

Vergaderjaar 2008–2009

30 072

Internationale kinderontvoering

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2008

In mijn antwoord op vragen van de heer Teeven (maart 2007)¹ is uw Kamer toegezegd dat onderzoek wordt verricht naar de wijze waarop in de verschillende verdragslanden invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Dit verdrag verplicht landen tot het inrichten van een teruggeleidingsprocedure voor het geval dat ouders kinderen ongeoorloofd meenemen naar dat land. Ongeoorloofd wil zeggen in strijd met het bestaande gezagrecht over het kind. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien twee ouders het gezag hebben en de ene ouder het kind meeneemt naar het buitenland tegen de wil van de andere ouder in. Als uitgangspunt in het Verdrag geldt dat de rechter in het land van de gewone verblijfplaats van het kind dient te beslissen over de gezagssituatie en dus de toekomstige woonplaats van het kind. Het kind wordt daarom teruggeleid naar dit land. De rechter van het land waarnaar het kind is meegenomen toetst evenwel of er een grond aanwezig is om teruggeleiding van het kind te weigeren. De weigeringsgronden die worden genoemd in het Verdrag worden restrictief door de rechtspraak geïnterpreteerd, om te voorkomen dat in de teruggeleidingsprocedure in feite definitief over het gezag wordt beslist.

De heer Teeven refereerde in zijn Kamervragen in het bijzonder aan de wijze waarop partijen in inkomende zaken in rechte worden bijgestaan door de Centrale autoriteit. Bij gerechtelijke procedures die conform het Verdrag moeten leiden tot de teruggeleiding van kinderen wordt de achtergebleven ouder, de ouder in strijd met wiens gezagsrecht het kind is meegenomen naar Nederland, (kosteloos) vertegenwoordigd door een medewerker van de Centrale autoriteit. Dat betekent dat Nederlandse ambtenaren buitenlandse partijen bijstaan in procedures tegen Nederlandse staatsburgers. Dat wordt niet door iedereen begrepen. Ook wordt door sommigen wel een rolvermenging ervaren: eerst probeert de Centrale autoriteit een schikking tussen de ouders te bereiken en later wordt tegen die ontvoerende ouder geprocedeerd, waarbij wel geldt dat de rechter, en niet de Centrale autoriteit, de beslissing neemt over de vraag of het kind terug moet naar het land van zijn gewone verblijfplaats.

¹ Tweede Kamer, 2006–2007, Aanhangsel 1053.

Het toegezegde onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. Aan professor mr. M. V. Antokolskaia en mr. G. C. A. M. Ruitenbergh (beiden werkzaam bij de Vrije Universiteit) heb ik gevraagd om de taak en werkzaamheden van de centrale autoriteiten in een aantal landen te beschrijven met betrekking tot de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Bij deze quick scan is 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, alsmede hoe de procesvertegenwoordiging geregeld is. Ik wilde daarbij aan de hand van de ervaringen in het buitenland mede onderzocht zien welke punten aandacht vragen wanneer wij tot aanpassing van de procedure zouden overgaan en de procesvertegenwoordiging aan de advocatuur zouden overlaten. Een exemplaar van het rapport *Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland&Wales, Frankrijk en Zweden*, dat naar aanleiding van het onderzoek is opgesteld, bied ik u hierbij aan.¹ Hiermee wordt tevens gehoor gegeven aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie van 29 september 2008 om uw Kamer over dit onderzoek te informeren. Uit het rapport blijkt onder meer dat, anders dan in Nederland, in de onderzochte landen (zoals in de meeste landen) de achtergebleven ouder in de praktijk zich laat vertegenwoordigen door een advocaat. De borging van de rechtsbijstand (kwaliteit en toegang) verschilt van land tot land. In Engeland en Wales en in Zweden is als gevolg van concentratie van rechtsmacht een kleine kring van gespecialiseerde advocatenkantoren ontstaan. In Duitsland en Frankrijk is de concentratie minder groot. Een aandachtspunt in Frankrijk en Duitsland is de van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand, met name wanneer het arbeidsintensieve zaken betreft. In Engeland en Wales ervaart men voorts ongelijkheid tussen ouders als het gaat om de rechtsbijstand. De rechtsbijstand van de achtergebleven ouder is kosteloos, terwijl voor de verkrijging van de rechtsbijstand door de ontvoerende ouder een toets op de kans van slagen nodig is (alleen bij een redelijke kans van slagen komt men in aanmerking voor van overheidswege gefinancierde rechtsbijstand). In Duitsland en Frankrijk wordt geklaagd over de duur van de procedure. In Engeland wordt de procedure in eerste aanleg en hoger beroep in 21 dagen afgerond, maar wordt ervaren dat er te weinig tijd is voor een schikking/mediation. In Frankrijk houdt een onderdeel van het ministerie van Justitie zich bezig met mediation. Het optreden van de overheid wordt in alle landen, ongeacht het gekozen systeem, kritisch beoordeeld. De (emotionele) aard van het onderwerp (twee ouders die tegenover elkaar staan) is daar waarschijnlijk debet aan.

In het licht van het voorgaande heb ik het voornemen om de rol en de taak van de Centrale autoriteit te wijzigen. De huidige werkwijze kent als voordeel dat de achtergebleven ouder dankzij de inzet van de Centrale autoriteit de beschikking heeft over een gemakkelijk toegankelijke rechtsingang. Dat voordeel weegt echter niet op tegen het belang dat aan de gelijke positie van partijen meer recht wordt gedaan door elk van de ouders te verplichten zelf een advocaat in te schakelen. Dat betekent wel dat dat voor de achtergebleven ouder, die immers vanuit het buitenland procedeert, een extra drempel kan ontstaan bij het verkrijgen van rechtsbijstand. Ik zal in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten bezien op welke wijze daaraan tegemoet kan worden gekomen. De huidige werkwijze bij teruggeleidingsprocedures is in de wet vastgelegd. Ik bereid een wetsvoorstel voor dat een nieuwe werkwijze mogelijk moet maken. Ik verwacht uw Kamer hierover begin 2009 nader te kunnen berichten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naast kritiek op de rol en taak van de Centrale autoriteit wordt belangrijke kritiek geuit op de duur van de procedure. Deze kan onder omstandig-

heden veel tijd in beslag nemen. Wanneer dat het geval is, wordt het uitgangspunt van het Verdrag «eerst terug, dan praten» als rigide ervaren, omdat het kind soms al meerdere jaren in Nederland verblijft. Om die reden ga ik bezien op welke wijze de procedure kan worden verkort, waarbij voldoende aandacht bestaat voor het belang van het kind bij het bereiken van een schikking. Daarbij neem ik tevens in aanmerking het (spontane) advies «Knelpunten bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 in Nederland» van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht dat daarop betrekking heeft en dat ik op 14 augustus 2008 heb ontvangen (bijlage). Dit najaar vindt overleg plaats over de verbetering van de procedure. De Raad voor de rechtspraak en andere betrokken partners zal ik daarbij betrekken. Ook ten aanzien van dit onderwerp geldt dat ik verwacht uw Kamer begin 2009 nader te kunnen berichten.

Ik vertrouw uw Kamer met het voorgaande voor het moment voldoende te hebben geïnformeerd.

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