

Vergaderjaar 2011–2012

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

G

TWEEDE NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 oktober 2011

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede nader voorlopig verslag waarin de leden van de SP-fractie nog een aantal vragen hebben gesteld over met name de relatieve bevoegdheid in internationale omgangszaken. Op deze vragen ga ik graag in.

2. Relatieve bevoegdheid bij internationale omgangsregeling

De leden van de SP-fractie benadrukken dat het hele veld – al diegenen die ooit zijn of worden betrokken bij een, bij de centrale autoriteit aangekaarte internationale omgangsregeling – van oordeel is dat de internationale omgangsproblematiek overduidelijk thuishoort bij de liaisonrechter in Den Haag. Dit zou volgens allen zeer in het belang van alle betrokkenen zijn. Daarnaast gaat het slechts om een enkele internationale omgangszaak per jaar, naar de overtuiging en ervaring van deze leden nog niet eens ieder jaar een zaak.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke praktische reden zij heeft om vast te houden aan het eenmaal ingenomen standpunt. Er vanuit gaand dat het geen kwestie is van niet het ongelijk willen toegeven, vragen deze leden de regering wat haar dan wel drijft. Deze leden zien geen enkel praktisch probleem deze zaken enkel te laten behandelen door de liaisonrechter in Den Haag en hebben in de stukken ook niets in die richting gevonden. De enkele omgangszaak die voor behandeling in Den Haag in aanmerking komt kan onmogelijk het systeem te zwaar belasten. Tegelijkertijd zijn niet alleen het kind en zijn ouders gebaat bij behandeling door de gespecialiseerde kinderrechter in Den Haag, maar ook andere rechtbanken omdat zij worden bevrijd van een probleem waarvoor zij de noodzakelijke toerusting niet in huis hebben of kunnen hebben, aangezien dergelijke zaken slechts incidenteel voorkomen. Op één zaak elke vier jaar kan een rechtbank immers onmogelijk expertise opbouwen. Graag een concreet, feitelijk antwoord van de regering.

Als reeds toegelicht bij de eerste nadere memorie van antwoord kan het begrip «internationale omgangszaken» betrekking hebben op allerlei verschillende situaties. Het kan 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. Gewezen zij nogmaals op het voorbeeld dat in de eerste nadere memorie van antwoord is gegeven: 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. Het aantal internationale omgangszaken is mij onbekend, simpelweg omdat hierover geen cijfers worden bijgehouden. Gelet alleen al op de lengte van de Nederlandse grenzen en het aantal scheidingen per jaar waarbij kinderen zijn betrokken – volgens het CBS in 2009: 16 490 en in 2010: 19 628 – betreft het aantal «internationale echtscheidingen en omgangszaken» mogelijk een tiental, honderdtal of wellicht zelfs een duizendtal zaken per jaar. Het betreft dus zeer waarschijnlijk niet een beperkt aantal zaken per jaar. Het is voor een internationale omgangszaak niet onderscheidend of één van de ouders een verzoek om bijstand aan de Centrale Autoriteit heeft gericht. Ouders hebben de mogelijkheid om dit te doen, maar zij zijn hiertoe geenszins verplicht. In internationale omgangszaken «sec», dat wil zeggen omgangszaken die los staan van teruggeleidingszaken, wordt de Centrale Autoriteit maar weinig door ouders ingeschakeld. Zoals in de eerste nadere memorie van antwoord is aangegeven, is in 2010 door de Centrale Autoriteit slechts viermaal een omgangszaak bij de rechter aanhangig gemaakt die niet was gekoppeld aan een teruggeleidingsverzoek. Ouders lossen hun geschil veelal zelf – zonder bijstand van de Centrale Autoriteit – op, al dan niet met behulp van de rechter (van de gewone verblijfplaats van het kind). Voor veel ouders zou een concentratie niet wenselijk of zelfs belastend zijn, alleen al met het oog op de reisaf-

stand voor alle betrokkenen en de daarmee verbonden tijd en kosten. Dit klemmt te meer met het oog op het feit dat er in één zaak meerdere zittingen nodig kunnen zijn. De «buitenland-component» hoeft bovendien geen bijzonderheid of probleem te vormen, noch voor de ouders, noch voor de rechter. Om deze redenen acht ik uit praktisch oogpunt een concentratie van internationale omgangszaken onwenselijk. Uit het voorgaande blijkt dat concentratie van internationale omgangszaken niet in de rede ligt, gelet op de criteria die de Raad voor de rechtspraak voor concentratie van rechtspraak heeft geformuleerd. Rechterlijke concentratie is – aldus het Toetsingskader rechterlijke concentratie van de Raad voor de rechtspraak – alleen wenselijk in het geval (i) de behandeling van een categorie zaken bijzondere expertise vereist en (ii) zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient. Bij internationale omgangszaken is aan beide criteria niet voldaan.

De leden van de SP-fractie verstaan in dit verband onder internationale omgangszaken niet die zaken waarin ouders ten overstaan van de Nederlandse rechter tegen elkaar procederen over de omgang. Dat komt met enige regelmaat voor, maar over die zaken gaat het hier wat hen betreft niet. De regering stelt dat in 2010 door de Nederlandse Centrale autoriteit viermaal een omgangzaak aanhangig is gemaakt bij de Nederlandse rechter, die niet gekoppeld was aan een teruggeleidingsverzoek. Deze leden geven toe dat dit meer zaken zijn dan zij dachten, maar nog steeds te weinig om in dit soort zaken expertise op te bouwen: per rechtbank is dat dus inderdaad minder dan een zaak per jaar. Dit soort zaken heeft volgens deze leden een ander karakter dan internationale omgangszaken, waarin de ouders een conflict over de omgang met elkaar uitvechten voor de Nederlandse rechter. Iedere Nederlandse rechter is zeer wel in staat om die zaken adequaat te behandelen. Het gaat hier echter, zo stellen deze leden, om de omgangszaken die bij de Centrale autoriteit binnen komen, zaken die genoemd zijn in artikel 21 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Dit zijn specifieke zaken: het kan zijn dat de buitenlandse verzoeker afziet van teruggeleiding, maar wel een omgang wil. Anders dus dan bij standaard internationale omgangszaken, doen zich hier specifieke problemen voor. Een probleem kan bijvoorbeeld zijn, aldus deze leden, dat de ontvoerende ouder met het kind in Nederland is ondergedoken. De achtergebleven ouder kent dan de verblijfplaats niet en kan deze soms niet kennen omdat betrokkene bijvoorbeeld in een «blijf van m'n lijf huis» is ondergedoken. Een ander probleem kan zijn dat de verzoeker er geen vertrouwen in heeft dat een bij de gewone relatief competente rechter afgesproken, of door deze rechter opgelegde omgangsregeling, zal worden nagekomen. Dan komt, met betrekking tot de executie weer de specifieke expertise van de Haagse liaisonrechter om de hoek kijken. In die zaken is artikel 7, tweede lid, onder c van het Haags Kinderontvoeringsverdrag van toepassing. De leden van de SP-fractie vragen een reactie van de regering op de geconstateerde specifieke problematiek en het te geringe aantal zaken om de daarvoor benodigde expertise op te bouwen. Bij de beantwoording van deze vragen moet voorop worden gesteld dat het enkele feit dat een ouder een verzoek doet aan de Centrale Autoriteit om bijstand ex artikel 21 HKOV 1980 bij het vaststellen of wijzigen van een omgangsregeling, een zaak niet specifiek of onderscheidend maakt van andere internationale omgangszaken. Een ouder kan bij een internationale omgangzaak een verzoek doen om bijstand aan de Centrale Autoriteit, maar is hiertoe, zoals hiervoor opgemerkt, niet verplicht. Aan het doen van dit verzoek zijn, zeker na het beëindigen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale Autoriteit, ook geen gevolgen verbonden voor de procedure inzake de omgang.

Omgangszaken kennen een eigen problematiek. Internationale omgangszaken verschillen daarin niet zonder meer zodanig van nationale omgangszaken, dat daarvoor bijzondere expertise van de rechter is vereist. Dit geldt ook voor de omgangszaken waarvoor bijstand is gevraagd aan de Centrale Autoriteit. Of deze bijstand wordt gevraagd, hangt ten slotte van de ouder zelf af en niet van de inhoud van de zaak. De problemen die de vraagsteller opwerpt als specifiek aan internationale zaken waarin bijstand is gevraagd aan de Centrale Autoriteit, doen zich voor bij alle omgangszaken, nationaal of internationaal. Het onderduiken van ouders (in blijf-van-mijn-lijf-huizen) of het belemmeren van omgang door het achterhouden van kinderen komt – helaas – ook voor in problematische omgangszaken zonder internationale component. Vertrouwen in de rechter of in het naleven van de door de rechter vastgestelde omgangsregeling staat evenzeer los van de internationale component van de zaak en vormt evenmin een reden tot concentratie van rechtspraak. Zou er al bijzondere expertise zijn vereist in verband met het internationale karakter van de zaak, dan kan, zoals aangegeven in de nadere memorie van antwoord, het BLIK bovendien worden ingeschakeld. Ik zie derhalve noch op formele, noch op materiële gronden reden voor een andere behandeling – concentratie van rechtspraak – van internationale omgangsverzoeken waarvoor de bijstand van de Centrale autoriteit is gevraagd op grond van artikel 21 HKOV 1980 en internationale omgangsverzoeken waarin dit niet is gebeurd.

Voor internationale omgangsverzoeken die zijn gelieerd aan teruggeleidingszaken zou concentratie van rechtspraak kunnen worden overwogen. Het betreft omgangsverzoeken in zaken waarin de ouders het niet eens zijn over de bevoegde rechter en waarin een kind – blijkens de uitkomst van de teruggeleidingsprocedure – zijn gewone verblijfplaats heeft in Nederland. Overtuigd van de noodzaak van concentratie ben ik, zoals reeds in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord aangegeven, ook in deze zaken niet. Dit geldt zowel voor wat betreft de vermeende vereiste bijzondere expertise van de rechter, als voor wat betreft de wenselijkheid van concentratie voor het betrokken kind en de betrokken ouders. Als eerder toegezegd zal ik de aankomende periode in nauw gesprek blijven met de betrokkenen in het veld – het Bureau Liaisonrechter, de advocaten gespecialiseerd in kinderonvoeringszaken en het Centrum Internationale Kinderontvoering – om aan de hand van concrete zaken te bezien of concentratie van internationale omgangszaken, die zijn gelieerd aan teruggeleidingszaken wenselijk is. Blijkt uit een aantal concrete zaken dat dit zo is, dan zal ik alsnog een wettelijke voorziening treffen.

Volgens artikel 21 jo. artikel 7, tweede lid, onder c van het Haags Kinderontvoeringsverdrag moet de Centrale autoriteit passende maatregelen nemen om te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of dat een schikking in der minne wordt bereikt, constateren de leden van de SP-fractie. De Centrale autoriteit hoeft dit – zo volgt ook uit een uitspraak van de Rechtbank Utrecht – zeker niet zelf te doen.¹ Het is wel een verplichting die in andere – al dan niet internationale zaken – niet bestaat en die de gewone, relatief competente rechter, over het hoofd zou kunnen zien nu deze zaken zich presenteren als gewone internationale zaken. De Centrale autoriteit verschijnt immers niet meer ter zitting. De leden vragen of zij het zo moeten zien dat de Centrale autoriteit de zaak bij binnenkomst verwijst naar het Centrum Internationale Kinderontvoering? Of adviseert de Centrale autoriteit eerst om een advocaat te nemen? Wijst de Centrale autoriteit dan op de vereniging van kinderonvoeringsadvocaten? Indien er een overeenkomst tot stand komt en de ouders willen deze in een rechterlijke uitspraak bevestigd zien, moeten zij dan – als zij nog geen advocaat hebben – een advocaat in de arm nemen, die vervolgens bij de relatief competente rechtbank een verzoekschrift indient? Of verwijst de

¹ Rb. Utrecht 13 april 2005, *LJN* AT3895.

Centrale autoriteit meteen naar de relatief bevoegde rechtbank in het vertrouwen dat de rechter eerst mediation zal inzetten? Dat zal dan gaan om een mediator die bij die rechtbank bekend is en niet altijd een van het Centrum Internationale Kinderontvoering. Terwijl daar juist de specifieke expertise ligt in dit soort zaken, waarbij ook te denken valt aan bijvoorbeeld taal- en cultuurkennis. Graag een beschrijving van de feitelijke gang van zaken als een verzoek gebaseerd op artikel 21 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag binnen komt bij de Centrale autoriteit en wordt doorgeleid naar de relatief bevoegde rechter.

Graag ga ik op deze vragen in. Wanneer bij de Centrale Autoriteit een verzoek in de zin van artikel 21 HKOV 1980 binnenkomt, vindt een intake plaats en wordt onderzocht of is voldaan aan de formele vereisten aan het HKOV 1980. Onderzocht wordt bijvoorbeeld of de betrokken minderjarige jonger is dan 16 jaar oud. Indien nodig wordt bij de verzoeker nadere informatie opgevraagd. De Centrale Autoriteit kan zorg dragen voor eventueel benodigde vertalingen en wijst op de mogelijkheid van mediation met verwijzing naar het Centrum Internationale Kinderontvoering. Daarnaast wijst de Centrale Autoriteit de verzoeker erop dat voor het voeren van een eventuele gerechtelijke procedure, de tussenkomst van een advocaat is vereist. Voor het vinden van een advocaat verwijst de Centrale Autoriteit naar het Centrum Internationale Kinderontvoering, naar de verschillende verenigingen van advocaten die zijn gespecialiseerd in het scheidings- en omgangsrecht en naar Juridisch Loket. De verzoeker beslist samen met zijn advocaat of er inderdaad een gerechtelijke procedure volgt. Tijdens de gerechtelijke procedure kan de rechter kan verwijzen naar de mediation naast rechtspraak.

Mochten de ouders bijvoorbeeld door mediation tot overeenstemming komen over de omgangsregeling en zij deze geformaliseerd willen zien door een rechter, dan kan de omgangsregeling in een gerechtelijke procedure aan de rechter worden voorgelegd en door hem in een uitspraak worden opgenomen. Daarvoor is dan de tussenkomst van een advocaat nodig.

3. Tot slot

De leden van de SP-fractie willen ten slotte ook een aantal opmerkingen maken over de situatie waarbij er een teruggeleidingsverzoek binnen is gekomen bij de Haagse Kinderrechter, met een subsidiair verzoek tot het treffen van een omgangsregeling.¹ Stel dat het teruggeleidingsverzoek wordt afgewezen en de Haagse rechtbank is voor de omgangsregeling niet bevoegd. De regering wijst op artikel 270 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, inhoudende dat er geen verwijzing kan plaatsvinden wanneer ouders hebben aangegeven geen verwijzing te wensen. Naar de inschatting van deze leden zal een van de ouders – veelal de ouder wiens teruggeleidingsverzoek is afgewezen – altijd een voordeel zien in het adriëren van een andere rechter: een nieuw gezicht, een nieuwe kans! Forumkeuze bij vechtende ouders leidt in de praktijk zelden tot een gezamenlijke keuze voor een andere dan de regulier bevoegde rechter. In wiens belang acht de regering deze bevoegdheidsregeling?

De bevoegdheidsregeling ex artikel 270 lid 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is in het voordeel van de ouders die het er met elkaar over eens zijn, dat zij geen verwijzing naar de rechter van de gewone verblijfplaats van het kind wensen. In die gevallen kan de Haagse rechter de zaak niet verwijzen naar de rechtbank van de gewone verblijfplaats van het kind. Ik ben het met de vraagsteller eens dat ouders die er samen niet uit *willen* komen, alles kunnen aangrijpen om hun conflict verder op scherp te stellen, ook een bevoegdheidsregeling. Anders dan de vraagsteller meent, denk ik echter dat niet zonder meer kan worden gesteld dat het voor een ouder van wie het teruggeleidingsverzoek is afgewezen, altijd wenselijk zal zijn om naar een andere relatief bevoegde

¹ Zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 32 358, E, p. 4.

rechter te gaan. Dit hangt af van de bijzondere omstandigheden van het geval, die ook praktisch kunnen zijn. Moet een ouder via Schiphol naar Nederland komen, dan is het voor hem of haar wellicht prettiger om in Den Haag te procederen dan in Leeuwarden. Het is ook mogelijk dat de rechter in het kader van de beslissing over de teruggeleiding al heeft duidelijk gemaakt dat omgang tussen het kind en de ouder bij wie het kind niet woont van groot belang is. Ook dit kan voor een ouder een reden zijn om niet naar een andere rechtbank te gaan (die van de gewone verblijfplaats van het kind). Hierbij is van belang dat een teruggeleidingsverzoek van heel andere aard is dan een verzoek om omgang. Beide verzoeken vragen een beoordeling op hun eigen merites. Een verzoek om omgang – zou deze door de Rechtbank 's Gravenhage worden behandeld – vergt hoe dan ook een nieuwe afweging los van die over de teruggeleiding.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven