

Vergaderjaar 2023–2024

33 836

Personen- en familierecht

30 072

Internationale kinderontvoering

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2023

Conform een eerdere toezegging in de Verzamelbrief Personen- en Familierecht van 16 december 2022 informeer ik uw Kamer via deze brief over de voorgenomen uitrol van de gezagsmodule¹ en diverse acties op het terrein van internationale kinderontvoering².

1. Gezagsmodule

Een gezagsrelatie tussen ouder en kind schept zowel rechten als plichten. Een ouder die gezag heeft over een kind is de wettelijke vertegenwoordiger van het kind en is verplicht om het kind te onderhouden en te verzorgen. Als wettelijk vertegenwoordiger kan een ouder belangrijke beslissingen nemen over de fysieke en geestelijke ontwikkeling van het kind. Daarom is het belangrijk om vast te kunnen stellen wie het gezag heeft over een kind. Bij de behandeling van het Initiatiefvoorstel Gezamenlijk Gezag door Erkenning heb ik in reactie op de vraag van het Eerste Kamerlid Recourt (PvdA)³ het belang van het goed kunnen afleiden van de gezagssituatie onderkend en onderschreven.

Vooraf voor professionals binnen het jeugdbeschermings- en veiligheidsdomein is het belangrijk dat de informatie over een gezagsrelatie snel en eenvoudig kan worden achterhaald. Daarom is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid de gezagsmodule ontwikkeld als aanvulling op de raadpleging van de Basisregistratie Personen (BRP). Met behulp van deze module kunnen uitvoeringsorganisaties via een eenvoudige bevraging sneller gezagsinformatie verkrijgen uit de BRP. Van september 2022 tot juli 2023 is hiervoor een pilot uitgevoerd bij onderdelen van de Politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en Veilig Thuis.

¹ Kamerstukken I 2021/2022, 34 605, J.

² Kamerstukken II 2022/2023, 33 836, nr. 78.

³ Kamerstukken I 2021/2022, 34 605, J.

Conform een eerdere toezegging⁴, informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de pilot. Gelet op het aantal bevestigingen van gemiddeld ongeveer 50.000 per week, kan ik afleiden dat de gezagsmodule voorziet in een behoefte. Dit wordt bevestigd door Politie, de KMar en Veilig Thuis. De module biedt een praktische oplossing voor de jeugdketen om langs digitale weg het gezag over een minderjarige vast te stellen. Het gebruik leidt tot een aanzienlijke tijdswinst op de werkvloer. Met een «druk op de knop» kan in driekwart van de gevallen het gezag snel, eenvoudig en betrouwbaar worden afgeleid. Omdat niet in elk geval het gezag uit de Nederlandse systemen kan worden afgeleid, biedt de gezagsmodule voor ongeveer een kwart van de gevallen nog geen oplossing. Dit geldt voor minderjarigen die in het buitenland geboren zijn of in het buitenland woonachtig zijn geweest, waardoor voor het vaststellen van het gezag de regelgeving van dat land van toepassing blijft.

Mede vanwege het succes van de pilot hebben mijn collega van Koninkrijksrelaties en Digitalisering en ik het voornemen de gezagsmodule in 2024 verder landelijk uit te rollen en in de toekomst te integreren in het stelsel van de BRP. De Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering heeft hiertoe in de zomer van 2023 een ontwerpbesluit aangeboden aan uw Kamer. Dit besluit maakt het mogelijk dat de betrokken overheidsinstanties voor hun taakuitoefening via de gezagsmodule kunnen opvragen welke personen gezag hebben over een minderjarige. De Tweede Kamer is hierover op 12 oktober jl. geïnformeerd in de Voortgangsrapportage vertegenwoordigen 2023⁵.

Met de verdere uitrol van de gezagsmodule binnen het jeugdbescherming- en veiligheidsdomein zijn professionals beter in staat om hun werk goed te doen. In geval van een mogelijk risico voor het welzijn van een kind moeten deze professionals snel en adequaat kunnen handelen, of het nu gaat om een onveilige situatie thuis, op straat, of bij een dreigende internationale kinderontvoering.

2. Internationale kinderontvoering

We leven in een toenemend globaliserende wereld waar mensen reizen en over de grens wonen, werken en relaties aangaan. Hierdoor is het risico op internationale kinderontvoering altijd aanwezig. Jaarlijks worden er tientallen kinderen ontvoerd⁶. Hoewel Nederland internationaal als een van de voorlopers wordt gezien in de aanpak van internationale kinderontvoering, vergt deze mijn voortdurende aandacht.

Er is sprake van internationale kinderontvoering als een kind jonger dan 16 jaar wordt meegenomen naar het buitenland zonder toestemming van de andere ouder met gezag en/of de voogd. De impact op kinderen, ouders en hun omgeving is groot. Daarom streef ik ernaar dergelijke situaties, waar mogelijk, te voorkomen en ouders en kinderen zo goed mogelijk te ondersteunen.

In deze brief komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. De verbetering van de ondersteuning van ouders in Nederland;
2. De verbetering van de ondersteuning van ouders in het buitenland;
3. Het, waar mogelijk, voorkomen van internationale kinderontvoering.

⁴ Kamerstukken I 2021/2022, 34 605, J.

⁵ Kamerstukken II 2023/2024, 26 643/29 362, nr. 1073.

⁶ Uit cijfers van de Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden blijkt dat er in 2021 119 kinderen en in 2022 145 kinderen betrokken waren bij een internationale kinderontvoering.

In de Verzamelbrief Personen- en Familierecht aan uw Kamer van 16 december 2022 heb ik toegezegd terug te komen op de voortgang van de implementatie van een aantal acties⁷. Met deze acties wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Van Nispen (SP)⁸ over het verzoek ouders die slachtoffer zijn van landen die het Haags Kinderontvoeringsverdrag niet goed en zorgvuldig naleven beter bij te staan en andere Verdragslanden actiever aan te spreken op het naleven van het Verdrag.

Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden

Ouders die te maken hebben met een internationale kinderontvoering kunnen een verzoek tot teruggeleiding indienen bij de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca IKA). De Ca IKA is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en behandelt verzoeken tot teruggeleiding op verzoek van een achtergebleven ouder. De Ca IKA geeft uitvoering aan het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV). Het HKOV bevat internationale afspraken over de aanpak van internationale kinderontvoering. Het uitgangspunt van het HKOV is dat het kind zo snel mogelijk terugkeert naar de gewone verblijfplaats, tenzij er sprake is van een weigeringsgrond die terugkeer in de weg staat.

Als ouders niet samen tot een minnelijke oplossing komen, beslist de rechter in het land waar het kind verblijft of teruggeleiding moet plaatsvinden. In landen die partij zijn bij het HKOV moet de rechter zich houden aan het Verdrag. Een rechter kan op basis van de weigeringsgronden in het HKOV beslissen dat het kind niet teruggeleid wordt naar het land van herkomst, bijvoorbeeld omdat het kind inmiddels geworteld is in het land waar het kind naartoe is meegenomen. In niet-HKOV-landen beoordeelt de rechter volgens het nationale recht van het betreffende land of het kind terug moet naar het land van herkomst. Nederland kan zich niet mengen in gerechtelijke procedures in het buitenland, maar kan wel zorgen uitspreken en de achtergebleven ouder ondersteunen.

Centrum Internationale Kinderontvoering

Daarnaast biedt het Centrum Internationale Kinderontvoering (CIKO) gratis juridisch advies, voorlichting en mediation aan iedereen die in hun persoonlijke of professionele omgeving te maken krijgt met (dreigende) internationale kinderontvoering. Als onafhankelijke stichting ontvangt het CIKO jaarlijks een subsidie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2.1. Verbeteren ondersteuning Nederland

Ik neem de volgende maatregelen om de ondersteuning van ouders en andere betrokkenen in Nederland te verbeteren. Deze acties zijn ingezet op basis van de motie van het lid Van Nispen van 25 november 2021⁹.

Persoonlijk contact met ouders

In mijn vorige brief heb ik aangegeven dat ik zou nagaan hoe het persoonlijk contact tussen de ouder en de medewerkers van de Ca IKA bevorderd kan worden.¹⁰ Ouders die te maken hebben gehad met internationale kinderontvoering, hebben genoemd dat zij empathie, warme ondersteuning en heldere informatie verlangen.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 78.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 61.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 61.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 78.

Per januari 2023 is de Ca IKA gestart met een proef om de achtergebleven ouder in voorkomende gevallen de mogelijkheid te bieden een fysiek intakegesprek te voeren met de Ca IKA. Inmiddels hebben meer dan tien ouders gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, waaruit blijkt dat ouders het prettig vinden om persoonlijk te woord gestaan te worden door de Ca IKA en toelichting te krijgen en deze gesprekken een meerwaarde hebben. De Ca IKA blijft om die reden in voorkomende gevallen de mogelijkheid tot een fysiek intakegesprek aanbieden.

Informatievoorziening Ca IKA

Naast directe en heldere informatieverstrekking door de Ca IKA in persoonlijke contacten, is ook de informatievoorziening op de website van de Rijksoverheid doorgelicht en waar nodig aangepast of aangevuld. Er is een hand-out¹¹ gemaakt voor achtergebleven ouders waarvan het kind naar het buitenland is ontvoerd en die een verzoek tot teruggeleiding hebben ingediend bij de Ca IKA. Met deze hand-out krijgen ouders in één oogopslag een overzicht te zien van de procedure en de rol van de Ca IKA. Deze hand-out is ook op de website van de Rijksoverheid geplaatst en wordt verstrekt aan ouders die zich wenden tot de Ca IKA.

Landen-specifieke informatie delen met ouders

Uit gesprekken met ouders is gebleken dat het HKOV als een papieren tijger wordt ervaren. Om een achtergebleven ouder optimaal te kunnen ondersteunen verzamelt de Ca IKA intern landen-specifieke informatie en voorziet daarmee achtergebleven ouders van op maat gesneden adviezen over procedures, mediation en rechtsbijstand in het buitenland.

Overeenkomst informatie-uitwisseling Ca IKA en CIKO

Verder is toegezegd om de informatie-uitwisseling tussen het CIKO en de Ca IKA te verbeteren. Het CIKO heeft nu in haar brief aan de ouder een machtiging opgenomen voor de ouder waarmee deze het CIKO expliciet toestemming kan geven om contact op te nemen met de Ca IKA. Bij een internationale kinderontvoering is het essentieel om snel te handelen. De verbeterde informatie-uitwisseling tussen de Ca IKA en het CIKO is hierin een belangrijke stap. De Ca IKA is bij aanvang van een zaak door de achtergebleven ouder reeds gemachtigd om indien nodig namens de ouder contact op te nemen en informatie uit te wisselen met het CIKO.

2.2. Verbeteren ondersteuning buitenland

Ter ondersteuning van ouders en kinderen in het buitenland zijn de volgende acties ingezet:

Escalatieprotocol Internationale Kinderontvoering

In de Verzamelbrief Personen- en Familierecht aan uw Kamer van 16 december 2022¹² heb ik toegezegd terug te komen op de toezegging aan uw Kamer over het opstellen van een escalatieprotocol Internationale Kinderontvoering. Landen die zijn aangesloten bij het HKOV dienen zich te houden aan het Verdrag. In het geval dat landen dit niet doen, hebben verschillende actoren in Nederland een rol om hen hierop aan te spreken. In dit verband is een escalatieprotocol ontwikkeld waarmee duidelijk wordt wie wanneer in actie komt en welke wegen hiervoor bewandeld kunnen worden. Specifiek staat hierin waar de Ca IKA terecht kan wanneer

¹¹ Zie Informatieblad Internationale kinderontvoering | Brochure | Rijksoverheid.nl.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 78.

zij al hun mogelijke inspanningen hebben uitgeput. Dit gebeurt in overleg met de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken. Ook ziet het protocol toe op de verschillende mogelijkheden ten aanzien van niet-Verdragslanden. Met behulp van het escalatieprotocol worden de lijnen kort gehouden zodat er snel gehandeld kan worden. Het escalatieprotocol zal periodiek worden geëvalueerd en waar nodig aangescherpt.

Special Commission

In het kader van de Haagse conferentie voor Internationaal Privaatrecht is in oktober 2023 de vijfjaarlijkse Special Commission georganiseerd. Tijdens de Special Commission is onder andere de praktische uitvoering van het HKOV besproken.

Nederland heeft tijdens de vergadering aandacht gevraagd voor de lange duur van rechtbankprocedures in het buitenland, voor de tenuitvoerlegging van teruggeleidingsbeschikkingen en voor het faciliteren van omgang gedurende de procedure van teruggeleiding in het buitenland. Dit laatste punt neemt de Ca IKA ook mee in haar brieven aan buitenlandse Centrale autoriteiten.

2.3. Voorkomen internationale kinderontvoering

Ook heb ik aandacht besteed aan het, waar mogelijk, voorkomen van internationale kinderontvoering.

Toestemmingsformulier reizen met minderjarigen

Ouders, verzorgers of personen met gezag over het kind zijn verplicht om toestemming te geven voor een reis naar het buitenland. Het toestemmingsformulier Reizen met Minderjarigen is daarbij een hulpmiddel. Begin december 2023 is een nieuwe versie van het toestemmingsformulier gepubliceerd. Om het bewustzijn hierover te vergroten, is dit formulier via social media onder de aandacht gebracht van een breder publiek.

Op dit moment wordt onderzocht of digitalisering van het dienstverleningsproces mogelijk is, onder andere door middel van een aansluiting op DigiD en de gezagsmodule. Dit draagt mogelijk bij aan de verbetering van de fraudebestendigheid van en het intensiveren van de controle op het toestemmingsformulier. Daarnaast wordt gekeken hoe de communicatie richting de burger over de verplichting van toestemming voor een reis met een kind naar het buitenland kan worden verduidelijkt en vereenvoudigd.

In de Kamerbrief van 16 december 2022¹³ zijn enkele toezeggingen gedaan rondom het verbeteren van het dienstverleningsproces voor ouders, verzorgers of personen met gezag, die zien op dit formulier:

- het verbeteren van de fraudebestendigheid van het toestemmingsformulier reizen met minderjarigen.
- het verbeteren van de communicatie over het toestemmingsformulier door Rijksoverheid, gemeenten, CIKO, Ca IKA en andere betrokkenen. Hierbij wordt ook duidelijk gemaakt welke aanvullende documenten in welke situatie nodig zijn om te kunnen reizen.
- de controle op het toestemmingsformulier te intensiveren.
- te verkennen hoe de controle op internationale kinderontvoering bij reizen vanuit Nederland naar andere Schengenlanden kan worden geïntensiveerd.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 78.

Verkenning mediation in preventief stadium

Tijdens het tweeminutendebat Personen- en Familierecht op 29 maart 2023 is een motie van het lid Mutluer (PvdA)¹⁴ aangehouden over de verkenning van de mogelijkheid tot het inzetten van mediation vóórdat een internationale kinderontvoering plaatsvindt en voor een rechterlijke procedure. Ik heb toegezegd bij deze verkenning de evaluatie van de pilot van de startbijdrage bij een verwijzing vanuit de rechtspraak naar mediation mee te nemen. Via deelname aan deze pilot worden de eerste uren van een mediation vergoed. De pilot is 1 maart 2023 jl. gestart voor de duur van twee jaar, en zal tussentijds worden geëvalueerd.

Uit de verkenning is gebleken dat signalen van een dreigende internationale kinderontvoering nog niet altijd tijdig worden herkend. Dit is een voorwaarde om met ouders in gesprek te gaan over een goede omgangsregeling. Het is daarom van belang dat de relevante instanties en professionals die te maken hebben met ouderschap en (complexe) scheidingen de expertise en kennis hebben om signalen van een dreigende internationale kinderontvoering te kunnen herkennen en te weten hoe hierop te handelen. Vooruitlopend op de evaluatie van de nog lopende pilot van de startbijdrage, wil ik in dit stadium inzetten op het verder trainen en opleiden van deze instanties en professionals om signalen van een dreigende internationale kinderontvoering vroegtijdig te kunnen herkennen en mogelijk voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het verder opleiden van de professionals bij Veilig Thuis.

Naast verdere inzet op het opleiden van relevante professionals, is het belangrijk om de wetenschappelijke kennis over internationale kinderontvoering te vergroten. Dit krijgt invulling door middel van een bijzondere leerstoel, conform een eerdere toezegging aan uw Kamer¹⁵. Hierop kom ik later in deze brief terug.

Opleiden professionals bij Veilig Thuis

Het vroegtijdig herkennen van signalen van een dreigende internationale kinderontvoering en kennis over hoe hierop te handelen zijn essentieel voor het voorkomen van internationale kinderontvoering. Om de professionals bij Veilig Thuis verder te kunnen opleiden in het herkennen van en het handelen op signalen van een dreigende internationale kinderontvoering, zal het CIKO een aanvullende subsidie krijgen. Het CIKO kan met hun expertise instanties en professionals adviseren over een passende handelwijze. Hiermee beschouw ik de toezegging aan uw Kamer u te informeren over het verder opleiden van professionals bij Veilig Thuis als afgedaan¹⁶.

Verkenning strafbaarstelling voorbereidingshandelingen

In het commissiedebat van 22 maart 2023 is door het lid Mutluer (PvdA) gevraagd naar de mogelijkheid om voorbereidingshandelingen voor internationale kinderontvoering strafbaar te stellen¹⁷. Voorbereidingshandelingen zijn strafbaar als er sprake is van list, (bedreiging met) geweld of indien de minderjarige jonger is dan twaalf jaar¹⁸. In het merendeel van de gevallen van internationale kinderontvoering gaat het om kinderen

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 81.

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 82.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 82.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 82.

¹⁸ Zie artikel 279 WvSr, jo. artikel 46 WvSr.

onder de twaalf. Een verhoging van de algehele strafmaat zou daarmee weinig effect bereiken.

Wel zijn de volgende acties ondernomen om de opsporingsketen beter in staat te stellen om te handelen bij een (dreigende) internationale kinderontvoering. Het OM heeft sinds 8 maart 2023 de mogelijkheid om, in het geval van sterke aanwijzingen van een dreigende internationale kinderontvoering, een kind preventief te signaleren in alle 26 Schengen-landen. Onder leiding van het Landelijk Parket is er een werkgroep «preventieve signalering» gevormd om dit systeem vorm te geven. Verder is er ingezet op het verbeteren van de voorlichting over internationale kinderontvoering. Trainingen voor de politie worden gecoördineerd door het Landelijk Expertisecentrum Persoonsvermissingen. Het afgelopen jaar is door het expertisecentrum samen met het CIKO een voorlichtingsfilm voor de politie ontwikkeld over de signalen van een dreigende internationale kinderontvoering. Daarnaast zijn er in oktober 2023 voor de politie twee landelijke expertisedagen georganiseerd.

3. Bijzondere leerstoel Internationale Kinderontvoering

In reactie op een verzoek van het lid Mutluer (PvdA) in het commissiedebat van 22 maart 2023¹⁹ is toegezegd na te gaan of en op welke manier een bijzondere leerstoel internationale kinderontvoering kan bijdragen aan een meer wetenschappelijke onderbouwing van de aanpak van internationale kinderontvoering. Het succes van de aanpak van internationale kinderontvoering in Nederland is afhankelijk van de betrokkenheid en deskundigheid van diverse professionals (zoals de Ca IKA, het CIKO, mediators, bijzonder curatoren, advocatuur, rechterlijke macht, het Bureau liaisonrechter internationale kinderbescherming, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis, politie en de KMar). In nauw overleg met het CIKO en verschillende universiteiten is verkend op welke manier een bijzondere leerstoel een brug kan slaan tussen de wetenschap en de uitvoeringspraktijk.

Naar aanleiding van deze verkenning heb ik tijdens de IKO-lezing van 11 december jl. aangekondigd dat in 2024 een bijzondere leerstoel Internationale Kinderontvoering zal worden ingericht. Het beoogde doel van de bijzondere leerstoel is het bevorderen van de wetenschappelijke fundering van de beleidsmatige aanpak van internationale kinderontvoering en het bijdragen aan het handelingsperspectief van de professionals in de uitvoering. In het onderzoeksprogramma van de bijzondere leerstoel zal het welzijn van het kind bij de aanpak van internationale kinderontvoering centraal staan. Bij een eerstvolgende voortgangsrapportage wordt uw Kamer geïnformeerd over de verdere invulling van het onderzoeksprogramma en bij welke universiteit(en) deze bijzondere leerstoel zal worden ondergebracht.

Tot slot

Met deze inspanningen zet ik mij samen met alle betrokken partijen maximaal in op het tegengaan van internationale kinderontvoering. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie van het lid Ellian (VVD)²⁰ die deze maximale inzet onderschrijft. Hoewel de aanpak in Nederland in meerdere opzichten als voorbeeld wordt gezien, zal het tegengaan van internationale kinderontvoering onze voortdurende aandacht vergen. Het feit dat ouders uit elkaar gaan, mag er nooit toe

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 82.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 79.

leiden dat een kind wordt ontvoerd naar een ander land. Ieder kind heeft het recht om contact te houden met en op te groeien bij beide ouders. Daarvoor zal Nederland zich blijven inzetten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind