

Vergaderjaar 2005–2006

30 072

Internationale kinderontvoering

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2006

Bijgaand treft u aan het rapport «Internationale kinderontvoering: Onderzoek naar de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief», opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, 2006)¹.

Tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg op 30 juni 2005 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 98, blz. 5970–5973) zijn drie moties over internationale kinderontvoering door uw Kamer aangenomen. Op deze moties ga ik hieronder in. Daarmee kom ik tegemoet aan de wens van de vaste commissie van Justitie in haar brief van 9 februari 2006 (kenmerk 06-Just-B-9) om geïnformeerd te worden over de voortgang van deze moties.

Tijdens het Algemeen Overleg op 22 juni 2005 (kamerstuk 30 072, nr. 9) heb ik toegezegd uw Kamer jaarlijks een overzicht te geven van de beschikbare statistische gegevens met betrekking tot internationale kinderontvoering. De gegevens over het jaar 2005 treft u eveneens hierbij aan.

Rapport WODC over internationale kinderontvoering

In het onderzoek van het WODC is met name ingegaan op de oorzaken en motieven voor internationale kinderontvoering, preventie, de gang van zaken in de praktijk bij inkomende en uitgaande zaken (schikking en bemiddeling, contact van het kind met de andere ouder, snelheid van afhandelen), het welzijn van het kind na teruggeleiding, en de informatievoorziening.

Belangrijkste resultaten en conclusies

Hieronder volgen de belangrijkste resultaten en conclusies van het WODC.

- Het belangrijkste motief voor internationale kinderontvoering in algemene zin kan worden teruggebracht tot relatie- en/of echtscheidingsproblemen.
- Voorlichting over de juridische gevolgen van internationale kinder-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- ontvoering acht men belangrijk om de kans op kinderontvoering te verminderen.
- Er is een belangrijke rol voor bemiddeling weggelegd in de procedure rond het verzoek tot teruggeleiding. Op dit moment lijken veel organisaties bereid te zijn zo nodig een bemiddelende rol op zich te nemen.
 - Voor een zorgvuldige teruggeleiding is het van belang dat het kind goed wordt voorbereid en het contact met de beide ouders wordt gewaarborgd.
 - Veel waarde wordt gehecht aan een goede nazorg. De ideeën over de wijze waarop nazorg geregeld moet worden, lopen uiteen.
 - Verschillende deskundigen zijn van mening dat de uitvoering van het kinderontvoeringsverdrag door de Centrale autoriteit (hierna: CA), snel en deskundig verloopt. Ook zijn er kritische kanttekeningen. De CA zou zich actiever moeten opstellen, ook ten aanzien van een zorgvuldige teruggeleiding en het bieden van nazorg aan het kind. Ten aanzien van dit laatste aspect kan de vraag worden gesteld of dit een taak is van de CA, aldus het WODC.
 - Volgens een aantal deskundigen kampt de CA met een «imago-probleem»: de CA wordt gezien als te weinig humaan en strikt zakelijk. Daarnaast is er onvrede over bepaalde aspecten met betrekking tot het optreden van de CA, vooral op het gebied van communicatie en informatievoorziening.
 - De informatievoorziening wordt – zeker in de ogen van de betrokken ouders – als onvoldoende ervaren.
 - Vooral door de bij het onderzoek betrokken deskundigen is aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een expertisecentrum op het gebied van internationale kinderontvoering, waar de kennis en hulpverlening ten aanzien van internationale kinderontvoering gebundeld kunnen worden. Een dergelijk expertisecentrum lijkt in een behoefte te voorzien.

Aanbevelingen

Het WODC doet vijf aanbevelingen.

- 1 Bemiddeling bij internationale kinderontvoeringszaken naar of uit Nederland professionaliseren en verbinden aan een duidelijk omschreven tijdsspanne;
- 2 Indien sprake is van teruggeleiding naar Nederland: het kind en het gezin na de teruggeleiding volgen en structureel en actief nazorg aanbieden;
- 3 De CA dient duidelijker aan te geven wat haar werkwijze is, welke rol ze vervult en wat de ouders en betrokken instanties kunnen verwachten, zowel qua werkwijze als op het vlak van communicatie en informatie;
- 4 (Verbetering van) de informatievoorziening aan ouders;
- 5 Rekening houden met de behoefte die wordt uitgesproken door respondenten met betrekking tot de oprichting van een expertisecentrum internationale kinderontvoering.

Reactie op de aanbevelingen in het rapport

Aanbevelingen 1, 4 en 5

Deze aanbevelingen betreffen met name de informatievoorziening aan ouders en de professionalisering van bemiddeling. Recentelijk heb ik besloten om het subsidieverzoek ter zake van het op te richten Centrum Internationale Kinderontvoering (hierna: Centrum IKO) te honoreren. De komende drie jaar wordt een subsidie gegeven van € 350 000,- per jaar. Het Centrum IKO, dat op 1 juni 2006 zijn deuren opent, zal informatie en kennis verstrekken aan betrokkenen en professionals die in aanraking komen met kinderontvoering. Verder wordt door het Centrum IKO verwezen naar professionals met kennis en ervaring op dit gebied. Het

Centrum IKO kan daarnaast bij de bemiddeling (door een onpartijdige derde) een rol spelen. Dat kan door te verwijzen naar een bemiddelaar. In het geval de zaak al is aangemeld bij de CA, zal dat gebeuren in overleg met deze. Over het algemeen wordt het in het belang van het kind geacht dat het kind zo snel mogelijk terug gaat naar het land van herkomst. Het Haags Kinderontvoeringsverdrag en de Uitvoeringswet daarbij leggen terecht de nadruk op het met spoed behandelen van de zaak. Het bereiken van een minnelijke oplossing van het probleem is echter evenzeer in het belang van het kind, misschien nog wel meer. Op grond van het verdrag dient de CA een vrijwillige terugkeer van het kind of het (anderszins) bereiken van en schikking in der minne trachten te bewerkstelligen. Binnen welke termijn een minnelijke oplossing kan worden bereikt, kan per zaak verschillen. Het verbinden van de bemiddeling aan een duidelijke tijdspanne acht ik daarom minder wenselijk. Vanzelfsprekend waakt de CA wel over de voortgang van de zaak.

Aanbeveling 2

Het WODC bepleit bij teruggeleiding van een kind naar Nederland na ontvoerd te zijn geweest naar het buitenland, dat het kind en het gezin na de teruggeleiding worden gevolgd, en dat aan het kind en het gezin structureel en actief nazorg wordt aangeboden. Ik kan me goed voorstellen dat kinderen en ouders na terugkeer in Nederland behoefte hebben aan begeleiding. Ook het «volgen» van kinderen is al eens aan de orde geweest tijdens overleggen met de Kamer. Mijn ambtsvoorganger heeft bij die gelegenheid opgemerkt dat het Haags Kinderontvoeringsverdrag de CA niet verplicht om na teruggeleiding van een kind diens situatie te blijven volgen (TK 1999–2000, Aanhangsel, nr 952). Ik acht het ook niet diens taak. Het kan gemakkelijk worden gezien als een inbreuk op de privacy en het gezinsleven (family life), zonder gerechtvaardigde reden. Wel is het belangrijk dat mensen zich realiseren dat hulp kan worden gezocht bij organisaties als het Algemeen Maatschappelijk Werk of, indien aanwezig, een Centrum Jeugd en Gezin of een ander steunpunt in de eigen woonplaats. Indien sprake is van ernstige problemen kan gebruik worden gemaakt van de jeugdzorg. In de brochure over kinderonvoering zal daar op worden gewezen. Eventueel kan de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek doen als daartoe aanleiding wordt gezien. Het anderszins aanbieden van (na)zorg door de overheid ligt mijns inziens niet in de rede.

Aanbeveling 3

De aanbeveling dat de CA duidelijker dient aan te geven wat haar werkwijze is, welke rol ze vervult en wat de ouders en betrokken instanties kunnen verwachten, zowel qua werkwijze als op het vlak van communicatie en informatie, vloeit voort uit de constatering van het WODC dat de CA kampt met een «imago-probleem». Zij zou weinig humaan zijn en strikt zakelijk; voor Nederlandse ouders die hun kind vanuit het buitenland ontvoeren, is het veelal onbegrijpelijk dat «hun land» de achtergebleven (buitenlandse) ouder bijstaat. In het rapport wordt deze onvrede over het optreden van de CA gerelativeerd. Opgemerkt wordt dat de meningen van ouders vaak door hun grote betrokkenheid bij de zaak en hun emoties zijn gekleurd. Er wordt op gewezen dat is gebleken dat de CA informatie die zij ontvangt, meestal per ommekeer terugkoppelt naar de achtergebleven ouder, maar dat het ouders nooit snel genoeg gaat. Ondanks deze relatievering neem ik deze aanbeveling ter harte. De CA realiseert zich terdege dat het om schrijnende situaties gaat, waarbij goede communicatie van wezenlijk belang is. Dat is bij de CA een punt van aanhoudende aandacht, zowel bij de ontwikkeling van de medewerkers als bij het geven van voorlichting aan ketenpartners. Het onderzoek wijst uit dat de CA (meer dan thans het geval is) duidelijk moet maken wat haar rol is. Dit kan naar de ouders toe, maar ook naar het veld (belangenorganisaties). Ik zal de

brochure respectievelijk de informatievoorziening via internet, daartoe wijzigen. Ook het Centrum IKO kan daarbij een rol spelen.

Moties

Zoals gezegd is tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg van 30 juni 2005 een drietal moties door uw Kamer aangenomen (Kamerstukken II, 30 072, nrs. 2, 3 (vervangen door nr. 8 en 4). Deze moties betroffen – kort gezegd – het expertisecentrum (lees: Centrum IKO), een fonds voor ouders van ontvoerde kinderen en de omgangshuizen.

Centrum IKO

In de motie aangaande het expertisecentrum (Kamerstukken II, 2004–2005, 30 072, nr. 2) wordt de regering verzocht om onverwijld zorg te dragen voor het opzetten van een expertisecentrum. In het voorgaande heb ik reeds aangegeven dat ik subsidie verstrek aan het Centrum IKO dat op 1 juni a.s. zijn deuren opent.

Schadefonds

In de motie aangaande een schadefonds (Kamerstukken II, 2004–2005, nr. 3 (vervangen door nr. 8) verzoekt uw Kamer de regering een voorstel uit te werken voor een schadefonds. In het dictum van motie nr. 3 wordt nog aansluiting gezocht bij het schadefonds geweldsmisdrijven. Uw Kamer verzoekt in motie nr. 8 de mogelijkheid voor schadevergoeding nu ruimer te bezien. Ik heb, zoals eerder aangegeven, bezwaren tegen de mogelijkheid van een uitkering van overheidswege aan ouders van kinderen die ontvoerd worden. Op dit moment komen alleen personen die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf een ernstig lichamelijk of geestelijk letsel hebben of nabestaanden van een slachtoffer van een dodelijk geweldsmisdrijf, in aanmerking voor een uitkering van de overheid. Deze criteria zijn vastgelegd in de Wet schadefonds geweldsmisdrijven. De ouder van een ontvoerd kind heeft op grond van deze criteria dus in beginsel geen recht op een uitkering uit het schadefonds. Kinderontvoeringszaken kunnen ingrijpende financiële consequenties hebben voor de achtergebleven ouder. Er komen echter velerlei andere schrijnende situaties voor met financieel ingrijpende gevolgen. Bovendien kan men zich afvragen welke schade in aanmerking zou moeten worden genomen, hoe deze zou moeten worden vastgesteld en in hoeverre de schade niet op de andere ouder kan worden verhaald. Er moet worden gewaakt voor een ongebreidelde uitbreiding van de verplichtingen van de overheid voor het doen van uitkeringen aan slachtoffers. Ik handhaaf derhalve mijn standpunt dat ik er niet voor voel om te komen tot openstelling van het schadefonds geweldsmisdrijven of een speciaal daartoe op te richten fonds voor ouders van ontvoerde kinderen. Bovendien wordt aan ouders van ontvoerde kinderen reeds kostenloze ondersteuning van de overheid geboden. Ik denk dan vooral aan de ondersteuning door de CA en de Nederlandse ambassades in het buitenland.

Omgangshuizen

De Staatssecretaris van VWS heeft, zoals bekend, over omgangsbegeleiding in maart 2005 een brief aan uw Kamer geschreven (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 520, nr. 9), inhoudende dat omgangsbegeleiding, waaronder het gebruik van een omgangshuis onderdeel kan zijn van jeugdzorg in het kader van het op gang brengen van de opvoedingsrelatie met de niet-verzorgende ouder om de opvoed- en opgroei problemen bij een kind te verminderen. In mijn brief van 28 juni 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 30 072, nr. 7) heb ik aangegeven dat deze omgangsbegeleiding onder deze omstandigheden ook kan plaatsvinden bij ernstige omgangsproblematiek als gevolg van een dreigende kinderontvoering.

Statistische gegevens betreffende kinderontvoeringen 2005

Ter uitvoering van de toezegging die ik u tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg op 30 juni 2005 heb gedaan, treft u als bijlage aan de statistische gegevens 2005 aangaande internationale kinderontvoeringszaken. Ter toelichting op genoemde cijfers merk ik het volgende op.

Aantal zaken

In 2005 heeft de CA totaal 138 verzoeken in behandeling genomen. Daarvan hadden 25 zaken betrekking op internationale omgangsregelingen en 113 zaken op internationale kinderontvoering. Genoemde 113 zaken waren verdeeld in 38 inkomende zaken (ontvoering naar Nederland), waarbij 67 kinderen naar Nederland waren ontvoerd, en 75 uitgaande zaken (ontvoering vanuit Nederland naar het buitenland), waarbij 105 kinderen naar het buitenland zijn ontvoerd. De door de CA behandelde kinderontvoeringszaken hadden dus betrekking op in totaal 172 kinderen.

Vergelijking met de gegevens over 2003 en 2004 die ik u op 5 april 2005 heb doen toekomen, laat voor het aantal uitgaande zaken een lichte stijging zien: van 71 zaken in 2003 naar 75 zaken in 2005. Een duidelijk stijging is te zien van het aantal inkomende zaken, waarbij kinderen naar Nederland werden ontvoerd. Bedroeg het aantal inkomende teruggeleidingszaken in 2003 nog 26, in 2005 was dit toegenomen tot 38.

Anders dan wel wordt gedacht, blijkt uit de gegevens van de CA over 2005 dat de ontvoerende ouder veel vaker de moeder is dan de vader. Bij inkomende zaken in 2005 is in 27 gevallen de moeder de ontvoerder, tegenover 10 ontvoeringen waarbij vader de ontvoerder is en één geval waarin de ontvoerder een derde is. Bij uitgaande zaken is het in 47 van de 75 gevallen de moeder die het kind meeneemt, tegenover 25 gevallen van ontvoering door de vader en drie door een derde.

Afgeronde zaken

Van de in 2005 ingekomen 38 teruggeleidingszaken waarbij kinderen naar Nederland zijn ontvoerd, zijn thans 14 zaken afgerond. In een aantal gevallen wisten de ouders samen tot een oplossing te komen. Het ging daarbij om 4 kinderen. In totaal zijn thans 18 kinderen op grond van een teruggeleidingsbevel van de Nederlandse rechter teruggeleid naar het land vanwaar zij ontvoerd werden.

Van de 75 uitgaande teruggeleidingszaken zijn inmiddels 33 zaken afgerond. Daarbij waren 49 kinderen betrokken. Het bleek bij uitgaande zaken mogelijk om ten aanzien van 9 kinderen een gezamenlijke oplossing tussen de ouders te realiseren. Er zijn 26 kinderen teruggeleid naar Nederland op basis van een buitenlandse rechterlijke uitspraak (onder het verdrag). De overige uitgaande zaken die in 2005 zijn ontvangen zijn nog niet afgerond. Hierbij zij opgemerkt dat zaken die na september 2005 zijn binnengekomen merendeels nog volop in behandeling zijn. Van de zaken die in 2003 en 2004 zijn ingekomen, zowel inkomende als uitgaande verzoeken, is inmiddels bijna 90% afgerond.

Staken van verdere behandeling van de zaak

De CA heeft als taak het realiseren van een spoedige teruggeleiding van de kinderen in kwestie, zo mogelijk vrijwillig of via het treffen van een minnelijke schikking. Alleen als niet aan de gronden of de formele vereisten van het verdrag is voldaan, of het verzoek ongegrond is, kan behandeling van het verzoek worden geweigerd. In 2005 bleek in een aantal dossiers (9 kinderen) dat de CA de verdere behandeling moest staken aangezien het teruggeleidingsverzoek toch niet voldeed aan de eisen van het verdrag of de overbrenging van het kind niet ongeoorloofd bleek. Hierbij moet worden gedacht aan het ontbreken van het ouderlijke

gezag bij de verzoekende ouder (gebleken na inzage in alle rechterlijke uitspraken), dan wel dat de ontvoerende ouder kon aantonen dat de verzoekende ouder eerder had ingestemd met de verhuizing naar het buitenland. De ongeoorloofdheid van de overbrenging komt daarmee te vervallen (artikel 13 Haags Kinderontvoeringsverdrag). In een aantal zaken (8) heeft de CA de behandeling van het verzoek gestaakt, omdat de verzoekende ouder niet meer van zich liet horen en voor de CA niet – meer – was te bereiken. In dergelijke gevallen sluit de CA na enkele maanden van rappelleren het dossier.

Verdragslanden/niet-verdragslanden

De CA behandelt alle inkomende zaken (conform het Haags Kinderontvoeringsverdrag), ongeacht of een kind uit een verdragsland of een niet-verdragsland komt (zie in dit verband ook artikel 4 van de Uitvoeringswet bij het Haags Kinderontvoeringsverdrag).

In vrijwel alle inkomende zaken ging het om ontvoering naar Nederland van een kind dat een verdragsland als gewone verblijfplaats had. De meeste zaken betreffen kinderonvoering naar Nederland vanuit het Verenigd Koninkrijk (8) en Duitsland (5).

In de meeste uitgaande zaken (87, zowel omgang als kinderonvoering) ging het om kinderonvoering naar een verdragsland (64 zaken). Frankrijk (8 zaken), de Verenigde Staten (6 zaken) en Spanje (5 zaken) voeren de lijst aan van verdragslanden waar naartoe de meeste kinderen werden meegevoerd. Van de 23 zaken naar niet-verdragslanden betrof het in 16 gevallen een land met islamitisch familierecht. Marokko en Egypte voeren daarbij de lijst aan van staten waarvoor de CA in uitgaande zaken verzoeken om tussenkomst heeft ontvangen, met zes (6) respectievelijk vijf (5) zaken (in 2005). Daarbij wordt opgemerkt dat (om redenen die van doen hebben met de aan een verzoek te stellen formele vereisten of vanwege vrijwillige terugkeer van het kind) uiteindelijk slechts twee verzoeken met betrekking tot Marokko en vier verzoeken met betrekking tot Egypte in aanmerking kwamen voor een verzoek aan het ministerie van Buitenlandse Zaken om via de diplomatieke wegen het verzoek tot terugleiding onder de aandacht te brengen van de desbetreffende buitenlandse autoriteiten. Met betrekking tot Egypte zijn thans in totaal zeven uitgaande zaken lopend. Terugleiding via de diplomatieke weg is een zeer moeizaam proces en heeft in het merendeel van de gevallen niet tot resultaat dat een kind wordt teruggeleid naar Nederland. Het komt voor dat dan wél de dialoog tussen ouders wordt hervat en er een omgangsregeling wordt afgesproken. Indien de achterblijvende ouder zich in een niet-verdragsland moet wenden tot de (kinder)rechter, kan de desbetreffende Nederlandse ambassade assisteren bij het vinden van rechtsbijstand, veelal een plaatselijke advocaat.

Ik vertrouw er op u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Statistiek 2005

Totaal aantal verzoeken gericht aan de Centrale autoriteit

	51
Teruggeleidingen/omgang 38+13= 51	

Totaal aantal uitgaande verzoeken:	87
Teruggeleidingen/omgang 75+12= 87	

Teruggeleidingen

# verzoeken teruggeleiding	38
Kinderen meegenomen door:	
• vader	10
• moeder	27
• derde	1
# aantal meegenomen kinderen	48
verdragsafwijzing	-1
geen reactie verzoeker	-2
	=45

# verzoeken teruggeleiding	75
Kinderen meegenomen door:	
• vader	25
• moeder	47
• derde	3
# aantal meegenomen kinderen	105
Verdragsafwijzing	-8
geen reactie verzoeker	-6
	=91

# afgeronde verzoeken (per 21-2-2006)	14
# kinderen	23
a. teruggeleid	18
b. oplossing ouders	4
c. afwijzing rechter	1

# Afgeronde verzoeken (per 21-2-2006)	33
# kinderen	35
a. teruggeleid	26
b. oplossing ouders	9
c. afwijzing rechter	0

Teruggeleidingen afkomstig uit:		Teruggeleidingen gericht aan:	
INKOMEND	# verzoeken	UITGAAND	# verzoeken
Australië	2	Antillen	3
België	2	Australië	1
Bulgarije	1	België	1
Denemarken	2	Bosnië	2
Kroatië	1	Canada	2
Duitsland	5	Colombia	1
Engeland/UK	8	Cuba	1
Frankrijk	1	Denemarken	1
Israël	1	Dubai	1
Italië	2	Duitsland	2
India	1	Engeland	4
Iran	1	Egypte	5
Polen	2	Frankrijk	8
Georgië	1	Irak	1
Nieuw-Zeeland	1	Israël	1
Saoedi-Arabië	1	Italië	1
Suriname	1	India	1
Verenigde Staten	2	Libië	1
Zweden	2	Marokko	6
Zwitserland	1	Nieuw-Zeeland	2
		Noorwegen	1
		Oezbeikistan	1
		Polen	2
		Portugal	1
		Rusland	3
		Schotland	1
		Slovenië	1
		Syrië	2
		Suriname	2
		Spanje	5
		Sri Lanka	1
		Thailand	1
		Turkije	3
		Verenigde Staten	6

Omgang

Omgangsverzoeken afkomstig uit:		Omgangsverzoeken gericht aan:	
Totaal inkomend	13	Totaal uitgaand	12
België	2	Duitsland	5
Cyprus	1	Oostenrijk	1
Denemarken	1	Polen	1
Engeland/UK	1	Spanje	1
Frankrijk	1	Verenigde Staten	3
Ierland	1	Zwitserland	1
Italië	1		
Polen	1		
Spanje	1		
Zuid-Afrika	1		
Zweden	1		
Zwitserland	1		