

# ECLI:NL:RBDHA:2024:16503

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	16-10-2024
Datum publicatie	16-10-2024
Zaaknummer	C/09/651762 / HA ZA 23-691
Rechtsgebieden	Verbintenissenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Adoptievonnissen. Acht adoptiekinderen, geadopteerd uit Sri Lanka in 1983-1990, verwijten de Staat onregelmatigheden bij hun adoptie. Als gevolg daarvan kunnen zij hun biologische ouders niet hebben kunnen terugvinden. De verwijten betreffen: toezichtsfalen op bemiddelaar, fouten bij visumverlening, schending artikel 8 EVRM. De vorderingen worden afgewezen. Aansluiten bij arrest HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:622. Bij beoordeling rekening houden met omstandigheden, wettelijke normen, inzichten en maatschappelijke opvattingen van toen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Personen- en familierecht 2024/597

## Uitspraak

vonnissen

### RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/651762 / HA ZA 23-691

### Vonnissen van 16 oktober 2024

in de zaak van

1 [eiser 1],

te [woonplaats 1], eiser 1

2. [eiseres 2],

te [woonplaats 2], eiseres 2

3. [eiseres 3],

te [woonplaats 3], eiseres 3

4. **[eiseres 4],**

te [woonplaats 4] , eiseres 4

5. **[eiseres 5],**

te [woonplaats 5] , eiseres 5

6. **[eiseres 6],**

te [woonplaats 6] , eiseres 6

7. **[eiseres 7],**

te [woonplaats 7] , eiseres 7

8. **[eiser 8],**

te [woonplaats 8] , eiser 8

hierna gezamenlijk eisers,

advocaat mr. S.J. de Groot te Amersfoort,

tegen

**DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID),**

te Den Haag,

gedaagde, hierna: de Staat

advocaat mr. E.V. Koppe te Den Haag.

## **1 Waar gaat deze zaak over?**

Eisers zijn in de periode 1983-1990 in Sri Lanka geadopteerd door Nederlandse adoptieouders en met hen meegekomen naar Nederland. Zij hebben op basis van hun adoptiedossiers niet kunnen achterhalen wie hun biologische ouders zijn.

Dat is voor eisers een groot verdriet. Zij hebben schrijnende vragen over hun identiteit en afstamming. Eisers houden de Staat aansprakelijk voor onregelmatigheden bij hun adopties en het ontbreken van juiste informatie over hun biologische ouders. Volgens eisers had de Staat destijds beter toezicht moeten houden bij de interlandelijke adopties, heeft de Staat fouten gemaakt bij de visumverlening en heeft de Staat niet gezorgd voor correcte informatie. Eisers wijzen op het rapport van de commissie-Joustra (2021). Hierin is vastgesteld dat er destijds structurele misstanden waren bij interlandelijke adopties, waarbij de Staat heeft weggekeken.

De Staat is het niet eens met de aansprakelijkstelling van eisers.

Bij de beoordeling van het handelen van de Staat moet worden gekeken naar de omstandigheden en de kennis van destijds. Of het handelen onrechtmatig was wordt ingekleurd door de (wettelijke) normen en maatschappelijke opvattingen van destijds. Dit is recent in een vergelijkbare adoptiezaak uiteengezet door de Hoge Raad<sup>1</sup>. De rechtbank heeft geen fouten of tegenstrijdigheden in de adoptiedossiers van eisers kunnen vaststellen die kenbaar en zo ernstig zijn dat de Staat kan worden verweten deze destijds niet te hebben onderkend. Ook stelt de rechtbank vast dat het toezicht van de Staat destijds niet heeft gefaald en artikel 8 EVRM niet is geschonden. In dit vonnis wijst de rechtbank de vorderingen van eisers daarom af.

Deze uitkomst schuurt met het algemene rechtvaardigheidsgevoel en moet al helemaal schuren met het individuele rechtvaardigheidsgevoel van eisers. Zij lijden immers onder de onregelmatigheden die bij hun adopties moeten hebben plaatsgevonden en waardoor zij hun biologische ouders niet hebben kunnen achterhalen. Bovendien heeft de minister voor Rechtsbescherming in zijn reactie op het rapport van de commissie-Joustra onderkend dat misstanden konden voortduren doordat het optreden van de overheid tekortschoot. Hij heeft daarvoor zijn excuses aangeboden en in deze procedure duidelijk gemaakt dat die excuses ook jegens eisers gelden. Aan deze excuses komt in deze juridische procedure echter een geringe betekenis toe. Hoe schrijnend de situatie ook is voor eisers, de rechtbank moet het handelen van de Staat toetsen aan de hand van de (wettelijke) normen en maatschappelijke opvattingen van destijds.

## **2 Procesverloop**

2.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 25 juli 2023 met producties 1 t/m 49;
- de conclusie van antwoord met producties 1 t/m 4;
- het tussenvonnissen van de rechtbank van 6 september 2023;
- het e-mailbericht van de rechtbank inzake pleittijd en arrest HR van 4 juni 2024;
- producties 50 t/m 52 en USB-stick van eisers, ingekomen 13 juni 2024;
- productie 53 van eisers, ingekomen op 25 juni 2024.

2.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 4 juli 2024. Mrs. De Groot en Koppe hebben pleitaantekeningen voorgedragen en overgelegd. Tijdens de mondelinge behandeling hebben partijen hun standpunten toegelicht en vragen van de rechtbank beantwoord. De griffier heeft aantekeningen gemaakt van het verhandelde ter zitting.

2.3. Ten slotte is vonnisdatum bepaald op heden.

### 3 De feiten

#### *Eisers*

3.1. Eisers 1 t/m 8 zijn allen in Sri Lanka geboren. Eisers 1 t/m 7 zijn in de periode tussen oktober 1983 en februari 1987 en eiser 8 is in 1990 door Nederlandse adoptieouders geadopteerd naar Sri Lankaans recht en naar Nederland gekomen. In Nederland zijn eisers vervolgens geadopteerd naar Nederlands recht. Zij hebben op basis van hun adoptiedossiers niet kunnen achterhalen wie hun biologische ouders zijn.

#### *De Staat*

3.2. De Staat heeft op grond van wet- en regelgeving taken en bevoegdheden op het gebied van de adoptie van minderjarigen uit het buitenland, het verstrekken van machtigingen tot voorlopig verblijf (hierna ook: visa) om deze minderjarigen naar Nederland te doen overbrengen en het verlenen van vergunningen tot verblijf van deze minderjarigen in Nederland.

#### *Flash*

3.3. Bij de adoptie in en vanuit Sri Lanka hebben de adoptieouders van eisers gebruik gemaakt van de diensten van Stichting Foundation Life Adoption Service and Happiness (hierna: Flash). Flash was een Nederlandse organisatie voor de bemiddeling bij interlandelijke adoptie en actief bij adopties van kinderen uit onder meer Sri Lanka. Flash is in de jaren tachtig een aantal malen negatief in het nieuws verschenen. In 1989 heeft Flash een vergunning verkregen zoals bedoeld in artikel 15 van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen. Flash is in 2010 opgehouden te bestaan.

#### *Relevante regelgeving, beleid en praktijk adopties Sri Lanka*

3.4. In Nederland is in 1956 de mogelijkheid van adoptie wettelijk ingevoerd en sinds 1 januari 1970 geregeld in de artikelen 1:227-1:229 Burgerlijk wetboek (BW). Het verzoek om adoptie kon op grond van het toenmalige artikel 1:227 BW alleen worden toegewezen: "indien de adoptie zowel uit het oogpunt van verbreking van de banden met de ouders als dat van bevestiging van de banden met de adoptanten, () in het kennelijk belang van het kind is en aan de voorwaarden, door het volgende artikel gesteld, is voldaan."

3.5. Vanaf de jaren zeventig richtten adoptieouders zich voor het vinden van een pleegkind in steeds meer gevallen op niet-Europese landen, waaronder Sri Lanka.

#### *Adoptie vanuit Sri Lanka: 2 fasen*

3.6. De adoptieprocedure vanuit Sri Lanka verliep als volgt.

Adoptie vond eerst plaats in Sri Lanka, door de aspirant-adoptieouders naar Sri Lankaans recht. Deze adoptieprocedure in Sri Lanka vond plaats buiten de rechtsmacht van Nederland en Nederlands recht was daarop niet van toepassing. Adoptieouders namen zelf initiatief of kregen hulp van bemiddelaars. De Staat heeft vanaf 1967 beleid ontwikkeld met richtlijnen voor opneming van buitenlandse pleegkinderen. Op grond van deze richtlijnen moesten adoptieouders op voorhand toestemming krijgen voor opneming van een buitenlands pleegkind (de zogenaamde beginseltoestemming), moesten zij aan de hand van bescheiden aantonen dat de biologische ouders afstand hadden gedaan van het pleegkind en dat de autoriteiten in het land van herkomst instemden met adoptie. Vervolgens werden de adoptiekinderen, nadat zij (vanaf 1974) een jaar met hun adoptieouders hadden samengeleefd, opnieuw in Nederland naar Nederlands recht geadopteerd. Deze tweede stap was

noodzakelijk omdat de adoptie naar Sri Lankaans recht, op grond van het toenmalige commune internationale privaatrecht, in Nederland niet werd erkend<sup>2</sup>.

- 3.7. Tot de inwerkingtreding van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen in april 1989 (hierna: de Wobp)<sup>3</sup> waren de voorwaarden voor verkrijging van beginseltoestemming en de vereisten voor toelating van een buitenlands pleegkind vastgelegd in het toenmalige vreemdelingenbeleid<sup>4</sup>. Deze voorwaarden zijn vrijwel ongewijzigd verankerd in de Wobp.

*Wat voorafging aan de totstandkoming van de Wobp*

- 3.8. In de Adoptienota uit 19805 werd ingegaan op de problemen die de toenemende belangstelling voor buitenlandse pleegkinderen bracht en de daaruit voortvloeiende behoefte aan ordenende maatregelen. In 1982 is op voordracht van de minister en staatssecretaris van Justitie een wetsontwerp partiële wettelijke voorziening ter zake van opneming van buitenlandse pleegkinderen aanhangig gemaakt<sup>6</sup>. In adviezen uit 1982 en 1983 heeft de toenmalige Raad voor het Jeugdbeleid, een adviesorgaan van de Nederlandse overheid, naar aanleiding hiervan twijfel geuit over de gang van zaken bij een deel van de interlandelijke adopties en gewezen op mogelijkheden van controle en eisen aan bemiddelingsbureaus. Het advies uit 1982 vermeldt onder meer<sup>7</sup>:

“Het grootste probleem bij de interlandelijke adoptie is dat in verschillende landen van herkomst van een dergelijke afweging nauwelijks sprake is, dat te gemakkelijk aangenomen wordt, dat de ouders of de alleenstaande moeder van het kind niet zullen kunnen verzorgen en dat vele nederlandse echtparen en verschillende particuliere bemiddelaars of bemiddelende instanties dit ook maar al te gemakkelijk aksepter en niet of nauwelijks navragen of er wel echt afstand van dit kind is gedaan. Deze onzorgvuldige bemiddeling vanuit Nederland strekt zich zelfs al uit naar andere europese landen. Dit leidt ertoe, dat er in verschillende landen van herkomst afstandsverklaringen afgegeven worden waarvan de herkomst en het waarheidsgehalte dubieus is en dat nederlandse, dit al of niet wetende of vermoedende, hier gebruik van maken. Door de bemiddeling in Nederland niet aan banden te leggen, laat staan de betrouwbaarheid van buitenlandse bemiddelende instanties of personen te laten onderzoeken heeft de overheid deze praktijken in de hand gewerkt en ook in andere europese landen reeds een ongunstig beeld opgeroepen van ons adoptiebeleid. De voorgestelde noodwet waarin alleen het niet in bezit hebben van een nederlandse beginseltoestemming strafbaar wordt gesteld is geen antwoord op de werkelijke problemen.”

- 3.9. In een brief van 31 maart 1987 heeft de Raad voor de Kinderbescherming te Zutphen aan de vaste commissie voor Justitie onder meer geschreven:

“In de loop der jaren zijn medewerkers van de Raad Zutphen bij het doen van dergelijke onderzoeken en bij de vervolcontacten met pleegouders met enige regelmaat geconfronteerd met berichten, die ernstige vragen oproepen naar de betrouwbaarheid van de situatie waarin de moeder afstand deed van haar kind, van de bemiddeling en de matching. Bemiddeling en matching zijn naar het oordeel van de Raad Zutphen niet alleen en vooral een verantwoordelijkheid van het land van herkomst en de bemiddelende organisaties, maar evenzeer een verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid. Door het doen van pleegouderonderzoeken voelen veel medewerkers zich toenemend betrokken bij en medeverantwoordelijk voor het in stand houden van bedenkelijke situaties. Er is sprake van een discrepantie tussen enerzijds de noodzakelijke zorg, die de Raad besteedt aan het onderzoek en advies betreffende de door het departement te verlenen beginseltoestemming en anderzijds het ontbreken van kwaliteitsgaranties en controle daarna op bemiddeling en matching. Verdachte afstandssituaties, twijfelachtige bemiddeling en ondoordachte matching zijn zaken, waar het belang van het buitenlandse pleegkind allerminst mee gediend is. Naar aanleiding van recente berichten over zorgwekkende situaties rond afstand en bemiddeling op Sri Lanka en de daarover door pleegouders aan de Raad Zutphen voorgelegde bevindingen, heeft de Raad Zutphen het departement om een onderzoek naar de juistheid van die berichten gevraagd.”

3.10. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wobp is over de landen van herkomst en hun opvattingen over interlandelijke adoptie het volgende opgemerkt<sup>8</sup>:

“Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de landen van herkomst en de houding van deze landen ten aanzien van het adopteren van «hun» kinderen, kan ik mededelen dat de belangrijkste toeleverende landen zijn: Sri Lanka (tot 1 juni 1987), India, Colombia en Korea. In het algemeen kan worden gesteld dat de landen waar de meeste kinderen vandaan komen, ten aanzien van interlandelijke adoptie dezelfde opvattingen huldigen als Nederland. Die opvattingen stemmen overeen met de VN-verklaring van 3 december 1986 (...).”

3.11. Over de criteria die worden gehanteerd ter vaststelling van de deugdelijkheid van de afstandsverklaring door de biologische ouders en de controle daarvan is het volgende opgemerkt<sup>9</sup>:

“Er is uiteraard zorgvuldige overweging nodig voordat tot afstand wordt overgegaan. Iedere ouder moet de gelegenheid hebben zich volledig te realiseren wat de gevolgen zijn van het doen van afstand. Door middel van bescheiden moet worden aangetoond dat afstand is gedaan op ter plaatse geldige en naar Nederlandse normen aanvaardbare wijze. Dit houdt in dat in ieder geval een door de natuurlijke ouder(s) ondertekend stuk aanwezig moet zijn. Een aanvaardbare wijze van afstand mag ook worden aangenomen in geval van adoptie door de adoptiefouders in het land van herkomst bij rechterlijke uitspraak. In dat geval zal de afstandsverklaring door de natuurlijke ouder(s) doorgaans worden afgelegd tegenover de rechter. In aanmerking moet worden genomen dat de regelgeving inzake adoptie van land tot land verschilt. In samenhang met de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf wordt door de ambassade ter plaatse geverifieerd of op aanvaardbare wijze afstand is gedaan. Bij die verificatie geldt als uitgangspunt dat wanneer de afstandsverklaring in de in het buitenland gevolgde procedure reeds is overgelegd en in orde is bevonden, een diepgaande controle niet meer noodzakelijk is. In de praktijk is bij deze wijze van toetsen nimmer gebleken van de ondeugdelijkheid van afstandsverklaringen ()

De leden van de genoemde fractie stelden voorts de vraag of niet te overwegen ware de vergunninghouders de verplichting op te leggen informatie met betrekking tot het kind vast te leggen en aan de pleegouders over te dragen ten einde hen in staat te stellen om op meestal in een latere levensfase van het kind opkomende vragen naar de eigen oorsprong en achtergronden zo goed mogelijk te kunnen antwoorden.

Ik erken de noodzaak voor de vergunninghouder om over informatie over de achtergrond van het kind te beschikken teneinde tot een oordeelkundige plaatsing te komen. Op hem rust, uit hoofde van zijn functie als bemiddelaar, een inspanningsverplichting om ten behoeve van de aspirant-pleegouders zoveel mogelijk gegevens omtrent de achtergrond van het kind te verkrijgen. Ik acht het, in verband daarmee, niet uitgesloten dat bij gebleken onzorgvuldigheid bij het vergaren van informatie of bij het opzettelijk verstrekken van onjuiste informatie een aansprakelijkheid van de vergunninghouder kan ontstaan uit hoofde van de met de aspirant-pleegouders aangegane contractuele verbintenis tot het verlenen van bemiddeling. Om die reden zie ik geen aanleiding om in het wetsvoorstel met betrekking tot de aansprakelijkheid op dit punt een bijzondere regeling op te nemen.

Overigens wil ik erop wijzen dat een vergunninghouder voor de verkrijging van die informatie geheel of grotendeels afhankelijk is van de instanties waarmee hij in het buitenland betrekkingen onderhoudt. Informatie zal, bijvoorbeeld wanneer het een vondeling betreft, soms niet verkrijgbaar zijn, terwijl ook niet steeds volledige zekerheid kan worden verkregen over de juistheid van de verstrekte gegevens. Het kan hier dan ook slechts een inspanningsverplichting betreffen.”

#### *Relevante bepalingen uit de Wobp*

3.12. De Wobp trad in werking in april 1989.

Artikel 8 Wobp bevat voorwaarden voor toelating en verblijf van buitenlandse pleegkinderen. Aspirant-adoptieouders moesten, zakelijk weergegeven:

- een medische verklaring overleggen;

- op bevredigende wijze door middel van bescheiden aantonen dat de afstand door de ouder of ouders van het buitenlandse pleegkind naar behoren was geregeld;
- op bevredigende wijze door middel van bescheiden aantonen dat de autoriteiten in het land van herkomst instemden met de opnemingsprocedure, door hen, van het kind.

Op grond van artikel 25 lid 2 Wobp zagen de (toen nog) Raden voor de Kinderbescherming en de vreemdelingendienst en grensbewaking toe op de naleving van de verplichtingen van artikel 8 Wobp.

Daarnaast werd in de Wobp een vergunningstelsel voor bemiddelaars geïntroduceerd. In de artikelen 16 en 20 t/m 23 van de Wobp worden voorwaarden gesteld aan de vergunninghouder en hun werkzaamheden.

Op grond van artikel 25 lid 1 Wobp waren ambtenaren van het Ministerie van Justitie belast met toezicht op de naleving van de verplichtingen van vergunninghouders.

In artikel 18 van het Besluit houdende vaststelling van het Besluit opnemingsprocedure buitenlandse pleegkinderen en wijziging van het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming<sup>10</sup> (hierna: de Bobp), is bepaald dat vergunninghouders een dossier bijhouden van de door hen verleende bemiddeling. Het dossier dient afschriften te bevatten van alle correspondentie die met betrekking tot de opnemingsprocedure van het buitenlandse pleegkind is gevoerd alsmede kopieën van de bescheiden die bij de binnenkomst van het kind in Nederland zijn getoond. Voorts dient het alle gegevens te bevatten waarover de vergunninghouder met betrekking tot het buitenlandse pleegkind in het land van herkomst de beschikking heeft verkregen. In artikel 17 Bobp is bepaald dat de vergunninghouder zo volledig mogelijke gegevens met betrekking tot de afkomst en de achtergrond van het buitenlandse pleegkind in het land van zijn herkomst vergaart. Blijkens de parlementaire geschiedenis gaat het hier om een inspanningsverplichting<sup>11</sup>.

#### *2021: rapport Commissie COIA en bevindingen adopties vanuit Sri Lanka*

3.13. In 2019 heeft de Staat een onderzoekscommissie samengesteld genaamd Commissie Onderzoek Interlandelijke Adoptie in het Verleden (ook bekend als commissie-Joustra, hierna: de COIA). De COIA kreeg opdracht onderzoek te doen naar de rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid bij interlandelijke adoptie van kinderen in de periode 1967-1998; het bestaan van mogelijke misstanden met betrekking tot interlandelijke adopties in onder meer Sri Lanka, de bekendheid bij de Nederlandse overheid met die misstanden en de wijze waarop de Nederlandse overheid op mogelijke misstanden heeft gereageerd. De COIA heeft op 8 februari 2021 een rapport uitgebracht (hierna: het COIA-rapport<sup>12</sup>). De COIA concludeert daarin dat bij de interlandelijke adopties in Sri Lanka ernstige structurele misstanden plaatsvonden en dat de Staat daarvan op de hoogte was. De COIA heeft zich onder meer gebaseerd op archief onderzoek en op interviews in Sri Lanka en Nederland. De COIA heeft geen individuele casuïstiek onderzocht en geen uitspraken gedaan in persoonsgebonden zaken.

3.14. Relevante passages over de adoptieprocedure in Sri Lanka uit het COIA-rapport luiden:

“Door de opkomst van interlandelijke adoptie, naast binnenlandse adoptie, was de wet [13] vanaf de jaren zeventig niet meer toepasbaar op de veranderde situatie. Ook liet deze oude wetgeving ruimte voor fraude en corruptie door rechters, advocaten en ambtenaren: betaling aan dergelijke personen werd pas in de jaren erna verboden. Daarnaast ontbrak het aan adequaat toezicht op de naleving van de wet. Het disfunctioneren van de Sri Lankaanse autoriteiten en instanties (waaronder de kindertehuizen) werkten fraude, omkoping en documentvervalsing in de hand [14]. In 1992 werd de Sri Lankaanse adoptiewet aangescherpt.() Dit gebeurde mede als gevolg van signalen van structurele misstanden bij adopties naar het buitenland ().

De adoptieprocedure [15]

Nadat de benodigde adoptiedocumenten in Nederland geregeld waren, dienden ze te worden gelegaliseerd. Deze legaliseringsprocedure liep in Nederland via achtereenvolgens een Nederlandse notaris, de rechtbank, het ministerie van Justitie, Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassade in de Sri Lankaanse hoofdstad Colombo. De ambassade

stuurde vervolgens de originelen naar de Sri Lankaanse adoptieautoriteiten. De aspirant adoptieouders moesten daarna wachten tot ze gekoppeld werden aan een kind, dit kon maanden duren. Na toewijzing van een kind moesten de ouders naar Sri Lanka voor het vervolg van de procedure.

Buitenlandse aspirant-adoptieouders moesten na de wetwijziging van 1979 hun adoptieverzoek indienen bij het Hoofd van de Kinderbescherming (Commissioner of Probation and Child Care Services). Ze dienden daarnaast een instemmingsverklaring van de geboortelouders en een gezondheidsrapport van het kind te overhandigen. ()

Tijdens de procedure in Sri Lanka werden de aspirant-adoptieouders bijgestaan door een Nederlandse bemiddelaar. De bemiddelaars hadden lokale tussenpersonen die hen ter plaatse hielpen. Binnen tien dagen na aankomst ontvingen de aspirant-adoptieouders een verzoek van de Sri Lankaanse Kinderbescherming voor een gesprek. Dit werd uitgevoerd door een maatschappelijk werker. Die diende de sociale en psychologische geschiktheid van de aspirant-adoptieouders vast te stellen. Na dit interview werd een rapport opgesteld dat binnen een maand werd ingediend bij een Sri Lankaanse rechtbank. Tijdens de rechtszaak moest de geboortemoeder de eerder ondertekende afstandsverklaring nogmaals bevestigen. Dan volgde de uitspraak, waarna adoptiedocumenten en een paspoort werden verstrekt. Hierna was de procedure aan de Sri Lankaanse zijde voltooid."

#### *Excuses minister*

- 3.15. Na het COIA-rapport heeft de minister van Rechtsbescherming (hierna: de minister) excuses aangeboden aan geadopteerden voor de rol van de Staat bij de geconstateerde misstanden<sup>16</sup>. Op advies van de COIA is op 23 maart 2023 een onafhankelijk landelijk expertisecentrum opgericht, genaamd INEA (Identiteit, Nazorg, Erkenning en Adoptievraagstukken).

#### *Correspondentie tussen partijen*

- 3.16. Vanaf 26 maart 2019 hebben een of meer eisers de Staat meerdere malen schriftelijk aansprakelijk gesteld. De Staat heeft eisers toegezegd geen beroep te doen op verjaring en aansprakelijkheid afgewezen.

## **4 Het geschil**

- 4.1. Eisers vorderen samengevat - bij vonnis uitvoerbaar bij voorraad

I een verklaring voor recht dat de Staat jegens eisers aansprakelijk is;

II de Staat te veroordelen om aan eisers te vergoeden alle door hem geleden en nog te lijden schade, kosten en interesten, nader op te maken bij staat en te vereffenen volgens de wet, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de dag der opeisbaarheid, subsidiair vanaf de dag van de dagvaarding tot die der algehele voldoening;

III de Staat te veroordelen tot betaling van de kosten van dit geding, inclusief nakosten.

- 4.2. Volgens eisers heeft de Staat onrechtmatig jegens hen gehandeld. Zij baseren dit op de volgende grondslagen.

I. Onrechtmatige handelen als toezichthouder.

De Staat heeft niet gehandeld als redelijk handelend toezichthouder door:



- a. niet in te grijpen bij interlandelijke adopties van kinderen uit Sri Lanka hoewel er een groot risico op misstanden bestond en er negatieve signalen waren over de gang van zaken rond adopties in Sri Lanka;
- b. onvoldoende toezicht te houden op Flash; de Staat had adoptieverzoeken via Flash niet in behandeling mogen nemen omdat er signalen waren dat Flash niet betrouwbaar was<sup>17</sup>;
- c. voor eiser 8: Flash in 1989 een vergunning te verstrekken om te bemiddelen bij adopties uit Sri Lanka, ondanks de signalen over Flash<sup>18</sup> en de tegenstrijdigheden in dossiers.

## II. Onvoldoende controle en fouten bij het verstrekken van visa.

De Staat heeft bij het verstrekken van machtigingen tot voorlopig verblijf (hierna: visa) niet toereikend gecontroleerd of de dossiers van eisers correct en consistent waren en onvoldoende controle uitgeoefend op de uitvoering van regelgeving rondom visum- en vergunningverlening. De vele fouten en onregelmatigheden in de dossiers van eisers waren concrete aanwijzingen voor adoptiefraude.

III. Schending van artikel 8 EVRM. De Staat heeft artikel 8 EVRM geschonden door niet adequaat toe te zien op correcte en complete gegevens in de dossiers van eisers, voordat eisers werden geadopteerd. Eisers hebben hun biologische familie niet kunnen achterhalen omdat gegevens in adoptiedossiers niet correct of incompleet waren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft geoordeeld dat informatie over de eigen (biologische) afstamming een fundamenteel recht is dat onder het recht op privéleven valt.

- 4.3. Eisers stellen door het handelen van de Staat schade te hebben geleden. Geen van eisers weten wie hun biologische ouders zijn en of deze wel of niet afstand van hen wilden doen. Cruciale vragen over hun afkomst en identiteit kunnen daardoor niet worden beantwoord en eisers lijden daardoor immateriële schade, hetgeen een aantasting is in de persoon op grond van artikel 6:106 lid 1 sub b BW.

Eisers lijden ook materiële schade doordat zij kosten hebben gemaakt en moeten maken voor onderzoek naar hun biologische familie en/ of wijzigingen in officiële documentatie. Dit is schade als bedoeld in artikel 6:96 lid 2 sub a BW.

Eisers vorderen verwijzing naar de schadestaatprocedure. De schade is voldoende aannemelijk. Als de Staat meer controlemechanismen had ingebouwd en beter toezicht had gehouden hadden de onregelmatigheden rondom de adopties van eisers eerder kunnen worden geconstateerd. Eisers waren dan of niet geadopteerd ofwel met de juiste papieren.

- 4.4. De Staat voert gemotiveerd verweer.

- 4.5. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

## **5 De beoordeling**

- 5.1. Op deze zaak is Nederlands recht van toepassing.

### *De reikwijdte van de beoordeling*

- 5.2. Eisers komen in deze procedure uitsluitend op voor hun eigen individuele belangen, dus niet in een collectieve actie in de zin van artikel 3:305a BW. De rechtbank moet dus uitsluitend beoordelen of de Staat onrechtmatig heeft gehandeld jegens de individuele eisers. Zij beroepen zich verder niet op onrechtmatige wet- en regelgeving. Bij de beoordeling neemt de rechtbank daarom als uitgangspunt dat de toepasselijke regelgeving voor de toelating van adoptiekinderen tussen oktober 1983 en februari 1987 (de Vreemdelingencirculaire 1975, deel G-7 en de Vreemdelingencirculaire 1982,

hoofdstuk B-18) en (voor eiser 8) de Wobp en de Bobp rechtmatig zijn.

- 5.3. De adoptieprocedure kende twee fasen: eerst zijn eisers door hun Nederlandse adoptieouders in Sri Lanka geadopteerd naar Sri Lankaans recht, waarna zij met een visum naar Nederland zijn gekomen. Vervolgens zijn zij in Nederland geadopteerd naar Nederlands recht. Hoewel eisers stellen dat de adopties in Nederland onrechtmatig zijn geweest<sup>19</sup> hebben zij dit niet concreet toegelicht. Daarom gaat de rechtbank aan deze stelling voorbij en neemt zij als uitgangspunt dat de Nederlandse adoptievonnissen van eisers rechtmatig en onherroepelijk zijn en dat de gronden voor adoptie in Nederland destijds aanwezig zijn geacht en in deze procedure voor juist moet worden gehouden. Of en welke consequenties dit moet hebben voor de vorderingen van eisers is geen onderwerp van het partijdebat geweest, zodat de rechtbank dit in het midden laat.
- 5.4. De beoordeling spitst zich dus toe op de adoptieprocedures van eisers in Sri Lanka, hun komst naar en toelating tot Nederland, de bemiddeling daarbij door Flash en de vergunningverlening door de Staat aan Flash na invoering van de Wobp. De rechtbank moet van geval tot geval aan de hand van concrete feiten en omstandigheden die relevant zijn geweest voor de adopties van eisers in Sri Lanka en hun komst naar Nederland beoordelen of de Staat heeft gehandeld in strijd met verplichtingen op grond van de toen geldende regelgeving, als weergegeven in randnummer 5.2., artikel 8 EVRM en het ongeschreven recht.
- 5.5. De rechtbank moet toetsen op basis van de kennis, normen en maatschappelijke opvattingen ten tijde van de adopties van eisers. Nadien verkregen kennis en sindsdien veranderde maatschappelijke opvattingen en normen over adopties moet de rechtbank buiten beschouwing laten<sup>20</sup>.
- 5.6. Hieronder beoordeelt de rechtbank achtereenvolgens:
- I. Was er sprake van toezichthoudersaansprakelijkheid?
  - II. Was de visumverlening onrechtmatig?
  - III. Is artikel 8 EVRM van toepassing of geschonden?
- I. Was sprake van toezichthoudersaansprakelijkheid?
- 5.7. Eisers betogen dat de Staat onrechtmatig jegens hen heeft gehandeld, omdat hij met betrekking tot de adopties van eisers tekortgeschoten is in zijn toezichthoudende taak. Anders gezegd: er is volgens eisers sprake van toezichthoudersaansprakelijkheid.
- 5.8. Hierna zal de rechtbank nader ingaan op de vraag of in de onderhavige gevallen sprake is van toezichthoudersaansprakelijkheid. Daarbij wordt vooral wat betreft het beoordelingskader in belangrijke mate aangeknoopt bij de conclusie van advocaat-generaal Snijders bij de Hoge Raad van 27 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:958, bij randnummers 7.1 en verder. Voor (verdere) vindplaatsen en verwijzingen wordt naar die conclusie verwezen.

#### *De argumenten van eisers*

- 5.9. Volgens eisers had de Staat kunnen en moeten weten dat er bij adopties uit Sri Lanka in het algemeen, en door bemiddelingsorganisatie Flash in het bijzonder, sprake was van frauduleuze praktijken en babyhandel. Daarbij wordt aandacht gevestigd op verschillende signalen, waaronder:
- (a) een krantenbericht uit 1981 over "baby-boerderijen" in Sri Lanka (productie 5 bij de dagvaarding),
  - (b) krantenberichten, kennelijk uit eind jaren 1970, over een adoptieschandaal in Nieuw-Guinea waarbij bemiddelingsorganisatie Flash een (hoofd)rol speelt (producties 6 en 7 bij de dagvaarding),
  - (c) een bericht uit 1981 uit Bild am Sonntag over de verkoop via bemiddelingsorganisatie Flash van babys uit Sri Lanka (productie 8 bij de dagvaarding),
  - (d) een verslag van een gesprek op 28 augustus 1979 van het hoofd van de directie Kinderbescherming met de directeur van het Bureau Interlandelijke Adoptie (hierna: BIA) naar

aanleiding van een krantenartikel in Trouw over een adoptieschandaal. In dat verslag staat vermeld dat een gespreksdeelnemer opmerkt dat "het B.I.A. een instantie is, die kritisch staat t.a.v. de papieren en dat hij deze kritische houding bij de heer Versteeg ten zeerste betwijfelt" (productie 10 bij de dagvaarding), waarbij met de heer Versteeg wordt bedoeld op de stichting Flash,

(e) een bijdrage aan Justitiële Verkenningen uit 1979 van de toenmalige directeur van het B.I.A. waarin voorstellen worden gedaan tot het stellen van nadere eisen aan adopties om wantoestanden zoveel mogelijk te voorkomen (productie 11 bij de dagvaarding),

(f) krantenartikelen over een internationaal congres van bemiddelingsorganisaties uit 1981, waarin onder meer staat vermeld dat wordt aangedrongen op strengere controle van en een gedragscode voor bemiddelaars (producties 12 en 13 bij de dagvaarding),

(g) Tweede Kamerstukken uit de periode 1978-1981 waaruit volgt dat signalen over mogelijke misstanden bij interlandelijke adopties in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest (producties 15, 16 en 18 bij de dagvaarding),

(h) een nota van het Ministerie van Justitie van 20 september 1979 waarin, kennelijk naar aanleiding van een Kamervraag, onder meer staat vermeld: "Misschien werkt Flash niet helemaal zoals behoort, maar het artikel in Trouw vind ik, gezien de voorhanden gegevens, op weinig gegrond. Geen bewijs voor enig strafbaar feit." (productie 17 bij de dagvaarding),

(i) een rapport van de Raad voor het Jeugdbeleid uit 1982 over problematische aspecten van interlandelijke adoptie,<sup>21</sup>

(j) de signalen waarnaar in het COIA-rapport wordt verwezen, waaronder het verband dat wordt gelegd tussen bemiddelingsorganisatie Flash en illegale adopties in Zuid-Amerika.

5.10. Op grond van deze signalen had de Staat volgens eisers in de eerste plaats adoptieverzoeken uit Sri Lanka in het geheel niet moeten toestaan. Ten tweede had het Ministerie van Justitie adoptieverzoeken via Flash als bemiddelingsorganisatie niet in behandeling moeten nemen. Ten derde had de Staat voor het verstrekken van een machtiging voorlopig verblijf (hierna: visa) beter moeten controleren of de dossiers van de kinderen correct en consistent waren. En ten aanzien van eiser 8 geldt volgens eisers dat de Staat ten onrechte een vergunning aan Flash heeft verleend.

5.11. Tijdens de mondelinge behandeling van de zaak hebben eisers hun pleidooi op het punt van toezichthoudersaansprakelijkheid toegespitst op het verstrekken van visa. De Staat had, aldus eisers, toezicht moeten houden door aan te kondigen dat er geen visa zouden worden verstrekt aan Sri Lankaanse kinderen waarbij door Flash was bemiddeld<sup>22</sup>.

5.12. Op het onderwerp van het al dan niet verstrekken van visa zal afzonderlijk worden ingegaan onder II. Daarbij zij nu reeds overwogen dat de bevoegdheid van de Staat om al dan niet visa te verstrekken aan geadopteerde kinderen, geen bevoegdheid als toezichthouder betrof, maar een wettelijke taak.

*Beoordelingskader: belangrijke gezichtspunten*

5.13. De Staat / de overheid<sup>23</sup> houdt op verschillende manieren toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De bevoegdheden en verplichtingen van de overheid als toezichthouder zijn neergelegd in wet- en regelgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht en bijzondere wetten.

5.14. Van toezichthoudersaansprakelijkheid kan sprake zijn als de toezichthouder (in dit geval de overheid) zijn taak niet naar behoren heeft vervuld. Het toezicht moet dan wel de bedoeling hebben om de door degene die de toezichthouder aansprakelijk stelt geleden schade te voorkomen (relativiteitsvereiste).

5.15. Van belang is dat de overheid bij de uitoefening van het toezicht in het algemeen beleidsruimte (ruimte bij de inzet van bevoegdheden) en beoordelingsruimte (ruimte om te bepalen of het geval zich voordoet waarvoor de bevoegdheid is gegeven) heeft. Beide termen vallen onder de algemenere term beslissingsruimte.

- 5.16. De beslissingsruimte die de overheid heeft bij de invulling van het toezicht maakt dat de rechter zich bij de beantwoording van de vraag of de toezichthoudende taak naar behoren is vervuld, terughoudend dient op te stellen. Die terughoudendheid wordt wel aldus begrepen, dat de rechter niet toetst of hij het toezicht zelf anders had uitgeoefend, maar of de overheid het toezicht redelijkerwijs had kunnen uitoefenen op de wijze waarop hij dat in de praktijk heeft gedaan.
- 5.17. Verder verdient opmerking dat voor een kansrijk beroep op toezichthoudersaansprakelijkheid normaliter sprake zal moeten zijn van *concreet* toezichtsfalen<sup>24</sup>: de toezichthouder heeft niet ingegrepen ondanks concrete aanwijzingen dat de regelgeving waarop het toezicht ziet niet wordt nageleefd. Er dienen, in de woorden van advocaat-generaal Snijders, voldoende ernstige en concrete aanwijzingen voor de toezichthouder te bestaan om (de mogelijkheid van) de overtreding van de betrokken regel en het daaruit voortvloeiende risico op schade aan te nemen, en dat risico en die schade moeten ook naar aard en omvang voldoende ernstig zijn (randnummer 7.6).

#### *Toezicht op grond van de Wobp*

- 5.18. Voor de aard en omvang van de toezichthoudende taak van de Staat bij interlandelijke adopties, en dan in het bijzonder die uit Sri Lanka dient te worden gekeken naar de toepasselijke wet- en regelgeving, in dit verband de Wobp.
- 5.19. Art. 25 lid 1 Wobp houdt in dat toezicht wordt gehouden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de art. 16 en 20-23 Wobp. Die bepalingen alsmede de op art. 16 lid 8 Wobp berustende (en dus krachtens die bepaling geldende) art. 12-19 Wobp vermelden de verplichtingen van de vergunninghouder. Op de naleving van die verplichtingen is het toezicht op grond van de wet dus gericht.
- 5.20. Blijkens art. 23 lid 2 Wobp doet de vergunninghouder jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden zowel in als buiten Nederland aan de minister en zendt hij de minister tevens binnen zes maanden na afloop van het boekjaar zijn balans en staat van baten en lasten met toelichting. Art. 26 Wobp geeft de ambtenaren die belast zijn met toezicht de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen.
- 5.21. De memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wobp vermeldt, in overeenstemming met hetgeen uit de wet volgt, dat de Wobp voorziet in toezicht op de activiteiten van vergunninghouders. De strekking van het toezicht op grond van de Wobp is dus dezelfde als die van het invoeren van een vergunningstelsel in de Wobp, namelijk dat interlandelijke adopties op een verantwoorde wijze verlopen. Wat betreft de wijze van toezichthouden, blijkt uit de wet en de memorie van antwoord bij het ontwerp dat is gedacht aan controle middels de rapportages. Een verdergaande controle werd destijds niet nodig geacht. Verdergaande controle was uiteraard wel mogelijk, maar niet verplicht. In die zin bestond dus een ruime beleidsruimte voor de Staat als toezichthouder.
- 5.22. Opmerking hierbij verdient wel dat ook controle plaatsvond (a) door het toezicht op de naleving van art. 8 Wobp door aspirant-pleegouders bij binnenkomst in Nederland van het kind (voorzien in art. 25 lid 2 Wobp, waarmee de secretarissen van de raden voor de kindbescherming en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen en de grensbewaking waren belast) en (b) doordat de vergunninghouder op grond van art. 21 lid 6 Wobp de minister in kennis moest stellen van elke opneming van een buitenlands pleegkind door pleegouders die ten tijde van de opneming bij hem waren ingeschreven (waardoor onder meer goed te controleren viel of sprake was van een zelfdoener, want die werd niet geregistreerd langs deze weg). Op deze vormen van toezicht zien de stellingen van eisers niet.
- 5.23. Wat betreft het toezicht op grond van de Wobp overweegt de Hoge Raad in zijn (op de eerder genoemde conclusie volgend) arrest van 19 april 2024<sup>25</sup>:

“Het hof overweegt terecht dat het handelen van de Staat als toezichthouder terughoudend moet worden onderzocht op onrechtmatigheid. Anders echter dan het hof overweegt, volgt uit de van toepassing zijnde regelgeving niet dat op de Staat als toezichthouder de plicht rust om indringend te toetsen of de Stichting zich in een concreet geval van adoptie aan de wettelijke normen hield (zie hetgeen is vermeld in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder 7.9-7.10). Evenmin kan dit oordeel in een geval als het onderhavige, waarin de adoptie volgens de in Nederland geldende regelgeving en procedures is verlopen, worden gedragen door de door het hof genoemde algemene signalen over misstanden. Het oordeel van het hof geeft dan ook blijk van een miskennis van de te betrachten terughoudendheid waarmee het handelen van de Staat als toezichthouder moet worden onderzocht, of is ontoereikend gemotiveerd.”

*Toepassing op onderhavige zaak: geen toezichthoudersaansprakelijkheid*

- 5.24. Eisers vestigen in de dagvaarding en in de schriftelijke pleitnota aandacht op verschillende signalen dat er sinds de jaren 1960 zich misstanden voordeden bij interlandelijke adopties. Die signalen over onder meer mensenhandel en illegale adopties in en uit Sri Lanka kwamen onder meer in de Tweede Kamer en in kranten onder de aandacht.
- 5.25. Gelet op het hiervóór kort weergegeven beoordelingskader, had de toezichthoudende taak van de overheid bij interlandelijke adopties een vrij beperkte inhoud. De overheid kon bijvoorbeeld niet bij elke adoptie te toetsen of de betrokken bemiddelingsorganisatie zich wel aan de wettelijke normen had gehouden. Het ging vooral om toezicht op grond van de door vergunninghouders aan te leveren jaarverslagen. Hoe karig dat met de kennis van nu ook voorkomt, dit was in feite alles wat destijds nodig werd geacht in het kader van toezicht op bemiddelingsorganisaties. Nader toezicht was wel mogelijk, maar de Staat had daarbij ruime beleidsvrijheid. Dat betekent dat niet snel kan worden geoordeeld dat de Staat dergelijke vormen van nader toezicht had moeten inzetten.
- 5.26. De door eisers genoemde signalen van misstanden zijn - gelet op de bij de beoordeling door de rechter te betrachten terughoudendheid - onvoldoende voor het oordeel dat de Staat is tekort geschoten in zijn hiervóór uitgewerkte toezichthoudende taak. Ook als die signalen in aanmerking worden genomen, ontbrak het aan een toezichtskader op grond waarvan de Staat had kunnen ingrijpen op de door eisers bedoelde wijze.
- 5.27. Gelet op de sinds 1989 geldende wettelijke regeling en de beslissingsruimte die de Staat als toezichthouder had, kan niet worden geoordeeld dat de Staat op grond van die algemene signalen adoptieverzoeken uit Sri Lanka niet (langer) had kunnen dan wel moeten toestaan. Evenmin kan in die context tot het oordeel worden gekomen dat adoptieverzoeken van bemiddelingsorganisatie Flash niet in behandeling hadden moeten worden genomen. Op dergelijke verstreckende ingrepen was het toezicht niet gericht. Ook kan, gelet op die context, niet worden geoordeeld dat de Staat toezicht had moeten houden op verzameling van afstammingsgegevens door Flash. Dat daar nu terecht allerlei kritische noten bij kunnen worden geplaatst, maakt de beoordeling niet anders. Die terughoudende beoordeling dient de rechtbank te doen naar het destijds geldende toezichtskader. En dat toezichtskader voorzag niet in een indringende toets door de Staat van concrete adopties waarbij Flash betrokken was met daarbij de mogelijkheid van verstreckende sancties als de betreffende adopties de toets der kritiek niet konden doorstaan.
- 5.28. Door eisers is verder onvoldoende onderbouwd de stelling dat aan Flash op grond van de Wobp geen vergunning had mogen worden gegeven. Het *verstrekken* van vergunningen behoort niet tot de toezichthoudende taak van de Staat. Het *toezicht* op die vergunninghouders is vanzelfsprekend wel aan die toezichthoudende taak onderworpen. Gelet op de hierboven beschreven beperkte omvang van het toezichtskader, is - zoals hierna nog verder aan de orde zal komen - onvoldoende toegelicht op basis waarvan de Staat de vergunning van Flash had kunnen weigeren dan wel ontnemen.
- 5.29.

De advocaten van eisers brengen in hun pleitnotities vier argumenten naar voren waarom de onderhavige zaak afwijkt van de zaak die tot het in randnummer 5.23 genoemde en deels geciteerde arrest van de Hoge Raad heeft geleid. Daarmee wordt betoogd dat in de onderhavige zaak anders dan die genoemde zaak wel toezichthoudersaansprakelijkheid kan worden aangenomen. Deze argumenten zullen hierna worden besproken.

- 5.30. Het eerste argument<sup>26</sup> is dat in de onderhavige zaak de adopties van eisers niet volgens de in Nederland geldende regelgeving en procedures zijn verlopen. Dat argument volgt de rechtbank niet. Met het onderscheid tussen adopties die wel en adopties die niet volgens de in Nederland geldende regels en procedures zijn verlopen, wordt gedoeld op het verschil tussen legale en illegale adopties. Bij illegale adopties worden bij de adoptie van kinderen het geldende regelkader en de geldende procedures bewust genegeerd of omzeild. Daarvan is in de onderhavige gevallen geen sprake. Het geldende regelkader en de geldende procedures zijn op zichzelf toegepast, althans volgt uit de stellingen van eisers niet dat dit anders zou zijn. Het gaat er eerder om of, hoewel de destijds geldende regels en procedures zijn gevolgd, er toch op allerlei punten terechte kritiek op de gang van zaken kan worden geuit. Maar dat maakt de adopties in deze zaak niet illegaal. Daarbij merkt de rechtbank ten overvloede op dat als wel sprake is van een illegale adoptie, het nog maar de vraag is of de Staat daar wel toezicht op had kunnen houden. Het is zeer wel mogelijk dat een illegale adoptie zich buiten het gezichtsveld van de Staat voltrekt.
- 5.31. Het tweede argument van eisers<sup>27</sup> is dat er in de onderhavige zaak concrete signalen van misstanden naar voren zijn gebracht. Ook dit argument wordt door de rechtbank verworpen. Duidelijk is dat er signalen zijn geweest dat zich misstanden voordeden bij interlandelijke adopties via bemiddelingsorganisatie Flash. Maar dat zijn wel algemene signalen. Het is niet zo - althans dat volgt niet uit de door eisers ingenomen stellingen en de onderbouwing daarvan - dat er concrete gevallen van adopties onder de aandacht van de Staat zijn gebracht waarbij duidelijk was dat er sprake was van misstanden. De door eisers genoemde signalen behelzen in die zin niet voldoende ernstige en concrete aanwijzingen voor de toezichthouder om (de mogelijkheid van) de overtreding van de betrokken regel en het daaruit voortvloeiende risico op schade aan te nemen, welk risico en welke schade naar aard en omvang voldoende ernstig zijn.
- 5.32. Het derde argument<sup>28</sup> houdt verband met het verlenen van visa, terwijl de adoptiedossiers niet klopten. De Staat heeft daardoor volgens eisers - anders dan in de eerder genoemde zaak - actief meegewerkt en bijgedragen aan de schadetoebrengende gebeurtenissen (de adopties). Dit derde argument houdt verband met de wettelijke taak van de Staat bij de visumverlening en zal verderop onder II in dit vonnis aan de orde komen. Eisers spreken in dit verband over falend toezicht op Flash. De verplichting om bij de visumaanvraag aan te tonen dat in Sri Lanka op acceptabele wijze afstand was gedaan lag op grond van artikel 8 Wobp bij de adoptieouders en niet bij Flash. Eisers hebben niet concreet gesteld dat verplichtingen uit artikel 25 lid 2 Wobp (toezicht op naleving door aspirant-adoptieouders van artikel 8 Wobp, zie randnummer 5.22) zijn geschonden.
- 5.33. In de vierde plaats betogen eiser dat in de onderhavige zaak - anders dan de in randnummer 5.23 genoemde zaak - het verlenen van de vergunning aan Flash ter beoordeling voorligt<sup>29</sup>. Het verlenen van een vergunning is iets anders dan het toezichthouden op (de activiteiten van) vergunninghouders. In die zin gaat het betoog van eisers het kader van toezichthoudersaansprakelijkheid te buiten.
- 5.34. Verder is van belang dat eisers weliswaar stellen dat de Staat geen vergunning aan eisers mocht verstrekken om te bemiddelen bij interlandelijke adopties, maar dat zij die stelling niet hebben voorzien van een toereikende motivering. De door eisers genoemde signalen van misstanden zijn onvoldoende concreet om te kunnen oordelen dat wat betreft Flash de "gegronde vrees bestaat dat de aanvrager het bij of krachtens deze wet bepaalde niet zal naleven, hetzij de aanvrager naar verwachting te weinig toekomstmogelijkheden met betrekking tot bemiddeling inzake de opnemings van buitenlandse kinderen heeft" (artikel 17 Wobp).

## *Conclusie*

- 5.35. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat in onderhavige zaak de Staat door eisers niet in zijn hoedanigheid van toezichthouder aansprakelijk kan worden gehouden voor de door hen als gevolg van misstanden bij hun adopties geleden schade. Dergelijke aansprakelijkheid vindt, zoals hierboven overwogen, geen grond in de vanaf 1989 geldende en daarom enkel in het geval van eiser 8 toepasselijke Wobp.
- 5.36. Op de aan de Wobp voorafgaande regelgeving kan evenmin toezichthoudersaansprakelijkheid worden gegrond, nu de Wobp in feite deels een verankering van de bestaande (beleids)regels en deels een aanscherping van die regels met het oog op toezicht rond interlandelijke adopties inhield. Eisers hebben overigens ook niet op concrete toezichtverplichtingen in de voorafgaande regelgeving gewezen. Ook ten aanzien van eisers 1 tot en met 7 zal de rechtbank de stellingen die hieromtrent zijn ingenomen dan ook afwijzen.

### *II. Was de visumverlening onrechtmatig?*

- 5.37. Eisers verwijten de Staat bij het verstrekken van visa voor het inreizen naar Nederland niet toereikend te hebben gecontroleerd of de dossiers van eisers correct en consistent waren. Daardoor heeft de Staat de geldende regelgeving geschonden. Blijkens fouten en tegenstrijdigheden in de adoptiedossiers stond voor elk van eisers niet vast dat
- adoptie in het belang van het kind was;
  - dat in het herkomstland geen aanvaardbare toekomst was weggelegd;
  - dat de ouders op ter plaatse geldige en op naar Nederlandse normen acceptabele wijze afstand hadden gedaan van het kind en dat de autoriteiten in het herkomstland instemden met de adoptie.

De vele fouten en onregelmatigheden in de dossiers waren concrete aanwijzingen voor adoptiefraude. Als de Staat meer controlemechanismen had ingebouwd en beter toezicht had gehouden, hadden de onregelmatigheden rondom de adoptie kunnen worden geconstateerd. Eiseres waren dan ofwel niet geadopteerd, ofwel met de juiste papieren, aldus eisers.

#### *Uitgangspunt: de reguliere procedure voor visumverlening is gevolgd*

- 5.38. Hoewel niet alle eisers visa hebben overgelegd, volgt uit hun stellingen dat voor elk van hen de reguliere procedure tot aanvraag van een visum is doorlopen en een visum is afgegeven. De rechtbank neemt dus als uitgangspunt dat voor alle eisers de visumverlening regulier is verlopen, dat wil zeggen volgens de toen geldende regelgeving. Beoordeeld moet worden of bij de visumverlening fouten zijn gemaakt.

#### *Voorwaarden visumverlening*

- 5.39. Tussen partijen is niet in geschil dat op grond van het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire<sup>30</sup> (voor eisers 1 t/m 7) en op grond van de Wobp (voor eiser 8) aan de toelating vrijwel gelijklopende voorwaarden werden gesteld. De overkomst van het kind naar Nederland diende op verantwoorde wijze te zijn geregeld en er diende een visum te zijn afgegeven. Met het oog op de toelating van het kind in Nederland dienden de pleegouders door middel van bescheiden aan te tonen, dat
- de biologische ouder(s) en /of wettelijk vertegenwoordiger van het kind afstand hadden gedaan op een ter plaatse geldige en naar Nederlandse normen acceptabele wijze,
  - de autoriteiten in het land van herkomst konden instemmen met de opnemings van het buitenlandse pleegkind door de pleegouders,
  - het op grond van een medische verklaring niet aannemelijk was dat het kind leed aan een gevaarlijke besmettelijke of langdurige lichamelijke of geestelijke ziekte.

5.40.

Verder is tussen partijen niet in geschil dat het consulaat in Sri Lanka<sup>31</sup> aan de hand van de door de adoptieouders over te leggen bescheiden controleerde of aan de voorwaarden voor afgifte van een visum werd voldaan.

#### *Samenstelling adoptiedossiers*

- 5.41. Ter onderbouwing van hun stellingen heeft elke eiser(es) een adoptiedossier met documenten over zijn of haar adoptie overgelegd (hierna: de adoptiedossiers van eisers). Eisers hebben de daarin voorkomende onregelmatigheden en/of tegenstrijdigheden concreet benoemd. De adoptiedossiers van eisers bevatten uiteenlopende documenten, zoals afstandsverklaringen van ouders, beschikkingen van Sri Lankaanse rechters, maar ook handgeschreven notities, correspondentie tussen Flash en adoptieouders en verklaringen van adoptieouders. Eisers hebben niet gespecificeerd welke documenten hun adoptieouders destijds bij de visumaanvraag hebben gevoegd.
- 5.42. De Staat betwist dat met de adoptiedossiers van eisers is aangetoond dat de Staat ten onrechte visa heeft verleend of dat in de procedure fouten zijn gemaakt. Van een groot aantal documenten in de adoptiedossiers van eisers is niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat zij bij de visumaanvraag zijn overgelegd, aldus de Staat.
- 5.43. De rechtbank stelt het volgende voorop. Om te kunnen beoordelen of de Staat fouten heeft gemaakt bij de visumverlening (in de zin dat de Staat tegenstrijdigheden en signalen van fraude over het hoofd heeft gezien) zou in elk afzonderlijk geval vast moeten staan welke documenten de adoptieouders bij hun visumaanvraag hebben overgelegd. De stelplicht- en bewijslast hiervoor ligt bij de afzonderlijke eisers. Dat de adoptiedossiers van eisers qua samenstelling identiek zijn aan de visumaanvragen van destijds hebben eisers echter niet voldoende concreet onderbouwd. Eisers stellen ook niet dat zij exact aan kunnen tonen welke documenten hun adoptieouders bij de visumaanvraag aan het consulaat hebben overgelegd.
- 5.44. Gelet op het tijdsverloop van (ruim) meer dan dertig jaar en de hindernissen die eisers ondervinden bij het opvragen van hun dossiers kan dit ook moeilijk van eisers worden verwacht. Anderzijds ziet de rechtbank hierin geen aanleiding de bewijslast om te keren of een verzwaarde stelplicht aan de zijde van de Staat aan te nemen. Het tijdsverloop speelt ook de Staat parten, terwijl niet gesteld of gebleken is dat de Staat aan een bewaarplicht kon of kan worden gehouden. Aan (verdere) bewijslevering over de exacte samenstelling van de afzonderlijke visumaanvragen komt de rechtbank daarom niet toe, zodat die samenstelling niet vast kan komen te staan.
- 5.45. De Staat betoogt niet dat de vorderingen van eisers daarop moeten stranden. Wel weerspreekt de Staat gemotiveerd dat eisers met hun adoptiedossiers hebben aangetoond dat in hun geval ten onrechte visa zijn verleend. De Staat licht dat als volgt toe.
- 5.46. Onder verwijzing naar het Vreemdelingenbesluit, de Vreemdelingencirculaire en de Wobp betoogt de Staat dat het voor de hand lag dat adoptieouders voor het afhalen van een visum op het consulaat in Sri Lanka de volgende vier documenten moesten overleggen:
- i) een afstandsverklaring van de biologische ouders (hierna: de afstandsverklaring);
  - ii) een adoptiebeschikking van de Sri Lankaanse rechter (hierna: de adoptiebeschikking);
  - iii) een paspoort;
  - iv) een gezondheidsverklaring.

Indien die documenten onderdeel uitmaken van de adoptiedossiers van eisers en deze geen kenbare fouten of tegenstrijdigheden bevatten moet volgens de Staat worden aangenomen dat de visa indertijd rechtmatig zijn verleend. Voor zover deze documenten in deze procedure niet zijn overgelegd, moet het er voor worden gehouden dat zij indertijd wel onderdeel uitmaakten van de visumaanvraag, omdat een visum is verleend. Voor zover sprake is van onregelmatigheden in andere documenten uit de adoptiedossiers van eisers kan daaruit niet worden afgeleid dat de visa ten onrechte zijn ontleend, omdat eisers niet aannemelijk hebben gemaakt dat die documenten onderdeel uitmaakten van de



visumaanvraag, aldus steeds de Staat.

5.47. Ter zitting hebben eisers gesteld dat destijds in ieder geval nog een vijfde document onderdeel moet zijn geweest van de visumaanvraag, namelijk (v) een aanvraagformulier voor de verblijfsvergunning, dat vooraf moest worden opgestuurd aan de Staat. Naar het oordeel van de rechtbank hebben eisers dat voldoende aannemelijk gemaakt, zodat de rechtbank daarvan uitgaat.

Dat - naast de genoemde vijf documenten - ook nog andere documenten of bescheiden bij de aanvraag móesten (en zijn) overgelegd hebben eisers niet onderbouwd. Ter zitting heeft de advocaat van eisers weliswaar gesteld dat het *Report about condition of the child and family* bij de visumaanvragen zal zijn overgelegd, maar de rechtbank passeert dit standpunt omdat dat niet voldoende concreet is onderbouwd. In een aantal adoptiedossiers is een *Report about the condition of the child and family* overgelegd maar wat de functie en de herkomst van deze stukken was bij de visumverlening hebben eisers niet of onvoldoende toegelicht. Zonder toelichting die ontbreekt kan de rechtbank niet vaststellen dat dit document op grond van de toepasselijke regelgeving bij de visumaanvraag moest worden overgelegd en/ of moest worden gecontroleerd op het consulaat in Sri Lanka.

5.48. De rechtbank zal haar verdere beoordeling van de gestelde onregelmatigheden daarom beperken tot mogelijke onregelmatigheden in

- i) de afstandsverklaring,
- ii) de adoptiebeschikking,
- iii) het paspoort,
- iv) de gezondheidsverklaring en
- v) de aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Andere documenten uit de adoptiedossiers van eisers laat de rechtbank bij de individuele beoordeling hierna buiten beschouwing, omdat niet vast staat dat deze documenten bij de aanvraag zijn overgelegd. Door de beoordeling tot de vijf genoemde documenten te beperken worden eisers niet benadeeld. De rechtbank verwijst daarbij naar hetgeen ze overwogen heeft in randnummers 5.43-5.44.

Met de Staat is de rechtbank verder van oordeel dat voor zover een van de documenten (i) t/m (v) niet door eisers zijn overgelegd in deze procedure, het er voor moet worden gehouden dat die documenten indertijd wel onderdeel hebben uitgemaakt van de visumaanvraag, omdat een visum is verleend.

*Verdere uitgangspunten bij de beoordeling onder II*

*Internationaal privaatrecht*

5.49. Volgens het destijds geldende internationaal privaatrecht ging men in beginsel af op de juistheid van de inhoud van officiële documenten van andere staten, zoals akten en rechtelijke uitspraken<sup>32</sup>. Of naar behoren afstand was gedaan van het kind voor adoptie en of een interlandelijke adoptie in het belang was van het kind werd beantwoord naar het recht en door de bevoegde instanties van het land van herkomst. Het adoptiekind viel immers onder de rechtsmacht van het land van herkomst. Omdat de afweging van genoemde belangen in Sri Lanka had plaatsgevonden mochten de Nederlandse autoriteiten in beginsel afgaan op de aanwezigheid en juistheid van de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking van de rechter in Sri Lanka. Anders dan eisers stellen hoefde bij de visaverlening daarop geen diepgaande of extra controle meer plaats te vinden op de vraag of ter plaatse op geldige en naar Nederlandse normen acceptabele wijze afstand was gedaan van het kind en of in het herkomstland geen aanvaardbare toekomst was weggelegd voor het adoptiekind.

In de wetsgeschiedenis van de Wobp kan bevestiging van dit standpunt van de wetgever worden gelezen (zie onder meer randnummers 3.11- 3.12 met voetnoten).

5.50.

De rechtbank realiseert zich dat dit uitgangspunt bij de beoordeling voor eisers moet schuren met het COIA-rapport. Daarin wordt geconcludeerd dat in Sri Lanka sprake was van ernstige structurele misstanden bij de interlandelijke adopties en dat de Staat daarvan op de hoogte was en heeft weggekeken. De COIA heeft echter geen individuele casuïstiek onderzocht en geen uitspraken gedaan in persoonsgebonden zaken en de conclusies van COIA kunnen niet als vaststaande feiten aan de individuele vorderingen van eisers ten grondslag worden gelegd. Het COIA-rapport reflecteert bovendien voortschrijdende inzichten over interlandelijke adopties. De in de afgelopen decennia opgedane ervaring met interlandelijke adoptie, de verkregen informatie over wat er in de praktijk toch mis kan gaan en de in de afgelopen decennia veranderde maatschappelijke opvattingen over interlandelijke adoptie mogen allemaal niet meegewogen worden bij een beoordeling van het overheidshandelen in de periode tussen 1983 (eiser 1) en 1990 (eiser 8). Waar het om gaat is of de Staat, in de omstandigheden van toen en met de kennis en maatschappelijke opvattingen van toen, onrechtmatig jegens de individuele eisers heeft gehandeld.

- 5.51. De afweging of de adoptie in het belang van het kind was kwam vervolgens ook nog aan de orde in de Nederlandse adoptieprocedures van eisers en deze laatste procedures en de afwegingen daarin moeten voor rechtmatig worden gehouden, zie ook randnummer 5.3.

#### *Flash*

- 5.52. Eisers hebben in verband met de visumverlening nog gewezen op de uitzonderingspositie die Flash zou hebben gehad bij de bemiddelingsprocedures. De rechtbank passeert die stelling, omdat eisers ter zitting desgevraagd hebben bevestigd dat Flash in hun eigen adoptieprocedures geen gebruik heeft gemaakt van die uitzonderingspositie. Eisers hebben verder nog gewezen op algemene signalen in de media over Flash over onregelmatigheden bij de bemiddeling. Ook die stellingen leggen geen gewicht in de schaal bij de vraag of de individuele visumverlening voor eisers rechtmatig is verlopen. Alleen als in de individuele dossiers concrete signalen, op een voor het consulaat kenbare wijze, van onregelmatigheden door Flash zouden zijn terug te vinden, zou dat een rol in de beoordeling kunnen spelen. Eisers hebben daarop echter niet gewezen.

#### *Wetenschap achteraf: DNA testen en acting mothers*

- 5.53. Voordat de rechtbank overgaat tot beoordeling van de individuele adoptiedossiers overweegt zij verder nog het volgende. Eisers 1, 2, 4 en 5 zijn ieder gelijktijdig geadopteerd met een (veronderstelde) tweeling zus- of broer. Zij hebben achteraf aan de hand van DNA testen vastgesteld dat zij niet verwant zijn aan hun tweelingzus- of broer. Eiseres 4 heeft achteraf van haar adoptieouders gehoord dat zij naar Nederland is gekomen op de papieren van een meisje, dat te ziek was om te reizen en in Sri Lanka is achtergebleven. Eisers 5, 7 en 8 blijken achteraf niet verwant aan hun veronderstelde biologische moeder en zijn geconfronteerd met zogenaamde acting mothers, vrouwen die zich voor hebben gedaan als hun biologische moeders maar dat niet bleken te zijn. Voor alle eisers geldt dat zij aan de hand van hun adoptiedossiers hun biologische ouders niet hebben kunnen terug vinden.

Afgaand op de bevindingen van eisers is aannemelijk dat bij de afzonderlijke adoptieprocedures van eisers in Sri Lanka en bij zoektochten naar de biologische ouders onregelmatigheden hebben plaatsgevonden. Ook kan daarover gezegd worden dat de kennelijke gang van zaken destijds naar de huidige maatschappelijke opvattingen over adoptie moeilijk aanvaardbaar is. Dat is uitermate schrijnend voor eisers. Bij de beoordeling kunnen echter alleen bevindingen worden betrokken, die voor de Staat kenbaar zijn geweest op het moment van de visumverlening. Dat de genoemde bevindingen van eisers voor de Staat kenbaar waren is echter niet gesteld noch gebleken. Deze bevindingen kunnen dus niet meewegen bij de beoordeling of de Staat in de individuele gevallen rechtmatig een visum heeft verleend. In elk afzonderlijk geval moet aan de hand van de overgelegde documenten (i) t/m (v) worden beoordeeld of die documenten voor de Staat kenbare fouten of tegenstrijdigheden bevatten die zo ernstig zijn dat de Staat kan worden verweten destijds een visum te hebben verleend.

## *De individuele adoptiedossiers*

### *Eiser 1*

- 5.54. Eiser 1 is volgens het register geboren op [geboortedatum 1] 1983 en op 15 november 1983 onder de naam [eiser 1] geadopteerd, samen met een veronderstelde tweelingbroer. Eiser 1 stelt tegenstrijdigheden in zijn adoptiedossier ten aanzien van de geslachtsaanduiding, spelling van zijn naam en bekendheid van zijn biologische vader. Op basis daarvan staat volgens eiser 1 niet vast dat zijn ouders op ter plaatse geldige en naar Nederlandse normen acceptabele wijze, afstand van hem hebben gedaan. De Staat had geen visum mogen afgeven voordat de onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zouden zijn opgeklaard.
- 5.55. De rechtbank volgt eiser 1 daar niet in. De Staat heeft de stellingen van eiser 1 gemotiveerd weersproken. Uit de overgelegde afstandsverklaring van de moeder en de adoptiebeschikking van de District Court van Colombo volgt dat afstand is gedaan en de adoptie is uitgesproken van een tweeling, beiden van het mannelijk geslacht en dat de naam van eiser 1 is gespeld als [eiser 1]. De Staat mocht uitgaan van de rechtsgeldigheid van de afstandsverklaring van de moeder en van de adoptiebeschikking van de Sri Lankaanse rechter. Ook in de overgelegde gezondheidsverklaring is geschreven dat [eiser 1] van het mannelijk geslacht is. Dat in de aanvraag van Flash tot afgifte van een verblijfsvergunning van 4 november 1983 achter de naam [eiser 1] een (v) is geplaatst maakt niet dat aan de geldigheid van de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking diende te worden getwijfeld. Van de gestelde tegenstrijdigheden over de vader (onbekend volgens het geboorteregister; verblijfplaats niet bekend volgens een *Report About Condition Of The Child and Family* op briefpapier van Flash) is niet bekend of genoemde documenten bij de aanvraag zijn overgelegd. Wat daarvan zij: zij rechtvaardigen ook verder niet het oordeel dat de Staat, op die grond en ondanks de aanwezigheid van een afstandsverklaring en een adoptiebeschikking, geen visum had mogen afgeven.

### *Eiseres 2*

- 5.56. Eiseres 2 is op 3 of 5 oktober 1984 als helft van een meisjestweeling geadopteerd. Volgens eiseres 2 is haar paspoort evident vervalst althans was dit paspoort niet geldig, omdat daarin de naam van haar veronderstelde tweelingzus is doorgestreept en vervangen door haar naam. Ter zitting heeft de advocaat van eiseres 2 gesteld dat dit paspoort, de afstandsverklaring en de *Report about the condition of the child and family* concrete aanwijzingen zouden bevatten voor fraude. Ook bedroeg het leeftijdsverschil tussen eiseres 2 en haar adoptieouders meer dan veertig jaar, hetgeen in strijd was met de Vreemdelingencirculaire. Tenslotte wijst eiseres 2 op tegenstrijdigheden in verschillende documenten over onder meer de naam en herkomst van de moeder. Het visum had niet mogen worden verleend, aldus eiseres 2.
- 5.57. De rechtbank volgt eiseres 2 daar niet in. De Staat heeft de stellingen van eiseres 2 gemotiveerd weersproken. Aan de hand van de overgelegde afstandsverklaring en in het bijzonder de adoptiebeschikking van de Sri Lankaanse rechter was er voor de Staat geen reden het visum te weigeren. Dat in haar paspoort de naam van haar zusje is doorgehaald en vervangen door de naam van eiseres 2, is onvoldoende om te concluderen dat het paspoort vals is. Ook duidt de handmatige doorstreping niet evident op een ongeldig paspoort. De doorhaling in het paspoort is kennelijk geen reden geweest eiseres 2 niet toe te laten. Eiseres 2 licht niet toe waarom zij met dit paspoort niet had mogen worden toegelaten tot Nederland. Als het *Report about the condition of the child and family* overgelegd zou zijn, volgt uit de gestelde tegenstrijdigheden nog niet dat een visum op die grond had moeten worden geweigerd. De enkele verwijzing naar het leeftijdsverschil van meer dan veertig jaar tussen eiseres 2 en haar adoptieouders is onvoldoende om vast te stellen dat het visum in strijd met de Vreemdelingencirculaire is verleend, omdat van het beginsel dat het leeftijdsverschil niet meer dan veertig jaar mocht zijn in voorkomende gevallen konden worden afgeweken en niet is aangetoond dat daarvoor geen toestemming was verleend.

### *Eiseres 3*

5.58. Eiseres 3 heeft gesteld dat haar adoptiedossier verschillende onregelmatigheden kent, zoals onder meer een onjuiste geboortedatum en -plaats. Eiseres 3 weet inmiddels van haar biologische familie dat zij op [geboortedatum 2] 1981 geboren is, terwijl in haar adoptiedossier afwisselend [geboortedatum 3] 1981 of [geboortedatum 4] 1981 als geboortedag genoemd worden. Daarnaast bevat het dossier geen stukken over de geschiktheid van haar adoptieouders, terwijl er al twee gehandicapte kinderen in het gezin waren en zij door haar adoptievader is misbruikt. Er is ten onrechte een visum verleend, aldus eiseres 3.

5.59. De rechtbank volgt eiseres 3 daar niet in. De Staat heeft de stellingen van eiseres 3 gemotiveerd weersproken. Eiseres 3 licht niet toe hoe het consulaat in Colombo uit de adoptiebeschikking van 26 november 1984 en de visumaanvraag van 27 november 1984 had moeten afleiden dat de geboortedatum van eiseres 3 niet juist was. In het licht van het verweer van de Staat dat de verschillende geboortedata in april en juli 1981 kennelijk verband houden met de verschillende schrijfwijze van data in het Engels en in het Nederlands heeft eiseres 3 niet toereikend gemotiveerd dat het hier gaat om een kenbare onregelmatigheid op grond waarvan het visum niet had mogen worden verleend. Eiseres 3 heeft later in de procedure de beginseltoestemming van haar adoptieouders overgelegd.

Bij de visumverlening kan het voor het consulaat niet kenbaar zijn geweest dat de adoptieouders ongeschikt waren en dat daarom een visum had moeten worden geweigerd. Geen van de overige gestelde onregelmatigheden, zoals het tijdstip waarop het visum zou zijn aangevraagd en het tijdstip waarop eiseres 3 Nederland zou zijn binnengekomen, kunnen het oordeel dragen dat ten onrechte een visum zou zijn verleend.

### *Eiseres 4*

5.60. Eiseres 4 is als helft van een tweeling geadopteerd. Zij is echter niet verwant aan haar adoptiebroer. Van haar adoptieouders weet zij dat het meisje dat haar adoptieouders oorspronkelijk zouden adopteren op het laatste moment om gezondheidsredenen niet met de adoptieouders mocht meereizen naar Nederland. De adoptieouders hebben echter voor hun vertrek uit Sri Lanka door de bemiddeling van Flash eiseres 4 ter adoptie aangeboden gekregen. Eiseres 4 is vervolgens op de adoptiepapieren van het zieke tweelingzusje door de adoptieouders meegenomen naar Nederland en daar geadopteerd. Er heeft dus een babywissel plaatsgevonden. Eiseres 4 wijst op diverse onregelmatigheden in de adoptiedocumenten van het zieke tweelingzusje. Zo is in het paspoort de naam van de adoptiebroer doorgestreept en vervangen door de naam van het zieke tweelingzusje. De foto van het zieke tweelingzusje in het paspoort toont een vlek op het hoofd. Eiseres 4 heeft geen vlek op het hoofd. Er is ten onrechte een visum verleend voordat de onduidelijkheden zijn opgehelderd, aldus eiseres 4.

5.61. De rechtbank volgt eiseres 4 daar niet in. De Staat heeft de stellingen van eiseres 4 gemotiveerd weersproken. Aan de hand van de overgelegde afstandsverklaring en de adoptiebeschikking van de Sri Lankaanse rechter was er voor de Staat geen reden het visum te weigeren. Dat in het paspoort de naam van het adoptiebroertje is doorgehaald en vervangen door de naam van het zieke tweelingzusje is onvoldoende om te concluderen dat een visum niet verleend had mogen worden. Geen van de andere gestelde tegenstrijdigheden, zoals de verschillende leeftijden van de moeder, kunnen die conclusie dragen. Voor zover eiseres 4 heeft willen stellen dat de foto in het paspoort (meisje met vlek op het hoofd, terwijl eiseres 4 geen vlek op het hoofd heeft) aanleiding had moeten zijn om eiseres 4 geen visum te verlenen, althans niet toe te laten, heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat dit op het consulaat of bij de douane had moeten worden opgemerkt. Eiseres 4 heeft verder ook niet gesteld of onderbouwd dat de babyruil waarbij Flash bemiddeld heeft, voor de Staat kenbaar moet zijn geweest ten tijde van de visumverlening en de toelating in Nederland.

## Eiseres 5

- 5.62. Eiseres 5 is samen met een verondersteld tweelingzusje geadopteerd. Beiden blijken niet verwant aan hun in de documenten genoemde biologische moeder, zodat eiseres 5 er vanuit gaat dat zij en haar zusje ook niet verwant kunnen zijn. Eiseres 5 wijst op diverse onregelmatigheden in de dossiers: gelet op hun gewicht zouden de meisjes in de paspoorten zijn verwisseld, zij hebben verschillende geboorteplaatsen, de namen van eiseres 5 en van de moeder worden op verschillende wijze gespeld in de diverse documenten, er is gestreept in het *Report about condition of the child and family*. Bij een juiste controle had een visum niet verleend mogen worden.
- 5.63. De rechtbank volgt eiseres 5 daar niet in. De Staat heeft de stellingen van eiseres 5 gemotiveerd weersproken. Uit de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking van de Sri Lankaanse rechter blijken geen kenbare tegenstrijdigheden, eiseres 5 stelt die ook niet. Gelet op deze documenten mocht de Staat een visum verlenen. Geen van de overige gestelde onregelmatigheden leiden de rechtbank tot het oordeel dat ten onrechte een visum zou zijn verleend.

## Eiseres 6

- 5.64. Eiseres 6 wijst op verschillende onregelmatigheden in haar adoptiedossier. Haar naam is op verschillende wijze gespeld en op de geboorteakte, de afstandsverklaring en een *Report about the condition of the child and family* is een andere naam van de biologische moeder genoemd dan in een handgeschreven gezondheidsverklaring. In haar geboorteakte staat een andere geboorteplaats dan in de gezondheidsverklaring.
- 5.65. De Staat heeft de stellingen van eiseres 6 gemotiveerd weersproken. Dat de naam van de biologische moeder in de afstandsverklaring afwijkt van die in de handgeschreven gezondheidsverklaring moet volgens de Staat over het hoofd zijn gezien door de beoordelaars van de visumaanvraag. Volgens de Staat mocht de beoordelaar afgaan op de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking welke laatste eiseres weliswaar niet heeft overgelegd, maar waarvan moet worden aangenomen dat die bij de visumaanvraag is overgelegd. Dat de beoordelaars de inconsistentie in de gezondheidsverklaring (de afwijkende naam van de biologische moeder) niet hebben opgemerkt doet daaraan volgens de Staat niet af, omdat de gezondheidsverklaring werd overgelegd en bekeken met het doel om vast te stellen dat het adoptiekind niet leed aan een gevaarlijke besmettelijke ziekte of een langdurige geestelijke of lichamelijke afwijking had<sup>33</sup>. De gezondheidsverklaring werd dus niet overgelegd met het doel om vast te stellen of aan de overige voorwaarden voor toelating en verblijf in het belang van het kind waren voldaan.
- 5.66. De rechtbank volgt de Staat hierin. De Staat mocht op basis van de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking, die eiseres 6 alsnog in de procedure heeft overgelegd, er van uit gaan dat aan de voorwaarden voor toelating en verblijf in het belang van het kind waren voldaan. Beide documenten noemen dezelfde biologische moeder en zijn door een Sri Lankaanse rechter ondertekend. Voor het doorslaggevend belang van deze documenten bij de visumverlening wijst de rechtbank op randnummer 5.49.

Met de Staat acht de rechtbank het aannemelijk dat door de beoordelaar over het hoofd is gezien dat in de geschreven gezondheidsverklaring van eiseres 6 een andere naam van de moeder stond dan die genoemd in de afstandsverklaring en de adoptiebeschikking. Daarbij betreft de rechtbank het doel waartoe de gezondheidsverklaring werd overgelegd, zoals omschreven in randnummer 5.65. Het is zeer aannemelijk dat de controlerend ambtenaar daarom alleen naar de gezondheidsinformatie over eiseres 6 heeft gekeken. Naar het oordeel van de rechtbank valt de Staat niet een dermate groot verwijt te maken door in deze gezondheidsverklaring niet de naam van de moeder te controleren en/of de tegenstrijdigheid in namen van moeders niet te onderkennen, dat op grond daarvan geoordeeld kan worden dat de Staat met de visumverlening onrechtmatig heeft gehandeld. Ook de overige gestelde tegenstrijdigheden brengen de rechtbank niet tot het oordeel dat ten onrechte een visum is

verleend.

#### *Eiseres 7*

5.67. Eiseres 7 blijkt achteraf niet verwant aan haar veronderstelde biologische moeder en is geconfronteerd met een zogenaamde acting mother. Daaruit volgt volgens eiseres 7 dat in haar adoptiepapieren onjuiste informatie over haar biologische moeder/ouders staat. Eiseres 7 stelt verder geen concrete tegenstrijdigheden of onregelmatigheden in haar adoptiedossier, die voor de Staat kenbaar moeten zijn geweest en er toe hadden moeten leiden dat een visum had moeten worden geweigerd. Ook anderszins maakt zij de Staat geen concrete verwijten. De rechtbank concludeert dat op grond van de stellingen van eiseres 7 niet kan worden vastgesteld dat de Staat onrechtmatig jegens haar heeft gehandeld.

#### *Eiser 8*

5.68. Eiser 8 is in 1990 geadopteerd. Hij heeft geen geboortecertificaten van zichzelf en van de in zijn documenten genoemde biologische moeder kunnen achterhalen. De in de documenten genoemde moeder heeft veel later verklaard niet zijn biologische moeder te zijn, maar een acting mother te zijn geweest. Eiser 8 wijst op verschillende onregelmatigheden in zijn adoptiedossier. Zo worden verschillende leeftijden van de moeder genoemd en worden plaatsnamen op verschillende wijze geschreven. Als de controle bij de visumverlening juist was verlopen zou geconstateerd zijn dat geboortecertificaten ontbraken en zou geen visum zijn verleend.

5.69. De rechtbank volgt eiser 8 hier niet in. De Staat heeft de stellingen van eiser 8 gemotiveerd weersproken. Eiser 8 heeft een kopie van zijn paspoort overgelegd, een afstandsverklaring en een gezondheidsverklaring. Hij heeft niet op onregelmatigheden in deze documenten gewezen. Van de overige gestelde onregelmatigheden heeft hij niet onderbouwd dat deze destijds kenbaar zijn geweest voor de Staat en/of dat deze tot de conclusie kunnen leiden dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld door een visum te verlenen.

### III. Strijd met artikel 8 EVRM?

5.70. Volgens eisers heeft de Staat het in artikel 8 EVRM bepaalde geschonden. Artikel 8 voorziet onder meer in het recht op privé-, familie- en gezinsleven.

5.71. In dit verband betogen eisers kort samengevat dat hun recht op een ongeschonden familielevens is geschonden, omdat<sup>34</sup>:

- zij zijn geadopteerd terwijl zij niet geadopteerd hadden mogen worden,
- de adoptiedossiers van eisers niet volledig en/of correct zijn, doordat niet goed werd geverifieerd of de adoptiedossiers klopten voordat het geadopteerde kind Nederland binnenkwam,
- eisers hun biologische familie niet hebben kunnen achterhalen omdat de gegevens in hun adoptiedossiers niet correct en/of niet compleet waren.

5.72. Voordat de rechtbank tot een inhoudelijke beoordeling van de genoemde argumenten kan overgaan, dient te worden bezien wat de reikwijdte van het EVRM is, meer in het bijzonder of het EVRM in dit geval toepassing vindt. In dit verband wordt het volgende overwogen.

5.73. Artikel 1 EVRM luidt:

De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.

5.74. Gelet op deze bepaling is voor de toepasselijkheid van artikel 8 EVRM in dit geval van doorslaggevend belang of eisers ten tijde van de adoptieprocedure in Sri Lanka, onder de rechtsmacht van de Nederlandse Staat ressorteerden. Hiervoor is al geoordeeld dat de adoptieprocedures van

eisers in Nederland voor rechtmatig moet worden gehouden.

- 5.75. Bij de toepasselijkheid van het EVRM gaat het in de eerste plaats om personen die zich op het grondgebied van de aangesloten Staten bevinden. Daarover oefenen die Staten rechtsmacht uit. In de tweede plaats kan het onder omstandigheden zo zijn dat een Staat buiten zijn grondgebied rechtsmacht over personen uitoefent. Daarbij valt te denken aan personen die in een bijzondere relatie tot een Staat staan en daarom ook in het buitenland onder de rechtsmacht van die Staat blijven vallen. Daarbij valt te denken aan diplomatieke en consulaire ambtenaren<sup>35</sup>.
- 5.76. In navolging van A.G. Snijders 36 is de rechtbank van oordeel dat eisers ten tijde van de adoptieprocedures in Sri Lanka die gericht waren op hun adopties aldaar niet onder de rechtsmacht van de Nederlandse Staat vielen. Eisers bevonden zich in Sri Lanka, niet op het grondgebied van de Nederlandse Staat. De Staat was niet betrokken bij de adoptieprocedures in Sri Lanka. Er was evenmin sprake van extraterritoriale rechtsmacht.
- 5.77. Ter zitting hebben eisers nog gesteld<sup>37</sup> dat artikel 8 EVRM wel van toepassing is omdat de Staat rechtsmacht had bij het toezicht op Flash en dat toezicht uitoefende in Nederland. Bovendien vond controle op de visumvereisten plaats op de ministeries en op het consulaat van Sri Lanka. De rechtbank stelt voorop dat, voor zover juist, dit niet af doet aan de eerdere oordelen dat de Staat niet aansprakelijk is in verband met ontoereikend toezicht op Flash en dat de Staat niet onrechtmatig heeft gehandeld bij uitvoering van haar wettelijke taak bij de visumverlening aan eisers.
- 5.78. Overigens hebben eisers ook onvoldoende concrete omstandigheden aangevoerd, die kunnen leiden tot de conclusie dat de Staat inbreuk zou hebben gemaakt op artikel 8 EVRM. Kern van het verwijt van eisers is dat de Staat niet heeft zorggedragen voor volledige adoptiedossiers met zoveel mogelijk juiste informatie, bijvoorbeeld door controle op de juistheid van de gegevens in het *Report about the condition of the child and family*<sup>38</sup>.
- Op de Staat rustte echter geen wettelijke verplichting om in elk adoptiedossier toe te zien op of te zorgen voor de volledigheid en juistheid van de afstammingsgegevens uit Sri Lanka. Eisers maken ook onvoldoende concreet hoe de Staat dit in hun dossiers feitelijk had kunnen bewerkstelligen, nu die informatie uit Sri Lanka kwam. De rechtbank betreft hierbij verder het verweer van de Staat dat artikel 8 EVRM geen absoluut recht geeft op volledige en juiste afstemmingsgegevens, maar een weging van belangen vergt en dat er vele redenen kunnen zijn geweest (die buiten de invloedssfeer van de Staat en/of Flash hebben gelegen) waarom de juiste afstammingsgegevens niet in de adoptiedossiers van eisers zijn opgenomen.
- 5.79. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat artikel 8 EVRM in dit geval geen toepassing vindt, althans dat niet vast is komen te staan dat de Staat art. 8 EVRM heeft geschonden.

#### *Conclusie*

- 5.80. De vorderingen van eisers worden afgewezen.

#### *Proceskosten*

- 5.81. Na het COIA-rapport van 8 februari 2021 heeft de minister erkend dat misstanden konden voortduren doordat het optreden van de overheid tekortschoot en excuses aangeboden aan eisers<sup>39</sup> en andere geadopteerden voor de in het rapport geconstateerde misstanden bij interlandelijke adopties. De aangekondigde maatregelen om geadopteerden meer te ondersteunen in hun zoektocht naar hun afkomst zijn beperkt gebleven en volgens eisers ontoereikend. Er zijn veel meer interlandelijke adoptiekinderen die na het COIA-rapport overwegen de Staat aansprakelijk te stellen en een procedure aanhangig te maken. Dat stond een regeling tussen partijen bij voorbaat in de weg. Eisers konden niet veel anders dan een procedure aanhangig maken. Beide partijen hebben behoefte aan een vonnis waarin wordt beslist over de aansprakelijkheid van de Staat. In al deze

omstandigheden ziet de rechtbank aanleiding om in déze procedure de proceskosten te compenseren in die zin dat iedere partij de eigen kosten draagt.

## **6 De beslissing**

De rechtbank

6.1. wijst de vorderingen af,

6.2. compenseert de kosten, in die zin dat elke partij de eigen kosten draagt.

Dit vonnis is gewezen door mr. I.A.M. Kroft, mr. M. Dam en mr. W. Limborgh en in het openbaar uitgesproken op 16 oktober 2024.



- 
- <sup>1</sup> HR 19 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:622 en de voorafgaande conclusie van A.G. Snijders, ECLI:NL:PHR:2023:958
  - <sup>2</sup> Erkenning van buitenlandse adopties in Nederland is tot ontwikkeling gekomen na de totstandkoming van het Haags Adoptieverdrag in 1993.
  - <sup>3</sup> Wet van 8 december 1988, houdende regelen inzake de opnemng in Nederland van buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie (Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen) (Stb. 1988, 566)
  - <sup>4</sup> Bijlage V bij de Adoptienota met deel G-7 van de toen geldende Vreemdelingencirculaire, zoals op 15 oktober 1975 gewijzigd, later Vreemdelingencirculaire 1982, deel B-18.
  - <sup>5</sup> Praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding (Kamerstukken II 1979-1980, 16 194, nr. 2)
  - <sup>6</sup> R.o. 3.9 3.11 zijn ontleend aan ECLI:NL:HR:2024:622: r.o. 2.2. Ook partijen hebben naar de aldaar weergegeven citaten verwezen. Zie verder ook A.G. Snijders, ECLI:NL:PHR:2023:958; r.o. 4.11- 4.20.
  - <sup>7</sup> Raad voor het Jeugdbeleid, Kinderen door de achterdeur! Problematische aspecten bij interlandse adoptie, mei 1982, p. 12-13.
  - <sup>8</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20046, nr.6, p.3
  - <sup>9</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20046, nr.6, p.10
  - <sup>10</sup> Besluit 4 juli 1989, Stb. 1989, 262
  - <sup>11</sup> Zie ook de conclusie van A.G. Snijders, ECLI:NL:PHR:2023:958, r.o. 4.20.
  - <sup>12</sup> Rapport van de Commissie Onderzoek Interlandse Adoptie, februari 2021. Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31265, nr. 79
  - <sup>13</sup> Pg. 92, noot 263 van het COIA-rapport vermeldt: Adoption of Children Ordinance, Law No. 6 of 1977 (Act No. 38 of 1979), hoofdstuk 76, deel 1, sectie 3.6.
  - <sup>14</sup> Noot 264 van het COIA-rapport vermeldt: interviews door Commissie in Sri Lanka.
  - <sup>15</sup> Noot 269 van het COIA-rapport vermeldt: Adoptie in Sri Lanka [ongepubliceerde uitgave, 27-2-1989] pp. 17-18, MinJus Archief, OBP11-dossier, map 3.
  - <sup>16</sup> Zie toespraak van de minister bij inontvangstneming rapport COIA, prod. 3 eisers.
  - <sup>17</sup> Interne nota MvJ 1979, MvJ aan TK dat betrouwbaarheid Flash moet worden gecontroleerd, dus de Staat had volgens eisers adopties tot die controle moeten opschorren.
  - <sup>18</sup> Signalen als benoemd in dgv. 3.3.-3.5., 2.15-3.17 en 3.21
  - <sup>19</sup> Dagvaarding par. 6.23.
  - <sup>20</sup> Zie ook de conclusie van A.G. Snijders, 27 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:958, r.o. 10.2-10.7.
  - <sup>21</sup> Raad voor het Jeugdbeleid, Kinderen door de achterdeur! Problematische aspecten bij interlandelijke adoptie, mei 1983.
  - <sup>22</sup> Pleitaantekeningen eisers, 2.11.
  - <sup>23</sup> De termen "Staat" en "overheid" worden door elkaar gebruikt. Er wordt met die termen bedoeld op een en dezelfde entiteit.
  - <sup>24</sup> In zeer uitzonderlijke gevallen zou ook algemeen toezichtsfalen tot aansprakelijkheid van de toezichthouder kunnen leiden, maar die uitzonderingen doen zich in de onderhavige gevallen niet voor.
  - <sup>25</sup> ECLI:NL:HR:2024:622, rov. 3.3.2.
  - <sup>26</sup> Pleitaantekeningen, 2.5.
  - <sup>27</sup> Pleitaantekeningen, 2.6.
  - <sup>28</sup> Pleitaantekeningen, 2.10.
  - <sup>29</sup> Pleitaantekeningen, 3.1. e.v.
  - <sup>30</sup> In het bijzonder deel G 7 van de Vreemdelingencirculaire 1975 en hoofdstuk B 18 van de Vreemdelingencirculaire 1982 (hierna: VC 1982), zoals nadien op onderdelen gewijzigd. Hoofdstuk B 18

VC 1982 bevat bijzondere voorschriften inzake de toelating en verdere verblijfsregeling van buitenlandse pleegkinderen en over de procedure, die, bij de behandeling van verzoeken om een pleegkind van niet-Nederlandse nationaliteit te mogen opnemen, moet worden gevolgd. Deze voorschriften zijn in essentie gelijk aan de voorschriften die zijn opgenomen in deel G 7 van de Vreemdelingencirculaire 1975.

<sup>31</sup> Na voorafgaande machtiging door de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse zaken op advies van de Afdeling/ Directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie, zie o.m. CvA 4.32

<sup>32</sup> Zie ECLI:NL:RBDHA:2023:17538, r.o. 2.6. Zie ook Strikwerda (voetnoot 35 in cva). Zie ook Wijn (voetnoot 36 in cva)

<sup>33</sup> Zoals voorgeschreven in hoofdstuk B-18 Vc 1982, par. 2.1.2.

<sup>34</sup> dagvaarding bij randnummers 6.24 e.v.

<sup>35</sup> Zie in dit verband uitgebreider: conclusie advocaat-generaal bij de Hoge Raad L. Valk van 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412, r.o. 4.4 en verder.

<sup>36</sup> ECLI:NL:PHR:2023:958, r.o. 6.20 en noot 92.

<sup>37</sup> Pleitaantekeningen eisers 5.4 e.v.

<sup>38</sup> Pleitaantekeningen eisers 5.1. en 5.9.

<sup>39</sup> Brief van 20 juli 2021 namens de Minister aan eisers, pg. 2, productie 36 eisers.

---