

Vergaderjaar 2009–2010

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

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en wijzigingsvoorstellen

Dit wetsvoorstel strekt tot verbetering van de positie van de direct betrokkenen in zaken van internationale kinderontvoering. Het belang van het kind staat daarbij uiteraard voorop. Situaties van internationale kinderontvoering zijn ingrijpend en complex. Het is in het belang van het kind dat het zo snel mogelijk weet waar en bij wie het zijn gewone verblijf heeft. In dit licht wordt voorgesteld wordt om de teruggeleidingsprocedure aanmerkelijk te bespoedigen. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt dat een kind een hoger beroep in een teruggeleidingsprocedure in Nederland kan afwachten. Hiermee wordt de wettelijke rechtsbescherming van het kind in overeenstemming gebracht met bestaande

rechtspraak. Het wetsvoorstel voorziet ten slotte in een verduidelijking van de positie van de Centrale autoriteit ten opzichte van de ouders die zijn betrokken in zaken van internationale kinderontvoering en -bescherming. Daarmee komt een einde aan de als onwenselijk ervaren situatie, dat de Nederlandse Staat in deze zaken van gevoelige aard tegen Nederlandse staatsburgers procedeert.

De volgende wijzigingen van de Wet van 2 mei 1990 (Stb. 202, hierna: de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering)¹ worden hiertoe voorgesteld:

1. de concentratie van de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in teruggeleidingszaken;
2. het beperken van de mogelijkheid tot het instellen van cassatieberoep tegen teruggeleidingsbeslissingen;
3. de verlening van de bevoegdheid aan de rechter om te beslissen dat de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank tot terugleiding wordt geschorst door het hiertegen instellen van hoger beroep; en
4. het vervallen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit.

Daarnaast wordt voorgesteld de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming te wijzigen. Ook in zaken van internationale kinderbescherming komt de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit te vervallen.

Het eerste en het tweede voorstel zijn geïnspireerd door het advies van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht over de knelpunten bij de uitvoering van het Haagse verdrag in Nederland (Kamerstukken II 2008/09, 30 072, nr. 15). Met het tweede voorstel wordt tevens voldaan aan de toezegging uit de brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 30 072, nr. 24) naar aanleiding van de motie van het lid Teeven c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 30 072, nr. 23). Met het derde voorstel wordt gevolg gegeven aan de toezegging, die is gedaan tijdens het plenaire debat op 15 april 2009 (Handelingen II 2008/09, nr. 77). Het vierde voorstel is een vervolg op de brief aan de Tweede Kamer van 15 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 30 072, nr. 15). Het (vijfde) voorstel tot wijziging van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming hangt hiermee samen.

De Uitvoeringswet internationale kinderontvoering strekt tot uitvoering van het Europese verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen (Trb. 1981, 10, hierna: het Europese verdrag) en het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139, hierna: het Haagse verdrag en HKOV). Ook voorziet deze wet in een regeling voor zaken van internationale kinderontvoering die niet onder de reikwijdte van het Haagse of het Europese verdrag vallen (hierna: niet-verdragszaken).

¹ Het volledige opschrift van de wet luidt als volgt: 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 terugleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan.

Hieronder wordt allereerst ingegaan op het Haagse verdrag en de relevante begrippen. Vervolgens worden de wijzigingsvoorstellen op hoofdlijnen uiteengezet. Daarna wordt uitvoeriger op de verschillende voorstellen ingegaan in de artikelsgewijze toelichting.

2. De betekenis van het Haagse verdrag

Bij internationale kinderontvoering is vaak sprake van een scheiding van ouders «over de grens». Het internationale karakter van de scheiding vormt een aanzienlijke complicatie in de situatie die zich voordoet bij een scheiding waarbij kinderen zijn betrokken. Aan de basis van de ontvoering

liggen meestal problemen tussen de gescheiden ouders, die één van hen ertoe bewegen om een kind zonder afspraken met de andere ouder mee te nemen naar een ander land. De gevolgen voor het kind zijn vaak ingrijpend. Het kind wordt gescheiden van zijn andere ouder, van zijn familie en vrienden, en kan niet meer naar zijn vertrouwde school. De toekomst van het kind wordt hiermee onmiddellijk onzeker. Het is onduidelijk of en hoe lang het verblijf in het andere land zal duren. Bovendien duikt de ouder die het kind ongeoorloofd heeft meegenomen soms met het kind onder, om ontdekking te voorkomen. Ook bestaat het gevaar dat de andere ouder het kind terugontvoert. Dit alles is bijzonder ingrijpend voor het kind, en levert het risico van psychische schade op.

Het Haagse verdrag beoogt kinderen te beschermen tegen de schadelijke effecten van internationale kindervervoering. Het uitgangspunt is daarbij het herstel van de situatie zoals die voor de ontvoering bestond. In het land van de gewone verblijfplaats van het kind wordt vervolgens – zonedig door tussenkomst van de rechter – over de toekomst van het kind beslist. Het verdrag voorkomt dat eigenrichting van een van de ouders wordt beloond.

De uitgangspunten van het Haagse verdrag worden breed gedragen. Het aantal staten dat partij is, is door de jaren heen gestaag toegenomen: thans zijn 81 staten toegetreden tot het verdrag. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onderstreept het belang van het verdrag voor het kind (o.m. EHRM, 6 december 2007, nr. 39388/05, Maumousseau en Washington tegen Frankrijk).

3. Kinderontvoering, teruggeleiding en de rol van de Centrale autoriteit

Het begrip kindervervoering is een verkorte aanduiding van de verdragsrechtelijke term «het ongeoorloofd overbrengen of achterhouden van een kind». Het overbrengen of het niet doen terugkeren van een kind wordt op grond van het Haagse verdrag als ongeoorloofd beschouwd, wanneer dit geschiedt in strijd met een gezagsrecht op grond van het recht van een Staat waarin het kind zijn gewone verblijfplaats had. Voor de toepassing van het Haags verdrag omvat dit gezagsrecht het recht dat betrekking heeft op de zorg van de persoon van het kind, en in het bijzonder het recht om over zijn verblijfplaats te beslissen.

Het Haagse verdrag kent een specifieke teruggeleidingsprocedure. Een op het verdrag gebaseerd verzoek strekt tot onmiddellijke teruggeleiding van het kind. De centrale autoriteiten hebben hierbij een coördinerende rol: zij moeten onderling samenwerken en de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van hun onderscheiden Staten bevorderen om de onmiddellijke terugkeer van het kind te verzekeren.

De voorgestelde wijzigingen zijn van belang voor de zogenoemde inkomende zaken. Dit zijn zaken waarin het kind vanuit het buitenland naar Nederland is overgebracht in strijd met het gezagsrecht van de Staat van de gewone verblijfplaats van het kind, of het kind hier te lande wordt vastgehouden in strijd met het voornoemde gezagsrecht. Dit gezagsrecht berust in de meeste gevallen (mede) bij een niet-Nederlandse ouder. Deze ouder kan zich wenden tot de Nederlandse Centrale autoriteit met een verzoek om bijstand bij de teruggeleiding van het kind. Op grond van de Uitvoeringswet internationale kindervervoering heeft de Centrale autoriteit de bevoegdheid deze ouder in rechte te vertegenwoordigen.

4. De wijzigingsvoorstellen

1. Bespoediging van de teruggeleidingsprocedure

Het voorstel beoogt de teruggeleidingsprocedure te bespoedigen. De onmiddellijke terugkeer, zoals voorgeschreven in het Haagse verdrag, is erop gericht de praktische en juridische consequenties van kinderontvoering ongedaan te maken door een zo spoedig mogelijk herstel van de vóór de kinderontvoering bestaande situatie. Hoe langer de duur van de procedure, hoe groter de kans dat het kind schade ondervindt van de terugkeer naar een land waarmee het inmiddels aanzienlijk minder verbonden is geraakt dan met het land waarheen het intussen alweer geruime tijd geleden is ontvoerd. Een versnelling van de procedure is derhalve in het belang van het kind.

De Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht adviseert in dit licht het cassatieberoep te beperken tot cassatie in het belang der wet en de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in zaken op grond van het Haagse verdrag te concentreren bij één of een beperkt aantal rechterlijke instanties (Knelpunten bij de uitvoering van het Haagse Kinderontvoeringsverdrag 1980 in Nederland, 14 augustus 2008). Beide aanbevelingen worden in dit wetsvoorstel overgenomen.

a. Beperking van het cassatieberoep

Mede gelet op voornoemd advies wordt voorgesteld om de mogelijkheid tot het instellen van cassatieberoep in teruggeleidingszaken te beperken tot cassatie in het belang der wet. De cassatieprocedure neemt – nog afgezien van de procedure na verwijzing – gemiddeld 33 weken in beslag. Door het veelal feitelijke karakter van de geschilpunten in teruggeleidingszaken, heeft de cassatieprocedure niet zelden een beperkte toegevoegde waarde. De uitleg van het Haagse verdrag is voorts in de afgelopen jaren verduidelijkt, nu de Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in een aantal zaken de begrenzingen van de in dit kader relevante bepalingen uit het Haagse verdrag hebben bepaald.

Nederland is met dit voorstel niet het enige land dat één mogelijkheid van regulier beroep in kinderontvoeringszaken toestaat. Ook in andere landen, waaronder Duitsland en Zwitserland, is er maar één mogelijkheid van regulier beroep.

b. Concentratie van rechtspraak in teruggeleidingszaken

Daarnaast stel ik voor de rechtspraak in teruggeleidingszaken te concentreren bij de Rechtbank 's-Gravenhage en het Gerechtshof 's-Gravenhage. Teruggeleidingszaken zijn geen routinekwestie. In 2006 tot en met 2008 waren er jaarlijks tussen de 10 en 20 zaken in eerste aanleg. Deze zaken waren verdeeld over de verschillende rechtbanken. Teruggeleidingszaken lenen zich voor concentratie, gelet op dit beperkte aantal, hun spoedeisende karakter en de vereiste deskundigheid voor de behandeling. De concentratie leidt tot een opbouw van expertise en een bundeling van de kennis en de contacten (contacten met andere rechters, het openbaar ministerie en andere betrokkenen). Dit versnelt de behandeling van de teruggeleidingszaken, en komt de kwaliteit van de rechtspraak ten goede.

Nederland is niet het eerste land dat tot concentratie van rechtspraak overgaat. Concentratie heeft ook plaatsgehad in andere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. De wijze van concentratie verschilt onder meer naar gelang de omvang en het rechtssysteem van het land.

c. Europese verdrag

Het voorstel voorziet ook in beperking van het cassatieberoep en concentratie van de rechtspraak in zaken van internationale kinderontvoering op grond van het Europese verdrag. Ook in deze zaken is een zo spoedig mogelijk herstel van de vóór de kinderontvoering bestaande situatie het uitgangspunt.

II. De uitvoerbaarverklaring bij voorraad van de beslissing in eerste aanleg

In de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering is bepaald dat de beslissing tot teruggeleiding uitvoerbaar bij voorraad is. Dit strookt met het belang dat het kind bij de onmiddellijke terugkeer heeft. In de praktijk blijkt dat de rechter in sommige zaken van oordeel is, dat de minderjarige de beslissing in een eventueel hoger beroep in Nederland dient af te wachten. Dit heeft tot gevolg dat de rechter de teruggeleiding bepaalt op een datum die is gelegen na de verwachte datum van de beslissing in een eventuele procedure in hoger beroep. In het wetsvoorstel wordt deze praktijk geformaliseerd. Het uitgangspunt blijft dat de beslissing uitvoerbaar bij voorraad is. De rechter kan, gelet op het belang van het kind, evenwel bepalen dat het hoger beroep schorsende werking heeft.

III. Afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit

a. Kinderontvoering

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid van de Centrale autoriteit om de verzoeker in procedures op grond van de kinderontvoeringsverdragen in rechte te vertegenwoordigen af te schaffen. Dit verduidelijkt de positie van de Centrale autoriteit ten opzichte van de betrokken ouders: zij richt zich in de eerste plaats op het bevorderen van een oplossing in der minne. Komen de ouders niet tot overeenstemming, dan verwijst zij hen voortaan door naar een advocaat om het geschil aan de rechter voor te leggen. De Nederlandse Staat procedeert in deze zaken van gevoelige aard dus niet meer tegen de Nederlandse burger. De betrokken instanties – de Centrale autoriteit, het Centrum internationale kinderontvoering, en voor zover van toepassing, de Raad voor Rechtsbijstand – kunnen ouders desverzocht verwijzen naar advocaten die gespecialiseerde kennis hebben van internationale kinderontvoering. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de verzoekende ouder zich desgewenst zo snel mogelijk kan wenden tot een advocaat.

Met dit voorstel wordt tegemoetgekomen aan de bezwaren van Nederlandse ouders die betrokken waren in teruggeleidingszaken. Hun kritiek richt zich op het feit dat de Centrale autoriteit niet alleen een procesvertegenwoordigende taak heeft, maar ook de verplichting heeft om alle passende maatregelen te nemen om te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt (de artikelen 7, tweede lid, onder c, en 10 HKOV). Dit kan leiden tot verwarring en wantrouwen bij de ouder die het kind ongeoorloofd heeft overgebracht of achterhoudt. Daarnaast is het bezwaar geuit dat het feit dat de Centrale autoriteit de verzoekende ouder in rechte vertegenwoordigt, in strijd kan komen met de gelijkwaardigheid van procespartijen. De verzoekende ouder zou hierdoor onevenredig worden bevoordeeld ten opzichte van de andere ouder. Naar aanleiding van deze bezwaren is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie onderzoek verricht naar de functie en de taken van de Centrale autoriteit (M.V. Antokolskaia en G.C.A.M. Ruitenbergh, Taken en

functies van de Centrale autoriteit bij de uitvoering van het Haags kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk en Zweden, Amsterdam, februari 2008). Met de onderzoekers kan worden geconcludeerd dat de invoering van een systeem waarin beide ouders door een advocaat worden vertegenwoordigd, een goede oplossing lijkt om aan de gevoelde nadelen van de procesvertegenwoordiging door de Centrale autoriteit tegemoet te komen.

Het voorstel strookt voorts met de uitvoeringspraktijk in andere landen. Alleen de centrale autoriteiten van Australië, Bulgarije en Tsjechië hebben thans een procesvertegenwoordigende taak die vergelijkbaar is met taak van de Nederlandse Centrale autoriteit. In de overige 78 landen die partij zijn bij het verdrag, verwijst de Centrale autoriteit de achterblijvende ouder voor de juridische bijstand in een gerechtelijke procedure door naar een advocaat.

b. Kinderbescherming

Uit efficiencyoverwegingen en om een mogelijke discrepantie met de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering te voorkomen wordt voorts voorgesteld de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit op grond van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming af te schaffen. In deze wet wordt uitvoering gegeven aan het 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 (Trb. 1997, 299, hierna: het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996) en 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) (hierna: Brussel II-bis).

5. Adviezen Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het kader van de totstandkoming van het voorstel is een voorontwerp opgesteld. Aan dit voorontwerp ligt onder meer ten grondslag het al eerder genoemde advies van de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (Knelpunten bij de uitvoering van het Haagse Kinderontvoeringsverdrag 1980 in Nederland, 14 augustus 2008). Het voorontwerp is ter consultatie op de website van het Ministerie van Justitie geplaatst. De volgende organisaties hebben hierover advies uitgebracht: de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Hoge Raad (de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij Hoge Raad), het Centrum Internationale Kinderontvoering en de Raad voor Rechtsbijstand. Deze organisaties hebben overwegend positief gereageerd op de voorstellen. Met de veelal technische adviezen is rekening gehouden bij het opstellen van het voorstel en de memorie van toelichting.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) is kritisch ten aanzien van de beperking van het beroep in cassatie en (in samenhang hiermee) de concentratie van rechtspraak. De NOvA onderschrijft het belang van een snelle behandeling van zaken, maar meent – samengevat – dat de rechtsbescherming van de burger beter wordt gewaarborgd door het handhaven van het reguliere beroep in cassatie. De diversiteit aan rechtbanken, rechters en hoven waarborgt voorts, aldus de NOvA, dat er iedere keer met een «frisse» blik naar zaken wordt gekeken. De NOvA

adviseert om deze reden om zaken niet bij één maar bij vijf gerechten te concentreren.

De voorstellen tot beperking van het cassatieberoep en de concentratie van de rechtspraak bij de Rechtbank 's-Gravenhage zijn in het voorstel gehandhaafd. Deze voorstellen worden onderschreven door de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en het Centrum Internationale Kinderontvoering.

Door de beperking van het cassatieberoep tot cassatie in het belang der wet wordt een evenwicht gevonden tussen enerzijds de snelheid van de behandeling van zaken en anderzijds de rechtsbescherming van de burger. Er zijn overigens meer zaken, waarin de reguliere rechtsgang is beperkt (bijvoorbeeld voorlopige voorzieningen in scheidingszaken op grond van artikel 824, eerste lid, Rv). De concentratie bij de Rechtbank 's-Gravenhage leidt er voorts toe dat in alle zaken gebruik kan worden gemaakt van de door deze rechtbank opgebouwde expertise en contacten. Door de concentratie van de rechtspraak bij vijf rechtbanken zou dit doel van de concentratie niet of slechts ten dele worden bereikt. Een aantal rechtbanken zou in dat geval nog steeds enkel sporadisch zaken van internationale kinderonvoering behandelen. Zaken van internationale kinderonvoering worden nu in de meeste gevallen al behandeld door de rechtbank 's-Gravenhage op grond van het «Aanwijzingsbesluit 's-Gravenhage als nevenzittingsplaats internationale kinderonvoeringen (Stc. 2009, nr. 35)». De ervaring hiermee is positief. De «frisse» blik op zaken en de verdere opbouw van expertise wordt gewaarborgd door contacten met de Haagse Conferentie voor het Internationaal Privaatrecht en het kennismaken van rechtspraak van buitenlandse rechters.

6. Administratieve lasten en regeldruk

Aan het wetsvoorstel zijn geen administratieve lasten verbonden. De wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, vallen niet onder de definitie administratieve lasten zoals deze is opgenomen in de handleiding «Meten is Weten II, Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven».

Het voorstel leidt ertoe dat de Rechtbank 's-Gravenhage alle zaken van internationale kinderonvoering behandelt. Nu kan dit ook al op grond van het (tijdelijke) «Aanwijzingsbesluit 's-Gravenhage als nevenzittingsplaats internationale kinderonvoeringen» van 4 februari 2009 (Stc. 2009, nr. 35). In absolute zin brengt het voorstel geen extra lasten mee.

Het vervallen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit leidt tot een vermindering van de werklast van de Centrale autoriteit. Dit voorstel heeft mogelijk wel een beperkte toename van het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand tot gevolg. De afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit heeft tot gevolg dat de verzoekende ouder zich dient te wenden tot een advocaat voor de vertegenwoordiging in rechte. Deze ouder kan aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand, indien hij voldoet aan de voorwaarden op grond van de Wet op de rechtsbijstand. Hiervoor is bepalend dat de rechtsbijstand wordt verleend ter zake van in de Nederlandse rechtssfeer liggende rechtsbelangen aan natuurlijke en rechtspersonen wier financiële draagkracht de in artikel 34 Wet op de rechtsbijstand genoemde bedragen niet overschrijdt (artikel 12 Wet op de rechtsbijstand). In inkomende zaken zal de achterblijvende ouder op grond van dit artikel in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, mits hij voldoet aan de in de Wet op de rechtsbijstand gestelde eisen betreffende financiële draagkracht. Gelet op het relatief kleine aantal zaken betreffende internationale kinderonvoering en – bescherming – enkele tientallen per jaar – zal het mogelijke extra beslag op de gefinancierde rechtsbijstand beperkt zijn.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Uitvoeringswet internationale kinderontvoering)

Onderdelen A, B, C (artikelen 5, 7, 10)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 5, 7 en 10 van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering houden verband met de afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit in zaken van internationale kinderontvoering.

Voorgesteld wordt om de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit ook af te schaffen in zaken op grond van het Europese verdrag en in niet-verdragszaken. Op grond van de huidige Uitvoeringswet internationale kinderontvoering heeft de Centrale autoriteit ook in deze zaken een procesvertegenwoordigende bevoegdheid (artikel 1 jo artikel 5). Ook het Europese verdrag is gericht op het voorkomen van kinderontvoering en een zo spoedig mogelijk herstel van de situatie vóór de kinderontvoering. De nadelen van de procesvertegenwoordiging kunnen zich ook in deze zaken doen gevoelen.

Daarnaast wordt voorgesteld de procesvertegenwoordigende taak af te schaffen in omgangszaken gebaseerd op het Haagse verdrag. Het Haagse verdrag beschermt ook het recht op omgang (artikel 21 Haagse verdrag), maar beoogt hiervoor geen uitvoerige regeling te geven. Het voornaamste doel van het Haagse verdrag is de preventie van kinderontvoering en in dit licht de samenwerking tussen centrale autoriteiten. Hoewel de rol van de Centrale autoriteit in omgangszaken beperkt kan zijn, is het mogelijk dat de Centrale autoriteit wordt ingeschakeld voor bijvoorbeeld het totstandbrengen van een omgangsbeslissing. De bezwaren tegen de procesvertegenwoordiging door de Centrale autoriteit kunnen zich ook in deze gevallen doen gevoelen.

Onderdeel D (artikel 11)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 11 van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering hebben betrekking op de concentratie van rechtspraak in terugleidingszaken bij één rechtbank en gerechtshof.

Het voorstel tot concentratie bij de Rechtbank en het Gerechtshof 's-Gravenhage is ingegeven door de reeds opgebouwde expertise van de Rechtbank 's-Gravenhage in zaken van internationale kinderbescherming. Sinds 2005 zijn de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter van de sector familie- en jeugdrecht van de Rechtbank 's-Gravenhage aangewezen als liaisonrechter. Dit betekent dat zij een aanspreekpunt zijn voor Nederlandse en buitenlandse rechters in zaken over internationale kinderbescherming en -ontvoering. De sector familie- en jeugdrecht heeft voor de uitvoering van deze taak het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming opgericht. De rechtbank heeft aldus een vergaande expertise opgebouwd betreffende de toepassing van onder meer het Haagse verdrag. Concentratie bij de Rechtbank 's-Gravenhage leidt op grond van artikel 60, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie (RO), tot de concentratie van de rechtsspraak in hoger beroep bij het Gerechtshof 's-Gravenhage. In dit artikel is bepaald dat gerechtshoven in hoger beroep oordelen over de daarvoor vatbare beschikkingen in burgerlijke zaken in hun ressort.

De omgangszaken op grond van de internationale kinderontvoeringsverdragen worden niet geconcentreerd (artikel 11, tweede lid, voorstel). De Nederlandse rechter zal in beginsel het Nederlandse recht toepassen, indien het kind zijn gewone verblijfplaats heeft in Nederland. De zaken

waarin een internationaal omgangsrecht aan de orde is, verschillen in dit licht niet van nationale omgangszaken.

Onderdeel E (artikel 12)

Door het afschaffen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit vervalt de reden voor de afhankelijke woonplaats van de verzoeker bij de Centrale autoriteit.

Onderdeel F (Artikel 13)

Voorgesteld wordt om aan de rechter de mogelijkheid te geven om op verzoek of ambtshalve te beslissen, dat het kind het hoger beroep in een teruggeleidingszaak in Nederland kan afwachten. De belangen van het kind kunnen van dien aard zijn, dat de rechter in zijn beslissing zonodig ambtshalve moet kunnen bepalen dat het hoger beroep de tenuitvoerlegging van de teruggeleidingsbeslissing schorst. De rechter dient de schorsende werking van het hoger beroep te motiveren. Omstandigheden die in dit kader van belang zijn, zijn de spoedige behandeling van het hoger beroep, de reisafstand voor het kind, zijn leeftijd en het bestaan van afspraken over een eventuele terugkeer na teruggeleiding. Beslist de rechter dat het hoger beroep de tenuitvoerlegging van de beslissing in eerste aanleg schorst, dan zal hij ook een voorziening treffen voor de periode dat het hoger beroep (nog) niet is ingesteld en de appeltermijn niet is verstreken.

De voorgestelde wijziging van artikel 13 van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering heeft voorts betrekking op de beperking van het cassatieberoep. Het beroep in cassatie wordt niet uitgesloten, maar beperkt tot het rechtsmiddel «cassatie in het belang der wet» in de zin van artikel 78, eerste lid, RO. Op deze wijze worden de rechtsontwikkeling en – eenheid gewaarborgd. Cassatie in het belang der wet wordt ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (artikel 78, eerste lid, RO) en dus niet door één van de partijen in een teruggeleidingsprocedure. De uitkomst van deze cassatieprocedure brengt ook geen nadeel toe aan de rechten die door partijen in een eerdere uitspraak zijn verkregen (artikel 78, zesde lid, RO).

Onderdeel G (artikel 19)

De wet van 2 mei 1990 (Stb. 202) krijgt een citeertitel.

Artikel II (Uitvoeringswet internationale kinderbescherming)

Onderdelen A, B, C, E, F en G (artikelen 5, 6, 13, 15, 18 en 22)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 5, 6, 13, 15, 18 en 22 houden verband met de afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit in zaken op grond van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming. De procesvertegenwoordigende bevoegdheid komt niet alleen te vervallen in zaken waarin de Centrale autoriteit namens een verzoeker optreedt in een procedure met betrekking tot de regeling en de uitoefening van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen in internationale gevallen (artikel 13 voorstel), maar ook in procedures waarin de erkenning en/ of tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen aan de orde is (artikelen 15 en 18 voorstel).

Daarnaast wordt een wijziging van de artikelen 13, 15, 18 en 22 voorgesteld in verband met de afschaffing van het verplichte procuraat (Stb. 2008, 100).

Onderdeel D (artikel 14)

Artikel 14 wordt verduidelijkt door in plaats van het opschrift van de Wet van 2 mei 1990 (Stb. 202) de citeertitel van deze wet op te nemen.

Artikel III (Overgangsrecht)

De Centrale autoriteit is bevoegd om de procesvertegenwoordiging voort te zetten in procedures die op het moment van de inwerkingtreding van deze wijzigingswet aanhangig zijn bij rechtbank, gerechtshof of de Hoge Raad. De bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging geldt echter alleen voor de desbetreffende instantie, zij wordt beëindigd nadat de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad een eindbeschikking heeft gegeven (artikel III, eerste lid, voorstel). Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat de als onwenselijk ervaren positie van de Centrale autoriteit geruime tijd na de inwerkingtreding van deze wet kan voortduren. Anderzijds worden de justiabellen niet genoodzaakt om tijdens een procedure bij de rechtbank, het gerechtshof of de Hoge Raad alsnog een advocaat in te schakelen. De overgangsregeling in artikel III, eerste lid, voorstel, heeft geen betrekking op het afschaffen van het procureaat.

Zaken die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bij een andere rechtbank aanhangig zijn, worden niet beïnvloed door de concentratie van de rechtsmacht bij de Rechtbank 's-Gravenhage en – op grond van artikel 60 RO – het Gerechtshof 's-Gravenhage (artikel III, tweede lid, voorstel).

Deze wet is evenmin van toepassing op cassatieprocedures die aanhangig zijn op het moment dat deze wet in werking treedt. Dit geldt eveneens voor procedures waarin de cassatietermijn reeds loopt (artikel III, derde lid, voorstel). Deze regeling leidt er enerzijds toe dat een reeds beschikbaar rechtsmiddel niet aan de justiebele wordt ontnomen en anderzijds dat de wetswijziging van toepassing is op alle andere aanhangige procedures.

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