

Vergaderjaar 1987–1988

20461 (R1345)

Goedkeuring 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 alsmede goedkeuring van het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139)

20462

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 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

Nr. 4**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 11 mei 1988

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadste-niet (CDA), Stemerink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), ondervoorzitter, Wolffensperger (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA) en Biesheuvel (CDA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA) en Leerling (RPF).

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van deze voorstellen van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

I. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie toonden zich verheugd over het voorstel tot goedkeuring van het Europese Verdrag en het Haagse Verdrag inzake de internationale ontvoering van kinderen (20461). Deze leden waren van mening dat internationale ontvoering van kinderen een zeer ernstig probleem is dat zonder internationale samenwerking niet kan worden opgelost, en dat beide ter goedkeuring voorgelegde verdragen goede mogelijkheden bieden voor een effectieve bestrijding van internationale kinderontvoering. De leden van de CDA-fractie verwachtten bovendien dat van de op deze verdragen gebaseerde internationale samenwerking een preventieve werking zal uitgaan.

Hoewel het Europese Verdrag en het Haagse verdrag eenzelfde doel nastreven (het tegengaan van internationale kinderontvoering) bestaan er

wat betreft uitgangspunt en uitwerking belangrijke verschillen tussen beide verdragen.

De leden behorend tot de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van de opvattingen van de diverse adviesinstanties. Zij constateerden dat er sprake was van uiteenlopende voorkeuren. Zo had de Vereniging voor Rechtspraak terughoudendheid betoond ten aanzien van het Haagse verdrag terwijl de staatscommissie voor het internationaal privaatrecht van reserve blijk had gegeven ten aanzien van het Europese Verdrag.

De weerlegging van de bezwaren vonden deze leden tamelijk summier. Tegen die achtergrond ook vonden zij de uitspraak moeilijk te begrijpen dat bekrachtiging van beide verdragen zonder bezwaar zou kunnen geschieden onder andere omdat «vermoedelijk de kringen van staten die bij het ene en bij het andere verdrag aansluiting zoeken enigszins verschillend zullen zijn, zodat de problemen van eventuele gelijktijdige toepasselijkheid van beide verdragen in de praktijk waarschijnlijk niet zeer groot behoeven te zijn» (blz. 4 memorie van toelichting). Deze leden vroegen de bewindslieden of zij van gelijktijdige toepasselijkheid nu wel of geen problemen verwachten en zij vroegen ook een nadere specificatie van de eventuele problemen die zouden kunnen ontstaan als gevolg van gelijktijdige toepasselijkheid van beide verdragen.

Zij vroegen de regering ook om een nadere onderbouwing van het «vermoeden». Zij wilden in dit verband graag vernemen of die «vermoede» verschillende kringen van aansluitende staten het gevolg was van een bewuste keus van die betrokken staten om niet tot beide Verdragen toe te treden en of die bewuste keus dan wellicht gegrond was op eventueel door die landen te verwachten problemen bij dubbele toetreding. Uit de lijst van de stand van zaken als weergegeven in noot 1 op blz. 26 van de memorie van toelichting meenden deze leden op te kunnen maken dat inmiddels Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Portugal en Zwitserland tot beide Verdragen waren toegetreden en dat met name Spanje en Oostenrijk de keuze hadden gemaakt toe te treden tot het Europese Verdrag. Hierbij was het deze leden opgevallen dat van de zo juist opgesomde landen die tot het Europese Verdrag waren toegetreden, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Zwitserland en Oostenrijk dit hadden gedaan met een voorbehoud. Een voorbehoud dat er grofweg gesproken toe leidt dat een land in een groter aantal gevallen niet meewerkt aan de teruggeleiding van het ontvoerde kind. Nu de Nederlandse regering voorstelt beide Verdragen goed te keuren en bovendien ook nog zonder een voorbehoud als waartoe het Europese Verdrag de mogelijkheid biedt, rees de vraag bij de leden van de C.D.A.-fractie naar meer duidelijkheid omtrent de implicaties van een dergelijk voornemen. Daarbij sloten zij zich aan bij het standpunt van de Staatscommissie dat het niet zo moet zijn dat, in alle gevallen voor inwilliging van een verzoek om terugzending door de Nederlandse rechter beslissend moet zijn of de Staat van waaruit ontvoering heeft plaatsgevonden al dan niet uit ons land ontvoerde kinderen pleegt terug te sturen, maar de leden van de C.D.A.-fractie vonden wel dat er op dit vraagstuk enige overeenstemming dient te zijn in het beleid van de vragende en het ontvangende land. Het moet met andere woorden niet zo zijn dat Nederlandse kinderen uit bij voorbeeld Oostenrijk moeilijk terug te krijgen zijn, terwijl Nederland zonder nader controle wel gehouden is tot terugzending van kinderen naar Oostenrijk.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden het op prijs dat de regering was ingegaan op de eerdere aandacht die internationaal is besteed aan internationale kinderontvoering. Zij waren gelukkig met de daarin bespeurde ontwikkeling naar beperktere en stringenter formulering van weigeringsgronden en een versterking van het accent op de voorbehoudsloze teruggeleiding van ontvoerde kinderen. Tegen deze achtergrond deed het deze leden wat vreemd aan dat bij het Europese Verdrag toch nog een groot aantal landen, 5 van de 7 tot nu toe toegetreden landen, hadden besloten tot het maken van een voorbehoud. In verband met die eerdere aandacht vroegen deze leden naar de verhouding en de gevolgen van

eerdere, andere regelingen, zoals die met België en de Overeenkomst van 28 mei 1970, met de thans voorliggende goed te keuren Verdragen. Worden die oude regelingen door de nieuwe regelingen opzij gezet, moeten die oude regelingen worden opgezegd. De leden van de C.D.A.-fractie hadden nog onlangs naar aanleiding van de ontvoering van drie Baarnse kinderen moeten ervaren dat het Haagse Kinderbeschermingsverdrag van 1961 (Trb. 1968, 101) ontoereikend bleek om de kinderen uit Oostenrijk te doen teruggeleiden. Zij namen aan dat een dergelijk probleem na goedkeuring van de thans voorliggende Verdragen niet meer zou kunnen voorkomen.

Deze leden betreurden het dat het de voorbereiding van de goedkeuring zolang had geduurd, zodat de Baarnse kinderen daarvan niet hadden kunnen profiteren. Zij vonden het nog steeds onbegrijpelijk dat de voorbereiding van de goedkeuring zo lang had geduurd.

De leden van de C.D.A.-fractie waardeerden het dat de regering een cijfermatig beeld had verstrekt over de aard en de omvang van het ontvoeringsprobleem. Zij plaatsten een kanttekening op grond van de onderzoeksperiode 1977-1983 bij de conclusie van de regering dat het probleem niet specifiek verbonden is met de in bepaalde mediterrane landen heersende opvattingen over het gezagsrecht van de vader of met de omstandigheid dat veel mannen uit die landen in Nederland als gastarbeiders werken en dat een aantal van hen met Nederlandse vrouwen zijn gehuwd. Zij spraken uit dat dit probleem in de periode vanaf 1984 wel een ander karakter zou hebben kunnen krijgen in die zin dat sterker dan in de periode 77-83 cultureel bepaalde verschillen in opvattingen omtrent het gezagsrecht ten grondslag zijn komen te liggen aan kinderonvoeringen. Aangezien in deze periode het aantal gemengde huwelijken en echtscheidingen wel een stijgende lijn te zien heeft gegeven. Zij vroegen de regering dan ook of de Verdragen ook kans maakten te worden goedgekeurd door dergelijke mediterrane landen, nu uit de lijst van de stand van zaken als weergegeven in noot 1 op blz. 26 van de memorie van toelichting daaromtrent niet veel viel af te leiden.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden kennis genomen van het besluit het Ministerie van Justitie aan te wijzen als de centrale autoriteit, belast met de uitvoering van de beide verdragen. Deze leden merkten ten aanzien hiervan op dat de Staatscommissie er de voorkeur had uitgesproken om binnen het Ministerie van Justitie een bureau te creëren belast met de taken van de centrale autoriteit. Nu wordt gesproken van het aanwijzen van een dienst van het ministerie was het deze leden niet duidelijk of de bewindslieden de gedachte van een bureau wensten over te nemen of dat daartegen onoverkomelijke bezwaren bestonden, in welk geval deze leden de suggestie van de Staatscommissie en tevens de voorkeur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wensten te aan te dragen om het Openbaar Ministerie dan met deze taak te belasten. Te weten inlichtingen verstrekken over lopende procedures, over elkaars recht en over de moeilijkheden die zich bij de toepassing van de verdragen voordoen, vanzelfsprekend de keuze voor het Ministerie van Justitie voortvloeit.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat onder «kind» zowel in het Haags als Europees Verdrag een persoon wordt verstaan die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt. Deze leden zagen in dat een overweging bij leeftijdskeuze moet zijn dat beslissingen inzake gezag niet makkelijk kunnen worden ten uitvoer gelegd tegen de wil van een kind van 16 jaar of ouder. Dit riep echter bij deze leden de vraag op wat de juridische positie is van een opeisende ouder en een kind van 16 jaar dat tegen zijn wil door de andere ouder is ontvoerd.

Op grond van de tot 16-jarigen beperkte werkingsomvang van de Verdragen zal de opeisende ouder weinig kans van slagen op teruggeleiding maken, dit ondanks het feit dat naar Nederlands recht de ouderlijke macht tot 18 jaar doorloopt.

De leden behorend tot de C.D.A.-fractie wensten toch nog een nadere uiteenzetting te ontvangen over de werking van de leeftijdsgrens van 16

jaar in de beide Verdragen. Beiden de Verdragsteksten daaromtrent nu wel of geen verschillende regels, zo vroegen zij de bewindslieden. Zij dachten bij die nadere uiteenzetting met name aan het moment dat als grens heeft te gelden. Het Haags Verdrag koppelt dit bij voorbeeld aan het tijdstip van de ontvoering waar de uitvoeringswet nog betekenis toekent aan het verjaren gedurende de procedure alsdan worden alle acties ambtshalve gestopt.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden nu het Europees Verdrag in beginsel slechts uitkomst beoogt te bieden in gevallen waarin een gezagsbeslissing voorhanden is, wat zij moesten verstaan onder de uitzondering op de algemene regel namelijk «die gevallen waarin het mogelijk is een beslissing betreffende het ongeoorloofde karakter van de overbrenging van het kind uit te lokken». Aan welke beslissingen wordt hierbij gedacht?

Tevens vroegen zij de bewindslieden aandacht te besteden aan de mogelijke situatie waarin de gezagsbeslissing achterwege is gebleven omdat er sprake kan zijn van een voortduren van de ouderlijke macht (). Op welke wijze zou de opeisende ouder dan aan de voorwaarde die het Verdrag stelt kunnen voldoen?

Uit de memorie van toelichting hadden de leden van de C.D.A.-fractie de indruk gekregen dat het Europees Verdrag bepaalde dat de aan de acties van de aangezochte staat verbonden kosten, als proceskosten en kosten van rechtsbijstand door de aangezochte staat dienen te worden gedragen indien de aangezochte autoriteit het nodig oordeelt namens de verzoeker een gerechtelijke procedure in te stellen voor de bevoegde autoriteit van zijn staat. Deze leden vroegen om een nadere toelichting ten aanzien van de mogelijkheden tot verhaal van deze kosten door de aangezochte autoriteit op de ontvoerder dan wel de achtergebleven ouder. Dit mede omdat in de toelichting slechts melding wordt gemaakt over aanspraak op faciliteiten van kosteloze rechtsbijstand indien en voor zover het verzoek om erkenning en tenuitvoerlegging van de gezagsbeslissing niet slaagt.

Met betrekking tot de uitwerking van de aanspraak op kosteloze rechtsbijstand in dit laatste geval merken de bewindslieden op dat hiervoor van belang zijn de Verdragen van 1 maart 1954 en 25 oktober 1980 en dat Nederland partij is bij de eerste maar niet bij het tweede Verdrag. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden naar de reden waarom het tweede Verdrag nog niet is bekrachtigd en naar de consequenties hiervan voor de uitoefenbaarheid van de rechten en vergoedbaarheid van de daarmee gepaard gaande kosten zoals die voortvloeien uit de thans ter goedkeuring voorliggende verdragen.

Met betrekking tot het Europese Verdrag merkten de leden van de C.D.A.-fractie op dat het systeem van weigeringsgronden zoals neergelegd in de artikelen 8, 9 en 10 van dat verdrag tamelijk complex is; deze bepalingen onderscheiden in verschillende situaties en voor al deze situaties gelden specifieke voorzieningen. Aan dit systeem ligt de gedachte ten grondslag dat de weigeringsgronden uitgebreider (en dus de toetsingsbevoegdheid van de rechter sterker) mogen zijn naarmate het kind minder sterke band heeft met de staat waaruit het is ontvoerd en sterkere band heeft met de staat waar het na de ontvoering verblijft.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich vinden in deze uitgangspunten maar merkten op dat de doorwerking van deze uitgangspunten sterk zal afhangen van de mate waarin de diverse landen gebruik (zullen) maken van de door de artikelen 17 en 18 geboden voorbehoudsmogelijkheden. Nu de bewindslieden er zich een voorstander van verklaren geen voorbehoud te maken, roept dit vragen op bij de leden van de C.D.A.-fractie in verband met het feit dat de meeste staten die tot dusverre tot het Verdrag zijn toegetreden wel een voorbehoud krachtens artikel 17 hebben gemaakt (dat zijn Oostenrijk, Zwitserland, Spanje, Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië). Hierdoor bestaat er tussen de lid-staten geen rechtseenheid wat betreft het stelsel van weigeringsgronden. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn maar doet wel vragen rijzen naar de Nederlandse

afweging om geen voorbehoud te maken en de tegenovergestelde keuze van de overgrote meerderheid van de andere landen om dit wel te doen. Met name het feit dat Nederland door het niet maken van het voorbehoud gedwongen zou kunnen worden mee te werken aan terugzending van een kind naar een land waarvan het «gezagsrecht in strijd kan zijn met de fundamentele beginselen van ons familie- en kinderrecht» vonden deze leden wel heel ver gaan. Zij vroegen dan ook om een nadere uiteenzetting ten aanzien van dit gesignaleerde punt.

Een tweede opmerking met betrekking tot het Europese Verdrag betreft artikel 11 over de verwezenlijking van het omgangsrecht. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of artikel 11 een monopolie schept voor de Centrale Autoriteit van de aangezochte staat in die zin dat alleen aan de Centrale Autoriteit de bevoegdheid toekomt om bij de rechter een verzoek in te dienen tot het vaststellen van een omgangsregeling. De memorie van toelichting op het derde lid van artikel 11 lijkt ervan uit te gaan dat de verzoekende ouder geen zefstandig recht heeft om zich tot de rechter te wenden. Indien dit inderdaad zo zou zijn vroegen de leden van de C.D.A.-fractie de bewindslieden wat daarvan de reden is. Immers een rechtstreeks verzoek van de ouder kan soms sneller gaan dan een verzoek via tussenkomst van de Centrale Autoriteit en bovendien is in de memorie van toelichting op artikel 8 uitdrukkelijk vastgelegd dat niet alleen de Centrale Autoriteit, maar ook degene aan wie het kind ontnomen is zich tot de rechter van de aangezochte staat kan wenden (zie ook advies van de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht, blz. 8 bovenaan).

De leden van de C.D.A.-fractie merkten ten aanzien van de uitvoeringswet (20 462) het volgende op. Voor wat de opmerkingen met betrekking tot de aanwijzing van een dienst van het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit verwezen de leden behorend tot de C.D.A.-fractie naar het hierover opgemerkte bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Verdragen op stuk nr. 20 461.

De leden van de C.D.A.-fractie zagen in dat het niet eenvoudig zou zijn de inhoud der beide verdragen in de uitvoeringswet te verwerken. Zij wezen erop dat dit deels wordt veroorzaakt doordat ervoor wordt gekozen beide Verdragen goed te keuren. Toch vonden zij dat de wijze waarop de Verdragsteksten thans in de Nederlandse wetgeving werden geïncorporeerd niet bijdroeg tot leesbaarheid en duidelijkheid. Het vermijden van interpretatieproblemen dient echter inderdaad hoge prioriteit te hebben bij de keuze voor een bepaalde wetgevingstechniek. Toch zagen deze leden niet direct dat thans de interpretatieproblemen beduidend minder zouden zijn dan bij een volledige verwerking van de verdragsteksten in de uitvoeringswet.

Daarnaast was het de leden van de C.D.A.-fractie niet duidelijk hoe door middel van artikel 4 de inhoud van de verdragen probleemloos in het Nederlandse recht zouden kunnen worden geïncorporeerd voorzover het de bepalingen betreft die niet tot de verdragsstaten zijn gericht of die naar inhoud een ieder kunnen verbinden.

Aangezien de leden van de C.D.A.-fractie het van groot belang vonden dat ook de burgers zelf op basis van de verdragen en de uitvoeringswet kunnen optreden tegen kindervervoeringen zagen zij niet direct in dat artikel 4 daarin een rol zou kunnen spelen waar dit artikel toch alleen spreekt over en ziet op de centrale autoriteit.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden tevens of deze wetgevingstechniek spoort met de regelen voor een zorgvuldige wetgeving.

Met belangstelling hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. kennis genomen van de wetsvoorstellen tot goedkeuring respectievelijk uitvoering van het Europese en Haagse verdrag inzake de grensoverschrijdende ontvoering van kinderen.

Zij achtten het een goede zaak dat dit betreuenswaardige verschijnsel, dat zij als een nadelig gevolg van de toenemende internationalisering beschouwden, door middel van verdragsrecht en wettelijke maatregelen

in preventieve en repressieve zin werd aangepakt, hoewel zij beseften dat de implementatie van het een en ander natuurlijk niet gegarandeerd is met een wettelijke regeling. Veel zal afhangen van de bereidheid van staten om effectief samen te werken. Zouden de ondertekenaars in dit kader globaal kunnen aangeven hoe de samenwerking thans, zonder een onderliggende internationale regeling, verloopt?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. beaamden dat het nooit erg gelukkig is dat een zelfde onderwerp in twee of meer internationale verdragen wordt behandeld. Zij waren echter met de bewindslieden van mening dat goedkeuring van beide verdragen in dit geval de voorkeur verdient boven de keuze voor een van beide.

De aan het woord zijnde leden constateerden met de bewindslieden dat de weigeringsgronden in het Haagse verdrag ruimer geformuleerd zijn dan in het Europese verdrag. Zij stelden naar aanleiding hiervan twee vragen.

In de eerste plaats vroegen zij of bij benadering viel aan te geven in hoeveel van de in het verleden geconstateerde ontvoeringen aan de strikte eisen van de artikelen 8 en 9 van het Europese verdrag werd voldaan. Was hun vermoeden juist dat dit slechts in een zeer beperkt aantal zaken het geval was?

In de tweede plaats vroegen zij of er in het internationale personen- en familierecht andere voorbeelden zijn, waarbij de rechter geen enkele marge wordt geboden bij de beslissing van een rechtsvraag, zelfs niet als die beslissing in strijd zou zijn met de openbare orde.

Met de aanwijzing van een dienst van het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit konden de leden van de fractie van de P.v.d.A. in principe instemmen. Wel meenden zij dat hoge eisen gesteld moeten worden aan de organisatie van die dienst, teneinde te bewerkstelligen dat deze snel en effectief kan handelen. In dit kader achtten deze leden een bepaling als artikel 7 van de Uitvoeringswet onontbeerlijk, evenals het bepaalde in artikel 4, tweede lid van dat ontwerp.

Ook de opmerkingen op de bladzijden 2 en 3 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel 20 462 over de onderlinge verhouding tussen de beide verdragen werden door de leden van de fractie van de P.v.d.A. onderschreven, zeker nu in artikel 13, derde lid expliciet wordt bepaald dat in de gevallen waarin geen verdrag van toepassing is, de rechter het verzoek kan afwijzen op basis van het Haagse verdrag. De aan het woord zijnde leden onderschreven, dat bij een conflict van verdragsregelingen die regeling behoort te worden toegepast, die de terugzending van het kind het meest bevordert. Nu een min of meer automatische terugzending ex-artikel 8 en 9 van het Europese verdrag aan zeer stringente criteria is verbonden, zou deze hoofdregel hanteerbaar zijn, zo meenden zij.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. rondden hun bijdrage af door hun instemming te betuigen met de schrapping van de slotzin van de toelichting op artikel 2 van het invoeringswetsontwerp, betrekking hebbende op de delegatiebepaling die in artikel 17 wordt voorgesteld. Zij verwezen daarbij naar het Advies van de Raad van State.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel tot goedkeuring van beide verdragen (20 461). Deze leden waren van mening dat het hoog tijd werd om aan de problematiek van de kinderontvoeringen, de erkenning en de tenuitvoerlegging van gezagsbeslissingen over kinderen, iets te doen. Het voorliggende goedkeuringswetsvoorstel alsmede het wetsvoorstel tot uitvoering van beide verdragen zijn een stap in de goede richting.

Deze leden waren met de regering en met de Raad van State van mening dat het bezwaar van de regeling van eenzelfde onderwerp in twee verdragen niet opweegt tegen het voordeel van een zo uitgebreid mogelijke samenwerking op het gebied van internationale kinderontvoeringen. De leden van de V.V.D.-fractie hadden dan ook begrip voor het feit dat beide verdragen verschillen van opzet, waardoor interpretatiemoeilijkheden kunnen ontstaan. Zij realiseerden zich dat het Europese Verdrag

«strikt» is geformuleerd dan het Haagse Verdrag wat betreft de uitzonderingsgronden. Het Haagse Verdrag daarentegen biedt meer mogelijkheden rekening te houden met de specifieke omstandigheden van «het geval», in casu met de belangen van het kind. Bovendien kunnen meer staten partij zijn bij het Haagse dan bij het Europese Verdrag.

De ruimere mogelijkheden bij het Haagse Verdrag om terugleiding te weigeren brachten de leden van de V.V.D.-fractie op de volgende vraag: welke ontoelaatbare situatie anders dan geestelijk of lichamelijk gevaar kan leiden tot weigering? Valt hieronder ook een bepaalde politieke situatie? Kan een ruimere financiële draagkracht van de ontvoerende ouder dan die van de verzoekende ouder een grond vormen voor weigering van de terugleiding?

Deze leden constateerden dat het Ministerie van Justitie is aangewezen als «centrale autoriteit». Hoewel deze leden zich in die beslissing konden vinden, wensten zij toch een onderbouwing van de regering op dit punt. Zij hadden namelijk begrepen dat bij voorbeeld het Ministerie van Buitenlandse Zaken regelmatig bij kinderontvoeringen werd ingeschakeld. Zij vroegen de regering bovendien welke instanties door sommige Verdragsstaten als centrale autoriteit zijn aangewezen anders dan het Ministerie van Justitie.

Artikel 1 van het Europese Verdrag spreekt van «iedere beslissing van een rechterlijke of administratieve autoriteit». Aan welke administratieve autoriteiten kan in dit verband worden gedacht?

Kan de regering enkele voorbeelden geven van gevolgen van beslissingen, die kennelijk onverenigbaar zijn met de grondbeginselen van het familie- en kinderrecht van de aangezochte staat (artikel 10)?

De termijn van zes maanden respectievelijk een jaar in het Europese en in het Haagse Verdrag, achtten de leden van de V.V.D.-fractie weliswaar betrekkelijk arbitrair, maar bedacht moet worden dat kinderen na verloop van tijd geworteld zijn in de plaats van verblijf. Naarmate de tijdsduur tussen de ontvoering en het verzoek langer is, wordt het minder gerechtvaardigd om terugleiding toe te staan.

De ouder echter, die het wettelijk gezag over de kinderen uitoefent, maar die niet weet naar welk land de kinderen zijn ontvoerd, bevindt zich wat de termijnen betreft wel in een zeer moeilijke situatie. Het zou in sommige gevallen zelfs vele maanden kunnen duren voordat de ouder zijn/haar kinderen in een ander land heeft getraceerd. Zijn de termijnen in de verdragen ook wat dit voorbeeld betreft absoluut, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie?

Ten aanzien van wetsvoorstel 20 462 maakten de leden van de V.V.D.-fractie de volgende opmerkingen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij konden zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde uitwerking van de drie Verdragen, die in artikel 1 zijn genoemd.

Deze leden namen nota van het feit dat de rechter die regeling zal toepassen, die de terugleiding van het kind met de meeste zekerheid tot gevolg heeft. Om die reden achtten zij toepassing van het Europese Verdrag in de meeste gevallen de aangewezen weg, tenzij de aangezochte Staat geen partij is bij dit Verdrag. Immers, het Europese Verdrag kent minder weigeringsgronden. Is de regering het met deze benadering eens, zo vroegen zij?

In de memorie van toelichting op bladzijde 4 wordt gesteld dat artikel 2 inhoudt dat de voorgestelde wet ook van toepassing is op de gevallen van ontvoering van kinderen die niet door een verdragsregeling worden beheerst. Betekent dit – voor alle duidelijkheid – dat, indien een kind uit Nederland is ontvoerd en naar een Staat is overgebracht die bij geen van de verdragen partij is, de voorgestelde wet – onverkort – toepassing vindt? Zo ja, verwacht de regering dan geen moeilijkheden wanneer, ter uitvoering van een beslissing van de Nederlandse rechter op grond van de voorge-

stelde wet, de medewerking noodzakelijk is van «dienaren van de openbare macht» van de aangezochte Staat, die geen Verdragspartij is?

In de meeste wetsartikelen wordt gesproken van één – ontvoerd – kind. Het komt, aldus de leden van de V.V.D.-fractie, wel eens voor dat twee of meerdere kinderen worden ontvoerd. Kan de regering aangeven in hoeveel gevallen dit in de periode 1977–1983 is voorgekomen? Indien meerdere kinderen zijn ontvoerd, moet de ouder, die het gezagrecht heeft, dan meerdere verzoeken indienen bij de centrale autoriteit c.q. bij de rechter of kunnen de zaken «gevoegd» worden behandeld?

De leden van de V.V.D.-fractie waren van mening dat iemand, die zo ver gaat door zijn kind te ontvoeren, niet snel zal overgaan tot het vrijwillig voldoen aan een verzoek om teruggeleiding. Alle zorgvuldige procedures ten spijt zal het dikwijls kunnen voorkomen dat uiterste spoed geboden is ter voorkoming van het geval dat de ontvoerder het kind meeneemt naar een andere onbekende verblijfplaats. Is de regering het met deze veronderstelling eens?

De leden van de P.P.R.-fractie waren blij dat de regering kenbaar maakte over te willen gaan tot ondertekening van de beide verdragen. Zij achtten dit hoog nodig om lacunes in de wetgeving op te vullen en onverkwikkelijke situaties te voorkomen. Deze leden waren van mening dat van de ondertekening van de verdragen een preventieve werking zou kunnen uitgaan, en in ieder geval wordt een betere basis geschapen voor teruggeleiding van ontvoerde kinderen naar de ouder die het gezag over de kinderen uitoefent.

Evenals de regering zagen de leden van de P.P.R.-fractie dat problemen zouden kunnen ontstaan doordat in twee verdragen dezelfde problematiek behandeld wordt. Zij konden echter begrip opbrengen voor de keuze van de regering beide verdragen te ondertekenen.

De leden van de P.P.R.-fractie hadden vraagtekens bij de termijn waarbinnen het teruggeleidingsverzoek moet zijn gedaan bij de centrale autoriteit van het land waarheen het kind ontvoerd is. Op zich is het logisch dat een ouder het recht op teruggeleiding verliest als pas na lange tijd een verzoek hiervoor wordt ingediend. Maar hoe moet dit beoordeeld worden als deze ouder niet weet in welk land de kinderen verblijven, en dus niet weet waar het verzoek om teruggeleiding ingediend moet worden? Verliest deze ouder dan na zes of twaalf maanden het recht op teruggeleiding en wordt zo ontvoering en onderduiking aangemoedigd, zo wilden deze leden weten. Hoe zal gehandeld moeten worden als de ouder het land waar de kinderen verblijven niet kent? En als deze ouder het land wel kent, dient dan ook de verblijfplaats van de kinderen tegenover de centrale autoriteit bekend gemaakt te worden, zo vroegen deze leden.

In de verdragen is vastgelegd dat de kosten van uitvoering in beginsel gedragen dienen te worden door de verdragsstaten. In artikel 5, derde lid van de uitvoeringswet wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid deze kosten te verhalen op de verzoeker of de persoon die het kind heeft ontvoerd. De mogelijkheid van een kostenveroordeling van de ontvoerder zou afschrikwekkend kunnen werken, en de ontvoerende ouder er van doen afzien de teruggeleiding op te houden. Daar konden de leden van de P.P.R.-fractie mee instemmen. Moeite hadden zij echter met het terugvorderen van deze kosten van de verzoeker. De aan het woord zijnde leden betoogden dat de kosten voor de betrokken ouder aanzienlijk kunnen zijn. Naast de kosten van de gerechtelijke procedure omvatten deze ook de kosten van beëdigde vertalingen en legalisaties van officiële documenten, reis-, verblijf- en telefoonkosten van de betrokken ouder en reiskosten van het kind. Voor wat betreft de kosten die de centrale autoriteit kan verhalen op de verzoekende ouder zouden de leden van de P.P.R.-fractie graag van de regering vernemen of hierop de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens van toepassing is.

Meer in het algemeen waren de aan het woord zijnde leden van mening dat niet afgeweken mag worden van het principe dat de partij die in het gelijk gesteld wordt niet opdraait voor de kosten. Zij vroegen of de regering bereid was het voornemen de kosten eventueel op de verzoekende ouder te verhalen in te trekken, en ook de mogelijkheid aan te geven bij te dragen in de overige kosten van de verzoekende ouder?

II. Artikelen (wetsvoorstel 20462)

Artikel 1

De bewindslieden geven er volgens de leden van de C.D.A.-fractie de voorkeur aan om beide verdragen zonder voorbehoud in de Nederlandse wetgeving op te nemen en bovendien daarin ook nog te regelen dat Nederland zal meewerken aan terugzending van ontvoerde kinderen naar niet-verdragslanden.

Aangezien de leden behorend tot de C.D.A.-fractie kinderontvoering als zeer verwerpelijk kwalificeerden en de voorstellen derhalve positief beoordeelden, vroegen zij de bewindslieden toch om een beter, concreter inzicht in de werking en de gevolgen van de voorgestelde regeling(en). Zij legden om die verduidelijking te vergemakkelijken een zestal casusposities voor en vroegen de bewindslieden aan de hand daarvan aan te geven welke artikelen van welke regeling(en) van toepassing zou(den) kunnen zijn (Europees of Haags Verdrag danwel de uitvoeringswet).

A. Een 11-jarig Nederlands kind, met Nederlandse moeder- en Oostenrijkse vader wordt door de vader naar Oostenrijk ontvoerd. De moeder is voogdes, de vader toeziend-voogd. Na 5 maanden wordt het verzoek tot ongedaanmaking van de ontvoering ingediend bij de centrale autoriteit, na 7 maanden wordt een verzoek ingediend bij een rechterlijke autoriteit.

B. Een 11-jarig Oostenrijks kind, Oostenrijkse moeder, Nederlandse vader wordt door de vader naar Nederland ontvoerd. Verdere gegevens idem als casus A.

C. Een 11-jarig Nederlands kind, Nederlandse moeder, Canadese vader wordt door de vader naar Canada ontvoerd. Verdere gegevens als casus A.

D. Een 11-jarig Canadees kind, Canadese moeder, Nederlandse vader wordt door de vader naar Nederland ontvoerd. Verdere gegevens als casus A.

E. Een 11-jarig Nederlands kind, Nederlandse moeder, Marokkaanse vader wordt door de vader naar Marokko ontvoerd. Verdere gegevens als casus A.

F. Een 11-jarig Marokkaans kind, Marokkaanse moeder, Nederlandse vader, wordt door de vader naar Nederland ontvoerd. Verdere gegevens als casus A.

Artikel 3

De regelingen van het Europese en het Haagse Verdrag stemmen aldus de leden van de C.D.A.-fractie overeen ten aanzien van de leeftijd van de minderjarigen waarop de verdragsregelingen betrekking hebben aldus de memorie van toelichting. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden aan te geven bij welke verdragsregeling en in de uitvoeringswet gekozen leeftijdsgrens men aansluiting beoogt te zoeken. Nu het Haagse Verdrag de leeftijd koppelt aan het tijdstip van de ontvoering ende wet bepaalt dat bij het bereiken van de leeftijd van 16 jaar de behandeling van een verzoek om teruggeleiding ambtshalve moet worden gestaakt, leek deze wetsbepaling hen niet in overeenstemming met het verdrag. De leden van de C.D.A.-fractie spraken als hun mening uit dat aan deze bepaling ten grondslag zou moeten liggen het belang van het kind en zij

vroegen de bewindslieden of een zo absolute beëindiging van de behandeling van verzoeken tot teruggeleiding als in de wet bepaald met dit beginsel in overeenstemming was.

Artikel 4

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen de regering welke onder het Ministerie van Justitie ressorterende dienst wordt belast met de taak van centrale autoriteit.

Artikel 5

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden of de verwijzing naar de uitvoeringswet van het Verdrag van New York van 1961 terecht is nu deze Wet thans geen functie meer kan vervullen. Waar de bewindslieden ervoor kiezen aan de centrale autoriteit de bevoegdheid toe te kennen ook zonder schriftelijke volmacht op te treden dit in afwijking van het voorschrift daaromtrent in het Europese Verdrag, vroegen de leden van de C.D.A.-fractie welke complicerende factoren de bewindslieden vreesden van een wel voorgeschreven verplichting tot schriftelijke volmacht.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat aan de centrale autoriteit de bevoegdheid wordt verleend af te wijken van het bepaalde in artikel 429d Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering, zodat de centrale autoriteit in rechte kan optreden zonder procureur, dit in afwijking van de adviezen daaromtrent. Adviezen die op goede gronden pleitten voor handhaving van de algemene regel. De leden van de C.D.A.-fractie gaven als hun mening te kennen dat ook zij hechtten aan de betrokkenheid van deskundigen bij dergelijke veelal gecompliceerde vraagstukken. Bovendien vonden deze leden dat met deze keus een merkwaardig precedent werd gecreëerd. In vele andere procedures wordt het departement toch vertegenwoordigd door de landsadvocaat, hoewel op het ministerie wellicht ook juristen te vinden zouden zijn die zich qua juridische deskundigheid met de landsadvocaat zouden kunnen meten, ook dan is er geen aanleiding van de algemene regel van procesvertegenwoordiging af te wijken.

De leden van de C.D.A.-fractie vonden de systematiek van de financiële problematiek onduidelijk. Komt het stelsel erop neer zo vroegen zij de bewindslieden dat de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenden wordt toegepast. Waarom kan daar dan niet simpelweg naar worden verwezen. Deze opmerkingen laten onverlet aldus deze leden van de C.D.A.-fractie dat de financiële problemen veel omvattender zijn dan alleen de kosten die ex. de Wet Rechtsbijstand On- en Minvermogenden aan de orde kunnen komen. Zij wezen op de talloze bijzondere onkosten die nog steeds ten laste van de betrokken ouder komen waaronder bijvoorbeeld de kosten van beëdigde vertalingen en legalisaties van de officiële documenten, de reis-, verblijf- en telefoonkosten van de betrokken ouder, de kosten van de gerechtelijke procedure en rechtsbijstand in het buitenland en de kosten van de begeleiding en terugreis van het kind. De leden van de C.D.A.-fractie vonden een duidelijke en doeltreffende voorziening in de vergoeding van de gemaakte kosten van essentieel belang, omdat hiermee de uitvoerbaarheid van de wettelijke regeling in de praktijk in zijn wezen wordt getroffen. Deze leden misten een dergelijke duidelijk voorziening in de voorgestelde regeling. Zij vroegen de bewindslieden aan te geven of het mogelijk is een dergelijke voorziening alsnog te ontwerpen en op te nemen. Zij dachten aan een stelsel waarin bijvoorbeeld alle kosten in eerste instantie ten laste van de centrale autoriteit komen die vervolgens de kosten op de veroorzaker moet kunnen verhalen.

Zij vroegen de bewindslieden de mogelijkheden daartoe aan te geven en de gevolgen van een en ander uit te werken zodat de leden behorend tot de C.D.A.-fractie zich een oordeel zou kunnen vormen over de voor- en nadelen van een dergelijk kostenverhaalsysteem.

Zijn er situaties denkbaar dat bepaalde kosten verbonden aan de uitvoering van de taak van de Nederlandse centrale autoriteit worden verhaald op de centrale autoriteit van de aangezochte Staat, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie?

Artikel 6

De leden van de C.D.A.-fractie zagen het grote belang in van een voorziening voor het geval de centrale autoriteit beslist een verzoek niet in behandeling te nemen. Gelet op de voortvarendheid die de beide verdragen eisen bij de behandeling van geschillen bij kindervervoering, zouden deze leden het niet vreemd hebben gevonden indien ook aan de centrale autoriteit een (zekere) gebondenheid aan termijnen zou zijn opgelegd waarbinnen op verzoeken moet zijn beslist. Zeker nu (leef)tijds-grenzen (15 of 16 jaar) maar ook de duur van de afwezigheid van het kind (6 maanden, of 12 maanden) zo belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor de ontvankelijkheid van het verzoek en de uiteindelijke beslissing. Bovendien veroorzaakt ontvoering bij het betrokken kind vrijwel altijd een splijtende noodsituatie, heen en weer als het wordt geslingerd tussen sympathie voor de ene en de andere ouder, waarin het van belang is dat die situatie tot het uiterste wordt beperkt.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden zich met het College van advies voor de kindbescherming op het standpunt dat een rechterlijke voorziening moet worden getroffen voor het geval dat de centrale autoriteit een verzoek niet in behandeling neemt of haar bemoeienis met de zaak in een later stadium staakt. De regering heeft er dan ook verstandig aan gedaan een dergelijke voorziening te creëren in artikel 6, aldus deze leden. Voor de beslissing dat hoger beroep en cassatie hierbij is uitgesloten konden deze leden begrip opbrengen, echter niet om de reden die genoemd is. Voor de verzoeker zal de snelheid van een onherroepelijke beslissing, wanneer hij daarbij in het ongelijk wordt gesteld, niet van doorslaggevende betekenis zijn, zeker niet bij dermate gevoelige en emotionele zaken als kindervervoering.

Kan de regering nog andere overwegingen noemen voor de bepaling dat hoger beroep en cassatie niet wordt toegestaan?

Artikel 7

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden of deze delegatiebepaling nog wel past in het logische kader van de uitvoeringswet. Zij vroegen of het niet veel meer voor de hand lag dat indien de Raad voor de Kinderbescherming moet worden ingeschakeld dit gebeurt overeenkomstig de gebruikelijke voorschriften in opdracht van de kinderrechter.

Artikel 10

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden naar hun oordeel omtrent de status van de beslissing van de centrale autoriteit om geen mededeling te doen aan de persoon bij wie het ontvoerde kind verblijft van het verzoek tot teruggeleiding. Deze leden waren in dit oordeel geïnteresseerd omdat zij een inschatting wilden maken van de eventuele beroepsmogelijkheden tegen een dergelijke beslissing. Zij verwachtten van eventuele beroepsmogelijkheden vertraging, mogelijk zelfs belemmering van de teruggeleidingskansen, in welke gevallen zij het laten vervallen van de mededelingsplicht die niet op de verdragsverplichtingen berust, in overweging zouden willen nemen.

In artikel 10 wordt gesproken van een «redelijke» termijn: zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie. Hoe kan de centrale autoriteit beoordelen wat redelijk is en voor wie de termijn redelijk zijn: voor de ontvoerende ouder, voor het kind of voor de verzoekende ouder? Of is «redelijk» een geobjectiveerd begrip?

Artikel 11

Bij de bepaling van de relatieve competentie vroegen de leden van de C.D.A.-fractie waarom was afgeweken van de in artikel 929a Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering gangbare terminologie. Het leek hen voorkeur te verdienen uit te gaan van de «gewone verblijfplaats van het kind».

Artikel 12

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met enige verwondering kennisgenomen van de opvatting van de bewindslieden dat zij aan speciale regels in verband met rapportage van deskundigen geen behoefte zagen bestaan. Deze leden oordeelden het in kinderontvoeringszaken van grote betekenis dat deskundigen zouden kunnen worden geraadpleegd, met name dachten zij daarbij aan deskundigen uit de kinderpsychiatrie. Zij vroegen de bewindslieden dan ook aan te geven welke gelegenheid en status de nu gekozen procedure bood aan het raadplegen en het oordeel van deskundigen.

Artikel 13

In de mogelijkheid om door middel van een voorlopige toevertrouwing van het ontvoerde kind te voorkomen dat de eventuele terugleiding wordt gefrusteerd, zagen de leden van de C.D.A.-fractie een belangrijk middel tot conservering van de in de uitvoeringwet neergelegde rechten. Deze leden vroegen de bewindslieden of zij van oordeel waren dat de kinderrechtter dwangmiddelen als dwangsom en gijzeling zou kunnen missen bij een effectieve uitvoering van deze wet.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden met instemming dat beslissingen tot afgifte uitvoerbaar bij voorraad konden worden verklaard. Zij vroegen de bewindslieden of deze mogelijkheid beperkt was tot de beslissing tot afgifte en of het niet wenselijk was ook de andere bevelen die de kinderrechtter in het belang van de zaak geeft van een dergelijke mogelijkheid te voorzien.

Tenslotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of door middel van een verwijzing naar dan wel een koppeling aan de strafrechtelijke gevolgen de ernst van de hier aan de orde zijnde feiten van kinderontvoering (een misdrijf waarop negen jaar gevangenisstraf staat) niet beter tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht.

Ten slotte zou de commissie nog enkele opmerkingen van technische aard willen maken:

A. Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

1. In artikel 13, derde lid, zou «lid 2» ingevolge aanwijzing 25 moeten worden vervangen door: tweede lid.

2. In artikel 17 zou «Bij en krachtens algemene maatregel van bestuur» ingevolge aanwijzing 53 moeten worden vervangen door: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

B. Redactionele opmerkingen

1. In artikel 1, onderdeel c, zou «onder a)» moeten worden vervangen door: onder a.

2. In artikel 15 zou «onder c)» moeten worden vervangen door: onder c.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van de commissie,
Coenen