

## Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties

Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Raad voor de Kinderbescherming  
Hoofdkantoor  
t.a.v. mevrouw mr. J. Polders-Reinders  
Postbus 19202  
35 DE UTRECHT

Bezoekadres  
Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Telefoon (070) 3 70 79 11  
Fax (070) 3 70 79 00  
www.justitie.nl

Onderdeel	Bureau Centrale Autoriteit
Contactpersoon	H. Lenters
Doorkiesnummer(s)	070 – 370 61 77
Datum	22 mei 2003
Ons kenmerk	5227483/03/DJC
Bijlage(n)	4
Onderwerp	Opschorting adoptie Cambodja

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer, mevrouw,

Graag vraag ik uw aandacht voor het volgende.

In verband met problemen in Cambodja met betrekking tot de adoptie-procedure, zie ik mij genoodzaakt adoptie uit dit land op te schorten. In het navolgende zal ik dit toelichten. Daarbij zal ik eerst ingaan op de juridische grondslag, waarna ik zal ingaan op de informatie die dezerzijds van de Nederlandse ambassade in Bangkok is ontvangen. Tenslotte kom ik tot het besluit.

### *Juridische kader*

Zowel Cambodja als Nederland zijn aangesloten bij het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Artikel 21 van dit Verdrag luidt, voor zover relevant:

“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, en:

- a. waarborgen dat de adoptie van een kind slechts kan worden toegestaan mits daartoe bevoegde autoriteiten, in overeenstemming met de van toepassing zijnde wetten en procedures en op grond van alle van belang zijnde en betrouwbare gegevens, bepalen dat de adoptie kan worden toegestaan gelet op de verhoudingen van het kind met zijn of haar ouders, familieleden en wettige voogden, en mits, indien vereist, de betrokkenen, na volledig te zijn ingelicht, op grond van de adviezen die noodzakelijk worden geacht, daarmee hebben ingestemd;

- b. erkennen dat 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 passende wijze kan worden verzorgd in het land van zijn of haar herkomst;  
(...)
- c. 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;  
(...).”

In het Haags Adoptieverdrag zijn deze uitgangspunten en waarborgen uitgewerkt, met name in artikel 4. Deze bepaling luidt, voor zover relevant:

“Een adoptie als bedoeld in dit Verdrag kan slechts plaatsvinden indien de bevoegde autoriteiten van de Staat van herkomst:

- a. hebben vastgesteld dat het kind in aanmerking komt voor adoptie;
- b. na de mogelijkheid tot plaatsing van het kind in zijn Staat van herkomst naar behoren te hebben onderzocht, hebben vastgesteld dat een interlandelijke adoptie het hoogste belang van het kind dient;
- c. zich ervan hebben vergewist
  1. dat de personen, instellingen en autoriteiten, wier toestemming voor de adoptie vereist is, zonedig voorlichting hebben ontvangen en naar behoren zijn ingelicht over de gevolgen van hun toestemming, met name over de vraag of adoptie zal leiden tot beëindiging van de rechtsbetrekkingen tussen het kind en zijn familie van herkomst,
  2. dat deze personen, instellingen en autoriteiten hun toestemming vrijelijk hebben gegeven, in de wettelijk voorgeschreven vorm en dat deze toestemming op schrift is gegeven of vastgelegd,
  3. dat de toestemmingen niet zijn verkregen tegen betaling of in ruil voor enige andere tegenprestatie en dat zij niet zijn ingetrokken,  
(...).”

Weliswaar is Cambodja niet aangesloten bij laatstgenoemd verdrag, maar het beleid van Nederland is erop gericht de uitgangspunten en de waarborgen van het verdrag ook te doen gelden in geval van interlandelijke adoptie vanuit niet-verdragslanden. Ik heb dit reeds enige malen laten weten. Ik refereer daarbij aan de toelichting bij het Besluit inzake het onderzoek naar buitenlandse contacten van aspirant-adoptiefouders (Besluit van 18 mei 1995, Staatsblad 275), mijn brief aan de Tweede Kamer van 10 december 2001 (5106565/01/DJC; evaluatieverslag werking Haags Adoptieverdrag), en de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inzake het conflictenrecht adoptie (TK 2002-2003, 28 457, nr 6).

*Memorandum en rapporten Nederlandse ambassade in Bangkok*

Naar aanleiding van een verzoek om gebruik te mogen maken van activiteiten, instellingen of personen in Cambodja in het kader van deelbemiddeling, alsmede in verband met bij de Centrale autoriteit bekende negatieve berichten over de adoptieprocedure, heeft de Centrale autoriteit aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd om onderzoek te doen naar in dat land bij adoptie betrokken personen, instellingen en autoriteiten. Dit onderzoek is doorgeleid naar de Nederlandse ambassade in Bangkok (Thailand) dat Nederland vertegenwoordigt in Cambodja. In het kader van dit onderzoek hebben medewerkers van de Nederlandse ambassade een groot aantal (57) personen geïnterviewd. Het gaat daarbij om vertegenwoordigers van de verschillende ministeries, waaronder het "Ministry of Social Affairs, Labour, Vocational Training and Youth Rehabilitation (hierna: MoSALVY)", lokale bemiddelende organisaties, Non Governmental Organisations, buitenlandse vertegenwoordigingen in Cambodja (ambassades en consulaten), en van een aantal mensenrechtenorganisaties.

Het resultaat van het onderzoek is neergelegd in het memorandum van de Chef de poste bij de Nederlandse ambassade te Bangkok d.d. 9 mei 2003, met de volgende bijlagen:

- het rapport "Report on Royal Netherlands Embassy visits to orphanages in Cambodia" (ongedateerd; hierna te noemen: rapport 1));
- het rapport "International child adoption in Cambodia" (mei 2003; hierna te noemen: rapport 2).

De rapporten zijn in de Engelse taal opgesteld. De reden hiervoor is dat het laatstgenoemde rapport door medewerkers van de Nederlandse ambassade zal worden besproken tijdens een overleg met collega's van ambassades van andere Europese landen.

Een geanonimiseerd afschrift van het memorandum en de twee rapporten zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd.

*Conclusies memorandum en rapporten*

Uit de rapporten blijkt dat de Cambodjaanse adoptieprocedure op een aantal belangrijke punten niet voldoet aan de vereisten die worden gesteld in artikel 21 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Haags Adoptieverdrag 1993. Het gaat om het volgende:

- Afstand

Het is bijna onmogelijk om de status van een kind (wees, verlaten door de biologische ouders) vast te stellen.

In het door corruptie geteisterde Cambodja is een geboortebewijs of een bewijs

van verlatenheid voor een gering bedrag (een paar US dollars) te verkrijgen. Hiermee kan de opname van kinderen in een kindertehuis of adoptiecentrum worden geformaliseerd. Ondertussen is bekend dat het voorkomt dat kinderen van hun zeer arme biologische ouders worden gekocht voor de prijs van 20 tot 100 USD door adoptiebemiddelaars (rapport 2, p. 4), voor Cambodjanen zijn dit grote bedragen. Voorts meldt de ambassade de constatering dat de biologische ouders vaak onbekend zijn met de adoptieprocedure (specifiek de mogelijkheid om de afstand ongedaan te maken) of zelfs niet weten dat het afgestane kind voor interlandelijke adoptie in aanmerking kan worden gebracht (rapport 2, p. 3, noot 2).

- Subsidiariteitsbeginsel

In rapport 2 wordt op p. 7 er melding van gemaakt dat medewerkers van MoSALVY geen pleeggezinnen meer zoeken, zich niet meer inzetten voor binnenlandse adopties noch anderszins trachten een alternatief voor interlandelijke adoptie te bewerkstelligen. Interlandelijke adoptie is de eerste optie geworden. De reden hiervoor is onder meer dat de lucratieve interlandelijke adoptie (zie hierna) de 'markt' voor Cambodjanen die een kind willen adopteren, heeft bedorven. "Since competition already exists among foreign prospective parents, it is all the more difficult for local Cambodians to compete", aldus rapport 2, p. 7.

- Ongepast geldelijk voordeel

Er bestaat geen officieel tarief voor adoptie in Cambodja. Blijkens gesprekken van medewerkers van de ambassade zou door adoptiefouders in totaal tussen de 5.000 en 20.000 USD per adoptie worden betaald. Het te betalen bedrag staat niet van te voren vast. Voor de meeste betalingen wordt geen ontvangstbewijs verstrekt. Een van de geïnterviewde adoptiefouders bestempelde de gang van zaken als "the higher the payment, the faster the process of the file." (memorandum, p. 3). Corrupte praktijken komen bij de overheid op alle niveaus voor. Rapport 2 spreekt over "an 'industry' that is now well established and keeps growing.". Zie ook p. 5 van dit rapport.

Voorts blijkt uit rapport 2 nog het volgende.

Interlandelijke adoptie is slechts geregeld in een algemene maatregel van bestuur ("sub-decree") die dateert van 29 maart 2001, waarin de belangrijkste handelingen van de verschillende ministeries worden beschreven. Deze regelgeving is echter onduidelijk en wordt naar believen geïnterpreteerd.

Uitvoering van de algemene maatregel van bestuur kan worden gekenmerkt als buitengewoon zwak. Het slecht betaalde, onvoldoende opgeleide en als corrupt te boek staande ambtenarencorps heeft een slechte staat van dienst. Uitoefening door de overheid van haar toezichhoudende rol (zoals inspectie van

kindertehuizen of bemiddelingsorganisaties) is volgens lokale mensenrechtenorganisaties en VN-instellingen beneden de maat. Uitoefening van overheidstoezicht berust op willekeur en kwaliteitsmaatstaven ontbreken. (rapport 2, p. 9).

### *Besluit*

Op grond van het voorgaande constateer ik dat de adoptieprocedure in Cambodja in ernstige mate niet conform de uitgangspunten en waarborgen geformuleerd in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Haags Adoptieverdrag is. Om die reden besluit ik om met ingang van heden adoptie uit Cambodja op te schorten tot nader order.

In samenwerking met Unicef wordt in Cambodja gewerkt aan het opstellen van een wet aangaande interlandelijke adoptie. Wanneer deze wet gereed is of wanneer daar eerder aanleiding toe bestaat, zal ik dit besluit heroverwegen.

In zijn uitspraak van 17 april 2002 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de opschorting van adoptie uit Guatemala, beslist dat de minister of staatssecretaris van Justitie bevoegd is beslissingen ten aanzien van adoptie te nemen en daarmee ook bevoegd is tot het vaststellen van beleidsregels terzake. De uitspraak is niet gepubliceerd en om die reden in een geanonimiseerde versie bij deze brief gevoegd. Daarbij merk ik op dat in de uitspraak ten onrechte mevrouw H. Lenters als advocaat wordt opgevoerd. Zij is ambtenaar ten departemente van Justitie.

De onderhavige beslissing om adoptie uit Cambodja op te schorten, is een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen geen bezwaar en beroep open staat. Graag verwijs ik ook op dit punt naar voornoemde uitspraak.

### *Terzijde*

Terzijde nog het volgende. In het memorandum wordt vermeld dat de Verenigde Staten eveneens de adoptie uit Cambodja heeft opschort. Dat er momenteel toch nog adoptiekinderen uit Cambodja naar de Verenigde Staten gaan, heeft als reden dat men 'oude zaken', die in het laatste stadium van de procedure waren, door laat gaan.

Bijgaand treft u een lijst aan van de overige organisaties waaraan deze brief is verzonden. Een dezer dagen zal een persbericht terzake verschijnen. Ik vertrouw u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Minister van Justitie,  
namens deze,  
de Directeur Jeugd en Criminaliteitspreventie,

N.P. Levenkamp

***Bijlage***

Stichting Adoptievoorzieningen  
Stichting FLASH  
Stichting Meiling  
Nederlandse Adoptie Stichting  
Stichting Kind en Toekomst  
Stichting Afrika  
Stichting HOGAR  
Vereniging Wereldkinderen  
Belangenvereniging Zelfdoeners in Adoptie  
Raad voor de Kinderbescherming (Hoofdkantoor)  
Cambodjakids-lijst  
Post-adopt Azië lijst