

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

JN

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2018

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik u nader over de inhoud en het verloop van de onderhandelingen over de herziening van de Verordening Brussel II-bis,¹ mede in het licht van de verwachte aanstaande besluitvorming over deze herziening.

Verordening Brussel II-bis betreft de onderwerpen echtscheiding en «ouderlijke verantwoordelijkheid» (verder ook: gezagsbeslissingen) en kinderonvoering. Overeenstemming over de herziening is mede belang omdat het concrete stappen inhoudt om kinderonvoering effectiever tegen te gaan. Het voorstel sluit in die zin aan op onze gedeelde ambitie om het aantal internationale kinderonvoeringen terug te dringen en om – als er sprake is van een kinderonvoering – de schade bij kinderen als gevolg van deze ontvoering te beperken.²

De verordening betreft een unanimitetsdossier; alle lidstaten moeten instemmen om tot besluitvorming te komen. Het merendeel van de lidstaten lijkt op dit moment actief te streven naar afronding van dit dossier. Beide Kamers hebben op grond van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon³ een instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat. Vooruitlopend op de vaststelling van de verordening zal naar het zich laat aanzien in december aanstaande het herzieningsvoorstel voor een politiek akkoord voorliggen in de JBZ-raad. Op basis van die tekst zal naar verwachting te zijner tijd ook de uiteindelijke besluitvorming plaatsvinden. Met deze brief informeer ik u nader over het te verwachten eindresultaat.

¹ Verordening (EG) Nr. 2201/2003 van de Raad 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* 2003, L 338.

² Zie over deze inzet verder mijn brief van 29 juni 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 30 072, nr. 37.

³ Artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet verdrag van Lissabon/.

2. Verloop onderhandelingen

De Commissie publiceerde haar herzieningsvoorstel op 20 juni 2016. U bent in het verleden geïnformeerd over de Nederlandse inzet⁴ en het verloop van de onderhandelingen. Verschillende onderdelen zijn besproken binnen de JBZ-raad. Het betrof kortgezegd de volgende onderwerpen:

- het recht van het kind tot de gelegenheid om te worden gehoord (JBZ-raad juni 2017);⁵
- de (modaliteiten voor de) verdere afschaffing van het exequatur, het verlof tot tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke beslissingen (JBZ-raad december 2017);⁶
- het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten (Informeel JBZ-raad januari 2018);⁷
- de bekostiging van Centrale Autoriteiten (JBZ-raad maart 2018);⁸
- de afschaffing van de exequatur (JBZ-raad juni 2018);⁹
- de plaatsing van kinderen in pleegzorg in andere lidstaten (JBZ-raad juni 2018);¹⁰ en
- het treffen van voorlopige maatregelen door de Kinderontvoeringsrechter voor de terugkeer van een kind na kindervervoering (JBZ-raad juni 2018).¹¹

3. Contouren herziene verordening

De huidige stand van zaken van het voorstel is voor de beide Kamers toegankelijk via het *delegates portal*.¹² Hieronder volgt een kort overzicht van de contouren van het voorstel.

3.1 Internationale kindervervoering

Het belangrijkste internationale instrument tegen kindervervoering is het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980.¹³ Het huidige Brussel II-bis vult het verdrag aan, met het doel om de terugkeer van kinderen in zo veel mogelijk gevallen mogelijk te maken en internationale kindervervoering verder te ontmoedigen. In de herziening zijn de volgende uitbreidingen en preciseringen opgenomen:

- als de rechter oordeelt dat het kind terug moet naar het land van herkomst na kindervervoering, geldt die beslissing in alle lidstaten. Hiermee wordt het opnieuw ontvoeren van een kind waarvan de terugkeer is bevolen naar een volgende lidstaat ontmoedigd.
- de rechter die oordeelt over de terugkeer van een kind, kan voorlopige, beschermende maatregelen nemen voor het kind, die ook gelden in het land van terugkeer. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vastleggen van een voorlopige omgangsregeling of het vaststellen van de voorlopige hoofdverblijfplaats van het kind;
- het gebruik van mediation wordt bevorderd;
- omgang tussen het kind en de achtergebleven ouder gedurende de terugkeerprocedure wordt bevorderd, en
- de beperkte duur van de procedure wordt duidelijker vastgelegd; voor ieder stadium in de terugkeerprocedure is 6 weken beschikbaar.

⁴ Voor het fiche, zie: *Kamerstukken II* 2015/16, 22 112, nr. 2202.

⁵ *Kamerstukken II* 32 317, nr. 474, p. 13–14, verslag: *Kamerstukken II* 32 317, HS.

⁶ *Kamerstukken II* 32 317, nr. 497, p. 16–17, verslag: *Kamerstukken II* 32 317, nr. 499.

⁷ *Kamerstukken II* 32 317, nr. 502, p. 4–5, verslag: *Kamerstukken II* 32 317, nr. 504.

⁸ *Kamerstukken II* 32 317, nr. 507, p. 6–7, verslag: *Kamerstukken II* 32 317, nr. 509.

⁹ *Kamerstukken II* 32 317, nr. 513, p. 13–15, verslag: *Kamerstukken II* 32 317, nr. 516.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zie document ST 14416/18 van 26 november 2018.

¹³ *Trb.* 1987, 139.

3.2 De bevoegde rechter

De rechter van het land van de gewone verblijfplaats van het kind is en blijft bij gezagsbeslissingen de primair bevoegde rechter op grond van de verordening. Deze rechter is immers in de meeste gevallen het beste in staat te oordelen over het belang van het kind in zaken van ouderlijke verantwoordelijkheid. Wel wordt de regeling aangepast. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- de mogelijkheid voor een keuze voor een andere rechter dan de rechter van de gewone verblijfplaats wordt verduidelijkt;
- hiermee staat vast dat de rechter in kinderonvoeringszaken de uitkomsten van een mediationtraject kan opnemen in haar beslissing, ook als dat afspraken zijn over bijvoorbeeld de hoofdverblijfplaats van het kind, de omgang en de nadere invulling van het gezag, en
- verduidelijkt wordt in welk geval de rechter het initiatief kan nemen om de rechter van een andere lidstaat te laten oordelen over een zaak van ouderlijke verantwoordelijkheid.

3.3 Horen van het kind

Gedurende de onderhandelingen is veel aandacht geweest voor het recht van het kind om te kunnen worden gehoord. In het Nederlands familieprocesrecht worden kinderen vanaf 12 jaar actief uitgenodigd om te worden gehoord. Jongere kinderen kunnen aan de rechter laten weten dat zij gehoord willen worden, waarna de rechter beslist of dit wenselijk is in het belang van het kind en van de procedure.¹⁴ In andere lidstaten, zoals Duitsland, worden kinderen al vanaf veel jongere leeftijd gehoord. Onder de huidige verordening leidden die verschillen ertoe dat beslissingen soms in een andere lidstaat niet erkend worden en ook niet ten uitvoer gelegd worden omdat het kind niet is gehoord in de procedure. De herziening probeert dit op de volgende manier tegen te gaan:

- De mogelijkheid van het kind om te worden gehoord is als verplichting opgenomen, in lijn met artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag¹⁵ en artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.¹⁶
- Het aan een kind in een procedure onvoldoende gelegenheid geven om te worden gehoord, is vervolgens een facultatieve weigeringsgrond. De rechter *mag* de erkenning en tenuitvoerlegging weigeren als het kind onvoldoende gelegenheid is geboden om te worden gehoord, maar de rechter hoeft dit niet te doen. Een kind kan immers, ondanks dat het niet is gehoord, wel degelijk belang hebben bij de erkenning of tenuitvoerlegging van de beslissing.
- De verordening noemt ook specifieke omstandigheden waaronder een kind niet hoeft te worden gehoord. In die gevallen is weigering uitgesloten. Het gaat dan om zaken betreffende het vermogen van kinderen en gevallen waarin zwaarwegende gronden bestaan voor het niet horen van het kind, zoals het spoedeisend karakter van de procedure.

¹⁴ Deze leeftijdsgrens en de modaliteiten voor het horen van kinderen is onderwerp van een lopend onderzoek naar de positie van minderjarigen in Nederlandse procesrecht, waarover ik u naar verwachting vóór de zomer van 2019 over zal informeren, zie: *Kamerstukken II 2017/18*, 33 836, nr. 24, p. 3.

¹⁵ *Trb.* 1990, 46.

¹⁶ *PbEU 2012/C 326/02*.

3.4 *Erkenning en tenuitvoerlegging*

Verordening Brussel II-bis was in 2003 de eerste verordening waarbinnen voor bepaalde beslissingen het verlot tot tenuitvoerlegging, het «exequatur», werd afgeschaft; het betrof hier omgangsbeslissingen en sommige beslissingen over de hoofdverblijfplaats van een kind na kinderontvoering. Hierdoor was voor dit soort beslissingen niet langer eerst een rechterlijke verlotprocedure nodig voordat deze beslissingen ten uitvoer konden worden gelegd in een andere lidstaat. Een dergelijke procedure leidt in de praktijk tot een stempelvonnis, maar kost de burger wel geld en tijd (enkele dagen tot enkele maanden). In het voorstel wordt het exequatur afgeschaft voor alle overige beslissingen. Er worden daarbij verschillende waarborgen geïntroduceerd:

- voor de beslissingen waarvoor het exequatur nu wordt afgeschaft blijft het mogelijk om de tenuitvoerlegging van een beslissing tegen te gaan met een beroep op de volgende weigeringsgronden: openbare orde, het onvoldoende bieden van een gelegenheid tot het gehoord worden voor het kind, het niet voldoende betrekken van de wederpartij in de procedure en het bestaan van een latere beslissing die onverenigbaar is met de beslissing die erkend of ten uitvoer gelegd zou moeten worden;
- specifiek voor pleegzorgplaatsingen van de ene lidstaat in de andere lidstaat blijft ook het niet volgen van de voorgeschreven toestemmingsprocedure als weigeringsgrond bestaan;
- voor de tenuitvoerlegging van beslissingen waarvoor het exequatur in de huidige verordening al is afgeschaft, wordt nu reeds gebruik gemaakt van een certificaat waaruit blijkt dat de rechtbank van herkomst heeft gecontroleerd dat geen van de weigeringsgronden aan de orde zijn. Nieuw is dat de verordening een geharmoniseerde mogelijkheid biedt voor een verzoek om dat certificaat te verbeteren of in te trekken als deze ten onrechte is afgegeven;
- ook wordt er een nieuw certificaat geïntroduceerd waarmee kan worden aangetoond dat een geprivilegieerde beslissing met certificaat niet langer ten uitvoer gelegd kan worden, bijvoorbeeld als er een nieuwe beslissing is genomen, of de uitvoerbaarheid van de beslissing in het land van herkomst is geschorst, en
- de voorwaarden voor het aanhouden en niet tenuitvoerleggen van beslissingen worden deels geharmoniseerd. Het aanhouden van de tenuitvoerlegging kan bijvoorbeeld als er nog een hoger beroep loopt tegen de beslissing of als de tenuitvoerlegging van de beslissing het fysieke of geestelijke welzijn van het kind in ernstige mate in gevaar zou brengen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een kind dat ernstig ziek is geworden, en daarom pas veilig kan reizen naar de lidstaat waar het zijn hoofdverblijfplaats zou moeten hebben als de medische zorg ook in dat land is gewaarborgd.

3.5 *Samenwerking Centrale Autoriteiten*

De herziene verordening stroomlijnt de samenwerkingsregeling voor nationale contactpunten, de «centrale autoriteiten», en verduidelijkt de regeling op de volgende punten:

- explicieter wordt gemaakt welke termijnen gelden, welke informatie kan worden gevraagd door gerechten, instanties en ouders en, ook belangrijk, welke informatie juist niet kan worden gevraagd;
- de regeling voor de plaatsing van kinderen in pleeggezinnen en instituten in het buitenland wordt in die zin aangepast dat zowel voor het begrip «plaatsing» als voor het begrip «pleeggezin» een duidelijkere afbakening is geformuleerd, en

- er is een mogelijkheid voorzien waarbij lidstaten met een nauwe band met een kind informatie kunnen aanleveren over pleegzorgmogelijkheden in die lidstaat.

3.6 Overeenkomsten en authentieke akten

Naast de herziening van de verordening op het punt van de ouderlijke verantwoordelijkheid en kinderontvoering wordt één belangrijk ander onderdeel toegevoegd. De erkenning van buiten de rechter om tot stand gekomen echtscheidingen wordt vereenvoudigd door een uitbreiding van de regeling voor de erkenning en tenuitvoerlegging van authentieke instrumenten en overeenkomsten. Dit is van belang omdat zo'n echtscheiding in een aantal landen, zoals Frankrijk en Slovenië, mogelijk is. Met een uitbreiding van de regeling op dit punt wordt voorkomen dat hinkende rechtsverhoudingen ontstaan, waarbij een echtscheiding in de ene lidstaat tot stand komt, maar in andere lidstaten niet wordt erkend.

4. Vervolgtraject

Afhankelijk van het verdere verloop van de onderhandelingen zal de uiteindelijke tekst van het herzieningsvoorstel eind 2018 voor politieke besluitvorming worden geagendeerd in de JBZ-raad.

Conform de werkafspraken zoals die gemaakt zijn met zowel de Eerste als de Tweede Kamer¹⁷ zal ik, zodra de finale tekst van het voorstel openbaar is gemaakt, het voorstel zo spoedig mogelijk ter goedkeuring aan u voorleggen en verzoeken om schriftelijke instemming. De onderhavige brief is er niet op gericht deze instemming nu reeds te verkrijgen. Deze brief dient er enkel toe u te attenderen op het naderende moment van besluitvorming over de herziene verordening en u alvast in hoofdlijnen te informeren over de inhoud daarvan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹⁷ *Kamerstukken II 2016/17, 32 317, nr. 465.*