

Vergaderjaar 2010–2011

32 358

Wijziging van de Wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen, uitvoering van het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen alsmede algemene bepalingen met betrekking tot verzoeken tot teruggeleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan en van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in verband met afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de centrale autoriteit in zaken van internationale kinderontvoering en kinderbescherming, alsmede, in teruggeleidingszaken, de concentratie van rechtspraak, introductie van de bevoegdheid van de rechter om te beslissen aan het hoger beroep in teruggeleidingszaken schorsende werking te verlenen, en beperking van het beroep in cassatie

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 juni 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag. Ik ben verheugd dat de leden van de vaste commissie voor Justitie met instemming hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de SP hebben een aantal vragen en opmerkingen, waar de overige leden van de commissie zich bij hebben aangesloten. Graag ga ik daarop in.

2. Kinderbeschermingsmaatregelen

De leden van de commissie stellen allereerst artikel II van het wetsvoorstel aan de orde. Daarin wordt onder andere voorgesteld om de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming aan te passen aan de voorgestelde wijziging van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering, in zoverre dat de Centrale autoriteit niet meer bevoegd zal zijn in rechte op te treden. In tegenstelling tot procedures met betrekking tot gezag en omgang, of het onttrekken daaraan, gaat het bij kinderbeschermingsmaatregelen om bescherming van het kind -onder omstandigheden tegen zijn ouders- in plaats van een conflict tussen ouders. In deze procedures is het de Staat die opkomt voor de belangen van het kind, ook in rechte. In de nationale situatie treedt hier de Raad voor de Kinderbescherming op als rekwestrerende partij. Wanneer een in het buitenland uitgesproken kinderbeschermingsmaatregel in Nederland moet worden voortgezet, bijvoorbeeld omdat één van de ouders met het kind naar Nederland is vertrokken of omgekeerd, of wanneer een in Nederland uitgesproken ondertoezichtstelling in het buitenland moet worden voortgezet, is de Staat verantwoordelijk voor de overdracht. Het is dan de Staat die een verzoek moet richten aan de rechter in het buitenland, niet de andere ouder. Het komt de leden van de commissie dan ook voor dat – voor zover het gewenst is de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming aan te passen aan de regeling in het onderhavige wetsvoorstel – daarin een uitzondering dient te worden gemaakt voor kinderbeschermingsmaatregelen. Is de regering het daarmee eens, zo vragen deze leden.

Inderdaad heeft de Staat verantwoordelijkheid voor de overdracht in de situatie dat een in het buitenland uitgesproken kinderbeschermingsmaatregel in Nederland moet worden uitgevoerd omdat een ouder met het kind naar ons land is vertrokken of wanneer in Nederland een ondertoezichtstelling is uitgesproken die in het buitenland moet worden voortgezet. De Centrale autoriteit speelt hierin een centrale rol als het gaat om kortdurende pleegzorg. Ingevolge artikel 9 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming wordt in geval van plaatsing van een kind vanuit Nederland in een ander land, de beslissingsbevoegdheid gelegd bij de Centrale autoriteit. Dat betekent dat de Centrale autoriteit op verzoek van een instantie of van een particulier een gemotiveerd verzoek richt aan de centrale autoriteit (of de andere daartoe aangewezen autoriteit) van de staat van opvang. De procedure voor plaatsing van een buitenlands kind in een pleeggezin of een instelling in Nederland (artikel 10 Uitvoeringswet) is op dezelfde wijze ingericht. Het initiatief hiertoe gaat uit van de centrale autoriteit (of de andere daartoe aangewezen autoriteit) van het land van herkomst. De beslissing van die autoriteit om dat kind in Nederland te plaatsen, mag niet worden genomen zonder de instemming van de Nederlandse Centrale autoriteit. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming, is de Nederlandse Centrale autoriteit tevens belast met de behandeling van verzoeken om tussenkomst in internationale kwesties betreffende kinderbeschermingsmaatregelen wanneer deze niet door het verdrag of de verordening worden beheerst. Overigens geldt dat de Centrale autoriteit de uitvoering van bepaalde handelingen kan overlaten aan de Raad voor de Kinderbescherming (artikel 6). Deze kan daarbij in rechte optreden nu in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 6 de woorden «met uitzondering van optreden in rechte» te schrappen.

Ik meen dat de Staat met deze regeling in voldoende mate zijn verantwoordelijkheid neemt in geval van een overdracht van een kinderbeschermingsmaatregel.

Voor het overige meen ik door het schrappen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit in zaken van ouderlijke verantwoordelijkheid (kinderontvoering, andere geschillen over ouderlijk gezag, omgang en kinderbescherming) de rol van de Centrale autoriteit

hierin eenduidig wordt. Aan eventuele bezwaren van Nederlandse ouders – de Staat procedeert tegen eigen onderdanen – wordt zo tegemoet gekomen. Ook wordt voorkomen dat het voor een ouder om redenen van rechtsbijstand verschil uitmaakt of hij een beroep doet op de Centrale autoriteit op grond van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering of de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming. Op grond van beide wetten kan de Centrale autoriteit in zaken over gezag en omgang immers worden ingeschakeld – en naar huidige recht – de verzoekende ouder in rechte vertegenwoordigen. Ten slotte kan de Centrale autoriteit haar procesvoering efficiënt inrichten en aanpassen aan de nieuwe werkwijze.

3. Omgangsrecht

De leden van de commissie hebben nog een aantal vragen over verschillende aspecten van het omgangsrecht, zoals geregeld in artikel I onder D, namelijk de wijziging van artikel 11, tweede lid. Is de regering het ermee eens dat onder de term «omgang» in internationaal verband ook begrepen moet worden een regeling tussen ouders die gezamenlijk het ouderlijk gezag hebben, zo vragen deze leden. Terzake merk ik op dat ingevolge artikel 5, tweede lid, van het Haags Kinderontvoeringsverdrag onder het omgangsrecht moet worden begrepen het recht het kind voor een beperkte tijdsduur mee te nemen naar een andere plaats dan zijn gewone verblijfplaats. De term «omgang» kan in dit kader dus ook worden gebruikt voor een omgangsregeling tussen ouders die gezamenlijk het ouderlijk gezag hebben. Dit gaat dan om een verdeling van de zorg en opvoedingstaken waarbij feitelijk en soms zelfs juridisch een hoofdverblijfplaats is aan te wijzen en een contactregeling met de andere ouder.

Artikel 21 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag bepaalt dat een verzoek tot regeling of bescherming van de feitelijke uitoefening van het bezoekrecht op dezelfde wijze aan de Centrale autoriteit kan worden gericht. Dit betekent dat de Centrale autoriteit de plicht heeft te bemiddelen, aldus de leden. De zaak zal dan vaak verwezen worden naar het Centrum Internationale Kinderontvoering. Alleen al daardoor verschillen deze zaken van nationale zaken en derhalve zien deze leden dus niet in waarom deze zaken niet aan een gespecialiseerde rechtbank of een gespecialiseerd hof worden voorgelegd. Deze leden noemen ook andere argumenten daarvoor. Bij internationals omgangsregelingen speelt een aantal praktische kwesties. Een voorbeeld is de thuissituatie van de ouder in het buitenland. Wat zijn de mogelijkheden tot omgangsbegeleiding in dat land? Welke instantie kan in dat land desgewenst onderzoek doen? Vervolgens is de Centrale autoriteit aan zet wanneer het kind niet teruggebracht wordt na de afgesproken omgang -bijvoorbeeld na een vakantie bij de andere ouder. De zaak komt dan toch bij de Centrale autoriteit. Als ander voorbeeld noemen de leden dat een verzoek tot het treffen van een bezoekregeling een subsidiair verzoek bij een teruggeleiding is. Dit alles pleit naar de mening van de leden van de commissie voor om ook de internationale omgangsregeling te concentreren bij de rechtbank dan wel het hof in Den Haag. De liaisonrechter aldaar kan makkelijker contact leggen met de instanties in het buitenland. Ten vierde moet de internationale omgangsregeling, evenals het verzoek tot teruggeleiding, «bij voorrang» worden behandeld -hetgeen blijkens het verdrag in elk geval binnen zes weken betekent. Helaas lukt het rechtbanken al niet om «gewone» omgangszaken altijd binnen die termijn te behandelen. Nog een verschil, aldus de leden, is dat artikel 13 de rechter de mogelijkheid geeft om een voogdijinstelling te belasten met de voorlopige voogdij. Zo'n situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als de moeder in een *Blijf van mijn lijf huis* verblijft. Kortom, de vraag van het toe te passen recht -waarnaar de memorie van toelichting verwijst- is niet

het probleem, maar er zijn wel andere problemen. De leden vragen of de regering zou willen nadenken over het schrappen van artikel 11, tweede lid, en aanpassing van het eerste lid zodat ook de internationale omgang geconcentreerd wordt bij de rechtbank dan wel het hof in Den Haag. Hierover merk ik allereerst op dat concentratie van rechtspraak slechts in bijzondere omstandigheden aan de orde kan zijn. Bij teruggeleidingszaken is een dergelijke bijzondere omstandigheid aanwezig. Concentratie van rechtspraak wordt voorgesteld omdat de nieuwe verkorte procedure met de mogelijkheid van mediation, een «geoliede machine» vraagt. De concentratie leidt tot opbouw van expertise en een bundeling van contacten met bijvoorbeeld de gespecialiseerde mediators, het Mediation Bureau (verbonden aan het Centrum Internationale Kinderontvoering), Raad voor de Kinderbescherming, het openbaar ministerie en andere betrokkenen. Dit versnelt de behandeling van teruggeleidingszaken en komt de kwaliteit van de rechtspraak ten goede. Internationale omgangszaken verschillen mijn inziens niet zodanig van nationale omgangszaken dat dit concentratie van rechtspraak rechtvaardigt. De rechter heeft bij deze zaken niet de expertise nodig die van hem wordt gevraagd in teruggeleidingszaken na een kindertvoering. De Centrale autoriteit heeft niet de plicht om in internationale omgangszaken te bemiddelen. Daaraan doet niet af de Centrale autoriteit wijst op de mogelijkheden van mediation. Daarnaast is er de mogelijkheid van mediation naast rechtspraak. Daarmee handelt de Centrale autoriteit conform artikel 7, tweede lid, onder c, van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Overigens zal ook een ingeschakelde advocaat zich realiseren dat een regeling in der minne vaak de voorkeur verdient.

Komen partijen in het kader van een mediation tot afspraken over teruggeleiding en omgang dan kan de rechter deze afspraken in zijn uitspraak vermelden en zonodig in het dictum ervan opnemen voor zover de ouders hier gezamenlijk om verzoeken. Met het oog op de erkenning van deze titel in het buitenland kan het raadzaam zijn om na te gaan in hoeverre de buitenlandse rechter bereid is de door de ouders overeengekomen en in de uitspraak vastgelegde omgangsregeling te bevestigen, bijvoorbeeld in een «mirror order» (een spiegelbeeldige beslissing). Ook kan de Nederlandse rechter op de voet van artikel 9 van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 aan de buitenlandse rechter verzoeken om kort gezegd ermee akkoord te gaan dat de jurisdictie ten aanzien van de omgangsregeling naar hem overgaat omdat hij in casu beter in staat is om het belang van het kind te beoordelen. De Nederlandse en buitenlandse rechter kunnen daarover met elkaar in overleg treden. Aanbeveling 41 van de Special Commission van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht over internationale Kinderontvoering, aangenomen tijdens de vergadering die van 1 tot 10 juni 2011 heeft plaatsgevonden in Den Haag, is opgenomen onder het hoofd «Facilitating the safe return of the child and the accompanying parent, where relevant (1980 and 1996 Conventions)» en luidt:

«It was noted that the 1996 Convention provides a jurisdictional basis, in cases of urgency, for taking measures of protection in respect of a child, also in the context of return proceedings under the 1980 Convention. Such measures are recognised and may be declared enforceable or registered for enforcement in the State to which the child is returned provided that both States concerned are Parties to the 1996 Convention.»

Op basis hiervan acht ik goed verdedigbaar dat ook artikel 11 van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 kan worden aangewend om bij wijze van voorlopige maatregel de tussen partijen afgesproken omgangsregeling op te nemen in het dictum van het teruggeleidingsbevel, bijvoorbeeld in het geval dat ouders slechts bereid zijn om een afspraak te maken over teruggeleiding als ook een omgangsregeling wordt vastgesteld. Deze maatregel verliest zijn kracht als de rechter in het land van de

gewone verblijfplaats terzake een beslissing heeft genomen (artikel 11, tweede lid). Blijkens het derde lid kan de maatregel ook worden genomen als het land van de gewone verblijfplaats van het kind niet partij is bij het Verdrag. In het wetsvoorstel tot aanpassing van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation (Kamerstukken II, 32 555; implementatie van de mediationrichtlijn (EG nr. 2008/52)) is daarnaast de mogelijkheid opgenomen om het resultaat van mediation in executabele vorm in het proces-verbaal van de zitting op te nemen als beide partijen daarom verzoeken. Los van deze wijze van uitvoerbaar maken van het resultaat van mediation heeft de Haagse rechter niet zelf de bevoegdheid om over de omgang te oordelen in het kader van een kinderontvoeringszaak. Is in plaats van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 de verordening Brussel IIbis van toepassing, dan kunnen de ouders door middel van een forumkeuze kiezen voor de tussenkomst van de Haagse rechtbank (artikel 12, eerste en derde lid, van de verordening). De rechter kan zijn bevoegdheid op verordening Brussel IIbis baseren als het betrokken kind zijn gewone verblijfplaats heeft op het grondgebied van een lidstaat.

Omgangszaken moeten zoals elke zaak zo spoedig mogelijk door de rechter worden behandeld en afgedaan. De termijn van zes weken geldt in deze zaken echter niet. Die termijn geldt slechts in teruggeleidingszaken, nu de bepaling terzake (artikel 11, tweede lid, Haags Kinderontvoeringsverdrag) is opgenomen in hoofdstuk III «Terugkeer van het kind». De voorlopige voogdij als bedoeld in artikel 13, vierde lid, van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering, kan de rechter opleggen indien er vrees bestaat dat het kind wordt onttrokken aan de tenuitvoerlegging van een teruggeleidingsbevel. Als de verzorgende ouder in Nederland woont en deze zich niet wil voegen naar een door de Nederlandse rechter vastgestelde omgangsregeling tussen het kind met zijn in het buitenland verblijvende ouder, zal de buitenlandse ouder dezelfde wegen moeten bewandelen als een ouder in een puur Nederlandse situatie (dwangsom vragen in kort geding, etc).

Al met al acht ik nog steeds onvoldoende reden aanwezig om over te gaan tot concentratie van rechtspraak in gevallen van internationale omgang.

Tot slot vragen de leden van de commissie of de regering wil bevorderen dat beide partijen in een teruggeleidingsprocedure worden verwezen naar gespecialiseerde advocaten, waarbij de aandacht wordt gevraagd voor de onlangs opgerichte vereniging van advocaten Internationale Kinderontvoering. Het ligt in de rede dat de Centrale autoriteit, het Centrum Internationale Kinderontvoering en de Raad voor Rechtsbijstand de betrokken ouders opmerkzaam zullen maken op in deze materie gespecialiseerde advocatuur.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven