

Vergaderjaar 2010–2011

32 358

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 september 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag waarin de leden van de SP-fractie nog enige vragen hebben gesteld over met name de relatieve bevoegdheid in internationale omgangszaken. Op deze vragen, waar de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks zich bij aansluiten, ga ik graag in.

2. Relatieve bevoegdheid bij internationale omgangsregeling

Het voorgestelde artikel 11 van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering regelt dat de kinderrechter in de rechtbank Den Haag uitsluitend bevoegd is tot het behandelen van zaken van internationale kinderontvoering. In het tweede lid wordt bepaald dat dit – de uitzonderingen daar gelaten – niet geldt voor internationale omgangsregelingen, zo lezen de leden van de **SP**-fractie. Daar blijft de reguliere relatieve competentie van kracht. Deze leden stellen hierover enkele vragen. Zij wijzen erop dat in het voorlopig verslag namens de commissie een aantal argumenten genoemd zijn om ook de internationale omgangsregeling bij de Haagse kinderrechter te concentreren. Het antwoord van de regering op die argumenten overtuigt deze leden niet, vanwege de volgende redenen. Allereerst zou volgens de regering de Centrale Autoriteit in omgangszaken niet verplicht zijn te bemiddelen. In artikel 21 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag staat echter dat voor een verzoek tot regeling van omgangsrecht, het Verdrag van overeenkomstige toepassing is, zo stellen deze leden. De leden van de SP-fractie vragen om een reactie hierop.

Mogelijk is hier sprake van een misverstand. Ik lees artikel 21, tweede lid, jo. artikel 7, tweede lid, aanhef en onder c, van het Verdrag zo dat de Centrale autoriteit hetzij rechtstreeks, hetzij via tussenkomst van een andere instantie, alle passende maatregelen moet nemen om een schikking in der minne te bereiken. Dat betekent mijns inziens dat de Centrale autoriteit niet verplicht is zelf te bemiddelen tussen de ouders om tot overeenstemming te komen. Dat kan worden overgelaten aan andere instanties of organisaties. Wat de Centrale autoriteit wel zal doen is het geven van (juridische) informatie en wijzen op de mogelijkheid van mediation, waarbij kan worden verwezen naar het Centrum Internationale Kinderontvoering of het Juridisch Loket. Daarnaast is er in de verkorte procedure de mogelijkheid van mediation naast rechtspraak. Zoals aangegeven in de Memorie van Antwoord handelt de Centrale autoriteit daarmee conform genoemde bepaling.

De leden van de SP-fractie wijzen er verder op dat de regering in de memorie van antwoord ook stelt dat iedere rechtbank internationale omgangsregelingzaken kan behandelen en dat zij vervolgens schrijft: «Met het oog op erkenning in het buitenland kan het raadzaam zijn om na te gaan in hoeverre de buitenlandse rechter bereid is de door de ouders overeengekomen of in de uitspraak vastgelegde omgangsregeling te bevestigen (...)»¹. Als er nu iets is waarvoor juist speciale expertise geboden is, is het wel het contact met een rechter in het buitenland, menen de leden van de SP-fractie.

Graag merk ik daarover het volgende op. Inderdaad betreft de beoogde concentratie van rechtspraak alleen de gevallen van internationale kinderontvoering. In de gevallen dat een Nederlandse rechter wordt geadieerd in verband met een grensoverschrijdende omgangsregeling, is deze internationaal bevoegd als het kind zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft. De tenuitvoerlegging van de uitspraak is dan een interne kwestie en contact met de rechter in het buitenland is niet aan de orde. De hierboven aangehaalde zin uit de memorie van antwoord betreft de situatie dat de ouders in het kader van een mediation volgend op een verzoek tot teruggeleiding de afspraak hebben gemaakt dat het kind teruggaat naar het land van herkomst en een omgangsregeling zijn overeengekomen. De gewone verblijfplaats van het kind is dan steeds het land van herkomst geweest. In beginsel is derhalve de buitenlandse rechter bevoegd te beslissen over de omgang. De Haagse rechter kan als rechter die over het teruggeleidingsverzoek oordeelt, wel, zoals is aangegeven in de memorie van antwoord, de tussen partijen gemaakte afspraken in zijn uitspraak vermelden en zo nodig bij wijze van voorlopige

¹ Kamerstukken I 2010/11, nr. C, p. 4.

maatregel in het dictum ervan opnemen voor zover de ouders hier gezamenlijk om verzoeken. Omdat de gewone verblijfplaats in het buitenland is, vindt ook daar de tenuitvoerlegging van de Nederlandse uitspraak plaats. Om die reden kan het raadzaam zijn om na te gaan in hoeverre de buitenlandse rechter bereid is de door de ouders overeengekomen en eventueel in de uitspraak vastgelegde omgangsregeling te bevestigen.

Als alle rechtbanken het contact met een rechter in het buitenland moeten kunnen leggen, rijzen bij de leden van de SP-fractie de volgende praktische vragen. Dient het contact te verlopen via de liaisonrechter in het buitenland? Zo ja, hoe dient men die te vinden? Hoe dient men te communiceren met een rechter in het buitenland? Dient dat te worden opgelost door middel van een tolkentelefoon? Deze leden menen dat het oplossen van deze problemen in de tijd die voor een *nationale* omgangsregeling beschikbaar is, al onmogelijk is – als het al lukt om een bevredigend contact met een buitenlandse rechter tot stand te brengen. Zoals hierboven uiteengezet verwijst de zin in de memorie van antwoord over contact met de buitenlandse rechter naar de situatie dat de Haagse rechter in het kader van een teruggeleidingsverzoek tussen partijen gemaakte afspraken over die teruggeleiding naar het land van herkomst en over omgang in zijn uitspraak opneemt. De zin slaat dus juist niet op alle rechters in Nederland die met internationale omgang te maken krijgen. Volledigheidshalve merk ik op dat in het algemeen geldt dat een Nederlandse rechter die contact wil leggen met een buitenlandse rechter, dit doet door tussenkomst van de ingevolge artikel 24 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming aangewezen liaisonrechter die deze contacten faciliteert. De liaisonrechter wordt ondersteund door het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK), gevestigd bij de rechtbank te Den Haag. Het BLIK geniet bij de rechtbanken landelijke bekendheid. Op INTRO, de interne website van de rechtbanken, is er een aparte link naar het BLIK. Het BLIK is voor rechters heel toegankelijk via e-mail of per telefoon. Het BLIK heeft desgevraagd laten weten dat de ervaringen met het leggen van contact met buitenlandse rechters over het algemeen positief zijn.

De leden van SP-fractie wijzen er voorts op dat de regering het verder goed verdedigbaar acht om bij wijze van voorlopige maatregel, de tussen partijen afgesproken omgangsregeling op te nemen in het dictum van het teruggeleidingsbevel. Dat is dan een zogenaamde «versta-beslissing», aldus deze leden. Zij vragen of de regering het ook mogelijk acht om een omgangsregeling in het dictum op te nemen als partijen daarover geen overeenstemming hebben bereikt.

Wanneer de Nederlandse rechter al dan niet bij wijze van voorlopige maatregel de tussen de ouders overeengekomen omgangsregeling opneemt in het dictum van het teruggeleidingsbevel, is dat een volwaardig deel van dat dictum. Als een situatie zich binnen de EU (met uitzondering van Denemarken) afspeelt, kunnen ouders ingevolge artikel 12, derde lid, van Verordening Brussel IIbis een geschil over de omgangsregeling aan de Nederlandse rechter voorleggen indien het kind een nauwe band heeft met Nederland, met name omdat een van de personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen, zijn gewone verblijfplaats in Nederland heeft of omdat het kind onderdaan is van Nederland en de ouders een forumkeuze voor deze rechter doen. Bovendien moet de rechtsmacht van de Nederlandse rechter door het belang van het kind worden gerechtvaardigd. Is aan deze eisen voldaan, dan mag de Nederlandse rechter zijn eigen oordeel over de omgang uitspreken ook zonder dat er overeenstemming over die omgang bestaat tussen partijen. Gaat het om een niet-EU situatie, bijvoorbeeld omdat het kind teruggaat naar het land van zijn gewone verblijfplaats buiten de EU, dan bestaat bij een geschil over de omgang deze rechtsmacht van de Haagse rechter

gebaseerd op forumkeuze door de ouders niet. De internationale bevoegdheid aangaande een geschil over de omgangsregeling ligt dan bij de rechter van dat andere land. In de regel is bij een niet door middel van mediation op te lossen geschil over de omgangsregeling, onderzoek nodig door een kindbeschermingsorganisatie in het land van de gewone verblijfplaats van het kind. Daardoor is een voorlopige maatregel ter zake minder opportuun.

Gaat het om een niet-EU situatie waarbij het verzoek tot teruggeleiding naar een niet-EU-land wordt afgewezen, dan heeft het kind gewone verblijfplaats in Nederland en is de rechter van de gewone verblijfplaats van het kind bevoegd. Volledigheidshalve wijs ik nog op artikel 270, eerste lid (slotzin) van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Als een rechter meent dat niet hij, maar een andere rechter van gelijke rang bevoegd is en naar de desbetreffende rechtbank wil verwijzen, kan deze verwijzing niet plaatsvinden indien partijen hebben aangegeven dat zij geen verwijzing wensen. Dat betekent feitelijk dat wanneer aan de Haagse rechter in het verlengde van een verzoek tot teruggeleiding subsidiair een verzoek is voorgelegd om een omgangsregeling vast te stellen terwijl hij in wezen niet relatief bevoegd is, hij de zaak toch kan behandelen als de ouders hebben aangegeven geen verwijzing te willen.

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast naar de aantallen internationale omgangszaken. Bij concentratie van rechtspraak is een van de criteria dat de rechter, in zaken die specifieke kennis en ervaring vereisen, een minimum aantal zaken per jaar moet kunnen behandelen, aldus de leden van de SP-fractie. De specifieke kennis ligt in dit geval bij de liaisonrechtbank Den Haag. Hoe vaak wordt volgens de regering een verzoek tot internationale omgangsregeling ingediend zonder een teruggeleidingsverzoek? Als dat maar een paar keer per jaar is, hoe kunnen rechtbanken bij deconcentratie dan de vereiste expertise opbouwen, zo vragen deze leden. Daarbij denken zij ook aan het hierboven aangehaalde voorbeeld van het contacteren van een rechter in het buitenland. Indien er inderdaad slechts een paar zaken per jaar zijn, dan lijkt het deze leden logisch – met het oog op het opbouwen en onderhouden van de kennis en expertise – dat er gekozen wordt voor concentratie in plaats van deconcentratie. Deze leden vragen om een reactie van de regering hierop en wijzen erop dat zij in dit verband vooral belangrijk achten dat alle spelers in het veld die rechtstreeks bij de materie betrokken zijn, van mening zijn dat de internationale omgangszaken in Den Haag geconcentreerd moet worden. Daarbij verwijzen de leden van de SP-fractie naar stukken en mededelingen die zij hebben ontvangen van het Centrum Internationale Kinderontvoering, de Haagse liaisonrechters en de vereniging voor kinderonvoeringsadvocaten. Ook wijzen deze leden erop dat de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in hun adviezen spreken over «beslissingen in HKOV»-zaken, zonder onderscheid te maken tussen teruggeleidingsverzoeken en omgangsverzoeken en dat de NVvR erop wijst dat het om 10 tot 20 zaken per jaar gaat, doelend op «beslissingen in HKOV zaken». Ten slotte schatten deze leden in dat er minder dan één internationaal omgangsverzoek per jaar binnen komt, dat niet gekoppeld is aan een teruggeleidingsverzoek. Zij vragen of de regering – zo zij nog niet overtuigd is van de noodzaak tot concentratie van de internationale omgangsverzoeken – bereid is om de NVvR en Raad voor de rechtspraak zelf te bevragen op de aantallen internationale omgangsverzoeken die niet zijn gekoppeld aan een teruggeleidingsverzoek. Ook willen de leden van de SP-fractie graag van de regering willen weten waarom zij vasthoudt aan het ingenomen standpunt, zeker nu het zal gaan om waarschijnlijk niet meer dan één zaak per jaar.

Mij is bekend dat het Centrum Internationale Kinderontvoering, de Haagse liaisonrechter en de Vereniging voor kinderonvoeringsadvocaten

geporteerd zijn voor een concentratie van rechtsmacht als het gaat om omgangszaken. In zijn advies van 15 oktober 2009 stelt de Raad voor de rechtspraak dat «geen bezwaar bestaat tegen concentratie van HKOV-teruggeleidingszaken bij één rechtbank en één gerechtshof». De Raad beperkt zich daarbij dus wel degelijk tot teruggeleidingszaken. In 2010 is door de Nederlandse Centrale autoriteit viermaal een omgangszaak aanhangig gemaakt bij de Nederlandse rechter, die niet gekoppeld was aan een teruggeleidingsverzoek. Daarnaast zijn er internationale omgangsverzoeken die niet door de CA aanhangig worden gemaakt. Navraag bij de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak heeft geleerd dat het eventuele internationale aspect van omgangszaken niet separaat wordt geregistreerd, zodat niet kan worden gezegd hoeveel procedures inzake een internationale omgangsregeling bij een rechtbank aanhangig zijn gemaakt in een bepaald jaar. Het exacte aantal acht ik in casu echter minder relevant. Concentratie van rechtspraak kan slechts in bijzondere omstandigheden aan de orde zijn. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven zie ik in teruggeleidingszaken – in navolging van het advies van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht – een dergelijke bijzondere omstandigheid aanwezig. De reden daarvoor ligt vooral hierin dat het bij teruggeleidingszaken standaard gaat om uiterst gevoelige en spoedeisende zaken waarin een grote expertise is vereist. Om die reden is ook de nieuwe verkorte procedure met de mogelijkheid van mediation ingevoerd, waarvoor qua kennis en organisatie een «geoliede machine» nodig is.

Bij internationale omgangsregelingen speelt die gevoeligheid en spoedeisendheid niet in gelijke mate als bij teruggeleidingszaken. In de eerste plaats is bij een verzoek tot vaststelling of wijziging van een internationale omgangsregeling (anders dan als voorlopige maatregel) sprake van een vaste verblijfplaats van het kind in Nederland. Het begrip «internationale omgangszaak» kan daarnaast betrekking hebben op allerlei verschillende situaties. Het kán gaan om een situatie waarin het verzoek om omgang wordt gedaan in het kader van een teruggeleidingsverzoek. Het kan echter ook gaan om een verzoek tot vaststelling of wijziging van een omgangsregeling bijvoorbeeld omdat een van de ouders verhuist naar een ander land en partijen er niet in slagen over een (nieuwe) omgangsregeling tot overeenstemming te komen. In dat geval kan de rechterdie ook over interne omgangszaken oordeelt hierover een oordeel geven. Denkbijvoorbeeld aan een verzoek tot omgang van een in Aken (Duitsland) gevestigde vader met zijn in Maastricht wonende zoon. Het is dan efficiënter voor alle partijen om bij de rechter in Maastricht te procederen, ook omdat die beter zicht heeft op de situatie ter zake. Ook als een omgangsverzoek wel wordt gedaan in het kader van een teruggeleidingsprocedure ben ik nog niet overtuigd van de noodzaak van concentratie. Zoals gezegd, kunnen ouders in het kader van een teruggeleidingsprocedure al dan niet na mediation tot een afspraak komen over de omgangsregeling en over de bevoegdheid van de Haagse rechtbank (forumkeuze). Die afspraak kan de Haagse rechtbank in een beschikking neerleggen. Dat kan zowel als het kind in Nederland blijft als wanneer het kind wordt teruggeleid naar het land van zijn gewone verblijfplaats. Graag verwijs ik ter zake naar het voorgaande en naar paragraaf 3 van de memorie van antwoord. Blijft het kind in Nederland en zijn de ouders het niet eens over de omgangsregeling, dan ontstaat er een lastige situatie. In de regel zijn de ouders het dan meestal ook niet eens geworden over de teruggeleiding van het kind, met diensgevolge een verscherpte verhouding tussen de ouders. Mogelijk hebben het kind en de achterblijvende ouder elkaar al langere tijd niet gezien, waardoor de omgang langzaam moet worden opgestart, al dan niet na onderzoek van de plaatselijke vestiging van de Raad voor de Kinderbescherming en met de hulp van de plaatselijke bureau jeugdzorg. Mogelijk moeten meerdere

zittingen plaatsvinden. Volgens de gewone regels inzake relatieve bevoegdheid moet de Haagse rechter in zo'n geval verwijzen naar de rechter van de gewone verblijfplaats van het kind. Zoals hiervoor uiteengezet, vindt verwijzing niet plaats als beide ouders aangeven die verwijzing niet te willen en de voorkeur te geven aan behandeling van het omgangsverzoek door de Haagse rechter (artikel 270 Rv). Alleen als partijen het ook daar niet over eens zijn, verwijst de Haagse rechter naar de rechter van de gewone verblijfplaats van het kind.

Internationale omgangszaken verschillen mijns inziens niet zodanig van nationale omgangszaken dat dit concentratie van rechtspraak rechtvaardigt. Het enkele feit dat sprake is van een internationale situatie, acht ik een onvoldoende reden om tot concentratie over te gaan. Dat klemmt temeer nu zo nodig de hulp en kennis van het BLIK kan worden ingeroepen. Met betrekking tot de omgangsprocedure acht ik alles overwegende een concentratie van rechtspraak daarom minder opportuun. Ik ben wel bereid om de situatie na concentratie van de teruggeleidingszaken nauwlettend in de gaten te houden om te zien of zich bij internationale omgangsverzoeken in het kader van een teruggeleidingsverzoek problemen voordoen. Blijkt dat het geval, dan kan de wet alsnog op dit punt worden aangepast.

3. Kinderbeschermingsmaatregelen

De leden van de SP-fractie hebben tot slot nog vragen gesteld over een opmerking op pagina 2 van de memorie van antwoord met betrekking tot kinderbeschermingsmaatregelen. Hoewel deze leden zich kunnen vinden in de schrapping van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit, vragen zij zich af waarom in het rijtje over die schrapping ook de kinderbescherming wordt genoemd. Deze leden vragen zich af of hier sprake is van een verschrijving of een vergissing en, zo nee, waar dan aan wordt gedacht nu het indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling, ontheffing van het gezag (in de toekomst gezagsbeëindiging genoemd) of voorlopige voogdij toch primair een taak is van de overheid, ter bescherming van een minderjarige. Het wordt toch niet de bedoeling dat de bevoegdheid daartoe in internationale zaken bij de andere ouder wordt gelegd, zo vragen deze leden. Deze leden vragen een toelichting van de regering.

Graag verduidelijk ik de verantwoordelijkheid van de Staat en de Centrale autoriteit in de situatie dat een in het buitenland uitgesproken maatregel van pleegzorg in Nederland moet worden uitgevoerd omdat een ouder met het kind naar ons land is vertrokken of wanneer in Nederland een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing is uitgesproken die in het buitenland moet worden voortgezet. Zoals aangegeven in de memorie van antwoord speelt de Centrale autoriteit hierin een centrale rol, zowel bij kortdurende pleegzorg als bij een plaatsing in een pleeggezin. Bij een plaatsing van een buitenlands kind in een pleeggezin of een instelling in Nederland (artikel 10 Uitvoeringswet) gaat het initiatief hiertoe uit van de centrale autoriteit (of de andere daartoe aangewezen autoriteit) van het land van herkomst. De beslissing van die autoriteit om dat kind in Nederland te plaatsen, mag niet worden genomen zonder de instemming van de Nederlandse Centrale autoriteit. Mocht (al dan niet naderhand) blijken dat een buitenlandse maatregel inzake de pleegzorg in een Nederlandse context niet goed kan worden uitgevoerd, dan kan het geïndiceerd zijn om de Nederlandse rechter te vragen om een (aan de Nederlandse situatie aangepaste) maatregel. Bij het entameren van een dergelijke gerechtelijke procedure voor de Nederlandse rechter heeft de Centrale autoriteit straks niet meer een procesvertegenwoordigende bevoegdheid. Op grond van artikel 6 van de Uitvoeringswet internationale

kinderbescherming kan dat ook worden overgelaten aan de Raad voor de Kinderbescherming, die een rekwesterende bevoegdheid heeft. Bijvoorbeeld een betrokken Bureau Jeugdzorg kan de zaak aankaarten bij de Raad voor de Kinderbescherming. Dat laat onverlet de taken van de Centrale autoriteit genoemd in met name de artikelen 54 en 55 van de Verordening Brussel IIbis, de artikelen 29 tot en met 32 HKBV en de artikelen 4 tot en met 8 van de Uitvoeringswet internationale kinderopvoering. Het gaat dan onder meer om een goede informatie-uitwisseling met andere centrale autoriteiten, het faciliteren van ouders om een schikking te bereiken (zie hiervoor in par. 2), het voorlichten en waar nodig verwijzen van ouders, het verlenen van bijstand bij het opsporen van een kind, het uitbrengen van een rapport over de situatie van een kind in Nederland of het vragen van een dergelijk rapport aan de centrale autoriteit in het buitenland omtrent een aldaar verblijvend kind.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven