

Vergaderjaar 1988–1989

20 461 (R 1345)

Goedkeuring van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van de beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen (Trb. 1981, 10) 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)

20 462

Uitvoering van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van de 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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 oktober 1988

1. Algemeen

Alvorens op de inhoud van het voorlopig verslag in te gaan willen wij¹ uitdrukking geven aan onze waardering voor het feit dat de Vaste Commissie voor Justitie de behandeling van de wetsvoorstellen op voortvarende wijze heeft aangepakt. Zulks contrasteert wel enigszins met de ook in onze ogen te lange tijd welke met de voorbereiding van deze voorstellen is gemoeid geweest. De kritische opmerkingen die het verslag daarover bevat ontberen zeker geen feitelijke grondslag, al zijn er omstandigheden die de langdurige voorbereiding kunnen verklaren. Wij komen daarop hierna nog terug.

Wij stellen met genoegen vast, dat alle in het voorlopig verslag aan het woord zijnde fracties de bekrachtiging van de beide verdragen toejuichen en zich in het algemeen met de uitvoeringsregeling, ook voor gevallen die

¹ In deze memorie wordt niet onderscheiden tussen de bewindslieden van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken. Het moge evenwel duidelijk zijn dat voor de meeste antwoorden de verantwoordelijkheid allereerst door de bewindslieden Justitie wordt gedragen.

niet onder een verdragsregeling vallen, kunnen verenigen. De verwachting lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de verdere behandeling van de wetsvoorstellen in de Staten-Generaal vlot zal kunnen verlopen en dat het Koninkrijk binnen zeer afzienbare tijd partij zal kunnen zijn bij de beide verdragen. Gelet op de aard van de materie lijkt ons dat een goede zaak.

Na deze algemene beschouwingen gaan wij allereerst in op de opmerkingen van de leden van de fractie van het C.D.A. Wij stemmen in met de positieve verwachtingen die deze leden uitspreken ten aanzien van de door beide verdragen geschapen internationale samenwerking ter bestrijding van het euvel van ontvoering van kinderen. Deze leden wijden enige beschouwingen aan de omstandigheid dat de verdragen weliswaar eenzelfde doel nastreven, maar in hun uitgangspunt en uitwerking belangrijke verschillen vertonen. Mede op grond daarvan konden de adviesinstanties tot uiteenlopende voorkeuren komen.

Wij stellen evenwel vast dat geen van de adviezen zo ver gaat, dat bekrachtiging van slechts één van de verdragen wordt bepleit en bekrachtiging van het andere verdrag wordt ontraden. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak betoonde enige terughoudendheid in haar advies van 1983 ten aanzien van het Haagse verdrag en bepleitte een studie van de juridische consequenties van de bekrachtiging van dat verdrag, naast die van het Europese verdrag waarover primair advies was gevraagd. Een belangrijke reden voor die terughoudendheid lijkt te zijn, dat het Haagse verdrag «ons in aanraking kan brengen met rechtsstelsels die zowel materieel als formeel zodanig met het onze verschillen, dat toetsing van de in de verzoekende Staat genomen beslissing zowel qua inhoud als ten aanzien van de wijze van totstandkoming gewenst is, ja noodzakelijk kan zijn om te voorkomen dat medewerking aan teruggave van kinderen moet worden gegeven, die in strijd is met de bij ons heersende opvattingen met betrekking tot het belang van kinderen en de rechten van ouders». De Vereniging dringt aan op een grondige studie van deze problemen.

Een dergelijke studie is door ons niet ondernomen omdat zulks praktisch niet doenlijk is. Het Haagse verdrag staat blijkens zijn artikel 38 open voor toetreding door elke Staat ter wereld. Ook zonder nadere studie kan worden aangenomen dat er grote verschillen zijn zowel wat betreft de fundamentele uitgangspunten van het familierecht in die Staten als wat betreft het algemene niveau van de rechtsbedeling, maar ook grote verschillen in welvaart, politieke constellatie en maatschappelijke solidariteit om maar enkele factoren te noemen die van belang kunnen zijn als men voor de vraag komt te staan of een naar Nederland ontvoerd kind kan worden teruggezonden naar de Staat van herkomst. Het Haagse verdrag stelt evenwel voorop, dat die terugzending steeds behoort te geschieden en dat slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden een verzoek daartoe mag worden geweigerd. Het komt ons voor dat dit uitgangspunt juist is en dat het niet alleen kan en ook moet worden toegepast in het min of meer vertrouwde gezelschap van de landen van de Raad van Europa, maar dat het ook waarde heeft in een wijder verband. Dat is mede de grondslag van artikel 2 van de uitvoeringswet, dat die wet toepasselijk doet zijn ook in gevallen van internationale ontvoering van kinderen die niet door een verdrag worden beheerst. Onze opvatting dat ook het Haagse verdrag behoort te worden bekrachtigd, is gebaseerd op de overtuiging dat de waarde van de beginselen van dat verdrag zo groot is, dat zij in alle situaties toepassing behoren te vinden ongeacht met welke Staten het Koninkrijk door dat verdrag is of zal worden verbonden. Overigens zijn de weigeringsgronden van dat verdrag voldoende soepel geformuleerd om in gevallen van evidente hardheid uitkomst te kunnen bieden.

In het advies van de Staatscommissie worden enkele bedenkingen geuit tegen het Europese verdrag. Deze richten zich tegen de opzet en de uitwerking van de verdragsinhoud en de ruimte die het geeft aan voorbe-

houden, waardoor het «verschillende gedaanten» kan aannemen. De Staatscommissie geeft evenwel uitdrukkelijk te kennen dat dit geen reden mag zijn om bij dat verdrag geen partij te worden. Immers in de ogen van de Staatscommissie verdient het de voorkeur dat Nederland met zoveel mogelijk andere landen samenwerkt op basis van een verdrag. Afgezien daarvan kan het Europese verdrag wellicht in bepaalde gevallen de teruggeleiding van een ontvoerd kind beter bevorderen dan het Haagse verdrag. Het komt ons voor dat het advies hier een juiste afweging maakt van de in het spel zijnde belangen. Ook wij zijn van mening, dat een samenwerking met zoveel mogelijk landen op de grondslag van een verdragsregeling het eerste doel moet zijn waarnaar moet worden gestreefd. De op de inhoud van de onderscheidene verdragsregelingen gegronde voorkeuren voor de ene of de andere regeling doen er minder toe. Welnu, de beide verdragsregelingen scheppen door de instelling van centrale instanties die zich met de uitvoering moeten belasten een kader voor een dergelijke samenwerking. Het is onze overtuiging dat internationale samenwerking het belangrijkste wapen is in de bestrijding en preventie van kinderontvoering. Dit heeft ons doen besluiten tot het bevorderen van de bekrachtiging van de beide verdragen. Wij menen daardoor te handelen in de geest van het ontwerp-verdrag van de Verenigde Naties betreffende de rechten van het kind, dat in zijn artikel 6, tweede lid, het sluiten van verdragen ter bestrijding van kinderontvoering aanbeveelt (doc. E/CN 4/1988/WG 1/WP 1/Rev. 2)² De omstandigheid dat het Europese verdrag in beginsel tot de landen van de Raad van Europa beperkt is en dat het Haagse verdrag een wereldwijde gelding beoogt – landen als Canada, Australië en recentelijk ook de Verenigde Staten van Noord-Amerika zijn daarbij partij geworden – zet nog kracht bij aan deze beslissing.

In de toelichting op wetsvoorstel 20 461 is de veronderstelling geuit, dat de kringen van staten die bij het ene en bij het andere verdrag aansluiting zoeken enigszins verschillend zullen zijn, waardoor de problemen van samenloop van verdragsregelingen wellicht niet zo frequent zullen optreden. Die veronderstelling was gebaseerd op het aanvankelijke vermoeden dat de Europese landen bij het verdrag van Luxemburg partij zouden worden en dat het Haagse verdrag vooral in de Angelsaksische rechtssfeer een goede ontvangst zou krijgen. Inmiddels is er over de bekrachtiging van de verdragen regelmatig internationaal overleg gevoerd, zowel in Straatsburg tussen de landen van de Raad van Europa als in Brussel en andere hoofdsteden van de Lid-staten van de Europese Gemeenschappen. Daar is gebleken dat men in veel landen tot de overtuiging is gekomen dat het van belang is niet alleen partij te worden bij het Europese verdrag, maar ook bij het Haagse verdrag. Situaties waarin landen door beide verdragen met elkaar zijn verbonden, zullen zich dus zeker in de toekomst meer voordoen dan wij aanvankelijk veronderstelden. Dat kan ten gevolge hebben dat de problematiek van de samenloop van verdragsregelingen zich sterker zal doen gevoelen. Aan deze problematiek is uitvoerig aandacht gewijd in de toelichting op wetsvoorstel 20 462, bladzijden 2 en 3 bij artikel 1. Wij hebben ons aangesloten bij de door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak gehuldigde opvatting, dat bij een conflict van verdragsregelingen de regeling prevaleert die de terugzending van het ontvoerde kind het meest bevordert. De strekking van de beide verdragen, en in het bijzonder de geest waarin de verdragsbepalingen die de onderlinge verhouding tussen de verdragen regelen zijn geredigeerd, geven aan deze opvatting voldoende steun. Wij verwachten dat de wets- en verdragstoepassers aan de hand van deze richtlijn tot een oplossing kunnen komen in gevallen waarin de verdragen gelijktijdig toepasselijk zijn. De leden van de C.D.A.-fractie vragen een nadere specificatie van deze problemen. Daarvoor moge worden verwezen naar het advies van de Staatscommissie onder nr. 25, blz. 9, waar een drietal casusposities

² Ter Griffie neergelegd.

wordt behandeld. Als voorbeeld kan gelden het geval dat een verzoek om terugzending van een kind gebaseerd is op artikel 8 van het Europese verdrag dat – tenzij de betrokken staat een voorbehoud heeft gemaakt – geen afweging van de standpunten van de betrokken partijen toelaat. Het is denkbaar dat de ontvoerende ouder een beroep doet op de bepalingen van het Haagse verdrag die zulk een afweging wel in alle gevallen toelaten. De rechter zal zich dan op het standpunt kunnen stellen dat hij zijn beslissing uitsluitend baseert op het Europese verdrag, dat ten grondslag ligt aan het verzoek en dat de terugzending van het kind in dit geval het sterkst bevordert.

Uit de evenvermelde internationale besprekingen is niet gebleken, dat staten geen bereidheid hadden om bij beide verdragsregelingen partij te worden in verband met de verwachte problemen van samenloop van verdragsregelingen. Veeleer was er aanvankelijk bij de meeste landen van de Raad van Europa een voorkeur voor het door die organisatie tot stand gebrachte verdrag te constateren, evenals bij de meeste Lid-staten van de Europese Gemeenschappen. Pas in een later stadium is het besef gegroeid dat samenwerking ook buiten Europa op dit gebied wenselijk is en dat het Haagse verdrag daarvoor een geschikte basis biedt.

De leden van de C.D.A.-fractie constateren terecht, dat het een groot verschil maakt of gebruik wordt gemaakt van de vergaande voorbehouden die het Europese verdrag toestaat, waardoor de mogelijkheid tot weigering van een verzoek tot teruggeleiding wordt verruimd. Tussen de landen die wel van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt en landen die dit niet hebben gedaan of – zoals Nederland – daarvoor niet voelen, ontstaat dan de merkwaardige situatie dat men weliswaar door één verdrag met elkaar is verbonden, maar dat de inhoud daarvan varieert afhankelijk van de vraag waar het verdrag wordt toegepast. Om deze onwenselijke situatie op te heffen, is in de meervermelde internationale besprekingen gestreefd naar een uniforme standpuntbepaling ten aanzien van de voorbehouden en wel in die zin dat daarvan in beginsel geen gebruik moet worden gemaakt. Landen die reeds een voorbehoud hebben gemaakt, zouden dat moeten intrekken. Frankrijk heeft daartoe onlangs het goede voorbeeld gegeven. Het is te hopen dat andere landen zullen volgen. Zolang dat niet het geval is, kunnen er onevenwichtige situaties blijven bestaan. Dat is natuurlijk een weinig gelukkige zaak. Wij zijn evenwel met de leden van de C.D.A.-fractie van oordeel dat reciprociteit niet steeds als voorwaarde kan worden gesteld bij de beoordeling van een verzoek om teruggeleiding. Indien het gaat om verzoeken uit landen die niet door een verdragsregeling met het Koninkrijk (of Nederland) zijn verbonden zal zich de vraag naar de te verwachten reciprociteit ook aandienen, maar in die gevallen bestaat nog minder zekerheid daaromtrent. Niettemin wordt in wetsvoorstel 20 462 voorgesteld die gevallen in beginsel op gelijke voet te behandelen als wel onder een verdrag vallende. Aanvaardt men dat uitgangspunt, dan kan volledige reciprociteit ook niet als voorwaarde worden gesteld in de relatie tussen verdragsstaten waarvan een wel en de ander niet gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot een voorbehoud. Overigens wijzen wij op artikel 17, tweede lid, van het Europese verdrag, inhoudende dat de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen die zijn gegeven in een verdragsluitende Staat die in het eerste lid van dat artikel bedoelde voorbehoud heeft gemaakt, in iedere andere verdragsstaat kunnen worden geweigerd op een van de in dat voorbehoud aangegeven aanvullende gronden. De Nederlandse verdragstoepasser kan zich zonedig daarop baseren tegenover Staten die een voorbehoud ex artikel 17, eerste lid, hebben gemaakt. Wij menen evenwel, gelet op de uitgangspunten van wetsvoorstel 20 462, dat het te ver zou gaan, hem daartoe te verplichten.

Wij zijn het met de leden van de C.D.A.-fractie eens dat het maken van een voorbehoud afbreuk doet aan de geest en strekking van de verdragsregeling en daarom in zekere zin als inconsequent kan worden beschouwd.

Anderzijds moet wel worden bedacht dat het hier gaat om een delicate, de emoties snel rakende materie. Dat men bij de juridische benadering daarvan een zeer grote mate van behoedzaamheid heeft willen betrachten is dan ook niet onbegrijpelijk.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen naar de verhouding met de regeling met België van 1913 en het oude verdrag van de Raad van Europa van 1970. Dat verdrag is nimmer in werking getreden, zodat de vraag in dat opzicht eenvoudig is te beantwoorden. De regeling met België behoudt haar bestaansrecht naast de verdragen. Zij heeft immers niet alleen betrekking op ontvoerde kinderen maar ook op kinderen die eigener beweging zich aan het wettig gezag onttrekken. De regeling wordt, zo is ons bekend, regelmatig toegepast. Na de bekrachtiging van de verdragen zal zij voor wat betreft gevallen van ontvoering buiten werking kunnen blijven, immers de nieuwe verdragsregeling gaat dan vóór. Er is evenwel geen reden om de regeling op te heffen. Zij heeft ook betrekking op kinderen die weliswaar de leeftijd van 16 jaren hebben bereikt maar nog niet meerderjarig zijn. Wat dat betreft kan zij worden beschouwd als een bijzondere bilaterale regeling die iets verder gaat dan de verdragen.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen vast dat het Haagse kindbeschermingsverdrag van 1961 ontoereikend is gebleken in het geval van de ontvoering naar Oostenrijk van de «Baarnse kinderen». Het Haagse verdrag van 1980 heeft juist de bedoeling om de leemte in het kindbeschermingsverdrag van 1961 op te vullen. Inderdaad mag worden aangenomen, dat na de bekrachtiging van de kinderontvoeringsverdragen een dergelijke ontvoering beter kan worden aangepakt, maar wel moet worden bedacht dat Oostenrijk het voorbehoud van artikel 17 van het Europese verdrag heeft gemaakt. Oostenrijk is sedert kort ook partij bij het Haagse Verdrag. Overigens zouden wij willen stellen dat ook zonder een uitdrukkelijke verdragsregeling de rechter een buitenlandse gezagsvoorziening in beginsel behoort te erkennen en daaraan dan de consequenties kan verbinden dat een in strijd met die gezagsbeslissing ontvoerd kind moet worden teruggebracht naar degene die met het wettig gezag is bekleed. Het is dan ook de vraag of de weigering van de rechterlijke autoriteiten in Oostenrijk uitsluitend is te verklaren met een verwijzing naar het ontbreken van verdragsverplichtingen.

In onze inleidende beschouwingen hebben wij reeds te kennen gegeven, dat ook wij betreuren dat de voorbereiding van de goedkeuring van de verdragen veel tijd heeft gevergd. De tekst van het Europese verdrag van 1980 is in hetzelfde jaar in het Tractatenblad geplaatst. De Nederlandse vertaling ervan is in januari 1981 in het Tractatenblad gepubliceerd. In datzelfde jaar is advies gevraagd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van advies voor de Kinderbescherming. In 1982 en 1983 zijn die adviezen uitgebracht. Nadat inmiddels was besloten om de bekrachtiging van de beide verdragen te bevorderen, is een departementaal ontwerp voor een uitvoeringsregeling opgesteld. Dit is in april 1985 voor advies gezonden aan de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Het advies van de Staatscommissie werd eind 1985 ontvangen, dat van de Vereniging in mei 1986. De verwerking van de zeer uitvoerige adviezen heeft enige tijd gevraagd. Onder meer is toen veel aandacht besteed aan de vraag welke instantie als centrale autoriteit met de uitvoering zou worden belast. Zulks heeft geleid tot de beslissing, dat deze taak zou worden toevertrouwd aan het departement van Justitie. Wij mogen verwijzen naar hetgeen dienaangaande is vermeld in de toelichting op wetsvoorstel 20 462 onder het hoofd «Algemeen». Wij mogen nog wel opmerken dat de uitvoeringsregeling in een aantal opzichten dieper op de materie ingaat dan vergelijkbare regelingen in andere landen, waar men in grotere mate dan te onzent vertrouwd heeft dat de rechter geen specifieke wettelijke leidraad van node heeft en op het «gemene recht»

kan voortbouwen. Ook is in geen van die wetten een regeling opgenomen ten aanzien van gevallen van ontvoering die niet door de verdragsregelingen worden beheerst. In de Bondsrepubliek Duitsland, waar de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving zeer grondig wordt aangepakt, is men nog niet zo ver dat wetsontwerpen aan de volksvertegenwoordiging zijn voorgelegd. De verdragen zijn in september, respectievelijk december 1983 in werking getreden. Al is er bij de Nederlandse voorbereiding vertraging opgetreden, wij zouden deze toch niet als «onbegrijpelijk» willen kwalificeren.

Het is ons niet gebleken, dat sinds 1984 ontvoeringen in sterkere mate dan voordien naar mediterrane landen met een sterk van de onze afwijkende opvatting over familierecht hebben plaats gevonden. De leden van de C.D.A.-fractie vragen in dit verband of de verdragen kans maken te worden aanvaard door deze landen. Wij kunnen dienaangaande moeilijk voorspellingen doen. De omstandigheid dat de verdragen weinig aandacht hebben getrokken buiten wat wij gewend zijn aan te duiden als «de westerse wereld», doet vermoeden dat op de korte termijn de verwachtingen niet hoog gespannen kunnen zijn. In het kader van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht wordt regelmatig nagegaan hoe het staat met de bekrachtiging van door die Conferentie voorbereide verdragen door de aangesloten landen. Ook in de Raad van Europa wordt de stand der bekrachtigingen regelmatig besproken. Dat de bekendheid met de verdragen in Europa toeneemt, kan ertoe bijdragen, dat de beide verdragen ook buiten Europa enige bekendheid verwerven. Meer kunnen wij thans niet zeggen.

De leden van de C.D.A.-fractie vervolgen hun beschouwingen met een vraag over de aanwijzing van de centrale autoriteit. Het is inderdaad de bedoeling dat er een uitvoerend orgaan wordt geschapen binnen het Ministerie van Justitie, overeenkomstig de in de meeste adviezen uitgesproken voorkeur. Wij menen dat het hier gaat om een materie van burgerlijk recht – het Haagse verdrag spreekt terecht van «burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen» – en dat het reeds uit dien hoofde niet zeer voor de hand ligt het openbaar ministerie met de taak van centrale autoriteit te belasten. Er is ook geen reden om aan te nemen dat het openbaar ministerie daartoe beter geschikt zou zijn dan het Ministerie van Justitie. In de meeste andere landen is dat ministerie eveneens met deze taak belast.

Een volgende vraag betreft de leeftijdsgrens die door de verdragen op 16 jaar is bepaald. In navolging daarvan is in de uitvoeringswet dezelfde leeftijd aangehouden. Ten aanzien van een kind dat die leeftijd heeft bereikt of overschreden, geldt de wet niet en moet dus worden teruggevallen op algemene rechtsbeginselen, waarbij ook het belang van het kind centraal moet staan. Zoals wij hiervoor reeds hebben gesteld, achten wij het niet ondenkbaar dat de rechter zich op het standpunt zal stellen dat ook buiten verdrag erkenning van een buitenlandse gezagsbeslissing geboden is en dat er dus reden is om te beslissen dat een in strijd daarmee gepleegde ontvoering in beginsel ongedaan moet worden gemaakt. Strijd met de verdragen kan zulks niet opleveren, aangezien deze een minimumregeling bevatten – zie in het bijzonder artikel 18 Haags Verdrag – en er zeker niet aan in de weg staan dat niet onder het verdrag vallende situaties naar analogie van de verdragsregeling worden behandeld.

Artikel 4 van het Haagse verdrag zegt dat het «ophoudt van toepassing te zijn, zodra het kind de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt». Artikel 1 van het Europese verdrag definieert het begrip «kind» als een persoon die de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt, zonder evenwel nader aan te geven aan welk tijdstip zulks moet worden gerelateerd. Wij hebben gemeend dat artikel 3 van wetsvoorstel 20 462 in overeenstemming is met de op dit punt onderling enigszins verschillende wijze waarop de

verdragen de leeftijdsbeperking hebben geformuleerd, maar in elk geval niet met de verdragsregeling in strijd is. Een dergelijke bepaling in de wet is nodig in het bijzonder met het oog op de door de wet beheerste gevallen waarop geen verdragsregeling toepasselijk is.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waaraan is gedacht bij «gevallen waarin het mogelijk is een beslissing betreffende het ongeoorloofd karakter van de overbrenging van het kind uit te lokken». Men moet zich daarbij voorstellen dat het gezag over een kind wordt uitgeoefend door een van zijn ouders of door beide en dat de wettigheid van dat gezag voortvloeit uit de wet. Om te bereiken dat het Europese verdrag in een dergelijk geval kan worden toegepast, is een declaratoire beslissing van de rechter nodig waarin voor recht wordt verklaard dat het wettig gezag over het kind bij deze ouder(s) berust en dat hij (zij) niet heeft (hebben) toegestemd in zijn onttrekking aan dat gezag door de ontvoerder(s). Zoals blijkt uit artikel 12 van het verdrag kan een dergelijke beslissing, die dus na de ontvoering is gegeven, grondslag vormen voor de toepassing van het verdrag. Het lijkt ons niet geheel juist hier te spreken van een uitzondering op de algemene regel van het verdrag, nu deze mogelijkheid in het verdrag uitdrukkelijk is voorzien. Het verdrag ziet dus ook op het door de leden van de C.D.A.-fractie bedoelde geval. De opeisende ouder moet zich dus eerst tot de rechter wenden om zo'n declaratoire uitspraak te verkrijgen. Een basis daarvoor is te vinden in artikel 11 van de uitvoeringswet, dat de kinderrechter te 's-Gravenhage bevoegd verklaart tot kennisneming van elk verzoek dat betrekking heeft op een «zaak met betrekking tot de toepassing van de in artikel 1 bedoelde verdragen», in casu het Europese verdrag.

Wat betreft de door de leden van de C.D.A.-fractie gestelde vragen betreffende de kosten diene het volgende. Inderdaad vloeit uit artikel 5, derde lid, van het Europese verdrag voort, dat de kosten van akties door de centrale autoriteit in beginsel worden gedragen door de aangezochte staat. Artikel 26 van het Haagse verdrag behelst hetzelfde beginsel. In artikel 5, derde lid, van de voorgestelde uitvoeringswet is dit beginsel eveneens tot uitdrukking gebracht, met dien verstande dat een uitzondering wordt gemaakt voor de kosten die voor rekening van de verzoeker komen of die kunnen worden verhaald op de ontvoerder. Volgens de beide verdragen komen de kosten die zijn verbonden aan de terugbrenging van het kind – te denken valt aan die van het vervoer per vliegtuig naar bijvoorbeeld Canada, Australië of de V.S. in geval van toepassing van het Haagse verdrag – voor rekening van de verzoeker (artikel 5, derde lid, aan het eind, van het Europese verdrag; artikel 26, tweede lid, laatste volzin, van het Haagse verdrag). De verdragen sluiten niet uit, dat de centrale autoriteit de door haar gemaakte kosten terugvordert van de ontvoerder en de rechter verzoekt om hem (haar) tot betaling van die kosten te veroordelen. Het onrechtmatig gedrag van de ontvoerder kan de grondslag zijn voor een dergelijke vordering. Zie in het bijzonder artikel 26, laatste lid, van het Haagse verdrag, dat deze mogelijkheid uitdrukkelijk vermeldt.

In de laatste volle alinea van blz. 9 van de toelichting op wetsvoorstel 20461 wordt een parafrasering gegeven van de bepaling van artikel 5, vierde lid, van het verdrag van Luxemburg. Mede op grond van deze bepaling en de bepaling van het derde lid van dat artikel is in artikel 16 van de uitvoeringswet voorgesteld dat ieder die in verband met de toepassing van de verdragen of de uitvoeringswet in Nederland in rechte wil optreden en daartoe rechtsbijstand behoeft, een beroep kan doen op de Wet kosteloze rechtsbijstand. Dat geldt dus onafhankelijk van de vraag of de procedure in rechte met succes wordt bekroond. In dit verband vragen de leden van de C.D.A.-fractie waarom het Haagse verdrag van 25 oktober 1980 nog niet is bekrachtigd. De voorbereiding van die bekrachtiging is inmiddels zo ver gevorderd, dat een ontwerp voor een voorstel van wet tot goedkeuring is opgesteld en dat daarover adviezen zijn

uitgebracht door de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht en de Nederlandse Orde van Advocaten. Die adviezen worden momenteel bestudeerd. Het verdrag is eerst zeer onlangs in werking getreden. Ten opzichte van het verdrag van 1954 geeft het iets ruimere faciliteiten. De betekenis van deze verdragen voor het onderhavige onderwerp is evenwel niet zo groot, nu artikel 16 van de voorgestelde uitvoeringswet de rechtzoekenden in de ruimste mate tegemoetkomt.

Wij delen de mening van de leden van de C.D.A.-fractie dat het stelsel van de weigeringsgronden zoals neergelegd in de artikelen 8, 9 en 10 van het Europese verdrag tamelijk ingewikkeld is. Eveneens onderschrijven wij hun opvatting dat dit stelsel nog verder wordt gecompliceerd door de blijkens de artikelen 17 en 18 toegelaten voorbeholden. Bij de beantwoording van eerdere vragen van de aan het woord zijnde leden hebben wij reeds vrij uitvoerige beschouwingen gegeven over deze problematiek. Wij zijn van mening dat het gebruik maken van de mogelijkheden tot verruiming van de weigeringsgronden in de gevallen van de artikelen 8 en 9 van het verdrag, waartoe artikel 17 bevoegdheid geeft, in wezen afbreuk doet aan het verdrag. Aan dat verdrag immers ligt ten grondslag het beginsel dat in duidelijk liggende gevallen er geen discussie meer behoort te worden gevoerd over de vraag of een ontvoerd kind moet worden teruggezonden naar degene die met het wettig gezag was belast. Eerst nadat deze krasse eigen richting is ongedaan gemaakt, kan in het land waar het kind en de met het gezag beklede persoon wonen een discussie worden geëntameerd over de vraag, of de gezagssituatie moet worden gehandhaafd of dat er redenen zijn daarin verandering te brengen. Een dergelijke discussie moet zich afspelen in een onbevooroordeelde sfeer. Deze kan eerst ontstaan wanneer het voldongen feit van de ontvoering geen rol meer speelt. Wij moeten erkennen, dat de door de leden vermelde landen gemeend hebben wel van de in artikel 17 geopende mogelijkheden gebruik te moeten maken, maar wij zien niet dat Nederland (het Koninkrijk) zijn standpunt ten aanzien van dit zeer principiële aspect van de strijd tegen de kinderontvoering zou moeten laten beïnvloeden door deze omstandigheid. Wij hopen dat deze landen de gemaakte voorbeholden zullen intrekken of verminderen. Wij merkten reeds op dat Frankrijk in dit opzicht het goede voorbeeld heeft gegeven. Wij wijzen ten overvloede nogmaals op de mogelijkheid om door toepassing van artikel 17, tweede lid, van het verdrag in voorkomende gevallen het reciprociteitsbeginsel te handhaven.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of artikel 11 van het Europese verdrag een uitsluitende bevoegdheid van de centrale autoriteit behelst of dat de betrokken ouder ook eigener beweging bij de rechter kan verzoeken een omgangsregeling vast te stellen. Van een uitsluitende bevoegdheid van de centrale autoriteit is geen sprake en onzes inziens valt daarvoor uit de toelichting op artikel 11, derde lid, ook geen aanwijzing te putten. Om hier de gewenste duidelijkheid te scheppen, stellen wij voor in artikel 4, tweede lid, van de voorgestelde uitvoeringswet aan het einde toe te voegen de woorden «of de vaststelling of wijziging van een omgangsregeling te verkrijgen». In de nota van wijzigingen is dit voorstel opgenomen.

De leden van de C.D.A.-fractie besluiten hun inbreng in het verslag met enkele vragen over de opzet van de voorgestelde uitvoeringswetgeving. In het wetsvoorstel zijn de bepalingen van de verdragen niet opgenomen. Niet alleen leek ons dat overbodig, maar dat zou ook vragen kunnen oproepen in geval van eventuele discrepanties tussen de authentieke, in vreemde talen gestelde verdragsteksten en de Nederlandse tekst van de wet. Die tekst zou immers in beginsel niet mogen afwijken van de verdragstekst, zeker wanneer het bepalingen betreft die naar hun inhoud rechtstreeks verbindend zijn. Interpretatieproblemen van de verdragen zouden door verwerking van hun inhoud in de uitvoeringswet niet worden verlicht, veeleer zou de kans op nieuwe interpretatieproblemen kunnen

ontstaan. Het is immers niet goed voorstelbaar hoe met behoud van de gewenste duidelijkheid in een Nederlandse wetstekst de bepalingen van twee in opzet en uitwerking verschillende verdragsregelingen zonder wijzigingen, aanpassingen of toevoegingen kunnen worden verwerkt. In de wetgeving van geen van de andere betrokken landen is een zodanige werkwijze gevolgd. Artikel 4 kan geacht worden de inhoud van de verdragen in het Nederlandse recht te incorporeren, voorzover dat nog nodig mocht zijn naast artikel 93 van de Grondwet dat inhoudt, dat de bepalingen van verdragen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekend gemaakt. Het gaat hier in het bijzonder om de bepalingen die de taak en bevoegdheden van de centrale autoriteit beschrijven die in artikel 4 wordt aangewezen. Deze autoriteit is dus belast met de uit de verdragen voortvloeiende taak tot uitvoering van de inhoud daarvan. Wij zien niet dat deze constructie onduidelijkheid of interpretatievragen oproept. Uiteraard staat het de burgers vrij om daarnaast zelf rechtstreeks een beroep te doen op de verdragsbepalingen die rechtstreeks verbinden. Wij zien geen reden tot twijfel dat de gekozen opzet concordeert met beginselen van een zorgvuldige wetgeving. Zou er grond voor twijfel bestaan, dan zou de Raad van State daarop zeker hebben gewezen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wijzen er met recht op dat de effectiviteit van de verdragsregelingen in sterke mate afhankelijk is van de bereidheid van de verdragsstaten doelmatig samen te werken. In dat opzicht zijn wij niet zonder verwachting. De Raad van Europa heeft een initiatief ontwikkeld om vertegenwoordigers van de bij het Europese verdrag aangesloten landen regelmatig voor overleg te Straatsburg bijeen te roepen. Dergelijk overleg stimuleert de samenwerking en bevordert de doelmatigheid daarvan in hoge mate, al was het maar omdat de bij de uitvoering van de verdragen betrokken personen elkaar in die bijeenkomsten kunnen ontmoeten en over gerezen problemen kunnen overleggen. Ook de Haagse Conferentie heeft reeds een soortgelijk initiatief genomen voor wat betreft het Haagse verdrag. Veel zal ook afhangen van de wijze waarop de rechter of administratieve autoriteit, aan wie de beslissing betreffende een verzoek tot teruggeleiding van een ontvoerd kind is opgedragen, de zaak benadert. Naar wij hebben vernomen spelen de procedures in het Verenigd Koninkrijk zich in hoog tempo af en wordt een beslissing in de regel binnen enkele weken gegeven, waarna onmiddellijke uitvoering daarvan, zonodig met de sterke arm, geschiedt. Terecht wordt in de verdragsregelingen op de snelheid en resoluutheid van optreden het accent gelegd. Een zodanig optreden zal ook de preventieve werking die van de verdragsregelingen uitgaat, sterk verhogen. Zonder de verdragen verloopt de samenwerking onbevredigend, zoals kan worden geïllustreerd aan het recente geval van de ontvoering naar Oostenrijk van kinderen uit Baarn. De Oostenrijkse autoriteiten hebben tot dusverre geen vrijheid kunnen vinden om de terugzending van deze klaarblijkelijk onrechtmatig naar dat land overgebrachte kinderen te bewerkstelligen. De casus die aanleiding gaf tot het arrest van de Hoge Raad van 14 mei 1971, N.J. 1971, 369 (Ring/Gould) illustreert eveneens, dat in geval van onrechtmatige overbrenging van een kind naar Nederland de mogelijkheid tot spoedige terugzending tegen de wil van de ontvoerende ouder die zich daartegen met hand en tand verzet, tamelijk illusoir kan zijn. Dat neemt niet weg dat naar onze opvatting ook zonder verdragsregeling er in beginsel een rechtsplicht bestaat tot erkenning van in het buitenland tot stand gekomen gezagsbeslissingen of gezagsverhoudingen en dat de consequentie van een zodanige erkenning moet zijn dat het kind wordt teruggebracht naar de persoon die met het wettig gezag is bekleed. Zonder duidelijke regels daaromtrent en een geïnstitutionaliseerde internationale samenwerking, blijkt dat er in de praktijk weinig terecht komt van het ongedaan maken van eigenmachtig optreden van ouders die zich er niet bij kunnen neerleggen dat het gezag niet aan hen is toegekend.

Wij zijn erkentelijk voor de steun die de leden van de P.v.d.A.-fractie geven aan onze beslissing de bekrachtiging van de beide verdragen te bevorderen. Wij delen het vermoeden van de aan het woord zijnde leden, dat in de meeste gevallen van ontvoering niet aan de stringente voorwaarden van de artikelen 8 en 9 van het Europese verdrag is voldaan, maar voldoende exacte gegevens, aan de hand waarvan een meer concrete beantwoording van de gestelde vraag mogelijk zou zijn, staan niet te onzer beschikking. Een tweede vraag houdt in of ons voorbeelden bekend zijn in het internationale familierecht van situaties waarin de rechter geen enkele marge wordt geboden bij de beslissing van een verzoek, zelfs niet de mogelijkheid van weigering daarvan op grond van de openbare orde. Inderdaad komen dergelijke situaties zelden of nooit voor en de artikelen 8 en 9 van het Europees verdrag kunnen in dat opzicht met recht als uitzonderlijk worden bestempeld. In de kring van Europese staten is zo'n radicale benadering blijkbaar mogelijk. Wij zouden evenwel nog willen wijzen op het gestelde in de toelichting op wetsvoorstel 20 461, blz. 15, vierde volle alinea, met betrekking tot de mogelijkheid terugzending van een kind te weigeren wegens strijd met de fundamentele beginselen betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Wij onderschrijven de opmerkingen die de leden van de P.v.d.A.-fractie maken met betrekking tot de organisatie van de onder het Ministerie van Justitie ressorterende dienst die met de taken van de centrale autoriteit wordt belast. Wij zullen er zeker op toezien, dat die dienst goed wordt uitgerust en voor zijn taak is berekend.

Uit hetgeen de leden van de P.v.d.A.-fractie opmerken met betrekking tot de bepaling van artikel 13, derde lid, van wetsvoorstel 20 462 maken wij op, dat deze leden er mee konden instemmen dat hier aansluiting is gezocht bij de regels van het Haagse verdrag en niet bij de veel stringentere regels van de artikelen 8 en 9 van het Europese verdrag. Inderdaad biedt het Haagse verdrag, dat een wereldwijde gelding beoogt, een beter punt van referentie dan het voor een beperkt gezelschap van min of meer gelijkgestemde nationale rechtsordes geschreven Europese verdrag.

Wij kunnen de beschouwingen die de leden van de V.V.D.-fractie in de inleiding van hun bijdrage tot het verslag ten beste geven, in het algemeen onderschrijven en wij zijn erkentelijk voor de steun die deze leden aan de gekozen opzet betuigen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen welke ontoelaatbare situatie, anders dan geestelijk of lichamelijk gevaar, kan leiden tot weigering van een verzoek tot teruggeleiding van een ontvoerd kind. Deze leden doelen kennelijk op de woorden «dan wel op enigerlei andere wijze in een ondragelijke toestand wordt gebracht» in de bepaling van lid 1 onder b) aan het slot van artikel 13 van het Haagse verdrag. Valt hieronder ook een bepaalde politieke situatie, zo wordt gevraagd. Onder omstandigheden lijkt het denkbaar dat zulks een weigeringsgrond zou kunnen opleveren, maar het is inderdaad moeilijk denkbaar dat er dan niet tevens geestelijk of lichamelijk gevaar voor het kind moet bestaan. Het enkele feit dat in het land waaruit het kind ontvoerd is een politiek regime bestaat dat (sterk) verschilt van het regime van het land waarheen de ontvoerder het kind heeft gebracht kan geen weigeringsgrond opleveren. Wij mogen overigens verwijzen naar de uitvoerige beschouwingen die wij op artikel 13, eerste lid, onder b) hebben gegeven in blz. 19 van de toelichting op wetsvoorstel 20 461. Daaruit blijkt duidelijk dat wij de omstandigheid dat de ontvoerende ouder een ruimere financiële draagkracht heeft dan de ouder bij wie het wettig gezag berust, nimmer op zichzelf als een weigeringsgrond zouden willen aanmerken. De geschiedenis van de totstandkoming van het verdrag bevestigt dit in zekere zin. Immers voorstellen die uitdrukkelijk wilden doen uitkomen dat geen weigering mag zijn gebaseerd op de overweging dat terugzending van het kind nadelig zou kunnen zijn

voor zijn economische en educatieve vooruitzichten («might harm its economic or educational prospects») zijn weliswaar verworpen, maar om andere redenen dan dat zulks de weigeringsgronden onaanvaardbaar restrictief zou maken. Uit die verwerping, zo zegt het rapport Pérez-Vera, mag niet a contrario de conclusie worden getrokken dat de weigeringsgronden ruim mogen worden geïnterpreteerd. Zie Actes et Documents de la 14e Session p. 461, rechter kolom no. 116, voorts pp. 301 en 302. De handelingen van de Conferentie noch het rapport Pérez-Vera geven overigens veel materiaal voor de interpretatie van de woorden «ondragelijke toestand» en uit de gevoerde discussies blijkt dat sommige gedelegeerden ook moeite hadden om in te zien dat deze woorden veel zouden toevoegen aan «geestelijk of lichamelijk gevaar». Kennelijk heeft men ruimte willen laten voor gevallen die de verbeeldingskracht van de gedelegeerden ter Conferentie te boven gaan. Maar in het werkelijke leven kunnen dergelijke gevallen zich voordoen.

De leden van de V.V.D.-fractie konden het eens zijn met de aanwijzing van het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit, maar vroegen om een onderbouwing van deze beslissing. Wij mogen verwijzen naar hetgeen onder «Algemeen» is opgemerkt in de toelichting op wetsvoorstel 20462. Aan de daar gegeven redenen voor deze keuze hebben wij weinig toe te voegen. Verwezen moge ook worden naar de adviezen, die met uitzondering van het advies van het College van advies voor de Kinderbescherming, allen pleiten voor de gekozen oplossing, dan wel zich uitspreken tegen de andere mogelijkheid, namelijk opdracht aan de Haagse raad voor de Kinderbescherming. In het advies van 1986 van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is aan deze kwestie bijzonder veel aandacht besteed. Daar wordt gesteld, dat veel van de aan de centrale autoriteit opgedragen taken eigenlijk alleen met vrucht kunnen worden uitgeoefend door hoog gekwalificeerde juristen en dat het hier een complexe materie betreft, welke naar verwachting het beste door departementsambtenaren behandeld kan worden. Ook is gesteld, dat het ministerie beter geplaatst zou zijn als centrale autoriteit in het verkeer dat moet worden onderhouden met andere instanties, onder meer het openbaar ministerie, de politie, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en buitenlandse autoriteiten. In het bijzonder met het oog op deze contacten zou van een direct onder de Minister van Justitie ressorterende dienst meer gezag kunnen uitgaan dan van een buiten het Ministerie staande instantie. Ook in verband met de omstandigheid dat ontvoeringen veelal ook een strafrechtelijke kant hebben, zou het Ministerie van Justitie beter geschikt zijn voor deze taak, immers het kan ook de strafrechtelijke aspecten zoals uitlevering behandelen. Deze argumenten hebben mede ten grondslag gelegen aan de beslissing het Ministerie van Justitie aan te wijzen. Het is juist dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken thans regelmatig van doen heeft met ontvoeringsgevallen, maar dat is naar onze mening geen reden om de taak van centrale autoriteit aan dat Ministerie op te dragen. Het gaat hier om een onderwerp van burgerlijk recht, dat reeds uit dien hoofde ressorteert onder het Ministerie van Justitie. Er bestaat overigens volledige overeenstemming tussen de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, dat de taak aan het eerste ministerie zal worden toevertrouwd. Daarmee is niet gezegd, dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn bemoeienis geheel zal (kan) staken. Het kan zo nodig altijd worden ingeschakeld, in het bijzonder in gevallen die niet onder de werking van een verdrag vallen, zodat er geen buitenlandse centrale autoriteit is met wie contact kan worden opgenomen. Op de laatste in dit verband door de leden van de V.V.D. gestelde vraag is het antwoord, dat in vrijwel alle andere landen het Ministerie van Justitie belast is met de taken van de centrale autoriteit. In Australië en sommige Canadese provincies is het de «Attorney General». In Luxemburg de «procureur général d'Etat».

De leden van de V.V.D.-fractie vragen aan welke autoriteiten kan worden gedacht in artikel 1 van het Europese verdrag, indien het geen rechter betreft. In bepaalde landen kunnen beslissingen inzake gezagsrecht over kinderen worden genomen door speciale met de kindbescherming belaste autoriteiten die een administratief karakter dragen en niet gerekend worden tot de eigenlijke rechterlijke macht. In Zwitserland en de Scandinavische Staten zijn er dergelijke instellingen.

Gevraagd wordt naar voorbeelden van kennelijke onverenigbaarheid met de grondbeginselen van het familie- en kinderrecht. In algemene zin zou hier op geantwoord kunnen worden dat het hier betreft situaties die, naar de maatstaven van de rechter die tot de beslissing is geroepen, moeten worden gelijk gesteld met die waarin het kind door terugzending in een toestand zou worden gebracht die grond zou opleveren voor een maatregel van kindbescherming, zoals ontheffing, ontzetting uit het gezag of beperking van het gezag (ondertoezichtstelling) waarmee de persoon is bekleed. In ieder geval zal slechts zelden tot kennelijke onverenigbaarheid kunnen worden geconcludeerd. Steeds zal de rechter immers ook oog moeten hebben voor verschillen in culturele, religieuze en algemeen maatschappelijke achtergrond die kunnen bestaan tussen het land waaruit het kind is ontvoerd en het land waar de beslissing tot terugzending moet worden genomen. Het enkele feit dat er zulke verschillen bestaan kan, zelfs als zulke verschillen groot zijn, geen grond zijn om die terugzending niet te gelasten. Bijvoorbeeld het feit dat het kind door de met het gezag beklede ouder wordt opgevoed in een strenge religieuze sfeer die past bij de omgeving, maar die de ontwikkeling en ontplooiing van het kind kan remmen of in elk geval een zeer eenzijdig karakter kan geven, kan in het algemeen niet een weigering dragen om het kind terug te zenden.

Een volgende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie betreft de termijnen van zes maanden, respectievelijk een jaar, die van invloed zijn op de gronden voor weigering van terugzending van een ontvoerd kind. Deze termijnen zijn in de verdragen zonder voorbehoud genoemd en hebben dus een min of meer absoluut karakter. Dat wil evenwel niet zeggen dat omstandigheden van het geval niet zouden kunnen meespelen, in het bijzonder die waarop in de vraag wordt gedoeld. Het is ook niet zo, dat de ouder die de terugzending van het kind wil verzoeken, daarmee moet wachten tot hij (zij) de nieuwe verblijfplaats van het kind kent. Indien meer dan één land in aanmerking komt, kan deze ouder in elk van die landen een verzoek indienen. Het lijkt ons overigens geen onverdedigbaar standpunt van de rechter, wanneer hij met het verlopen van de termijn geen rekening houdt wanneer de ouder die het verzoek indient aannemelijk maakt dat hij (zij) in redelijkheid geen actie heeft kunnen ondernemen wegens onbekendheid met de plaats waarheen het kind is ontvoerd. Dat een kind dat verborgen wordt gehouden in zijn nieuwe omgeving zou hebben kunnen wortelen, is onzes inziens niet spoedig aan te nemen. De ratio komt in zulke situaties aan de termijn te ontvallen.

Wij zijn erkentelijk voor de steun die de leden van de V.V.D.-fractie in algemene zin uitspreken voor wetsvoorstel 20 462. Zij vragen of de richtlijn, dat bij samenloop van de verdragen aan de toepassing van dat verdrag de voorrang moet worden gegeven, dat de terugzending van het kind het beste bevordert, in de meeste gevallen leidt tot toepassing van het Europese verdrag. In de gevallen dat aan de voorwaarden van de artikelen 8 en 9 van dat verdrag is voldaan, zal dat inderdaad zo zijn. Immers in die gevallen is er geen of zeer weinig ruimte voor weigering van de verzochte terugzending.

De leden van de V.V.D.-fractie staan voorts stil bij de niet onder een verdragsregeling vallende ontvoeringen. In die gevallen moet worden afgewacht of de autoriteiten van het desbetreffende land medewerking

willen verlenen. Er bestaat geen verdragsverplichting daartoe. Van Nederlandse kant zou er dan op kunnen worden gewezen, dat de uitvoeringswet (20 462) meebrengt dat Nederland in een vergelijkbare situatie in beginsel wel medewerking zou verlenen aan de terugzending van een kind naar het desbetreffende land. Of zulks de betrokken buitenlandse autoriteiten tot medewerking zal bewegen, hangt natuurlijk sterk af van de omstandigheden van het geval. In zijn algemeenheid is daarover geen uitspraak te doen.

Ons staan geen preciese gegevens ter beschikking ten aanzien van de vraag in hoeveel gevallen gelijktijdige ontvoering van meer dan één kind zich heeft voorgedaan. Het geval van de ontvoering van de «Baarnse kinderen» naar Oostenrijk is een voorbeeld. Naar het ons voorkomt zal zeker in één zelfde verzoek de teruggeleiding kunnen worden verlangd van meer dan één kind. Dat de wetstekst spreekt van «een kind» staat daaraan niet in de weg. Indien de ontvoeringen in wezen als één gebeurtenis, als één zaak kunnen worden beschouwd, lijkt ons dat de rechter daarover bij één beslissing uitspraak kan doen.

De leden van de V.V.D.-fractie veronderstellen dat de uitzondering van artikel 10, tweede lid, van wetsvoorstel 20 462 wel eens zou kunnen blijken veeleer regel te zijn in de praktijk. Wij zouden deze veronderstelling niet aanstonds willen beamen. Immers, het kan zijn dat in vele gevallen de betrokken ouder, zich ervan bewust wordende dat uiteindelijk de ontvoering door rechterlijk ingrijpen kan worden ongedaan gemaakt, zich neerlegt bij de terugkeer van het kind of daarin wil toestemmen, bijvoorbeeld op de voorwaarde dat er een omgangsregeling wordt getroffen. De centrale autoriteit kan in zo'n geval haar bemiddeling verlenen bij het totstandkomen van zo'n regeling. Slechts de praktijk kan leren of artikel 10 het beoogde doel, de minnelijke regeling van ontvoeringszaken, kan dienen of dat de aan deze bepaling ten grondslag liggende hoopvolle verwachting illusoir blijkt te zijn.

Wij zijn erkentelijk voor de steun die de leden van de P.P.R.-fractie uitspreken voor de wetsvoorstellen. Deze leden wijzen op een probleem, dat ook door de leden van de fractie van de V.V.D. is ter sprake gebracht, namelijk dat men niet steeds weet waarheen een kind is ontvoerd en dat veel tijd verloren kan gaan voordat men daarover meer gegevens verkrijgt. Wij mogen verwijzen naar de hiervoor door ons gegeven uiteenzettingen dienaangaande. Wat betreft de aan het slot van deze passage van het verslag gestelde vraag zouden wij als onze mening willen uitspreken dat de ouder die een verzoek om teruggeleiding heeft gedaan, uiteraard aan de centrale autoriteit moet mededelen waar het kind zich bevindt, indien hij (zij) die verblijfplaats te weten is gekomen.

De leden van de P.P.R.-fractie stellen voorts een vraag over de terugbetaling van kosten door de verzoeker. Volgens de verdragen betreft het hier uitsluitend de kosten die verbonden zijn aan de terugreis van het kind en zijn begeleider(s). Zie artikel 15, derde lid, aan het slot, van het Europese verdrag en artikel 26, tweede lid, laatste volzin, van het Haagse verdrag. Wij gaan er, evenals de verdragsopstellers, vanuit dat die kosten redelijkerwijs door de belanghebbende ouder moeten en ook kunnen worden gedragen. De Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogen is alleen van toepassing indien de ouder zelf in rechte optreedt, niet wanneer zulks door de centrale autoriteit wordt gedaan. Een regeling van de vergoeding van, niet door de centrale autoriteit te dragen, kosten van de ouder die teruggeleiding van een kind verzoekt staat ons niet voor ogen. Onzes inziens is het niet onbillijk wanneer deze ouder zelf ook een (klein) deel van de financiële lasten draagt.

II Artikelen (wetsvoorstel 20462)

Artikel 1

De leden van de C.D.A.-fractie leggen ons een zestal gevallen voor en vragen aan de hand daarvan aan te geven welke artikelen van welke regelingen van toepassing zouden kunnen zijn. Wij doen hieronder een poging deze vragen naar beste weten te beantwoorden:

A. Nederland is met Oostenrijk verbonden zowel het Europese verdrag als (sedert kort) door het Haagse. Wij nemen aan dat het gaat om een ontvoering en niet om een geval als bedoeld in artikel 8, derde lid, van het Europese verdrag (niet terugzending na uitoefening van bezoekrecht). Aan de voorwaarden van artikel 8, van het Europese Verdrag eerste lid, is niet voldaan, derhalve is dat artikel niet toepasselijk. Wel is toepasselijk artikel 9, omdat het verzoek tot teruggeleiding is gedaan binnen de termijn van zes maanden na de ongeoorloofde overbrenging (ontvoering) van het kind. Aangezien Oostenrijk een voorbehoud heeft gemaakt als bedoeld in artikel 17, eerste lid, kan weigering van de teruggeleiding ook worden gebaseerd op artikel 10. Dat eerst zeven maanden na de ontvoering een verzoek bij de rechter wordt ingediend, doet niet ter zake. Toepassing van het Haagse Verdrag is ook mogelijk en zal tot teruggeleiding van het kind kunnen leiden, tenzij een weigeringsgrond als bedoeld in artikel 13 of artikel 20 zich daartegen verzet.

B. Ook in dit geval is artikel 9 van het Europese verdrag van toepassing, evenals de artikelen 12, 13 en 20 van het Haagse Verdrag.

C. In dit geval is toepasselijk het Haagse verdrag waarbij Canada (een aantal provincies) partij is. De artikelen 12, 13 en 20 bepalen of er een weigeringsgrond is. Het tweede lid van artikel 12 mist toepassing omdat het verzoek bij de rechter binnen één jaar na de ontvoering is ingediend.

D. Zie het onder C gegeven antwoord.

E. In dit geval is er geen verdrag toepasselijk. De Nederlandse centrale autoriteit kan aan de Marokkaanse autoriteiten verzoeken de terugkeer van het kind te bewerkstelligen. Indien evenwel het Marokkaanse familie-recht er van uitgaat dat de Marokkaanse vader van rechtswege het gezag over het kind heeft en dat de Nederlandse gezagsbeschikking in Marokko niet kan worden erkend, is er weinig kans op succes.

F. Wanneer de Marokkaanse moeder aan de Nederlandse centrale autoriteit vraagt de terugzending van het kind te bewerkstelligen, zal de uitvoeringswet kunnen worden toegepast. De rechter kan die teruggeleiding weigeren op de gronden vermeld in artikel 13, derde lid, van die wet.

Artikel 3

Wij mogen verwijzen naar hetgeen reeds in de beantwoording van de algemene beschouwingen van het verslag over deze zaak is gezegd. Wij zien niet dat er strijd is met de verdragen, ook niet met het Haagse verdrag dat in artikel 4, tweede volzin, zegt dat het verdrag ophoudt van toepassing te zijn, zodra het kind de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt. In het rapport Pérez-Vera, Actes et Documents de la 14^{me} Session, p. 450, linker kolom, wordt met zo veel woorden gezegd, dat artikel 4 zo moet worden uitgelegd, dat geen enkele actie of beslissing die gebaseerd is op het verdrag nog kan worden genomen ten aanzien van het kind, nadat het de leeftijd van 16 jaren heeft bereikt. Onzes inziens is hier geen onduidelijkheid. De wet heeft geen andere bedoeling dan de verdragen op dit punt te volgen en tevens een bepaling te geven voor de niet onder de verdragsregelingen vallende situaties. Wij hebben begrip voor de aarzeling van de leden van de C.D.A.-fractie deze consequentie van de verdragsregelingen en – in navolging daarvan – de wet te aanvaarden. Maar wanneer eenmaal een leeftijd is vastgesteld, moet ook onder ogen worden gezien

dat na het bereiken van die leeftijd de regelingen geen toepassing meer kunnen vinden. Wel kan dan nog worden teruggevallen op algemene beginselen betreffende de erkenning van buitenlandse gezagsverhoudingen en de consequenties van die erkenning voor de teruggeleiding van het kind. De aan het woord zijnde leden lijken niet te willen betwisten, dat het stellen van deze leeftijd – derhalve een jongere leeftijd dan die van de meerderjarigheid in de meeste landen en ook in Nederland – zinvol is. Ten aanzien van oudere kinderen, ook al zijn zij nog niet meerderjarig, is door de verdragsopstellers aangenomen dat aan het feit dat zij zelf hun verblijf- of woonplaats hebben bepaald moeilijk kan worden voorbijgegaan. Het lijkt ons ook niet wenselijk dat Nederland een afwijkende regeling zou geven van de verdragen, die op dit punt een zelfde uitgangspunt delen.

Artikel 4

De vraag welke onder het Ministerie van Justitie ressorterende dienst zal worden belast met de taak van centrale autoriteit is nog onderwerp van beraad ten departemente. Zodra uitsluitsel kan worden gegeven, zal daarover een mededeling volgen.

Artikel 5

De vergelijking die in de toelichting wordt gemaakt met de uitvoeringsregeling van het Verdrag van New York van 1956 inzake het verhaal van onderhoudsvorderingen (Trb. 1957, 121) verliest naar onze mening niet iedere zin, nu gekozen is voor uitvoering van de verdragen door het Ministerie van Justitie en niet door een Raad voor de Kinderbescherming. Wij menen dat aan de uitvoeringsregeling van het Verdrag van New York enige betekenis als precedent kan worden toegekend wanneer het betreft vergelijkbare zaken, zoals de vraag of steeds volmacht is vereist of niet. Afwijking van het Europese verdrag is niet ontoelaatbaar, wanneer die afwijking een vereenvoudiging van de te volgen procedure oplevert. Wij zijn van mening dat zulks inderdaad het geval is. Immers, de eis van een schriftelijke volmacht introduceert een formeel element in die procedure dat eventueel nog verwickelingen en tijdverlies kan meebrengen, bijvoorbeeld wanneer de volmacht achteraf blijkt onvoldoende ruim te zijn geformuleerd om de centrale autoriteit elke actievrijheid te geven die zij dienstig acht. Zou zich in de praktijk een standaardvolmacht ontwikkelen die bij wijze van spreken automatisch en zonder veel besef van de inhoud door de verzoeker zou worden getekend, dan zou het vereiste van formele machtiging van de centrale autoriteit weinig meer te betekenen hebben. Wij achten het niet zonder betekenis dat het Haagse verdrag, dat over het algemeen praktischer en doelmatiger is opgezet, hier geen specifieke eisen stelt. Aansluiting daarbij lijkt ons voor de hand te liggen.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben er moeite mee dat het wetsvoorstel een afwijking bevat van het beginsel van de verplichte rechtsbijstand (art. 429d Rechtsvordering bij verzoekschriften). Een precedent voor een dergelijke afwijking vormt artikel 8, eerste lid, van de uitvoeringswet van het evenvermelde Verdrag van New York. Een ander precedent is artikel 243, vierde lid, boek 1 B.W. voor optreden in rechte van Raden voor de Kinderbescherming. Het valt ons moeilijk in te zien waarom aan deze in de toelichting vermelde voorbeelden geen betekenis zou kunnen toekomen voor de onderhavige regeling. Het gaat hier om een zeer speciale materie, waarin de ambtenaren van het Ministerie van Justitie, die daarmee dagelijks werken, beter thuis zullen zijn dan een (niet steeds in deze materie gespecialiseerde) advocaat, aan wie het voeren van de procedure zou moeten worden toevertrouwd. Het is ook niet ondenkbaar, dat de snelheid van werken gediend is met deze uitzondering op het beginsel van procesvertegenwoordiging. Snelheid van handelen is in deze zaken een voorwaarde voor de effectiviteit van de regelingen.

De leden van de C.D.A.-fractie klaagden over onduidelijkheid van «systematiek van de financiële problematiek». Komt het stelsel er op neer dat de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden wordt toegepast? Dat is inderdaad het geval, zie artikel 16. Dat artikel geldt overigens niet voor de centrale autoriteit, die ingevolge artikel 5, derde lid, zelf alle kosten draagt die aan de uitvoering van haar taak zijn verbonden, voorzover deze niet door haar teruggevorderd kunnen worden van de verzoeker of verhaald op de persoon die het kind heeft ontvoerd. Blijkens de verdragen (artikel 5, derde lid, aan het einde van het Europese verdrag; artikel 26, tweede lid, laatste volzin, van het Haagse verdrag) mogen de kosten van het vervoer in verband met de terugkeer van het kind aan de verzoeker in rekening worden gebracht. Daarnaast is het mogelijk, dat de ontvoerder in rechte wordt veroordeeld tot terugbetaling van de door de centrale autoriteit gemaakte kosten, zie artikel 26, laatste lid, van het Haagse verdrag. Het is juist dat niet alle kosten onder de Wet kosteloze rechtsbijstand kunnen worden vergoed. Wij zien niet in dat hier een bijzondere regeling zou moeten worden getroffen, nu de verzoeker zich van de bijstand van de centrale autoriteit kan verzekeren, die deze kosten dan zal dragen. Het is ons niet bekend dat in buitenlandse regelingen een zo ver gaande vergoedingsregeling is getroffen ten gunste van verzoekers die buiten de centrale autoriteit om zelf actie ondernemen in en buiten rechte. Nu de centrale overheid bij de uitvoeringsregeling van de verdragen, in overeenstemming met de bedoelingen van de verdragsontwerpers een centrale autoriteit instelt om de belangen van de verzoekers op deskundige, voortvarende en doelmatige wijze te behartigen en daarbij zo nodig acties in rechte te ondernemen, waarbij alle kosten in beginsel door die autoriteit – derhalve door de Staat – worden gedragen, zien wij geen noodzaak voor een regeling die – in afwijking van wat in andere gevallen geldt – de faciliteiten van de Wet kosteloze rechtsbijstand bij door particulieren gevoerde procedures in ontvoeringszaken zou uitbreiden, eveneens ten laste van de algemene middelen. Een dergelijke regeling zou onbedoeld ten gevolge kunnen hebben, dat verzoekers buiten de centrale autoriteit om werken. Hoewel zij daartoe het volste recht hebben – zie artikel 4, tweede lid, van de ontworpen uitvoeringswet – is er geen reden zulks aan te moedigen. Daardoor zou immers het doel van de verdragen, de internationale samenwerking tussen centrale autoriteiten in de verdragsstaten, wezenlijk worden doorkruist.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of er situaties denkbaar zijn, dat bepaalde kosten van de centrale autoriteit worden verhaald op de centrale autoriteit van een aangezochte staat. Zulks lijkt ons niet te rijmen met het in beide verdragen uitgesproken beginsel dat de centrale autoriteiten hun eigen kosten dragen.

Artikel 6

De leden van de C.D.A.-fractie verklaren in verband met artikel 6, dat zij het niet vreemd zouden hebben gevonden wanneer ook de centrale autoriteit aan bepaalde termijnen zou zijn gebonden voor de door haar te nemen beslissingen. Wij vertrouwen dat de centrale autoriteit ook zonder dergelijke in de wet neer te leggen termijnen voortvarendheid zal betrachten met de uitvoering van verzoeken, zulks overeenkomstig de in beide verdragen uitdrukkelijk neergelegde eis van spoedige behandeling. Het moet niet uit het oog worden verloren, dat de belangrijkste beslissingen moeten worden genomen door de rechter en niet door de centrale autoriteit. Het in de wet opnemen van termijnen zou alleen zinvol zijn indien duidelijk kan worden aangegeven voor welke beslissingen zodanige termijnen dan gelden. Dat is in casu niet goed mogelijk. Afgezien daarvan moet men zich afvragen welke sanctie kan worden gesteld op het overschrijden van termijnen. Zou geen effectieve sanctie mogelijk zijn, dan heeft het weinig zin om dergelijke termijnen te stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie zijn wel overtuigd van de wenselijkheid om hoger beroep en beroep in cassatie uit te sluiten in artikel 6, maar achten de motivering die in de toelichting wordt gegeven onvoldoende. Wij blijven van mening dat de gegeven motivering aan de uitsluiting van rechtsmiddelen een voldoende grondslag geeft. De doelmatigheid en de noodzakelijke voortvarendheid in de uitvoering van verzoeken zouden ver zijn te zoeken, wanneer men reeds bij de vraag of een verzoek kan worden behandeld in drie instanties zou kunnen pleiten. Men zou daar nog aan toe kunnen voegen, dat het belang van het geschil nauwelijks rechtvaardigt dat daarover in drie instanties wordt geprocedeerd. Wij kunnen ons overigens moeilijk indenken dat artikel 6 vaak zal worden toegepast. Men moet veel verbeeldingskracht opbrengen om zich voor te stellen dat een centrale autoriteit een redelijk verzoek niet in behandeling zou nemen of de behandeling ervan zou staken. Dat is alleen denkbaar als zo'n verzoek van elke grond zou zijn ontbloot of wegens onbegrijpelijkheid terzijde moet worden gelegd, dan wel de verzoeker zelf een onproductieve houding aanneemt. Artikel 6 heeft voornamelijk zijn nut als «stok achter de deur». Het kan dienen om de centrale autoriteit er in voorkomende gevallen toe te dwingen zich rekenschap te geven van de redenen waarom zij een verzoek niet wil behandelen of de behandeling ervan staakt. Het zou een onnodige belasting van de rechter betekenen om in zulke gevallen het volledige register van rechtsmiddelen open te stellen.

Artikel 7

Artikel 7 heeft betrekking op de mogelijkheid dat de centrale autoriteit bepaalde handelingen toevertrouwt aan een raad voor de kindbescherming ter plaatse, in een stadium van de behandeling van een verzoek dat de kinderrechter nog niet tot een beslissing is geroepen. Wij denken dat zulks nuttig kan zijn, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de ontvoerende ouder voor rede vatbaar is en over de situatie wil spreken met een vertrouwenspersoon. Ook zou een functionaris van een raad voor de kindbescherming onderzoek kunnen verrichten naar de situatie van het kind bij de ouder die het ontvoerd heeft, bijvoorbeeld om na te gaan of er aanleiding is bij de kinderrechter onmiddellijk voorlopige toevertrouwing van het kind overeenkomstig artikel 4, vierde lid, van de voorgestelde uitvoeringswet te vragen. Wij vertrouwen dat de leden van de C.D.A.-fractie na deze uiteenzetting meer begrip hebben voor de betekenis van artikel 7. De omstandigheid dat de functie van centrale autoriteit in andere handen is gelegd dan in die van een raad voor de kindbescherming, brengt nog niet logisch met zich mee, dat geen raad voor de kindbescherming in de procedure van de behandeling van een verzoek meer kan worden betrokken.

Artikel 10

Indien de centrale autoriteit op grond van een van de in het tweede lid van artikel 10 vermelde redenen een mededeling als bedoeld in het eerste lid achterwege laat, is er geen sprake van een schriftelijke beschikking in de zin van artikel 2 van de Wet AROB. Evenmin moet een mededeling als bedoeld in het eerste lid worden beschouwd als een schriftelijk besluit van de centrale autoriteit in de zin van de Wet AROB. Zij is immers niet gericht op enig rechtsgevolg. Het niet doen van zo'n mededeling is dus niet te beschouwen als een weigering om een beschikking te geven in de zin van artikel 3 van deze wet. De door de C.D.A.-fractie gevreesde verwickelingen in verband met beroepsmogelijkheden zullen zich onzes inziens niet voordoen. Het is juist dat de mededelingsplicht van artikel 10, eerste lid, niet op een uitdrukkelijk in de verdragen opgenomen bepaling berust, maar zij is wel in overeenstemming met de in de verdragen uitgedrukte strekking dat minnelijk overleg de voorkeur verdient boven

rechterlijk ingrijpen. Wij mogen dienaangaande verwijzen naar hetgeen is gesteld in de toelichting op wetsvoorstel 20462, blz. 10, eerste volle alinea.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich af wat moet worden verstaan onder een «redelijke termijn». De aard van de zaak brengt mee, dat zo'n termijn kort moet zijn, maar de ontvoerende ouder moet wel even tijd krijgen om over de mededeling en de consequenties van het voldoen of niet voldoen daaraan na te denken en zich met het kind mentaal voor te bereiden op de consequenties, die kunnen inhouden dat het kind weer wordt teruggebracht naar het land van de ouder bij wie het wettig gezag berust. Eventueel moet er een gesprek kunnen plaatsvinden met een raadsman, bijvoorbeeld over de mogelijkheden om een redelijke omgangsregeling of wijziging van de gezagsvoorziening te bereiken in dat land. «Redelijk» moet worden geïnterpreteerd met het oog op de doelstelling van artikel 10, die meebrengt dat aan de ontvoerder (en eventueel het kind) enige tijd wordt gegund om tot een minnelijke oplossing te komen. Men zou daarbij kunnen denken aan een week.

Artikel 11

Artikel 11 baseert de bevoegdheid van de kinderrechter op de werkelijke verblijfplaats van het ontvoerde kind, die – zoals de toelichting ook zegt – tevens als regel ook de woonplaats of de gewone verblijfplaats zal zijn van de ouder die het kind heeft ontvoerd. De verblijfplaats daar van het kind is uitsluitend een gevolg van de ontvoering en het lijkt ons daarom niet juist deze als «gewone verblijfplaats» aan te duiden. De gewone verblijfplaats van het kind is in beginsel bij de ouder die met het wettig gezag bekleed is. Wel kan na verloop van tijd de werkelijke verblijfplaats bij de ontvoerder ook de gewone verblijfplaats van het kind worden – immers «gewone verblijfplaats» is een feitelijk begrip en de duur van het verblijf is voor de bepaling ervan van veel belang. Maar zeker in de eerste tijd na de ontvoering kan er niet gesproken worden van gewone verblijfplaats. Het verschil met artikel 929a Rechtsvordering is dus met opzet gemaakt en heeft onzes inziens ook zin. Er moet immers ook een bevoegde rechter zijn wanneer er nog slechts een verblijfplaats van het kind in Nederland is.

In de nota van wijziging wordt een verduidelijking voorgesteld.

Artikel 12

Aan het slot van de toelichting op artikel 12 van wetsvoorstel 20462 wordt gesteld dat aan *speciale regels* in verband met rapportage van deskundigen geen behoefte bestaat. Inderdaad moet enig onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin om terugzending van een ontvoerd kind wordt verzocht en die waarin de rechter moet beslissen omtrent een gezagsvoorziening of de wijziging daarvan. In een ontvoeringszaak, waar snelheid een eerste vereiste is en de rechter in beginsel de terugzending van het kind moet bewerkstelligen, zullen als regel geen deskundigenrapporten worden gevraagd en geen kinderpsychiaters worden geraadpleegd. Zou de kinderrechter in een voorkomend geval toch behoefte voelen aan deskundige voorlichting, dan staat de verzoekschriftprocedure daaraan niet in de weg. De regels betreffende deskundigenonderzoek kunnen dan worden toegepast. In het sinds 1 april 1988 van kracht zijnde nieuwe bewijsrecht is deze kwestie uitdrukkelijk geregeld, zie artikel 182 van Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Artikel 13

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of de kinderrechter de dwangmiddelen van dwangsom en gijzeling zou kunnen missen bij een effectieve

uitvoering van de wet. Wanneer daaraan behoefte bestaat, kunnen deze dwangmiddelen worden toegepast en kan de rechter in zijn beschikking daartoe een uitspraak doen. Dat het hier een verzoekschriftprocedure betreft doet niet ter zake.

Een volgende vraag betreft de uitvoerbaarheid bij voorraad. Deze is in het vijfde lid uitdrukkelijk bepaald, maar niet in het vierde lid. Dat betekent niet dat de in het vierde lid bedoelde beschikking niet uitvoerbaar bij voorraad kan worden verklaard. De rechter heeft daartoe steeds de mogelijkheid, ook in andere beschikkingen. Dat de wet ertoe verplicht is een uitzondering, waartoe bij het vierde lid minder redenen bestaan dan bij het vijfde lid.

Tenslotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of door middel van een verwijzing dan wel een koppeling aan de strafrechtelijke gevolgen de ernst van de hier aan de orde zijnde feiten van kinderonvoering, waarop de strafwet een zware gevangenisstraf heeft gesteld, niet beter tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht. Wij zien niet goed, hoe zulks zou kunnen worden gedaan, noch kunnen wij inzien wat de zin is van een dergelijke verwijzing naar het strafrecht in een burgerrechtelijke procedure. Het komt wel meer voor dat handelingen of nalatigheden strafrechtelijk relevant zijn en tevens in het burgerlijke recht gevolgen hebben, bijvoorbeeld schadevergoeding wegens onrechtmatige daad. In die gevallen verwijst de wet ook niet naar het strafrecht.

Aan het slot van het voorlopig verslag worden nog enkele opmerkingen van technische aard gemaakt over het wetsvoorstel. In de nota van wijzigingen is met die opmerkingen rekening gehouden.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
R. F. M. Lubbers

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Forty-fourth session

Pre-sessional open-ended Working Group on the Question of a Convention on the Rights of the Child

25 January-5 February 1988

Draft convention on the rights of the child: text of the draft convention as adopted by the Working Group (First to tenth sessions: 1979-1988)

Contents

	Page
INTRODUCTION	3
1. Preamble	4
2. Article 1 («Child» – age) ¹	5
3. Article 1 <i>bis</i> (Right to life, child's survival and development)	6
4. Article 2 (Right to name and nationality)	6
5. Article 3 (Best interests of Child; primary consideration)	6
6. Article 4 (Non-discrimination)	7
7. Article 5 (Implementation by States of rights recognized)	7
8. Article 5 <i>bis</i> (Parental direction and guidance)	8
9. Article 6 (parental care/non-separation from parents)	8
10. Article 6 <i>bis</i> (Family reunification/contact with parents)	9
11. Article 6 <i>ter</i> (Illicit transfer and non-return of children)	10
12. Article 7 (Child's right to express opinions)	10
13. Article 7a (Freedom of expression and information)	10
14. Article 7 <i>bis</i> (Freedom of thought, conscience and religion)	11
15. Article 7 <i>ter</i> (Freedom of association and freedom of peaceful assembly)	11
16. Article 7 <i>quater</i> (Privacy, honour, reputation)	12
17. Article 8 (Parent/guardian responsibility in upbringing)	12
18. Article 8 <i>bis</i> (Prevention of abuse by those having care)	13
19. Article 9 (Mass media)	13
20. Article 9 <i>bis</i> (preservation of identity)	14
21. Article 10 (Special protection for parentless children)	14
22. Article 11 (Adoption)	15
23. Article 11 <i>bis</i> (Refugee child)	15
24. Article 12 (Disabled child)	16
25. Article 12 <i>bis</i> (Health and access to care)	17
26. Article 12 <i>ter</i> (Periodic review of placed children)	18
27. Article 13 (Social security)	18
28. Article 14 (Standard of living)	18

¹ Parenthetical references to the subject of each article are for ease of reference only; such reference are not part of the texts as adopted.

Article 6 ter

1. The States Parties to the present Convention shall take appropriate measures to combat the illicit transfer and non-return of children abroad.¹

2. To this end, the States Parties shall promote the conclusion of bilateral or multilateral agreements or accession to existing agreements, as well as the introduction of periodic consultations between the competent national authorities.²

Article 7

The States Parties to the present Convention shall assure to the child who is capable of forming his own views the right to express his opinion freely in all matters, the wishes of the child being given due weight in accordance with his age and maturity.³

Article 7a

1. The child shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of the child's choice.

2. The exercise of this right may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) for respect of the rights and reputations of others; or

(b) for the protection of national security or of public order (*ordre public*), or of public health or morals.⁴

¹ Adopted by the Working Group at its fifth session (1983). See E/CN.4/1983/62, para. 48.

² Adopted by the Working Group at its fifth session (1983). See E/CN.4/1983/62, para. 49.

³ Adopted by the Working Group at its third session (1981). See E/CN.4/L.1575, para. 80. E/1981/25, para. 289.

⁴ Adopted by the Working Group at its tenth session (1988). See E/CN.4/1988/28, para. 46.