

# DE WIJZIGING IN DE ROL VAN DE CENTRALE AUTORITEIT

MR. E. M. MOLENDIJK EN MR. A.M. STORM

Twee Nederlandse ouders emigreren met de kinderen naar Spanje om een nieuw leven op te bouwen. Na drie jaar keert de moeder met de kinderen terug naar Nederland. De moeder is in de veronderstelling dat zij hiertoe gerechtigd is. Zij heeft de Nederlandse nationaliteit en keert terug naar Nederland met haar Nederlandse kinderen. De vader is het hier niet mee eens en doet een verzoek tot teruggeleiding. Na een paar maanden ontvangt ze een brief van de Nederlandse Centrale autoriteit van het ministerie van Justitie. De moeder heeft zich schuldig gemaakt aan kinderontvoering onder het Haags Kinderontvoeringsverdrag uit 1980 en wordt verzocht de kinderen terug te laten keren naar Spanje, het land van hun gewone verblijfplaats. De moeder besluit niet mee te werken aan een vrijwillige terugkeer en wordt vervolgens gedaagd in een gerechtelijke procedure met betrekking tot de teruggeleiding. De rechter stelt de vader in het gelijk. De kinderen worden uiteindelijk op bevel van de Nederlandse rechter teruggestuurd naar Spanje. De Centrale autoriteit in Nederland draagt zorg voor het teruggeleiden van de kinderen naar het land van de gewone verblijfplaats.

## Huidige rol van de Centrale autoriteit

In het bovenstaande voorbeeld is de huidige werkwijze van de Nederlandse Centrale autoriteit geschetst. Eerst wordt onderzocht of de achtergebleven ouder (gedeeld) gezag heeft over de kinderen en of de aanvraag terecht is. Is de aanvraag terecht, dan wordt getracht om de ontvoerende ouder vrijwillig mee te laten werken aan de terugkeer van de kinderen naar het land van de gewone verblijfplaats. Dit blijkt eveneens uit art. 10 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV): de Centrale Autoriteit van de Staat waar het kind zich bevindt, neemt alle passende maatregelen, of doet deze nemen, teneinde de vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren. Werkt de ontvoerende ouder niet mee aan vrijwillige terugkeer, dan wordt een gerechtelijke procedure gestart. De achtergebleven ouder wordt in deze procedure kosteloos bijgestaan door de Centrale autoriteit in Nederland. De ontvoerende ouder, meestal met de Nederlandse nationaliteit, moet zelf een advocaat zoeken en bekostigen. Dit wordt door de ontvoerende ouder als onrechtvaardig ervaren. Wat hierbij eveneens wringt voor de ontvoerende ouder is de dubbelrol die de Centrale autoriteit op dit moment heeft. Aan de ene kant probeert de Centrale autoriteit de ouder die de kinderen heeft meegenomen te bewegen vrijwillig terug te keren met de kinderen. Aan de andere kant is zij de wederpartij. Wanneer de ouder weigert, wordt de achtergebleven ouder in rechte vertegenwoordigd door de Centrale autoriteit. Aan deze

controversiële situatie wil de huidige minister van Justitie Hirsch Ballin een eind maken.

## De toekomstige rol van de Centrale autoriteit

Er is een wetsontwerp in voorbereiding ter wijziging van de Uitvoeringswet Internationale Kinderontvoering en de Uitvoeringswet Internationale kindbescherming. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in de eerste helft van 2010 aan de Tweede Kamer verzonden.

In het wetsvoorstel worden belangrijke wijzigingen opgenomen. Ten eerste wordt de achtergebleven ouder niet meer vertegenwoordigd door een medewerker van de Centrale autoriteit, maar door een advocaat. Ten tweede wordt de

**De achtergebleven ouder wordt in de huidige procedure kosteloos bijgestaan door de Centrale autoriteit in Nederland. De ontvoerende ouder, meestal met de Nederlandse nationaliteit, moet zelf een advocaat zoeken en bekostigen. Dit wordt als onrechtvaardig ervaren.**

teruggeleidingsprocedure aanmerkelijk bespoedigd. Ten derde zal een concentratie van rechtspraak plaatsvinden en ten vierde krijgen de ouders de gelegenheid om te kiezen voor crossborder mediation. De Centrale autoriteit zal

wel de verzoeken tot terugleiding in behandeling blijven nemen en bepalen of deze terecht zijn. Tevens zal zij de aanvrager wijzen op een lijst van professionele advocaten in Nederland en op de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een toevoeging. De Raad voor Rechtsbijstand is nauw betrokken bij deze wijziging.

### De terugleidingsprocedure wordt korter

Van 1 november 2009 tot 1 mei 2010 loopt een pilot bij de Rechtbank Den Haag. Deze pilot houdt in dat de gehele procedure vanaf het verzoek tot terugleiding bij de Centrale autoriteit tot en met een eventuele procedure bij het hof in beginsel binnen achttien weken moet zijn afgerond. De bedoeling daarvan is dat er in de gerechtelijke procedure een element wordt ingebouwd dat ertoe leidt dat de partijen zich over en weer gehoord voelen en dat er een oplossing komt die duurzamer is dan een rechterlijke uitspraak alleen. De procedure is als volgt: de Centrale autoriteit wijst de ouders op de mogelijkheid om samen tot een oplossing te komen door middel van crossborder mediation. Binnen zes weken nadat een verzoek tot tussenkomst bij de Centrale autoriteit is ingediend vindt een intake plaats. In korte tijd wordt in gesprekken met de ouders, advocaat-mediator en een gedragskundige mediator geprobeerd om gezamenlijk tot een oplossing te komen. De advocaten van de ouders blijven hierbij op de achtergrond aanwezig om hun cliënten juridisch te informeren over de gevonden oplossingen. Het ideaalbeeld is dat ouders tijdens de mediation gezamenlijk de ongeoorloofde overbrenging van het kind oplossen. Een andere mogelijkheid is dat de ouders gedeeltelijk overeenstemming bereiken, bijvoorbeeld over een gespiegelde omgangsregeling. In een gespiegelde omgangsregeling wordt voor de beide situaties die mogelijk zijn – kind terug of kind blijft in Nederland – een omgangsregeling opgesteld. Wanneer de rechter een uitspraak doet, is de gewenste omgangsregeling al duidelijk. Indien een rechterlijke uitspraak noodzakelijk blijft, hebben ouders in ieder geval tijdens de mediation elkaars standpunten gehoord, wat gunstig kan zijn voor de toekomst van het kind. Komen de ouders niet tot overeenstemming, dan volgt een zitting binnen twee we-

### De pilot bij de Rechtbank Den Haag houdt in dat de gehele procedure vanaf het verzoek tot terugleiding bij de Centrale autoriteit tot en met een eventuele procedure bij het hof in beginsel binnen achttien weken moet zijn afgerond.

ken bij de regierechter. De Centrale autoriteit treedt hierbij op als procesvertegenwoordiger voor de achtergebleven ouder op. Wanneer er geen crossborder mediation heeft plaatsgevonden, begint de rechterlijke procedure met een regiezitting. De regierechter biedt beide ouders nogmaals de gelegenheid om gebruik te maken van crossborder mediation. Wanneer ouders hiervan geen gebruikmaken en tijdens de zitting niet alsnog tot een oplossing komen, wordt de zaak doorverwezen naar de meervoudige kamer van

de rechtbank, die uitspraak doet. Als laatste optie kunnen ouders binnen twee weken in hoger beroep gaan. Het gerechtshof doet na twee weken uitspraak.

Het voordeel van dit scenario is dat vanaf intake tot en met de eventuele uitspraak in hoger beroep (inclusief mediation) er niet meer dan veertien tot achttien weken voorbij gaan. Deze ‘pressure cooking methode’ sluit cassatie uit. Wel is er de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet. Een oplossing gevonden via mediation biedt de beste kans op naleving en de minste risico’s op spanningen die op het kind worden afgewenteld.

### Crossborder mediation

In navolging van ons omringende landen heeft het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO) het initiatief genomen om een speciale vorm van crossborder mediation te introduceren in Nederland. Deze speciale vorm biedt ouders de mogelijkheid om onder leiding van twee gespecialiseerde mediators samen tot overeenstemming te komen over de verblijfplaats van hun kind. In dit kader heeft het Centrum IKO een congres over crossborder mediation georganiseerd en vervolgens een ‘kopstudie’ ontwikkeld die mei 2009 van start is gegaan. De studie is gevolgd door negen ervaren NMI-gecertificeerde familie(recht)-mediators met deskundigheid en praktijkervaring betreffende de toepassing van het HKOV. De trainers kwamen uit Duitsland en Engeland.

Het ministerie van Justitie draagt de kosten voor de pilot, met inbegrip van de mediation. Van de ouders wordt een eigen bijdrage voor de mediation gevraagd.

Tijdens de hele pilot wordt onderzocht of de beoogde procesgang haalbaar en uitvoerbaar is voor alle partijen. Bij het onderzoek, uitgevoerd door een onafhankelijk bureau, worden de ouders, de advocaten van de ouders en alle meewerkende partijen betrokken. In mei 2010 worden de eerste resultaten verwacht.

### Een voorbeeld uit de praktijk

Een Nederlandse moeder en een Duitse vader hebben een zoon en wonen in Duitsland. De relatie is verbroken. De moeder neemt zonder toestemming van de vader de zoon mee naar Nederland. De vader dient een verzoek tot terugleiding in bij de Centrale autoriteit. De Centrale autoriteit attendeert de moeder in de vrijwilligersbrief op de pilot en biedt mediation aan. Via de Centrale autoriteit hoort het Mediation Bureau dat de vader bereid is om deel te nemen aan de pilot. Vervolgens benadert het Mediation Bureau de moeder en geeft haar informatie over de pilot, crossborder mediation en het Mediation Bureau. De moeder laat weten dat zij bereid is om het mediationtraject te volgen. Het Mediation Bureau neemt contact op met de vader en heeft ook met hem een informatief gesprek. Ook de vader laat weten via crossborder mediation tot een oplossing te willen komen. Het Mediation Bureau benadert twee crossborder mediators en laat aan de ouders weten door welke medi-

ator zij worden benaderd voor een intake.

De mediator voert met beide ouders een telefonisch gesprek. Vervolgens gaat het Mediation Bureau het tijdschema voor de mediationssessies opstellen en de locatie regelen. Ouders, advocaten en de Centrale autoriteit worden ingelicht over de tijdstippen waarop de drie sessies van drie uur plaatsvinden. Ook krijgen de ouders de nodige informatie en de mediationovereenkomst toegestuurd.

Op de eerste dag staat een mediationssessie gepland. Er wordt een inventarisatie gemaakt van de situatie en de mediationprocedure wordt toegelicht. Dit is vaak het eerste moment dat de ouders, na het meenemen van de kinderen, weer echt met elkaar praten. De volgende dag vinden de tweede en de derde sessie plaats. Tijdens de tweede sessie worden verschillende scenario's met elkaar besproken en naar oplossingen gezocht. Wanneer de vader bereid is het verzoek tot terugleiding onder voorwaarden in te trekken of wanneer de moeder toestemt om terug te gaan met de kinderen, worden er afspraken gemaakt over de woonplaats, de omgangsregeling, de vakanties en de onderhoudskosten. Daarna wordt een eerste opzet van de Memorandum of Understanding op papier gezet. De afspraken met betrekking tot de omgang, vakanties en de onderhoudskosten worden ook opgenomen in deze overeenkomst.

De derde sessie besteden de mediators en de ouders aan het doornemen en vaststellen van de afspraken. De vaststellingsovereenkomst is bindend in die zin dat er bij niet-nakoming ervan een kort geding kan worden gestart. In Nederland bekrachtigt de rechter deze overeenkomst niet, maar in andere landen is dit wel mogelijk. De overeenkomst dient als basis voor de echtscheidingsregeling. Ook deelovereenkomsten zijn mogelijk. Rechters kunnen daaruit opmaken dat beide ouders tot een overeenstemming willen komen, maar het uiteindelijke besluit aan de rechters overlaten.

### Dubbelrol van de Centrale autoriteit

Voor partijen is de dubbele rol van de Centrale autoriteit verwarrend. Eerst treedt de Centrale autoriteit op als intermediair tussen betrokken partijen om tot een minnelijke schikking te komen en vervolgens treedt de Centrale autoriteit op als advocaat van de buitenlandse procespartij. Dit voelt als een ongelijke strijd. Dit gaat veranderen nu de minister van Justitie voornemens is de dubbelrol van de Centrale autoriteit te wijzigen. De ministerraad heeft hier eind januari 2010 mee ingestemd. Als de wetswijziging wordt doorgevoerd, procedeert de Nederlandse staat niet langer tegen Nederlandse burgers in het geval van internationale kinderontvoering<sup>1</sup>. De huidige gang van zaken heeft als voordeel dat de buitenlandse achtergebleven ouder met de Centrale autoriteit de beschikking heeft over een gemakkelijk toegankelijke procesvertegenwoordiger. Minister Hirsch Ballin van Justitie vindt echter dat dit voordeel niet opweegt tegen het voordeel dat de aanpassing met zich

meebrengt, namelijk een gelijke positie van partijen waarbij beide ouders een advocaat moeten inschakelen. In de toekomst zal de procesvertegenwoordiging alleen nog aan advocaten toegewezen worden<sup>2</sup>. Het doel is dat de rol van de Centrale autoriteit voor partijen verduidelijkt wordt.

In de situatie na de wetswijziging kunnen de advocaten na de wetswijziging zowel door de ontvoerende ouder als door de achtergebleven ouder worden ingeschakeld. Juridisch gezien vraagt dit om een nieuwe benadering.

### Gespecialiseerde advocaten

Het Centrum IKO organiseert sinds de oprichting in 2006 tweejaarlijkse bijeenkomsten voor advocaten die juridische en praktische kennis hebben van het Haags Kinderontvoeringsverdrag en de Europese Verordening Brussel II bis. Deze advocaten richten zich nu grotendeels op het vertegenwoordigen van de ouder die de kinderen heeft meegenomen of achtergehouden.

Door de voorgenomen veranderingen heeft een aantal advocaten een Vereniging van familierechtadvocaten met de specialisatie HKOV opgericht.

### Rol van advocaten

De rol van advocaten die werkzaam zijn op het gebied van internationale kinderontvoering, gaat met deze wetswijziging veranderen. In de huidige situatie treden de Nederlandse advocaten op voor de ontvoerende ouder in Nederland. Zij voeren in de gerechtelijke procedure weigeringsgronden aan om te zorgen dat de kinderen in Nederland kunnen blijven. Zij hebben zich gespecialiseerd in het bewijzen van artikel 12, worteling, de uitzonderingsgronden uit artikel 13 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag en het belang van het kind om in Nederland te blijven.

In de situatie na de wetswijziging kunnen de advocaten zowel door de ontvoerende ouder als door de achtergebleven ouder worden ingeschakeld. Juridisch gezien vraagt dit om een nieuwe benadering, ook in praktisch opzicht wordt van advocaten in Nederland meer verwacht. De achtergebleven ouder is niet altijd in staat Nederlands te spreken. De advocaat moet waarschijnlijk samenwerken met tolken en vertalers. Bovendien heeft de achtergebleven ouder meestal een advocaat in het land van de gewone verblijfplaats van de kinderen. De advocaat in Nederland moet met de buitenlandse advocaat gaan samenwerken om een strategie te bedenken voor de terugkeer van het kind.

### Conclusie

Een concentratie van rechtspraak biedt snel duidelijkheid en voorkomt maandenlange en soms jarenlange onzeker-

<sup>1</sup> Persbericht ministerie van Justitie, 22 januari 2010, Geen procesvertegenwoordiging door staat bij internationale kinderontvoering.

<sup>2</sup> Verslag van een algemeen overleg 2008-2009, 30 072, p. 3.

heid bij de ouders en kinderen. Het wortelen van de ontvoerende ouder en de kinderen wordt voorkomen.

De aangekondigde wetswijziging leidt ongetwijfeld ook tot grote veranderingen binnen de advocatuur, zowel in praktische als in juridische zin. Een advocaat kan de ene keer een belangenbehartiger van de ontvoerende ouder zijn en een andere keer van de achtergebleven ouder. Een advocaat

## Voor partijen is de dubbele rol van de Centrale autoriteit verwarrend.

kan daardoor in tweestrijd komen. De advocaat die zich inzet voor de terugkeer van het kind zal de weigeringsgronden gaan ontkrachten, terwijl de advocaat die zich inzet voor de ouder die met de kinderen wil blijven de weigeringsgronden juist zal benadrukken. Hoe gaat de gespecialiseerde advocatuur daar in de toekomst mee om? Jaarlijks

worden rond de 25 gerechtelijke procedures over ouderlijke kindervervoering in het kader van het HKOV gevoerd. Dat zijn niet veel zaken en de groep van gespecialiseerde en ervaren advocaten is dan ook beperkt. In de toekomst is er een serieuze keuze: een vechtsценario of een crossborder mediation. De vraag is welke route wordt gekozen, wanneer ouders een advocaat inschakelen die beide zijden van de medaille kent.

Wel is duidelijk dat crossborder mediation voor ouders en kinderen op de lange termijn een aantrekkelijk alternatief biedt.

### Over de auteurs

Mevrouw mr. E. M. Molendijk en de heer A.M. Storm zijn als jurist werkzaam bij het Centrum Internationale Kinderontvoering/Het Mediation Bureau.  
[www.kinderontvoering.org](http://www.kinderontvoering.org)  
[www.mediationbureau.org](http://www.mediationbureau.org)