

ANNOTATIE

M.L. t. Noorwegen (EHRM, nr. 64639/16) – Recht op hereniging illusoir bij direct toewerken naar pleegouderadoptie zonder regelmatig contact

M.R. Bruning

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 22-12-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1222JUD006463916 (EHRC-2021-0013)

1. Opnieuw heeft het EHRM uitspraak gedaan in een kinderbeschermingszaak tegen Noorwegen waarin bij het Europees Hof de vraag centraal staat of de beslissing tot adoptie van het pleegkind door haar pleegouders, waar zij opgroeit al sinds zij negen dagen oud is, terwijl de biologische moeder van het meisje niet instemt, gelegitimeerd is. Inmiddels heeft de Grote Kamer van het Hof in *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, een zaak waarin de feiten sterk leken op die in de onderhavige zaak, op 10 september 2019 benadrukt dat een adoptiebeslissing als ultieme vorm van kinderbescherming een dermate grote inbreuk op het gezinsleven van biologische ouders maakt, dat de belangen van ouders en pleegkind zeer zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht en moeten worden gewogen.^[1] De enkele constatering dat het gaat om een extra kwetsbaar kind voor wie de toekomst niet bij de biologische ouder, maar in een pleeggezin ligt, is volgens het Hof relevant, maar onvoldoende om deze zware inbreuk te legitimeren. Net als in de uitspraak *Strand Lobben*, beslist het Hof ook in de nu voorliggende zaak *M.L.* dat de redenen die door de Noorse kinderbeschermingsautoriteiten zijn aangevoerd om de adoptie te rechtvaardigen wel relevant, maar niet voldoende zijn om als rechtvaardiging te dienen voor deze zware inbreuk op het recht op respect voor het gezinsleven, waarbij alle banden met de biologische ouder

worden doorgesneden.

2. Behalve deze zaak heeft het Europees Hof in de afgelopen twee jaar nog in zes andere kinderbeschermingszaken tegen Noorwegen beslist, met in al deze zaken als conclusie dat sprake was van een schending van art. 8 EVRM.[2] In deze kinderbeschermingszaken tegen Noorwegen uit 2019 en 2020 ging het ook om situaties waarin een kind, dat soms al vanaf heel jonge leeftijd (dagen tot weken na de geboorte) in een perspectiefbiedend pleeggezin werd geplaatst, vanaf een uithuisplaatsing nog maar nauwelijks omgang had met de biologische moeder of ouders, namelijk enkele keren per jaar (2-6 keer gedurende een of twee uur onder begeleiding), waarna in de meeste zaken na enkele jaren een beslissing tot gezagsbeëindiging of tot adoptie werd genomen. Daarbij ging het in bijna alle zaken om een ouder of een ouderpaar dat afkomstig was uit het buitenland (Oost-Europa, Somalië, Filipijnen). In mijn noot bij *Strand Lobben* in *EHRC* ging ik al uitgebreid in op de vele protesten en media-aandacht waartoe deze kinderbeschermingspraktijk leidde.[3] Inmiddels is overduidelijk dat het patroon waarbij een kind vanaf de uithuisplaatsing in een pleeggezin zijn of haar ouders nog maar enkele keren per jaar onder begeleiding mag zien, niet door de beugel kan en niet voldoet aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM. De zeer strikte beperking van omgang leidt er immers toe dat er geen daadwerkelijke stappen worden genomen om te werken aan een mogelijke terugplaatsing van het kind bij de ouder(s), terwijl dit volgens het Hof wel een positieve verplichting is in situaties van uithuisplaatsing van een kind. Inmiddels hebben de bovengenoemde adoptie-uitspraken ook tot wetenschappelijke publicaties geleid.[4]

3. In deze zaak staan de klachten van moeder, en niet die van haar dochter, centraal. Moeder diende niet mede namens haar dochter een klacht in, zoals dat wel het geval was in *Strand Lobben*. Dat resulteert in een beslissing waarbij niet wordt ingegaan op procedurele rechten van het kind, zoals in de uitspraak in *Strand Lobben*. In die uitspraak van de Grote Kamer werd in een *joint dissenting opinion* aandacht gevraagd voor effectieve juridische bijstand van kinderen in dergelijke procedures, zowel voor wat betreft de toegang tot het Europees Hof als voor de vertegenwoordiging in procedures die bij het Hof aanhangig zijn.[5] Nu de minderjarige geen klager is omdat moeder niet tevens namens haar een klacht heeft ingediend, gaat het Hof behalve op procedurele rechten van het kind evenmin concreet in op de specifieke belangen van het meisje. Dit is een gemiste kans; het Hof had ook ambtshalve concreter in kunnen gaan op deze belangen, die in kinderbeschermingszaken centraal staan.

4. Een interessante wending ten opzichte van de *Strand Lobben*-uitspraak van de Grote Kamer is dat het Hof in zijn beoordeling in *M.L.* niet louter kijkt naar de beslissingen waarover klachten zijn ingediend – te weten de gezagsbeëindiging en de adoptie – maar tevens naar de beslissingen die hieraan voorafgingen. In *Strand Lobben* had klagster na de verwijzing van de

zaak naar de Grote Kamer geprobeerd haar klachten uit te breiden tot alle beslissingen van de kinderschermingsautoriteiten, vanaf het moment dat haar baby werd geboren en zij uit huis werd geplaatst. De Grote Kamer verwierp dit verzoek op procedurele gronden: er zou geen bevoegdheid zijn om nieuwe klachten te beoordelen, maar de Grote Kamer van het Hof zou de beslissingen waarover werd geklaagd wel in de context stellen van de eerder genomen beslissingen (zoals de spoeduitplaatsing en de contactbeperkingen).[6] In een concurring opinion van zes rechters van de Grote Kamer werd gesteld dat: “I would have preferred to assess the case more broadly and to look at the “full picture” (...) The main shortcomings, for which the authorities were responsible, did not occur in the proceedings of 2011-12, but rather had occurred at the earlier stages (...) the Court should have assessed the entire interconnected process which ultimately led to the impugned decision. This “process” should, particularly in a case such as the instant one, be understood in a broader context. It concerns not only the final proceedings before the courts, but extends to the previous proceedings before the administrative authorities, which were intrinsically linked to the later proceedings resulting in the impugned decision. Therefore, “related proceedings” should include all relevant actions, omissions and decisions by the authorities which paved the way for the final court decisions, built their inseparable factual and/or legal basis and predetermined their outcome to a large extent”.[7] Hieronder zal blijken dat juist de eerste beslissingen tot uithuisplaatsing van de jonge baby in een pleeggezin en de contactbeperkingen daarbij bepalend waren voor het verdere verloop van deze zaak.

5. In *M.K. t. Noorwegen* gaat het opnieuw om een klacht tegen de beslissingen tot gezagsbeëindiging en adoptie en geeft het Hof expliciet aan dat de eerste beslissingen en procedures die tot de gezagsbeëindiging en adoptie hebben geleid, geen onderdeel uitmaken van de zaak die voorligt bij het Hof (par. 75). Desalniettemin geeft het Hof nu expliciet aan dat de gebeurtenissen die tot deze beslissingen hebben geleid dermate bepalend waren voor het verloop van de zaak dat het Hof ook deze gebeurtenissen mag betrekken bij de beoordeling of voldaan is aan de vereisten die voortvloeien uit art. 8 EVRM. Hoewel het Hof daarbij aangeeft dat de beoordeling in breder perspectief voortvloeit uit de beslissing van de Grote Kamer in *Strand Lobben*, maakt het Hof in deze zaak, en eerder in *Hernehult t. Noorwegen*, naar mijn mening explicieter duidelijk dat de beoordeling niet louter beperkt is tot de klachtonderdelen.[8] Dit betekent een belangrijke opening voor een bredere beoordeling van de gehele procedure en gang van zaken vanaf het moment van uithuisplaatsing van een jong kind. Dat is een belangrijke stap vooruit, want, zoals het Hof ook aangeeft, in kinderschermingszaken zijn juist de beslissingen die in een vroeg stadium worden genomen over de toekomst van een kind en wat daarvoor nodig is, veelal bepalend voor het verloop van een zaak die tot gezagsbeëindiging of adoptie kan leiden.

6. Net als in de zaak *Strand Lobben* zijn er ook in deze zaak derde-partijen, te weten de verdragsstaat Slowakije en de NGO Ordo Iuris Institute of Legal Culture. In hun reacties op deze zaak, waarin wordt benadrukt dat kinderen thuishoren bij hun biologische ouders en dat het in het belang van uit huis geplaatste kinderen is om teruggeplaatst te worden of contact te houden met hun biologische ouders, wordt duidelijk dat zij niet het kinderbeschermingssysteem voorstaan zoals Noorwegen dat heeft ingericht. In het Noorse systeem wordt bij een beslissing tot uithuisplaatsing van een baby of jong kind doorgaans snel toegewerkt naar een nieuwe toekomst voor het kind in de vorm van een adoptie door pleegouders, ook als biologische ouders daar niet mee instemmen. Zoals in deze zaak, maar ook in de eerdere kinderbeschermingszaken tegen Noorwegen bij het Hof blijkt, gaat deze aanpak gepaard met een zeer beperkte contactregeling tussen jonge kinderen en hun biologische ouder(s). Vaak is er maar enkele keren per jaar (een keer in de drie maanden) één of twee uur contact. In dit systeem wordt derhalve snel besloten tot een nieuw toekomstperspectief voor jonge kinderen en het behoud van banden met het oorspronkelijke gezin hoort daar in Noorwegen lang niet altijd bij. Ook uit de reacties van de vele derde-partijen in de *Strand Lobben*-zaak voor de Grote Kamer van het Hof bleek dat deze kinderbeschermingsbenadering aan veel kritiek onderhevig is. Het Noorse systeem met een snelle toekomstplanning ('*permanency planning*'), zeer beperkte contacten tussen een jong kind en zijn of haar ouder(s) en adoptiebeslissingen past niet in de visie die verschillende andere landen en NGO's hebben ten aanzien van een effectief kinderbeschermingsstelsel. Vooral over de vraag of het doorbreken van alle banden met de oorspronkelijke familie door het uitspreken van de adoptie van het kind in het belang van het kind is, bestaan verschillende meningen. Het Hof is, net als de Grote Kamer in *Strand Lobben*, in *M.L.* opnieuw heel duidelijk: "... the Court firstly reiterates that it has previously refrained from attempting to untangle the opposing considerations inherent in questions concerning whether adoption or longterm foster care may be in the best interests of a child in a specific case and is not inclined to take a different approach in respect of the instant case" (par. 88). Met andere woorden: het Hof kiest geen partij en laat in het midden hoe een kinderbeschermingsstelsel het beste ingericht kan worden en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. Dit lijkt verstandig, want afhankelijk van verschillende normen en waarden en verschillende culturen bestaan verschillende uitgangspunten die niet per definitie beter of slechter zijn voor een kind dat ernstig in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd. Daarbij is het natuurlijk wel zaak dat fundamentele rechten van ouders en kinderen worden gegarandeerd.

7. De contacten tussen klagster en haar pasgeboren dochter, die negen dagen na haar geboorte uit huis werd geplaatst en in een pleeggezin opgroeide, waren in deze zaak vanaf de aanvang ook zeer beperkt geweest. Vanaf het moment van de uithuisplaatsing van de baby in een pleeggezin, nadat de moeder met haar baby verplicht in een moeder en kind-centrum had

verbleven en de hulpverleners na vier dagen van mening waren dat de moeder onvoldoende pedagogische kwaliteiten had om voor haar baby te zorgen, werd de omgang tussen moeder en haar dochter al snel beperkt tot vier keer per jaar gedurende twee uur. Enkele maanden later werd het contact verder beperkt tot vier keer per jaar gedurende één uur. Er was derhalve slechts een zeer beperkte omgangsregeling waarmee de moeder geen nauwe band, of eigenlijk geen enkele band, met haar jonge kind kon opbouwen. Vervolgens werd na ongeveer vier jaar de adoptie van dit meisje door haar pleegouders uitgesproken op grond van uitzonderlijke omstandigheden die volgens de nationale autoriteiten kort gezegd gelegen waren in de kwetsbaarheid van het meisje, de omstandigheid dat het meisje geen gehechtheidsrelatie met haar biologische moeder had en de beschermingsbehoefte van het meisje tegen juridische acties van haar moeder om haar kind terug te krijgen of in elk geval meer contact met haar te hebben. De kern van deze zaak draait om de vraag of het Hof deze redenen relevant en voldoende vindt voor de zware inbreuk in het recht op gezinsleven van moeder dat met een adoptie wordt gemaakt.

8. De beoordeling van het Hof omvat een procedurele en materiële toets. Aan de procedurele vereisten die voortvloeien uit art. 8 EVRM is volgens het Hof voldaan. Er is zorgvuldig onderzoek gedaan en verschillende getuigen zijn gehoord, er is veel tijd uitgetrokken voor de zitting, de beslissingen tot gezagsbeëindiging en adoptie zijn uitvoerig en gedetailleerd gemotiveerd en zijn in hoger beroep opnieuw zorgvuldig getoetst. Daarbij had klagster een advocaat die haar juridisch bijstond en had zij haar zienswijze uitgebreid naar voren kunnen brengen. De uitkomst van deze procedurele toets is dan ook niet verrassend.

9. In deze beslissing draait het om de materiële toets: hebben de bevoegde autoriteiten relevante en voldoende redenen aangevoerd voor de ingrijpende adoptiebeslissing waarmee alle banden van klagster met haar dochtertje werden doorbroken? Hoewel het Hof zoals hierboven genoemd geen oordeel uitspreekt over de vraag of een langdurige pleeggezinplaatsing dan wel een adoptie van een pleegkind het meest in het belang van het kind is, legt het wel een zeer strenge toets aan van de adoptiebeslissing, waarbij de beoordelingsruimte van de verdragsstaat volgens het Hof zeer beperkt is vanwege de zware inbreuk op het recht op respect voor het gezinsleven. Het Hof benadrukt al in de algemene overwegingen ten aanzien van de uitgangspunten in dergelijke situaties dat prioriteit geven aan het intact houden van gezinnen en, na uithuisplaatsing, van gezinshereniging, in kinderbeschermingszaken belangrijke onderdelen van art. 8 EVRM zijn. Een uithuisplaatsing van een kind moet altijd als tijdelijke maatregel worden ingezet en in de eerste plaats gericht zijn op terugplaatsing van het kind. Daarbij benoemt het Hof dat de positieve verplichting van kinderbeschermingsautoriteiten om gezinshereniging na te streven begint op het moment van uithuisplaatsing, en niet pas nadat zwaardere maatregelen zijn getroffen, zoals

gezagsbeëindiging. Deze verplichting tot hereniging van kind en ouder(s) wordt steeds zwaarder na verloop van tijd, omdat het voor een realistische kans op gezinshereniging voor kind en ouder(s) belangrijk is dat niet te lang wordt gewacht met het treffen van maatregelen die daarop zijn gericht. Als er te lang niets gebeurt en er te weinig contact is tussen het kind en de ouder(s), kan dat er na verloop van tijd toe leiden dat het kind zodanig geworteld is geraakt in het pleeggezin en zo beperkt een band heeft kunnen opbouwen met de biologische ouders, dat de keuze al snel doorslaat naar een toekomst voor het kind in het pleeggezin/adoptiegezin. Het Hof onderstreept dit, met verwijzing naar de zaak *K.O. en V.M. t. Noorwegen* (waarin ook een omgangsbepanking van enkele keren per jaar gold tussen een meisje dat een paar weken na haar geboorte uit huis was geplaatst en haar ouders, terwijl zij enkele jaren later werden herenigd), door te stellen dat de banden tussen gezinsleden en de kansen op succesvolle gezinshereniging worden verkleind als barrières worden ingebouwd voor regelmatig contact tussen het kind en de ouder(s).[9] De omgang voor uit huis geplaatste kinderen met hun ouders moet dan ook, zonder kinderen bloot te stellen aan situaties die de ontwikkeling van het kind ernstig belemmeren, gericht zijn op die hereniging van kind en ouders en dit ondersteunen totdat de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat hereniging in de vorm van terugplaatsing van het kind niet meer in zijn of haar belang is. Het Hof is daarbij heel duidelijk over de contactbepankingen in deze zaak: “Family reunification cannot normally be expected to be sufficiently supported if there are intervals of weeks, or even months, between each contact session” (par. 79).

10. Deze algemene overwegingen vormen voor het Hof de opmaat voor de materiële toets: is de beslissing tot adoptie in deze zaak met relevante en voldoende redenen onderbouwd, zoals dit voortvloeit uit art. 8 lid 2 EVRM? Het Hof concludeert dat de redenen voor adoptie van het meisje die door de bevoegde autoriteiten zijn aangevoerd, voldoende relevant waren in het licht van art. 8 lid 2 EVRM: er was een inhoudelijke beslissing genomen over de belangen van het kind en over de vraag waarom een adoptie in plaats van een langdurige pleeggezinplaatsing nodig was. De kwetsbaarheid van het meisje, het feit dat er geen gehechtheidsrelatie met haar moeder was opgebouwd en het feit dat de moeder zonder adoptie een juridische strijd zou blijven voeren om haar dochter terug te krijgen maakten volgens de rechtbank dat sprake was van uitzonderlijke omstandigheden voor een adoptie zonder instemming van de moeder en dit beoordeelde het Hof als voldoende relevant in het licht van het noodzakelijkheidsvereiste dat voortvloeit uit art. 8 lid 2 EVRM.

11. Maar ook de vraag of de redenen voldoende waren en het inderdaad ging om uitzonderlijke omstandigheden die een adoptie noodzakelijk maakten, maakt onderdeel uit van het noodzakelijkheidsvereiste waaraan het Hof toetst. Voor een beantwoording van deze vraag gaat het Hof nog dichter op de aangevochten beslissing zitten en wordt deze beslissing nog

inhoudelijker getoetst, juist omdat de beslissing tot adoptie de meest zware vorm van een inbreuk op het recht op gezinsleven bij kinderbescherming inhoudt, aangezien alle banden met de oorspronkelijke familie worden doorbroken en er geen vooruitzichten meer zijn op gezinshereniging. De beoordelingsruimte voor verdragsstaten wordt daarom volgens het Hof in grote mate beperkt. En hiermee komt het Hof toe aan de kern van de beslissing. De kwetsbaarheid van het meisje en haar veilige gehechtheid in het pleeggezin worden volgens het Hof niet in twijfel getrokken, maar maken nog niet dat sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. Het argument van de autoriteiten dat er maar in zeer beperkte mate een band tussen het meisje en haar moeder was opgebouwd, was volgens het Hof niet legitiem, want kwam in feite neer op een catch-22-situatie: juist omdat er nauwelijks contact was toegestaan tussen de moeder en haar dochter, namelijk maar vier keer per jaar gedurende een uur, hadden ze nauwelijks een band kunnen opbouwen. Voor het Hof is overduidelijk dat dit te ver gaat; er waren geen signalen zichtbaar dat op welke wijze ook maatregelen waren getroffen in de eerste periode van uithuisplaatsing van het meisje om een langdurige en permanente scheiding van haar moeder te voorkomen. Hoewel er na verloop van tijd gedurende een uithuisplaatsing een beslissing kan worden genomen voor een kind dat zijn of haar toekomst in het pleeggezin ligt, moet daaraan vooraf zijn gegaan dat er inspanningen zijn verricht om deze situatie te voorkomen. Volgens het Hof was echter in deze zaak al bij voorbaat, bij de eerste uithuisplaatsing van de negen dagen oude baby, besloten dat haar toekomst niet bij haar moeder zou zijn: “The level of contact was – apparently as a pure reflection of the overall conclusion that the placement would be long-term – kept at a minimum, and it transpires that the authorities did not make any genuine efforts to increase it by way of an attempt to seek the development of a family relationship between the applicant and her daughter. Indeed, the limited nature of the contact arrangements in the present case rendered impossible the development of any meaningful relationship whatsoever between the applicant and her daughter” (par. 93).

Het Hof benadrukt verder dat verdragsstaten een positieve verplichting hebben om voor zover redelijkerwijs mogelijk de familiebanden tussen een kind en ouder(s) te behouden. Het Hof is dan ook van oordeel dat, nu duidelijk is dat het contact tussen de moeder en het meisje in extreme mate was beperkt vanaf de aanvang van de overheidsbemoedening en geen andere pogingen waren gedaan in de daaropvolgende jaren om te proberen de band tussen het meisje en haar moeder intact te houden, de adoptiebeslissing niet gebaseerd had mogen worden op de afwezigheid van een band tussen het meisje en haar moeder, juist omdat de verdragsstaat er verantwoordelijk voor was dat die band nooit had kunnen ontstaan. Ook lijkt het Hof te willen zeggen dat de autoriteiten te gemakkelijk hadden aangenomen dat na de adoptie de adoptieouders zouden openstaan voor contact tussen het meisje en haar moeder (met daarbij de kanttekening dat dit alleen op verzoek van het meisje zelf zou zijn), terwijl zij niet

openstonden voor een ‘open adoptie’ waarmee het recht op contact van moeder behouden kon blijven. Hoewel het Hof derhalve expliciet heeft aangegeven geen keuze te willen maken tussen adoptie en langdurige pleeggezinplaatsing, lijkt er daarmee impliciet toch een voorkeur te worden aangegeven voor adoptie met behoud van familiebanden waarmee er nog een recht op contact bleef bestaan. Waarschijnlijk was een beslissing tot een zodanige ‘open adoptie’ eerder gesanctioneerd door het Hof, omdat hiermee toch nog (enige vorm van) contact tussen kind en moeder behouden kon blijven.

12. Naast de legitimatie van een adoptie op basis van het feit dat het meisje geen nauwe band had met haar biologische moeder, werd als argument voor de adoptie door de Noorse autoriteiten aangevoerd dat de moeder van het meisje zonder adoptie een juridische strijd kon en zou blijven voeren en dat dit niet in het belang van het kind zou zijn. Met dit argument maakt het Hof korte metten, net zoals de Grote Kamer van het Hof dat in de *Strand Lobben*-uitspraak deed.[10] Het weerhouden van de moeder tot het treffen van juridische acties om haar dochter weer terug te krijgen of in elk geval meer omgang te krijgen, mag volgens het Hof geen reden zijn voor adoptie, temeer omdat procedurele rechten van ouders die te maken krijgen met een uithuisplaatsing van een kind onderdeel uitmaken van hun recht op respect voor gezinsleven zoals dat voortvloeit uit art. 8 EVRM. Het beperken van procedurele rechten van ouders die misbruik van hun juridische mogelijkheden maken, kan volgens het Hof via procedurele vereisten in de nationale wet- en regelgeving worden aangepakt. Het mag duidelijk zijn dat het inzetten van juridische middelen door ouders om te vechten voor hun kind volgens het Hof nooit een reden mag zijn om alle juridische banden met deze ouders door te snijden.

13. Het Hof concludeert dan ook dat niet is voldaan aan het vereiste van voldoende redenen voor de adoptie van het kind die zouden maken dat sprake is van het noodzakelijkheidsbeginsel zoals dat voortvloeit uit art. 8 EVRM, en daarmee tot een schending van art. 8 EVRM. Het Hof tekent daarbij aan zich te realiseren dat zijn benadering een andere is, te weten een toets van de gehele zaak vanaf de start van de uithuisplaatsing tot aan de beslissing tot adoptie, dan die van de nationale autoriteiten die over het verloop van de zaak moesten beslissen met een blik op de toekomst, maar zonder dat ze konden voorspellen hoe de zaak zou lopen. Met andere woorden, het Hof oordeelt retrospectief over het verloop van een zaak. Juist ook daarom is het voor nationale autoriteiten van belang om de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 8 EVRM vanaf de start van overheidsbemoedening in acht te nemen. Hierbij doelt het Hof op de positieve verplichting om bij de start van een uithuisplaatsing intensief in te zetten op een terugplaatsing van het kind, en als dat niet kan, dan in elk geval op regelmatig contact tussen het kind en de ouders zodat deze een nauwe band kunnen opbouwen. Hoe jonger het kind is, hoe vaker het contact hiervoor zal moeten

zijn.

14. Als we deze zaak vergelijken met het kindbeschermingssysteem in Nederland, dan mag duidelijk zijn dat in Nederland de inbreuken op het recht op respect voor gezinsleven uiteindelijk niet zo zwaar kunnen zijn als in Noorwegen, waar adoptie zonder instemming van de ouder mogelijk is ter bescherming van het kind. In Nederland blijven met de zwaarste maatregel van kindbescherming, de gezagsbeëindiging, de juridische banden van een langdurig uit huis geplaatst kind met de biologische ouders in stand, ook al is duidelijk dat het toekomstperspectief van dat kind in het pleeggezin ligt. In dat verband werd in Nederland in 2020 een WODC-rapport opgeleverd waarbij de vraag centraal stond er of er onder pleegouders die langdurig voor een pleegkind zorgen behoefte bestaat aan de introductie van eenvoudige of 'open' adoptie. Uit het onderzoek komt geen duidelijk antwoord naar voren op de vraag of eenvoudige adoptie mogelijk moet worden gemaakt; een groot deel van Nederlandse pleegouders die meewerkten aan het onderzoek gaven aan dat zij twijfelen of adoptie van hun pleegkind wel passend is of tegen adoptie zijn.[11] De minister van Rechtsbescherming heeft op 17 december 2020 in zijn beleidsreactie laten weten dat in Nederland geen eenvoudige adoptie zal worden ingevoerd.[12]

15. Maar, zoals ik ook al in mijn noot bij de Grote Kamer van het Hof in de *Strand Lobben*-uitspraak schetste, de uitvoeringspraktijk waarin nationale autoriteiten zich na het uit huis plaatsen van jonge kinderen vooral op een nieuwe opvoedplek in een nieuw gezin voor het kind richten, is in Nederland ook aanwezig, al kan dan niet worden toegewerkt naar een adoptie voor het kind.[13] Een beperking van het contact tussen een uit huis geplaatst kind en zijn ouders tot slechts enkele keren per jaar zullen we in Nederland niet snel meemaken, al is het niet onmogelijk. Maar wel zien we in Nederland dat voor een uit huis geplaatst kind de blik van de verantwoordelijke beroepskrachten vaak vooral is gericht op het creëren van een nieuwe bestendige opvoedplek binnen een gezin voor een kind. Het toewerken naar een terugkeer van het kind naar de eigen ouder(s) wordt vaak niet als prioriteit geoormerkt.

De uitspraak van het Hof leert dat juist bij een eerste uithuisplaatsing van een jong kind moet worden gewerkt aan intensieve begeleiding in de thuissituatie om de kans op terugkeer van het kind zo groot mogelijk te maken. Juist in deze eerste periode na uithuisplaatsing moet de koers niet te snel richting een nieuwe opvoedplek voor het kind zijn, maar moet worden ingezet op een versterking van de band van het kind met de eigen ouders met als doel het serieus verkennen van de mogelijkheden voor het kind om terug naar huis te gaan, of anders regelmatig contact te garanderen met ouders. Ook bij een uithuisplaatsing van (jonge) kinderen die uitmondt in een gezagsbeëindiging met een sterk beperkte contactregeling tussen het kind en de ouders, waarbij het kind zijn of haar toekomstperspectief in een ander gezin heeft, geldt als positieve verplichting dat regelmatige omgang moet worden

gegarandeerd of moet worden gewerkt aan voldoende omgang met de ouders. In dat verband zou het interessant zijn om te overwegen of in Nederland een meervoudige familiekamer die over een maatregel tot gezagsbeëindiging beslist de mogelijkheid zou moeten hebben om, ook zonder verzoek daartoe, tevens een contactregeling vast te leggen tussen het kind en de ouders. Op grond van de huidige wet- en regelgeving ligt die bevoegdheid nu bij de gecertificeerde instelling die na een gezagsbeëindiging doorgaans de voogdij over een kind uitoefent, zonder dat er een geschillenregeling bestaat voor ouders en minderjarigen om beslissingen over omgang en contact te laten toetsen door de rechter. Zie hierover ook M. Kramer, die pleit voor het invoeren van een geschillenregeling over de uitvoering van een gezagsbeëindigende maatregel.[14] Indien ouders na gezagsbeëindiging (een uitbreiding van) omgang met hun uit huis geplaatste kind willen en de gecertificeerde instelling niet meewerkt, moeten zij nu een nieuwe familieprocedure starten (op basis van art. 1:377a e.v. BW). Meer regie voor de rechter op dit punt zou meer rechtswaarborgen voor de ouders en het kind kunnen betekenen.

16. Terug naar de onderhavige zaak. Het lijkt mij alsof het Hof nog een stapje verder is gegaan dan in de uitspraak van de Grote Kamer in *Strand Lobben*, waar de omstandigheden van de moeder ten tijde van de adoptie van haar kind door de pleegouders sterk waren verbeterd en zij ook voor een jonger kind zorgde met een vaste partner zonder interventies van kinderbeschermingsautoriteiten. In de onderhavige zaak leken de problemen van de moeder groter – gesproken wordt over een licht verstandelijke beperking, psychische problematiek, problemen met conflictbeheersing en een gebrek aan sensitiviteit die nodig is voor het opvoeden van een kind – en in elk geval niet duidelijk verminderd ten tijde van de beslissing tot adoptie. Desalniettemin besliste het Hof dat sprake was van een schending van haar recht op respect voor gezinsleven met haar dochter. Zij had vanaf de start geen eerlijke kans gehad en het feit dat zij geen nauwe band met haar dochter had kunnen opbouwen, mocht bij de adoptie niet tegen haar worden gebruikt aangezien de nationale autoriteiten hier de oorzaak van waren. Het is de vraag of het oordeel genuanceerder zou zijn geweest en een adoptie wel gesanctioneerd zou zijn door het Hof als moeder tevens namens haar dochter een klacht had ingediend en het Hof ook vanuit het perspectief van het meisje de klachten had beoordeeld. Wellicht had het Hof dan op grond van een belangenafweging ten aanzien van het meisje en *faits accomplis* geoordeeld dat de adoptie het meest recht deed aan de belangen van het kind en daarom geen schending opleverde van art. 8 EVRM.

17. In elk geval heeft het Hof in deze zaak en in de hierboven genoemde eerdere recente kinderbeschermingszaken tegen Noorwegen duidelijk gemaakt dat een uithuisplaatsing van een jong kind niet gepaard mag gaan met een beperking van het contact met de ouders tot enkele keren per jaar en dat een adoptie zonder instemming van de ouder in het belang van

het kind aan zeer hoge eisen moeten voldoen, waaronder daadwerkelijke pogingen in de eerste fase van een uithuisplaatsing om het kind te herenigen met de ouder(s). De zeer beperkte omgangsregelingen van langdurig uit huis geplaatste kinderen met hun ouder(s) vanaf de start van de uithuisplaatsing leverden in alle hierboven genoemde relevante zaken een schending van art. 8 EVRM op. Het valt te hopen dat ouders, ook in het belang van hun kind, na een uithuisplaatsing van het kind telkens een eerlijke kans krijgen om hun situatie te verbeteren en voldoende contact te behouden, zodat hun band behouden blijft of kan verbeteren, want zonder de kans op het opbouwen van een (nauwe) band is de kans op terugplaatsing of behoud van een rol in het leven van een jong kind nihil. Een catch-22-situatie waarin ouders vanaf het moment van een uithuisplaatsing van hun (jonge) kind geen kans meer krijgen, terwijl hun kind een toekomst wordt geboden in een nieuw gezin, is voor ouders en kinderen in strijd met hun recht op respect voor gezinsleven.

M.R. Bruning

[1] *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 september 2019, nr. 37283/13, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313, «EHRC» 2019/235 m.nt. Bruning.

[2] *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 september 2019, nr. 37283/13, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313, «EHRC» 2019/235 m.nt. Bruning; *K.O. en V.M. t. Noorwegen*, EHRM 19 november 2019, nr. 64808/16, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD006480816; *A.S. t. Noorwegen*, EHRM 17 december 2019, nr. 60371/15, ECLI:CE:ECHR:2019:1217JUD006037115; *Abdi Ibrahim t. Noorwegen*, EHRM 17 december 2019, nr. 15379/16, ECLI:CE:ECHR:2019:1217JUD001537916; *Pedersen t. Noorwegen*, EHRM 10 maart 2020, nr. 39710/15, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD003971015, *NJB* 2020/1722; *Hernehult t. Noorwegen*, EHRM 10 maart 2020, nr. 14652/16, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD001465216, «PFR» 2020/148.

[3] M.R. Bruning, noot bij *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 september 2019, nr. 37283/13, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313, «EHRC» 2019/235.

[4] C. Breen e.a., 'Family Life for Children in State Care – An Analysis of the European Court of Human Rights' Reasoning on Adoption Without Consent', *The International Journal of Children's Rights* 2020/28, p. 715-747; O.S. Tefre, 'The Child's Best Interests and the Politics of Adoptions from Care in Norway', *International Journal of Children's Rights* 2020/28, p. 288-321.

[5] M.R. Bruning, noot bij *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 september 2019, nr. 37283/13, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313, «EHRC» 2019/235, par. 13.

[6] *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, par. 147.

[7] *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen, Concurring opinion of Judge Ranzoni, joined by Judges Yudkivska, Kūris, Harutyunyan, Paczolay and Chanturia*, par. 12 en 15.

[8] *Hernehult t. Noorwegen*, EHRM 10 maart 2020, nr. 14652/16, ECLI:CE:ECHR:2020:0310JUD001465216, «PFR» 2020/148.

[9] *K.O. en V.M. t. Noorwegen*, EHRM 19 november 2019, nr. 64808/16, ECLI:CE:ECHR:2019:1119JUD006480816.

[10] *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, par. 223.

[11] M.J. Vonk e.a., *Eenvoudige adoptie van pleegkinderen*, Den Haag: WODC 2020.

[12] *Kamerstukken II 2020/21*, 33 836, nr. 59.

[13] M.R. Bruning, noot bij *Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 september 2019, nr. 37283/13, ECLI:CE:ECHR:2019:0910JUD003728313, «EHRC» 2019/235.

[14] M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50.