

Vergaderjaar 2004–2005

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 augustus 2005

I. Algemeen

Het doet mij genoegen dat een aantal fracties belangstelling heeft getoond voor het voorstel van een Uitvoeringswet internationale kinderbescherming. De door de aan het woord zijnde fracties gestelde vragen zullen worden behandeld in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

Doel van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie merken op dat van de EG-lidstaten Denemarken niet heeft deelgenomen aan het besluit tot vaststelling van de verordening, maar het verdrag wel heeft ondertekend. Kan nader worden uiteengezet waarom Denemarken een uitzonderingspositie inneemt? Het feit dat de verordening niet voor Denemarken geldt, vloeit voort uit de bijzondere positie van Denemarken ten aanzien van Titel IV van het EG-Verdrag. Die positie is neergelegd in een Protocol, gevoegd bij dat Verdrag (PbEG 1997, C340/101). Ik verwijs naar preambulaire overweging nr. 31 bij de verordening. Denemarken heeft bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam verklaard niet deel te nemen aan, onder meer, de justitiële samenwerking in civielrechtelijke aangelegenheden. Die verklaring is algemeen en houdt geen verband met het feit dat Denemarken

rondom echtscheiding een geheel eigen procedure kent. Overigens heeft Denemarken, door het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 te ondertekenen, aangegeven voornemens te zijn partij te worden bij dat verdrag. Met betrekking tot internationale kwesties van ouderlijke verantwoordelijkheid en kindbescherming zal derhalve in Denemarken een regeling gelden die sterk lijkt op die van de verordening. In de relaties tussen Denemarken en alle andere EG-lidstaten zal het verdrag van toepassing zijn.

De leden van de CDA-fractie verwijzen voorts naar de verdragslanden, genoemd in de toelichting op het goedkeuringsvoorstel en het uitvoeringsvoorstel. Daarbij behoren niet de VS en Canada, terwijl daar wel problemen bestaan, zo hebben deze leden vernomen tijdens het rondetafelgesprek inzake internationale kinderontvoering dat de vaste commissies voor Justitie en Buitenlandse Zaken op 7 april 2005 hebben gehouden. Kan worden uiteengezet op welke wijze de positie van kinderen en de ouderlijke verantwoordelijkheid in het internationaal verkeer met deze staten is geregeld?

Vooropgesteld moet worden dat zowel de VS als Canada actief hebben deelgenomen aan de onderhandelingen over het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996. Dat deze landen ten aanzien van dit verdrag een afwachtende houding innemen, hangt voor een niet onbelangrijk deel samen met de vertraging die is opgelopen met het besluit van de Raad van de Europese Unie tot collectieve ratificatie van het verdrag door de EG-lidstaten. Wanneer dat besluit tot stand komt, zal de kans dat ook de VS en Canada ook partij worden, zeker toenemen. Wel moet worden opgemerkt dat de implementatie in federale staten veel moeten in aarde heeft, omdat in elke individuele deelstaat een infrastructuur in het leven moet worden geroepen.

Naar aanleiding van de vraag naar de wijze waarop een en ander in de verhoudingen met de twee genoemde landen is geregeld, kan in de eerste plaats worden gewezen op artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel, dat bepaalt dat de Nederlandse centrale autoriteit ook optreedt in gevallen die niet door het verdrag of de verordening worden beheerst. Ingevolge dat artikel zal de centrale autoriteit tussenkomst kunnen verlenen bij verzoeken afkomstig uit niet-verdragslanden. De erkenning van beslissingen, gegeven in een niet-verdragsstaat behoeft niet op onoverkomelijke bezwaren te stuiten. Onder de gelding van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1961, waarvan het verdrag van 1996 de opvolger is, heeft een praktijk ingang gevonden waarbij de erkenningsregels van dat verdrag op overeenkomstige wijze worden toegepast in niet-verdragsgevallen. Aangezien zowel de VS als Canada voor de internationale bevoegdheid in zaken van ouderlijke verantwoordelijkheid aanknopingen hanteren die vergelijkbaar zijn met die van het verdrag, is het internationale verkeer van beslissingen op dit terrein niet aan al te grote belemmeringen onderhevig. De door de leden gesignaleerde problemen liggen meer in de sfeer van kinderontvoering. Die problemen houden vooral verband met het ontbreken van adequate voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van rechtsbijstand, met beperkingen op het inreizen en met strafrechtelijke maatregelen die aan de partij die het kind vanuit de VS of Canada heeft ontvoerd, worden opgelegd indien deze met het kind naar een van die landen wenst terug te keren.

Korte inhoud van het verdrag en de verordening

De leden van de PvdA-fractie en D66-fractie refereren aan de memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat de verordening op bepaalde punten afwijkt van het verdrag. Als voorbeeld wordt genoemd dat de verordening bepaalt dat na verhuizing van het kind naar een ander lidstaat de rechter van de lidstaat van de vorige verblijfplaats gedurende enige tijd

bevoegd blijft (artikel 9). In welk opzicht wijkt deze bepaling af van artikel 7 van het verdrag? Hoe is de verhouding van deze artikelen tot elkaar? Tussen artikel 9 van de verordening en artikel 7 van het verdrag (welk laatste artikel een equivalent heeft in artikel 10 van de verordening) bestaat het volgende belangrijke verschil. Artikel 9 van de verordening ziet op het geval van een legale verhuizing van het kind naar een andere lidstaat, terwijl de artikelen 7 verdrag en 10 verordening zijn toegesneden op het geval van ongeoorloofde overbrenging of vasthouding van het kind in een andere staat. Artikel 9 is derhalve geschreven voor de situatie waarin in de lidstaat waar betrokken partijen allen hun gewone verblijfplaats hadden, een beslissing over omgangsrecht is gegeven. Vervolgens is één van de ouders met het kind naar een andere lidstaat verhuisd. De verhuizing is legaal, hetgeen wil zeggen dat er geen sprake is van ontvoering van het kind, zoals gedefinieerd in artikel 3 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980. Het legale karakter van de verhuizing kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit een gerechtelijke beslissing waarbij is bepaald dat het kind bij de verhuizende ouder zijn hoofdverblijf zal hebben. Artikel 9 bepaalt dat na een dergelijke legale verhuizing de rechter van de lidstaat van waaruit die verhuizing plaatsvond, nog gedurende drie maanden bevoegd is om een verzoek van de achtergebleven ouder tot wijziging van de beslissing over het omgangsrecht te behandelen. Aangetekend zij dat het hier alleen de bevoegdheid tot wijziging van een beslissing inzake omgangsrecht betreft. Het tweede lid van artikel 9 brengt hierop een beperking aan door te bepalen dat het eerste lid niet van toepassing is als de achterblijvende partner heeft deelgenomen aan een procedure in de lidstaat van de nieuwe gewone verblijfplaats van het kind en daarin de bevoegdheid van de rechter niet heeft betwist. Uit dit tweede lid is af te leiden dat het behoud van de bevoegdheid van de rechter van de «oude» gewone verblijfplaats niet meebrengt dat de rechter van de «nieuwe» gewone verblijfplaats niet bevoegd zou zijn. Artikel 7 van het verdrag en artikel 10 van de verordening geven daarentegen aan onder welke omstandigheden de bevoegdheid van de gerechten van de gewone verblijfplaats van het kind om ten gronde over de ouderlijke verantwoordelijkheid te beslissen, overgaat naar de gerechten van het land waarheen dat kind ongeoorloofd is overgebracht of waar het ongeoorloofd wordt vastgehouden. De vraag naar de overgang van de bevoegdheid rijst met name indien de ontvoerende ouder een gezagsvoorziening wenst. De bevoegdheid gaat slechts over indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Met name gaat het om het geval waarin de achtergebleven ouder heeft berust in de ongeoorloofde overbrenging of de achterhouding, of waarin hij of zij geen verzoek om terugleiding, gebaseerd op het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980, heeft ingediend of een zodanig verzoek heeft ingetrokken. Ik verwijs in dit verband naar het antwoord op vragen die door de leden van de CDA-fractie hierover zijn gesteld in het verslag over het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het verdrag.

II. Artikelsgewijs

Artikelen 2 en 3

De leden van de fracties van de PvdA en D66 constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Nederlandse centrale autoriteit ook in gevallen waarin haar optreden niet op het verdrag of de verordening kan worden gebaseerd, als aanspreekpunt en als intermediair optreedt. Hun vraag of deze bevoegdheidsbepaling puur en alleen in de uitvoeringswet ligt, kan bevestigend worden beantwoord. Met deze leden ben ik van mening dat een dergelijke voorziening nuttig is. In dit verband vragen deze leden hoe de regering aankijkt tegen het bepalen van de bevoegdheid om op te treden in bilaterale overeenkom-

sten. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat, nu de EG gebruik heeft gemaakt van de haar op dit terrein door het EG-verdrag gegeven bevoegdheid om voor de verhoudingen tussen EG-lidstaten een eigen regeling te treffen, de individuele lidstaten niet langer bevoegd zijn om individueel met derde landen over dit onderwerp verdragen aan te gaan. Waar het op aankomt, is dat derde landen worden aangemoedigd om het verdrag van 1996 te aanvaarden. In verband daarmee is het van groot belang dat het raadsbesluit inzake de ratificatie van het verdrag door de EG-lidstaten zo spoedig mogelijk tot stand komt.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens op welke wijze de regering wil bevorderen dat de Nederlandse centrale autoriteit ook daadwerkelijk een rol te vervullen heeft buiten de werkingssfeer van de verdragen en de verordening. Ik merk op dat de Nederlandse centrale autoriteit in hoofdzaak een rol te vervullen heeft bij de behandeling van verzoeken, afkomstig uit het buitenland. De uitvoeringswet ziet op de behandeling van die verzoeken en biedt de centrale autoriteit het daarvoor benodigde instrumentarium. Anders ligt de situatie bij verzoeken om tussenkomst, afkomstig uit Nederland. Die verzoeken worden door de Nederlandse centrale autoriteit doorgespeeld naar de competente autoriteiten van het land waar daaraan gevolg moet worden gegeven. Aangezien in landen die geen partij zijn bij het verdrag, een vast aanspreekpunt ontbreekt, zal door de centrale autoriteit moeten worden gezocht naar de meest geëigende weg om een dergelijk verzoek aanhangig te maken. Zij zal daarbij enige creativiteit aan de dag moeten leggen. Niet ondenkbaar is dat de centrale autoriteit voor het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980, die in een zeer groot aantal landen bestaat, hierbij de helpende hand zal willen bieden. Waar nodig zal de diplomatieke weg moeten worden bewandeld. Het hangt van de lokale regelgeving en van de bereidwilligheid van lokale instanties af, in hoeverre aan een verzoek gevolg zal worden gegeven. De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen vervolgens hoe de verschillen tussen het verdrag en de verordening tot uitdrukking komen in de uitvoering.

Om redenen van efficiëntie is ernaar gestreefd de bepalingen voor de uitvoering van het verdrag en de verordening zoveel mogelijk gelijk te laten luiden. Zo zijn de uitvoeringsregels in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel (taak en bevoegdheden van de centrale autoriteiten) geheel identiek, evenals die in hoofdstuk 3 (plaatsing van een kind in Nederland dan wel vanuit Nederland in een andere staat). De in hoofdstuk 4 van de wet gegeven hoofdregels inzake rechtspleging zijn eveneens gelijklopend voor het verdrag en de verordening. Er is evenwel een verschil in de regeling ter zake van erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen, gebaseerd op het verdrag, c.q. de verordening. Dat verschil houdt verband met het *ex parte* karakter van de exequaturprocedure in eerste instantie op grond van de verordening, hetgeen wil zeggen dat de rechter de persoon of personen tegen wie tenuitvoerlegging wordt gevraagd, niet in deze procedure betreft. Het verschil komt met name tot uiting in artikel 19, derde lid, waarvan geen equivalent voorkomt in hoofdstuk 5, dat de erkenning en de tenuitvoerlegging van onder het verdrag gegeven beslissingen regelt. Verder kan worden gewezen op de voorziening van artikel 21 (declaratoir ter zake van een echtscheidingsbeslissing, op grond van de verordening in een andere lidstaat gegeven). Het verdrag heeft geen betrekking op echtscheidingsbeslissingen. Artikel 22 van de uitvoeringswet geeft uitvoering aan de bepalingen van de verordening inzake de afgifte van een certificaat betreffende een beslissing over omgangsrecht, dit in verband met de tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. Een soortgelijke regeling komt in het verdrag niet voor. De bepalingen van hoofdstuk 7 (Internationale samenwerking van gerechten) zijn wederom identiek voor het verdrag en de verordening. Hoofdstuk 8 bevat een voorziening voor de afgifte van een verklaring als bedoeld in artikel 40 verdrag. Een dergelijke voorziening is niet getroffen in de verordening. Uit

artikel 2 van de uitvoeringswet vloeit echter voort dat een dergelijke verklaring ook kan worden afgegeven als het een onder de verordening gegeven beslissing inzake ouderlijke verantwoordelijkheid betreft. De aan het woord zijnde leden vragen meer specifiek naar de wijze waarop de leeftijdsgrens is geregeld. De verordening bevat, anders dan artikel 2 van het verdrag, geen bepaling over de leeftijdsgrens. Dit laat onzekerheid bestaan over de vraag welke leeftijdsgrens moet worden gehanteerd in gevallen waarin het verdrag niet van toepassing is. Artikel 3 van het voorstel van een uitvoeringswet vult deze leemte op door de leeftijdsgrens op 18 jaar te stellen. Verwezen zij naar hetgeen hierover is vermeld in de toelichting op dat artikel.

Dezelfde leden vragen verder of het verdrag in de uitvoeringswet nog implicaties heeft voor de toepassing van het Kinderrechtenverdrag en het Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) in Nederland, meer in het bijzonder als het gaat om de rechten van de positie van asielzoekerskinderen en andere kwetsbare groepen. Het Verdrag inzake de rechten van het kind wordt in de preambule geciteerd, hetgeen betekent dat de rechtstoepasser dit verdrag bij de toepassing van het Kinderbeschermingsverdrag 1996 steeds in het oog dient te houden. In dit verband zijn van bijzonder belang artikel 6 van het verdrag en het corresponderende artikel 13 van de verordening, welke artikelen voorzien in een speciale bevoegdheidsgrond in het geval van vluchtelingenkinderen en ontheemde kinderen. Met betrekking tot die groepen is bepaald dat de autoriteiten van de staat waar zij zich als gevolg van hun verplaatsing bevinden, de primaire bevoegdheid hebben om over de ouderlijke verantwoordelijkheid te beslissen of maatregelen van kindbescherming te nemen. In ditzelfde verband is van belang artikel 37 van het verdrag, dat bevoegde autoriteiten opdraagt om informatie niet te vragen of te verstrekken indien dit de persoon of het vermogen van het kind in gevaar zou kunnen brengen. Ten slotte moge worden verwezen naar hetgeen in de nota naar aanleiding van het verslag over de goedkeuringswet reeds is uiteengezet in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over het horen van het kind. In de erkenningsfase is artikel 12 van het Verdrag inzake de rechten van het kind maatgevend voor de vraag of erkenning moet worden geweigerd omdat het kind in de oorspronkelijke procedure niet in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord.

Artikel 38

De leden van de fracties van de PvdA en D66 refereren aan artikel 38 van het verdrag, dat de centrale autoriteiten en andere overheidsinstanties het recht toekent om een redelijke vergoeding te vragen voor het verlenen van diensten voor bijvoorbeeld het opsporen van een kind of voor het verstrekken van informatie. Op hun vraag aan wie deze vergoeding wordt gevraagd, aan de centrale autoriteit van de vragende staat of aan de ouder(s), kan als volgt worden geantwoord. Uitgangspunt is dat de centrale autoriteiten en andere overheidsinstanties die het verdrag uitvoeren, hun diensten kosteloos verlenen. In concreto betekent dit dat een persoon die vanuit een verdragsstaat een verzoek doet, kosteloos gebruik kan maken van diensten van de Nederlandse centrale autoriteit en andere instanties, terwijl een persoon die vanuit Nederland een verzoek aan een andere verdragsstaat richt, kosteloos gebruik kan maken van diensten van de centrale autoriteit en andere overheidsinstanties in die andere verdragsstaat. Artikel 38 biedt echter een basis voor het opstellen van tarieven voor bepaalde vormen van dienstverlening. Het gaat om vergoedingen die kunnen worden doorberekend aan de verzoekers. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, ben ik van opvatting dat voor diensten, verleend door de Nederlandse centrale autoriteit, geen kosten in rekening moeten worden gebracht. Ik acht dat minder wenselijk,

alleen reeds omdat het bijhouden van een administratie van deze kosten en de inning van de verschuldigde bedragen extra werk zou betekenen en dus extra kosten zou meebrengen. Naar mijn mening zou het echter te ver gaan om verzoekers die een beroep doen op diensten van een buitenlandse centrale autoriteit, te vrijwaren van eventueel door die autoriteit in rekening te brengen kosten. Ik teken hierbij aan dat het verdrag bepaalt dat het alleen kan gaan om een redelijke vergoeding. Voor zover mij bekend, heeft tot dusver geen enkele verdragsstaat gebruik gemaakt van de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen. Voor het overige wijs ik erop dat de dienstverlening van de centrale autoriteiten onder de verordening in elk geval kosteloos is.

Graag hoop ik hiermee de gestelde vragen naar genoegen te hebben beantwoord.

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