptie?

De vraag is wat geschikte zorg is en hoe subsidiair interlandelijke adoptie zich verhoudt tegenover andere alternatieve zorgvormen.

Het kinderrechtenverdrag geeft daar geen eenduidig antwoord op. Artikel 21b geeft alle vormen van zorg in het herkomstland de voorkeur op interlandelijke adoptie. Artikel 20.3 vermeldt dan weer dat pleegzorg, kafala en adoptie de voorkeur verdienen op plaatsing in een instelling. Het VN-Kinderrechtencomité bestempelt interlandelijke adoptie als allerlaatste maatregel, maar zegt niet uitdrukkelijk welke plaats interlandelijke adoptie krijgt tegenover institutionele zorg.

⁷ A.E. Zijlstra, M.E. Kalverboer, W.J. Post, M.D.C. ten Brummelaar, & E.J. Knorth, (2015). *De BIC-Q: een instrument om de kwaliteit van de opvoedingsomgeving van asielzoekerskinderen in kaart te brengen*, Kind en Adolescent, 36(1), 23-37. De BIC-methodiek is toepasbaar bij alle soorten besluiten, in alle rechtsgebieden.

⁸ <https://www.keki.be/nl/onderzoek-en-beleid/het-belang-van-het-kind>.

Ook het Haags Adoptieverdrag biedt geen duidelijk antwoord.⁹ De preambule beperkt de subsidiariteit van interlandelijke adoptie tegenover binnenlandse zorg tot zorg in een gezin. Artikel 4b van het Haags Verdrag verplicht de bevoegde overheid om eerst te kijken naar de lokale plaatsingsmogelijkheden. Dat kan dus ook zorg in een instelling zijn.

1.2.2. Wat is een ‘gepaste’ zorgoplossing?

Vaststaat dat de subsidiariteit van interlandelijke adoptie alleen speelt voor ‘gepaste’ oplossingen in het herkomstland, en dat institutionele opvang vaak als niet-gepast beschouwd wordt.

Toch enkele kanttekeningen:

- Iedereen is het erover eens dat opvang in een voorziening op lange termijn niet geschikt is voor kinderen. Toch betekent dat nog niet dat interlandelijke adoptie automatisch de voorkeur moet krijgen boven die zorgoplossing, of dat een voorziening voor bepaalde kinderen soms wel geschikt kan zijn voor een korte periode.
- De term ‘instelling’ of ‘voorziening’ heeft een heel negatieve connotatie, vooral door de wanpraktijken die in sommige voorzieningen aan het licht kwamen. Die wanpraktijken zijn geen illustratie van alle zorg. Kleinschalige familiale zorg en opvang verdient de voorkeur, maar groepszorg is niet per definitie ongeschikt.
- Van belang is ook om te achterhalen waarom kinderen in instellingen geplaatst worden. Vanwege een handicap? Of zien de ouders het als een tijdelijke opvangmogelijkheid?

Bij de zoektocht naar gepaste zorg voor het kind kunnen verschillende oplossingen zichtbaar worden. Tussen die oplossingen is er een hiërarchie:

- Liever oplossingen in een gezin dan in een voorziening.
- Liever een permanente dan een tijdelijke oplossing.
- Liever een oplossing in eigen land dan in het buitenland.

Van belang is om die hiërarchie soepel te hanteren. Wat altijd vooropstaat, is een concrete afweging maken in het belang van het kind.

1.3. Geïnfomeerde toestemming

Geïnfomeerde toestemming van kinderen vanaf 12 jaar en van de eerste ouders is nodig. Het Kinderrechtencommissariaat vindt de leeftijdsgrens van 12 jaar om toestemming te geven arbitrair. Naar analogie met het decreet rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp pleiten we voor een vermoeden van bekwaamheid vanaf 12 jaar, maar met de mogelijkheid om af te wijken indien de minderjarige die jonger is wel degelijk voldoende matuur en bekwaam is om bepaalde beslissingen te nemen. Of de wet in het herkomstland uitdrukkelijk de toestemming van de eerste ouders eist, moet doorslaggevend zijn om wel of niet samen te werken met een herkomstland.

Artikel 21a van het kinderrechtenverdrag

De verdragsstaten die de methode van adoptie erkennen en/of toestaan, waarborgen dat adoptie van een kind slechts wordt toegestaan [...] mits, indien vereist, de betrokkenen, na volledig te zijn ingelicht, op grond van de adviezen die noodzakelijk worden geacht, daarmee hebben ingestemd.

Het Herziene Europees Adoptieverdrag¹⁰ bepaalt dat de toestemming vereist is als de geadopteerde geacht wordt genoeg begripsvermogen te hebben op een leeftijd die de wet voorschrijft en in elk

⁹ Het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie; <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=69>.

¹⁰ Art. 5b Europees verdrag van Straatsburg van 27 november 2008 inzake de adoptie van kinderen (herzien), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=202>.

geval vanaf 14 jaar. Voor alle adopties die in België uitgesproken of erkend worden, is de toestemming verplicht van geadopteerden vanaf 12 jaar, behalve als ze wilsonbekwaam zijn.¹¹ Het Kinderrechtencommissariaat vindt de leeftijdsgrens van 12 jaar om toestemming te geven arbitrair en pleit ervoor om naar zoals in het decreet rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp uit te gaan van een vermoeden van bekwaamheid vanaf 12 jaar, maar met de mogelijkheid om hiervan af te wijken als men van mening is dat de minderjarige die jonger is wel voldoende matuur en bekwaam is om bepaalde beslissingen te nemen omdat hij voldoende kan inschatten wat in zijn belang is en voldoende de gevolgen van zijn beslissing kan inschatten.¹²

Ook al kan het kind niet toestemmen, ook dan is het cruciaal om de minderjarige, afhankelijk van zijn leeftijd en maturiteit te betrekken bij, te informeren en te horen over elk voornemen voor zijn verdere leven, en dus ook over een eventuele adoptie. Meldingen op het Kinderrechtencommissariaat laten zien dat dat niet altijd gebeurt.

Artikel 21 van het kinderrechtenverdrag en artikel 4 van het Haags Adoptieverdrag wijzen op het belang van de geïnformeerde toestemming van de eerste ouders. Ook al zijn er gerechtvaardigde uitzonderingen, de toestemmingsvereiste van de eerste ouders in de wet moet een criterium zijn om wel of niet samen te werken met een herkomstland.¹³ Vaak terugkerende adoptieklachten en -meldingen bij het Kinderrechtencommissariaat gaan over gebrekkige toestemming van de eerste ouders, of toestemming op basis van misleidende informatie en valse beloftes.

2. Niet aankomst- maar herkomstlanden nemen initiatief en bepalen of voor een kind interlandelijke adoptie nodig is

Niet aankomst- maar herkomstlanden moeten het initiatief nemen voor interlandelijke adoptie, als dat voor een kind nodig is. Maar de huidige erkennings- en subsidiestructuur in Vlaanderen verplicht de adoptiediensten om actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen. Als de vraag van het herkomstland naar interlandelijke adoptie bepalend is, heeft dat twee consequenties: dan mag Vlaanderen niet meer actief op zoek gaan naar adopteerbare kinderen in herkomstlanden en geen nieuwe kanalen meer onderzoeken.

Volgens het principe van subsidiariteit is interlandelijke adoptie een uitzonderlijke maatregel die ondergeschikt is aan gepaste zorgoplossingen in het herkomstland. Het herkomstland neemt het initiatief en vraagt interlandelijke adoptie als dat voor een kind nodig is en bij gebrek aan gepaste lokale opvangmogelijkheden. De huidige erkennings- en subsidiestructuur in Vlaanderen verplicht adoptiediensten actief op zoek te gaan naar nieuwe kanalen. Want hun erkenning en subsidie hangt af van het aantal geopende nieuwe kanalen. Dat wekt minstens de indruk dat de overheid adoptiediensten stimuleert om zoveel mogelijk adopties te realiseren via zoveel mogelijk kanalen. En dat strookt niet met het subsidiariteitsprincipe: laat het initiatief uit het herkomstland komen. Daarom stelt het expertenpanel voor dat Vlaanderen een terughoudende houding aanneemt.¹⁴ Dat betekent dat Vlaanderen niet meer actief op zoek kan gaan naar adopteerbare kinderen in herkomstlanden en geen onderzoek meer doet om nieuwe kanalen te openen.

¹¹ Artikel 348-1 oud BW.

¹² Artikel 4 §2 decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp.

¹³ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-juridisch-deelrapport.pdf>.

¹⁴ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf>.

Ook met een eerder terughoudende opstelling voldoet België aan de verplichtingen uit het kinderrechtenverdrag en het Haags Adoptieverdrag.¹⁵

3. Adopteerbaarheid van kinderen

3.1. Een gedeeld normenkader in herkomst- en aankomstland

Stel aan de hand van een gedeeld normenkader in herkomst- en aankomstland duidelijke en officiële criteria op om de adopteerbaarheid van kinderen in het herkomstland te waarborgen. Die criteria zijn er nu niet.

Vaststellen of een kind adopteerbaar is, is in de eerste plaats een verplichting van het herkomstland. Dat is een delicate opdracht. Het expertenpanel interlandelijke adoptie zegt in zijn eindrapport al dat aankomstlanden daarin een pertinentere rol moeten opnemen en extra regelingen op maat moeten treffen met aankomstlanden.

Een manier om dat te realiseren, is om van in het begin een normenkader over adopteerbaarheid uit te werken dat herkomst- en aankomstland delen. Met duidelijke en concrete criteria hoe je adopteerbaarheid kunt nagaan. En criteria waaraan wetgeving en praktijk moeten voldoen in het herkomstland om in aanmerking te komen voor samenwerking met Vlaanderen. Om te bepalen of een kind in aanmerking komt voor interlandelijke adoptie, moet je verschillende elementen nagaan. Bepalend is dat het herkomstland het eens is met wat het aankomstland belangrijk vindt en vice versa. Het gaat om een levend normenkader: herkomst- en aankomstlanden kunnen voortdurend opvattingen delen, elkaar erover aanspreken en regelmatig toetsen in hoeverre ze nog altijd een normenkader delen.

3.2. Adopteerbaarheid van kinderen controleren met hulp van onafhankelijke organisaties en consulaire vertegenwoordigers

Op basis van een gedeeld normenkader in herkomst- en aankomstlanden zouden duidelijke en officiële criteria kunnen opgesteld worden om de adopteerbaarheid van kinderen in het herkomstland te waarborgen. Aan die criteria toetst het herkomstland de mogelijke adopteerbaarheid van een kind. Komt interlandelijke adoptie daar uit als passende zorgoplossing voor het kind, dan krijgt Vlaanderen een gedocumenteerd en gemotiveerd dossier. Vlaanderen neemt dat dossier kritisch en grondig door. Schakel ook onafhankelijke organisaties of consulaire vertegenwoordigers in die vertrouwd zijn met de lokale context voor een dubbele check of om meer informatie te verzamelen. Laat de Federale Centrale Autoriteit (FCA) interlandelijke adoptie vroeger dan nu de toetsing met de openbare orde doen zodat zij kan ingrijpen op een moment waarop de adoptie nog gestopt kan worden.

¹⁵ Zelfde tekst.

Momenteel gebeurt de controle op adopteerbaarheid van het kind op verschillende momenten:¹⁶

- Er is een algemene controle bij het kanaalonderzoek door het Vlaams Centrum Adoptie (VCA). VCA evalueert de kanalen op basis van erg algemene criteria: het is onduidelijk welke elementen nodig zijn in de adoptiewetgeving en -praktijk van het herkomstland, om genoeg subsidiariteit en adopteerbaarheid te waarborgen. Daardoor is de wettelijke uitwerking van het kanaalonderzoek door het VCA weinig transparant.¹⁷ Een gedeeld normenkader met duidelijke criteria om adopteerbaarheid na te gaan, zou daar iets aan kunnen doen.
- Bij de matching gaat het om de adopteerbaarheid van een welbepaald kind. Adopteerbaarheid vaststellen is de opdracht van het herkomstland dat de kindstudie maakt. Kindstudies gebeuren niet altijd grondig genoeg, waardoor er foutieve informatie is of zelfs helemaal geen informatie. Verschillende klachten bij het Kinderrechtencommissariaat gaan over het gebrek aan informatie en over foutieve informatie in adoptiedossiers.

We pleitten al voor een gedeeld normenkader tussen herkomst- en aankomstlanden met duidelijke criteria over adopteerbaarheid. Aan die criteria moet het herkomstland de adopteerbaarheid van een kind toetsen. Komt interlandelijke adoptie daar uit als passende zorgoplossing voor het kind, dan krijgt Vlaanderen een gedocumenteerd dossier van het herkomstland. Vlaanderen neemt dat dossier kritisch en grondig door. Bovendien is het belangrijk dat Vlaanderen rekening houdt met de ervaringen en bevindingen van onafhankelijke internationale organisaties zoals International Social Service (ISS) of Unicef en van de permanente Belgische of Vlaamse consulaire vertegenwoordiging ter plaatse, die vertrouwd zijn met de lokale wetgeving en de toepassing ervan door lokale overheden.

- Een beperkte controle van de adopteerbaarheid van het kind komt ook aan bod bij de erkenning van een in het buitenland uitgesproken adoptie. De FCA kan de erkenning weigeren als die strijdig is met de openbare orde. De FCA houdt dan rekening met het belang van het kind en met de fundamentele rechten van het kind op grond van het internationaal recht. De beoordeling van de erkenning door de FCA is niet per se in overeenstemming met de eerdere beoordeling van de adopteerbaarheid door het VCA. Het zou goed zijn om FCA al in een vroeger stadium bij de adoptie te betrekken door al vóór de adoptie de FCA de openbare orde te laten toetsen. Dan kun je nog ingrijpen terwijl de adoptie nog te voorkomen is, wat een extra waarborg kan bieden voor een correcte adoptieprocedure.

3.3. Verplichting van het aankomstland om opvang in het herkomstland te ondersteunen en uit te bouwen

Zet ook in op het uitbouwen en ondersteunen van vervangende zorg voor kinderen in herkomstlanden. Voor die verplichtingen zijn kapstukken te vinden in rechtsleer en rechtspraak. Het komt ook tegemoet aan de terechte bezorgdheid over de omstandigheden waarin veel kinderen in herkomstlanden moeten opgroeien en aan het subsidiariteitsbeginsel.

¹⁶ Zie voor een uitgebreide toelichting <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-juridisch-deelrapport.pdf>.

¹⁷ Zelfde bron.

3.3.1. Mensen- en kinderrechtenkader

Klassiek wordt aanvaard dat het kinderrechtenverdrag in de eerste plaats geldt voor mensen op het eigen grondgebied van een land. Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toont meer en meer dat de verplichtingen van het kinderrechtenverdrag ook extraterritoriaal gelden. Ook de rechtsliteratuur preciseerde al wanneer en hoe die verplichtingen ook extraterritoriaal gelden.¹⁸

Het VN-Kinderrechtencomité maakt op grond van artikel 4 van het kinderrechtenverdrag duidelijk dat de uitvoering van het kinderrechtenverdrag een gedeelde verantwoordelijkheid is voor alle verdragspartijen, zeker waar het gaat over de sociaaleconomische rechten van kinderen.¹⁹ Daarom zijn staten die wel de nodige middelen hebben verplicht om landen met minder middelen te ondersteunen.²⁰ Dat geldt ook voor het recht op alternatieve zorg uit artikel 20 van het kinderrechtenverdrag.

Bijdragen tot de op- en uitbouw van alternatieve zorg is een verplichting tot vervullen ('to fulfill'). Die verplichting is maar progressief of geleidelijk te realiseren, rekening houdend met de maximaal beschikbare middelen.²¹ Voor zo'n progressieve realisatie krijgen kinderen in kwetsbare situaties prioriteit, dus ook kinderen in alternatieve zorg.²²

3.3.2. Belang van brede ondersteuning van kinderen in herkomstlanden

Veel mensen zijn terecht bezorgd over de omstandigheden waarin veel kinderen in herkomstlanden moeten opgroeien. We moeten aandacht stimuleren voor de structurele oorzaken van de problemen, families van die kinderen helpen en ondersteunen en functionerende welzijnszorg en jeugdhulp opbouwen die de lokale gemeenschap ten goede komen.

In het adoptiedebat gaat het regelmatig over de miljoenen wezen, wereldwijd en ook in instellingen. Enkele kanttekeningen omdat de cijfers misleidend zijn:

- In een vreemde definitie van 'wees' zitten kinderen die maar één ouder verloren en kinderen die hun twee ouders verloren.²³ De overgrote meerderheid van die kinderen heeft nog altijd één ouder.²⁴ De overgrote meerderheid wordt opgevoed door grootouders, verwanten of directe familie.
- De cijfers zeggen niets over de behoeften van elk kind. Om voor elk kind de beste zorgoplossing te zoeken, moet je veel meer kennen dan alleen de status van wees. Een 'weeskind' of een 'kind in een kinderkuis, voorziening of instelling' is dus niet vanzelf een 'adopteerbaar kind'. Het kan evengoed gaan om kinderen die gezinszorg of gemeenschapsondersteuning nodig hebben.

¹⁸ Voor een uitgebreide analyse, zie Wouter Vandenhole, *Interlandelijke adoptie en kinderrechten: gewogen en te licht bevonden*, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, FJR 2017/21, p.88-96.

¹⁹ Zelfde bron; VN-Kinderrechtencomité, Algemene Commentaar nr. 5 (2003), *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (art. 4, 42 en 44, para 6)*, VN Doc. CRC/GC/2003/5, §§7 en 60.

²⁰ Zelfde bron; VN-Kinderrechtencomité, Algemene Commentaar Nr. 19 (2016), *Public budgeting for the realization of children's rights*, VN Doc. CRC/GC/19, §35

²¹ Artikel 4 kinderrechtenverdrag.

²² VN-Kinderrechtencomité, Algemene Commentaar nr. 19 (2016), *Public budgeting for the realization of children's rights*, VN Doc. CRC/GC/19, §3.

²³ Zie rapporten Unicef en Save the Children.

²⁴ Kevin Browne, (2005). *A European survey of the number and characteristics of children less than three years old in residential care at risk of harm*, *Adoption & Fostering*, 29(4), 23–33; Kevin Browne, Catherine Hamilton-Giachritsis, Rebecca Johnson & Mikael Ostergren, (2006). *Child health: overuse of institutional care for children in Europe*, *BMJ [British Medical Journal]*, 332(7539), 485; Corinna Csáky, (2009). *Keeping children out of harmful institutions*, Save the Children UK, geraadpleegd 8 april 2016 op <http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/keeping-children-out-of-harmful-institutions-why-we-should-be-investing-in-family-based-care>.

Ook duikt regelmatig de angst op dat potentieel te adopteren kinderen niet geïdentificeerd en geadopteerd zullen worden. Die angst is gegrond. De kans is groot dat in veel landen kinderen die in principe in aanmerking komen voor adoptie in hun eigen land of in het buitenland, niet geïdentificeerd worden door gebrek aan middelen in de sociale, juridische en gerechtelijke stelsels van dat land. Ook daar is het antwoord op die bezorgdheid vooral om functionerende welzijnzorg en jeugdhulp te helpen ontwikkelen en uit te bouwen.

4. Verbied financieel gewin

Neem financiële stimulansen bij tussenpersonen in herkomstlanden weg door alleen samen te werken met herkomstlanden die transparante criteria hanteren voor een redelijke vergoeding van tussenpersonen.

Artikel 21d van het kinderrechtenverdrag

Staten die de methode van adoptie erkennen en/of toestaan, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat, in het geval van interlandelijke adoptie, de plaatsing niet leidt tot ongepast geldelijk voordeel voor de betrokkenen.

Niet alleen het kinderrechtenverdrag maar ook artikel 17 van het Herzien Europees Adoptieverdrag verplichten verdragsstaten om te zorgen dat de plaatsing in het kader van interlandelijke adoptie geen onbehoorlijk financieel voordeel oplevert voor tussenpersonen.

Tussenpersonen zoals adoptiediensten mogen dus niet financieel winnen bij adopties. Maar de controle is heel beperkt, zeker op buitenlandse kanalen en tussenpersonen. Er is alleen maar de verplichting om na te gaan of er financiële transparantie is.²⁵

Het juridisch deelrapport voor het expertenpanel interlandelijke adoptie vindt het erg jammer dat er geen duidelijke criteria zijn om te beoordelen of tussenpersonen in het land van herkomst onredelijk hoge vergoedingen vragen. Het zou goed zijn dat Vlaanderen ervoor kiest om alleen samen te werken met herkomstlanden met transparante criteria voor een redelijke vergoeding van tussenpersonen.²⁶ Dat geldt niet alleen voor tussenpersonen die instaan voor adopties, maar ook voor rootsreizen. Het Kinderrechtencommissariaat kreeg meldingen van geadopteerden over het gebrek aan transparantie over kosten van tussenpersonen en over overdreven hoge kosten voor tussenpersonen om de eerste ouders op te sporen.

5. Pas het wettelijk kader aan in de richting van open adoptie

Open adoptie houdt in dat de eerste ouders meer inspraak krijgen bij adoptie en dat alle betrokken partijen – de eerste ouders, de geadopteerde en de adoptieouders – in contact kunnen blijven met elkaar. Pas het concept toe bij interlandelijke adoptie, zowel bij gewone als volle adoptie. Stem het wettelijk kader daarop af.

Het expertenpanel omschrijft open adoptie als ‘een adoptie waarin contact met de eerste ouders of de eerste familie wordt behouden. Ze veronderstelt dat alle betrokkenen in zekere mate

²⁵ Art. 7, 4° Besl. VI. Reg. 22 maart 2013.

²⁶ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-juridisch-deelrapport.pdf>.

openstaan voor communicatie en het delen van informatie. De manier waarop dit gebeurt, en de intensiteit van deze contacten, zijn afhankelijk van de specifieke situatie van de betrokkenen. Open adoptie is geen juridisch afgebakend begrip en staat niet gelijk aan gedeeld juridisch ouderschap²⁷. Open binnenlandse adoptie bestaat al in de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland. In België is open adoptie wettelijk niet mogelijk.

De ethische, juridische en historisch-sociaalwetenschappelijke deelrapporten die het expertenpanel bestudeerde, toonden de voordelen van open adoptie voor alle betrokkenen.²⁸ Bij open adoptie kunnen geadopteerden contact blijven houden met hun eerste ouders of familie. Het psychologisch deelrapport toont dat een significante groep eerste ouders graag informatie wil over of het liefst in contact blijft met de geadopteerde.²⁹

Volgens de Belgische wet zijn er twee manieren om over te gaan tot interlandelijke adoptie of om een in het buitenland uitgesproken interlandelijke adoptie te erkennen: gewone of volle adoptie. Bij volle adoptie wordt de wettelijke band met de eerste ouders volledig verbroken. De geadopteerde wordt gelijkgesteld aan 'eigen' kinderen van de adoptieouder en krijgt dezelfde rechten en plichten. Bij gewone adoptie houdt de geadopteerde de juridische banden met de eerste ouders, met alle rechten en plichten. Ze kunnen hun eerste naam behouden of die combineren met een adoptienaam.

Het is belangrijk om de rechtsfiguur van de volle interlandelijke adoptie te evalueren. Het concept van volle adoptie is niet altijd gekend bij eerste ouders, waardoor het kan leiden tot misverstanden. Vaak stemmen eerste ouders ermee in om hun kinderen af te staan, maar gaan ze er onterecht van uit dat de banden niet volledig verbroken worden en dat contact met de geadopteerde mogelijk blijft, terwijl dat uiteindelijk niet zo is. Ook bij het Kinderrechtencommissariaat kregen we daar meldingen over.

In de huidige Belgische wet sluit gewone adoptie beter, maar nog altijd te weinig, aan bij open adoptie. In tegenstelling tot volle adoptie laat gewone adoptie beter contact toe met de eerste familie waardoor informatie over de eerste familie beschikbaar blijft. Daarnaast houdt de geadopteerde juridische banden met de eerste familie. Toch is het belangrijk dat open adoptie niet alleen kan bij gewone, maar ook bij volle adoptie.

6.Zorg voor nog meer steun, zorg en opvolging voor kinderen met bijzondere ontwikkelingsnoden en hun gezin

Meer adopties van kinderen met bijzondere ontwikkelingsnoden vragen ook extra steun en zorg die beter afgestemd is op de noden van die kinderen en hun adoptieouders, zowel vóór als na de adoptie.

Er komen altijd maar minder kinderen in aanmerking voor interlandelijke adoptie. Steeds vaker is er een oplossing in het herkomstland. Het profiel van kinderen die in aanmerking komen voor interlandelijke adoptie veranderde daardoor wel: herkomstlanden zoeken meer adoptieouders voor kinderen met bijzondere ontwikkelingsbehoeften (special needs kinderen).

²⁷ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf>.

²⁸ Zelfde bron.

²⁹ Zelfde bron.

Het gaat dan om oudere kinderen, broers en zussen, kinderen met een ontwikkelingsachterstand of met lichamelijke problemen, kinderen met een zware traumatische voorgeschiedenis. Soms gaat het om een combinatie. Die kinderen hebben adoptieouders nodig met genoeg draagkracht en aandacht voor hun noden.

Meer adopties van kinderen met extra noden vraagt ook extra steun en zorg die beter afgestemd is op de noden van die kinderen en hun adoptieouders. Het eindrapport van het expertenpanel raadt daarom aan om vóór de adoptie nog meer te werken aan voorbereidingsprogramma's om kandidaat-adoptieouders concrete en realistische informatie te geven over mogelijke uitdagingen. Belangrijk is om dan ook geadopteerden zelf aan het woord te laten. Na de adoptie moet er meer professionele begeleiding en opvolging zijn. Voor geadopteerden en voor hun adoptieouders, individueel en in groep. Betrek daar ook actoren bij die in de brede omgeving met die gezinnen in aanraking komen, zoals kinderdagverblijven, scholen, psychologen, en sensibiliseer ze.³⁰

7. Besteed meer aandacht aan ervaringen en uitdagingen waar opgroeiende geadopteerden mee te maken krijgen bij de voorbereiding van hun adoptie

Bespreek met kandidaat-adoptieouders nog meer thema's zoals identiteit, discriminatie en racisme, en de impact van mogelijke wanpraktijken. Schakel geadopteerden in om hun verhaal te vertellen. Laat die thema's meer aan bod komen in het onderzoek van de Dienst Maatschappelijk Onderzoek.

Volgens geadopteerden krijgen deze thema's nog te weinig aandacht in hun begeleiding: complexe identiteitsvorming, verlieservaring, geen aansluiting voelen, geen begrip krijgen voor hun worsteling met adoptie, leven met onbeantwoorde vragen, discriminatie en racisme. Al die thema's noemen ze sluimerend, maar terugkerend in verschillende levensfasen.³¹

Kandidaat-adoptieouders moeten van in het begin voorbereid zijn op de mogelijke impact van die ervaringen bij geadopteerden. Het expertenpanel beveelt aan om dat nog meer aan bod te laten komen in informatiesessies en voorbereidingsprogramma's voor kandidaat-adoptieouders en ze in en na de adoptieprocedure te ondersteunen. Ook het onderzoek van de Dienst Maatschappelijk Onderzoek moet daar meer op focussen.³²

³⁰ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf>.

³¹ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf>.

³² Zelfde bron.

8. Maak werk van betere nazorg voor geadopteerden en adoptieouders

8.1. Voorzie in structurele nazorg en regel die wettelijk

Maak structurele nazorg voor geadopteerden wettelijk verplicht, zoals in de perspectiefbiedende pleegzorg. Investeer ook in een kwaliteitsnetwerk van lotgenotencontacten.

Momenteel is de opvolging van adoptiekinderen bij hun aankomst in België niet verplicht, behalve als het herkomstland die opvolging wettelijk oplegt. Huisbezoeken door een zorgbegeleider zijn ook niet verplicht en worden betaald door de adoptieouders. Toch is de nood hoog. Een adoptie heeft een enorme impact op het leven van kinderen. Het adoptiekind krijgt niet alleen andere ouders, een andere naam en nationaliteit, maar groeit ook op in een andere omgeving of zelfs in een andere cultuur. Elke adoptie start met verlies. Adoptie stopt ook niet na 18. Gepaste en structurele nazorg voor de geadopteerde is cruciaal. En net dat ontbreekt. Het Kinderrechtencommissariaat kreeg meldingen over het gebrek aan nazorg, zowel van geadopteerden als van adoptieouders.

Het expertenpanel pleit voor wettelijk verplichte nazorg voor geadopteerden tot 18 jaar (met een mogelijke verlenging tot 25 jaar). De nazorg in de perspectiefbiedende pleegzorg kan daarvoor model staan:

- Een verplicht aantal gratis huisbezoeken door een zorgbegeleider voor regelmatig overleg met de adoptieouders en de geadopteerde.
- Zorgbegeleiding per mail of per telefoon voor geadopteerden en adoptieouders in de tijd tussen de huisbezoeken en crisispermanentie buiten de kantooruren.
- Intensievere ondersteuning als dat nodig is. Dat kan door meer huisbezoeken (bijvoorbeeld wekelijks) om te werken aan knelpunten.
- Een Psychopedagogisch Team (PPT) dat adoptieouders ondersteunt die therapeutische of psychopedagogische ondersteuning nodig hebben voor de opvoeding en ontwikkeling van de geadopteerde. Bijvoorbeeld als er sprake is van een bijzondere ontwikkelingsbehoefte of van emotionele- of gedragsproblemen. PPT-ondersteuning kan ook door intensieve training en begeleiding van de geadopteerde. Ze kan gekoppeld worden aan externe hulp, zoals opvolging door een kinder- of jeugdpsychiater.
- De mogelijkheid voor adoptieouders om onder bepaalde voorwaarden een beroep te doen op terugbetaling van kosten via het systeem van 'bijzondere kosten', bijvoorbeeld voor langdurige opvolging bij een ergotherapeut voor kinderen met een beperking.
- Recht op nazorg na het einde van de begeleiding. Dat betekent dat je tot zes maanden na het afsluiten van het zorgdossier terechtkunt bij de zorgbegeleider met vragen of onduidelijkheden.³³

Naast een professioneel nazorgaanbod door mensen met ervaring en expertise is het nodig te investeren in lotgenotencontact. Geadopteerden zeggen ons vaak dat ze dat waardevol vinden. Lotgenotengroepen hangen niet af van structuren, wat voor veiligheid zorgt. Het zou goed zijn om het huidige aanbod beter af te stemmen op de noden van de verschillende betrokkenen.

³³ <https://www.opgroeien.be/sites/default/files/documents/expertenpanel-interlandelijke-adoptie-eindrapport-met-aanbevelingen.pdf>.

Denk aan thema's zoals de impact van discriminatie en racisme op geadopteerden, hoe omgaan met interculturele verschillen, culturele competenties voor het adoptiegezin versterken, de eerste taal blijven onderhouden naast Nederlands leren.

8.2. Probeer zo ruim mogelijk vorm te geven aan het recht van geadopteerden om hun adoptiedossier in te kijken

8.2.1. Recht op afstammingsinformatie

Op basis van het kinderrechtenverdrag beklemtonen we het recht om minderjarigen toegang te geven tot identificerende en niet-identificerende gegevens van hun eerste ouders.

In het kinderrechtenverdrag staan verschillende bepalingen over het recht van elk kind om zijn afstamming te kennen. Centraal staat artikel 7:

Het kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en heeft vanaf de geboorte het recht op een naam, het recht een nationaliteit te verwerven en, voor zover mogelijk, het recht zijn of haar ouders te kennen en door hen te worden verzorgd.

Elk kind heeft met andere woorden het recht om 'in de mate van het mogelijke' zijn of haar 'ouders' te kennen. Dat recht op afstammingsinformatie wordt verder ondersteund door het recht van het kind om de eigen identiteit te behouden (artikel 8), het recht op informatie (artikel 13) en het recht op eerbied voor het privé- en gezinsleven van het kind (artikel 16).

Over de interpretatie van artikel 7, meer bepaald over de term 'ouders' is al veel inkt gevloeid. Sommige auteurs reduceren de ouderrol tot de personen die het kind opvoeden, wat niet altijd de biologische ouders zijn.³⁴ Anderen hertalen het artikel als: 'Elk kind heeft het recht op kennis van zijn identiteit en daartoe behoort niet alleen dat het kind mag vernemen dat het een juridische status heeft die niet overeenstemt met de genetische waarheid, maar ook dat het, indien het kind dat op prijs stelt, mag weten van wie het daadwerkelijk afstamt.'³⁵

Bij het Kinderrechtencommissariaat baseren we ons op de voorbereidende werken (*travaux préparatoires*) van het kinderrechtenverdrag en de quasi-rechtspraak van het VN-Kinderrechtencomité. Die maken duidelijk dat we de term 'ouders' ruim moeten interpreteren.³⁶ Zowel juridische, sociale als biologische ouders vallen eronder. De voorbereidende werken van het kinderrechtenverdrag leren dat artikel 7 van het kinderrechtenverdrag toegevoegd werd om kinderen de mogelijkheid te geven om hun persoonlijkheid en identiteit te ontwikkelen en dat het recht van het kind om zijn ouders te kennen essentieel is voor psychologische stabiliteit.³⁷

³⁴ Frédérique Granet, *L'enfant conçu par procréation médicalement assistée et les projets de loi sur la bioéthique*, in *Mélanges à la mémoire de D. Huet-Weiller. Droit des personnes et de la famille*, Parijs: L.G.D.J., 1994, p. 219; Guido Pennings en hoofden van de fertiliteitscentra, *Een recht dat nooit absoluut is*, De Standaard, 21 mei 2015.

³⁵ A.P. van der Linden en Paul Vlaardingerbroek, *De kansen en risico's van adoptie*, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 25 (2003), nr. 5, p. 104-112.

³⁶ Zie voor een uitgebreide interpretatie van deze bronnen Liesbet Pluym, *Het recht van het kind om zijn ouders te kennen (art. 7.1 IVRK) na heterologe medisch begeleide voortplanting, adoptie en draagmoederschap in België*, Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten, 13 (2012), nr. 1, p. 5-22.

³⁷ Sharon Detrick (ed.), *The United Nations Convention on the Right of the Child: A guide to the 'travaux préparatoires'*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Ervaringen van kinderen en jongeren leren ons dat elk van de ouders – sociaal, biologisch en juridisch – een belangrijke invloed hebben op de identiteitsvorming van het kind en dat geen informatie over de biologische ouder een kind soms psychische schade berokkent. Op basis daarvan zou het vreemd zijn om het concept ‘ouders’ te reduceren tot sociaal-educatieve ouders.

Ook het VN-Kinderrechtencomité gaat ervan uit dat het kind recht heeft op afstammingsinformatie. Zo blijkt uit de slotopmerkingen van het Kinderrechtencomité voor verschillende landen dat in het kader van adoptie onder ‘ouders’ minstens de biologische ouders verstaat.³⁸ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens lijkt die interpretatie bij te treden door te oordelen dat de biologische band tot de harde kern van de identiteit van ouders en kinderen behoort.³⁹

Er staat ook ‘voor zover mogelijk’: er kunnen dus maar heel uitzonderlijke omstandigheden zijn die het recht om je eerste ouders te kennen onmogelijk maken of tijdelijk beperken. Dat strookt met het algemene discours over mensenrechtenbeperkingen dat beperkingen op mensenrechten uitzonderingen zijn. We gaan ervan uit dat een kind dat recht heeft, behalve als de realisatie van dat recht absoluut onmogelijk is. Het tweede lid van artikel 7 van het kinderrechtenverdrag zegt dat verdragsstaten de in het eerste lid genoemde rechten moeten garanderen. Hoewel het tweede lid wat beleidsruimte laat aan de verdragsstaten, betekent dat nog niet dat overheden de mogelijkheden voor kinderen om hun ‘oorsprong’ te achterhalen, mogen uitsluiten of negeren. De rechtsleer en de quasi-rechtspraak van het VN-Kinderrechtencomité maken duidelijk dat in elk geval staten niet zelf het gebrek aan informatie mogen creëren.⁴⁰

8.2.2. Recht op zo ruim mogelijke inzage in het adoptiedossier

Om het inzagerecht in adoptiedossiers zo ruim mogelijk vorm te geven, vragen we:

- Draag de adoptiedossiers na de minimale bewaartermijn over aan een archiefinstelling.
- Formuleer concreter hoe de uitoefening van het inzagerecht gestalte krijgt. Nu zijn er heel wat onduidelijkheden.
- Verduidelijk wat er gebeurt als VCA of de adoptiediensten geen dossier hebben of als het dossier onvolledig is.
- Neem de mogelijkheid om de identiteit van de oorspronkelijke ouders te kennen mee als criterium om samen te werken met herkomstlanden.
- Veranker open adoptie wettelijk.

Het inzagerecht in het adoptiedossier volgt uit het recht van de geadopteerde om zijn herkomst te kennen.

Het Burgerlijk Wetboek zegt dat de bevoegde autoriteiten de gegevens moeten bewaren die ze hebben over de herkomst van de geadopteerde, de identiteit van de eerste ouders en het medische verleden van de geadopteerde en de eerste familie.⁴¹

³⁸ Zie voor een uitgebreide interpretatie van deze bronnen Liesbet Pluym, *Het recht van het kind om zijn ouders te kennen (art. 7.1 IVRK) na heterologe medisch begeleide voortplanting, adoptie en draagmoederschap in België*, Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten, 13 (2012), nr. 1, p. 5-22.

³⁹ EHRM, *Jäggi vs. Switzerland*, 13 juli 2006, Applic. nr. 58757/100.

⁴⁰ J. Van Broeck, *Het recht van een geadopteerde om zijn geboorteouders te kennen. Het bloed kruipt waar het niet gaan kan*, TBBR 2003, afl. 6, 411; E. Baan, *Gezinshereniging naar het VN-Kinderrechtenverdrag. Een recht voor het kind en geen gunst*, doctoraalscriptie Universiteit Leiden, 2002.

⁴¹ 361-3, 2° oud BW.

Op basis daarvan moet de geadopteerde zijn herkomst kunnen achterhalen. Het gaat vooral over gegevens die de adoptiedienst verzamelt in de kindstudie.

In België geldt een minimale bewaartermijn van 100 jaar.⁴² Ook die termijn is soms te kort, bijvoorbeeld als kinderen van geadopteerden op zoek willen gaan naar relevante gegevens. We vragen daarom om dossiers na de minimale bewaartermijn over te dragen aan een archiefinstelling.

De concrete organisatie van de uitoefening van inzage recht ligt bij de gemeenschappen.

- Elke geadopteerde in Vlaanderen heeft recht op informatie over zijn afkomst en adoptie. Hoe dat gebeurt, wordt niet ingevuld. Wat als de adoptieouders de inlichtingen niet geven aan de geadopteerde, de adoptiedienst niet meer bestaat of er geen kopie is van het dossier? Het is belangrijk al die elementen te concretiseren.
- Vanaf 12 jaar krijgt de geadopteerde recht op inzage in het adoptiedossier. Het gaat dan om inzage in de kindstudie, in de documenten over hoe de adoptie tot stand kwam en over de nazorg. Geadopteerden kunnen ook gegevens over eerste ouders inkijken, maar er staat nergens dat de geadopteerde kennis krijgt van de identiteit van de eerste ouders.
- De inzage kan ook problematisch zijn als VCA of de adoptiediensten het dossier niet hebben, of als het dossier onvolledig is.
- Het recht op inzage in de gegevens kan beperkt worden als het de fysieke of psychische integriteit van een derde persoon in het gedrang kan brengen. Dan moet de instantie die inzage geeft aan de geadopteerde, contact opnemen met de betrokken persoon om hem te informeren over het verzoek tot inzage en om na te gaan welke informatie hij kan geven aan de geadopteerde. Wie precies bedoeld wordt met derde persoon en wat precies bedoeld wordt met 'in het gedrang komen van de fysieke of psychische identiteit' is niet duidelijk. In dat geval zal de instantie die inzage geeft een afweging maken tussen de belangen van alle betrokkenen vóór ze beslist of, hoe en in welke mate ze de geadopteerde op de hoogte kan brengen van die informatie. Er staat nergens welke elementen afgewogen worden en hoe zwaar het recht op afstammingsinformatie van de geadopteerde weegt. De afweging en motivatie van de beslissing worden beschreven en toegevoegd aan het dossier van de geadopteerde. Die heeft geen beroepsmogelijkheid.⁴³

In het licht van het recht op afstammingsinformatie voor geadopteerden zou het logisch zijn dat de mogelijkheid om de identiteit van de oorspronkelijke ouders te kennen, meegenomen wordt als toekomstig criterium om samen te werken met herkomstlanden. Ook het huidige veeleer gesloten adoptiesysteem moet geëvalueerd worden: nu kan de geadopteerde vaak zijn herkomstgeschiedenis alleen achterhalen via het adoptiedossier. In het licht daarvan kunnen we een meer open adoptie overwegen en vorm geven in de federale wetgeving.

8.3. Ondersteuning nodig om contact op te nemen met de eerste families

Zorg dat een onafhankelijk centrum zoals het Afstammingscentrum geadopteerden moreel, psychologisch, juridisch, administratief en financieel kan steunen in hun zoektocht naar contact met hun eerste ouders of familie.

⁴² Artikel 1, § 2 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.

⁴³ Artikel 25 §7 decreet houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen.

Een geadopteerde die vraagt om zijn adoptiedossier in te kijken, is vaak op zoek naar informatie over zijn roots of herkomst. Soms mondt dat uit in een effectieve zoektocht naar de eerste familie.

Uit meldingen op het Kinderrechtencommissariaat blijkt dat geadopteerden meer ondersteuning nodig hebben van de overheid, zowel in hun zoektocht naar informatie over hun identiteit als in het contact leggen met hun eerste familie. Ze hebben ook niet altijd vertrouwen in de overheid en in de contactpersonen die de overheid kiest.

Om praktische en financiële ondersteuning bij de zoektocht naar de eerste ouders of eerste families te waarborgen, pleit het expertenpanel voor een onafhankelijk centrum, zoals het Afstammingscentrum, dat instaat voor correcte informatie over de eerste familie en ondersteuning biedt in de zoektocht naar contact met de eerste familie.

Die ondersteuning moet oog hebben voor de morele, psychologische, juridische en administratieve vragen die met een zoektocht naar de eerste familie gepaard gaan. Om die ondersteuning mogelijk te maken, moet de overheid ze ook financieel ondersteunen. Momenteel zijn rootsvragen en rootsreizen op kosten van de geadopteerde. De kosten worden gelegitimeerd door aan te halen dat contactpersonen tijd en werk in de zoektocht steken. Hoewel het begrijpelijk is dat contactpersonen een vergoeding vragen voor hun werk, is het in eerste instantie de taak van adoptiediensten om zoveel mogelijk informatie te verzamelen over de geadopteerde en zijn achtergrond. Als dat gebeurt, hoeft de geadopteerde zich later niet te wenden tot een organisatie of dienst om de eerste ouders of familie op te sporen.

8.4. Gedeelde en gedigitaliseerde adoptiedossiers nodig

Bewaar en registreer alle adoptiegegevens op een centrale plaats. Digitaliseer alle adoptiegegevens ook. Werk daarvoor samen met de herkomstlanden om een gedeeld archief op te zetten. Werk alleen nog samen met herkomstlanden die adopties open, toegankelijk en systematisch registreren. Dat is een kwestie van **recht op informatie en een algemene opdracht van de overheid**.

Een adoptiedossier inkijken kan maar als er adoptiegegevens zijn. Meldingen bij het Kinderrechtencommissariaat gaan vaak over adoptiedossiers die verdwenen of onvolledig zijn.

Een inzage begint altijd met de vraag van de geadopteerde. Er wordt dan nagegaan of er een dossier is, wat helaas niet altijd zo is. Soms is er wel een dossier, maar zitten daar heel weinig of louter formele documenten in. Geen antwoorden op de vragen van de geadopteerde. Al het mogelijke wordt gedaan om het dossier van de geadopteerde te bemachtigen en te vervolledigen. Als dat nodig is, wordt er contact opgenomen met diensten in het binnenland, zoals de Dienst Vreemdelingenzaken, familierechtbanken, het Rijksarchief en de Autorité Centrale Communautaire (ACC) en met diensten in het buitenland zoals de centrale autoriteiten van de landen van herkomst en weeshuizen. In contacten met buitenlandse adoptieautoriteiten wordt het belang benadrukt van het inzagerecht van geadopteerden, met wisselend succes. Het is niet altijd mogelijk om het dossier van de geadopteerde te vervolledigen, bijvoorbeeld als er documenten bij instanties zitten in het land van herkomst. Dat komt vooral doordat de adoptiedocumenten niet gecentraliseerd zijn. Soms kunnen geadopteerden extra documenten bemachtigen als ze het kindertehuis bezoeken, maar dat wil daarom nog niet zeggen dat het alle documenten zijn. Daarom is een gedeeld en gedigitaliseerd archief zo cruciaal.