

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 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. 8**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 11 april 1989

**Algemeen**

1

Tot dusverre zijn ons geen andere landen bekend die het voorbeeld van Frankrijk om het voorbehoud ten aanzien van het Europese Verdrag te schrappen hebben gevolgd. Er is evenwel geen reden om aan te nemen, dat niet ook andere landen van eenmaal gemaakte voorbehouden zullen afzien. Vermoedelijk zal men langer ervaring met de toepassing van het Verdrag willen opdoen om te kunnen beoordelen of het voorbehoud – in het bijzonder denken wij daarbij aan het voorbehoud van artikel 17 – kan worden ingetrokken. Overigens is het voorbeeld van Frankrijk indrukwekkend, juist omdat dat land zeer sterk met de ontvoeringsproblematiek heeft te maken.

Wij herinneren er aan (zie bladzijde 15 van de memorie van toelichting, kamerstukken II 1987/88, 20 461 (R 1345), nr. 3) dat in het Europese politieke overleg tussen de lid-staten van de E.G. steeds aangedrongen is op het vermijden of zoveel mogelijk beperken van voorbehouden. In dezelfde geest is dit onderwerp steeds besproken in de jaarlijkse gehouden bijeenkomsten van centrale autoriteiten in Straatsburg. In het rapport aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa over het laatstelijk van 7-10 november gehouden overleg worden drie paragrafen aan dit onderwerp gewijd.<sup>1</sup> Men betreurt dat Staten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden tot voorbehoud, die de effectiviteit van de verdragsregeling nadelig beïnvloeden. De regeringen van de lidstaten worden uitgenodigd geen onnodig gebruik te maken van de mogelijkheid tot het maken van voorbehouden en voorbehouden die gemaakt zijn zoveel mogelijk weer in te trekken. In dit verband wordt het Franse voorbeeld toegejuicht. Het Comité van Ministers heeft dit rapport inmiddels goedgekeurd. In Straatsburg – en eerder in het Europese politieke overleg – is door de Nederlandse vertegenwoordiger steeds medegedeeld dat de Nederlandse regering bij de goedkeuring van het Verdrag geen voorstellen zou doen en ook niet heeft gedaan tot het maken van enig voorbehoud. Deze vertegenwoordiger heeft ervoor gepleit dat de lid-staten daarvan in het algemeen ook zouden afzien, dan wel hun standpunt in nadere overweging zouden nemen.

Wij zouden het betreuren, wanneer op dit internationaal uitgedragen standpunt zou moeten worden teruggekomen. Uit de gewisselde stukken blijkt voldoende dat wij een voorbehoud als bedoeld in artikel 17 van het Verdrag als een ernstige inbreuk zouden beschouwen op de doelstelling die de verdragsopstellers voor ogen stonden, namelijk dat in beginsel een ontvoerd kind zonder meer moet worden teruggeleid naar de ouder of instelling die het wettig gezag daarover uitoefende. Pas daarna kan zonodig in rechte worden vastgesteld of er, met het oog op het belang van het kind, aanleiding is om in de persoon die het gezag heeft wijziging te brengen of om maatregelen te treffen om bij voorbeeld door een omgangsregeling met de andere ouder verbetering in de situatie te brengen. Het introduceren van een noodzakelijkerwijs vaag criterium als «grondbeginselen van het familie- en kinderrecht» bij de beoordeling van de vraag of een verzoek om teruggeleiding kan worden toegewezen of moet worden geweigerd, vergroot naar onze mening het risico dat de rechtsstrijd om de teruggeleiding wordt verlengd, dat die teruggeleiding daardoor wordt vertraagd en dat in meer gevallen de eigenrichting door de ontvoerder wordt gehonoreerd door een rechterlijke beslissing.

Daarmee wordt niet alleen het effect van het Verdrag verzwakt, ook de preventieve werking ervan zal verminderen wanneer de ontvoerder weet dat hij (zij) als het erop aankomt in rechte nog de nodige middelen in de strijd kan werpen om het ongedaan maken van de ontvoering te voorkomen. Het is daarom zeer de vraag of de houding die andere lid-staten ten aanzien van deze kwestie innemen van invloed mag zijn op de door Nederland te bepalen positiekeuze. Het gaat er in wezen om of Nederland ernst wil maken met het Verdrag. De beslissing daarover mag ons inziens niet afhankelijk worden gemaakt van de houding van andere Staten.

## 2

De uitspraak in de memorie van antwoord met betrekking tot de standpuntbepaling van de Oostenrijkse autoriteiten in de zaak van de «Baanse kinderen» moet worden gelezen in samenhang met de eraan voorafgaand geformuleerde opvatting, dat ook zonder uitdrukkelijke verdragsregeling de rechter een buitenlandse gezagsbeslissing in beginsel behoort te erkennen, en daaraan dan ook de consequentie kan verbinden, dat een in strijd met die gezagsbeslissing ontvoerd kind moet worden terugge-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

bracht naar degene die met het wettig gezag is bekleed, tenzij het belang van het kind zich daartegen verzet. Het is dus niet uitgesloten dat de Oostenrijkse rechter, onafhankelijk van de vraag of er een verdragsverplichting bestond, de zaak op eigen merites heeft gezien en heeft geoordeeld dat het belang van de kinderen niet vergde dat zij zouden worden teruggebracht naar Nederland.

3

Wij kunnen mededelen dat de inrichting, toerusting en taakomschrijving van de dienst van het Ministerie van Justitie die als centrale autoriteit wordt aangewezen alle aandacht krijgen die zij verdienen. De bedoeling is deze taak op te dragen aan de Afdeling Internationale Rechtshulp van de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht van het Ministerie van Justitie. Deze afdeling heeft reeds een ruime ervaring op het gebied van de internationale rechtshulp in strafzaken. De personeelsbezetting zal worden uitgebreid om de nieuwe taak behoorlijk te kunnen opvangen. Wij zijn ons ervan bewust dat de betrokken medewerker(s) aan hoge eisen van doelmatigheid en doortastendheid van optreden, contactuele eigenschappen, juridische bekwaamheid, vaardigheid om zich uit te drukken in de talen Frans, Duits en Engels, moet(en) voldoen. Wat de taakomschrijving betreft, deze moet noodzakelijkerwijs aansluiten bij de relevante bepalingen van Titel 2 van de Uivoeringswet (kamerstukken II 1987/88, 20 962, nrs. 1 en 2).

4

De leden van de C.D.A.-fractie merken terecht op dat het voortduren van het ouderlijk gezag na echtscheiding niet berust op de wet maar op de jurisprudentie. Maar juist in die gevallen is er een door de rechter getroffen gezagsbeslissing die dus ingevolge het Europese Verdrag in de andere verdragsstaten moet worden erkend (artikel 7) en op basis waarvan een verzoek om teruggeleiding van het kind kan worden gedaan zonder dat het nodig is de rechter overeenkomstig artikel 12 te doen vaststellen dat het kind ongeoorloofd is overgebracht. Overigens zouden wij er in dit verband nog aandacht voor willen vragen, dat de in het hiervoor reeds vermelde Straatsburgse overleg van november 1988 de vraag ter sprake is gekomen of rechterlijke beslissingen waarbij na echtscheiding het gezag over de kinderen aan beide ouders is opgedragen (hetzij gezamenlijk, hetzij beurtelings) onder de werking van het Verdrag vallen. Die vraag is door de vergadering positief beantwoord en in Annex I van het rapport aan het Comité van Ministers onder letter *b* is die conclusie opgenomen. Wij sluiten ons bij die conclusie aan.

5

Wij zijn het met de leden van de C.D.A.-fractie eens dat de financiële problemen over de vraag wie de kosten moet dragen, geen belemmering mogen vormen om een ontvoerd kind terug te krijgen of – zo zouden wij daaraan willen toevoegen – terug te brengen naar het land waaruit het ontvoerd is. Deze problematiek is eveneens onderwerp van gesprek geweest in het recente Straatsburgse overleg van centrale autoriteiten en men was daar van mening, dat in het algemeen financiële belemmeringen niet in de weg zouden mogen staan van de uitvoering van het Verdrag zoals dat de opstellers voor ogen heeft gestaan. Een duidelijke conclusie in deze zin is evenwel niet opgenomen in het rapport aan het Comité van Ministers. Het ging daarbij in het bijzonder om de kosten van teruggeleiding, die in de verdragsregeling zijn uitgezonderd. Er was geen eenstemmigheid te bereiken over het opnemen in het rapport van een formule die het Verdrag op dit punt in feite zou wijzigen. Wij zijn het voorts eens met de opvatting, dat uiteindelijk degene die voor de ontvoering verantwoordelijk is die kosten moet betalen. Om hiervoor een

duidelijke grondslag in de wet te scheppen, stellen wij voor om bij nota van wijziging artikel 13 van wetsvoorstel 20 462 aan te vullen met een bepaling die de rechter in staat stelt om desverzocht of ambtshalve degene die de internationale ontvoering van een kind heeft bewerkstelligd of daarbij heeft geholpen, te veroordelen tot betaling aan de centrale autoriteit van de in verband met de ontvoering en de terugleiding van het kind gemaakte kosten. Voor het overige moet de oplossing worden gevonden in artikel 5, derde lid, van wetsvoorstel 20 462, dat duidelijk zegt dat alle kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de taak van de centrale autoriteit, voorzover die niet kunnen worden teruggevorderd van de verzoeker of verhaald op de persoon die het kind heeft ontvoerd, door de centrale autoriteit worden gedragen.

Wij menen dat aan deze bepaling een ruime uitleg kan en moet worden gegeven in die zin, dat ook de kosten die niet door de verdragsregelingen worden gedekt eronder begrepen zijn. Dat volgt mede uit de omstandigheid dat de centrale autoriteit ook belast is met de behandeling van niet onder een verdragsregeling vallende verzoeken (artikel 4, eerste lid, tweede volzin, van wetsvoorstel 20 462), waar dus aan die kosten geen beperking is gesteld. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat deze laatste gevallen een gunstiger behandeling ten deel zou vallen dan de onder een verdragsregeling vallende. Een ruime uitleg in de hiervoor aangeduide zin houdt naar onze mening evenwel niet in, dat de centrale autoriteit zonder meer ook alle kosten voor haar rekening moet nemen die de persoon bij wie het wettig gezag over het kind berust heeft gemaakt om de terugkeer van het kind te bevorderen.

In onze opvatting moet men twee situaties onderscheiden, namelijk die waarin deze persoon (ouder) zelf initiatieven ontwikkelt om de terugleiding van het kind te bevorderen. De kosten daarvan komen voor de ouder zelf. Indien de ouder door het doen van een verzoek aan de centrale autoriteit de zaak als het ware uit handen geeft, worden de kosten die aan de behandeling van het verzoek zijn verbonden door de centrale autoriteit gedragen. Dat kunnen ook kosten zijn als door de leden van de C.D.A.-fractie opgesomd aan het slot van bladzijde 2 van het eindverslag. Wanneer de ouder, na het verzoek te hebben ingediend, nog activiteiten blijft ontwikkelen naast de centrale autoriteit, dan kunnen de kosten daarvan in beginsel niet ten laste van die autoriteit worden gebracht. Dat zou in voorkomende gevallen anders kunnen zijn wanneer deze activiteiten op verzoek of in overleg met de centrale autoriteit worden ondernomen, bij voorbeeld de ouder komt over om het kind op te halen en is niet in staat de kosten van die reis zelf geheel te dragen. Van geval tot geval moet worden gezien wie welke kosten zal dragen. In alle gevallen zal overeenkomstig het bij nota van wijziging herziene vijfde lid van artikel 13 van wetsvoorstel 20 462 terugvordering van die kosten mogelijk zijn van degene die het kind heeft ontvoerd of voor die ontvoering medeverantwoordelijkheid draagt.

6

Over wat de werkdruk op het Ministerie van Justitie zal zijn is geen voorspelling te doen. Tot dusverre kan uit van Buitenlandse Zaken verkregen gegevens worden opgemaakt, dat er zich een 30-tal ontvoeringsgevallen per jaar voordoen. Zou blijken dat de werkdruk groter is, dan moeten uiteraard extra voorzieningen worden getroffen. Wij geven gaarne de verzekering dat de centrale autoriteit over alle middelen zal beschikken die zij voor de uitvoering van de haar opgedragen taak nodig heeft.

7

Terzake van de vraag welke middelen aan de verzoeker ten dienste staan tegenover een centrale autoriteit die een verzoek niet wil behandelen of de behandeling ervan zonder goede reden staakt, mogen wij verwijzen naar artikel 6 van wetsvoorstel 20 462 en de daarbij gegeven toelichting.

8

Wanneer een ontvoerende ouder zich beroept op het voor zijn standpunt gunstigste verdrag, met het verzoek dat verdrag van toepassing te doen verklaren, zou de rechter zich moeten houden aan de toepassing van het verdrag dat de teruggeleiding het meest bevordert, op welk verdrag de verzoeker zich vermoedelijk ook reeds zelf zal hebben beroepen. Deze vraag is ook aan de orde geweest in het meermaals vermelde recente overleg van centrale autoriteiten te Straatsburg. In het rapport aan het Comité van Ministers is daarover een conclusie opgenomen in Annex I onder letter *a*, die erop neerkomt dat de centrale autoriteit zich steeds moet baseren op het voor de teruggeleiding van het kind gunstigste regeling. Implicite wordt daarmee uitgesproken, dat de rechter zich in beginsel ook bij zijn beslissing op het door de verzoevende centrale autoriteit ingeroepen verdrag moet baseren. Het toepassen van twee onderscheiden verdragsregelingen op eenzelfde geval lijkt niet redelijk en ligt ook niet voor de hand.

9

De centrale autoriteit en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zullen vanzelfsprekend steeds moeten samenwerken, indien zulks van belang is voor de opsporing en teruggeleiding van een kind dat naar het buitenland is ontvoerd. Ook thans wordt Buitenlandse Zaken ingeschakeld. De instelling van een (nieuwe) centrale autoriteit bij het Ministerie van Justitie zal daarin geen verandering brengen. Buitenlandse Zaken zal zodig de Nederlandse diplomatieke en/of consulaire vertegenwoordiging in de desbetreffende landen inschakelen.

10

De leden van de V.V.D.-fractie wijzen er terecht op, dat in de memorie van antwoord op de bladzijden 7 en 16 had moeten worden gesproken van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogens. Wij zijn verheugd dat de gebruikte aanduiding geen misverstand heeft doen ontstaan.

11

Ten aanzien van het pessimisme over de snelheid waarmee procedures inzake kinderontvoering zich in Nederland zouden kunnen afspelen, is het goed erop te wijzen, dat in het meervermelde Straatsburgse overleg door de meeste centrale autoriteiten te kennen is gegeven, dat de snelheid die in het Verenigd Koninkrijk wordt bereikt in hun landen vermoedelijk zelden of nooit zal kunnen worden geëvenaard. Wel heeft men opnieuw veel aandacht gegeven aan dit onderwerp en er zal worden gezocht naar wegen om de procedure-snelheid ook in die andere landen zoveel mogelijk op te voeren. In dit kader willen wij voorstellen de beroepstermijn van artikel 13 van wetsvoorstel 20 462 te verkorten (zie de bijgevoegde nota van wijziging). De uitvoerbaarheid bij voorraad van rechtswege van de beslissing tot teruggeleiding is natuurlijk al een belangrijk middel om vertragingen tegen te gaan. Aan de andere kant kan het niet zo zijn dat snelheid het enige criterium is waaraan de rechterlijke bemoeienis moet worden getoetst. Zorgvuldigheid is in zaken als deze uiteraard ook zeer belangrijk, al was het maar om zoveel mogelijk te bereiken dat de partijen zich kunnen neerleggen bij de

rechterlijke beslissing. De rechter wordt door de wet tot behandeling bij voorrang verplicht (zie artikel 13, tweede lid, eerste volzin, van wetsvoorstel 20 462).

Wij hopen dat dit voorschrift niet uit het oog zal worden verloren. Wij stellen ons vertrouwen op de Nederlandse kinderrechters, evenals op de hoven die in beroep moeten oordelen, dat zij zullen beseffen dat snelheid in deze een wezenlijk element is van het succes van de verdragsregelingen. De omstandigheid dat een bijzondere wet aan dit onderwerp is gewijd, kan daartoe bijdragen.

## **Artikelen (20 462)**

### *Artikel 4*

Verwezen moge worden naar hetgeen hiervoor onder 3 is medegedeeld.

### *Artikel 6*

Wij hebben bedoeld te zeggen, dat het inlassen van hoger beroep en cassatie in de procedure van artikel 6, waar het er dus om gaat de centrale autoriteit te bewegen een verzoek in behandeling te nemen of de behandeling van een reeds ingediend verzoek voort te zetten, zoveel vertraging zou kunnen opleveren dat de doeleinden van de verdragsregeling daarmee zouden worden gefrustreerd. Waarom de verzoekende ouder geen haast meer zou hebben met de procedure is ons niet geheel duidelijk kunnen worden. Maar in elk geval stellen wij vast dat de fractie van de V.V.D. op dit punt geen andere visie heeft dan wij, namelijk dat de procedure van artikel 6 zo kort mogelijk moet worden gehouden.

### *Artikel 14*

Ter verduidelijking van het eerste lid van dit artikel moge dienen dat het woordje «het» slaat op «dat kind» dat even tevoren wordt genoemd. Het woordje «daarvan» slaat op «omgangsrecht». Ons lijkt de gekozen redactie voldoende duidelijk. De Raad van State, een advieslichaam dat op redactionele aspecten van wetsvoorstellen doorgaans zeer nauwgezet pleegt te letten, heeft daarover geen opmerking gemaakt.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. van den Broek