

Vergaderjaar 2006–2007

30 072

Internationale kinderontvoering

29 980

Uitvoering van het op 19 oktober 1996 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen alsmede van de verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PbEU L 338), en wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Uitvoeringswet EG-executieverordening (Uitvoeringswet internationale kinderbescherming)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 augustus 2007

Op grond van de toezegging die mijn ambtsvoorganger op 28 juni 2005 (Kamerstuk 30 072, nr. 7) aan Uw Kamer heeft gedaan, wordt jaarlijks een statistisch overzicht aan de Kamer toegezonden van de door de Centrale autoriteit internationale kinderontvoering in het afgelopen jaar behandelde zaken. Met de onderhavige brief en de daarbij gevoegde bijlage¹ voldoe ik gaarne aan die toezegging voor wat betreft het jaar 2006.

In deze brief geef ik allereerst een korte samenvatting van de achtergronden van het verdrag. Vervolgens treft u het overzicht van de cijfers aan en ga ik in op ontwikkelingen op het terrein van internationale kinderontvoering op basis van dit overzicht. Voorts geef ik gevolg aan het verzoek van de Algemene Commissie voor Jeugd en Gezin van 17 april 2007 (kenmerk JG-07-06/VWS-07-211/Just-07-146) om een reactie op de brief van het Centrum Internationale Kinderontvoering aangaande de gedwongen teruggeleiding van kinderen. Ook bevat deze brief, zoals toegezegd², een opzet van het onderzoek naar de rol van de Centrale

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² TK 2006–2007, Aangangsel, nr. 1053, p. 2237–2238.

Autoriteit als procesvertegenwoordiger. Tot slot refereer ik in deze brief aan de toezegging¹ om uw Kamer te voorzien van een overzicht van taken van de Nederlandse centrale autoriteiten voor de diverse internationale regelingen op het gebied van kindbescherming, dit in verband met de vraag of het wenselijk is om een Kaderwet centrale autoriteiten tot stand te brengen.

Het Haags Kinderontvoeringsverdrag

Het Haags Kinderontvoeringsverdrag van 25 oktober 1980 (Trb. 1987, 139) heeft als doel in internationaal verband kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren en procedures vast te stellen die de onmiddellijke terugkeer waarborgen naar de Staat waar een kind zijn gewone verblijfplaats heeft, alsmede het omgangsrecht te beschermen (Preambule).

Het verdrag is daarmee gericht op een zo spoedig mogelijk herstel van de gezagsbetrekking tussen een ouder en zijn kind nadat daarop, door overbrenging van het kind naar, of vasthouding in een ander land, een inbreuk is gemaakt. De status quo ante dient te worden hersteld, pas daarna kan over de zaak ten gronde worden geprocedeerd, waarbij tegelijk wordt bevorderd dat deze terugkeer naar het land van gewoon verblijf zo mogelijk in onderlinge overeenstemming tussen de ouders plaatsvindt. Deze regel wordt echter niet blindelings toegepast, dat wil zeggen zonder te kijken naar de omstandigheden van het geval. Er zijn in het verdrag weigeringsgronden opgenomen. Deze zijn neergelegd in de artikelen 12, 13 en 20. Conform de opzet van het verdrag zijn in de aangesloten landen (thans 77) centrale autoriteiten ingesteld die ervoor zorg dragen dat de taken die het verdrag aan de verdragslanden toekent, worden uitgevoerd.

De zaken die door de Centrale autoriteit worden behandeld betreffen allereerst zaken waarbij een kind vanuit het buitenland naar Nederland is ontvoerd, of waarin de in het buitenland wonende ouder een verzoek tot omgang doet met betrekking tot zijn of haar in Nederland wonende kind(eren), de zogeheten «inkomende» zaken. Daarnaast gaat het om zaken waarbij een kind vanuit Nederland naar het buitenland wordt ontvoerd, of de in Nederland wonende ouder een verzoek tot omgang doet met betrekking tot zijn of haar in het buitenland wonende kind(eren), de zogeheten «uitgaande» zaken.

Statistische gegevens betreffende kinderontvoeringen 2006

Cijfers

In 2006 heeft de Centrale autoriteit totaal 150 verzoeken in behandeling genomen. Daarvan hadden 21 verzoeken betrekking op een internationale omgangsregeling en zagen 129 verzoeken op internationale overbrenging of achterhouding (verder: kinderontvoering). Genoemde ontvoeringszaken (129) waren verdeeld in 34 inkomende verzoeken waarbij 48 kinderen naar Nederland waren ontvoerd, en 95 uitgaande verzoeken, waarbij 128 kinderen naar het buitenland waren ontvoerd. Van genoemde 95 uitgaande zaken waren in maart 2007 43 verzoeken afgerond, waarbij 56 kinderen zijn teruggeleid naar het land van hun gewone verblijf².

Vergeleken met het voorgaande jaar heeft de Centrale autoriteit minder inkomende zaken ter behandeling gekregen, zowel wat betreft teruggeleiding als wat betreft omgang. Het aantal ontvoeringszaken was 34 (2005: 38), het aantal inkomende omgangszaken 10 (2005: 13). Het totaal aantal uitgaande zaken is gestegen van 87 naar 106. Daaraan is met name de stijging van het aantal ontvoeringszaken van 75 (2005) naar 95 debet. Het aantal uitgaande omgangszaken bedroeg in 2006 11, in 2005 12.

¹ Kamerstukken 29 980, Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2005–2006, nr. 4, blz. 204–209.

² Per 1 augustus 2007 waren inmiddels 27 inkomende ontvoeringszaken afgerond, en 64 uitgaande ontvoeringszaken.

Evenals in het voorgaande jaar blijkt bij zowel inkomende als uitgaande zaken dat de ontvoerende ouder vaker de moeder is dan de vader. Ook nu blijkt het aantal ontvoeringen naar landen in West-Europa het hoogst: Frankrijk (9), België (8), Spanje (5), Duitsland (5), Engeland en Schotland (7). Ook bij inkomende zaken gaat het in veel gevallen om ontvoering vanuit landen in deze regio: België (6), Spanje (4) en Duitsland (3).

Minnelijke regeling

In 2006 is door de Centrale autoriteit geïnvesteerd in het verruimen van de mogelijkheden om via de minnelijke weg tot een oplossing te komen. Zo werd meer tijd besteed aan het onderzoeken van de mogelijkheden om voorafgaande aan de gang naar de rechter te zoeken naar oplossingen die voor beide partijen acceptabel waren. Ook is in vrijwel alle gevallen gewezen op de mogelijkheden van mediation en zijn partijen waar mogelijk doorverwezen naar een mediator. Deze investering lijkt vruchten af te werpen. Bij dossieronderzoek van de in maart 2007 afgeronde verzoeken bleek dat in 8 zaken alsnog een gezamenlijke oplossing is gevonden tussen de ouders, terwijl dit in 2005 blijkens het statistische overzicht nog slechts in 4 zaken het geval was.

Niet-verdragslanden

In vergelijking met 2005 is het aantal gevallen waarin kinderen naar niet-verdragslanden zijn meegenomen nagenoeg gelijk gebleven: 23 verzoeken in 2005 versus 22 verzoeken in 2006. Hoewel het totaal aantal uitgaande zaken aanzienlijk is toegenomen (stijging van 27%), is het aantal ontvoeringen naar niet-verdragslanden dus niet toegenomen. Dit acht ik een gunstige ontwikkeling, omdat de praktijk uitwijst dat juist de ontvoeringszaken naar niet-verdragslanden veel tijd in beslag nemen, met slechts een kleine kans op een succesvolle teruggeleiding.

Van de 22 ontvoeringszaken naar niet-verdragslanden betrof het in 10 gevallen een islamitisch land in het Midden-Oosten. Marokko voert daarbij de lijst aan met 5 zaken. Naar Irak (2) en Iran (2) vonden 4 ontvoeringen plaats, terwijl er naar aanleiding van een ontvoering naar Egypte maar 1 terugleidingsverzoek werd ingediend (in 2005 nog 5).

In gevallen waarbij het Haags Kinderontvoeringsverdrag niet van toepassing is, wordt een verzoek door tussenkomst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken via de diplomatieke wegen onder de aandacht gebracht van de lokale autoriteiten. Hoewel deze weg niet altijd tot resultaat heeft dat een kind wordt teruggeleid naar Nederland, heeft het in veel gevallen wel tot gevolg dat de dialoog tussen de ouders wordt hervat en dat bijvoorbeeld alsnog een omgangsregeling tot stand komt. Indien de achterblijvende ouder zich in een niet-verdragsland moet wenden tot de kinderrechter, kan de Nederlandse ambassade ter plaatse assisteren bij het inschakelen van rechtsbijstand, veelal een plaatselijke advocaat.

Ontwikkelingen

Teneinde een beeld te vormen over de – mogelijke – groei van het probleem «internationale kinderontvoering» is een vergelijking gemaakt van de statistische gegevens over 2003 tot en met 2006¹. Dit overzicht treft u hierbij eveneens aan. Dit laat zien dat het aantal uitgaande zaken tot 2005 slechts een lichte stijging liet zien: van 71 zaken in 2003 naar 75 zaken in 2005. Ook indien wordt gekeken naar het aantal kinderen dat was betrokken bij ontvoeringszaken, is een stijgende lijn te signaleren: 96 kinderen in 2003, 104 kinderen in 2004, 105 kinderen in 2005 en 128 in

¹ Zie ook TK 2004–2005, 30 072, nr. 1, TK 2005–2006, 30 072, nr. 10

2006. Ook de prognose voor 2007 laat een voortschrijdende stijging zien in het aantal zaken.

Een spraakmakend verdrag

Ook in 2006 werd opnieuw duidelijk hoezeer het onderwerp internationale kinderontvoering met emoties is omgeven. Velen hebben meegedeeld met de blijdschap van Ammar en Sarah en hun moeder bij hun hereniging, nadat de kinderen lange tijd in de Nederlandse ambassade in Syrië waren opgevangen. Er zijn echter ook vele ouders en grootouders die moeten leven met de bittere wetenschap dat het zeer onwaarschijnlijk is dat hun (klein)kind dat uit Nederland werd ontvoerd, nog zal terugkeren.

Sommigen zijn verstoken van contact of weten zelfs niet waar hun (klein-)kind verblijft. In die gevallen waarin kinderen worden meegenomen naar, of achtergehouden in een land dat is aangesloten bij het Haags Kinderontvoeringsverdrag is de kans op terugkeer van het kind aanzienlijk groter dan bij ontvoering naar niet-verdragslanden.

De keerzijde van de medaille is dat ook Nederland dient mee te werken aan de teruggeleiding van kinderen die naar Nederland zijn meegenomen. Dit kan leiden tot voor betrokkenen zeer pijnlijke en ingrijpende situaties, waarbij het optreden van de overheid aanleiding geeft tot discussie over de werking van het verdrag. Met name betreft dit zaken waarin het de verzorgende ouder is die het kind/de kinderen meeneemt naar Nederland. In een deel van dergelijke inkomende zaken is het aantal procedures dat wordt gevoerd toegenomen, door het instellen van hoger beroep, het in kort geding vragen van schorsing van executie en het instellen van beroep in cassatie. Dit leidde tot een viertal richtinggevende uitspraken van de Hoge Raad over de toepassing van het Haags Kinderontvoeringsverdrag.

In die kinderontvoeringszaken waarin sprake is van meerdere procedures, zal van de door het Verdrag beoogde snelle terugkeer van kinderen naar hun gewone verblijfplaats geen sprake kunnen zijn. Datzelfde geldt voor zaken waarin een ouder met het kind/de kinderen onderduikt en niet onmiddellijk kan worden opgespoord. In dergelijke zaken ziet de Centrale autoriteit zich veelal genoodzaakt om rechterlijke bevelen tot teruggeleiding ten uitvoer te doen leggen met behulp van de sterke arm en het kind/de kinderen af te laten geven aan de andere ouder voor terugkeer naar het land van het gewone verblijf. Dergelijke situaties hebben op betrokkenen, en met name het kind/de kinderen, uiteraard een grote impact. De Centrale Autoriteit doet daarom steeds een dringend beroep om wel mee te werken aan de teruggeleiding. Ook als de ouder niet meewerkt, dient het belang van het kind centraal te staan. De Centrale autoriteit en het Openbaar Ministerie zijn daarom in overleg getreden om te komen tot werkafspraken over de wijze waarop in die situaties het meest verantwoord kan worden opgetreden.

Het Centrum Internationale Kinderontvoering

Gezien de toenemende internationale mobiliteit van personen is te verwachten dat het fenomeen internationale kinderontvoering nog in omvang zal toenemen. De recente toename van uitgaande zaken naar 95 zaken wijst daar al op. Het is daarom van groot belang dat een zo groot mogelijke bekendheid wordt gegeven aan het feit dat zich dergelijke problemen kunnen voordoen bij internationale huwelijken en relaties. Ook is te verwachten dat er behoefte zal blijven bestaan aan voorlichting en begeleiding bij problemen rond de beëindiging van dergelijke relaties, en de dreiging of uitvoering van internationale kinderontvoering. De oprichting van het Centrum Internationale Kinderontvoering in 2006 is erop gericht hieraan tegemoet te komen. Uit de cijfers over 2006 die het

Centrum heeft opgesteld, blijkt dat het voorziet in een behoefte en kan fungeren als vraagbaak voor zowel professionals als ouders en familie.

Het Centrum heeft bij brief van 12 maart 2007 de aandacht gevraagd voor met name de teruggeleiding van kinderen die naar Nederland zijn meegenomen door de verzorgende ouder. Er is aangedrongen op maatregelen om deze teruggeleiding beter te doen begeleiden. Daarnaast wordt erop aangedrongen een ruime toepassing te geven aan de mogelijkheid om in overleg met de centrale autoriteit van het land van het gewoon verblijf tot afspraken te komen die de terugkeer van kinderen samen met de verzorgende ouder mogelijk maken. U hebt gevraagd hoe op die brief van het Centrum is gereageerd.

Ik kan u berichten dat naar aanleiding van die brief op ambtelijk niveau overleg met het Centrum heeft plaatsgevonden waarbij ook het Openbaar Ministerie vertegenwoordigd was. Daarbij is besproken dat de Centrale autoriteit en het Openbaar Ministerie in overleg treden om te komen tot werkafspraken over de wijze waarop in die situaties het meest verantwoord kan worden opgetreden. In een later stadium zullen hierbij ook andere organisaties in de keten die een rol spelen bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag, worden betrokken.

De Centrale autoriteit is zich voorts scherp bewust van haar verplichting onder het verdrag om te verzekeren dat, indien nodig en dienstig, zodanige maatregelen worden getroffen dat het kind zonder gevaar kan terugkeren. In dat verband wordt ook gezien of het kind samen met de verzorgende ouder kan terugkeren en of eventuele belemmeringen die daaraan in de weg staan, kunnen worden weggenomen.

Onderzoek

In mijn antwoord van 22 maart jl. op vragen van de heer Teeven¹ heb ik toegezegd dat ik Uw Kamer zal informeren over de wijze waarop ik onderzoek zal verrichten naar de wijze van uitvoering van het kind-ontvoeringsverdrag in verschillende verdragslanden. In rechtsvergelijkend onderzoek zal worden gezien welke mogelijkheden binnen het kader van het Verdrag bestaan om de procedure waarin de teruggeleiding wordt verzocht, vorm te geven. Opzet van het onderzoek is dat van een aantal landen door middel van een quick scan wordt geïnventariseerd welke taken en werkzaamheden de centrale autoriteiten hebben, of daarbij ook andere (overheids)organisaties betrokken zijn en zo ja, met welke taak en rol, hoe de procesvertegenwoordiging geregeld is, welke kosten de overheid op zich neemt in het kader van de teruggeleiding van een kind en of de beschreven werkwijze in de praktijk voldoet. Aan de hand van dit onderzoek zal een beleidsstandpunt worden bepaald.

Overzicht van taken van Centrale autoriteiten

In het kader van de parlementaire behandeling van de Uitvoeringswet internationale kindbescherming² is u door mijn ambtsvoorganger toegezegd u een overzicht van taken van de Nederlandse centrale autoriteiten voor de verschillende internationale regelingen op het gebied van kindbescherming te doen toekomen, dit in verband met de vraag of het wellicht wenselijk zou zijn om een Kaderwet centrale autoriteiten tot stand te brengen. Mijn voornemen is die toezegging gestand te doen zodra ik mijn beleidsstandpunt naar aanleiding van bovenvermeld onderzoek heb bepaald.

¹ TK 2006–2007, Aanhangsel, nr. 1053, p. 2237–2238.

² Handelingen 2005–2006, nr. 4, Tweede Kamer, pag. 204–209.

Ik vertrouw Uw Kamer met het voorgaande voldoende te hebben geïnfomeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin