

Internationale kinderontvoering

**De uitvoeringspraktijk van inkomende zaken in Nederland,
Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland**

**Dr. Merel Jonker
Drs. Manja Abraham
Dr. Christina Jeppesen de Boer
Dr. Wibo van Rossum
Prof. dr. Katharina Boele-Woelki**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

©2015, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden

INHOUDSOPGAVE

AFKORTINGEN	VII
VOORWOORD EN DANKBETUIGING	VIII
SAMENVATTING	IX

DEEL I: INTRODUCTIE..... 2

1. Aanleiding voor het onderzoek	2
2. Doelstelling en onderzoeksvragen.....	3
3. Afbakening.....	5
3.1 Algemeen	5
3.2 Afbakening onderzoeksperiode: focus op de recente praktijk.....	5
3.3 Verantwoording landenkeuze.....	6
4. Methoden.....	6
4.1 Nationale procesanalyse	7
4.2 Rechtsvergelijking.....	9
5. Plan van behandeling	11

DEEL II: HET KADER..... 12

1. Wetgeving	12
1.1 HKOV	13
1.1.1 Uitgangspunten	13
1.1.2 Verantwoordelijkheden Centrale autoriteit	13
1.1.3 Gerechtelijke procedure	14
1.1.4 Doorlooptijden	15
1.2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering	15
1.2.1 Uitgangspunten	15
1.2.2 Verantwoordelijkheden Centrale autoriteit	15
1.2.3 Gerechtelijke procedure	16
1.2.4 Doorlooptijden	16
2. Achtergrond.....	16
3. Het toetsingskader: het doel van de wetgever	18
3.1 Onmiddellijke terugkeer.....	18
3.2 Zorgvuldige procedure	19
3.3 Minnelijke schikking	21

DEEL III: DE UITVOERINGSPRAKTIJK IN NEDERLAND 25

1. Inleiding	25
1.1 Wetgeving	25
1.2 Recente ontwikkelingen	25

1.3	Beoogde procedure in beeld	25
1.4	Aantal inkomende internationale kinderonvoeringszaken.....	27
2.	Beginfase.....	29
2.1	De Centrale autoriteit en andere partijen.....	29
2.1.1	De Centrale autoriteit en haar rol	29
2.1.2	De rol van het Centrum IKO en het Mediation Bureau	30
2.2	De behandeling van de zaak.....	31
2.2.1	Intake	31
2.2.2	Lokalisering en contact meenemende ouder	32
2.2.3	Marginale beoordeling	33
2.3	Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand.....	35
2.3.1	Advocatuur	35
2.3.2	Overdracht	35
2.3.3	Indienen verzoekschrift	37
2.3.4	Rechtsbijstand	37
2.4	Procesdoorloop en doorlooptijden.....	40
2.5	Alternatieve wegen.....	42
3.	Gerechtelijke procedure in eerste aanleg.....	43
3.1	Het gerecht in eerste aanleg.....	43
3.2	Procedure.....	43
3.2.1	Behandeling van de zaak	43
3.3	Rechtspositie van het kind.....	45
3.3.1	Horen van het kind	45
3.3.2	Kinderbeschermingsmaatregel	46
3.3.3	Raad voor de Kinderbescherming	46
3.4	Mediation	46
3.4.1	Mediation Bureau	46
3.4.2	De behandeling van de zaak	47
3.4.3	Bevorderende en belemmerende factoren	49
3.4.4	Ontwikkeling in de tijd	50
3.5	Doorlooptijden.....	50
3.5.1	Doorlooptijden	50
3.5.2	Vertragende factoren	51
4.	Hoger beroep fase.....	53
4.1	Het gerechtshof.....	53
4.2	Procedure.....	53
4.3	Rechtspositie van het kind.....	54
4.3.1	Kinderen betrekken	54
4.3.2	Opleggen kindbeschermingsmaatregel	54
4.3.3	Inzet Raad voor de Kinderbescherming	55
4.4	Procesdoorloop, doorlooptijden	55
4.5	Cassatie in het belang der wet	56

5.	Teruggeleiding	57
5.1	Vrijwillige teruggeleiding	57
5.2	Gedwongen teruggeleiding.....	58
5.3	Rechtspositie van het kind.....	59
6.	Ervaringen van de betrokkenen.....	59
6.1	Ervaringen van professionals	59
6.1.1	Waardering van de procedure	60
6.1.2	Mogelijkheden tot verbetering	62
6.1.3	De rol van de Ca en samenwerking	63
6.2	Ervaringen van ouders.....	64
6.2.1	Ervaringen van ouders met de professionals	64
6.2.2	Ervaringen van ouders met de procedure	66
6.1.3	Mogelijkheden tot verbetering	67

**DEEL IV: DE UITVOERINGSPRAKTIJK IN ENGELAND & WALES,
ZWEDEN EN ZWITSERLAND..... 68**

1.	Inleiding	68
2.	Engeland & Wales.....	69
2.1	Inleiding	69
2.1.1	Wetgeving	69
2.1.2	Recente ontwikkelingen	69
2.1.3	De beoogde procedure in beeld	70
2.1.4	Aantal inkomende zaken internationale kindervervoering	70
2.2	Beginfase.....	71
2.2.1	De Centrale autoriteit en haar rol	71
2.2.2	Behandeling van de zaak	72
2.2.3	Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand	73
2.2.4	Doorlooptijden	77
2.2.5	Alternatieve wegen	77
2.3	Gerechtelijke procedure in eerste aanleg.....	77
2.3.1	Het gerecht in eerste aanleg	77
2.3.2	Procedure	78
2.3.3	Rechtspositie van het kind	79
2.3.4	Mediation	80
2.3.5	Doorlooptijden	82
2.4	Hoger beroep fase.....	83
2.4.1	De gerechtelijke instanties	83
2.4.2	Procedure	83
2.4.3	Doorlooptijden	83
2.5	Teruggeleiding.....	84
2.6	Ervaringen van de betrokkenen.....	84
2.6.1	Mediation	84

2.6.2 Rechtsbijstand	85
3. Zweden.....	86
3.1 Inleiding	86
3.1.1 Wetgeving	86
3.1.2 Recente ontwikkelingen	86
3.1.3 De beoogde procedure in beeld	87
3.1.4 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering	87
3.2 Beginfase.....	88
3.2.1 De Centrale autoriteit en haar rol	88
3.2.2 Behandeling van de zaak	89
3.2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand	90
3.2.4 Doorlooptijden	91
3.2.5 Alternatieve wegen	91
3.3 Gerechtelijke procedure in eerste aanleg.....	91
3.3.1 Het gerecht in eerste aanleg	91
3.3.2 Procedure	92
3.3.3 Rechtspositie van het kind	92
3.3.4 Mediation	92
3.3.5 Doorlooptijden	93
3.4 Hoger beroep fase.....	93
3.4.1 Het gerecht in tweede aanleg en het hoogste gerechtshof	93
3.4.2 Procedure	94
3.4.3 Doorlooptijden	94
3.5 Teruggeleiding.....	95
3.6 Ervaringen van de betrokkenen.....	95
4. Zwitserland.....	97
4.1 Inleiding	97
4.1.1 Wetgeving	97
4.1.2 Recente ontwikkelingen	97
4.1.3 De beoogde procedure in beeld	98
4.1.4 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering	99
4.2 Beginfase.....	99
4.2.1 De Centrale autoriteit en haar rol	99
4.2.2 Procedure	100
4.2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand	103
4.2.4 Doorlooptijden	104
4.2.5 Alternatieve wegen	104
4.3 Gerechtelijke procedure in eerste aanleg.....	105
4.3.1 Het gerecht in eerste aanleg	105
4.3.2 Procedure	105
4.3.3 Rechtspositie van het kind	106
4.3.4 Mediation	106
4.3.5 Doorlooptijden	107

4.4 Hoger beroep fase.....	108
4.4.1 Hoogste gerechtshof	108
4.4.2 Procedure	108
4.4.3 Doorlooptijden	108
4.5 Teruggeleiding.....	108
4.6 Ervaringen van de betrokkenen	109
DEEL V: DE RECHTSVERGELIJKING	110
1. Inleiding	110
2. De jurisdicties; Engeland & Wales, Nederland, Zweden en Zwitserland	110
2.1 Wetgeving	110
2.2 Recente ontwikkelingen	110
2.3 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering	111
3. Beginfase	111
3.1 De Centrale autoriteit en haar rol	111
3.2 Procedure.....	112
3.2.1 Het verzoek tot teruggeleiding	112
3.2.2 Lokalisering en contact andere ouder	112
3.2.3 Beoordeling	113
3.2.4 Mediation	113
3.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand.....	113
3.3.1 Advocatuur	113
3.3.2 Overdracht	114
3.3.3 Rechtsbijstand	114
3.4 Doorlooptijden.....	115
3.5 Alternatieve wegen.....	115
4. Gerechtelijke procedure in eerste aanleg.....	116
4.1 Het gerecht in eerste aanleg.....	116
4.2 De procedure	116
4.2.1 Behandeling van de zaak	116
4.2.2 Rechtspositie van het kind	117
4.2.3 Mediation	118
4.2.4 Doorlooptijden	119
4.4 Hoger beroep fase.....	119
4.5 Teruggeleiding.....	120
DEEL VI: EINDBESCHOUWING.....	121
1. Inleiding	121
2. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	121
2.1 Onmiddellijke terugkeer.....	122
2.1.1 Verkorte procedure	122
2.1.2 Concentratie van de rechtspraak en cassatie in belang der wet	127

2.2 Zorgvuldige procedure	128
2.2.1 Rol van de Ca	128
2.2.2 Rechtspositie van het kind	131
2.2.3 Teruggeleiding	132
2.2.4 Procedure in het algemeen	133
2.3 Minnelijke schikking	135
3. Conclusie	138
3.1 De doorlooptijden	138
3.2 De verantwoordelijkheden van de Ca	138
3.3 De overdracht naar de advocatuur	139
3.4 De teruggeleiding	139
4. Tot slot	140
LITERATUURLIJST	141
BIJLAGE 1 SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	145
BIJLAGE 2 PROCESDOORLOOP PER FASE	146
BIJLAGE 3 MEDIATION	149
BIJLAGE 4 UITKOMSTEN ENQUÊTE ONDER OUDERS	150
BIJLAGE 5 INTERVIEWLEIDRADEN VERKORTE PROCEDURE	
INKOMENDE IKO ZAKEN.....	153
BIJLAGE 6 LANDENOVERZICHT HAAGSE CONFERENTIE VOOR	
PRIVAATRECHT	163

AFKORTINGEN

ADR	Alternative Dispute Resolution
ALV	Algemene leden vergadering
BG-KKE	Bundesgesetz über Internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BLIK	Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming
BRP	Basisregistratie personen
Ca	Centrale autoriteit
CAFCASS	Children and Family Court Advisory and Support Service
Centrum IKO	Centrum Internationale Kinderontvoering
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Personen
HKBV	Haags Kinderbeschermingsverdrag
HKOV	Haags Kinderontvoeringsverdrag
ICACU	International Child Abduction and Contact Unit
IKO	Internationale Kinderontvoering
IPR	Internationaal Privaat Recht
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
IVRK	Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind
KLPD	Korps landelijke politiediensten
MB	Mediation Bureau
MK	Meervoudige Kamer
OM	Openbaar Ministerie
RO	Rechterlijke Organisatie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
SSR	Studiecentrum Rechtspleging
UCERF	Utrecht Centre for European Research into Family Law
vFAS	Vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsmediators

VOORWOORD EN DANKBETUIGING

Dit rapport had niet voltooid kunnen worden zonder de hulp van velen. Hoewel de ruimte te kort schiet om allen afzonderlijk te danken, willen we toch graag op deze plek een aantal partijen expliciet noemen.

In de eerste plaats komen de medewerkers van de Ca, het Centrum IKO inclusief het Mediation Bureau, de rechtbank en het gerechtshof te Den Haag veel dank toe voor hun coöperatieve en open opstelling. Zij werkten niet alleen mee aan interviews maar gaven ook inzage in dossiers en registraties en waren behulpzaam bij het interpreteren van deze gegevens. De Ca en Centrum IKO waren daarbij ondersteunend ten aanzien van de enquête door ouders uit te nodigen om deel te nemen aan de enquête. Veel dank komt toe aan geïnterviewde advocaten voor hun specifieke inzichten. Wij danken de geïnterviewde medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, de Raad voor de Kinderbescherming, de politie en het OM voor hun coöperatieve houding en openheid ten aanzien van de interviews. Voorts danken wij de ouders die hebben meegedaan aan de enquête. Zij deelden openlijk en constructief hun ervaringen ten aanzien van een voor hen zeer persoonlijke en emotionele gebeurtenis. Wij zijn hen daarvoor zeer erkentelijk.

Further, we would like to acknowledge the helpful co-operation of the Ca's in England, Sweden and Switzerland as well as several courts; the High Court in England, the Stockholm's Tingsrätt and the Svea Hövrätt in Sweden and the Obergericht Bern in Switzerland. We further wish to thank lawyers and mediators in England, Sweden and Switzerland for being willing to meet with us and share their experiences. The comparative research which forms a substantial part of this report would not have been possible without these contributions. Ook danken wij Eva Schmidt voor het vele ondersteunde werk dat zij heeft verricht, met name ten aanzien van het Zwitserse landenrapport.

Tot slot willen we onze waardering voor het werk van de leden van de begeleidingscommissie uitspreken. Hun deskundig advies en grote rol in de schrijffase van het onderzoek hebben de kwaliteit van het eindresultaat geborgd.

Het projectteam,

Merel Jonker
Manja Abraham
Christina Jeppesen de Boer
Wibo van Rossum
Katharina Boele-Woelki

SAMENVATTING

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek evalueert de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende zaken internationale kinderontvoering in Nederland en plaatst deze in een rechtsvergelijkend perspectief. Van internationale kinderontvoering is sprake indien een kind in strijd met het gezagsrecht van het land van de gewone verblijfplaats wordt overgebracht naar of wordt achtergehouden in een ander land. Het onderzoek ziet op inkomende zaken (een ontvoering vanuit het buitenland naar Nederland) en niet op uitgaande zaken (een ontvoering vanuit Nederland naar het buitenland).

Op jaarbasis zijn er in Nederland ongeveer 50 inkomende verzoeken om teruggeleiding en 100 uitgaande verzoeken om teruggeleiding.¹ Op grond van (inter)nationale wetgeving is Nederland verplicht om inkomende zaken met spoed te behandelen. Sinds 2009 heeft een aantal belangrijke wets- en beleidswijzigingen plaatsgevonden in het kader van de procedure bij inkomende zaken internationale kinderontvoering.

Wetswijzigingen:

- Opheffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Ca (januari 2012).
- Het bespoedigen van de teruggeleidingsprocedure (januari 2012).
 - o Concentratie van de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in Den Haag.
 - o Beperking van het beroep tot cassatie in het belang der wet.
- Schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank tot teruggeleiding door het instellen van hoger beroep, tenzij de rechter in het belang van het kind anders bepaalt.

Beleidswijzigingen:

- Oprichting van het Mediation Bureau als onderdeel van het Centrum IKO en invoering van extra gesubsidieerde rechtsbijstand voor mediation in inkomende zaken internationale kinderontvoering (november 2009).
- Invoering van de zogenaamde verkorte procedure in drie fasen die ieder niet meer dan zes weken mogen bestrijken (januari 2011).

Het doel van dit onderzoek is om de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende kinderontvoeringszaken te evalueren. De vraag die daarbij centraal staat luidt: *Worden de recente wijzigingen uitgevoerd zoals beoogd en hoe verhoudt zich de Nederlandse uitvoeringspraktijk ten opzichte van de uitvoering in andere landen met een vergelijkbaar stelsel?* Het onderzoek richt zich niet alleen op de vraag hoe de procedures feitelijk verlopen, maar ook hoe de huidige uitvoeringspraktijk wordt ervaren door alle betrokken partijen. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre er knelpunten zijn. Naast een nationale evaluatie, vindt een rechtsvergelijking plaats met

¹ Zie bijvoorbeeld de jaarrapportage 2013 Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienr. j-24104, Den Haag, juni 2014. De inkomende verzoeken om omgangsregeling en uitgaande verzoeken om omgangsregeling zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland om te bezien hoe de Nederlandse uitvoeringspraktijk zich verhoudt tot de uitvoeringspraktijk in deze landen.

Methode

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een nationale procesanalyse en een rechtsvergelijkende studie. De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, dossieronderzoek (registraties van de Ca, Centrum IKO en Mediation Bureau, Raad voor Rechtsbijstand, rechtbank, gerechtshof), interviews in binnen- en buitenland met betrokken partijen en een enquête onder ouders. In Nederland zijn de interviews afgenomen bij de volgende partijen (tussen haakjes staat het aantal personen): Ca (5), advocatuur (6), rechtbank Den Haag (3), gerechtshof Den Haag (1), Openbaar Ministerie (2), Centrum IKO (3), Mediation Bureau (2), politie (2), Raad voor Rechtsbijstand (1) en Raad voor de Kinderbescherming (2). In Engeland & Wales is gesproken met: Ca (3), advocatuur (3), gerecht in eerste aanleg (*High Court*) (1), *Reunite* (1) en een mediator (1). In Zweden zijn interviews afgenomen bij de Ca (2), advocatuur (2), gerecht in eerste aanleg (*Stockholms tingsrätt*) (2), en het gerecht in tweede aanleg (*Svea hovrätt*) (2). In Zwitserland is gesproken met de Ca (2), advocatuur (1), gerecht in eerste aanleg (*Obergericht*) (1) en een mediator (*International Social Services*) (1). De enquête is beantwoord door 19 ouders.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag of de recente wijzigingen worden uitgevoerd zoals beoogd ligt de nadruk op een onderzoeksperiode van 1 jaar (juli 2013 tot juli 2014). Voor de achterliggende redenen van de eventuele knelpunten in de huidige periode is niet alleen naar deze periode gekeken, maar ook naar de periode hieraan voorafgaand.

De rechtsvergelijking vormt een belangrijk deel van het onderzoek. Het onderzoek beschrijft de uitvoeringspraktijken van Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland. Deze keuze is gemaakt op basis van een overzicht van de Haagse Conferentie, waarin de organisatiestructuren staan van alle landen die het HKOV hebben geratificeerd. Het voornaamste selectiecriteria is dat de Ca's evenals de huidige Nederlandse Ca optreden als stelselvertegenwoordiger en niet als procesvertegenwoordiger. Het tweede criterium dat de landenkeuze voor dit onderzoek heeft bepaald, is de centralisatie van de rechtsmacht.

Het HKOV vormt het toetsingskader voor dit onderzoek. Uit dit Verdrag vloeien drie belangrijke uitgangspunten voort: het faciliteren van de onmiddellijke terugkeer, het toepassen van een zorgvuldige procedure en het zoeken van een oplossing in der minne. In dit onderzoek ligt de nadruk op vier thema's: de verkorte procedure, mediation, de rol van de Ca en de procedure in het algemeen.

Uitkomsten

Verkorte procedure

Hoewel in het HKOV een termijn van zes weken is opgenomen voor de duur van de procedure, is hieruit niet eenduidig af te leiden welke fasen van het proces deze termijn bestrijkt. Algemeen wordt aangenomen dat deze fase toe ziet op de procedure in eerste aanleg. Dit blijkt ook uit de

Brussel IIbis Verordening. De Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering geeft het Nederlandse beleid weer, waarin de verkorte procedure wordt beschreven, bestaande uit 3 fasen: een fase voor de intake bij de Ca, overdracht naar de advocatuur en indiening van het verzoekschrift, een fase in eerste aanleg en een fase in tweede aanleg. Iedere fase van de procedure dient niet meer dan zes weken te bedragen. Uit het onderzoek blijkt dat deze termijnen niet altijd worden gehaald. Terwijl de procedure in eerste aanleg bij de rechtbank Den Haag en in hoger beroep bij het gerechtshof Den Haag niet veel afwijken, en dus voldoen aan de verplichtingen op grond van het HKOV, worden knelpunten waargenomen in de eerste fase van de procedure (intake Ca, overdracht naar de advocatuur en indiening verzoekschrift).

De intake zelf en de lokalisering van de meenemende ouder blijken niet tot grote problemen te leiden. Indien in deze fase vertraging wordt opgelopen heeft dit vaak te maken met het ontbreken van documenten bij het aanvraagformulier. Slechts een enkele keer wordt een ouder niet gelokaliseerd. De vertragingen in de eerste fase blijken voornamelijk gelegen in het wachten op een reactie van de meenemende ouder na het versturen van een *notification letter* en de overdracht naar de advocatuur.

Nadat het aanvraagformulier en alle benodigde documenten binnen zijn en de meenemende ouder gelokaliseerd is, verstuurt de Ca een *notification letter* aan de meenemende ouder, waarin melding wordt gemaakt van het verzoek en waarin aan de meenemende ouder wordt gevraagd om formele documenten te overleggen die mogelijk bewijzen dat van ontvoering geen sprake is. De meenemende ouder krijgt 2 weken de tijd om te reageren. Een dergelijke brief wordt niet verzonden indien naar de inschatting van de Ca sprake kan zijn van vluchtgevaar, waarbij de Ca hiernaar informeert bij de achtergebleven ouder. Uit het onderzoek blijkt dat de Nederlandse Ca hier een bijzondere positie in neemt ten aanzien van de andere onderzochte landen. In de eerste plaats omdat in de overige landen een dergelijke brief niet wordt verstuurd, of alleen met toestemming van de achtergebleven ouder. In de tweede plaats, omdat alleen in Nederland een reactie van de meenemende ouder wordt afgewacht (met een maximum reactietijd van twee weken, daarna wordt uitgegaan van kinderonvoering). Terwijl het antwoord van de meenemende ouder in Nederland onderdeel uitmaakt van de marginale toets door de Ca of sprake is van kinderonvoering, is dit in de andere landen niet het geval. Dit kan leiden tot een vertraging van de procedure.

Doordat de rol van de Ca is veranderd, procedeert zij niet meer zelf maar dient zij het dossier over te dragen aan de advocatuur. In de praktijk verwijst de Ca ouders door naar het Centrum IKO, de Vereniging van kinderonvoeringsadvocaten en de vFAS, die ouders vervolgens verder kunnen doorverwijzen naar een advocaat. Uit het rechtsvergelijkende onderzoek blijkt dat de Centrale autoriteiten in de onderzochte landen allemaal een eigen lijst van deskundige advocaten bijhouden. In aansluiting hierop zou de Nederlandse Ca ook een lijst met advocaten aan de ouder ter beschikking kunnen stellen. In beginsel zou iedere advocaat een verzoek kunnen indienen om op een dergelijke lijst te komen, maar zou, net als het geval is voor het aanvragen van rechtsbijstand in deze zaken, eisen gesteld kunnen worden aan de advocaat. Ouders kunnen vervolgens zelf een advocaat van de lijst kiezen.

Mediation

Op grond van het HKOV dient een minnelijke schikking bevorderd te worden. Nederland geeft hier uitvoering aan door een speciale crossborder mediation procedure in internationale kinderontvoeringszaken te faciliteren en gedeeltelijk te subsidiëren. Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote merendeel van de mediations plaatsvindt na de regiezitting van de rechter en niet in de voorfase. Om te voorkomen dat mediation de procedure vertraagt, wordt gestreefd om regiezittingen op donderdag te plannen, waarna ouders in het weekend een mediationtraject van drie keer drie uur kunnen volgen. In de praktijk blijkt dat mediation in enkele gevallen de aanleiding is om de meervoudige kamerzitting een week uit te stellen, maar dit leidt dus niet tot grote vertragingen. In de onderzoeksperiode van een jaar werd in de helft van het aantal regiezittingen een zaak doorverwezen naar mediation tijdens de regiezitting. In bijna de helft van deze zaken werd een overeenkomst bereikt. Uit cijfers van het Mediation Bureau over de periode eind 2009-2013 blijkt dat in 60% van de mediations een vorm van overeenkomst werd bereikt.

Hoewel de ervaringen van de betrokkenen met mediation positief zijn en dit door verschillende partijen (o.a. Ca, IKO, advocaten en rechtbank) aan ouders wordt aangeraden, blijkt zich op dit moment een belangrijk knelpunt voor te doen. Onduidelijkheid bestaat over de financiering van mediation en het kindgesprek (voorafgaande aan de mediation met de ouders). Sinds de invoering van het IKO-nummer (een zaaksregistratienummer) zouden niet meer alle zaken in aanmerking komen voor gesubsidieerde crossborder mediation, maar alleen die zaken, die bij de Ca zijn aangemeld en dit nummer hebben verkregen. Het is echter mogelijk dat inkomende kinderontvoeringszaken niet de beoogde procedure volgen, maar als zogenaamde ‘zij-instromen’ zijn te beschouwen. Dit betekent dat een zaak niet wordt aangemeld bij de Ca, maar direct bij een advocaat terecht komt. De advocaat heeft op grond van het HKOV de keuze om de zaak aan te melden bij de Ca, maar het is uitdrukkelijk bepaald dat een zaak ook direct bij het gerecht aanhangig gemaakt kan worden. Sommige advocaten kiezen hiervoor, gezien de spoedeisendheid van de zaak. Zoals hiervoor opgemerkt, vinden de meeste mediations plaats na de regiezitting. Zaken waarbij direct een verzoekschrift is ingediend bij de rechtbank Den Haag komen vervolgens niet voor een extra financiering van de mediation in aanmerking.

Rol van de Ca

Een belangrijke wetwijziging had betrekking op de rol van de Ca. Terwijl deze voorheen optrad als procesvertegenwoordiger van de achtergebleven ouder, heeft de Ca nu een verantwoordelijkheid als stelselvertegenwoordiger. De achterliggende reden hiervoor was dat op deze wijze de *equality of arms* beter gewaarborgd zou worden, omdat meenemende ouders niet langer tegen de staat hoeven te procederen en beide partijen worden vertegenwoordigd door een advocaat.

Hoewel de betrokkenen deze wijzigingen over het algemeen als positief ervaren, wordt eveneens benadrukt dat de *equality of arms* in de praktijk niet altijd wordt bereikt. Als voornaamste knelpunten wordt door de respondenten opgemerkt dat de drempel voor achtergebleven ouders om te procederen groter lijkt te zijn geworden, omdat zij nu meer kosten moeten dragen en zelfstandig hun weg moeten vinden in een voor hen vreemd land. Daarnaast kan ongelijkheid optreden indien ouders niet beiden door een gespecialiseerde advocaat vertegenwoordigd worden.

De wetswijziging heeft ertoe geleid dat het takenpakket van de Ca veranderd is. Uit het onderzoek blijkt dat dit grote gevolgen heeft gehad en tot verschillende knelpunten heeft geleid. Het voornaamste knelpunt bestaat eruit dat onduidelijkheid bestaat over de (invulling van de) taken en verantwoordelijkheden van de Ca. Het gaat om de volgende vragen:

- Welke taken en bevoegdheden hangen samen met de rol als regievoerder over het stelsel?
 - o Op welke wijze wordt de doorloop van zaken in de keten bijgehouden/geregistreerd? Welk doel dient het IKO-nummer daarbij?
 - o Welke sturende mogelijkheden heeft de Ca?
- Welke verplichtingen en bevoegdheden heeft de Ca?
 - o Ten aanzien van het versturen van een *notification letter*, het beoordelen van vluchtgevaar en het afwachten van een reactie?
 - o Wie is verantwoordelijk voor de kosten van vertalingen?
 - o Hoe verloopt het doorverwijzen van ouders naar advocaten?
 - o In welke gevallen wordt een IKO-nummer toegekend?

Een ander knelpunt dat naar voren komt is de onduidelijkheid over de verhouding tussen de Ca en het Centrum IKO. Bepaalde verantwoordelijkheden van de Ca worden (ook) door het Centrum IKO uitgevoerd. Terwijl de Ca een overheidsinstantie is, vormt het Centrum IKO een onafhankelijke stichting die mede gesubsidieerd wordt door overheidsgelden. Het is belangrijk de verschillende bevoegdheden en taken in beeld te brengen, zodat eveneens duidelijkheid ontstaat over de eindverantwoordelijkheden. Voorgesteld wordt de financiering die aan de Ca en het Centrum IKO wordt verleend te indexeren. Hiermee wordt het behoud van de kwaliteit en het functioneren van de Ca en het Centrum IKO beoogd. Daarbij is noodzakelijk dat een goede afstemming bestaat tussen de taken van de Ca en het Centrum IKO.

Procedure in het algemeen

Alle betrokkenen waarderen de verkorte procedure als positief en beschouwen het als een verbetering ten opzichte van de voorheen geldende procedure. Het is een voordeel dat de nu geldende procedure duidelijk is onderverdeeld in drie fasen. Daarnaast is het positief dat er termijnen zijn gesteld waarbinnen er duidelijkheid moet komen over de verblijfplaats van het kind. Ook de advocaten zijn over het algemeen positief over de verkorte procedure. Hoewel het vanuit het perspectief van de achtergebleven ouder goed is dat de termijnen kort zijn, kan een (vertegenwoordiger van de) meenemende partij geconfronteerd worden met een zitting die op zeer korte termijn plaatsvindt. Keerzijdes van de verkorte procedure zijn dat het lastig kan zijn voor beide partijen om op tijd (vertalingen van) benodigde stukken aan te leveren, dat het soms in het belang van het kind is om langer vooronderzoek te doen en dat weinig tijd en ruimte bestaat voor overleg en afstemming tussen de betrokken organisaties.

Voorts blijkt er geen enkele partij die zicht heeft op het gehele proces en de momenten van uitval. Iedere partij is alleen verantwoordelijk voor de fase(n) waarin zij betrokken is. Een standaard terugkoppeling op zaaksniveau ontbreekt. De Ca zou hierin als regievoerder en stelselverantwoordelijke een rol kunnen spelen.

Een knelpunt in het verlengde hiervan betreft het gebruik van het IKO-nummer. Het IKO-nummer is aangewezen om zicht te kunnen houden op het zaaksverloop gedurende de hele procedure. Bij ontvangst door de Ca van een verzoek tot teruggeleiding, wordt door de Ca aan een dossier een uniek oplopend IKO-nummer gegeven. Aan de betrokken organisaties is gevraagd om het betreffende IKO-nummer te hanteren bij hun eigen registratie. In de praktijk blijkt dat het nummer niet voor het zicht op het zaaksverloop wordt gebruikt. Bovendien blijkt het ook lastig om aan de hand van het IKO-nummer dossiers te volgen. Niet in alle gevallen is dit nummer bekend bij de rechtbank en het hof. Daarnaast is er sprake van zij-instroom: advocaten kunnen zonder tussenkomst van de Ca –en daarmee zonder IKO-nummer - een verzoekschrift indienen bij de rechtbank. Ook komt het voor dat dossiers van status wisselen. Het IKO-nummer wordt wel voor een ander doel gebruikt te weten als voorwaarde voor de (mede)financiering van vertalingen ten behoeve van de intake, en de subsidiering van mediation en de kindgesprekken bij mediation. Alleen zaken met een IKO-nummer komen in aanmerking voor dergelijke vergoedingen. Het is de vraag in hoeverre deze situatie wenselijk is dan wel mogelijke (rechts)ongelijkheid in de hand werkt.

Partijen zijn positief over de concentratie van rechtsmacht. Hierdoor wordt expertise opgebouwd, is de procedure efficiënt en de rechtspraak eenduidig. Dit leidt tot een grote rechtszekerheid, maar is niet altijd bevorderlijk voor de rechtsvorming. Dit wordt versterkt door het feit dat de rechters in Den Haag een volgens advocaten strikte interpretatie van het HKOV hanteren en cassatie in het belang der wet nauwelijks voorkomt.

Een van de knelpunten betreft de tenuitvoerlegging van internationale kinderontvoeringszaken. Indien een rechter een teruggeleidingsbeschikking afgeeft dient het kind terug te keren naar het land van zijn gewone verblijfplaats. In de meeste gevallen gebeurt dit vrijwillig, waarbij het aan de ouders zelf is om af te spreken op welke wijze de teruggeleiding plaatsvindt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er in dergelijke gevallen geen enkele instantie verantwoordelijk is voor de begeleiding van het kind, terwijl dit wel wenselijk zou zijn.

Indien de meenemende ouder niet mee wil werken aan de teruggeleiding, is sprake van een gedwongen teruggeleiding. Dit betekent dat de beschikking van de rechter met behulp van de politie en justitie ten uitvoer wordt gelegd. In dergelijke gevallen is het Samenwerkingsprotocol gedwongen tenuitvoerlegging teruggeleidingsbeschikkingen in internationale kinderontvoeringszaken van toepassing, waarin de procedure in hoofdlijnen is vastgelegd. Uit het onderzoek blijkt dat de gedwongen teruggeleiding zelden voorkomt, waardoor de betrokken organisaties er weinig ervaring mee hebben. Daar komt bij dat de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken lokaal en/of regionaal zijn georganiseerd. Dit heeft tot gevolg dat er geen concentratie ontstaat van de kennis over gedwongen teruggeleiding. Een betere afstemming bij gedwongen teruggeleidingen is derhalve aanbevelenswaardig.

De helft van de ouders heeft een positieve waardering ten aanzien van de verkorte procedure. Het is echter een relatief oordeel. Voor ouders is het vooral een procedure die zich afspeelt rondom een beslissing die een enorme impact heeft in hun leven. Als verbeterpunt wordt benoemd een duidelijker onderscheid en beschrijving te geven van de taken en bevoegdheden van de Ca en

Centrum IKO. Sowieso is ouders nog veel onduidelijk over de reikwijdte van de procedure (de eigenlijke beslissing volgt in land van herkomst bij teruggeleiding) en de reikwijdte van mediation (mediation op hoofdlijnen, niet over alimentatie o.i.d.). Ook de rol van de advocaat is voor verbetering vatbaar. Enkele advocaten zijn minder/niet deskundig geacht en lichten mogelijk daarom ouders niet voldoende in over bovengenoemde zaken. De kosten voor de procedure worden door ouders ervaren als hoog en spelen naar zeggen in een aantal gevallen mee in de overweging al dan niet een procedure te voeren. In hoeverre ouders zich daadwerkelijk door de kosten laten weerhouden om een procedure te voeren is op basis van het onderzoek niet te zeggen – bekend is wel dat enkelen door de procedure in de schulden belanden.

Ter afsluiting

Uit het onderzoek blijkt dat alle betrokkenen zich inspannen voor een snelle afhandeling van inkomende kinderontvoeringszaken. Er bestaat een sterke wil om partijen (beide ouders en het kind) zo goed mogelijk tot dienst te zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een goede afstemming tussen de partijen komt en dat zij gefaciliteerd worden bij hun dienstverlening.

De voornaamste aandachtspunten daarbij zijn:

- Duidelijkheid verschaffen over de verplichtingen en bevoegdheden van de Ca, waaronder de verantwoordelijkheden van de Ca als regievoerder, de verantwoordelijkheden bij versturen van een *notification letter*, de verantwoordelijkheid voor vertalingen, de verantwoordelijkheid voor doorverwijzen van ouders naar advocaten en de verantwoordelijkheid voor het toekennen van een IKO-nummer.
- Inzichtelijker maken hoe de processen op zaakniveau, zowel intern (m.n. Ca) als door de keten heen, verlopen en wat momenten en redenen van uitval zijn.
- Duidelijkheid verschaffen over de (financiële) consequenties voor ouders en professionals indien het IKO-nummer ontbreekt. Hoe verhouden eventuele financiële gevolgen zich ten aanzien van artikel 29 van het HKOV en de uitvoeringswet internationale kinderontvoering (artikel 4 lid 2) waarin dit HKOV uitgangspunt is bevestigd.
- Duidelijkheid verschaffen over de verhouding tussen de Ca en het Centrum IKO.
- Meer toezicht en begeleiding bij (gedwongen) teruggeleidingen.

DEEL I: INTRODUCTIE

1. Aanleiding voor het onderzoek

Internationale kinderontvoering staat hoog op de Nederlandse politieke agenda. Van internationale kinderontvoering is sprake indien een kind ongeoorloofd wordt overgebracht of niet terugkeert naar het land van zijn gewone verblijfplaats. De situatie is ongeoorloofd wanneer het overbrengen in strijd is met het gezagsrecht van gezaghouders overeenkomstig het land van de gewone verblijfplaats van het kind (art. 3 van het Verdrag inzake de burgerlijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen 1980, hierna Haags Kinderontvoeringsverdrag, HKOV).² Nederland heeft als verdragsstaat van het HKOV de verplichting om de onmiddellijke terugkeer te garanderen van kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn overgebracht, tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie. De rechter van het land van de gewone verblijfplaats van het kind is bevoegd om een beslissing ten gronde te nemen na de teruggeleiding (zoals eventuele toekenning van eenhoofdig gezag of een omgangsregeling). Ingevolge het HKOV dient elk verdragsland een Centrale autoriteit (hierna Ca) in te stellen die uitvoering geeft aan taken zoals vastgelegd in het Verdrag. De Nederlandse Ca Internationale Kinderaangelegenheden is ondergebracht bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en voert activiteiten uit ter bescherming van jeugdigen in het kader van internationale kinderontvoering. Dit betreft zaken ten aanzien van internationale kinderontvoeringen vanuit het buitenland naar Nederland (inkomende zaken) en vanuit Nederland naar het buitenland (uitgaande zaken). Op jaarbasis zijn er ongeveer 50 inkomende verzoeken om teruggeleiding en 100 uitgaande zaken.³

Bij internationale kinderontvoering gaat het regelmatig om zogeheten 'high conflict' zaken, waarbij sprake is van grote emotionaliteit tussen ouders die in dergelijke gevallen frontaal tegenover elkaar staan en die veelal aandacht krijgen in de media en politiek. Naar aanleiding van eerdere evaluaties betreffende internationale kinderontvoering hebben sinds 2009 wijzigingen plaatsgevonden in de Nederlandse uitvoeringspraktijk van inkomende zaken internationale kinderontvoering.⁴

Deze wijzigingen betroffen 5 hoofdpunten. De eerste 3 betreffen wetswijzigingen, de laatste 2 zijn gewijzigde beleidsmaatregelen.

- Opheffen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Ca (januari 2012).
- Het bespoedigen van de teruggeleidingsprocedure (januari 2012).
 - o Concentratie van de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in Den Haag.
 - o Beperking van het beroep tot cassatie in het belang der wet.

² Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, Den Haag, 25 oktober 1980, *Trb.* 1987, 139.

³ Zie de Jaarrapportage 2013 Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienr. j-24104, Den Haag, juni 2014. De inkomende verzoeken om omgangsregeling en uitgaande verzoeken om omgangsregeling zijn hier buiten beschouwing gelaten.

⁴ Zie ook Deel II.

- Schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank tot teruggeleiding door het instellen van hoger beroep, tenzij de rechter in het belang van het kind anders bepaalt.
- Oprichting van het Mediation Bureau als onderdeel van het Centrum IKO en invoering van extra gesubsidieerde rechtsbijstand voor mediation in inkomende zaken internationale kinderonvoering (november 2009).
- Invoering van de zogenaamde verkorte procedure in drie fasen die ieder niet meer dan 6 weken mogen bestrijken (januari 2011).

Eind 2013 heeft het WODC van het ministerie van Veiligheid en Justitie op verzoek van de directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) opdracht gegeven om deze wijzigingen in de uitvoeringspraktijk te laten evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door het Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF) van de Universiteit Utrecht in samenwerking met de DSP-groep.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende kinderonvoeringszaken te evalueren. De vraag die daarbij centraal staat luidt:

Worden de recente wijzigingen uitgevoerd zoals beoogd en hoe verhoudt zich de Nederlandse uitvoeringspraktijk ten opzichte van de uitvoering in andere landen met een vergelijkbaar stelsel?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd. De vragen zijn ondergebracht naar thema:

Verkorte procedure

- 1a. Hoeveel tijd is er nodig voor de aanmelding bij de Ca? Hoeveel tijd verstrijkt er tussen de intake door de Ca, de overdracht aan de advocatuur en het indienen van het verzoekschrift door de advocaat bij de rechtbank Den Haag? Wordt de beoogde termijn van 6 weken gehaald?
- 1b. Binnen welke termijnen behandelt de rechtbank het binnengekomen verzoek; vindt de eerste (regie)zitting plaats; de tweede (eventueel); en wordt de uitspraak gedaan?
- 1c. Wat zijn de ervaringen van de verschillende betrokkenen met deze termijnen, mede ten opzichte van de oude situatie? Worden de gestelde termijnen (3 maal 6 weken) gehaald?
2. Hoeveel tijd bestrijkt de appèltermijn? Binnen welke termijn vindt er zitting plaats en wordt er uitspraak gedaan?
3. In hoeveel en in welke gevallen is in cassatie gegaan in het belang van de wet? Waarom is dit gedaan? Wat was de uitspraak in deze gevallen? Tot welke stappen leidde dit?

Mediation

4. In hoeveel gevallen wordt gebruik gemaakt van mediation? Hoe vaak wordt dit in de voorfase en hoe vaak wordt dit na de regiezitting gedaan?
5. Hoe staan de verschillende partijen tegenover de crossborder mediation?

6. Tot welke uitkomsten leidt mediation?
7. Welke knelpunten doen zich voor bij de mediation? In hoeverre spelen financiële overwegingen een rol bij de keuze voor wel of geen mediation? Hoe vaak wordt mediation tussentijds afgebroken? Wat zijn hiervoor redenen?
8. Bij mediation wordt gestreefd naar aanwezigheid van zowel een jurist als een gedragsdeskundige. Wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met deze combinatie? In hoeverre is er sprake van aanvulling van beide expertises, c.q. tegenstrijdigheden?

Gewijzigde rol Ca

9. Als gevolg van de wijzigingen vervult nu de advocatuur de rol die eerder door de Ca vervuld werd als procesvertegenwoordigende bevoegdheid. Wat zijn de ervaringen hiermee van de verschillende betrokkenen (ouders, advocatuur, OM, Politie, RvdK, Bureau Jeugdzorg)? Voor degenen die ervaring hebben met de uitvoering door voorheen de Ca en nu de advocatuur, hoe beoordeelt men de verandering van uitvoerende partij?

Procedure in het algemeen

10. Zijn er knelpunten of mogelijkheden tot verbetering in de procedure? Wat zijn succesfactoren? Wat zijn de (onvoorziene) neveneffecten van de toepassing van de verkorte procedure?
11. Hoe waarderen de betrokkenen de procedure? Onder welke omstandigheden werkt de procedure het best volgens de betrokkenen?
12. Welke aanpassingen zijn wenselijk volgens betrokkenen en wat hoopt men daarmee te bereiken?
- 13a. Welke financiële, personele, en organisatorische middelen worden ingezet bij de uitvoering van de procedure?
- 13b. Hoe is de informatievoorziening rond de procedure vormgegeven?
14. Hoe verloopt de terugleiding in zaken waarin de meenemende ouder niet mee wil werken?

Rechtspositie van het kind

15. Zijn kinderen beter af met de verkorte procedure? Heeft de invoering van de verkorte procedure tot een verbetering of verslechtering van de positie van de ontvoerde kinderen geleid?

Vergelijking met andere landen

16. In hoeverre sluit de verkorte procedure aan op de uitvoeringspraktijk in andere landen waar eveneens een Ca is ingesteld, waarbij de Ca stelselverantwoordelijk is en waarbij de procesvertegenwoordiging door de advocatuur plaatsvindt?
17. In landen met een vergelijkbaar stelsel; binnen welke termijnen werken zij? Hoe is in andere landen de rol van een Ca vormgegeven? Bestaat in andere landen ook concentratie van de rechtsmacht (waarom wel/niet)? Zijn er verbeteringen door te voeren in het Nederlandse stelsel naar aanleiding van de vergelijking met deze landen?

Het onderzoek richt zich niet alleen op de vraag hoe de procedures feitelijk verlopen, maar ook hoe de huidige uitvoeringspraktijk wordt ervaren door alle betrokken partijen. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre er knelpunten zijn. Naast een nationale evaluatie, vindt een

rechtsvergelijking plaats met Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland om te bezien hoe de Nederlandse uitvoeringspraktijk zich verhoudt tot de uitvoeringspraktijk in deze landen.

3. Afbakening

3.1 Algemeen

Dit onderzoek ziet op de uitvoeringspraktijk van inkomende zaken internationale kinderontvoering. Dit zijn zaken waarbij een kind vanuit het buitenland naar Nederland is overgebracht. De procedure bij uitgaande zaken, waarbij een kind vanuit Nederland naar het buitenland wordt overgebracht, is niet onderzocht. Zowel ontvoeringen vanuit landen die zijn aangesloten bij het HKOV als landen die dit niet zijn, zijn in het onderzoek betrokken. De evaluatie is gericht op de civiele procedure. De strafrechtelijke procedure blijft buiten beschouwing. Het onderzoek betreft een procesevaluatie. Dat impliceert dat de inhoudelijke feiten van de zaken onbesproken blijven.

3.2 Afbakening onderzoeksperiode: focus op de recente praktijk

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag of de recente wijzigingen worden uitgevoerd zoals beoogd, zijn verschillende perioden onderzocht.

In 2013 werd door de DSP-groep een quickscan uitgevoerd van de verkorte procedure, waardoor een globaal inzicht bestaat in de uitvoeringspraktijk in 2012. De achterliggende gedachte van de quickscan was om de ‘kinderziektes’ van de eerste ervaringen met de verkorte procedure op te sporen en de uitvoeringspraktijk te verbeteren voordat de uitgebreide evaluatie zou plaatsvinden. De aanbevelingen die hieruit voortkwamen zijn door de betrokken organisaties in de loop van 2013 geïmplementeerd. In juni 2013 is het IKO-nummer verder doorgevoerd, zodat zicht gehouden kan worden op het dossierverloop bij alle betrokken organisaties. Bij ontvangst van een verzoek door de Ca wordt aan een dossier een uniek oplopend IKO-nummer gegeven. Aan de betrokken organisaties is gevraagd om het betreffende IKO-nummer te hanteren bij hun eigen registratie. De dossiergang door de keten heen kan dan worden gevolgd. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek constateren we dat in de praktijk niet alle zaken een IKO-nummer hebben.

Dit onderzoek ziet op de volgende onderzoeksperioden.

- a) De huidige situatie: periode van 1 jaar (juli 2013 tot juli 2014).
- b) De invoering van de gewijzigde Uitvoeringswet internationale kinderontvoering vanaf januari 2012.
- c) De invoering van extra gesubsidieerde mediation vanaf 2009.

Voor de uitvoering van de huidige procedure is gekeken naar periode a). Voor de achterliggende redenen van de eventuele knelpunten in de huidige periode is niet alleen naar periode a), maar ook

naar periode b) en c) gekeken. Immers, verklaringen kunnen gelegen zijn in de periode voorafgaande aan de periode van juli 2013 tot juli 2014. Denk bijvoorbeeld aan implementatieproblemen, waarbij niet is voldaan aan institutionele, organisatorische of personele eisen.

Een extra aandachtspunt in het onderzoek betreft mediation. Nagegaan is hoeveel mediation zaken er in totaal waren en welke uitkomsten de mediation had. Dit is gedaan voor de periode a) en - zo compleet als mogelijk - ook voor de periodes b) en c).

3.3 Verantwoording landenkeuze

De internationale rechtsvergelijking vormt een belangrijk deel van het onderzoek. Zij is erop gericht de vraag te kunnen beantwoorden hoe de Nederlandse uitvoeringspraktijk zich verhoudt tot het buitenland. Inmiddels zijn 93 landen partij bij de HKOV.⁵ Zij hebben allemaal met dezelfde problematiek te maken. Opgedane ervaringen in het buitenland zijn van grote waarde voor de Nederlandse praktijk. Zij kunnen een inspiratie vormen voor de eventuele verbetering van de eigen regelgeving en uitvoeringspraktijk.

Dit onderzoek beschrijft de uitvoeringspraktijken van Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland. Deze keuze is gemaakt op basis van een overzicht dat de Haagse Conferentie, waarin de organisatiestructuren staan van alle landen die het HKOV hebben geratificeerd (zie bijlage 6). Het voornaamste selectiecriteria is dat de Ca's evenals de huidige Nederlandse Ca optreden als stelselvertegenwoordiger en niet als procesvertegenwoordiger. Hierdoor vallen landen als België, Frankrijk en Duitsland bijvoorbeeld af. Het tweede criterium dat de landenkeuze voor dit onderzoek heeft bepaald, is de centralisatie van de rechtsmacht. Dit criterium is van belang met het oog op de vergelijkbaarheid met Nederland, maar het maakt het onderzoeksveld tegelijkertijd overzichtelijk. Om deze reden vallen bijvoorbeeld Noorwegen en Denemarken af. Opgemerkt dient te worden dat Zwitserland door de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht wordt aangemerkt als een land waarin de rechtsmacht geconcentreerd is terwijl deze is verspreid over 26 gerechtshoven en 1 hoger gerechtshof. De reden om Zwitserland toch bij het onderzoek te betrekken was dat uit vooronderzoek bleek dat de Zwitserse Ca een proactieve houding inneemt ten aanzien van het bevorderen van mediation. Dit in tegenstelling tot andere landen waarin eveneens sprake is van een feitelijke decentralisatie van rechtsmacht, zoals Noorwegen. Ten slotte speelt bij de landenkeuze de taal en de financiering een rol bij de afweging. Door Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland te kiezen zijn de onderzoekers in staat om de primaire bronnen te lezen.

4. Methoden

De kern van het onderzoek bestaat uit twee delen: een nationale procesanalyse en een internationale rechtsvergelijking. Het internationale veldwerk werd uitgevoerd voorafgaand aan het veldwerk in Nederland en wel in de periode van mei tot en met juni 2014. De reden daarvoor

⁵ www.hcch.net/upload/abductoverview_e.pdf, laatst geraadpleegd op 1 december 2014.

is dat met het Nederlandse veldwerk is gewacht tot er een jaar is gewerkt met het IKO-nummer. Het Nederlandse veldwerk vond plaats in de periode van augustus tot en met oktober 2014. Hierna zullen de verschillende methoden die wij hebben toegepast nader worden toegelicht.

4.1 Nationale procesanalyse

Literatuuronderzoek

Aan de hand van een kort literatuuronderzoek naar (internationale) wetgeving, wetsgeschiedenis, beleidsstukken (onder andere Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering en nota's van het ketenoverleg), jurisprudentie en de (juridische) literatuur, is de huidige Nederlandse praktijk en zijn de reeds gesignaleerde knelpunten in kaart gebracht.

Ketenoverleg

Tussen een aantal betrokken organisaties (rechtbank, gerechtshof, Ca, Raad voor rechtsbijstand, KMar, OM en BuZa, Centrum Internationale Kinderontvoering, hierna IKO en het Mediation Bureau) vindt eens in de 3 á 4 maanden een ketenoverleg plaats over inkomende en uitgaande zaken. In april 2014 hebben de onderzoekers een dergelijk ketenoverleg bijgewoond. De uitkomsten van het literatuuronderzoek en het ketenoverleg vormden de basis voor het rechtsvergelijkend onderzoek, waarbij de waargenomen knelpunten centraal stonden.

Dossieronderzoek

Op basis van registraties van de betrokken organisaties (Ca, Centrum IKO/Mediation Bureau, rechtbank, gerechtshof) is onderzocht of de beoogde doorlooptijden worden gehaald. Bij deze organisaties zijn de beschikbare registratiegegevens voor zaken die binnen zijn gekomen in de periode van juli 2013 tot juli 2014 opgevraagd. Voor de rechtbank en het gerechtshof zijn alleen afgeronde zaken beschouwd. Het veldwerk vond plaats in september 2014. In totaal betrof dit 56 verschillende dossiers die bij een of meerdere organisaties zijn teruggevonden (43 bij de Ca, 19 bij de rechtbank en 12 bij het gerechtshof).

Aanvankelijk gingen we er vanuit dat de verschillende zaken gekoppeld konden worden aan de hand van het IKO-nummer. Dit nummer dat in juni 2013 werd ingevoerd, bleek echter nog niet door alle betrokken organisaties te worden gebruikt (onder andere niet door het gerechtshof). Daarnaast zijn er ook zaken die binnenkomen bij de rechtbank en het gerechtshof waaraan geen IKO-nummer is gekoppeld. Voor 9 zaken lukte het om het hele traject in kaart te brengen. Door dit beperkte aantal is er voor gekozen om de verschillende trajecten per fase in kaart te brengen.⁶ Dat betekent dat voor de betreffende fases dossiers zijn beschouwd die instromen in de onderzoeksperiode. Het dossieronderzoek is daarmee meer cross-sectioneel in plaats van longitudinaal van aard.

⁶ Wanneer we alleen de gekoppelde zaken zouden beschouwen valt het merendeel van de trajecten dat leidt tot aan de rechtbank en het gerechtshof af. Dit zou een vertekend beeld opleveren van de hoeveelheid zaken waarmee de verschillende organisaties zijn belast.

INTRODUCTIE

In onderstaande tabel is aangegeven van hoeveel dossiers het traject bij welke organisatie/fase is beschouwd. Zo zijn er 34 dossiers bekeken bij de Ca, die niet zijn teruggevonden in de registraties van de rechtbank en het gerechtshof. Er zijn 4 dossiers die zijn teruggevonden in zowel de registratie van de Ca en de rechtbank, deze trajecten konden worden gevolgd vanaf het moment van binnenkomst bij de Ca tot en met de uitstroom bij de rechtbank. De informatie in de tabel zegt iets over het doorlopen proces (is er wel of geen rechtszaak aangegaan) maar tevens iets over de registratie van de verschillende organisaties. Lastig hierbij is dat wanneer een traject wordt afgebroken, het voor de organisaties (en dus ook voor ons) niet duidelijk is of het traject stopt (bijvoorbeeld een verzoek is ingetrokken) of dat de registratie ontbreekt. Dit speelt met name bij de intake.

Tabel 1 Inkomende IKO zaken dat in de verschillende registraties werd teruggevonden, ingestroomd in de betreffende organisatie in de periode juli 2013 tot en met juni 2014.

Registraties van	Aantal beschouwde zaken
Ca	34
Ca en rechtbank	4
Ca, rechtbank en gerechtshof	4
Ca en gerechtshof	1
Rechtbank	6
Rechtbank en gerechtshof	5
Gerechtshof	2
Totaal	56

Interviews

Op basis van interviews met alle betrokken partijen wordt vastgesteld in hoeverre opvolging wordt gegeven aan de procesafspraken. Door middel van semi-gestructureerde vragenlijsten zijn 27 betrokkenen geïnterviewd. De vragen waren mede gebaseerd op de resultaten van de analyse van de registraties. Wij hebben gesproken met de volgende partijen⁷ (tussen haakjes staat het aantal personen):

- Ca (5)
- Advocatuur (6)
- Rechtbank (3)
- Gerechtshof (1)
- Openbaar Ministerie (2)
- Centrum IKO (3) en Mediation Bureau (2)
- Politie (2)
- Raad voor Rechtsbijstand (1)

⁷ Ook Bureau Jeugdzorg is benaderd voor een interview. Gezien de zeer geringe en lokaal belegde rol van Bureau Jeugdzorg in de procedure en de ten tijde van het onderzoek afspelende transitie van de jeugdzorg is op verzoek van Bureau Jeugdzorg besloten deze organisatie buiten het onderzoek te houden.

- Raad voor de Kinderbescherming (2)

Op één telefonisch interview na zijn alle interviews face-to-face afgenomen. Na afloop hebben wij de uitgewerkte interviews ter becommentariëring en accordering aan de respondenten voorgelegd.

Enquête

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van ouders is een internetenquête ingezet. Voor deze methode is gekozen, om er voor te zorgen dat ouders zo min mogelijk worden belast. Bijkomend voordeel van een internetenquête is dat ook ouders in het buitenland eenvoudig konden meedoen. Een procedure aangaande internationale kinderontvoering is voor ouders een zeer emotionele aangelegenheid. Om deze reden werd een beperkt aantal feitelijke vragen gesteld en werd hen daarnaast – optioneel - voldoende ruimte gegeven om hun verhaal te vertellen. De vragenlijsten en uitnodigingen zijn opgesteld in het Nederlands en in het Engels.

Voor het afnemen van de internetvragenlijsten maakten we gebruik van Survey Monkey. Dit is een gebruiksvriendelijk en betrouwbaar instrument dat garant staat voor een sluitende responsadministratie. Door de Ca en het Centrum IKO (inclusief Mediation Bureau) zijn op ons verzoek alle ouders aangeschreven en uitgenodigd voor de enquête, van wie de zaak was binnengekomen en afgerond tussen juli 2013 en juni 2014 (in totaal 78). Om de respons te bevorderen is ook een reminder uitgestuurd. Uiteindelijk vulden 19 respondenten de vragenlijst in (11 in het Nederlands en 8 in het Engels), een kwart van de aangeschreven ouders.⁸ Dit impliceert dat de ervaringen van drie kwart van de aangeschreven ouders niet zijn meegenomen in het onderzoek. Het responspercentage van 24% ligt iets lager dan op basis van recente kennis kan worden verwacht. Gemiddeld ligt het responspercentage voor internetonderzoek volgens De Leeuw (2010) rond de 32%.⁹ De iets lagere respons is in lijn met onze verwachtingen: op voorhand gingen we er vanuit dat ouders minder geneigd zouden zijn hun ervaringen te delen vanwege het zeer persoonlijke en emotionele onderwerp van de enquête.

Ten aanzien van de rol van de ouders (achtergebleven/meenemend) en de taal waarin de enquête is uitgezet is gecontroleerd of de groep respondenten mogelijk afwijkt van de groep niet-respondenten. Daarvoor zijn geen sterke aanwijzingen gevonden maar het is mogelijk dat respondenten andere ervaringen hebben dan niet-respondenten, wat de generaliseerbaarheid van de enquête mogelijk beperkt.

4.2 Rechtsvergelijking

De informatie over de bij het onderzoek betrokken landen (Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland) is door de onderzoekers zelf verzameld en in de vorm van landenrapporten gepresenteerd (zie Deel IV). Dit is een in de rechtsvergelijking algemeen aanvaarde methode. Een andere mogelijkheid is om deze taak uit te besteden aan een onderzoeker/expert uit de betreffende

⁸ Ouders hadden de optie om, wanneer zij dat prefereerden, telefonisch contact op te nemen met een van de onderzoekers. Een ouder heeft dit gedaan en zijn ervaringen doorgegeven.

⁹ E.D. de Leeuw, 'Passen en meten online: de kwaliteit van internet enquêtes', In: A.E. Bronner et al(red). *Ontwikkelingen in het Marktonderzoek: Jaarboek MarktonderzoekAssociatie*, Haarlem: SpaarenHout 2010.

landen. Daarvoor is in dit onderzoek niet gekozen, omdat de onderzoekers juist zelf onder andere door middel van het ondervragen van verschillende professionals inzicht wilden krijgen in de verschillende aspecten van het verloop van de procedures ingeval van kinderontvoeringen naar die landen. Daarbij werden vooral vragen gesteld die voor de (verbetering van de) Nederlandse procedure relevant zijn.

Literatuuronderzoek

Bij de door de onderzoekers te vergaren informatie werd ten eerste gebruik gemaakt van algemeen toegankelijk materiaal zoals wetgeving, parlementaire geschiedenis, beleidsstukken, jurisprudentie en literatuur. Op basis hiervan is de procedure in hoofdlijnen in kaart gebracht.

Veldwerk (interviews)

Daarnaast zijn interviews afgenomen bij buitenlandse professionals om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop de procedures in de praktijk verlopen. De professionals hebben ieder voor zich het beste beeld over het gedeelte van de procedure waar zij verantwoordelijk voor zijn. Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen is gekozen voor het afnemen van verschillende interviews en niet voor het benaderen van een enkele expert per land.

Aan de hand van het vooronderzoek en het aanvullende literatuuronderzoek, vonden 14 interviews plaats met de betrokken professionals in de onderzochte landen. Wij hebben gesproken met de volgende partijen (tussen haakjes staat het aantal personen):

Engeland & Wales

- Ca (3)
- Advocatuur (3)¹⁰
- Gerecht in eerste aanleg (*High Court*) (1)
- *Reunite* (1)
- Mediator (1)

Zweden

- Ca (2)
- Advocatuur (2)
- Gerecht in eerste aanleg (*Stockholms tingsrätt*) (2)
- Gerecht in tweede aanleg (*Svea hovrätt*) (2)

Zwitserland

- Ca (2)
- Advocatuur (1)
- Gerecht in eerste aanleg (*Obergericht*) (1)
- Mediation (*International Social Services*) (1)

Het doel was om zicht te krijgen op de procedure, de rol van de Ca en op de rol en betekenis van mediation in de praktijk. Indien bleek dat de praktijk afweek van de voorgeschreven procedure, werd gevraagd hoe deze afwijking door betrokkenen kon worden verklaard. Andere vragen die aan de orde kwamen, waren: Hoe lang is de doorlooptijd in de praktijk (bij de Ca en bij de

¹⁰ Dit betroffen twee interviews.

rechterlijke instanties) en welke knelpunten ervaren de betrokkenen? Hoe vaak wordt mediation toegepast en wat zijn de ervaringen hiermee?

De onderzoekers hebben in elk land iedere respondent vooraf een vragenlijst opgestuurd, welke tijdens het gesprek als leidraad werd gebruikt. Na ieder interview werd een Engelstalig verslag geschreven. Deze verslagen zijn vervolgens ter goedkeuring overlegd aan de betreffenderespondent. Voor zover in de door de onderzoekers samengestelde landenrapporten gebruik wordt gemaakt van informatie die is verkregen van de buitenlandse respondenten, is dit uitsluitend gebaseerd op de definitief goedgekeurde verslagen. Op deze wijze is de verificerbaarheid van het onderzoek gewaarborgd.

5. Plan van behandeling

In Deel II wordt het kader beschreven, waarin de context wordt geschetst waarbinnen de problematiek van internationale kinderontvoering valt. Na een beschrijving van het juridische kader, volgt een overzicht van de discussies en onderzoeken die het laatste decennia hebben plaatsgevonden. Vervolgens wordt het toetsingskader uiteengezet. Deel III bevat de Nederlandse uitvoeringspraktijk van inkomende zaken van internationale kinderontvoering en Deel IV de uitvoeringspraktijk in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland. Beide delen volgen dezelfde structuur. Na een inleiding waarin de context wordt geschetst, wordt chronologisch de procedure beschreven. In Deel V worden de uitvoeringspraktijken van de 4 landen vergeleken en het rapport wordt afgesloten met een beschouwing in Deel VI.

DEEL II: HET KADER

1. Wetgeving

Het juridische kader van internationale kinderontvoering wordt zowel door internationale als door nationale wetgeving gevormd. Op internationaal niveau is het in 1980 tot stand gekomen Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Haags Kinderontvoeringsverdrag, HKOV) van groot belang. Bij dit verdrag zijn inmiddels 93 landen aangesloten.¹¹ Daarnaast is eveneens in 1980 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 (Verdrag van Luxemburg) tot stand gekomen.¹² Hierbij zijn 36 Europese landen partij. Beide verdragen zijn in 1990 in Nederland in werking getreden. Door het wereldwijde karakter van het HKOV heeft het Verdrag van Luxemburg enorm aan belang ingeboet.

Ook op grond van het International Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) hebben staten de verplichting om maatregelen te nemen ter bestrijding van ‘het wederrechtelijk overbrengen van kinderen naar en niet doen terugkeren van kinderen uit het buitenland’ (art. 11 IVRK). Een andere belangrijke bepaling vormt artikel 3 IVRK, op grond waarvan de belangen van kinderen de eerste overweging dienen te zijn bij alle maatregelen die kinderen betreffen.

Naast genoemde Verdragen kan 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 (Haags Kinderbeschermingsverdrag) eveneens een rol spelen.¹³ Op grond van artikel 11 is elk verdragsland bevoegd om in spoedeisende gevallen alle noodzakelijke beschermende maatregelen te nemen voor kinderen die zich op dat grondgebied bevinden.

Sinds 2005 is de Europese Brussel IIbis Verordening van kracht voor alle lidstaten van de Europese Unie.¹⁴ In het kader van internationale kinderontvoering zijn met name de artikelen 10 en 11 van deze Verordening van belang. Deze bepalingen sluiten deels aan bij het HKOV en zorgen deels voor een aanvulling van het Verdrag. De aanvullende bepalingen beogen de terugleidingsprocedure te versterken.¹⁵

¹¹ www.hcch.net/upload/abductoverview_e.pdf, laatst geraadpleegd op 1 december 2014.

¹² Europees Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen, Luxemburg, 20 mei 1980, *Trb.* 1981, 10.

¹³ 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, Den Haag, 19 oktober 1996, *Trb.* 197, 299.

¹⁴ 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.

¹⁵ H. van Loon, ‘Kinderontvoering en mensenrechten’, in: K. Boele-Woelki (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht*. Nijmegen: Ars Aequi 2014.

Op nationaal niveau geeft de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering invulling aan de wijze waarop het HKOV en het Verdrag van Luxemburg uitgevoerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming met betrekking tot het Haags Kinderbeschermingsverdrag.

In het navolgende zal dieper worden ingegaan op het HKOV en de Nederlandse Uitvoeringswet internationale kinderontvoering.

1.1 HKOV

1.1.1 Uitgangspunten

Het voornaamste uitgangspunt van het HKOV is dat kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht of worden vastgehouden in een verdragsland zo snel mogelijk terugkeren (art. 1 sub a jo art. 2 HKOV). Van ongeoorloofdheid is sprake indien de overbrenging in strijd is met het gezagsrecht van het land waar het kind voor de ontvoering zijn of haar gewone verblijfplaats had en dit recht daadwerkelijk werd uitgeoefend op het moment van de ontvoering (art. 3 HKOV). Vervolgens is het aan de rechter in het land van de gewone verblijfplaats om een beslissing te nemen ten aanzien van het gezag. In beginsel dient voor een omgangsverzoek een aparte procedure plaats te vinden (art. 21 HKOV). Het HKOV is van toepassing op kinderen tot 16 jaar (art. 4 HKOV).

1.1.2 Verantwoordelijkheden Centrale autoriteit

Verdragslanden zijn verplicht om een Ca aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de verplichtingen die deze autoriteit heeft op basis van het Verdrag (art. 6 HKOV). Een van deze verantwoordelijkheden bestaat uit het samenwerken met de Ca's van andere verdragslanden (art. 7 HKOV). Het is aan de landen zelf om te bepalen of de Ca optreedt als stelselvertegenwoordiger of ook als procesvertegenwoordiger.

Artikel 7 HKOV bepaalt eveneens dat de Ca's alle passende maatregelen dienen te nemen, teneinde:

- a) vast te stellen waar een ongeoorloofd overgebracht of vastgehouden kind zich bevindt;
- b) te voorkomen dat het kind aan nieuwe gevaren wordt blootgesteld of de belangen van de betrokken partijen worden geschaad, door middel van het nemen of doen nemen van voorlopige maatregelen;
- c) te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt;
- d) indien dit wenselijk blijkt gegevens uit te wisselen met betrekking tot de maatschappelijke omstandigheden van het kind;
- e) algemene inlichtingen te verstrekken met betrekking tot het recht van hun Staat inzake de toepassing van dit Verdrag;
- f) een gerechtelijke of administratieve procedure in te stellen waardoor de terugkeer van het kind wordt bewerkstelligd of het instellen van een dergelijke procedure te bevorderen, alsmede, zo nodig, de regeling of de feitelijke uitoefening van het omgangsrecht mogelijk te maken;
- g) zo nodig rechtsbijstand en juridisch advies te verlenen of de verlening hiervan te bevorderen, met inbegrip van de bijstand van een raadsman;

- h) te verzekeren dat, indien nodig en dienstig, zodanige administratieve maatregelen worden getroffen, dat het kind zonder gevaar kan terugkeren;
- i) elkaar op de hoogte te houden omtrent de werking van dit Verdrag en zoveel mogelijk eventuele belemmeringen bij de toepassing ervan weg te nemen.

Daarnaast heeft de Ca de verantwoordelijkheid om passende maatregelen te nemen om een vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren (art. 10 HKOV). Op grond van artikel 29 HKOV kan een verzoek tot teruggeleiding ook direct bij een rechterlijke instantie worden ingediend, zonder dat een intake bij de Ca plaatsvindt.

1.1.3 Gerechtelijke procedure

Het is aan de verdragslanden om te bepalen of zij de jurisdictie in kinderontvoeringszaken concentreren of niet.¹⁶

In beginsel dient de rechter de onmiddellijke terugkeer van een kind te gelasten, hierop bestaan echter enkele uitzonderingen. In de eerste plaats dient een kind dat langer dan een jaar in het overgebrachte land zit, slechts terug te keren indien het niet inmiddels geworteld is in de nieuwe omgeving (art. 12 HKOV). In de tweede plaats is in artikel 13 HKOV een aantal weigeringsgronden opgenomen. Een rechter hoeft geen terugkeer te gelasten, indien

- a) de persoon, de instelling of het lichaam dat de zorg had voor de persoon van het kind, het recht betreffende het gezag niet daadwerkelijk uitoefende ten tijde van de overbrenging of het niet doen terugkeren, of naderhand in deze overbrenging of het niet doen terugkeren had toegestemd of berust; of dat
- b) er een ernstig risico bestaat dat het kind door zijn terugkeer wordt blootgesteld aan een lichamelijk of geestelijk gevaar, dan wel op enigerlei andere wijze in een ondraaglijke toestand wordt gebracht.

De rechter kan de terugkeer van het kind weigeren, indien het kind zich tegen deze terugkeer verzet en het kind een leeftijd en mate van rijpheid heeft, die rechtvaardigt dat met zijn mening rekening wordt gehouden.

Tenslotte kan de rechter de terugkeer van een kind weigeren indien dit op grond van de fundamentele beginselen van het aangezochte land betreffende de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden niet zou zijn toegestaan (art. 20 HKOV).

Het uitgangspunt is dat de weigeringsgronden restrictief toegepast moeten worden om uitholling van het HKOV te voorkomen.¹⁷ De laatste jaren bestaat er veel onduidelijkheid over de verhouding tussen de weigeringsgronden in het HKOV en het belang van het kind op grond van de mensenrechtelijke verdragen (met name *family life*, artikel 8 Europees Verdrag voor de

¹⁶ Opgemerkt dient te worden, dat op grond van het HKOV een besluit over de terugkeer van een kind niet is voorbehouden aan de rechterlijke macht, maar dat dit ook een bevoegde administratieve autoriteit kan zijn. Aangezien de betrokken landen in dit onderzoek allemaal gekozen hebben voor een gerechtelijke procedure, blijft dit verder buiten beschouwing.

¹⁷ E. Pérez-Vera, Explanatory Report on the 1980 Hague Child Abduction Convention., Madrid: 1982, p. 460.

Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden).¹⁸ Op dit moment is een werkgroep van de Haagse Conferentie bezig om richtlijnen te formuleren voor toepassing van de weigeringsgronden.¹⁹

1.1.4 Doorlooptijden

Op grond van het HKOV dient de verantwoordelijke instantie binnen 6 weken nadat het verzoek werd ingediend tot een uitspraak te komen (art. 11 HKOV). Gebeurt dit niet, dan kan de verzoeker of de Ca van de aangezochte staat om een verklaring vragen met betrekking tot de redenen voor deze vertraging. In het Verdrag is echter geen termijn opgenomen voor de procedure bij de Ca en de overdracht naar de advocatuur. Evenmin bestaat er een termijn voor het instellen van hoger beroep.

1.2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering

1.2.1 Uitgangspunten

Het doel van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering is om uitvoering te geven aan het HKOV en het Verdrag van Luxemburg. De Uitvoeringswet internationale kinderontvoering is echter niet alleen van toepassing op inkomende kinderontvoeringszaken waarbij een verdragsland is aangesloten, maar eveneens op de overige inkomende kinderontvoeringszaken (art. 2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering).

1.2.2 Verantwoordelijkheden Centrale autoriteit

Op grond van deze wet heeft de minister van Veiligheid en Justitie (destijds minister van Justitie) een Ca aangewezen ('een onder zijn Ministerie ressorterende dienst') zoals voorgeschreven in beide Verdragen. De wet bepaalt uitdrukkelijk dat het partijen vrij staat om zich rechtstreeks tot de rechter te wenden, zonder eerst een verzoek te hebben ingediend bij de Ca (art. 4 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering).

De Ca heeft de mogelijkheid om een verzoek tot teruggeleiding van een kind niet in behandeling te nemen of te staken. In een dergelijk geval dient de verzoekende partij hierover direct geïnformeerd te worden en kan deze binnen een maand bezwaar maken bij de rechtbank Den Haag (art. 6 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering).

Gemeenten en ambtenaren van de burgerlijke stand dienen kosteloos inlichtingen te verstrekken aan de Ca (art. 8 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering), bijvoorbeeld voor het vaststellen van de verblijfplaats van het kind. Hiervoor kunnen zij eveneens medewerking verkrijgen van de politie (art. 9 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). De Ca kan de uitvoering van bepaalde handelingen, overeenkomstig door haar te geven aanwijzingen opdragen aan de Raad voor de Kinderbescherming (art. 7 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering).

¹⁸ P. Vlaardingerbroek, 'Internationale kinderontvoering en het EHRM', *NjPR* 2014, p. 12-19; P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De verhouding tussen het Haagse Kinderontvoeringsverdrag en artikel 8 EVRM', *EB* 2014/12.

¹⁹ www.hcch.net.

Artikel 10 van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering bepaalt dat de Ca de meenemende ouder een aangetekende brief stuurt, waarin wordt verzocht tot teruggeleiding van het kind en de gronden waarop dit berust. Daarnaast deelt de Ca mee, dat tot een rechterlijke procedure kan worden overgegaan, indien niet binnen een door de Ca vermelde redelijke termijn vrijwillig aan het verzoek wordt voldaan. In lid 2 van dit artikel is uitdrukkelijk opgenomen dat het versturen van deze brief achterwege gelaten kan worden indien de Ca van oordeel is dat uiterste spoed geboden is of de vrijwillige medewerking van degene bij wie het kind verblijft niet is te verwachten. Sinds 1 januari 2012 treedt de Ca op als stelselvertegenwoordiger en niet meer als procesvertegenwoordiger.

1.2.3 Gerechtelijke procedure

Op grond van de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering is de jurisdictie in kinderontvoeringszaken geconcentreerd bij de rechtbank in Den Haag (art. 11 lid 1 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). Tegen een beslissing van de rechtbank staat hoger beroep open bij het gerechtshof (eveneens in Den Haag). Dit dient binnen 2 weken na de beslissing van de rechtbank te worden ingediend. Het hoger beroep schorst de tenuitvoerlegging van de beschikking, tenzij de rechter dit niet in het belang van het kind acht (art. 13 lid 5 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). Tegen de beschikking van het gerechtshof staat geen gewoon rechtsmiddel open (art. 13 lid 8 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering), maar wel cassatie in het belang der wet. Tenslotte kan een procedure bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) worden gevoerd.²⁰

De rechter beslist niet voordat het kind in de gelegenheid is gesteld om zijn mening kenbaar te maken, tenzij dit in verband met de lichamelijke of geestelijke toestand van het kind onmogelijk is (art. 13 lid 2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). Daarnaast kan de rechter op verzoek of ambtshalve een voorlopige voogdij maatregel opleggen, indien het gevaar bestaat dat het kind onttrokken wordt aan de tenuitvoerlegging van de teruggeleiding.

1.2.4 Doorlooptijden

De Uitvoeringswet internationale kinderontvoering bepaalt slechts dat de rechter een verzoek tot teruggeleiding met spoed moet behandelen (art. 13 lid 2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). In de Uitvoeringswet zijn geen termijnen opgenomen, behalve de beroepstermijn. Nederland is echter op grond van artikel 11 lid 3 Verordening Brussel II bis gebonden aan een termijn van uiterlijk zes weken na aanhangig maken van een teruggeleidingsverzoek.

2. Achtergrond

Het afgelopen decennium is veel aandacht besteed aan een verbetering van de uitvoering van het HKOV. Naar aanleiding van een rapport uit 2002 van de stichting *Defence for Children International* en de Stichting Gestolen Kinderen over de situatie in Nederland met betrekking tot

²⁰ H. van Loon, 'Kinderontvoering en mensenrechten', in: K. Boele-Woelki (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht*. Nijmegen: Ars Aequi 2014.

internationale kindertvoering,²¹ is in het voorjaar van 2003 mede op verzoek van de Tweede Kamer een ad hoc werkgroep ingesteld om in de procedures betreffende kindertvoering verbeterpunten te inventariseren en te realiseren. De aanbevelingen betroffen voornamelijk praktische zaken die snel gerealiseerd konden worden. Een van de aanbevelingen was om nader onderzoek te doen naar de gang van zaken rond internationale kindertvoering, waaronder naar de rol van de Ca als procesvertegenwoordiger van de achtergebleven ouder. Naar aanleiding hiervan verscheen in 2006 een WODC onderzoek, waarin onder andere werd geconcludeerd dat de Ca transparanter diende te zijn over haar werkwijze en rol alsmede ten aanzien van de vraag wat ouders en betrokken instanties van de Ca kunnen verwachten.²² Ter aanvulling op het WODC onderzoek uit 2006 dat was verricht vanuit een nationaal perspectief, gaf de minister van Justitie in 2007 opdracht voor een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wijze waarop in de verschillende verdragslanden invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het Verdrag, waaronder de rol van de Ca als procesvertegenwoordiger. Dit onderzoek verscheen in 2008 en concludeerde onder meer dat de procesvertegenwoordigende rol van de Nederlandse Ca als problematisch werd ervaren.²³ In ditzelfde jaar deed de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering van het HKOV.²⁴ Zij stelden voor om het instellen van cassatieberoep te beperken tot cassatie in het belang der wet en de rechtspraak in eerste aanleg en in hoger beroep in internationale kindertvoeringszaken te concentreren bij één of een beperkt aantal rechterlijke instanties. Naar aanleiding van het rechtsvergelijkende onderzoek en de aanbevelingen van de Staatscommissie werden door de minister van Justitie twee stappen ondernomen.

In het belang van het kind (snelle terugkeer) is in de eerste plaats vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met de rechtbank Den Haag, het gerechtshof Den Haag, Centrum IKO/Mediation Bureau en de Raad voor Rechtsbijstand een verkorte procedure gecreëerd waarin een teruggeleidingsprocedure binnen maximaal 18 weken dient te worden afgerond. Een pilot met de verkorte procedure is in 2010 geëvalueerd door het Verwey-Jonker Instituut.²⁵ Sinds 1 januari 2011 is de verkorte procedure feitelijk ingevoerd. Als tweede stap diende de minister van Justitie een wetvoorstel in, waarin werd voorgesteld om de rol van de Ca te veranderen van een procesvertegenwoordiger naar een stelselvertegenwoordiger en waarin maatregelen werden voorgesteld betreffende de bespoediging van de teruggeleidingsprocedure. Sinds 1 januari 2012 zijn deze wijzigingen van de Uitvoeringswet internationale kindertvoering van kracht.

²¹ A. Bishesar e.a., *Ontvoering van kinderen, verhalen van ouders. Ervaringen van ouders met (dreigende) kindertvoeringen van kinderen naar het buitenland*, Amsterdam: Defence for Children International in samenwerking met de Hogeschool Leiden en met de Stichting Gestolen Kinderen 2002.

²² C. Verwers, L.M. van der Knaap, L. Vervoorn, *Internationale kindertvoering, Onderzoek naar de uitvoering van het Haagskindertvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*, Den Haag: WODC, 2006.

²³ M.V. Antokolskaia & G.C.A.M. Ruitenbergh, *Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kindertvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden, Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Den Haag: WODC, 2008.

²⁴ Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht, Knelpunten bij de uitvoering van het Haags Kindertvoeringsverdrag 1980 in Nederland, 2008. Bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 30 072, nr. 15.

²⁵ I. Bakker e.a., *Evaluatie Pilot Internationale Kindertvoering*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2010.

Begin 2013 is door de DSP-groep een *quickscan* uitgevoerd naar de huidige uitvoeringspraktijk. De voornaamste conclusies waren dat er een beperkt zicht is op de gehele verkorte procedure. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat er geen eenduidige registratie van inkomende kinderontvoeringszaken is. Hierin zou verbetering komen indien er een sluitende ketenregistratie zou komen door middel van de invoering van een IKO-nummer. Daarnaast kwam uit de *quickscan* naar voren dat de nieuwe rol van de Ca nog niet voor alle betrokkenen volledig duidelijk is.

3. Het toetsingskader: het doel van de wetgever

Het doel van dit onderzoek is om de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende kinderontvoeringszaken te evalueren. De vraag die daarbij centraal staat is of de recente wijzigingen worden uitgevoerd zoals beoogd en hoe deze praktijk zich verhoudt met de uitvoering in andere landen met een vergelijkbaar stelsel. Het doel van de wetgever was om de belangen van kinderen nog beter te behartigen. Om te bezien of deze doelstelling wordt gehaald, dienen de uitgangspunten van het HKOV als maatstaf. Voor het toetsingskader van dit onderzoek zijn drie evaluatiecriteria van belang. Ten eerste dient een kind te verblijven in een vertrouwde omgeving. Dit betekent ofwel dat een kind zo snel mogelijk terug moet naar het land van herkomst, ofwel dat een kind moet blijven in het land van aankomst omdat het daar inmiddels geworteld is. Ten tweede dient de procedure zorgvuldig te zijn, waarbij de veiligheid van het kind wordt gegarandeerd en de mogelijkheid bestaat om gehoord te worden. Ten slotte is het in het belang van het kind wanneer de ouders tot een minnelijke schikking komen. Daarom is de toegankelijkheid van mediation van groot belang. In het navolgende wordt het toetsingskader voor de eindbeschouwing (Deel VI) uiteengezet, hetgeen een operationalisering betreft van de vraag of de procedure uitgevoerd wordt als beoogd.

3.1 Onmiddellijke terugkeer

Uit het rapport van Pérez-Vera dat als toelichting is geschreven op het HKOV blijkt dat de opstellers van het Verdrag als uitgangspunt hebben genomen dat het voor een kind van het grootste belang is dat een door de ontvoering ontstane situatie zo snel mogelijk ongedaan wordt gemaakt en de oorspronkelijke situatie wordt hersteld.²⁶ Het is niet aan het land waarnaar een kind is ontvoerd om uitspraken te doen over wie in het belang van het kind belast moet worden met het gezag.

In de praktijk bleek dat er in Nederland regelmatig een lange tijd verstreek, voordat de procedure tot terugleiding was afgerond. Om deze reden zijn verschillende stappen ondernomen om de procedure bij inkomende kinderontvoeringszaken te bespoedigen. In de eerste plaats is na een succesvolle pilot de verkorte procedure ingevoerd, waardoor de totale procedure in beginsel niet langer dient te bestrijken dan 18 weken. Dit was een beleidsmaatregel, waarvoor geen wetswijziging noodzakelijk was.

²⁶ E. Pérez-Vera, Explanatory Report on the 1980 Hague Child Abduction Convention, Madrid: 1982, p. 19.

De wetgever heeft echter ook op andere aspecten de procedure willen bespoedigen. Dit leidde tot een wetwijziging in 2012. In de eerste plaats vond een concentratie van de rechtspraak plaats. De aanleiding hiertoe was het geringe aantal zaken dat per jaar speelt, het spoedeisende karakter en de vereiste deskundigheid voor de behandeling van dit soort zaken. Een bundeling van de kennis en de contacten zou leiden tot een versnelling van de behandeling en een verhoogde kwaliteit van de rechtspraak.²⁷ In de tweede plaats werd het cassatieberoep beperkt tot cassatie in het belang der wet. Een cassatieprocedure nam gemiddeld 33 weken in beslag (nog afgezien van de procedure die daaraan vooraf is gegaan), terwijl de toegevoegde waarde beperkt leek door het feitelijke karakter van de geschilpunten.²⁸ Om deze reden zou een beperking van het cassatieberoep tot een aanzienlijke verkorting leiden, terwijl het niet af zou doen aan de kwaliteit van de procedure.

3.2 Zorgvuldige procedure

Ondanks het doel van het HKOV om de situatie van voor de ontvoering zo snel mogelijk te herstellen, dient de procedure wel zorgvuldig te geschieden. Het is aan de verdragslanden zelf om te bepalen welke rol de Ca daarbij heeft. Hoewel het dus geen vereiste is op grond van het HKOV, heeft de Nederlandse wetgever ervoor gekozen om de rol van de Ca te veranderen van procesvertegenwoordiger naar stelselvertegenwoordiger. Voorheen vertegenwoordigde de Ca de achtergebleven ouder in de procedure en nam de kosten hiervoor voor haar rekening. Met name Nederlandse ouders die betrokken waren bij een teruggeleidingsprocedure uitten veel kritiek op het feit dat de Ca volgens hen ‘een dubbele agenda’ had. Enerzijds het bevorderen van een oplossing in der minne, anderzijds het vertegenwoordigen van de achtergebleven ouder indien het tot een rechtszaak kwam. Door het afschaffen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid kan de Ca een neutrale houding aannemen in de beginfase. Bovendien zou het tot een grotere gelijkwaardigheid leiden tussen de procespartijen, als de meenemende ouder niet meer tegen de staat hoefde te procederen.²⁹

Een andere wijziging in de procedure was het schorsen van de tenuitvoerlegging van de beschikking bij een eventueel hoger beroep, tenzij de rechter in het belang van het kind anders bepaalt. Hoewel uitvoerbaarheid bij voorbaat, zoals voor 2012 in de wet was vastgelegd, strookt met het belang van het kind om onmiddellijk terug te keren, oordeelde de rechter in sommige gevallen dat het beter was voor een kind om de eindbeslissing af te wachten.³⁰ Deze wetwijziging vormde dus een codificatie van bestaande rechtspraak.

Ten aanzien van de rol die het kind speelt in de procedure hebben geen wijzigingen plaatsgevonden. Op grond van het HKOV en de overige internationale verdragen is het van belang dat het kind tijdens de procedure wordt gehoord en dat indien nodig kindbeschermingsmaatregelen genomen kunnen worden.

²⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 358, nr. 3, p. 4.

²⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 358, nr. 3, p. 4.

²⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 358, nr. 3, p. 5.

³⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 358, nr. 3, p. 5.

Zoals hiervoor beschreven, heeft de rechter de mogelijkheid om het verzoek tot teruggeleiding af te wijzen op grond van de weigeringsgronden als genoemd in artikel 12 en 13 HKOV. Het uitgangspunt is dat met de weigeringsgronden restrictief moet worden omgegaan, omdat het anders de kern van het Verdrag teniet doet. Het uitgangspunt dat een onmiddellijke teruggeleiding en het restrictief toepassen van de uitzonderingen in het algemene belang van het kind zijn, is al enige tijd een punt van kritiek in binnen- en buitenland.³¹ In de Nederlandse literatuur is bijvoorbeeld opgemerkt dat ‘de manier waarop het Verdrag in Nederland wordt uitgevoerd kan rekenen op veel kritiek van ouders, professionals en andere betrokkenen’.³² De feitelijke grondslag voor het HKOV is gebaseerd op het idee dat de meenemende ouder vaak de niet-verzorgende ouder was die bijvoorbeeld ontevreden was met een al dan niet toegekende omgangsregeling. Tegenwoordig is de meenemende ouder vaker de verzorgende ouder. In de juridische literatuur wordt er op gewezen dat de restrictieve toepassing van de weigeringsgronden niet altijd strookt met het beginsel inzake het belang van het kind zoals neergelegd in artikel 3 IVRK.³³ Immers het belang van het kind dient de ‘primaire overweging’ te vormen. Daarbij wordt erop gewezen dat er ook vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de veronderstelling dat de rechter in het land van de gewone verblijfplaats een betere positie heeft voor de materiële beoordeling van gezag en verblijf van het kind. Het komt immers voor dat de rechter van het gewone verblijfsplaats het gezag aan de achtergebleven ouder toewijst als een vorm van represaille.³⁴

Het EHRM heeft in de zaak *Neulinger and Shuruk v. Switzerland* geoordeeld dat een restrictieve toepassing van de weigeringsgronden in strijd kan zijn met artikel 8 van het EVRM (het recht op familielevens) als de belangen van het kind niet voldoende zijn meegewogen. Daarbij moet volgens het EHRM in ogenschouw worden genomen of ‘de nationale rechter een diepgaand onderzoek heeft gedaan naar de gehele gezinssituatie en of dit uiteindelijk heeft geresulteerd in een evenwichtige en redelijke waardering van ieders belangen’. Deze uitspraak is recentelijk genuanceerd in een uitspraak van hetzelfde Hof in *X v. Latvia*.³⁵

Er bestaat verschil van mening over de verhouding tussen het HKOV en het EVRM. Niet alle HKOV-staten zijn aangesloten bij het EVRM. Er bestaat dan ook onenigheid over de vraag of het EVRM een koerswijziging kan aangeven voor de uitgangspunten van het HKOV. Desondanks lijkt het erop dat de restrictieve toepassing van de weigeringsgronden onder druk staat. Zwitserland heeft in 2006 gepoogd om meer gewicht toe te kennen aan het belang van het individuele kind bij de Haagse Conferentie; het ‘Zwitserse voorstel’. Het voorstel bestond onder

³¹ J. Reddaway en H. Keating, ‘Child Abduction: Would Protecting Vulnerable Children Drive a Coach and Four Through the Principles of the Hague Convention’, *International Journal of children’s rights*, 1997, 5, p. 77-96. M. Kaye, ‘The Hague Convention and the Flight from Domestic Violence: How Women and Children are Being Returned by Coach and Four’, *International Journal of Law, Policy and the Family*, 1999 13,-13, p. 191-212. Marilyn Freeman, ‘Primary Carers and the Hague Child Abduction Convention’, *International Family Law*, 2001.

³² M.R. Bruning & I.W.M. Olthof, ‘Verbeteringen op komst voor het ontvoerde kind?’, *FJR* 2010/104.

³³ Zie noot 31.

³⁴ T.H. de Boer, ‘The Hague Convention on Child Abduction: how about the best interests of the child?’, p. 10-11. Dit artikel is gebaseerd op een college gegeven bij het Netherlands International Law Association op 5 juni 2007, toegang via dare.uva.nl/document/455755.

³⁵ P.A.J.Th. van Teffelen, ‘De verhouding tussen het Haagse Kinderontvoeringsverdrag en artikel 8 EVRM’, *EB*, 2014, 12. B.N. Bruning & I.W.M. Olthof, ‘Verbeteringen op komst voor het ontvoerde kind?’, *FJR* 2010, 104

andere uit een verduidelijking van de weigeringsgrond (artikel 13 sub b eerste grond HKOV) in relatie tot het beginsel inzake het belang van het kind. Dit voorstel werd niet aangenomen door de Haagse Conferentie maar het stond ook niet vast dat HKOV-staten niet zelf deze relatie konden verduidelijken.³⁶ Zwitserland heeft hierna wijzigingen aangebracht in het nationale recht.³⁷

3.3 Minnelijke schikking

Het bevorderen van een minnelijke schikking vormt één van de grondslagen van het HKOV. Dit volgt uit artikel 7 lid 1 waarin staat dat de Ca alle passende maatregelen moeten nemen ‘teneinde te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt’. Daarnaast staat in artikel 10 dat ‘de Ca 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’. Deze grondslag werd ook benadrukt in de vierde vergadering van *The Hague Special Committee* in 2001 waarin voor het eerst werd gewezen op de mogelijkheid tot verwijzing naar mediation. Waarschijnlijk naar aanleiding van de toename van het aantal vrijwillige teruggeleidingen in de periode van 1999 tot 2003.³⁸ Hoewel het HKOV geen bepaling heeft teneinde het bevorderen van specifiek mediation³⁹ is de afgelopen jaren het besef gegroeid dat mediation veel voordelen bevat ten opzichte van een gerechtelijk procedure en dat dit ook van toepassing is voor kinderontvoeringszaken.

Ook op Europees niveau heeft een belangrijke ontwikkeling op het gebied van mediation afgespeeld. Sinds 2008 bestaat er voor de landen van de Europese Unie⁴⁰ een bindende mediation richtlijn (hierna: Richtlijn).⁴¹ De Richtlijn heeft tot doel om de toegang tot alternatieve geschillenbeslechting te vergemakkelijken en minnelijke schikkingen van geschillen te bevorderen (art. 1, lid 1 Richtlijn). Lidstaten zijn op grond van de Richtlijn niet verplicht om mediation aan te bieden en het bevat geen algehele regeling voor mediation, maar het behandelt een aantal deelaspecten zoals de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht van de mediator en de executoriale titel. De richtlijn ziet alleen op mediation in grensoverschrijdende burgerlijke en handelsgeschillen, inclusief familierechtelijke geschillen, binnen de EU (art. 1, lid 2 en art. 2 Richtlijn). Een kinderontvoeringszaak tussen twee partijen uit verschillende EU lidstaten valt hier dus onder. De Richtlijn beoogt een juridisch kader te geven voor mediation, waarbij onder andere

³⁶ Report on the fifth meeting of the special commission to review the operation of the Hague Convention of 25 October 1980 on the civil aspects of international child abduction and the practical implementation of the Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and co-operation in respect of parental responsibility and measure for the protection of children, 30 oktober 2006, p. 60.

³⁷ M.H. Weiner, ‘Intolerable Situations and Council for Children: Following Zwitserland’s example in Hague Abduction Cases’, *American University Law Review*, 2008, 58/2.

³⁸ S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases*, *The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, p. 14-15. In een studie uit 2012 lijkt voor Engeland & Wales sprake te zijn van een verder toename van 2003 naar 2008 maar van een daling in 2011, N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Abduction Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 9.

³⁹ In nieuwere verdragen, zoals het HKOV Kinderbeschermingsverdrag, is dit wel opgenomen.

⁴⁰ Behalve voor Denemarken.

⁴¹ Richtlijn 2008/52/EG van Het Europees Parlement en De Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.

invulling wordt gegeven aan de definitie van mediation (en de mediator), de geheimhoudingsplicht en de executoriale werking van een mediationovereenkomst.

Lidstaten hebben de mogelijkheid om bepalingen uit de Richtlijn toe te passen op nationale mediations. In Engeland is de Richtlijn niet van toepassing verklaard op nationale mediations.⁴² Nederland heeft de richtlijn geïmplementeerd met de Wet van 15 november 2012 tot implementatie van de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken,⁴³ maar het voorstel om de richtlijn ook in nationale mediation toe te passen is uiteindelijk ingetrokken.⁴⁴ In Zweden is de Richtlijn in 2011 geïmplementeerd,⁴⁵ waarbij specifieke onderdelen van de Richtlijn van toepassing zijn op nationale mediations. Met betrekking tot het familierecht is de Richtlijn niet van toepassing.⁴⁶ De Richtlijn is niet bindend voor Zwitserland, aangezien het geen lidstaat is van de EU.

Voor dit onderzoek is met name van belang op welke wijze mediation kan worden toegepast binnen de (versnelde) procedure van HKOV zaken. In dit kader is in 2012 een *Guide to good practice-Mediation* (hierna: *Guide*) opgesteld door de Haagse Conferentie.⁴⁷ Hier zijn verschillende onderzoeken, publicaties en vergaderingen aan vooraf gegaan.⁴⁸ In een vooraanstaand onderzoek dat is gedaan naar mediation in de context van het HKOV wordt aangegeven dat er met name twee aspecten ter discussie staan.⁴⁹ Ten eerste staat ter discussie wat mediation is – er is hier geen duidelijke definitie van.⁵⁰ Benoemd wordt dat het van belang is om mediation te onderscheiden van andere ADR technieken zoals het bevorderen van een minnelijke schikking geassisteerd door een derde partij, bijvoorbeeld de rechter in de zaak of een sociale autoriteit, waarbij de derde een sturende positie inneemt.⁵¹ Het belang van onderscheiding ligt besloten in de mogelijkheid tot het verder ontwikkelen van specifieke processen en het niet ongeschikt maken van andere technieken.⁵² Ten tweede staat ter discussie hoe mediation kan worden toegepast in de context van het HKOV – er geldt hier dat er sprake is van een spoedeisende en verkorte procedure gericht op teruggeleiding. Het onderzoek leidt tot de conclusie dat mediation goed past in het context van het HKOV.

⁴² Civil Procedure (Amendment) Rules 2011 en Cross-Border Mediation (EU Directive) Regulations 2011 (SI 2011 No 1133).

⁴³ *Stb*, 2012, 570.

⁴⁴ *Kamerstukken I* 2012/13, 32 555, nr. H.

⁴⁵ Government Proposition 2010/11:128.

⁴⁶ D. Engström and C. Marian, 'Striking the hard bargain: the implementation of the EU Mediation Directive in Sweden', *Mediation Newsletter, International Bar Association*, September 2011.

⁴⁷ *Guide to Good Practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction*, 2012 (*Guide to Good Practice*).

⁴⁸ *Guide to Good Practice*, p. 13.

⁴⁹ S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases, The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, p. 2.

⁵⁰ S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases, The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, p. 11.

⁵¹ Ook wel "verzoening" genoemd in de *Guide to Good Practice*, p. 8.

⁵² S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases, The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, pp. 12, 15 en 16

De *Guide* houdt geen bindend voorschrift in. De verplichtingen van de aangesloten staten vloeien voort uit het verdrag. Wel is sprake van een leidraad.⁵³ De focus van de *Guide* is gericht op mediation, maar er worden ook andere technieken beschreven voor het bevorderen van een minnelijke schikking. Het begrip ‘mediation’ wordt in de *Guide* breed omschreven, namelijk ‘als een vrijwillige, gestructureerde procedure waarbij een “bemiddelaar” de communicatie tussen de partijen bij een conflict vergemakkelijkt en hen de verantwoordelijkheid laat nemen om een oplossing voor hun conflict te vinden’. Hieronder kan ook bemiddeling door bijvoorbeeld een rechter vallen maar niet als de rechter ook de zaak kan doen beslissen.⁵⁴ De *Guide* is uitvoerig en bevat richtlijnen voor de kwaliteit en opleidingsvereisten voor mediators,⁵⁵ de methode, de geheimhoudingsplicht, de rol van het kind, de bemiddelingsovereenkomst en andere relevante aspecten. Daarbij wordt eveneens gerefereerd naar de Richtlijn. Er wordt veel aandacht besteed aan de specifieke HKOV context, waarbij uitsluitend wordt ingegaan op de verantwoordelijkheid van de Ca en het gerecht in eerste aanleg voor het bevorderen van mediation. Volgens de *Guide* is het de rol van de Ca om vroegtijdig informatie te geven over de beschikbare mogelijkheden. Dit dient echter niet in plaats van, maar ter aanvulling van de informatie over de juridische procedure. Het deelnemen aan mediation of aan een informatiebijeenkomst hierover kan niet verplicht worden gesteld in kinderonvoeringszaken. Het is volgens de *Guide* namelijk van uiterste belang dat mediation de HKOV procedure niet vertraagt. Als de Ca deze mogelijkheden niet heeft toegelicht of mediation nog niet heeft plaatsgevonden, is het aan het bevoegde gerecht de mogelijkheden toe te lichten. Mediation moet namelijk niet worden voorbehouden aan de fase vóór de gerechtelijke procedure. Hoewel de *Guide* voorschrijft dat mediation zo vroeg mogelijk moet worden aangeboden wordt ook de rol van de rechter bij het onderzoeken van de mogelijkheden van een mediationstraject benadrukt.⁵⁶

De *Guide* ziet mediation niet als een middel dat standaard moet worden aangeboden of toegepast in een HKOV procedure.⁵⁷ Aanbevolen wordt dat er een screening plaatsvindt voordat aan het mediationproces wordt begonnen. Deze screening dient bij voorkeur plaats te vinden in een persoonlijke gesprek met een gekwalificeerde mediator of specialist in internationale gezinsconflicten. Volgens de *Guide* bestaan hiervoor echter verschillende mogelijkheden afhankelijk van de manier waarop mediation is geregeld in het desbetreffende rechtstelsel. Dit zou dan ook behoudens een mediator ofwel de mediator die bemiddelt in de concrete zaak, ook een

⁵³ Voor de EU staten vormt het EU cross Border Richtlijn wel een bindend voorschrift (maar deze richtlijn is inmiddels geïmplementeerd in het nationale recht van de lidstaten, het zou aardig zijn als aangegeven wordt welke gevolgen dit heeft gehad voor de IKO zaken – nu blijft het punt in de lucht hangen)., Richtlijn 2008/52/EG van Het Europees Parlement en De Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.

⁵⁴ *Guide to Good Practice*, p. 8.

⁵⁵ De opleiding voor bemiddeling in zaken van internationale kinderonvoering zou moeten voortbouwen op de gewone opleiding voor bemiddelaars en zou de bemiddelaar moeten tonen hoe hij/zij met de specifieke problemen van grensoverschrijdende kinderonvoeringszaken. In het algemeen moet de bemiddelaar over de nodige sociaal-psychologische en juridische kennis beschikken om te bemiddelen in zeer conflictueuze gezinszaken.

⁵⁶ *Guide to Good Practice*, p. 41-42, p. 44.

⁵⁷ Daarnaast is de screening van belang voor het identificeren van zaken die bijzondere risico's met zich meebrengen (zoals huiselijk geweld of alcohol- of drugsmisbruik) omdat er in zodanige zaken eventueel bijzondere voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen ofwel de zaken zijn niet geschikt voor mediation, *Guide to Good Practice*, p. 47-48.

specialist van een bemiddelingsorganisatie, de Ca of de rechtbank kunnen zijn. Er zou ook gebruikt kunnen worden gemaakt van een schriftelijke (eerste) screening.⁵⁸ De screening en toepasselijkheid van mediation houdt o.a. verband met de persoonlijke situatie van de ouders; of zij bereid zijn om mee te werken, of er beperkingen zijn met betrekking tot handelingsbekwaamheid of dat er sprake is van een zeer ongelijke onderhandelingspositie. Verder kan huiselijk geweld (in het bijzonder kindermishandeling) of de positie van partijen (dat de standpunten te ver uit elkaar liggen) een contra-indicatie vormen. De *Guide* wijst ook op het succes van mediation in HKOV zaken indien de achtergebleven ouder wel akkoord wil gaan met de verhuizing, maar wenst zijn recht op omgang vast te leggen door middel van een zogenaamde spiegelovereenkomst (waarin de omgangsregeling wordt vastgesteld voor zowel het geval dat de rechter bepaalt dat het kind in Nederland moet blijven, als dat het kind terug moet naar het buitenland). Anderzijds zou mediation minder uitkomst bieden in zaken waar de achtergebleven ouder gewoon de terugkeer van het kind wil bewerkstelligen. In deze gevallen kan mediation wel nuttig zijn voor het vaststellen van de voorwaarden voor terugkeer.⁵⁹

In dit deel is het wettelijk kader en het toetsingskader uiteengezet. In de volgende delen wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk van inkomende zaken internationale kinderontvoering in Nederland en in het buitenland.

⁵⁸ *Guide to Good Practice*, p. 49-51.

⁵⁹ *Guide to Good Practice*, p. 20, p. 47-48; S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases, The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011, p. 92.

DEEL III: DE UITVOERINGSPRAKTIJK IN NEDERLAND

1. Inleiding

In dit deel wordt de uitvoeringspraktijk van de procedure in Nederland besproken. We beginnen met een korte beschrijving van de beoogde procedure en het aantal inkomende internationale kinderontvoeringszaken. Vervolgens beschrijven we voor de verschillende fasen van de procedure de betrokken professionals, de behandeling van de zaak, de rechtspositie van het kind, de mediation en de doorlooptijden. Daarna bespreken we de ervaringen van de betrokkenen met betrekking tot de gehele procedure. De informatie van Deel III is gebaseerd op de uitkomsten van de interviews, het dossieronderzoek en de enquête uitgezet onder meenemende en achtergebleven ouders.

1.1 Wetgeving

Nederland is gehouden aan verschillende internationale en Europese regelgeving. Met betrekking tot internationale kinderontvoering zijn het HKOV, Brussel IIbis, het IVRK en het HKBV van belang. Aan de verplichtingen die voortvloeien uit het HKOV wordt in Nederland invulling gegeven in de Uitvoeringswet internationale kinderontvoering. Zoals eerder vermeld is door het ministerie van Veiligheid en Justitie op basis daarvan een beleid ingericht voor inkomende internationale kinderontvoeringszaken. Dit beleid is uitgewerkt in de Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering van de Ca, hierna Handreiking.⁶⁰ In de Handreiking staan de beoogde werkwijzen van de betrokken organisaties beschreven die betrokken zijn bij de behandeling van internationale kinderontvoeringszaken naar Nederland.

1.2 Recente ontwikkelingen

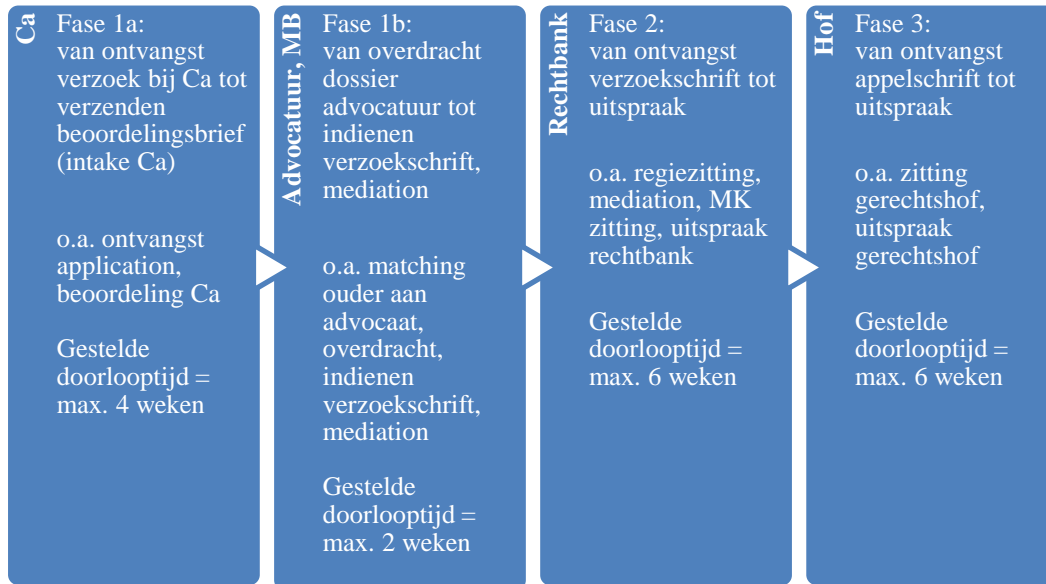
Zoals in het kader (Deel II) is beschreven hebben de laatste jaren wijzigingen plaatsgevonden, zowel van de wetgeving als van de Handreiking. Deze wijzigingen zagen op het bespoedigen van de procedure, een veranderende rol van de Ca, het bevorderen van mediation, de concentratie van de rechtspraak en het beperken van de mogelijkheid tot cassatie, behalve cassatie in het belang der wet.

1.3 Beoogde procedure in beeld

De procedure kent, zoals hieronder schematisch is weergegeven, drie fasen: de intake bij de Ca en de overdracht naar de advocatuur en mediation (fase 1) opgesplitst in twee deelfasen (1a en 1b), het traject bij de rechtbank (fase 2) en het traject bij het gerechtshof (fase 3). De fasen kennen elk een duur van maximaal 6 weken. De afzonderlijke fasen worden beschreven in de volgende hoofdstukken.

⁶⁰ Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering, <http://www.kinderontvoering.org/sites/default/files/media/nl/docs/downloads/verdragen/Handreiking-kinderontvoering-NL.pdf>

Figuur 1 Procesbeschrijving verkorte procedure inkomende internationale kinderontvoeringszaken



Bij de behandeling van internationale kinderontvoeringszaken zijn de volgende organisaties betrokken:

- Ca, verantwoordelijk voor de intake, lokalisatie, marginale toets en overdracht van het dossier aan advocatuur.
- Advocatuur, verantwoordelijk voor het indienen van het verzoekschrift en het behartigen van belangen van ouders.
- Centrum IKO, met als taak het geven van voorlichting en verwijzen van ouders naar advocaten.
- Mediation Bureau, zelfstandig onderdeel van het Centrum IKO, met als taak het bieden van crossborder mediation voorafgaand aan en tijdens de rechtbankprocedure.
- Raad voor Rechtsbijstand, verantwoordelijk voor het bieden van financiële bijstand aan beide ouders.
- Rechterlijke macht, rechtbank Den Haag en het gerechtshof Den Haag, met als taak het oordelen over en doen van een onafhankelijke weloverwogen uitspraak over de teruggeleiding van het kind.
- Politie, betrokken bij de lokalisatie van het kind en de tenuitvoeringlegging van de gedwongen teruggeleiding.
- Openbaar Ministerie, betrokken bij de lokalisatie van het kind en de tenuitvoeringlegging van de gedwongen teruggeleiding.
- Raad voor de Kinderbescherming, met als taak het geven van advies aan de rechterlijke macht tijdens zitting en betrokken bij de gedwongen teruggeleiding.
- Bureau Jeugdzorg, betrokken bij de gedwongen teruggeleiding.

1.4 Aantal inkomende internationale kindervervoeringszaken

Aan de hand van de registraties bij de betrokken organisaties is inzicht verkregen in de omvang van het aantal inkomende internationale kindervervoeringszaken. Uit de registraties van de Ca, de rechtbank en het gerechtshof blijkt het volgende (zie ook tabel 2).

In de periode van juli 2013 tot en met juni 2014 heeft de Ca in totaal 43 verzoeken in behandeling genomen die betrekking hebben op internationale kindervervoering door een ouder naar Nederland. Van de 43 zaken zijn er 11 overgedragen door de Ca aan een advocaat. In 1 van deze zaken is (een poging tot) mediation gedaan. Bij de rechtbank hebben in dezelfde periode 19 advocaten een verzoekschrift ingediend. Dit betreft de afgesloten zaken. In 10 van deze zaken is (een poging tot) mediation gedaan. In 17 zaken is een beschikking afgegeven (de andere 2 zijn ingetrokken). Volgens de gegevens van het gerechtshof is in deze periode in 12 zaken een hoger beroep ingesteld. In alle zaken is uitspraak gedaan.

Voor het geven van advies over kindervervoeringszaken, het verwijzen naar de advocatuur en het inzetten van crossborder mediation wordt samengewerkt met Centrum IKO. Uit haar registraties blijkt het volgende. Door ouders (of andere betrokkenen die belden namens ouders) is in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 in 40 gevallen telefonisch contact gezocht met Centrum IKO, over 37 verschillende zaken, om verschillende redenen en in verschillende fasen van de procedure. Dit gebeurde ook los van het contact met de Ca. In 20 gevallen heeft Centrum IKO ouders doorverwezen naar de Ca. Onafhankelijk daarvan heeft zij in 31 gevallen ouders doorverwezen naar advocaten.

Tabel 2 Overzicht aantallen inkomende IKO verzoeken juli 2013 tot en met juni 2014 bij de verschillende organisaties.

Fase	Aantal zaken
<i>Fase 1</i>	
Inkomende IKO verzoeken, ontvangen door de Ca in de periode juli 2013 tot en met juni 2014	43
Mediation aangegaan tijdens intake	1 (van de 43)
Dossiers overgedragen aan advocaat	11 (van de 43)
<i>Fase 2</i>	
Verzoekschriften ingediend bij de rechtbank in de periode juli 2013 tot en met juni 2014	19
Mediation aangegaan tijdens rechtsgang*	10 (van de 19)
Afgegeven beschikkingen	17 (van de 19)
<i>Fase 3</i>	
Hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof in de periode juli 2013 tot en met juni 2014	12
Afgegeven beschikkingen	12 (van de 12)
<i>Fase onbekend of niet gebonden aan fase</i>	
Zaken waarbij advies gevraagd/contact gezocht is met Centrum IKO in de periode juli 2013 tot en met juni 2014	37
Ouders doorverwezen naar advocaten	12 (van de 37)

*Aantal volgens rechtbank: 10, aantal volgens Mediation Bureau: 12

(Bron: registraties van de Ca, het BLIK, het gerechtshof, Centrum IKO/Mediation Bureau)

Hierbij wordt aangetekend dat bovengenoemde aantallen niet dezelfde casussen volgen (zie ook 1.4.1). Daarmee wordt bedoeld dat in dit overzicht niet de 43 bij de Ca inkomende zaken van kop tot staart worden gevolgd. Het bleek niet mogelijk alle bij de Ca ingestroomde zaken te volgen tot aan het einde van het proces. Ten eerste omdat er geen sprake is van een eenduidig ketenregistratiesysteem waarin inkomende IKO-zaken in de verschillende fasen in de verkorte procedure zijn vastgelegd. Het medio 2013 ingevoerde gebruik van het IKO-nummer werd niet door alle partijen gehanteerd en bood daarom geen oplossing.⁶¹ Ten tweede bleek de doorlooptijd van de zaken in een aantal gevallen (te) lang, enkele zaken liepen nog op het moment van

⁶¹ Een gedachte achter het IKO-nummer is dat iedere organisatie die te maken krijgt met een inkomende IKO-zaak in het dossier het IKO-nummer opneemt dat wordt afgegeven door de Ca. Op deze manier is het in theorie het mogelijk om de zaken van kop tot staart te kunnen volgen. In het ketenoverleg zijn afspraken gemaakt om het IKO-nummer per 1 juni 2013 in eigen interne registraties op te nemen.

onderzoek. Ten derde bleek het niet mogelijk om alle zaken van begin tot eind te volgen omdat er sprake is van zij-instroom: er zijn bij de rechtbank verzoeken ingediend die niet afkomstig zijn van de advocaten aan wie de Ca het dossier overdroeg. Dit zijn zaken waarbij ouders/advocaten zelfstandig en zonder tussenkomst van (of verwijzing door) de Ca een juridische IKO-procedure zijn aangegaan. Daarnaast kunnen verzoeken gedurende het proces veranderen (een terugleidingsverzoek van een achtergebleven ouder kan na het versturen van de beoordelingsbrief van de Ca op basis van mediation veranderen in een verzoek om omgang bij de rechtbank) waardoor de ketenregistratie niet meer sluitend is. Er is dus een discrepantie tussen de cijfers van verschillende organisaties waarop bovengenoemd overzicht is gebaseerd.

2. Beginfase

2.1 De Centrale autoriteit en andere partijen

2.1.1 De Centrale autoriteit en haar rol

De Ca, onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie, is bij internationale kinderontvoering de coördinerende instantie tussen Nederland en het buitenland. De Ca ziet naast inkomende zaken ook toe op uitgaande zaken, internationale kinderbescherming en interlandelijke adoptie.

Sinds januari 2012 heeft de Ca geen procesvertegenwoordigende bevoegdheid meer maar alleen een stelselvertegenwoordigende bevoegdheid. De Ca is verantwoordelijk voor de intake van inkomende kinderontvoeringszaken en heeft de volgende taken:

- marginale toets of er sprake is van kinderontvoering in de zin van het HKOV;
- vaststellen of de meenemende ouder en het kind in Nederland zijn;
- opvragen uittreksel uit het basisregistratie personen (BRP) met betrekking tot de meenemende ouder bij de gemeente van diens vermoedelijke verblijfplaats;
- OM inschakelen om verblijfplaats van het kind te achterhalen als diens feitelijke verblijfplaats in Nederland niet bekend is;
- doorverwijzing naar het Mediation Bureau in verband met crossborder mediation voorafgaand aan de regiezitting;
- verwijzen van de (verzoekende) ouder naar Centrum IKO, Raad voor Rechtsbijstand of een beroepsvereniging, voor het vinden van een gespecialiseerde advocaat;
- verstrekken van algemene informatie over de werking van het HKOV;
- contacten onderhouden met de buitenlandse Ca;
- regie over het stelsel.⁶²

Daarnaast heeft de Ca een poortwachterstaak ten aanzien van een aantal voorzieningen, waaronder het op zich nemen van de kosten voor vertaling van documenten die ten behoeve van de intakefase worden ontvangen.

⁶² Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering,
<http://www.kinderontvoering.org/sites/default/files/media/nl/docs/downloads/verdragen/Handreiking-kinderontvoering-NL.pdf>

Bij de Ca zijn 11 medewerkers belast met (onder andere) taken rondom inkomende verzoeken: er zijn 5 juridische medewerkers die de inkomende verzoeken afhandelen, een procescoördinator die verantwoordelijk is voor zowel interlandelijke adoptie en internationale kindbescherming als internationale kinderontvoering en 5 ondersteunende medewerkers die alle gebieden van de Ca ondersteunen.

2.1.2 De rol van het Centrum IKO en het Mediation Bureau

Het Centrum IKO en het Mediation Bureau spelen een speciale rol bij de procedure. Het Centrum IKO, opgericht in 2006, is sinds juli 2012 een onafhankelijke landelijke stichting. Haar voornaamste taken zijn het geven van juridisch advies en juridische informatie en het bieden van begeleiding aan ouders en professionals die in aanraking (dreigen te) komen met internationale kinderontvoering (zowel inkomend als uitgaand). Daartoe is o.a. een telefonische hulplijn opgesteld waarmee ouders en professionals contact kunnen opnemen met het Centrum. Als onafhankelijke stichting mag Centrum IKO verwijzen naar advocaten. De Ca mag als overheidsinstantie niet direct doorverwijzen, aldus respondenten van de Ca en Centrum IKO.⁶³ Het Centrum IKO heeft een advocatennetwerk opgebouwd en organiseert 2 keer per jaar een advocatenbijeenkomst waar actuele onderwerpen, knelpunten en jurisprudentie wordt besproken.

Het Centrum IKO is een kenniscentrum verantwoordelijk voor de voorlichting en begeleiding van ouders.⁶⁴ Omdat deze functie onderdeel uitmaakt van het stelsel, en daarmee invulling geeft aan het HKOV, wordt jaarlijks vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie een subsidie verstrekt. Daarnaast ontvangt het Centrum IKO subsidie van andere subsidieverstrekkers, waaronder de Europese Commissie (financiering van de hulplijn). Het Centrum IKO staat geheel los van de Ca.

Een zelfstandig onderdeel van het Centrum IKO is het Mediation Bureau, opgericht in 2009. De voornaamste taken van het Mediation Bureau zijn het realiseren van crossborder mediation en het faciliteren van mediators, inclusief het opstellen van de vaststellingsovereenkomst tijdens de mediation. Er zijn 18 mediators aangesloten bij het bureau: 8 advocaat-mediators, 2 jurist-mediators en 8 gedragsdeskundige-mediators. Het ministerie van Veiligheid en Justitie subsidieert ook een gedeelte van de crossborder mediation. Waarbij we opmerken dat er momenteel een discussie is over de financiering van mediation van zaken die niet via de Ca zijn binnengekomen en daarmee geen IKO-nummer hebben.⁶⁵

De directeur van Centrum IKO is verantwoordelijk voor het Centrum en het Mediation Bureau. Op het moment van onderzoek zijn er bij het Centrum 1 directeur, 3 juristen, 1 secretaresse werkzaam en 2 mensen verzorgen de telefonische hulplijn. 1 coördinator werkt op het Mediation Bureau. Daarnaast bestaat de organisatie uit vrijwilligers.

⁶³ Een achterliggende reden daarvoor is dat de Ca daarmee een aantal advocaten een monopolypositie zou geven omdat de advocaten die niet op de lijst staan dan geen toegang meer hebben tot inkomende IKO verzoeken.

⁶⁴ Informatieblad Internationale kinderontvoering geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl>; Jaarboek Centrum IKO 2013

⁶⁵ Zie Deel III, 3.3.1; 6.1.2.

Tot slot zijn naast de Ca en Centrum IKO ook advocaten, de politie en het OM en de Raad voor Rechtsbijstand betrokken bij de beginfase.

2.2 De behandeling van de zaak

De behandeling van de zaak is op te delen in drie stappen welke hieronder worden besproken. De hieronder genoemde aantallen zijn ook terug te vinden in figuur 2 aan het einde van paragraaf 3.2 en Bijlage 2: procesdoorloop per fase.

2.2.1 Intake

De beoogde procedure vangt aan met een verzoek tot teruggeleiding dat wordt ingediend bij de Nederlandse Ca. Verzoeken tot teruggeleiding komen binnen bij de Nederlandse Ca via de buitenlandse Ca en/of (de advocaat van) de achtergebleven ouder. Het komt ook voor dat de advocaat een verzoek indient bij de Ca maar bijna direct daarna ook een verzoekschrift indient bij de rechtbank. De lokalisatie en marginale toets worden niet afgewacht. Eén van de mogelijke redenen voor deze manier van indienen is dat de advocaat aanspraak wil maken op artikel 15 HKOV (aanvragen van een HKOV-verklaring; waarin staat hoe de gezagsverhouding is en wat de gewone woon- en verblijfplaats van het kind is. De verklaring kan worden ingebracht bij de rechtbank). Zaken die rechtstreeks bij de rechtbank binnenkomen worden niet terugverwezen naar de Ca.

Bij binnenkomst van het verzoek wordt door de Ca een IKO-nummer toegekend aan de zaak. Het IKO-nummer is aangewezen door de Ca om zicht te kunnen houden het zaaksverloop. Aan de betrokken organisaties is gevraagd om het betreffende IKO-nummer te hanteren bij hun eigen registratie. De dossiergang door de keten heen kan dan worden gevolgd.

De Ca start met de intake nadat zij het verzoek om tussenkomst met de benodigde stukken heeft ontvangen (*application form*). Benodigde stukken zijn onder andere officiële stukken waaruit de gezagssituatie en verblijfplaats blijken, zoals geboorteakten en huwelijksakten. De Ca stuurt een ontvangstbevestiging naar de achtergebleven ouder met informatie over de procedure. Dit zijn standaardbrieven en dit gebeurt in principe binnen 2 dagen nadat een verzoek door de Ca is ontvangen. Uit de registraties van de Ca valt op te maken dat in alle 43 onderzochte gevallen een ontvangstbevestiging is verstuurd naar de verzoeker.

In de periode van juli 2013 tot en met juni 2014 zijn in totaal 43 aanmeldingen bij de Ca ontvangen van een buitenlandse Ca of achtergebleven ouder. Achtergebleven ouders waren in 33 gevallen de vader en in 10 gevallen de moeder. Dit overigens in tegenstelling tot het vaak heersende beeld waar de vader de meenemende partij is. De verzoeken zijn ingediend door de buitenlandse Ca (33 zaken), een advocaat (7 zaken) en de achtergebleven ouder zelf (3 zaken). Voor zover dat kan worden opgemaakt uit de registratie van de Ca is er geen trend te zien voor wat betreft het vervolg van de procedure. Het is niet zo dat bijvoorbeeld zaken waarbij de verzoeker de ouder zelf is, per definitie anders verlopen dan de zaken waarbij dit de buitenlandse Ca is.

2.2.2 Lokalisering en contact meenemende ouder

Hierna volgt de lokalisatie van de meenemende ouder. De Ca stuurt een verzoek uit voor een BRP check (voorheen GBA check) naar de landelijke eenheid van de Nationale Politie (voorheen KLPD).⁶⁶ In principe stuurt de Ca dit verzoek altijd uit aan de Nationale Politie, ook als de achterblijvende ouder de Ca van adresgegevens van de meenemende ouder voorziet. De politie gaat dan in het systeem na of de ouder voorkomt en welk adres daarbij hoort. Voorheen werd dit verzoek eerst uitgezet bij de gemeenten zelf. Sinds 2013 gaat direct een verzoek uit naar de politie, waarna de Ca in de regel binnen 2 dagen antwoord krijgt.

Als de politie niet slaagt in een lokalisatie schakelt de Ca het OM in. Het OM geeft op haar beurt de beschikbare informatie door aan de eigen politiemedewerkers binnen het IRC.⁶⁷ De politiemedewerkers binnen het IRC hebben toegang tot meerdere systemen en kijken of er iets bekend is over de ouder en het kind. Er kunnen bijvoorbeeld gegevens worden opgevraagd bij de Belastingdienst of namen worden nagevraagd bij banken (hiervoor is een verordening nodig); indien een ouder bekend is kan nagegaan worden aan welk adres dit is gekoppeld. Hierbij kan een verzoek ook worden doorgegeven aan een van de andere IRC's, indien er een indicatie is dat daar meer bekend is over de verblijfplaats. Hoe lang de lokalisering feitelijk in beslag neemt, hangt af van de (complexiteit van de) zaak.

Respondenten van het OM merken in dit kader op dat er afgelopen jaar erg weinig verzoeken zijn ingediend door de Ca. De hypothese van het OM is dat de afname van het aantal inkomende IKO-zaken bij het OM wordt veroorzaakt doordat alle zaken worden neergelegd bij de Nationale Politie. Aanvankelijk legde de Ca het verzoek tot informatie omtrent de verblijfplaats op twee plaatsen neer: bij de KLPD en bij het OM. Dit leverde onduidelijkheid op. Het is voor het OM onbekend of hier op enig moment (heldere) afspraken over zijn gemaakt.

In 39 van de 43 onderzochte gevallen is er een BRP check gedaan door de politie. In 3 zaken was dit niet nodig omdat het proces al was ingezet door de advocaat (in 1 geval is het verzoek reeds ingediend bij de rechtbank, in 2 gevallen wordt gewerkt aan het verzoekschrift). Bij 1 zaak is de reden onbekend. Volgens de registraties van de Ca was in 31 gevallen de lokalisatie succesvol en werd het adres van de meenemende ouder achterhaald en in 7 gevallen niet. Uit de registratie kan niet worden opgemaakt of het OM is ingezet bij de lokalisatie maar uit de toelichting van de Ca blijkt dit recent niet het geval te zijn geweest.

Wanneer de meenemende ouder is gelokaliseerd verzendt de Ca een (standaard) *notification letter* waarin melding wordt gemaakt van het verzoek en waarin aan de meenemende ouder wordt gevraagd om formele documenten te overleggen die mogelijk bewijzen dat van ontvoering geen sprake is. De meenemende ouder krijgt 2 weken de tijd om te reageren. Het streven is de *notification letter* uit te sturen binnen 2 weken na de ontvangst van het verzoek door de Ca.

⁶⁶ Basisregistratie personen, voorheen de Gemeentelijke Basis Administratie. Bevat persoonsgegevens van iedereen die in Nederland woont of gewoond heeft en van zogenoemde niet-ingezetenen. Wordt bijgehouden door gemeenten.

⁶⁷ De IRC's zijn de Internationale Rechtshulp Centra waarin het OM en de politie samenwerken; hiervan zijn er momenteel 6 in Nederland en dit aantal zal, vanwege de nieuwe rechterlijke indeling in 10 arrondissementen, groeien naar 10.

De Ca hanteert het beleid om naar iedere meenemende ouder een *notification letter* te sturen, behalve als er gevaar is dat de meenemende ouder samen met het kind onderduikt na het ontvangen van een dergelijke brief. Vluchtgevaar dient te worden aangevoerd door de verzoekende partij, deze moet zelf bij de Ca aangeven dat er mogelijk vluchtgevaar dreigt. De inschatting van het daadwerkelijke vluchtgevaar maakt de Ca aan de hand van de specifieke omstandigheden (familie, baan, opleiding, nieuwe partner, eerdere gedragingen, andere relevante informatie van achtergebleven ouder). Alleen wanneer er geen enkele binding is van de meenemende ouder met Nederland en/of eerdere gedragingen daarop wijzen wordt vluchtgevaar in overweging genomen. In de voorgaande jaren is het niet voorgekomen dat een meenemende ouder echt vluchtte, aldus de medewerkers van de Ca. Toch wordt dit argument regelmatig aangevoerd door de achtergebleven ouder via de buitenlandse Ca.

Over de *notification letter* wordt verschillend gedacht door de betrokkenen. Het verzenden van de *notification letter* is volgens de Ca een logische stap in het proces, aangezien het HKOV duidelijk aangeeft dat naar een vreedzame oplossing toegewerkt moet worden. Deze brief wordt ook wel vrijwilligersbrief genoemd omdat in deze brief ook het belang en de mogelijkheid wordt beschreven van vrijwillige terugkeer. In hoeverre na het versturen van de brief ouders zoeken naar een vreedzame oplossing is in ieder geval voor de respondenten van de Ca niet duidelijk. Het is wel zo dat een aantal verzoeken wordt ingetrokken na het verzenden van de brief maar het is de Ca vaak onduidelijk op welk moment dat gebeurt en of dat door de brief komt. Daarnaast heeft de brief een controlerende functie. Het kan zo zijn dat na het versturen van de brief uit stukken van de meenemende ouder blijkt dat er toch geen sprake is van kinderontvoering. Dat het versturen van de brief ook vertragend werkt weegt niet op tegen genoemde voordelen, aldus de respondenten van de Ca. Enkele andere betrokkenen denken daar anders over. Het verzenden van een *notification letter* is volgens de politie een knelpunt omdat de brief meenemende ouders kan aanzetten te vluchten. De rechtbank adviseert de opbrengsten van de vrijwilligersbrief na te gaan, doelend om het kleine aantal aangegane en geslaagde mediations in fase 1, en te overwegen de brief achterwege te laten omdat dat tijds winst oplevert.

In 27 van de 43 onderzochte dossiers werd een *notification letter* gestuurd naar de meenemende ouder. Dit is in 1 geval niet gebeurd vanwege vluchtgevaar, in 3 gevallen loopt de zaak nog (en wordt nog gewerkt aan de lokalisatie). In de gevallen waar de lokalisatie niet succesvol was kon geen brief worden gestuurd. Vaak werd in deze gevallen het verzoek ingetrokken, voorafgaand aan of na de niet geslaagde lokalisatie.

2.2.3 Marginale beoordeling

De meenemende ouder krijgt een termijn van 2 weken en 1 dag om te reageren op de *notification letter*. Binnen deze termijn krijgt de ouder de mogelijkheid aan te tonen dat het niet om kinderontvoering gaat (op basis van eenhoofdig gezag of toestemming om de kinderen mee te nemen). Als er geen stukken zijn ontvangen van de meenemende ouder dan is de conclusie altijd dat niet kan worden uitgesloten dat het om kinderontvoering gaat. Tijdens de reactietijd laat de Ca de *application* en de hierbij gevoegde documenten vertalen ten behoeve van de marginale toets.

Na de reactietermijn volgt de volgende stap in het proces: het uitvoeren van de *marginale toets*.

De Ca voert de marginale toets uit aan de hand van de ontvangen stukken om te beoordelen of er mogelijk sprake is van een ongeoorloofde overbrenging of achterhouding in de zin van artikel 3 van het HKOV. Dat betekent: de application beoordelen op volledigheid en betrouwbaarheid; controleren of het kind jonger is dan 16 jaar; beoordelen gezagsverhouding; vaststellen of er geen sprake is van toestemming; vaststellen of meenemende ouder en kind in Nederland zijn. Wanneer er sprake is van mogelijke kinderontvoering heeft de ouder toegang tot het stelsel van voorzieningen (waaronder gesubsidieerde mediation, vertaling van documenten en verzorgen van contact met buitenlandse Ca). Als niet voldaan is aan de voorwaarden zoals opgenomen in het HKOV, heeft de Ca immers geen handelingsbevoegdheid.⁶⁸

In een beoordelingsbrief worden beide ouders geïnformeerd over de uitkomst van de marginale toets: er is wel of niet mogelijk sprake van een internationale kinderontvoering zoals gedefinieerd door het HKOV. De brief wordt verstuurd naar beide ouders. In deze brief worden zowel de achterblijvende als de meenemende ouder geïnformeerd over de mogelijkheden van mediation en (de kosten van) het opstarten van een juridische procedure via een advocaat. De interne streefnorm van de Ca is om binnen 4 weken na ontvangst de beoordelingsbrief te versturen.

De Ca verwijst de ouders (in de *notification letter* en beoordelingsbrief) voor mediation naar het Mediation Bureau. De achtergebleven ouder heeft de optie om samen met de meenemende ouder te kiezen voor vrijwillige mediation. In de praktijk komt dit, zo merkt de medewerker van het Mediation Bureau op, vrijwel niet (meer) voor in de beginfase. Uit de registraties van zowel het Mediation Bureau als de Ca blijkt dat in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 één keer een poging tot mediation is gedaan in fase 1. Deze mediation is niet gestart vanwege de onmogelijkheid van de achterblijvende ouder om naar Nederland te reizen (in verband met bedreigingen van de familie van de meenemende ouder).

De Ca wijst de ouders (in haar brieven) op het feit dat zij een advocaat nodig hebben om te kunnen procederen (zie 2.3) en verwijst ze naar de Raad voor Rechtsbijstand voor wat betreft informatie over toevoeging en het aanvraagformulier hiervoor.

In 26 van de 43 zaken is er een beoordelingsbrief gestuurd naar de meenemende ouder. In de zaken waar dit niet is gebeurd lagen hier dezelfde redenen aan ten grondslag als genoemd bij het (niet) versturen van de notification letter (geen succesvolle lokalisatie, zaak loopt nog, verzoek ingetrokken).

⁶⁸ Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering, <http://www.kinderontvoering.org/sites/default/files/media/nl/docs/downloads/verdragen/Handreiking-kinderontvoering-NL.pdf>

2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand

2.3.1 Advocatuur

Advocaten hebben de verantwoordelijkheid om hun cliënten te vertegenwoordigen, waarbij zij het belang van het kind in het oog houden. Uit de interviews met de advocaten blijkt dat zij voor een groot deel ook een informerende en adviserende rol hebben. Zij krijgen bijvoorbeeld meer zaken binnen, dan het aantal zaken dat uiteindelijk leidt tot een rechtszaak. Meenemende ouders kiezen er na een gesprek met de advocaat bijvoorbeeld voor om vrijwillig terug te keren met het kind. Daarnaast dienen advocaten het verzoekschrift in, verzamelen de (bewijs)stukken voor de zaak en vragen eventueel rechtsbijstand aan voor de ouder.

Advocaten kunnen in alle fasen van de procedure betrokken worden en zijn niet per se in beeld vanaf het moment dat de Ca de zaak overdraagt. Het is de ervaring van de advocaten dat de ouders meestal door het Centrum IKO worden doorverwezen. In een enkel geval neemt een ouder direct contact op, wordt een zaak doorverwezen door een andere advocaat of komt een zaak via de politie binnen. In sommige gevallen hebben advocaten al contact met een ouder nog voordat er contact is opgenomen met de Ca. In een dergelijke situatie blijkt het raadzaam om de zaak wel te melden bij de Ca, om gebruik te maken van hun diensten en in aanmerking te komen voor gesubsidieerde mediation. Volgens enkele advocaten levert dit echter ook het nodige tijdsverlies op. Eén van de advocaten benoemt expliciet dat zij zo snel mogelijk een vrij summier verzoekschrift indient bij de rechtbank, om de zaak zo snel mogelijk af te handelen en worteling van het kind te voorkomen. In sommige gevallen krijgen advocaten pas met een zaak te maken in hoger beroep. In dergelijke situaties was een andere advocaat betrokken in de fases die daaraan vooraf gingen.

Er is een grote poule van advocaten voor de ouder om een keuze uit te maken. Iedere advocaat is bevoegd om een ouder bij te staan in een internationale kindervervoeringszaak. Gezien de complexiteit van de zaak, raden respondenten aan dat een ouder vertegenwoordigd wordt door een gespecialiseerde advocaat. Hoewel alle betrokkenen het hierover eens zijn staat dit niet expliciet vermeld in de brieven van de Ca aan de ouders. In de *notification letter* staat dit bijvoorbeeld alleen impliciet benoemd: er wordt verwezen naar het Centrum IKO, de vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsbemiddelaars (vFAS) en de Vereniging voor internationale kindervervoeringsadvocaten 'voor het vinden van een geschikte advocaat'.

2.3.2 Overdracht

Na het versturen van de beoordelingsbrief aan de meenemende en de achtergebleven ouder dienen de ouders de keuze te maken tussen mediation en het aangaan van een juridische procedure. De interne streefnorm van de Ca is om binnen 5 weken na ontvangst van het verzoek het dossier over te dragen aan de advocaat van de meenemende en achtergebleven ouder.

De *match* tussen ouder en advocaat kan op verschillende manieren tot stand komen. In de brieven van de Ca aan de ouders wordt via 3 instanties verwezen naar de Nederlandse advocatuur: Centrum IKO, de Vereniging voor internationale kindervervoeringsadvocaten en de Vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsmediators. Het Centrum IKO heeft zelf geen advocaten, maar

heeft op haar website een lijst met gespecialiseerde advocaten gepubliceerd waaruit ouders kunnen kiezen. De ervaring leert dat ouders eveneens bellen met het Centrum voor informatie over deze lijst. Deze advocaten zijn allemaal bekend bij het Centrum IKO en hebben kennis van het HKOV en de Brussel IIbis Verordening. Zij ontvangen 2 keer per jaar een uitnodiging voor de bijeenkomsten die door het Centrum IKO worden georganiseerd. In het netwerk zijn personen opgenomen, niet de kantoren waarvoor zij werkzaam zijn. Eventuele negatieve of positieve ervaringen van ouders worden ook gebruikt om het netwerk, indien nodig, aan te passen. De advocaat in kwestie wordt hierover geïnformeerd. Op de website van de Vereniging voor internationale kinderontvoeringsadvocaten zijn alle leden en hun contactgegevens opgenomen, waardoor het voor ouders mogelijk is om een keuze te maken. In totaal zijn 25 advocaten aangesloten bij de Vereniging van internationale kinderontvoeringsadvocaten. Deze Vereniging staat los van het Centrum IKO (maar is daaruit wel voortgevloeid). De Vereniging organiseert 2 keer per jaar een ALV met een gastspreker en 2 keer per jaar een bijeenkomst waar ook niet-leden voor uitgenodigd worden. Advocaten kunnen zowel op de lijst van het Centrum IKO als de lijst van de Vereniging geplaatst zijn. Ook bestaat overlap met de Familierecht Advocaten Scheidingsmediators. In de lijst van Centrum IKO wordt bijvoorbeeld ook bijgehouden of advocaten geregistreerd zijn bij de Familierecht Advocaten Scheidingsmediators.

Voordat de Ca het dossier kan overdragen aan de door de ouder gekozen advocaat dient de ouder een machtigingsformulier te tekenen. De Ca stuurt vervolgens het dossier met het standaard aanvraagformulier en de bijbehorende documenten (vertaald) door naar de advocaat, per post of per e-mail.⁶⁹ Stukken die later volgen worden niet meer door de Ca vertaald. Dit wordt als een knelpunt ervaren door de advocaten. Een advocaat heeft namelijk als beste zicht op de stukken die nodig zijn, maar is niet altijd al betrokken in het stadium waarop documenten worden aangeleverd bij de Ca. Indien sprake is van een toevoeging, kunnen kernstukken ook via Concorde vertaald worden. Dit is een door de Raad voor Rechtsbijstand aangewezen vertaalbureau. De advocaten geven aan dat het contact met de Ca niet altijd goed verloopt (er wordt bijvoorbeeld anders gedacht over financiering en/of verantwoordelijkheden ten aanzien van vertalingen) en dat de Ca moeilijk te bereiken is. Eén advocaat geeft aan dat de bereikbaarheid wel verbeterd is de laatste tijd. Haar ervaring is de Ca het beste bereikbaar is via de e-mail.

Van de 43 zaken die bij de Ca instroomden in de periode juli 2013 tot en met juni 2014, is in 11 zaken het dossier overgedragen aan een advocaat. In de andere zaken is dat niet (25) of nog niet het geval (7 zaken lopen nog op het moment van onderzoek). In de gevallen waarbij geen dossier is overgedragen aan een advocaat is dat in 3 zaken niet gebeurd omdat de advocaat al bezig was met het opstellen van een verzoekschrift of deze al had ingediend; de aanmelding bij de Ca verliep parallel aan de gerechtelijke procedure. Hierbij werden door de Ca geen acties zoals lokalisatie en marginale beoordeling ingezet. In de andere 22 gevallen waarbij geen dossier is overgedragen aan een advocaat is in 18 gevallen het verzoek uiteindelijk ingetrokken en/of was het kind retour (zie ook figuur 2).

⁶⁹ Brieven van de meenemende ouder worden alleen overgedragen als hiervoor toestemming van die ouder verkregen is.

Uit de registraties van Centrum IKO in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 blijkt dat het Centrum in 31 gevallen ouders heeft doorverwezen naar advocaten. Dit zijn er aanzienlijk meer dan de advocaten waaraan door de Ca een dossier is overgedragen.

Voorafgaand aan het opstellen en indienen van een verzoekschrift bij de rechtbank Den Haag kunnen beide advocaten in het belang van het kind de voordelen van een oplossing via mediation bespreken met hun cliënt. Gebruik kan worden gemaakt van crossborder mediation. Omdat het in de praktijk weinig voorkomt dat in deze fase van het proces mediation wordt gebruikt, wordt mediation uitvoeriger beschreven onder 3 (gerechtelijke procedure in eerste aanleg). Een (volgens het Mediation Bureau) mogelijke reden waarom mediation in deze fase zo weinig wordt gebruikt is dat ouders in deze fase niet goed (genoeg) worden doorverwezen of gemotiveerd tot deelname.

2.3.3 Indienen verzoekschrift

Het is de verantwoordelijkheid van de advocaat om een verzoekschrift in te dienen bij de rechtbank. Voor het indienen van het verzoekschrift heeft de advocatuur volgens de opzet van de verkorte procedure 1 week de tijd na de overdracht (van week 5 naar week 6 van de eerste fase).

In 9 van de 43 onderzochte zaken is – tot zover dat is na te gaan in de registraties – een verzoekschrift ingediend. Daarvan zijn er 3 ingediend door de advocaten die reeds in bezit waren van het dossier en al bezig waren (of in 1 geval: klaar waren) met het verzoekschrift. In 7 gevallen werd dit gedaan door de advocaten aan wie het dossier is overgedragen. Mediation in deze fase heeft plaatsgevonden in 1 zaak. Deze mediation is niet geslaagd.

Voorts valt het op dat, wederom tot zover dat valt op te maken uit de registraties, in 18 gevallen het verzoek op enig moment in de procedure is ingetrokken door de achtergebleven ouder en/of is het kind teruggekeerd (dit kan samen gaan: in 8 gevallen wordt melding gemaakt dat het kind teruggekeerd is). Ouders besluiten toch geen juridische procedure aan te gaan en/of de ontvoerende ouder keert terug met het kind. In die gevallen is de behandeling van de zaak door de Ca dus, op dat moment, niet meer noodzakelijk.

2.3.4 Rechtsbijstand

Er kan onder bepaalde voorwaarden aanspraak worden gemaakt op een toevoeging: gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit geldt voor beide ouders, ook de ouder in het buitenland. Een aanvraag voor een toevoeging wordt door de advocaat ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand. Alleen gespecialiseerde en bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven advocaten of mediators kunnen toevoegingen aanvragen. Zij dienen te voldoen aan een aantal eisen.⁷⁰ Om te bepalen of

⁷⁰ Alleen gespecialiseerde advocaten of mediators kunnen toevoegingen aanvragen. Eisen die aan advocaten worden gesteld: 1. succesvolle deelname aan een erkende cursus op het gebied van internationale kinderontvoering;

2. kennis van het Haags Kinderontvoeringsverdrag van 25 oktober 1980 (HKOV), de Uitvoeringswet inzake internationale ontvoering van kinderen van 2 mei 1990, de Verordening Brussel II Bis en het Haags Kinderbeschermingsverdrag van 1996 (HKBV);

3. ervaring als advocaat in internationale kinderontvoeringszaken, dat wil zeggen als advocaat drie internationale kinderontvoeringszaken behandeld hebben;

een ouder in aanmerking komt voor een toevoeging wordt een inkomenstoets gedaan op basis van diens inkomensgegevens. Het kan in verschillende landensituaties, waarin verschillende landen betrokken zijn, lang duren voordat deze gegevens zijn verkregen, blijkt uit de interviews. De toevoeging voor mediation wordt afgegeven op basis van dezelfde inkomenscriteria.

De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op basis van een puntensysteem. Een advocaat ontvangt een forfaitaire vergoeding van 11 punten (11 uur werk voor circa 110 euro per uur) indien een procedure is gevoerd. Indien geen procedure is gevoerd ontvangt de advocaat een (lagere) adviesvergoeding.⁷¹

Het toekennen (of afwijzen) van een toevoeging duurt gemiddeld ruim 3 weken (gegevens Raad voor Rechtsbijstand).

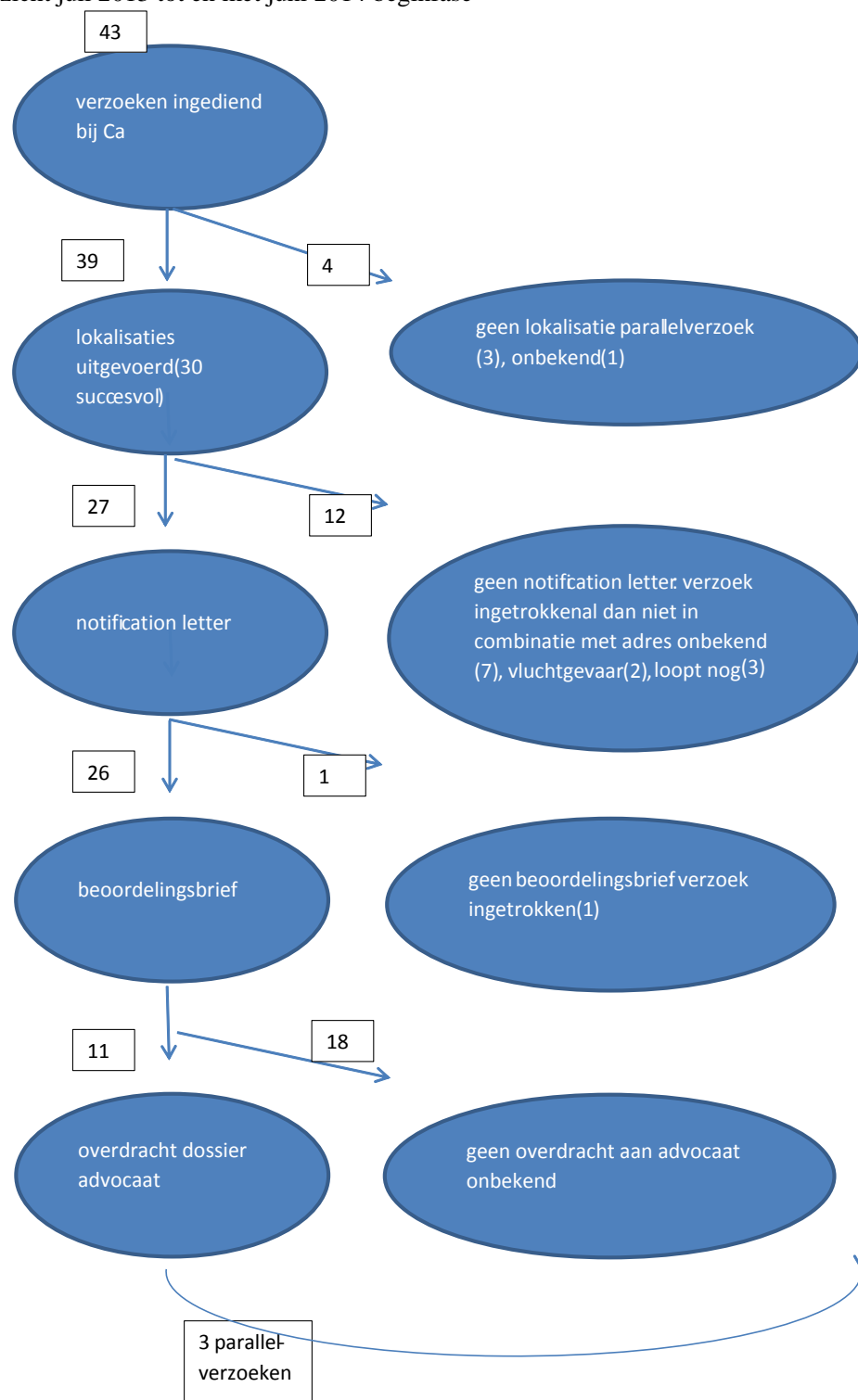
De toevoegingen kunnen betrekking hebben op verschillende fasen van de procedure: de voorbereiding, zitting bij rechtbank, zitting op het gerechtshof en mediation. In de periode juli 2013 tot en met juni 2014 zijn 78 toevoegingen aangevraagd en 64 toevoegingen verleend aan ouders, voor 33 zaken. Er zijn 23 zaken met 1 toevoeging en 1 betalende ouder en 10 zaken met 2 toevoegingen.

Hoewel een aantal betrokkenen het idee had dat het aantal zaken met toevoeging de laatste jaren is afgenomen, is dit uit de cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand niet af te leiden. Daaruit blijkt dat het aantal zaken met toevoegingen constant is gebleven.

4. op de hoogte blijven van de (rechts)ontwikkelingen op het gebied van internationale kindervervoering door het bijwonen van relevante congressen, cursussen, lezingen en het op de hoogte blijven van relevante jurisprudentie. Er zijn circa 40 advocaten ingeschreven bij de Raad (die dus voldoen aan de eisen). Dit zijn in de meeste gevallen advocaten die ook voorkomen op de lijst van IKO-advocaten van het Centrum IKO. Alle ingeschreven mediators zijn werkzaam bij het Mediation Bureau en vragen zelf de toevoeging aan voor mediation. Ook hier geldt dat alleen gespecialiseerde mediators een toevoeging kunnen aanvragen. Alle mediators van het Mediation Bureau voldoen aan de eisen, die er onder andere uit bestaan een cursus crossborder mediation te hebben doorlopen, kennis te hebben van het HKOV en ervaring te hebben. Er zijn 18 mediators ingeschreven.

⁷¹ Zie kenniswijzer.rvr.org.

In figuur 2 Dossieroverzicht juli 2013 tot en met juni 2014 beginfase



2.4 Procesdoorloop en doorlooptijden

De Ca hanteert een aantal interne doorlooptijden aan de hand waarvan zicht kan worden verkregen op de doorlooptijden van de eerste fase. De belangrijkste termijnen staan genoemd in onderstaande tabel. De registratiegegevens uit het *brievenboek* (registratieoverzicht) van de Ca geven inzicht in de doorlooptijd van het moment van dat een verzoek wordt ingediend bij de Ca tot het moment van verzenden van de beoordelingsbrief en de overdracht van het dossier aan de advocaten.

Tabel 3 Overzicht doorlooptijden inkomende IKO zaken fase 1 van zaken dat instroomt in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 (N=43)

Fase	Gestelde termijn	Gemiddelde doorlooptijd	Aantal zaken binnen gestelde termijn	% zaken binnen gestelde termijn	Aantal zaken waarvan doorlooptijd is bepaald
Intake bij Ca tot aan verzenden <i>notification letter</i>	2 weken (14 dagen)	25 dagen	14	14/27 52%	27
Intake bij Ca tot aan verzenden beoordelingsbrief	4 weken (28 dagen)	60 dagen	5	5/26 19%	26
Intake bij Ca tot aan overdracht advocatuur	5 weken (35 dagen)	111 dagen	geen	0/11 0%	11
Fase 1: intake bij Ca tot aan indienen verzoekschrift	6 weken (42 dagen)	101 dagen	geen	0/6 0%	6
		(76 dagen wanneer zaken in beschouwing worden genomen waar procedure al is ingezet)	(3 waar al verzoek is ingediend)	3/9 (33%)	9

Bron: brievenboek Ca en mondelinge toelichting Ca

In de periode juli 2013 tot en met juni 2014 zijn 43 zaken binnengekomen en in behandeling genomen. Aan de meenemende ouder is in 27 gevallen een *notification letter* verstuurd, gemiddeld 25 dagen na de binnenkomst van het verzoek. Voor 14 van deze zaken was dit binnen de streeftermijn van 2 weken. In 26 van de binnengekomen zaken heeft de Ca een beoordelingsbrief verstuurd aan de meenemende ouder. Dit gebeurde in 5 gevallen binnen de gestelde termijn van 4 weken. De gemiddelde doorlooptijd is 60 dagen.

In 11 gevallen heeft de overdracht van het dossier van de Ca naar een advocaat plaatsgevonden. Dat gebeurde in geen van de gevallen binnen de gestelde termijn van 5 weken.

Omdat de gegevens van de Ca in 9 gevallen gekoppeld kunnen worden aan die van de rechtbank, is (beperkt) zicht verkregen op de doorlooptijd van het moment van overdracht tot aan het indienen van het verzoekschrift door de advocaat. Er is van de 11 zaken waarin overdracht aan een advocaat heeft plaatsgevonden, voor 6 gevallen door de advocaat een verzoek ingediend bij de rechtbank. Dit gebeurde in geen van deze gevallen binnen de gestelde 6 weken; de gemiddelde duur was 101 dagen. In deze berekening zijn de 3 gevallen waar het proces al in gang is gezet door de advocatuur niet meegenomen. Worden die zaken wel meegeteld dan komt het gemiddelde op 76 dagen. Eén van de beschouwde zaken is pas aangemeld bij de Ca nadat er een verzoekschrift bij de rechtbank is ingediend.

Vertragende factoren

De redenen voor het niet behalen van de beoogde doorlooptijden zijn volgens respondenten van de Ca, Centrum IKO, de Raad voor Rechtsbijstand en advocaten toe te schrijven aan:

- Het bij de Ca aanleveren van onvolledige aanvragen voor terugkeer (*application form*) door of namens de achtergebleven ouder en de late levering van aanvullende/ontbrekende stukken (bijvoorbeeld geboorteakten en huwelijksakten) en het op zich laten wachten van benodigde vertalingen. De vertraging hangt volgens de respondenten van de Ca niet samen met het land van herkomst: er zijn niet één of twee landen te noemen waarbij altijd vertraging wordt opgelopen ten aanzien van het aanleveren van de aanvraag.
- Problemen met lokalisatie: het niet of moeilijk kunnen traceren van de meenemende ouder (n=7).
- De grote werklast (*caseload*) per medewerker bij de Ca, waardoor er bij lang lopende zaken minder wordt gerappelleerd. De grote werklast wordt volgens de Ca mede veroorzaakt door de hoge instroom van HKBV zaken (zowel inkomend als uitgaand).
- Het niet tijdig zoeken en vinden van een advocaat. Indien ouders niet snel genoeg een advocaat kiezen wordt wel gerappelleerd door de Ca, maar uiteindelijk is het kiezen van een advocaat aan de ouder. Het maken van een keuze is lastig door persoonlijke voorkeuren en niet alle advocaten werken op basis van een toevoeging (gefinancierde rechtsbijstand).
- Het wachten van de advocaat op de toevoeging. Het aanvragen van een toevoeging nam in de onderzoeksperiode gemiddeld 26 dagen in beslag. (Ter referentie: de streeftijd van de Raad voor Rechtsbijstand is 10 dagen.) De lange(re) duur wordt vooral verklaard door het feit dat advocaten geen of incomplete inkomensgegevens leveren. Soms moet er ook lang worden gewacht op het verstrekken van inkomensgegevens. De inkomensgegevens zijn nodig voor het behandelen van de aanvraag. Verder blijkt het *niet* zo te zijn dat doorwinterde IKO-advocaten (ergo: advocaten die op de hoogte zijn van de procedure) altijd een aanvraag met een korte doorlooptijd hebben, volgens de Raad voor Rechtsbijstand.

De doorlooptijd van inkomende IKO-zaken in de verkorte procedure kan volgens medewerkers van de Ca worden verbeterd door bovenstaande punten aan te pakken. Over hoe dat in specifieke gevallen idealiter gebeurt zijn verschillende opvattingen. De *match* met advocaat kan volgens de Ca worden verbeterd door Centrum IKO/de Familierecht Advocaten Scheidingsmediators één

advocaat te laten aanbieden aan een cliënt. Centrum IKO is echter van mening dat de ouder altijd een keuze dient te hebben. De andere punten kunnen volgens de Ca deels worden verbeterd door de capaciteit bij de Ca te vergroten zodat meer werk kan worden verricht, vooral bij de zaken die langer dan 6 weken openstaan.

Door de rechtbank wordt verder opgemerkt dat tijdwinst kan worden behaald door na het versturen van de *notification letter* aan de meenemende ouder het wachten op een reactie achterwege te laten. De brief lijkt (bijna) niet te leiden tot de minnelijke oplossing die met de brief wordt nagestreefd en lijkt alleen te leiden tot vertraging. Opgemerkt wordt dat verzoekschriften soms pas worden ingediend bij de rechtbank, indien het kind al enige tijd in Nederland verblijft. Dit zijn meestal zaken die lang bij de Ca hebben gelegen. Indien de Ca daarop gewezen wordt, geven ze vaak aan dat dit komt doordat op stukken moet worden gewacht. De aanvraag was bijvoorbeeld nog niet compleet. Advocaten wachten daarentegen over het algemeen in het geval ze direct zonder tussenkomst van de Ca een verzoek indienen, niet op alle stukken maar dienen meteen in waar ze al over beschikken.

De aanvraag van rechtsbijstand kan volgens de Raad voor Rechtsbijstand worden versneld door internationale kindervervoeringszaken en de daarvoor benodigde specialisatie alsmede (de centrale afhandeling van) het formulier Opgave Inkomen en Vermogen nog beter onder de aandacht te brengen bij de advocaten. Ook kan de aanvraag worden versneld door de Ca direct het formulier te laten verstrekken aan de advocaat. De Ca wenst echter geen formulieren te verstrekken die niet door de Ca zijn opgesteld. Een link naar de webpagina waar het formulier te vinden is, volstaat volgens de Ca.

Wel wordt door medewerkers van de Ca maar ook andere betrokkenen opgemerkt dat het verder versnellen van de procedure mogelijk ten koste gaat van de kwaliteit.

2.5 Alternatieve wegen

Op grond van artikel 29 HKOV kan een verzoek tot teruggeleiding via de Ca of rechtstreeks bij de rechtbank worden ingediend. De achtergebleven ouder (en/of diens advocaat) kan er voor kiezen voorafgaand aan een gerechtelijke procedure een intake te laten uitvoeren door de Ca of om buiten de Ca om een verzoekschrift in te dienen bij de rechtbank Den Haag. Indien dit laatste het geval is, wordt geen IKO-nummer toegekend aan de zaak door de Ca. Tevens kan geen gebruik worden gemaakt van de door de Ca aangeboden voorzieningen, met uitzondering van de mogelijkheid dat de Ca contacten verzorgt met de buitenlandse Ca ter verkrijging van informatie waaronder het aanvragen van een artikel 15 HKOV-verklaring.⁷²

Op basis van het dossieronderzoek kunnen we een uitspraak doen over hoe vaak in de periode van juli 2013 tot en met juni 2014 een verzoek is ingediend waarbij geen intake van de Ca heeft plaatsgevonden. We baseren ons op de registraties van de rechtbank. Daar is aangegeven dat van

⁷² Dit is een verklaring waarin staat hoe de gezagsverhouding is en wat de gewone woon- en verblijfplaats van het kind is.

de 19 onderzochte zaken waarin een verzoekschrift is ingediend, er voor 12 een IKO-nummer bekend is. Dit IKO-nummer is de rechtbank in principe bekend omdat er op de regiezitting naar wordt gevraagd. Ook staat dit in de dossiers die afkomstig zijn van de Ca. Indien er een IKO-nummer is, wordt dit vermeld op de beschikking. In de praktijk is het mogelijk dat er geen nummer wordt genoteerd, maar dat dit er wel zou moeten zijn. Een betrokken medewerker schat in dat dit slechts sporadisch het geval zal zijn. Dit impliceert dat 7 van de 19 onderzochte zaken (37%) mogelijk zonder een intake van de Ca bij de rechtbank zijn ingediend.

3. Gerechtelijke procedure in eerste aanleg

3.1 Het gerecht in eerste aanleg

Met ingang van 1 januari 2012 is de rechtspraak in internationale kinderontvoeringszaken geconcentreerd bij de rechtbank Den Haag. Het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK),⁷³ onderdeel van het team familie en internationale kinderbescherming van de rechtbank Den Haag, is exclusief belast met de behandeling van internationale inkomende kinderontvoeringszaken in Nederland. Het BLIK is verantwoordelijk voor het maken van een weloverwogen onafhankelijke rechterlijke beslissing in inkomende internationale kinderontvoeringszaken.

De vaste kern van het BLIK wordt gevormd door 4 familierechters, daarnaast bestaat een poule van 12 gespecialiseerde familierechters die bij kinderontvoeringszaken ingezet kunnen worden. Vrijwel al deze familierechters behandelen zeer regelmatig dit soort zaken. De IKO-zaken worden altijd ‘bovenop’ het reguliere familierechtelijke zittingsrooster gepland en de betrokken rechters kunnen alleen worden ingezet wanneer hun werkrooster dit toelaat. Alle medewerkers zijn geschoold en ervaren in het behandelen van kinderontvoeringszaken.

Naast de rechtbank zijn ook het Mediation Bureau, Centrum IKO, advocaten en (mogelijk) de Raad voor Rechtsbijstand, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg bij deze fase betrokken.

3.2 Procedure

3.2.1 Behandeling van de zaak

De behandeling van de zaak is op te delen in drie stappen welke hieronder worden besproken. Mediation is een losstaand onderdeel van de behandeling en wordt uitvoerig besproken in 3.4.

Regiezitting

Kinderontvoeringszaken komen binnen bij de rechtbank door middel van een verzoekschrift tot teruggeleiding, opgesteld door een advocaat. Na de binnenkomst van het verzoekschrift wordt in

⁷³ Het team familie en internationale kinderbescherming van de rechtbank Den Haag heeft ten behoeve van de uitvoering van het liaisonrechterschap een bureau opgezet, dat tevens de functie vervult van helpdesk. Daarmee wordt voorzien in een landelijke behoefte aan bundeling van *know-how* op dit gebied en kan de liaisonrechter voor de Nederlandse collega's dienen als vraagbaak. Bron: www.rechtspraak.nl.

principe binnen 2 weken een regiezitting gepland. Dit is, zo staat vermeld in de Handreiking, een ‘eerste mondelinge behandeling van de zaak, waarbij de rechter de geschilpunten inventariseert en de mogelijkheden van mediation beziet.’ Het streven is om de regiezitting op een donderdag te laten plaatsvinden, dit in verband met een mogelijke crossborder mediation in het weekend. De rechter heeft de bevoegdheid om, indien er sprake lijkt te zijn van een ernstige en zorgelijke situatie rondom het kind, de Raad voor de Kinderbescherming op te roepen voor de zitting. De rechter kan eveneens trachten te bewerkstelligen dat de achtergebleven ouder een contactmoment met de minderjarige heeft, direct of kort na de regiezitting. Verder wordt op de regiezitting bekeken welke stukken nog overgelegd dienen te worden, bijvoorbeeld een art. 15 HKOV-verklaring.⁷⁴

Tijdens deze zitting worden de mogelijkheden van mediation besproken en als ouders daartoe besluiten worden ouders doorverwezen naar mediation (zie 3.4). Het Mediation Bureau is altijd aanwezig op de regiezitting: er kan direct een intakegesprek worden gevoerd.

De regiezitting en mediation vinden plaats volgens een vast schema. De regiezitting vindt plaats op een donderdag, aansluitend vinden de intake van de mediation op vrijdag en de sessies in het weekend plaats. De mediation wordt hooguit een week verzet en vindt in ieder geval plaats voor de zitting van de meervoudige kamer, hierna MK.

In totaal zijn er in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 19 verzoekschriften ingediend. Al deze verzoekschriften zijn behandeld op een regiezitting. Dit volgt uit de dossiers van de rechtbank.

Meervoudige kamerzitting

Als de regiezitting niet leidt tot mediation of als een mediation niet leidt tot volledige overeenstemming wordt de zaak behandeld in de MK, bestaande uit 3 rechters. De MK-zitting wordt in beginsel 2 weken na de regiezitting gepland. Wanneer er een kindgesprek plaatsvindt wordt dit voorafgaande aan de zitting gedaan. De rechtbank doet van dit gesprek kort verslag ter zitting (zie ook 3.3). Partijen kunnen verzoeken hun spiegelovereenkomst of hun volledige overeenkomst in een beschikking op te nemen.

Van de 19 gevolgde zaken heeft er in 18 gevallen een MK-zitting plaatsgevonden. Eén zaak is ingetrokken door de verzoekende partij.

Beschikking

2 weken na de MK-zitting wordt in principe uitspraak gedaan over de zaak.

De 18 zaken die behandeld zijn in de MK hebben allemaal geleid tot een beslissing. De beslissingen waren in 12 zaken (twee derde van de zaken) een afwijzing van het verzoek tot

⁷⁴ Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering, <http://www.kinderontvoering.org/sites/default/files/media/nl/docs/downloads/verdragen/Handreiking-kinderontvoering-NL.pdf>

teruggeleiding; in 5 gevallen een toewijzing van het verzoek tot teruggeleiding; en in 1 geval een vaststellingsovereenkomst (bekrachtiging van mediation afspraken; teruggeleiding ingetrokken).

3.3 Rechtspositie van het kind

3.3.1 Horen van het kind

Kinderen worden bij de procedure betrokken door de rechtbank en het Mediation Bureau. Deze partijen horen de kinderen ten behoeve van de uiteindelijke beslissing of overeenkomst, zij het elk op verschillende wijze.

Door de rechtbank worden kinderen in beginsel vanaf 6 jaar gehoord voorafgaand aan de zitting. De rechtbank vraagt daarbij slechts het advies van de Raad voor de Kinderbescherming inzake de rijpheid van het kind, indien dit noodzakelijk wordt geacht. Op de zitting wordt het kindergesprek kort samengevat. Het oordeel van het kind, met name de mate waarin verzet wordt aangetekend, wordt meegenomen in de uiteindelijke afweging van de rechter. Dit komt in de praktijk niet veel voor.

De rechtbank heeft tot nu toe nog geen bijzondere curator benoemd in een IKO-zaak.⁷⁵ Wel wordt nagedacht, zo blijkt uit het interview met de rechters, over de verhouding tussen de termijn die door het HKOV wordt genoemd voor IKO-zaken (6 weken) en het nemen van stappen die extra tijd kosten, zoals het aanstellen van een bijzondere curator.

In de crossborder mediation wordt voor kinderen vanaf ongeveer 3 jaar gebruik gemaakt van een kindgesprek. Dit kindgesprek wordt gedaan door een onafhankelijke derde gedragsdeskundige-mediator die ervaring heeft in het spreken met kinderen. Er wordt nooit expliciet gevraagd bij wie het kind liever wil wonen, of voor welke ouder hij of zij een voorkeur heeft. Kinderen kunnen door middel van het kindgesprek echter wel een beeld schetsen van hoe ze de situatie ervaren. Hierover wordt een verslag geschreven dat wordt voorgelezen tijdens de mediation. Dit moment wordt doorgaans ervaren als emotioneel, maar kan ook fungeren als ‘*eyeopener*’ en soms het vaststellen van de verblijfplaats vereenvoudigen.

Een actueel knelpunt bij dit kindgesprek door mediators van het Mediation Bureau is de financiering bij de zaken zonder IKO-nummer. Dit IKO-nummer wordt toegekend door de Ca aan de zaak. Het kindgesprek wordt voor het Mediation Bureau gefinancierd vanuit de subsidie van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Als een zaak bij de rechtbank aanhangig is gemaakt zonder dat een intake bij de Ca heeft plaatsgevonden, dan ontbreekt het IKO-nummer. Ouders moeten in dit geval zelf de kosten van de kindgesprekken betalen.

Uit de registraties van het Mediation Bureau blijkt dat 24 regiezittingen geleid hebben tot 12 crossborder mediations. Van deze 12 crossborder mediations is in 10 zaken een kindgesprek gevoerd (met één of meerdere kinderen, afhankelijk van het aantal bij de zaak betrokken kinderen van ongeveer 3 jaar of ouder).

⁷⁵ Art. 1:250 BW. Een bijzonder curator vertegenwoordigt de belangen van de minderjarige.

3.3.2 Kinderbeschermingsmaatregel

In bepaalde gevallen kan een kindbeschermingsmaatregel worden opgelegd door de rechter.

In de Uitvoeringswet internationale kinderonvoering is bepaald dat de rechter op verzoek of ambtshalve een voorlopige voogdij kan uitspreken, indien gevaar bestaat dat het kind wordt onttrokken aan de tenuitvoerlegging van een bevel tot teruggeleiding.⁷⁶

Ongeveer 2 keer per jaar wordt door de rechtbank in IKO-zaken een kindbeschermingsmaatregel opgelegd, vertellen de rechters. Voorlopige voogdij wordt zelden door een partij verzocht en bovendien ook zelden gehonoreerd. Het uitspreken hiervan gebeurt echt in uitzonderlijke gevallen.

3.3.3 Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming kan op verschillende manieren betrokken worden bij de procedure. De Raad voor de Kinderbescherming krijgt een afschrift van alle zaken die bij het team familie en internationale kindbescherming van de rechtbank binnenkomen, waaronder IKO-zaken. Op eigen initiatief kan de Raad voor de Kinderbescherming zich melden bij een zitting om advies te geven over het kind. In de praktijk gebeurt dit lang niet altijd, zo blijkt uit de interviews. Voorts kan de Raad voor de Kinderbescherming door de rechtbank worden ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren, meestal naar het rijpheid van het kind in het kader van de beoordeling van de weigeringsgrond 'verzet van het kind' (artikel 13 lid 2 HKOV). De kwestie wordt bij de Raad voor de Kinderbescherming doorgaans met spoed afgehandeld. Zoals eerder vermeld wordt de Raad voor de Kinderbescherming niet vaak ingeschakeld voor een dergelijk onderzoek.

Overigens zijn rechters ook graag op de hoogte of Bureau Jeugdzorg betrokken is. Het wordt in die gevallen door de rechters als positief ervaren om Bureau Jeugdzorg op de zitting te hebben. Hierdoor krijgen ze immers de beschikking over extra informatie. Als de rechters de indruk hebben dat er ernstige problemen zijn in de thuissituatie, kunnen ze ook zelf het initiatief nemen en de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg uitnodigen. Dit met het oog op een mogelijk te nemen kindbeschermingsmaatregel of een deskundig advies ter zitting.

Uit de registraties van de rechtbank blijkt dat in totaal bij 5 zaken de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig was op zitting (van de 19 beschouwde zittingen).

3.4 Mediation

3.4.1 Mediation Bureau

In het belang van het kind kunnen ouders overwegen om hun geschil in der minne, bijvoorbeeld door middel van mediation, op te lossen. Crossborder mediation is sinds de invoering in 2009 één van de kernonderdelen van het stelsel van inkomende internationale kinderonvoeringszaken. Dit wordt gedeeltelijk gesubsidieerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Afhankelijk van

⁷⁶ Art. 13 lid 4 Uitvoeringswet internationale kinderonvoering.

het inkomen van de ouders kan de mediation gedeeltelijk vergoed worden door de gesubsidieerde rechtsbijstand⁷⁷ en gedeeltelijk door de subsidie van het ministerie.

Het Mediation Bureau, onderdeel van Centrum IKO, is verantwoordelijk voor het coördineren en bieden van crossborder mediation. Bij het bureau zijn 18 crossborder mediators aangesloten.

3.4.2 De behandeling van de zaak

De mediation na de regiezitting vindt plaats volgens het *pressure cooker model*. Dit houdt in dat er binnen 3 sessies van 3 uur overeenstemming wordt gezocht omtrent de verblijfplaats van het kind en/of een internationale omgangsregeling. Dit model volgt zoals gezegd een strakke planning. Bij alle regiezittingen is een medewerker van het Mediation Bureau aanwezig die contact opneemt met de naar mediation doorverwezen ouders en hierover direct afspraken maakt.

Voorafgaand aan de 3 sessies vindt een intakegesprek plaats tussen de mediators en ouders. Hierin wordt gekeken of de ouders intrinsiek gemotiveerd zijn voor de mediation, en niet alleen deelnemen omdat de rechter of advocaat hierop heeft aangestuurd. Het intakegesprek is bedoeld om te beoordelen of de situatie *mediabel* is. Dit is niet het geval als er sprake is van huiselijk geweld of mishandeling van het kind of als de wensen van de ouders geen ruimte laten voor mediation. De zaak wordt dan terugverwezen naar de rechtbank. Eventueel vindt ook een kindgesprek plaats met kinderen vanaf ongeveer 3 jaar.

Als de zaak *mediabel* is, wordt gestart met de eerste sessie. Deze is gericht op het wegnemen van de spanning die bestaat door de situatie en het gebrek aan communicatie tussen de ouders. De ouders hebben elkaar immers soms al heel lang niet gezien. Afhankelijk van de situatie wordt ook met ouders apart gesproken; dit is effectief omdat hierdoor vaak helderder blijkt wat de ouders als uitkomst van de mediation wensen te zien. In de volgende sessie wordt aangestuurd op het maken van afspraken. Het doel is om aan het einde van de tweede sessie op de eerste dag een conceptovereenkomst te hebben. De ouders kunnen deze mee naar huis nemen en voorleggen aan hun advocaten. In de derde sessie worden de puntjes op de i gezet en kan er tot ondertekening worden overgegaan.

Bij de crossborder mediation worden 2 mediators ingeschakeld: een jurist-mediator om de juridische kanten van de zaak te waarborgen en een gedragswetenschappelijke mediator om de emotionele kanten van de zaak te begeleiden. Het werken met twee type mediators heeft een duidelijke meerwaarde volgens de mediators. IKO-zaken zijn zware zaken waarin het als mediator alleen lastig is om op alle aspecten te letten. Bovendien kan alleen geen noodzakelijk overleg worden gepleegd.

Bij een mediation zijn drie resultaten mogelijk: een volledige overeenkomst (overeenkomst waarin verblijfplaats en omgangsregeling worden vastgelegd), een gedeeltelijke overeenkomst (spiegelovereenkomst, waarin de omgangsregeling wordt vastgesteld voor zowel het geval dat de rechter bepaalt dat het kind in Nederland moet blijven, als dat het kind terug moet naar het

⁷⁷ Zie Deel III, 2.3.4.

buitenland) of geen overeenkomst. Indien een overeenkomst is vastgesteld staat daarin een opdracht aan de rechtbank om deze op te nemen in de beschikking (bij een spiegelovereenkomst: voor de situatie die van toepassing is). Alle gesloten overeenkomsten worden in principe door de rechtbank bekrachtigd. De gesloten overeenkomst wordt door de rechter overigens wel nog marginaal getoetst.

Op basis van de registraties van het Mediation Bureau krijgen we inzicht in het aantal mediationzaken en hun verloop. We merken op dat de cijfers van het Mediation Bureau afwijken van die van de rechtbank. Dit wordt (in ieder geval deels) verklaard door het feit dat het Mediation Bureau de datum van de oproep voor de regiezitting gebruikt als instroomdatum en de rechtbank de datum van de indiening van het verzoekschrift. We hanteren hier de cijfers van het Mediation Bureau.

Uit de gegevens van het Mediation Bureau blijkt dat er in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 in totaal 24 keer een regiezitting heeft plaatsgevonden van kinderonvoeringszaken. Van deze zaken zijn er 12 *mediabel* bevonden en heeft er in deze 12 zaken een intakegesprek plaatsgevonden met beide ouders. In de andere gevallen kon dit 6 keer niet omdat een ouder niet verscheen of niet aanwezig was op zitting en 4 keer niet omdat er geen doorverwijzing werd gedaan door de rechtbank. In 2 gevallen gaven ouders aan niet te willen deelnemen aan mediation. Een kindgesprek vond plaats in 10 van de 12 mediabele zaken. Bij 2 zaken waren de kinderen te jong om mee te spreken. In alle 12 *mediabele* zaken hebben sessies plaatsgevonden. In 10 gevallen waren dit 3 sessies, zoals beoogd. In 2 gevallen waren dit 2 sessies. In alle 12 gevallen werd een overeenkomst opgesteld. Deze is in 5 gevallen bekrachtigd door de rechter. Het betreft 2 keer een volledige overeenkomst en 3 keer een spiegelovereenkomst. In de andere 7 gevallen is de overeenkomst niet aan de rechter voorgelegd, omdat een van de ouders zich bij nader inzien toch niet kon vinden in de overeenkomst. De genoemde aantallen zijn terug te vinden in Bijlage 3: mediation.

Een actueel knelpunt dat zich voordoet ten aanzien van mediation is de financiering van de cross-border mediation. Er zijn, afhankelijk van de situatie, drie partijen die bijdragen aan de kosten van cross-border mediation: de Raad voor rechtsbijstand, het ministerie van Veiligheid en Justitie en ouders zelf.

- Ouders kunnen in aanmerking komen voor een toevoeging voor mediation wanneer zij voldoen aan bepaalde inkomenseisen. Door de Raad voor Rechtsbijstand worden daarnaast deskundigheidseisen gesteld aan de mediators. Aan deze eisen wordt door alle mediators van het Mediation Bureau voldaan. Het Mediation Bureau dient een verzoek in voor de toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand. De vergoeding bedraagt maximaal €537,74 per ouder (2014).
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie draagt in bepaalde gevallen bij in de kosten van de mediation. De voorwaarde die zij daarbij stelt is dat de intake van de zaak door de Ca is gedaan. De bijdrage wordt door het Mediation Bureau na afloop verantwoord bij het ministerie aan de hand van het IKO-nummer. De vergoeding bedraagt maximaal €810,- per ouder (2014). Plus de kosten voor eventuele kindgesprekken (zie 3.3.1).

- Tot slot betalen ouders een bijdrage. Hoe groot deze bijdrage is, is afhankelijk van de toevoeging: €53,- voor de ouder met toevoeging, €1390,- voor de ouder zonder toevoeging.

Het probleem is dat mediators in geval er geen IKO-nummer is en er derhalve geen subsidie vanuit het ministerie volgt, minder betaald krijgen. De extra kosten worden niet verhaald op de ouders maar komen ten laste van de mediators zelf. Het Mediation Bureau gaat in dergelijke gevallen op zoek naar mediators die een heel weekend voor een kleine fee (€529,-) willen werken.

3.4.3 *Bevorderende en belemmerende factoren*

Ouders worden van verschillende kanten aangemoedigd deel te nemen aan mediation. In eerste instantie wijzen de Ca, advocaten en Centrum IKO op de mogelijkheden van mediation. Daarnaast verwijst de rechtbank op de regiezitting ouders door naar mediation en stimuleert dit zo nodig. Het stimuleren van mediation doen de rechters bijvoorbeeld door uit te leggen dat, indien de zaak aan de rechtbank wordt overgelaten, alleen een beslissing genomen wordt over de terugkeer van het kind. Over omgang is dan nog niets vastgesteld. Ook wordt benadrukt dat het ooit sowieso nodig zal zijn voor de ouders om weer met elkaar in gesprek te treden.

Er zijn meerdere voordelen te benoemen voor het deelnemen aan mediation, aldus de mediators, rechters en advocaten. Welke dit zijn verschilt volgens de geïnterviewde mediators per casus. Vaak is door het vertrek van de meenemende ouder de communicatie geheel verbroken (in tegenstelling tot nationale echtscheidingen). Mediation is dan een kans voor partijen om weer met elkaar in gesprek te raken. Veelal is er bij beide partijen de behoefte om de zaak op te lossen. Door de mediation wordt het gefaciliteerd dat ze elkaar weer *face to face* kunnen spreken, wat toch anders is dan internationaal contact (o.a. telefonisch, via Skype). Verder kunnen de ouders indien ze samen een afspraak maken, zich er vaak makkelijker bij neerleggen dan wanneer iets wordt opgelegd door een rechter. In plaats van de rechter te laten beslissen, kunnen ouders immers zelf beslissen over de toekomst en de verblijfplaats van het kind. Uit onderzoek blijkt volgens de mediators ook dat afspraken die ouders zelf maken, over het algemeen beter worden nageleefd. Ook biedt mediation ouders de mogelijkheid om te praten over wat ze belangrijk vinden voor het kind omtrent omgang. Indien de ouders tot een spiegelovereenkomst komen, kan de rechter deze overeenkomst op verzoek van partijen, naast de beslissing omtrent al dan niet teruggeleiden, in de beschikking opnemen.

Het slagen van mediation wordt bepaald door meerdere factoren. De mediators, advocaten en rechters benoemen de volgende. Een cruciale factor is of de achtergebleven ouder het kind kan zien tijdens de mediation. Deze ouder is over het algemeen veel bereidwilliger indien hij of zij het kind heeft kunnen zien. De ouder komt immers naar Nederland en weet dat het kind hier is; het is logisch dat de ouder dan ook contact wil hebben. Ook de juridische positie van de ouder speelt een rol. In die lijn kan ook een gedachte van ouders zijn dat ouders zelf niet meer geloofwaardig zijn na het sluiten van een spiegelovereenkomst. Het kan immers tegenstrijdig lijken om enerzijds te zeggen dat een kind niet terug mag naar de andere ouder in het buitenland, maar tegelijkertijd wel afspraken voor omgang te maken waarbij het kind toch die andere ouder ook af en toe zal zien, al dan niet in datzelfde buitenland. Vanuit dezelfde overwegingen adviseren advocaten in sommige gevallen mogelijk ook tegen het sluiten van zo'n spiegelovereenkomst. Een andere

factor is de rol van de advocaat en de door hem geschapen verwachtingen. Daarbij is er voor de mediators een verschil merkbaar tussen IKO- en niet-IKO-advocaten. IKO-advocaten zijn ervan op de hoogte dat de overeenkomst alleen de verblijfplaats en omgang betreft en geven de ouders daarover dus ook de juiste informatie. Een niet-IKO-advocaat denkt dat er een heel uitgebreide overeenkomst gesloten kan worden, bijvoorbeeld ook over onderwerpen zoals kinderalimentatie. Daarvoor is in de praktijk geen tijd. Naast het feit dat er geen tijd is, bestaat er geen rechtsgrond op grond van het HKOV. Het HKOV is een ordemaatregel en op grond van het HKOV dienen alle andere procedures en afspraken in het thuisland te worden gemaakt. Omgang valt onder HKBV en kan daarom wel, maar alimentatie is niet mogelijk. Tot slot is uiteraard de bereidheid en/of mogelijkheid vereist van de achtergebleven ouder om naar Nederland te komen om de mediation bij te wonen. Het ontbreken van financiële middelen (voor reiskosten, verblijfskosten) speelt daarbij een belemmerende rol (zie ook 6.2: ervaringen van ouders).

Het komt voor dat mediation tussentijds wordt afgebroken. Dit gebeurt het meest aan het einde van het traject, tijdens de laatste sessie. Het zou kunnen zijn dat er mondeling wel afspraken gemaakt kunnen worden, maar dat het voor ouders te formeel wordt als de overeenkomst op papier komt te staan. Wellicht zijn ouders ook bang voor hun procespositie. De mediators kunnen dit niet met zekerheid zeggen. Ook wordt mediation regelmatig afgebroken in de tweede sessie, omdat blijkt dat ouders geen afspraken met elkaar kunnen overeenkomen.

3.4.4 Ontwikkeling in de tijd

Het Centrum IKO heeft voor cijfers over de eerdere jaargangen verwezen naar de jaarverslagen. In het jaarverslag van 2013 staat vermeld dat vanaf 2009 tot en met december 2013 in totaal 83 mediations hebben plaatsgevonden. Van deze 83 mediations hebben 29 mediations tot een volledige overeenstemming geleid, 19 mediations hebben geresulteerd in een spiegelovereenkomst en 1 mediation heeft geresulteerd in een deelovereenstemming. Dit betekent dat tot nu toe in 60% van de cross border mediations ouders samen een overeenstemming hebben bereikt.⁷⁸

3.5 Doorlooptijden

3.5.1 Doorlooptijden

De rechtbank hanteert interne streeftijden waarbinnen bepaalde stappen in het proces zijn gezet. Er wordt gestreefd naar een termijn van 3 keer 2 weken. Binnen 2 weken na ontvangst van het verzoekschrift wordt een regiezitting georganiseerd, waarna eventueel mediation plaatsvindt. Daarna vindt, indien noodzakelijk, binnen 2 weken de MK-zitting plaats en ten slotte volgt binnen 2 weken een uitspraak.

In de dossierstukken en de registraties van het BLIK zijn diverse gegevens te vinden over de data van de zittingen en de beslissing van de rechtbank. In tabel 4 zijn de doorlooptijden weergegeven.

⁷⁸ Jaarverslag Centrum IKO, 2013.

Tabel 4 Overzicht doorlooptijden verkorte procedure fase 2 van zaken dat instroomt in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 (N=19)

Fase	Gestelde termijn	Gemiddelde doorlooptijd	Aantal zaken binnen gestelde termijn	% zaken binnen gestelde termijn	Aantal zaken waarvan doorlooptijd is bepaald
Verzoekschrift tot aan regiezitting	2 weken (14 dagen)	20 dagen	3	3/19 16%	19
Verzoekschrift tot aan MK-zitting	4 weken (28 dagen)	49 dagen	3	3/17 18%	17
Fase 2 rechtbank	6 weken (42 dagen)	62 dagen	2	2/18 11%	18

Bron: justitiële dossiers en registratie BLIK

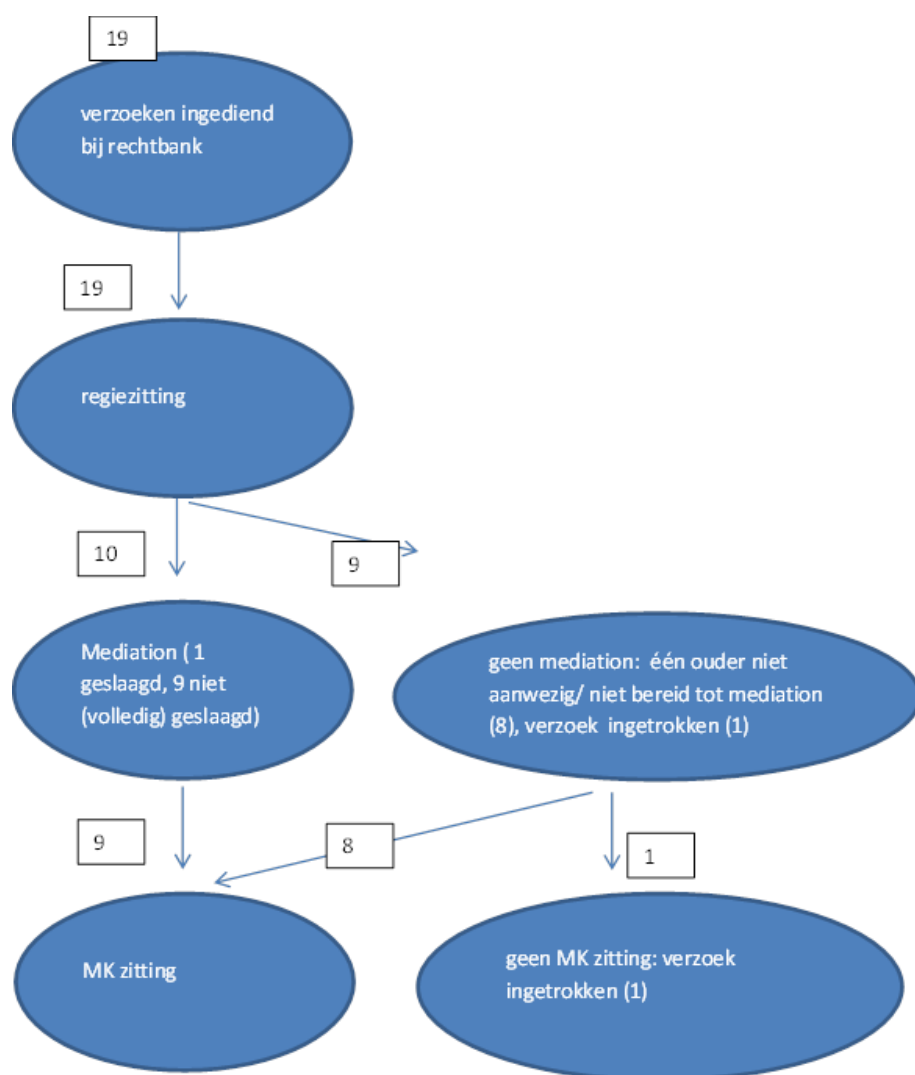
Uit de tabel valt af te lezen dat de streeftijden bij de rechtbank in de minderheid van de gevallen wordt gehaald. De regiezitting vindt plaats gemiddeld ongeveer 3 weken na de indiening van het verzoekschrift. De MK-zitting vindt gemiddeld 7 weken later plaats. De totale periode tot slot neemt gemiddeld 62 dagen in beslag, dus net binnen de 9 weken.

3.5.2 Verdragende factoren

De rechtbank is tevreden over haar doorlooptijden van net binnen de 9 weken (en het hele proces bij de rechtbank). Eventuele vertraging is volgens respondenten niet lang en zit vooral in de periode gelegen tussen de regiezitting/mediation en de MK-zitting. De planning van de procedure tot aan de regiezitting en eventueel mediation is gevat in een strak schema. Er staat elke donderdag een zitting gepland en de mediators zijn beschikbaar in het weekeind.

De geïnterviewden van de rechtbank benoemen de volgende redenen voor vertraging. Het blijkt lastig om met de advocaten van beide partijen een datum af te spreken voor de zitting van de MK, vanwege de beperkte beschikbaarheid van de advocaten. Een vertraging kan ook te maken hebben met een verzoek om aanhouding van de behandeling van de zaak ter zitting vanuit de advocatuur. Dit wordt slechts bij uitzondering gehonoreerd. Uitstel doordat de achterblijvende ouder er niet bij kan zijn, komt eigenlijk nauwelijks voor. Sporadisch levert de aanvraag van een visum vertraging op.

Figuur 3 Dossieroverzicht rechtbank Den Haag juli 2013 tot en met juni 2014 gerechtelijke procedure in eerste aanleg



4. Hoger beroep fase

4.1 Het gerechtshof

De rechtspraak in internationale kinderontvoeringszaken in hoger beroep is sinds 2012 geconcentreerd bij het gerechtshof Den Haag. De Internationale Kinderontvoeringkamer van het gerechtshof Den Haag van het Team familie en internationale kinderbescherming is verantwoordelijk voor de behandeling van internationale inkomende kinderontvoeringszaken in hoger beroep in Nederland.

Op dit moment bestaat de kinderontvoeringkamer uit 5 raadsheren en 5 ondersteunende secretarissen. Alle raadsheren en secretarissen zijn gespecialiseerd en hebben de cursus internationale kinderontvoering gevolgd bij het SSR, opdat ze een goed beeld hebben van wat er in deze zaken speelt. Per zitting nemen 3 raadsheren plaats.

Bij de hoger beroep fase zijn naast het gerechtshof ook advocaten en (in enkele gevallen) de Raad voor Rechtsbijstand, de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg betrokken. De Raad voor Rechtsbijstand is in dezelfde mate bij de procedure betrokken als bij de rechtbank: door het afgeven van een toevoeging voor de procedure. Jeugdzorg wordt alleen uitgenodigd als het gaat om een onder toezicht gesteld kind, dan wel om een kind over wie een voorlopige voogdij is uitgesproken.

4.2 Procedure

De hoger beroep fase is onder te verdelen in de volgende drie stappen. De genoemde aantallen zijn ook opgenomen in Bijlage 2: procesdoorloop per fase.

Appel

Na de uitspraak van de rechtbank hebben beide partijen 2 weken de tijd om in hoger beroep te gaan bij het gerechtshof. De raadsheren van het gerechtshof beoordelen de zaak dan opnieuw.

Een behandeling van de zaak begint voor het gerechtshof met een beroepschrift. De appellerende advocaat zorgt met het beroepschrift, de beschikking en alle stukken uit eerste aanleg dat het dossier compleet is voor het gerechtshof. Dat is doorgaans het geval, aldus het gerechtshof. Evenals in een rechtbankprocedure, is het belangrijk dat de advocaten hun stellingen, indien deze door de tegenpartij worden betwist, inhoudelijk goed onderbouwen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vaak voorkomende beroepen op een weigeringsgrond.

In de periode juli 2013 tot en met 2014 zijn 12 appelschriften ingediend.

Zitting

Na indiening van het appelschrift vindt in principe binnen 2 weken de mondelinge meervoudige behandeling op zitting plaats bij het gerechtshof. De zittingen voor het hoger beroep worden ad

hoc ingepland. Doordat het aantal hoger beroepen onregelmatig is, heeft het volgens het gerechtshof geen zin een vast moment voor zittingen aan te wijzen zoals wel gebeurt bij de rechtbank.

Wanneer een kind wordt gehoord worden deze voor de zitting opgeroepen (zie ook 3.3). Het kindergesprek wordt kort samengevat en nadat beide advocaten aan het woord zijn geweest en de raadsheren hun vragen hebben kunnen stellen, wordt de zitting geschorst. Na de schorsing wordt de behandeling hervat, stelt het gerechtshof eventueel nog aanvullende vragen en krijgen de advocaten en hun cliënten nog een keer het woord.

In alle 12 zaken heeft een meervoudige behandeling op zitting plaatsgevonden.

Beschikking

In principe volgt de beschikking na 2 weken. In de onderzoeksperiode is 1 keer direct na de mondelinge behandeling een mondelinge uitspraak gedaan. In deze zaak lag de uitkomst zeer voor de hand.

In alle 12 zaken is een beschikking afgegeven. In bijna alle zaken is de uitspraak van de rechtbank bekrachtigd, in 1 zaak is de uitspraak vernietigd. Dit resulteerde in 6 keer een gelaste teruggeleiding, 5 keer een afwijzing van teruggeleiding en een keer een vernietiging waarbij door het gerechtshof teruggeleiding werd gelast.

4.3 Rechtspositie van het kind

4.3.1 Kinderen betrekken

Door het gerechtshof worden kinderen vanaf ongeveer 6 jaar gehoord. Soms wordt het kind door 1 raadsheer gehoord, maar als er een weigerings- of verzetsgrond is, wordt het kind door 3 raadsheren gehoord. Dan betreft het echt een beslispunt in de zaak: alle raadsheren moeten het erover eens zijn dat het kind rijp genoeg is en er moet gekeken worden of er daadwerkelijk sprake is van verzet.

Een enkele keer vragen advocaten om de benoeming van een bijzondere curator, maar dit wordt in principe (nog) niet gedaan omdat het een vertragende factor oplevert. De bijzondere curator zou immers meteen uitstel kunnen aanvragen om zijn taak naar behoren uit te kunnen voeren. Het gerechtshof heeft – net als de rechtbank - tot nu toe nog geen bijzondere curator benoemd in een IKO-zaak.

Uit de registraties van het gerechtshof blijkt dat van de 12 beschouwde zaken in totaal 4 keer een kind is gehoord. In deze zaken waren de kinderen oud genoeg om gehoord te worden.

4.3.2 Opleggen kinderbeschermingsmaatregel

Het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel door het gerechtshof gebeurt slechts bij uitzondering. Een enkele keer kan een teruggeleiding makkelijker worden gemaakt door het instellen van voorlopige voogdij. Dit gebeurt alleen op verzoek van een advocaat, omdat het

uitgangspunt is dat ouders een beschikking van de rechter waarin staat dat het kind dient terug te keren, nakomen. Een ondertoezichtstelling is alleen bruikbaar voor gevallen waarin kinderen in Nederland blijven. De Raad voor de Kinderbescherming kan overigens aanleiding zien om in geval van een teruggeleiding de kinderbeschermingsinstantie in het betreffende land te vragen de zaak te monitoren.

4.3.3 Inzet Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming krijgt een afschrift van alle zaken die bij het gerechtshof binnenkomen, waaronder IKO-zaken. Voorts kan de Raad voor de Kinderbescherming door het gerechtshof worden ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren.

Het zou volgens de geïnterviewden van het gerechtshof en de Raad voor de Kinderbescherming wellicht een voordeel zijn om de Raad voor de Kinderbescherming vaker actief op te roepen bij de rechtbank. De positie van het kind zou hierdoor beter in kaart kunnen worden gebracht. Dit geldt zeker voor zaken waarin een beroep wordt gedaan op een weigeringsgrond.⁷⁹ De Raad voor de Kinderbescherming zou het kind dan wellicht zelfs al eens in een eerder stadium kunnen horen, gezien hun expertise op het gebied van pedagogiek en psychologie. Wel zou de medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming doordrongen moeten zijn van het kader dat het HKOV vormt, en het uitgangspunt van ‘eerst terug, dan praten’.

4.4 Procesdoorloop, doorlooptijden

Het gerechtshof heeft gegevens geregistreerd over de data van de zittingen en de uitspraak.

Door het gerechtshof wordt gestreefd naar de behandeling van een zaak binnen 4 weken. Aan de hand van de registratiegegevens van het gerechtshof is inzicht verkregen in de doorlooptijden van de verschillende stappen van deze fase. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5 Overzicht doorlooptijden verkorte procedure fase 3 van zaken dat instroomt in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 (N=12)

Fase	Gestelde termijn	Gemiddelde doorlooptijd	Aantal zaken binnen gestelde termijn	% zaken binnen gestelde termijn	Aantal zaken waarvan doorlooptijd is bepaald
Hoger beroep tot aan zitting	4 weken (28 dagen)	29 dagen	6	6/12 50%	12
Fase 3 gerechtshof	6 weken (42 dagen)	38 dagen	7	7/12 58%	12

Bron: registratie gerechtshof

⁷⁹ Het uitgangspunt van het HKOV is directe terugkeer van het kind, tenzij. Het HKOV noemt enkele uitzonderingsgronden. Op basis van een weigeringsgrond kan de rechter besluiten geen teruggeleiding te gelasten.

Uit de tabel blijkt het volgende. In 6 van de 12 gevallen lukt het de zaak binnen 4 weken te behandelen. De gemiddelde doorlooptijd is 29 dagen. De gehele fase van appel van het besluit van de rechtbank tot aan de beschikking van het gerechtshof duurt gemiddeld 38 dagen. In 7 van de 12 gevallen wordt de gestelde termijn van 6 weken behaald.

De geïnterviewden zijn tevreden over de behaalde doorlooptijden. Het lukt vaak om de gestelde termijn te behalen, in enkele gevallen is een iets langere termijn noodzakelijk, maar nooit veel langer. De termijnen worden ook benadrukt richting de advocaten: in het procesreglement is opgenomen dat erin geval van nood geen rekening kan worden gehouden met de data waarop de advocaten verhinderd zijn.⁸⁰

Als meest voorkomende reden voor vertraging wordt door de geïnterviewde van het gerechtshof genoemd: de vakantieperiode, waardoor de bezetting moeilijker is rond te krijgen door verminderde beschikbaarheid van alle partijen. Daarnaast lukt het soms niet om 3 raadsheren binnen 2 weken bij elkaar te krijgen voor een zitting. In dat geval worden er wel eens – maar dit zou sneller kunnen gebeuren - raadsheren betrokken van buiten de kindertvoeringkamer (maar met ervaring). In andere gevallen leidt dit tot vertraging. Als advocaten te veel data doorgeven waarop ze verhinderd zijn, wordt dit door het gerechtshof niet gezien als belemmering om de zitting te plannen. De prioriteit ligt bij het vormen van een kamer met 3 raadsheren.

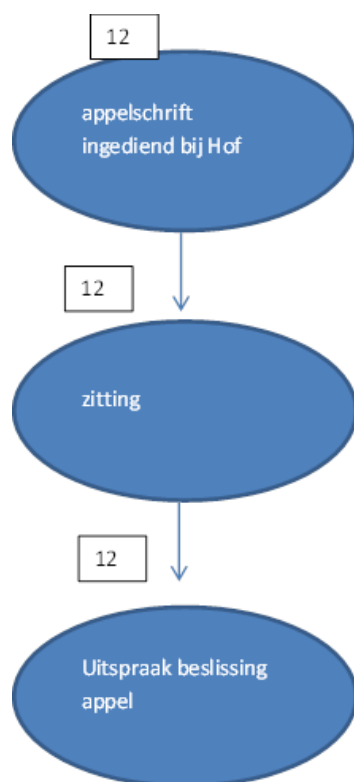
4.5 Cassatie in het belang der wet

Recentelijk heeft de rechtbank Den Haag 2 zaken aan de Hoge Raad voorgelegd omdat zij behoefte heeft aan toetsing van de door haar gedane bijzondere uitspraken waarin mogelijk is afgeweken van de lijn die de Hoge Raad had uitgezet. De rechtbank acht het belangrijk dat de Hoge Raad de rechtsvormende functie blijft uitoefenen. Dit geldt des te meer omdat de uitspraken in IKO-zaken gewezen worden door een relatief kleine groep rechters, die bovendien in één team op één locatie werken. De rechtsvorming is door deze concentratie nauw op elkaar afgestemd, er is geen jurisprudentie van buitenaf. Naast het voorleggen van deze 2 zaken door de rechtbank zelf, is nog niet gebleken dat de Hoge Raad ook ambtshalve uitspraken in IKO-zaken toetst. De uitspraken zijn op het moment van onderzoek nog onbekend.⁸¹

⁸⁰ Procesreglement verzoekschriftprocedures familiezaken gerechtshoven, p. 16.

⁸¹ De laatste controle vond plaats op 3 maart 2015.

Figuur 4 Dossieroverzicht juli 2013 tot en met juni 2014 hoger beroep fase



5. Teruggeleiding

In het geval van teruggeleiding gelast de rechter of de raadsheer de onmiddellijke terugkeer van het kind naar het land van herkomst voor een uiterste datum. Indien de meenemende ouder het kind niet zelf terugbrengt, dient deze ouder het kind met de benodigde geldige reisdocumenten af te geven aan de achtergebleven ouder zodat deze de minderjarige zelf mee terug kan nemen. De teruggeleiding gebeurt op vrijwillige basis of op basis van een gedwongen tenuitvoerlegging.

5.1 Vrijwillige teruggeleiding

Het proces na de uitspraak van de rechter en/of het gerechtshof is niet vastgelegd. Voor de vrijwillige teruggeleiding zijn er geen afspraken gemaakt. Geen van de genoemde organisaties is verantwoordelijk voor de vrijwillige teruggeleiding. Er is dan ook geen centraal toezicht op de teruggeleiding van het kind en onduidelijk is of in een zaak daadwerkelijke teruggeleiding heeft plaatsgevonden. Advocaten weten het vaak wel van hun cliënt. De overige geïnterviewde respondenten geven aan dat, wanneer een beslissing van een rechter niet wordt nageleefd, de verzoeker wel opnieuw een verzoek indient of op andere wijze protest aantekent.

Voor de vrijwillige teruggeleiding wordt de invulling volledig aan de ouders overgelaten. Dit is een nadeel, aldus respondenten van Centrum IKO, omdat er geen zicht is op het proces (of wordt teruggeleid) en of daarbij hulp nodig is. Centrum IKO levert in een enkel geval vrijwilligers voor de begeleiding van het proces, wanneer er geen andere instantie (Bureau Jeugdzorg, de Ca) is die ouders hulp/begeleiding biedt. Vanuit het Centrum IKO wordt dan ook de suggestie gedaan voor begeleiding bij een vrijwillige teruggeleiding van het kind, zeker als ouders in een dergelijk situatie hun onmacht duidelijk aangeven. Afspraken over de terugkeer zouden ook kunnen worden opgenomen in het dictum van de rechtbank of het gerechtshof. Naar de ervaring van de advocaten werken de meeste ouders vrijwillig mee aan de uitvoering van een beslissing van de rechter.

Uit de registraties van de rechtbank en het gerechtshof blijkt dat in de periode juli 2013 tot en met juni 2014 in totaal 12 keer een teruggeleiding is gelast; de rechtbank heeft 5 keer een teruggeleiding gelast en het gerechtshof 7 keer. Deze zaken kunnen elkaar gedeeltelijk overlappen.

5.2 Gedwongen teruggeleiding

In het geval van gedwongen teruggeleiding gelast de rechter of de raadsheer de onmiddellijke terugkeer van het kind en laat met behulp van de sterke arm, dus van politie en justitie, de beschikking ten uitvoer leggen. Bij een gedwongen teruggeleiding is het Samenwerkingsprotocol gedwongen tenuitvoerlegging teruggeleidingsbeschikkingen en internationale kinderontvoeringszaken van toepassing.⁸² In dit protocol is de gedwongen teruggeleiding van het kind op hoofdlijnen vastgelegd. Het protocol is opgesteld door de Ca, het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en de advocatuur.

Uit interviews met de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat gedwongen teruggeleiding in de praktijk zo weinig voorkomt dat er weinig ervaring mee is. Bovendien is voor al deze partijen de uitvoering van de taken lokaal en/of regionaal georganiseerd en niet landelijk. Hiermee wordt bedoeld dat verzoeken om aanhouding en uitlevering en in het geval van de Raad voor de Kinderbescherming om begeleiding van kinderen ten behoeve van de gedwongen teruggeleiding, binnenkomen bij respectievelijk de betreffende regionale eenheid/district, parket of regio waar de kinderen op dat moment verblijven. Dit heeft tot gevolg dat er geen concentratie ontstaat van ervaringen met de gedwongen teruggeleiding.

De advocaat van de achtergebleven ouder neemt voor een gedwongen tenuitvoerlegging contact op met de officier van justitie. Iedere eenheid heeft een vermissingsofficier van justitie. Bij de uitvoering van de teruggeleiding zijn vooral de politie en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken. Voor de medewerker van de politie die het kind daadwerkelijk weg moet halen is het doorgaans een gevoelsmatig lastige taak een kind weg te halen bij zijn moeder, zo wordt verteld in het interview met de politie.

⁸² Samenwerkingsprotocol gedwongen tenuitvoerlegging teruggeleidingsbeschikkingen in internationale kinderontvoeringszaken ' <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2011/07/01/samenwerkingsprotocol-gedwongen-tenuitvoerlegging.html>.

Voor het OM helpt het daarbij dat er een protocol is, voor de politie en de Raadsmedewerkers biedt het protocol te weinig handvatten. De juiste uitvoering is afhankelijk van de betreffende zaak. Daarnaast is er doorgaans te weinig tijd voor vooroverleg en afstemming. Een praktisch probleem dat genoemd wordt is het verblijf van het kind. Wanneer kinderen zijn aangehouden kunnen ze niet zo worden overgedragen aan een ouder die ze lang niet hebben gezien, dat vraagt begeleiding en psychische hulp. Ze kunnen niet zo op het vliegtuig worden gezet, er is daarom een verblijfplaats nodig. Het betrekken van de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg is volgens de politie niet in alle gevallen wenselijk omdat er een gereede kans is dat ze een onderzoek inzetten en de situatie weer ‘terug bij af’ is. Voorts is het (in ieder geval de politie) onduidelijk wie de vliegreis betaalt (in bijvoorbeeld de VS stellen enkele luchtvaartmaatschappijen tickets beschikbaar voor dit doel).

Indien het tot een gedwongen teruggeleiding komt, zijn de ervaringen van enkele advocaten bijzonder slecht. Hoewel er een protocol is, blijkt dat dit niet goed wordt nageleefd en dat betrokken partijen onbekend zijn met het protocol, waardoor ze niet goed weten wie welke verantwoordelijkheid heeft. De ervaringen met de Raad voor de Kinderbescherming in een dergelijke situatie variëren. Terwijl de één een goede ervaring heeft, heeft de andere een slechte ervaring.

5.3 Rechtspositie van het kind

Bij de vrijwillige teruggeleiding is er geen officieel aangewezen partij die de belangen van het kind bewaakt. De Raad voor de Kinderbescherming behartigt de belangen van het kind bij de gedwongen teruggeleiding. De Raad voor de Kinderbescherming heeft bij het vooroverleg en ter plekke tijdens de teruggeleiding contact met het kind. Het kind wordt begeleid en helderheid geboden over wat er nu gebeurt. Wanneer een ouder mee gaat wordt er door de Raad voor de Kinderbescherming op gelet dat deze de teruggeleiding niet ‘erger’ maakt. Zoals gezegd is er weinig ervaring bij de Raad voor de Kinderbescherming met het begeleiden van het kind bij de gedwongen teruggeleiding.

6. Ervaringen van de betrokkenen

6.1 Ervaringen van professionals

De betrokkenen is gevraagd hoe zij de huidige procedure waarderen ten opzichte van voor de wijzigingen. De procedure kenmerkt zich door:

- de oprichting van het Mediation Bureau en de invoering van gespecialiseerde crossborder mediation in internationale kinderontvoeringszaken
- de invoering van de zogenaamde verkorte procedure in drie fasen die ieder niet meer dan 6 weken mogen bestrijken
- het opheffen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Ca
- de concentratie van de rechtspraak in eerste aanleg en hoger beroep in Den Haag

- de beperking van het cassatieberoep tot cassatie in het belang der wet en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank tot terugleiding door het instellen van hoger beroep, tenzij de rechter in het belang van het kind anders bepaalt (zie ook deel I).

6.1.1 Waardering van de procedure

De invoering van mediation wordt door alle partijen goed gewaardeerd. Alle betrokkenen staan zeer positief tegenover mediation en faciliteren en stimuleren de minnelijke oplossing. Ook de advocaten staan zeer positief tegenover mediation. Sommige advocaten geven aan dat hier meer tijd voor zou moeten zijn. Of bij ouders financiële overwegingen een rol spelen tijdens de keuze om al dan niet tot mediation over te gaan, wordt verschillend gedacht. Bij ouders die een toevoeging hebben speelt dit niet, omdat mediation vergoed wordt. Terwijl sommige advocaten de indruk hebben dat het bij ouders zonder toevoeging ook geen rol speelt, vermoeden andere advocaten dit wel.

Alle betrokkenen waarderen de verkorte procedure in drie fasen als positief en beschouwen het als een verbetering ten opzichte van vóór de invoering van de procedure, maar wel met een aantal op te lossen knelpunten. Het verloop van de procedure in drie afgebakende fasen is duidelijk voor iedereen, dit is grote winst. Positief is dat er termijnen zijn gesteld waarbinnen er duidelijkheid moet komen over de verblijfplaats van het kind. Alle partijen zijn het er over eens dat de snelheid en duidelijkheid van de verkorte procedure zeer gewenst zijn. Ook de advocaten zijn over het algemeen positief over de verkorte procedure. Vanuit het perspectief van de achtergebleven ouder is het goed dat de termijnen kort zijn, al kan het lastig zijn om op tijd (uitgebreide) vertalingen van de benodigde stukken aan te leveren. Als vertegenwoordiger van de meenemende partij kan een advocaat geconfronteerd worden met een zitting die op zeer korte termijn plaatsvindt, waardoor het moeilijk kan zijn om het bewijs op tijd rond te krijgen.

De geïnterviewde advocaten gaan vrijwel altijd in hoger beroep en geven aan te betreuren dat het niet meer mogelijk is om in cassatie te gaan. Uit de interviews komt naar voren dat de afschaffing van de mogelijkheid tot cassatie de duur van de procedure ten goede komt. De keerzijde van de verkorte procedure is dat het soms in het belang van het kind is langer vooronderzoek te doen en tijd en ruimte te maken voor overleg en afstemming. Dit blijkt uit de interviews met de Raad voor de Kinderbescherming voor de Kinderbescherming en de rechtbank. De rechtbank merkt in dat kader op dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) soms het belang van diepgaand onderzoek benadrukt, wat in het buitenland vaker plaatsvindt dan in Nederland. Daarentegen kijkt men vanuit andere landen vaak bewonderend naar de snelheid waarmee in Nederland IKO-zaken worden afgedaan.

Door het afschaffen van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Ca hoeft de achtergebleven ouder niet meer tegen de staat te procederen. Het doel van ‘*equality of arms*’ wordt daarmee naar inschatting van alle partijen beter behaald dan voorheen. Daarbij wordt door diverse partijen opgemerkt dat de gelijkheid tussen ouders er nog niet is.

- De Ca heeft de indruk dat het vinden van die rechtsingang te moeilijk is voor sommige mindervermogenende ouders, bijvoorbeeld doordat het een te grote uitdaging vormt om een advocaat te vinden en daarmee contact te onderhouden. Voorheen kreeg de achtergebleven ouder meer begeleiding en tegemoetkomingen. Nu dienen beide partijen een financiële bijdrage te leveren.
- Het Centrum IKO stelt dat er gelijkheid is mits beide partijen worden bijgestaan door gespecialiseerde advocaten. Dat is niet in alle gevallen zo. Soms heeft een meenemende ouder een (met internationale kinderontvoering) onbekende advocaat of een echtscheidingsadvocaat. Ook volgens de rechtbank lijkt het zo te zijn dat de meenemende ouder vaker een niet-gespecialiseerde advocaat heeft. De achtergebleven ouder komt mogelijk sneller bij een gespecialiseerde advocaat terecht via de Ca en het Centrum IKO, terwijl de meenemende ouder misschien nog een (niet-gespecialiseerde) advocaat in Nederland kent, of minder lang de tijd heeft een gespecialiseerde advocaat te zoeken.
- Het gerechtshof refereert aan een procedure waarin een vader geen visum kreeg voor de procedure in hoger beroep. De vader heeft uiteindelijk zijn beroep ingetrokken. Als het niet kunnen verkrijgen van een visum daarvoor de reden is geweest, is dit kwalijk. De indruk bestaat dat dit makkelijker had kunnen verlopen indien de Ca, als overheidsinstantie, nog procesvertegenwoordiger zou zijn geweest.
- Ook wordt door de rechtbank gesteld dat de achtergebleven ouder per definitie een achterstand heeft. Deze is onbekend met de Nederlandse taal, het systeem en de instanties. Die achterstand werd voorheen enigszins gecompenseerd door de bijstand van de Ca. Voorheen was het wel zo dat voor de ouder die ‘binnenkwam’ bij de Ca, van alles geregeld werd, terwijl de andere ouder alles zelf moest doen. In dat opzicht is de gelijkheid van de ouders verbeterd. Overigens is er voor de rechtbank geen aanwijsbaar verschil tussen de kwaliteit van het werk dat de Ca vroeger als procesvertegenwoordiger leverde, en het werk dat de advocatuur momenteel levert.

De concentratie van de rechtspraak wordt door alle partijen als positief ervaren. De opgebouwde expertise is eenduidig en goed. Dat geeft een stabiele lijn in de jurisprudentie (wat vóór de concentratie volgens respondenten van de Ca niet altijd het geval was). De advocaten hebben de indruk dat de rechters in Den Haag het HKOV strikt interpreteren en de weigeringsgronden om het kind terug te sturen restrictief toepassen. Dit leidt tot een grote mate van rechtszekerheid, maar vermindert de kans op rechtsvorming. Advocaten proberen aan de hand van uitspraken van het EHRM rechters open te stellen voor nieuwe inzichten ten aanzien van de verhouding tussen het HKOV en het EVRM. Enerzijds is de concentratie van de rechtsmacht goed, omdat het proces efficiënt verloopt. Anderzijds is er weinig ruimte voor nieuwe inzichten. Door twee van de geïnterviewde advocaten wordt voorgesteld om het proces in eerste aanleg en het proces in tweede aanleg in verschillende arrondissementen te concentreren. Opgemerkt dient te worden dat in de betreffende onderzoeksperiode geen sprake lijkt te zijn van een restrictieve toepassing, aangezien in het merendeel van de zaken een verzoek tot terugleiding werd afgewezen.⁸³

⁸³ Zie Deel III, 3.2.1.

De respondenten van de rechtbank achten het spijtig dat cassatie in het belang der wet tot op heden weinig voorkomt. In het kader van de ontwikkeling van het recht is het wenselijk dat de Hoge Raad soms aangeeft of de lijn zoals door de rechtbank is uitgezet in de rechtspraak, de juiste is. Ook enkele advocaten wijzen op het feit dat het voor de rechtsvorming goed zou zijn om zelf in cassatie te kunnen gaan, zeker gezien zij de indruk hebben dat rechters een strikte interpretatie hanteren.⁸⁴

6.1.2 Mogelijkheden tot verbetering

De volgende mogelijkheden tot verbetering zijn genoemd door de betrokkenen.

- Overkoepelend kan naar mening van de Ca wat meer naar het belang van het kind gekeken worden en niet alleen naar doorlooptijden of het ‘winnen’ van een zaak. Het zou ook interessant zijn te kijken of er bepaalde tendensen in de tijd zijn met betrekking tot IKO zaken. Zo gaan er minder mensen naar de rechtbank (er zijn veel meer inkomende verzoeken dan uitspraken van de rechtbank). Het zou interessant zijn om daar meer inzicht in te krijgen.
- Voor het Centrum IKO is het lastig dat de subsidie niet is geïndexeerd. Hierdoor is er sprake van onderbezetting wat een knelpunt oplevert. De randvoorwaarden (toereikende financiering) zijn momenteel het grootste knelpunt voor het Centrum IKO.
- Voor zaken zonder IKO-nummer, die direct bij de rechtbank zijn binnengekomen zonder intake door de Ca, is de financiering van mediation en het kindgesprek onduidelijk. Dit terwijl, zo stellen de rechtbank en de mediators, artikel 29 van het HKOV meldt dat een verzoek tot terugleiding via de Ca of rechtstreeks bij de rechtbank kan worden ingediend. Voor meerdere partijen maar met name het Mediation Bureau, Centrum IKO en de advocaten is deze kwestie problematisch.
- Er dient meer aandacht te komen voor de manier waarop vertalingen kunnen worden bekostigd. De Ca bekostigt slechts de vertaling van bepaalde documenten ten behoeve van de intake, waarbij per zaak door de Ca wordt bekeken welke stukken efficiënt en noodzakelijk zijn om te vertalen.⁸⁵ Bovendien is voor deze financieringsmogelijkheid aanmelding van de zaak bij de Ca verplicht.
- De rechtbank denkt na over de balans tussen enerzijds snelheid en anderzijds het belang van ‘vertragende’ beslissingen, zoals het instellen van een bijzondere curator of het aanvragen van een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming.
- Verder zou, zoals door meerdere respondenten werd genoemd, bij de Ca gekeken kunnen worden of de *notification letter* profijt oplevert. Indien dit niet het geval is zou deze vertragende stap mogelijk overgeslagen kunnen worden. Ook zou wellicht gekeken kunnen worden of het altijd nodig is om met het indienen van het verzoek te wachten tot de stukken bij de Ca compleet zijn.

⁸⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit de dossiers niet blijkt van een strikte interpretatie, gezien het feit dat van de 18 zaken die behandeld zijn in de MK in 12 zaken (twee derde van de zaken) een afwijzing van het verzoek tot terugleiding heeft plaatsgevonden en in 5 gevallen een toewijzing van het verzoek tot terugleiding.

⁸⁵ De Ca laat op diens kosten zowel ten aanzien van de achtergebleven als de meenemende ouder in het kader van de intake desgewenst de volgende stukken vertalen: de application (inclusief bijlagen), de reactie van de meenemende ouder op de ‘notification letter’ (inclusief de bijlagen) en de additionele stukken opgevraagd door de Ca gedurende de intake fase bij de achtergebleven ouder via de buitenlandse centrale autoriteit of advocaat, in het kader van de intake bij de Ca (Zie Handreiking kinderontvoering).

- Het gerechtshof suggereert dat de Raad voor de Kinderbescherming vaker al eerder in de procedure betrokken kan worden.
- Belangrijk knelpunt bij de gedwongen teruggeleiding is het tijdsaspect: het afstemmingsoverleg vooraf vindt niet plaats, daarvoor ontbreekt doorgaans de tijd. Uit het oogpunt van dreigende onderduiking wordt de teruggeleiding onverwijld na de uitspraak in gang gezet.

Meer algemeen bestaat het idee dat voor de ouders niet altijd duidelijk is dat in geval van een beslissing tot teruggeleiding de bodemprocedure nog moet worden gevoerd in het land van herkomst, of deze loopt daar al en daar moet verweer worden gevoerd. Dit zou door de advocatuur en mogelijk Ca en Centrum IKO benadrukt moeten worden. De ouder die in het gelijk wordt gesteld op de zitting denkt vaak dat de zaak is afgedaan. De zaak is echter nog niet klaar; de uitspraak hier is slechts een ordemaatregel.

Een algemeen knelpunt van de procedure is voorts dat er slecht zicht is op de afloop van de zaak. Dit geldt voor de gehele procedure, maar ook voor de specifieke onderdelen van de keten. Er wordt geen terugkoppeling gegeven door de partijen in de keten. Het IKO-nummer dat mede is ingesteld om meer inzicht te krijgen in het verloop van de procedure wordt niet door alle partijen consequent gebruikt en het systeem is niet sluitend omdat er sprake is van zij-instroom. Ook aan de hand van het IKO-nummer kan dus geen inzicht worden gekregen in de afloop van de zaak.

6.1.3 De rol van de Ca en samenwerking

De Ca treedt op als ketenregisseur door periodiek, één keer in de 3 à 4 maanden, een ketenoverleg te organiseren tussen de betrokken organisaties van inkomende en uitgaande internationale kinderontvoeringszaken. Tijdens dit overleg worden de organisaties op de hoogte gesteld van de laatste ontwikkelingen en knelpunten in de procedure worden gedeeld en besproken. Sommige partijen zijn daarin zeer open, andere partijen wat minder, wordt door meerdere respondenten opgemerkt.

De meerderheid van de betrokkenen (onder andere rechtbank, gerechtshof, OM, Raad voor Rechtsbijstand) heeft buiten het ketenoverleg niet veel te maken met de Ca. De Raad voor de Kinderbescherming is geen partner bij het ketenoverleg. Sinds een jaar of anderhalf is de Ca als organisatie wel zichtbaarder geworden dan daarvoor, toen zij net de stelselvertegenwoordigende bevoegdheid had. Er komen periodiek e-mails vanuit de Ca met de planning voor een overleg, een samenvatting van punten die op een overleg zijn afgesproken, de vraag om naar een bepaald stuk te kijken enzovoort. Er is meer sprake van een beleidsmatig gezicht naar buiten toe.

De rol van de Ca in het proces is veel minder groot geworden ten opzichte van voorheen, toen de Ca nog een procesvertegenwoordigende bevoegdheid had. Het is belangrijk voor buitenlandse ouders, zo stelt de rechtbank, dat er een centraal eerste aanspreekpunt is waar ze naartoe kunnen gaan en dat ook contact met het buitenland onderhoudt, de zogenaamde portaalfunctie. De overige taken die de Ca voorheen had lijken overgenomen te zijn door het Centrum IKO en de advocatuur. De Ca is hierdoor momenteel, ook naar haar eigen mening, minder betrokken bij de

zaken. Voorheen was er een beter beeld van de persoonlijke omstandigheden van cliënten en de wijze waarop een IKO-verzoek in Nederland werd behandeld. Dat is niet meer nodig voor de juridische intake en marginale toets. De Ca is nu een administratief bureau geworden. Alleen met mondige cliënten is meer contact omdat deze zelf (frequent) contact zoeken.

In het algemeen zijn partijen tevreden over de onderlinge samenwerking in het proces. Met name Centrum IKO, het Mediation Bureau en het BLIK worden door de anderen genoemd om hun kennis en efficiëntie. Ook de medewerking van advocaten gaat over het algemeen goed, zeker met gespecialiseerde advocaten die bekend zijn bij het Centrum IKO.

De samenwerking tussen bepaalde professionals behoeft nog wel enige verbetering. Een deel daarvan heeft betrekking op de Ca en heeft mogelijk te maken met wat de Ca omschrijft als 'de rol van de Ca is niet alle partijen duidelijk.' Soms worden er meer inspanningen gevraagd van de Ca (bijvoorbeeld vertalingen) en soms wordt de rol van de Ca veel kleiner gezien (en worden ze bijvoorbeeld niet meer uitgenodigd als spreker op congressen). Er zal daarom kritisch gekeken moeten worden naar wat van de Ca wordt verwacht, aldus de Ca zelf. Vergelijken moet worden wat de Ca doet en wat ze (volgens het HKOV) moeten doen. Het idee bestaat dat de Ca meer doet dan er van hen vanuit de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt verwacht. Zo is er vanuit Centrum IKO en het Mediation Bureau behoefte aan communicatie met de Ca over de gang van zaken rondom mediation in de beginfase, de brieven van de Ca over de verwijzing naar Centrum IKO en het IKO-nummer. De advocaten lijken niet tevreden over de (financiële) hulpverlening van de Ca.

6.2 Ervaringen van ouders

Om zicht te krijgen op de ervaringen van de ouders is een internetenquête uitgezet onder ouders die recent te maken hadden met internationale kinderontvoering. De enquête is alleen uitgezet onder ouders waarvan de zaak is afgesloten. In totaal 19 ouders beantwoordden de vragen in de enquête. Dit betrof zowel meenemende ouders (10) als achtergebleven ouders (9). Achtereenvolgens worden de antwoorden op de vragen besproken ten aanzien van de ervaringen met de professionals, de gehele procedure en de situatie nu. De uitkomsten zijn ook opgenomen in Bijlage 4: uitkomsten enquête onder ouders.

6.2.1 Ervaringen van ouders met de professionals

Ouders kunnen in het proces te maken hebben met diverse hieronder genoemde professionals.

Nederlandse Ca

In totaal 6 van de 10 meenemende ouders kregen een brief van de Ca waarin ze werden opgeroepen om het kind terug te brengen. De respondenten vonden in het algemeen de brief lang en formeel met veel informatie over de procedure. Er wordt bezwaar aangetekend over het feit dat een ouder zomaar beschuldigd kan worden van kinderontvoering en dat het erg stressvol is om zo'n brief te ontvangen. Een meenemende ouder verbaasde zich erover dat de brief werd gestuurd naar diens ouders, terwijl zij zelf niet was ingeschreven.

In totaal 14 geënquêteerde ouders hebben contact gehad met de Nederlandse Ca. Er waren 4 meenemende ouders en 1 achtergebleven ouder die geen contact hadden met de Ca. 8 van diegenen die contact hadden vonden dit goed gaan en waren tevreden met de snelle reacties. 3 respondenten waren niet tevreden met het contact: zij voelden zich behandeld als een crimineel, hadden het idee dat de Ca hen niet wilde bijstaan, en konden geen Nederlands spreken en vonden het daarom erg onduidelijk wat de Ca kon of moest doen. De andere respondenten hadden nog weinig contact gehad en hebben uiteindelijk ervoor gekozen met de buitenlandse Ca te werken. De respondenten geven meerdere suggesties ter verbetering. Een terugkomende suggestie is dat de Ca sneller in actie moet komen en/of dat de Ca een eigen juridisch team moet hebben zodat de ouder niet eerst zelf op zoek moet naar een advocaat. Daarnaast is het voor meerdere respondenten niet helder wat de taak van de Ca is.

Buitenlandse Ca

Van de 9 achtergebleven ouders hadden er 2 contact met een buitenlandse Ca. Niet alleen achtergebleven ouders hadden contact met een buitenlandse Ca, 3 van de 10 meenemende ouders had dit ook. De respondenten vonden de ervaring in het algemeen plezierig. Een respondent gaf aan dat de buitenlandse Ca sneller was dan de Nederlandse Ca. Maar er was ook 1 respondent die juist vond dat de buitenlandse Ca minder geïnformeerd was dan de Nederlandse Ca.

Centrum IKO

De meerderheid van de geënquêteerde ouders had contact met het Centrum IKO (13). Dit waren zowel meenemende als achtergebleven ouders. Op een uitzondering na waren alle respondenten (zeer) positief over de professionaliteit van het Centrum. Eén respondent was verward over de positie van het Centrum ten opzichte van de andere partijen ('departementen') en verbaasde zich over het gebrek aan communicatie tussen de verschillende betrokken organisaties.

Advocaten

Alle respondenten hadden een advocaat. De meerderheid kwam in contact met de advocaat naar aanleiding van een doorverwijzing van Centrum IKO (8 van de 19). Ook via familie zijn relatief veel mensen aan een advocaat gekomen (4, waaronder 3 achtergebleven ouders). Het contact met de advocaten ging in de meerderheid van de gevallen goed. 3 respondenten geven aan een minder/niet deskundige advocaat te hebben gehad.

Rechtbank

Vrijwel alle respondenten hebben ervaring met de procedure bij de rechtbank (17 van de 18).⁸⁶ De ervaringen zijn gemengd en worden gevat in woorden als professioneel en efficiënt maar ook traumatisch en corrupt. Een aantal ouders geeft aan dat er slecht naar het belang van het kind is gekeken en slecht naar het kind werd geluisterd. In 1 geval werden de kinderen tegen de zin in gehoord, dit was (volgens respondent) schadelijk voor de kinderen. Anderen vonden het jammer dat hun kinderen juist niet werden gehoord. 2 respondenten (die in het ongelijk zijn gesteld) zijn

⁸⁶ Er viel een respondent uit halverwege de enquête. Dit verklaart waarom het totaal aantal respondenten vanaf nu uitkomt op 18.

van mening dat de rechter meer macht dient te krijgen om van de richtlijn af te wijken ('eerst terug dan praten').

Financiële redenen speelden bij ongeveer de helft van de respondenten een rol of deels een rol bij de keuze om wel of geen rechtszaak aan te gaan. Hoewel respondenten aangeven alles voor hun kinderen over te hebben is een aantal ouders in de schulden beland door de procedure. Ouders geven aan dat het voeren van de procedure een erg kostbare zaak is. Er zijn onder andere kosten voor het betalen van advocaten, reizen, verblijf, mediation, overige proceskosten. Een enkeling is teleurgesteld dat hij niet in aanmerking kwam voor rechtsbijstand. Daarbij hebben meerdere respondenten het gevoel geen keus te hebben gehad: zij 'moesten' wel een rechtszaak aangaan.

Mediation

In totaal 10 respondenten hebben ervaring met mediation. Voor ongeveer de helft van de respondenten resulteerde de mediation in een overeenkomst over verblijfplaats en/of omgang. De meningen over mediation zijn doorgaans positief. In de antwoorden wordt echter ook teruggelezen dat de verwachtingen van mediation niet in alle gevallen juist zijn geweest (onderhandeling over de hoofdlijnen, en bijvoorbeeld niet over alimentatie). Bovendien is het nodig dat beide ouders met elkaar *on speaking terms* zijn. Als nadeel wordt verder genoemd dat de beschikbare tijd tijdens de sessies te kort is en de gemaakte afspraken door de andere ouder niet worden nagekomen.

Financiële redenen speelden voor geen van de respondenten die deze vraag beantwoordden een rol om al dan niet mediation aan te gaan. We merken op dat de vraag maar door 3 respondenten is beantwoord waarvan er (in ieder geval) 2 rechtsbijstand kregen en de kosten voor mediation (vrijwel) niet hoefden te betalen.

6.2.2 Ervaringen van ouders met de procedure

De duur van het gehele proces wordt heel wisselend ervaren. De helft van de geënquêteerde ouders (9) vindt de duur goed, 6 zijn van mening dat de procedure te lang is (bijvoorbeeld omdat het kind te lang in een 'slechte' situatie zit, en/of omdat de procedure te veel kost) en 3 achten de procedure te kort (bijvoorbeeld omdat meer tijd is gewenst om de kinderen te kunnen laten wennen). Met name achtergebleven ouders ervoeren de procedure als lang. Overigens hebben we niet gevraagd en kunnen we niet nagaan wat de werkelijke duur van het proces was van de ondervraagde ouders.

Over het geheel genomen is ongeveer de helft van de ouders deels tevreden met de procedure, een kwart van de ouders tevreden (bijvoorbeeld omdat het goed is voor de kinderen) en een kwart ontevreden (bijvoorbeeld over het feit dat degene met veel geld altijd wint). Het is echter een relatief oordeel. Uit de toelichting valt vooral af te lezen dat de procedure en de uitkomst van de procedure een ontzettende impact heeft op het leven van de ouders.

Ter afsluiting is in de enquête een open vraag opgenomen waar ouders een boodschap kwijt konden. 8 respondenten maken opmerkingen waarin ze Centrum IKO en hun advocaten bedanken voor de hulp en zijn blij dat hun kinderen weer thuis zijn. 4 respondenten zijn duidelijk erg

ontevreden met het verloop van de procedure. Er wordt gezegd dat het belachelijk is dat in men Nederland onterecht kan worden beschuldigd door een ex-partner die het doel heeft zijn of haar voormalige partner te pesten, waardoor stress en kosten verhoogd worden. De respondent raadt de Ca aan beter onderzoek te doen voor dat ze een brief uitsturen. Eén ouder is boos dat er in Nederland niet naar de waarheid wordt gekeken en dat leugens worden aangenomen. Een andere respondent zal blijven proberen via de overheid en media in het betreffende buitenland om gelijk te krijgen. De laatste respondent is al 2 keer in het gelijk gesteld bij de rechtbank Den Haag, maar heeft na een jaar alsnog niet zijn kinderen teruggezien, en is dus boos dat rechterlijke uitspraken zomaar kunnen worden geschonden zonder enige consequenties.

6.1.3 Mogelijkheden tot verbetering

We resumeren de mogelijkheden tot verbetering die zijn genoemd door de ouders. Tenzij anders aangegeven hebben we alleen de punten meegenomen die door meer dan twee ouders zijn aangereikt.

- De reikwijdte van de procedure kan (nog) beter worden geschetst. Nog niet voor alle ouders is duidelijk dat in geval van een beslissing tot teruggeleiding de bodemprocedure nog moet worden gevoerd in het land van herkomst, of deze loopt daar al en daar moet verweer worden gevoerd.
- Ouders vinden de diverse organisaties verwarrend. Het is hen niet altijd duidelijk wat het verschil is tussen de Ca en Centrum IKO, en welke rol en mogelijkheden de Ca heeft. Een terugkomende suggestie van ouders is dat de Ca sneller in actie moet komen en/of dat de Ca een eigen juridisch team moet hebben zodat de ouder niet eerst zelf op zoek moet naar een advocaat.
- De keuze om wel of geen rechtszaak aan te gaan wordt volgens de ouders mede bepaald door financiële redenen. Ouders geven aan dat het voeren van de procedure een erg kostbare zaak is en dat zij zich daardoor in een aantal gevallen in de schulden hebben gestoken. Het zou interessant zijn om daar meer inzicht in te krijgen.
- In enkele gevallen blijkt de gekozen advocaat volgens ouders niet deskundig genoeg.
- De verwachtingen van mediation kunnen (nog) beter worden geschetst. Dit is een taak van de advocaat, rechter en het mediation bureau.
- Er dient meer zicht te komen en mogelijk meer sturing te komen op de tenuitvoerlegging van de beslissing van de rechtbank, ook ten aanzien van de vrijwillige variant (n=1).

DEEL IV: DE UITVOERINGSPRAKTIJK IN ENGELAND & WALES, ZWEDEN EN ZWITSERLAND

1. Inleiding

In dit deel wordt de uitvoeringspraktijk van inkomende zaken aangaande internationale kinderontvoering in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland geanalyseerd. De drie landenrapporten hebben dezelfde structuur als het deel over Nederland. Na een korte inleiding volgt een chronologische beschrijving van de procedure.

De informatie van deel IV is gebaseerd op literatuuronderzoek en de uitkomsten van de interviews met de buitenlandse betrokkenen. In Engeland & Wales hebben wij gesproken met 2 medewerkers van de Ca, 3 advocaten, een rechter van de High Court, een mediator en de CEO van *Reunite* (een NGO die zich onder andere richt op het verzorgen van mediation). In Zweden spraken wij met 2 medewerkers van de Ca, 2 advocaten, 2 rechters van het gerecht in eerste aanleg en 2 rechters van het gerecht in tweede aanleg. In Zwitserland zijn 2 medewerkers van de Ca, een advocaat, een rechter van het gerecht in eerste aanleg (Bern) en een medewerker van de Zwitserse tak van *International Social Service* geïnterviewd.

2. Engeland & Wales

2.1 Inleiding

In het navolgende wordt de procedure bij inkomende zaken internationale kinderontvoering beschreven voor Engeland & Wales van het Verenigd Koninkrijk.⁸⁷ Een ‘ontvoering’ binnen het Verenigd Koninkrijk ofwel binnen de Britse eilanden, bijvoorbeeld van Engeland naar Noord-Ierland of Jersey valt niet onder het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV) 1980.⁸⁸ De navolgende informatie over de procedure in Engeland & Wales is gebaseerd op de wetgeving, jurisprudentie, recentelijk onderzoek naar de doorlooptijden, literatuur en de interviews.

2.1.1 Wetgeving

De internationale kinderontvoering is wettelijk geregeld in Engeland & Wales door implementatie van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 in de *Child Abduction and Custody Act 1985* en door bepalingen in een aantal andere wetten en regelingen. Zo regelt de *Family Law Act 1986* kwesties van rechtsmacht, erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in het familierecht. De *Children Act 1989* is de voornaamste wet op het gebied van kinderrechten. Verder is het Verdrag van Luxemburg, het Haags Kinderbeschermingsverdrag, het IVRK en de Brussels Ibis Verordening van belang in Engeland & Wales. Tenslotte zijn er een aantal familierechtelijke procedurele regels neergelegd in secundaire wettelijke instrumenten zoals de *Family Procedure Rules 2010* en de aanvullende regelingen in de *Practise Directions*.⁸⁹

2.1.2 Recente ontwikkelingen

De laatste jaren werd het Engelse familieprocesrecht veelvuldig gewijzigd. Deze wijzigingen zijn principieel van aard maar betreffen de procedures in inkomende kinderontvoeringszaken alleen marginaal. Ten eerste zijn partijen van een familierechtelijk geschil verplicht om eerst een zogenoemde MIAM (*mediation information meeting*) bij te wonen voordat een verzoek aan de bevoegde rechter kan worden ingediend. Dit geldt sinds de *Children and Families Act 2014* in werking is getreden (april van dat jaar) en is verplicht ongeacht of er rechtsbijstand wordt verleend.⁹⁰ Ten tweede werd de voorziening in rechtsbijstand voor gerechtelijke procedures beperkt. Sinds de herziening komen de proceskosten voor echtscheidingen en gerelateerde kosten voor gezags- en omgangsbeslissingen niet meer standaard in aanmerking voor rechtsbijstand, tenzij aantoonbaar sprake is van huiselijk geweld of een dreigende situatie voor een minderjarige. Dit geldt niet voor bijstand voor mediation, al blijft het wel inkomensafhankelijk.⁹¹ Ten derde worden verschillende familierechten samengevoegd in een *Family Court*.

⁸⁷ Schotland en Noord Ierland zijn afzonderlijke jurisdicties binnen het Verenigd Koninkrijk en hebben beide een eigen Ca.

⁸⁸ De Britse Eilanden (ook inclusief Isle of Man en the Channel Islands maar niet Ierland) worden voor het verdrag behandeld als een contracterende staat, N. Lowe, M. Everall, M. Nicholls, *International Movement of Children, Law, Practice and Procedure*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2004, p. 177-178.

⁸⁹ *Family Procedure Rules 2010*, SI 2010/2955.

⁹⁰ In beginsel was dit al het geval op basis van de *FPR Practice Direction 3A*, Annex A, 2011.

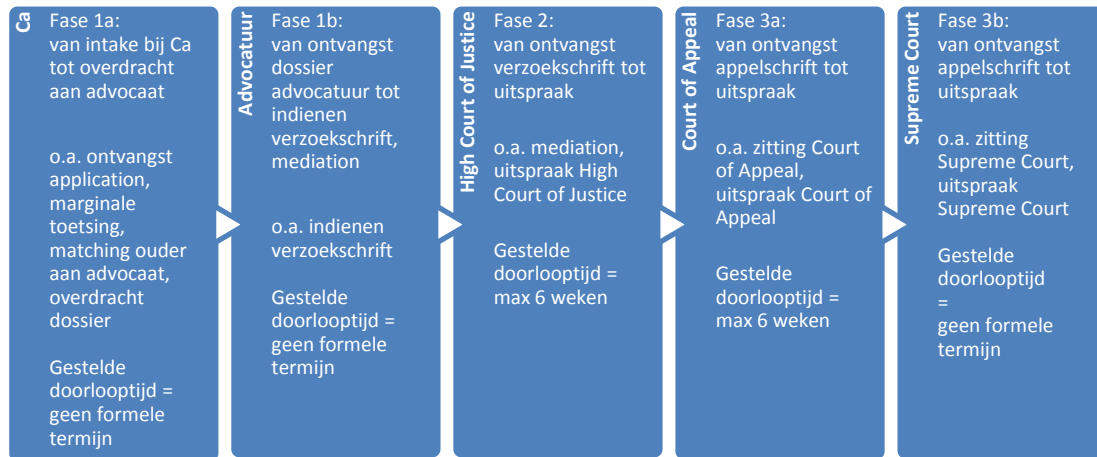
⁹¹ *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*.

Deze wijzigingen betreffen de inkomende kinderontvoeringszaken slechts beperkt. Zelfs deelname aan de MIAM is niet verplicht in kinderontvoeringsprocedures.⁹² Verder blijft de niet-inkomensafhankelijke rechtsbijstand voor de verzoekende (achtergebleven) ouder gewaarborgd. Hierbij komt ook mediation in kinderontvoeringszaken in aanmerking voor rechtsbijstand.⁹³ Voor de meenemende ouder is het verkrijgen van rechtsbijstand wel moeilijker geworden (zie 2.2.3 overdracht en rechtsbijstand). De samenvoeging van de gerechten in een *Family Court* verandert de functie in kinderontvoeringsprocedures niet, waardoor de gespecialiseerde *High Court* de bevoegde instantie blijft.⁹⁴

2.1.3 De beoogde procedure in beeld

De volgende figuur geeft in het kort de procedure weer.

Figuur 5 De beoogde procedure in Engeland



2.1.4 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering

In 2013 ontving de Ca 232 nieuw inkomende zaken van internationale kinderontvoering. Dit betreft uitsluitend verdragszaken (HKOV en Brussels IIbis). Het is niet bekend hoeveel niet-verdragszaken er zijn aangezien deze niet worden behandeld door de Ca. Het gerecht in eerste aanleg, de *High Court* had 355 HKOV zaken in 2013 (inkomende en uitgaande – hiervan betrof maar een klein aantal uitgaande zaken zoals het afgeven van een verklaring omtrent de gewone verblijfplaats ingevolge artikel 15 HKOV). Door de rechter in de *High Court* werd geschat dat ongeveer 20% in hoger beroep gaat en dat de *Supreme Court* uiteindelijk 4-5 zaken per jaar

⁹² *Family Procedure Rules* 2010, section 3.8., *Practise Direction* 3A, *Family Mediation and Assessment Information Meetings* (MIAM), Annex A, The Pre-Application Protocol onder 9(b).

⁹³ *Explanatory Memorandum to the Civil Legal Aid* (Financial Resources and Payment for Services) (Amendment) Regulations 2014, No. 812, 7.4.

⁹⁴ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

behandelt. De schatting van 20% betreffende het aantal zaken in hoger beroep lijkt te hoog. Een studie betreffende het jaar 2011 liet een percentage van 4% zien.⁹⁵

Het aantal inkomende zaken ontvangen door de Ca steeg aanvankelijk sterk van 2003 tot 2011. Er waren in 2003: 142, in 2008: 200 en in 2011: 249 inkomende zaken. Deze stijging blijkt niet door te zetten gezien de aantallen in 2012: 229 en in 2013: 232.⁹⁶

2.2 *Beginfase*

2.2.1 *De Centrale autoriteit en haar rol*

De functie van de Ca in Engeland & Wales wordt uitgevoerd door *the International Child Abduction and Contact Unit (the ICACU)*. De taak is gedelegeerd door de *Lord Chancellor*, een post binnen het kabinet, die op dit moment wordt uitgevoerd door de minister van Justitie.

De Ca is een kleine eenheid die administratief en ook fysiek is ondergebracht bij de *Official Solicitor and Public Trustee*. Bij de ICACU werken 3 senior case managers, 2 case managers en een administratieve support medewerker. Geen van deze case managers zijn juristen. Er is verder een *International Services Manager* die ook andere eenheden onder zich heeft bij de *Official Solicitor and Public Trustee* waar verder ook een aantal juristen (*lawyers*) werkzaam is. Een van deze juristen bij de *Official Solicitor* is de juridische adviseur van de Ca. Zijn rol is de Ca te adviseren in procedurele en juridische kwesties. Daarnaast onderhoudt hij het contact met de rechtsmacht.⁹⁷ De Ca kan verder in moeilijke zaken advies inwinnen van het netwerk van liaisonrechters. De Ca onderhoudt regulier contact met het *Ministry of Justice* dat beleidsverantwoordelijk is voor de uitvoering van het HKOV.

De Ca is verantwoordelijk voor zaken die onder het HKOV vallen, de zaken die onder de Brussels Ibis Verordening vallen zijn hierbij inbegrepen. Sinds 1 november 2012 is de ICACU ook de Ca voor het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996. De ICACU heeft geen verantwoordelijkheden voor ontvoeringszaken vanuit of naar niet-verdragslanden.⁹⁸

⁹⁵ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014. N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 22.

⁹⁶ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 10. Interview ICACU, 15 mei 2014. *The Official Solicitor and the Public Trustee Annual Report*, 1 April 2012 – 31 March 2013.

⁹⁷ Hij neemt verder zitting in de *Family Division's International Family Law Committee*; de leden zijn van de staatsadministratie, professionals, academici en rechters, 1980 *Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction* ("the Convention"), *The England and Wales Model*, ICACU, mei 2014 onder C.

⁹⁸ De administratieve verantwoordelijkheid voor deze ontvoeringszaken ligt bij de *Foreign Commonwealth Office*. Deze zaken vallen onder het *common law* regime. Het HKOV is niet van toepassing, maar het is ook bij deze ontvoeringszaken de *High Court* die jurisdictie heeft en er wordt getracht om dezelfde procedure te volgen, Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014. Onder het *common law* regime kan wel een beslissing tot teruggeleiding worden gegeven onder 'the inherent jurisdiction', *Practise Direction* 12F onder 3.1. Van belang is de 'paramount consideration of the child's welfare'. De correcte benadering in deze niet-verdragzaken werd uitgelegd door de *House of Lords* (nu de *Supreme Court*) in de zaak *Re J. (A child) (Return to foreign jurisdiction: convention rights)*, [2005] UKHL 40, [2006] 1 AC 80.

De Ca heeft geen vertegenwoordigende functie en is ook geen procespartij in een teruggeleidingsprocedure. Dit is nooit anders geweest. Zowel de achtergebleven ouder als de meenemende ouder wordt verwezen naar een gespecialiseerde advocaat (*solicitor*). De Ca ziet zichzelf als een pure administratieve autoriteit. Zij adviseren de ouders niet over juridische zaken en nemen ook geen contact op met de meenemende ouder om vrijwillige terugkeer te bewerkstelligen.⁹⁹ De Ca verstrekt wel algemene informatie over kinderontvoering, via de website en de advieslijn.

2.2.2 Behandeling van de zaak

De administratieve verantwoordelijkheid van de Ca in teruggeleidingszaken (inkomende zaken) ziet toe op de intake en controle van de ontvankelijkheid van een teruggeleidingsverzoek, de doorverwijzing naar een gespecialiseerde advocaat, de monitoring van de voortgang in de zaak en het contact houden met advocaten en buitenlandse Ca's, hetgeen wordt omschreven als de 'brugfunctie'.¹⁰⁰

Intake

Een verzoek om teruggeleiding moet gedaan worden op het formulier '*Central Authority for England and Wales application form*' dat beschikbaar is op de website. De Ca is bereikbaar op werkdagen tussen 9.00 en 17.00 uur. Buiten deze tijd wordt voor spoedgevallen verwezen naar de *High Court* of Reunite die een 24-uur advieslijn aanbieden.¹⁰¹ Het verzoek kan direct door een verzoeker worden ingediend, een buitenlandse Ca of een advocaat (*solicitor*). De Ca accepteert alleen verzoeken in het Engels hoewel formeel geen voorbehoud is gemaakt bij artikel 24 HKOV waardoor een verzoek ook in het Frans mogelijk moet zijn.¹⁰² De Ca streeft ernaar een verzoek binnen 48 uur (werkdagen) te verwerken en te toetsen op de ontvankelijkheid ten aanzien van de Verdragsvereisten (*Convention Compliance*). Hierna wordt een ontvangstbevestiging gestuurd en de zaak doorgestuurd naar een advocaat. Dit lijkt meestal te lukken binnen 48 uur of zelfs sneller. Als het niet lukt heeft het te maken met een incompleet verzoek of gebrek aan (vertaalde) documenten, bijvoorbeeld bewijsstukken ten aanzien van het gezag. De Ca heeft een budget voor de vertaling van documenten maar dit budget is voornamelijk bedoeld voor uitgaande zaken. Bij inkomende zaken wordt verwacht dat de documenten vertaald zijn. In geval van een formeel verzoek om ondersteuning bij het vertalen van documenten kan de Ca dit verzoek eventueel honoreren. De Ca heeft een contract met een specifiek vertaalbureau dat werkt volgens interne richtlijnen. Dit houdt voor vertalingen van verzoeken in dat deze vertaald zijn binnen 3 dagen.¹⁰³

Intern bij de Ca wordt een inkomend verzoek eerst getoetst op formele ontvankelijkheid door een senior case manager (door de Ca beschreven als de '*gatekeeper*' functie) voordat het wordt overgedragen aan een case manager. Normaal gesproken behandelen de case managers zaken van bepaalde landen. De werkbelasting bedraagt ongeveer 170 zaken per case manager (zowel

⁹⁹ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹⁰⁰ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹⁰¹ *Practise Direction 12F, International Child Abduction* onder nr. 27.

¹⁰² N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 9.

¹⁰³ Interview ICACU, 15 mei 2014. *The England and Wales Model*, ICACU, mei 2014 onder D.

inkomende als uitgaande zaken), hoewel ook de moeilijkheid van de zaak van belang kan zijn bij deze onderverdeling.¹⁰⁴

De Ca heeft sinds juli 2013 geen papieren dossiers meer. Er is een elektronisch ‘*case management system*’ voor in de plaats gekomen waar alle documenten in worden bewaard. Alle papieren correspondentie wordt hier ingescand en bewaard. Originele documenten zoals rechterlijke beslissingen of uitspraken worden teruggestuurd naar de verzoeker of buitenlandse Ca. De voorkeur van de Ca gaat uit naar e-mailcorrespondentie met buitenlandse Ca’s – echter alleen als deze gebruik maken van ‘*password protection*’ voor het e-mailverkeer.¹⁰⁵

Lokalisering en contact andere ouder

Het moet aannemelijk zijn dat het kind verblijft in Engeland of Wales voordat een verzoek tot teruggeleiding in behandeling wordt genomen. De Ca onderneemt geen poging om de verblijfplaats van het kind te achterhalen. Dit wordt overgelaten aan de advocaat (*solicitor*) van de verzoeker en/of de *High Court*. Er wordt ook nooit contact met de andere (meenemende) ouder gezocht.¹⁰⁶ Er vindt dus geen poging plaats vanuit de Ca om vrijwillige teruggeleiding of mediation te bewerkstelligen.

2.2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand

Advocaten

De Ca heeft een ‘panel’ van gespecialiseerde advocatenkantoren (*solicitors in private practice*) die verzoekers in HKOV zaken representeren. Momenteel zijn er ongeveer 40 advocatenkantoren geregistreerd in het panel. Het panel bestaat uit *solicitors* die de zaak voorbereiden en behandelen. Een *solicitor* kan ook bij de rechtbank (*county courts*) procederen maar bij de *High Court* kan alleen een *barrister* procederen. Er is geen panel van *barristers* in kinderontvoeringszaken maar *de facto* is er wel sprake van gespecialiseerde *barristers* waarnaar de *solicitors* verwijzen op dit gebied.¹⁰⁷

Een advocaat kan een verzoek tot opname van het advocatenkantoor in het panel zelf indienen. De criteria voor het opnemen van een advocatenkantoor betreffen het advocatenkantoor en de verantwoordelijke advocaat. Het advocatenkantoor moet bevestigen:

- dat het advocatenkantoor de middelen en infrastructuur heeft om de spoedeisende procedure bij het *High Court* in Londen uit te voeren,
- dat het advocatenkantoor de verplichting aanvaardt om alle relevante wijzigingen, hieronder begrepen wijziging aangaande de betrokken advocaten, door te geven aan de Ca,
- dat het advocatenkantoor een contract heeft met de *Legal Aid Agency* voor het te verrichten werk in een zaak van internationale kinderontvoering.

¹⁰⁴ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹⁰⁵ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹⁰⁶ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹⁰⁷ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 37.

Wat betreft de verantwoordelijke advocaat (de advocaat die het werk doet of het werk begeleidt) moet deze ofwel lid zijn van de *Law Society Family Law Panel* met bepaalde opleidingsvereisten of geaccrediteerd specialist zijn (*child abduction specialist*). Daarnaast moet de advocaat ervaring hebben met (minimaal) 2 teruggeleidingszaken.¹⁰⁸

Het panel bestond oorspronkelijk uit een kleiner aantal advocaten dan nu. Vóór 2005 zaten in het panel alleen gespecialiseerde *solicitors* uit Londen. De uitbreiding naar *solicitors* uit het hele land is ingevoerd o.a. op aandringen van de *Law Society*.¹⁰⁹ Het betekent dat de individuele advocaat minder zaken behandelt dan voorheen. Enkele gespecialiseerde advocaten geven aan dat de kwaliteit hierdoor is gedaald.¹¹⁰ Vanuit de Ca en de rechterlijke macht wordt dit niet herkend als een probleem. Vanuit de rechterlijke macht wordt eerder verwezen naar de problematiek van partijen die zichzelf vertegenwoordigen of vertegenwoordigd worden door een niet-gespecialiseerde advocaat (dit betreft voornamelijk de meenemende ouder). De Ca overweegt momenteel of er verdere kwaliteitseisen moet worden ingevoerd. Het probleem hierbij is dat advocaten moeten worden beoordeeld. De medewerkers van de Ca zijn echter zelf geen juristen en het is lastig om cliëntervaringen hierbij te betrekken, omdat hun oordeel in kinderonvoeringszaken vaak wordt beïnvloed door de uitkomst van de procedure.¹¹¹

Overdracht

De overdracht naar een gespecialiseerde advocaat (*solicitor*) wordt gerouleerd zodat de zaken evenwichtig worden verdeeld onder de panelleden. Het is de Ca die deze verdeling maakt. Er kan hiervan afgeweken worden in verband met bijzondere expertise, bijvoorbeeld een bepaalde taalkennis. Als de verzoeker al een advocaat heeft gekozen kan deze worden aangewezen zonder hierbij op de verdeling te letten. Ook als de advocaat geen panellid is kan deze alsnog worden aangewezen. Vereist is dan wel dat deze een contract heeft met de *Legal Aid Agency* voor het te verrichten werk in de kinderonvoeringszaak en verder dat de verzoeker wordt ingelicht over de mogelijkheid een gespecialiseerde advocaat van het panel te kiezen.¹¹²

Hierna stuurt de Ca een brief aan de advocaat van de verzoeker. In deze brief van 7 pagina's wordt informatie gegeven over verschillende aspecten van een teruggeleidings- en/of omgangsprocedure onder het HKOV. Er wordt ook op de mogelijkheid van een vrijwillige oplossing gewezen, waaronder op de mogelijkheden om aan mediation deel te nemen.¹¹³ Bovendien staat deze brief garant voor een snelle toewijzing van rechtsbijstand, daarom wordt deze brief ook wel de *magic funding letter* genoemd.

¹⁰⁸ *The England and Wales Model*, ICACU, mei 2014 onder D.

¹⁰⁹ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 35.

¹¹⁰ Interview advocaten, 9 mei 2014.

¹¹¹ Interview ICACU, 15 mei 2014.

¹¹² Interview ICACU, 15 mei 2014. N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 36.

¹¹³ Interview ICACU, 15 mei 2014; Appendix brief.

Rechtsbijstand

Voor Engeland & Wales geldt dat de positie ten opzichte van gesubsidieerde rechtsbijstand voor de verzoeker (achtergebleven) ouder veel gunstiger is dan voor de meenemende ouder. Er is een voorbehoud gemaakt ten aanzien van artikel 26 HKOV. Dit betekent in beginsel dat Engeland & Wales ‘slechts gehouden is tot betaling van de kosten verbonden aan de bijstand van een raadsman of een juridisch adviseur dan wel van de gerechtskosten, voor zover deze kosten kunnen worden gedekt door het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand’. Ondanks dit voorbehoud werd bij de toetreding tot het HKOV een beleidsbeslissing genomen om de verzoeker (de achtergebleven ouder) in verdragszaken inkomens- en haalbaarheid/belangenonafhankelijk (*no means and merit test*) rechtsbijstand te verlenen. Hiervoor is de eerder genoemde *funding letter* van de Ca vereist. Hierna kan de *Legal Aid Agency* de aanvraag om rechtsbijstand snel (binnen enkele dagen) behandelen.

Rechtsbijstand voor de verzoeker dekt de advocatenkosten, vertalingen, tolken, eventueel waar nodig reiskosten voor het bijwonen van de procedure en sinds 1 april 2014 ook de kosten voor mediation.¹¹⁴ De kosten van de terugkeer van de kinderen vallen hier niet onder. De situatie voor de meenemende ouder is anders. Deze ouder valt onder de reguliere gesubsidieerde rechtsbijstandsregeling dat complexer lijkt te zijn geworden sinds de recente herziening van het rechtsbijstandssysteem. Met de herziening werd beoogd de kosten voor de rechtsbijstand te beperken. Sinds de herziening komen de proceskosten voor echtscheidingen en gerelateerde kosten voor gezags- en omgangsbeslissingen niet meer standaard in aanmerking voor rechtsbijstand. Er kan nog steeds rechtsbijstand worden verleend aan de meenemende ouder in een teruggeleidingsprocedure maar het verkrijgen ervan is minder vanzelfsprekend.

Ten eerste moet de zaak onder de rechtsbijstandsregeling vallen. Een teruggeleidingsprocedure zal normaliter hieronder vallen. Ten tweede is de rechtsbijstand inkomens- en vermogensafhankelijk (*means test*) en wordt ook getoetst op haalbaarheid en belangen (*merits test*). De beoordeling en toekenning ervan duurt meestal langer dan de toekenning voor de verzoekende ouder. Dit houdt dan in dat de meenemende ouder het risico loopt zonder advocaat zelf te moeten optreden (aan het begin van de procedure of zelfs door de gehele procedure) terwijl de achtergebleven ouder een gespecialiseerde advocaat heeft.

In een recente uitspraak wordt deze problematiek van ‘*equality of arms*’ toegelicht. De rechter in deze zaak wijst erop dat de haalbaarheids- en belangen-toets (*merits test*) in kinderonvoeringszaken problematisch is en tot vertraging in de procedure kan leiden omdat deze moet worden uitgesteld. Hij geeft de volgende toelichting:

I wish to make absolutely clear that I understand and appreciate the need to be prudent with legal aid expenditure, which is also funded by the taxpayer. The merits test in screening legal aid applications is, in general terms, a necessary and appropriate one. But, in child abduction cases under the Hague Convention and Council Regulation

¹¹⁴ *Explanatory Memorandum to the Civil Legal aid (Financial resources and payment for services), (Amendment) Regulations 2014*, 2014 No. 812 onder 7.4.

*Brussels IIA, the present procedure operates in a way which is unjust, contrary to the welfare of particularly vulnerable children at a time of great upheaval in their lives, incompatible with the obligations of this state under Article 11(3) of the regulation, and ultimately counter-productive in that it merely wastes taxpayers' funds. The only practical approach, consistent with the tight six week timetable, is an immediate grant of legal aid, to be reviewed if necessary after receipt of any relevant CAF/CASS report. In that way, respondents to these applications, who are generally impecunious and highly vulnerable, would have the benefit of proper legal advice and representation at an early stage in these cases when they so desperately need it, right through to the final hearing when, as I have explained, negotiations between skilled and experienced negotiators are almost always required in relation to protective measures and arrangements for any return.*¹¹⁵

Het recht op rechtsbijstand is voor de meenemende ouder afhankelijk van de volgende inkomens- en vermogensfactoren:

- Het bruto maandinkomen is lager dan GBP 2.657 (3.347 EURO)¹¹⁶
- Het beschikbare maandinkomen is lager dan GBP 733 (923 EURO)
- Het beschikbare vermogen is lager dan GBP 8.000 (10.078 EURO)¹¹⁷

De haalbaarheids- en belangen-toets houdt in dat er een redelijke kans moet zijn op het winnen van de procedure. Dit betekent niet per se dat de meenemende ouder bijvoorbeeld een goede kans moet hebben op het voeren van een HKOV artikel 13b verweer (weigeringsgrond) maar kan ook betrekking hebben op de voorwaarden voor teruggeleiding.¹¹⁸

Rechtsbijstand dekt de advocatenkosten, vertalingen, tolken en eventueel indien nodig reiskosten voor het bijwonen van de procedure en verder sinds 1 april 2014 ook de kosten voor mediation. De toekenning ervan betekent niet dat deze kosten per se volledig gedekt worden voor de meenemende ouder. Afhankelijk van inkomen en vermogen moet deze ouder eventueel een deel zelf betalen.

Als onderdeel van het gewijzigde rechtsbijstandssysteem was besloten om een vereiste van een rechtmatige verblijfplaats (*lawful residency test*) in te voeren in augustus 2014. Dit zou van groot belang kunnen zijn voor een meenemende ouder in een teruggeleidingszaak, omdat deze ouder juist (recent) naar het Verenigd Koninkrijk is gegaan. In mei 2014 was nog onduidelijk of dit vereiste ook van toepassing zou zijn in kindervervoeringszaken.¹¹⁹ Er is inmiddels een uitspraak geweest waarbij het vereiste in een administratieve procedure 'onrechtmatig' en 'discriminerend' werd bevonden. Het verblijfplaatsvereiste wordt vooralsnog niet gesteld maar de regering heeft aangegeven in hoger beroep te gaan.¹²⁰

¹¹⁵ *Kinderis v Kineriene* [2013] EWHC 4139 (Fam), 18 December 2013.

¹¹⁶ Er geldt een toelage als er meer dan 4 kinderen zijn.

¹¹⁷ Er geldt verder een bovengrens voor vermogen dat niet direct beschikbaar is.

¹¹⁸ *Lord Chancellor's Guidance under Section 4 of Legal Aid, Sentencing and Punishment of Legal Offenders Act 2012* onder 10.59.

¹¹⁹ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹²⁰ <https://www.justice.gov.uk/legal-aid/news/latest-updates/civil-news/update-on-civil-legal-aid-residence-test>, geraadpleegd op 1 december 2014.

2.2.4 Doorlooptijden

De Ca streeft ernaar een verzoek binnen 48 uur (werkdagen) te verwerken en te toetsen op formele ontvankelijkheid. Hierna wordt een ontvangstbevestiging gestuurd en de zaak doorgestuurd naar een advocaat. Het streven is dat de zaak doorgestuurd wordt naar een advocaat binnen 1 werkdag. Dit lukte in 94% van de verzoeken in 2011. Gemiddeld duurt het 2 werkdagen na ontvangst door de Ca totdat het verzoek wordt doorgestuurd naar de advocaat. Van de 47 verzoeken (van totaal 249) die langer duurden dan 24 uur na acceptatie (na toetsing van formele ontvankelijkheid) tot doorsturing naar advocaat was het gemiddelde 6 werkdagen.¹²¹

Voor de advocaat geldt dat de procedures in 2011 gemiddeld werden ingeleid (*issued*) binnen 6 werkdagen na ontvangst. In 7% van de zaken duurde het langer dan 2 weken. Dit had voornamelijk te maken met problemen omtrent het lokaliseren van het kind of onvoldoende informatie of instructie door de cliënt.¹²²

2.2.5 Alternatieve wegen

Het is mogelijk een verzoek tot teruggeleiding direct aanhangig te maken bij de *High Court* zonder contact op te nemen met de Ca. Toch is dit niet gebruikelijk vanwege de gunstige rechtsbijstandspositie die de Ca kan verlenen. Indien de verzoekende partij zelf naar een advocaat gaat zal de advocaat het formulier indienen bij de Ca. Als de advocaat aan de vereisten voldoet kan hij door de Ca worden aangewezen. De kosten voor een gewone ontvoeringszaak met rechtsbijstand worden geschat op GBP 5.000 – 8.000 (6.300-10.000 EURO) terwijl de kosten veelal hoger liggen als er geen rechtsbijstand is.¹²³

2.3 Gerechtelijke procedure in eerste aanleg

2.3.1 Het gerecht in eerste aanleg

Voor zowel verdragszaken als niet-verdragszaken is de jurisdictie voor internationale kinderontvoering geconcentreerd bij de *High Court*.¹²⁴ De *High Court* is een gerecht in eerste aanleg dat civiele zaken van een bepaalde complexiteit behandelt. Het gaat hier bijvoorbeeld om internationale familierechtzaken, waaronder zaken van internationale kinderontvoering. De *High Court* is gesitueerd in Londen bij de *Royal Courts of Justice*. De zaken worden behandeld door een *High Court* rechter van de *Family Division*.

¹²¹ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 9-10.

¹²² N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 10.

¹²³ Interview advocaat, 15 mei 2014.

¹²⁴ Voor verdragszaken, *Child Abduction and Custody Act 1985, section 4(a)*. Verder *Family Procedure Rules 2010*, voor verdragszaken onder nr. 12.45 en voor niet-verdragszaken onder nr. 12.31 betreffende de '*inherent jurisdiction*'.

Bij de *Family Division* van de *High Court* werken 19 rechters. Hoewel beoogd wordt om dezelfde rechter een zaak te laten afhandelen is dit praktisch niet altijd mogelijk. Sommige zaken worden ook door een *circuit judge* gehoord. Dit zijn ervaren rechters van lagere rechtbanken.¹²⁵

2.3.2 Procedure

HKOV procedures zijn *summary proceedings*. Dit houdt in dat mondeling bewijs alleen wordt toegelaten als de rechter dit goedkeurt en dat de bewijsvoering in beginsel beperkt is.¹²⁶ De rol van de rechter kan noch als actief (accusatoir) noch als lijdelijk worden gekarakteriseerd. Dat de rechter niet lijdelijk is, houdt verband met het spoedeisende karakter van de procedure en de bewaking van termijnen. De procedure mag niet worden uitgesteld voor meer dan 21 dagen en er wordt getracht om de procedure binnen 6 weken af te handelen.¹²⁷

Alle HKOV zaken moeten worden ingediend op een speciaal formulier en worden geregistreerd (*issued*) in de *Principal Registry of the Family Division* van de *High Court*. Deze zaken krijgen een speciale aantekening om prioriteit te geven aan de bewaking van de termijnen. Deze aantekeningen luiden ‘*in the matter of the Child and Custody Act 1985*’ of als ook de Brussels IIbis Verordening van toepassing is ‘*in the matter of the Child and Custody Act 1985 and Council Regulation (EC) 2201/2003*’.¹²⁸ Waar normaal gesproken zittingen maanden van te voren moeten worden ingepland geldt voor HKOV zaken dat deze op korte termijn worden ingepland, echter ‘*at risk*’ wat inhoudt dat er een kans bestaat dat zij op de geplande datum niet gehoord worden hoewel zij wel prioriteit hebben (hoog op de ‘*at risk*’ lijst staan). Verder worden deze zaken geschikt geacht voor zittingen tijdens officiële vakanties zoals tijdens het zomerreces, Kerstmis en Pasen.¹²⁹

De procedure wordt meestal ingeleid door het verzoek van de advocaat (*solicitor*) om een ‘*ex parte*’ zitting. Pas hierna wordt de zaak formeel aanhangig gemaakt bij de *Principal Registry of the High Court*. In de ‘*ex parte*’ zitting die volgt kan de advocaat (*barrister*) om verschillende ‘*orders*’ verzoeken, waaronder een ‘*location order*’ (voor het lokaliseren van het kind). Bij deze zitting is de tegenpartij (de meenemende ouder en zijn/haar advocaat) meestal niet aanwezig – en zelfs nog niet opgeroepen. Het is pas gebruikelijk deze op te roepen als de ‘*location order*’ is geëffectueerd. Hierna volgt een aantal zittingen, zogenaamde ‘*directions hearings*’. Tijdens deze zittingen wordt er richting gegeven aan de procedure inzake, bijvoorbeeld de bewijsvoering, het horen van het kind en het inplannen van de procedure.¹³⁰

¹²⁵ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹²⁶ *The England and Wales Model, ICACU*, mei 2014 onder E.

¹²⁷ N. Lowe, M. Everall, M. Nicholls, *International Movement of Children, Law, Practice and Procedure*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2004, p. 473. Child Abduction and Custody Act 1985, art. 11. Brussels IIbis Regulation, No. 2201/2203 of 27 November 2003, art. 11. Family Procedure Rules 2010 onder nr. 12.51 en Practise Direction 12F onder nr. 2.14.

¹²⁸ *Practice Direction 12F, International Child Abduction* onder nr. 2.10.

¹²⁹ *The England and Wales Model, ICACU*, mei 2014 onder E.

¹³⁰ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014. *The England and Wales Model, ICACU*, mei 2014 onder E. N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 37-38.

Lokalisering van het kind

In verband met het aanhangig maken van een HKOV procedure kunnen verschillende ‘orders’ worden uitgevaardigd met betrekking tot het lokaliseren van het kind en ter bewaking van een mogelijk vluchtrisico. De ‘orders’ die gegeven kunnen worden betreffen o.a. het lokaliseren van het kind, eventueel het kind in bewaring nemen (ongebruikelijk), ‘disclosure orders’ gericht op het verschaffen van informatie door bijvoorbeeld de belastingdienst, sociale autoriteiten, gezondheidsinstellingen, de school, telefooninformatie., inname van paspoorten en eventueel een ‘port alert’.¹³¹ Deze orders zijn gericht aan de *Tipstaff* van de *High Court*. De functie van de *Tipstaff* ligt tussen die van een politiefunctionaris en een gerechtsfunctionaris. Hij heeft de bevoegdheid geforceerd toegang te verschaffen indien nodig. Hiervoor kan hij ook de politie inschakelen.

2.3.3 Rechtspositie van het kind

Het omgaan met het beginsel inzake het belang van het kind in HKOV zaken is complex aangezien het verdrag enerzijds dit belang wil dienen door het voorkomen van kindervervoering (het kind moet zo snel mogelijk terug naar het land van zijn/haar gewone verblijfplaats) en anderzijds ruimte wil bieden voor een uitzondering indien ernstige bezwaren bestaan tegen terugkeer (het verweer op basis van artikel 13b HKOV). Na de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van het Mens in *Neulinger en Shuruk v. Zwitserland* en *X v. Latvia* lijkt de afweging tussen deze twee belangen moeilijker te zijn geworden op basis van de toepassing van artikel 8 EVRM (het recht op familielevens).¹³² De *Neulinger* zaak leek een koerswijziging in te houden voor de *summary procedure* inzake het artikel 13b verweer door de eis te stellen dat het belang van het kind voorop staat en verder dat de nationale rechter een diepgaand onderzoek moet verrichten naar de gehele gezinssituatie, resulterend in een evenwichtige en redelijke waardering van ieders belangen. De *Supreme Court* van Engeland en Wales heeft hierover voor het eerst in korte tijd twee uitspraken gedaan. Beide zaken betroffen een ontvoering van jonge kinderen door de moeder en het verweer had betrekking op huiselijk geweld (en in de tweede zaak ook drugsmisbruik door de achtergebleven ouder) en de angsten en daaraan verbonden moeilijkheden van de moeder om met de kinderen terug te keren. De *Supreme Court* oordeelde in de eerste zaak dat de uitspraak van het EHRM in *Neulinger* geen wijziging brengt in de *summary procedure* zolang deze niet ‘willekeurig of mechanisch’ is. De uitzonderingen op de verplichting tot terugkeer zijn in principe gelimiteerd en hoeven geen extra interpretatie of ‘invulling’. Toch benadrukt de *Supreme Court* ook dat huiselijk geweld een gevaar is voor kinderen en dat zulke (onbewezen) beschuldigingen die niet geverifieerd kunnen worden, ertoe leiden dat het de focus in de zaak wordt; ‘de efficiëntie van beschermende maatregelen die het risico kunnen verlagen’. Naarmate het risico duidelijker is, ‘des te meer dient de bescherming efficiënt te zijn’.¹³³

¹³¹ *The England and Wales Model, ICACU*, mei 2014 onder E.

¹³² EHRM, *Neulinger v. Shuruk*, 06.07.2010 (Nr. 41615/07) en *X v. Latvia*, 13.12.2011 (Nr. 27853/09).

¹³³ Re E [2011] UKSC 27 (teruggeleiding). Bevestigd in de zaak Re S [2012] UKSC 10 (geen teruggeleiding). Uit de laatstgenoemde volgde: dat de beschermende maatregelen niet in een aparte hoorzitting dienen te worden vastgesteld (onderdeel van ‘overall assessment’), dat het gerecht in hoger beroep ervoor moet waken de discretie van het gerecht in eerste instantie te vervangen door zijn eigen discretie en verder dat het niet toepasselijk is met een diepgaand onderzoek naar alle welzijnsfactoren in een HKOV zaak.

De rechter heeft een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of het geleverde bewijs inzake het HKOV artikel 13b verweer, hieronder of evt. bezwaren van het kind zelf, voldoende zijn voor een beslissing of dat verder onderzoek noodzakelijk is. De rechter is niet gehouden aan verder onderzoek puur omdat gesteld wordt dat er bezwaren van het kind zijn.¹³⁴ In de meeste gevallen (en in toenemend mate) zal echter het kind van voldoende rijpheid (vanaf 6 jaar) worden gehoord door een CAFCASS medewerker (*Children and Family Court Advisory and Support Service*).¹³⁵ De CAFCASS is gesitueerd in de *High Court* en het kind wordt meestal gehoord binnen 2 weken.¹³⁶ Het komt niet vaak voor dat de rechter zelf met het kind spreekt maar dit is wel mogelijk. Bij uitzondering kan een psychiater het kind horen. Het kind zelf is als uitgangspunt geen procespartij en wordt dan ook niet zelfstandig vertegenwoordigt. Toch bestaat de mogelijkheid voor de rechter het kind als zelfstandige procespartij aan te merken. Het kind krijgt dan een voogd toegewezen. Deze voogd zal een advocaat (*solicitor*) aanwijzen voor het kind.¹³⁷ Een ouder kind krijgt evt. alleen een advocaat toegewezen. De rechter kan in een teruggeleidingsprocedure kinderbeschermingsmaatregelen opleggen wanneer er zorgen zijn, of duidelijk bewijs van risico's bestaan voor het welzijn van een kind. Op grond van de *Child Abduction and Custody Act 1985* heeft de rechter zelf de bevoegdheid om passende maatregelen te nemen in het belang van het kind, bijvoorbeeld om het kind tijdelijk uit huis te plaatsen.¹³⁸ Het komt echter niet vaak voor dat de rechter gebruik maakt van de bevoegdheid om een autoriteit hiervoor aan te wijzen.¹³⁹

2.3.4 Mediation

Mediation is in Engeland & Wales een steeds grotere rol gaan spelen in familierechtelijke procedures. Toch is mediation geen onderdeel van het formele traject bij teruggeleidingszaken.¹⁴⁰ De Ca verwijst alleen algemeen op deze mogelijkheid via de website en attendeert de advocaat van verzoeker op de mogelijkheden. Ook bij het aanhangig maken van de procedure of in de later volgende zitting (*directions hearing*) wordt niet standaard op de mogelijkheid van mediation gewezen.¹⁴¹ De verplichte informatiebijeenkomst (de *MIAM*) is niet verplicht in HKOV procedures. In Engeland & Wales lijkt de overheersende opvatting te zijn: ten eerste dat een procedure eerst aanhangig moet worden gemaakt ter verzekering van de positie van verzoeker (tegen vluchtrisico, tegen het verweer dat de achtergebleven ouder zou berusten in de situatie en mogelijke vertraging van de procedure) en ten tweede dat niet alle teruggeleidingszaken geschikt

¹³⁴ N. Lowe, M. Everall, M. Nicholls, *International Movement of Children, Law, Practice and Procedure*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2004, p. 497.

¹³⁵ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 21.

¹³⁶ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹³⁷ N. Lowe, M. Everall, M. Nicholls, *International Movement of Children, Law, Practice and Procedure*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2004, p. 497. N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 21-22. Interview advocaat, 15 mei 2014.

¹³⁸ Art. 5 Child Abduction and Custody Act 1985.

¹³⁹ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁴⁰ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 39.

¹⁴¹ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

zijn voor mediation vanwege de tegengestelde belangen van partijen.¹⁴² Het percentage zaken waarin de meenemende ouder meewerkte aan de terugkeer van het kind zonder rechterlijke uitspraak was in 2003: 9 %, in 2008: 13% en in 2011: 6% van het totale aantal zaken.¹⁴³

Hoewel mediation geen onderdeel is van het formele traject, staat Engeland & Wales wel bekend als een jurisdictie met een op HKOV gericht mediationtraject. Dit komt voornamelijk door het werk van *Reunite*.¹⁴⁴ *Reunite* is de voornaamste non-gouvernementele organisatie van het Verenigd Koninkrijk op het gebied van internationale kinderontvoering. *Reunite* adviseert ouders en anderen die te maken hebben met kinderontvoering.¹⁴⁵ Er is een 24-uurs telefonische advieslijn en er wordt een op HKOV gestructureerde wijze mediation aangeboden. Recentelijk heeft *Reunite* geïntervenieerd in de EHRM zaak *X v. Latvia* en in zaken voor de *Supreme Court*. *Reunite* heeft ook een belangrijke functie door mee te werken aan het formuleren van beleid op het gebied van kinderontvoering. Momenteel maakt zij onderdeel uit van een parlementaire groep die onderzoek doet naar de vraag of het ‘achterhouden’ van het kind strafrechtelijke gevolgen zou moeten hebben.¹⁴⁶ Op dit moment is alleen het overbrengen van een kind een strafbaar feit.¹⁴⁷

Bij *Reunite* werken 9 vaste medewerkers (een CEO, 5 case workers voor de advieslijn, 2 mediators en een administratief ondersteunende medewerker). Verder zijn er een aantal vrijwilligers, zelfstandige mediators en legal advisors aan *Reunite* verbonden. *Reunite* is voor een groot deel gefinancierd met overheidsmiddelen maar ontvangt ook andere middelen en doet zelf aan *fundraising*.

Door *Reunite* wordt advies en mediation aangeboden aan ouders en anderen die te maken hebben met kinderontvoering. Dit kunnen HKOV zaken en niet-HKOV zaken zijn en zelfs zaken waarvoor er geen jurisdictie is in Engeland & Wales. Het gestructureerde HKOV ofwel cross-border mediation traject houdt in dat dit in korte tijd plaatsvindt, meestal pas na de eerste ‘echte’ zitting (*directions hearing*) waar ook de tegenpartij (de meenemende ouder of diens advocaat aanwezig zijn). Er wordt gewerkt met 3 keer 3 uur sessies in het weekend. Er zijn ook mogelijkheden tot minder intensieve mediation trajecten bijvoorbeeld via Skype waar een of beide ouders in het buitenland zitten. Aan mediation zijn kosten verbonden. Deze zullen vaak gedekt zijn door rechtsbijstand (sinds april 2014). De mogelijkheid bestaat ook dat *Reunite* pro bono werkt bijvoorbeeld in een situatie waar de (meenemende) ouder geen rechtsbijstand krijgt vanwege te veel vermogen maar niet in staat is tot het betalen van de kosten. Het kind wordt niet

¹⁴² Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014. Interview *ICACU*, 15 mei 2014. Interview advocaat, 15 mei 2014. Interview *Reunite*, 14 mei 2014.

¹⁴³ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 9.

¹⁴⁴ *Reunite* heeft deelgenomen aan een mediation pilot in samenwerking met de Ca en gefinancierd door The Nuffield Foundation dat als een succes bestempeld werd. *Mediation In International Parental Child Abduction, The Reunite Mediation Pilot Scheme*, Reunite International Child Abduction Centre, October 2006, http://www.reunite.org/pages/mediation_pilot_scheme.asp.

¹⁴⁵ Als beide ouders in contact zijn met *Reunite* voor advies, is er een ‘Chinese muur’ tussen de *case workers*. Ze mogen niet met elkaar over de zaak spreken. Het is wel mogelijk dat de CEO meekijkt in beide zaken. Het is volgens *Reunite* van belang dat zij niet als ‘advocaten’ eindigen.

¹⁴⁶ Interview *Reunite*, 14 mei 2014.

¹⁴⁷ Child Abduction Act 1984, art. 1 and 2.

standaard in de mediation betrokken. Dit hangt af van hoe de mediator erover denkt, de leeftijd van de kinderen en andere relevante informatie over de zaak.¹⁴⁸ Als de mediation in een afspraak uitmondt moet deze opgenomen worden in de rechterlijke beschikking om uitvoerbaar te zijn.

Volgens *Reunite* is de achtergrond van de mediators minder belangrijk dan de ervaring met cross-border mediation. Het is niet vereist dat de mediators juristen of psychologen zijn. Wel vereist is dat de mediators ‘gespecialiseerd’ zijn. Er bestaan verschillende opleidings- en certificeringstrajecten voor mediators, maar dit is niet vereist. Voor de crossborder mediation pilot in 2006 werden 2 mediators opgeleid door de *Family Mediation Council*, een overkoepelende raad voor familie mediation organisaties. De latere *Reunite*-mediators werden voornamelijk door deze twee mediators getraind.¹⁴⁹

2.3.5 Doorlooptijden

Er wordt getracht dezelfde procedure te volgen voor HKOV verdragszaken en niet-verdragszaken.¹⁵⁰ Echter geldt voor verdragszaken en in het bijzonder voor Brussels *Ibis* zaken de termijn van 6 weken strikter hoewel aangevoerd kan worden dat onduidelijk is wanneer deze termijn begint te lopen.¹⁵¹ Voor Engeland & Wales wordt een termijn van 6 weken vanaf het formeel aanhangig maken van de procedure gehanteerd. Daarbij mag de procedure niet meer dan 21 dagen worden uitgesteld.

Uit het interview met de rechter van de *High Court* (eerste aanleg) blijkt dat de termijn van 6 weken vanaf de start van de procedure in de meeste zaken niet veel wordt overschreden in Engeland & Wales. Hij schatte dat ongeveer 20% van de zaken buiten de termijn vallen van gemiddeld 8-10 weken.

De *High Court* had 355 HKOV zaken in 2013 (inkomende en uitgaande – dit betrof maar een klein aantal uitgaande zaken).¹⁵² In 2013 waren er 646 zittingen inzake kindervertoezicht onder het HKOV (inclusief Brussels *Ibis*). Van deze zittingen werden er 424 afgedaan in minder dan een halve dag, 29 werd afgedaan in een halve dag, 90 in een dag, 87 in 2 dagen, 13 in 3 dagen, 1 in 4 dagen en 2 in 5 dagen.¹⁵³ Dit geeft een beeld van de benodigde zittingstijd maar geen beeld van de doorlooptijden van de procedure in eerste aanleg.

Uit een studie uit 2012 blijkt dat in er 2011 gemiddeld 4 zittingen (*directions hearings*) vooraf gaan aan de uiteindelijke zitting (*final substantive hearing*). Gemiddeld genomen vond de eerste

¹⁴⁸ Interview *Reunite*, 14 mei 2014. Interview mediator, 14 mei 2014.

¹⁴⁹ Z. D. Sustac and J. Walker, ‘The importance of training mediators on cross-border disputes’, *Best Practice Guide on the Use of Mediation in Cross-Border Disputes* 2014 (www.mediate.com).

¹⁵⁰ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁵¹ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 27.

¹⁵² De Ca registreerde 232 inkomende zaken voor dezelfde periode. De geconstateerde toename in het aantal zaken ontvangen door de Ca van in 2003: 142 naar, in 2011: 249 lijkt niet door te zetten.

¹⁵³ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

zitting (*directions hearing*) plaats 12 dagen nadat de zaak aanhangig was gemaakt. De gemiddelde doorlooptijd in 2011 in eerste aanleg was 74 dagen (ruim 10 weken).¹⁵⁴

2.4 Hoger beroep fase

2.4.1 De gerechtelijke instanties

Hoger beroep is mogelijk bij de *Court of Appeal* en vervolgens bij de *Supreme Court* beide gesitueerd in Londen.

2.4.2 Procedure

Hoger beroep is echter alleen mogelijk met toestemming van het gerecht in eerste of tweede aanleg (de *High Court* of de *Court of Appeal*). Toestemming wordt meestal verzocht en verleend bij het gerecht waar beroep is ingesteld. Voor toestemming in tweede aanleg is vereist dat er een echte kans bestaat op het winnen van de procedure of indien er een andere dwingende reden is.¹⁵⁵ Voor behandeling door de hoogste instantie, de *Supreme Court* is vereist dat er ‘*arguable points of law of general public importance*’ bestaan. Er is dus sprake van een beperkte toetsing van het toegepaste recht en in beginsel niet van de feiten.¹⁵⁶

Als hoger beroep wordt ingesteld kan schoring van de ten uitvoerlegging worden verzocht. Ook voor de procedure in tweede aanleg geldt dat de procedure een spoedeisende karakter heeft en dat er specifieke termijnen gelden.¹⁵⁷

2.4.3 Doorlooptijden

Voor de procedure in hoger beroep bij de *Court of Appeal* bestond in 2011 een gemiddelde doorlooptijd van 79 dagen (ruim 11 weken). De enige uitspraak van het *Supreme Court* in 2011 duurde 91 dagen gerekend vanaf de beslissing van de *Court of Appeal*.¹⁵⁸ Als wordt gekeken naar het gehele traject dan komen de gemiddelde doorlooptijden voor 2011 uit op: 3 dagen van ontvangst bij Ca tot doorsturing advocaat, 8 dagen van ontvangst bij advocaat tot aanhangig maken bij de *High Court*, 70 dagen van aanhangig maken tot uitspraak eerste aanleg, 79 dagen van uitspraak eerste aanleg tot uitspraak tweede aanleg en 91 dagen vanaf uitspraak tweede aanleg tot uitspraak *Supreme Court*, in totaal 251 dagen.¹⁵⁹

¹⁵⁴ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 11.

¹⁵⁵ *Civil Procedure Rules*, Rule 52.3 onder (6).

¹⁵⁶ The Supreme Court of the United Kingdom, *Practice Direction 3* onder 3.3.3. Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁵⁷ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁵⁸ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 12.

¹⁵⁹ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 13.

2.5 Teruggeleiding

De rechter beveelt de teruggeleiding in een teruggeleidingsbevel. Deze is uitvoerbaar bij voorbaat (bij hoger beroep kan verzocht worden om schorsing hiervan). Er kunnen verschillende voorwaarden en afspraken worden geïncorporeerd in het teruggeleidingsbevel, de zogenoemde ‘*undertakings*’. Als de meenemende ouder weigert met het kind terug te keren zal de verzoekende ouder het kind moeten ophalen of dit door anderen laten doen tenzij het kind oud genoeg is om zelf te reizen. De kosten van teruggeleiding vallen niet onder de rechtsbijstand. In de meeste gevallen leidt de terugkeer niet tot problemen. Als de meenemende ouder niet meewerkt of zelfs met de kinderen onderduikt is het gebruikelijk dat de advocaat van verzoeker een ‘*collection order*’ verzoekt bij de *High Court*. De Ca is beperkt actief inzake de teruggeleiding maar kan een coördinerende rol spelen tussen de relevante instanties.¹⁶⁰

2.6 Ervaringen van de betrokkenen

De procedure inzake inkomende verzoeken kinderontvoering en de rol van de Ca vertonen volgens de geïnterviewde geen grote problemen. De behandeling van deze zaken in Engeland & Wales wordt in het algemeen gezien als efficiënt. Dit geldt zowel voor de rol en uitvoering gegeven door de Ca als die van de bevoegde gerechten. Hierna volgt een aantal opmerkingen over twee specifieke onderwerpen die relevant zijn in het huidige debat over kinderontvoering in Engeland & Wales; mediation en rechtsbijstand.

2.6.1 Mediation

In Engeland & Wales lijkt de overheersende opvatting te zijn dat een procedure eerst aanhangig moet worden gemaakt ter verzekering van de positie van verzoeker (tegen vluchtrisico, berusting van de ontvoerde ouder en mogelijke vertraging van de procedure) en dat niet alle teruggeleidingszaken geschikt zijn voor mediation vanwege de tegengestelde belangen van partijen. Er wordt dan ook geen poging gedaan tot het bereiken van een minnelijke schikking in de voorfase, bijvoorbeeld door het sturen van een brief, naar de meenemende ouder vanuit de Ca. De geïnterviewde advocaat gaf aan ervaring te hebben met de Nederlandse praktijk waarbij een brief wordt gestuurd naar de meenemende ouder en vond dat deze zaak complex werd juist door het versturen van de brief (de meenemende ouder vluchtte na het ontvangen van de brief).¹⁶¹ Er wordt wel gewezen naar de mogelijkheden tot schikking/mediation in de brief aan de advocaat van de verzoekende partij.¹⁶² De vraag of een minnelijke schikking mogelijk is wordt dus in hoge mate overgelaten aan partijen zelf in overleg met hun advocaten. Ook op het moment dat de zaak aanhangig is gemaakt bij de *High Court* en de eerste echte zitting plaatsvindt (*directions hearing*)

¹⁶⁰ *The England and Wales Model, ICACU*, mei 2014 onder G.

¹⁶¹ Toch wordt het ook bekritiseerd dat er niet een meer actieve poging tot het bereiken van een minnelijke oplossing wordt verzocht, S. Armstrong, ‘Is the jurisdiction of England & Wales correctly applying the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction?’, *ICLQ*, 2002, Nr. 51, p. 427-435.

¹⁶² Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014. Interview *ICACU*, 15 mei 2014. Interview advocaat, 15 mei 2014. Interview *Reunite*, 14 mei 2014.

wordt niet standaard op de mogelijkheid gewezen.¹⁶³ Deze aanpak lijkt breed ondersteund te worden door alle partijen; de Ca, mediators, advocaten en rechters.

Vanuit de mediation praktijk en *Reunite* wordt sterk benadrukt dat niet alle zaken geschikt zijn voor mediation. Als men ‘*alleen het kind terug wil*’ is er geen ruimte voor mediation. Sommige verzoeken om teruggeleiding zien eigenlijk op omgang (de rechtsbijstandspositie van een verzoek om teruggeleiding is gunstiger dan een verzoek om omgang onder HKOV) en deze zaken zijn dan vaak wel geschikt voor mediation.¹⁶⁴ Ook zaken met een artikel 13b verweer (weigeringsgrond) worden als niet geschikt gezien.¹⁶⁵

2.6.2 Rechtsbijstand

De ongunstigere positie van de meenemende ouder ten opzichte van rechtsbijstand wordt door betrokken instanties en personen verschillend beoordeeld. Door de rechter werd dit als een knelpunt gezien in situaties waarbij de meenemende ouder zelf optreedt of vertegenwoordigd wordt door een minder ervaren advocaat.¹⁶⁶ Toch zijn de betrokken instanties zich er ook van bewust dat het systeem betaalbaar moet zijn.¹⁶⁷ *Reunite* wijst erop dat een te gunstige positie de werking kan hebben dat er ook in niet-haalbare zaken geprocedeerd worden.¹⁶⁸

¹⁶³ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁶⁴ Interview *Reunite*, 14 mei 2014.

¹⁶⁵ Interview mediator, 14 mei 2014. De mediator wijst op een zorgwekkende ontwikkeling waarbij steeds meer mediators zodanige zaken wel geschikt achten.

¹⁶⁶ Interview rechter *High Court*, 16 mei 2014.

¹⁶⁷ Interview advocaat, 15 mei 2014. Engeland & Wales blijkt de hoogste uitgaven te hebben voor rechtsbijstand ten opzichte van Frankrijk, Duitsland, België, Schotland, Ierland, Polen, Nederland en Finland, M. Barendrecht, L. Kistemaker, H.J. Scholten, R. Schrader, M. Wrzesinska, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, WODC 2014 onder 3.1.

¹⁶⁸ Interview *Reunite*, 14 mei 2014.

3. Zweden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de Zweedse procedure bij inkomende zaken internationale kinderontvoering beschreven.

In Zweden komen er relatief weinig inkomende zaken internationale kinderontvoering voor. Hierdoor heeft het onderwerp weinig aandacht in familierechtelijke handboeken en de overige literatuur. Navolgende informatie over de Zweedse procedure is voornamelijk gebaseerd op wetgeving (en commentaren), wetsgeschiedenis, procesreglementen en interviews.

3.1.1 Wetgeving

Zweden is sinds 1989 aangesloten bij 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 (Verdrag van Luxemburg) en sinds 1990 bij het Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Haags Kinderontvoeringsverdrag, HKOV). Gelijk met de inwerkingtreding van het HKOV, trad de Zweedse uitvoeringswet (*Lag (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttningen av barn*) en een aanvullende verordening (*Förordningen (1989:177) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttningen av barn*) in werking, die op beide verdragen zien. Naast het HKOV is het IVRK, het Haags Kinderbeschermingsverdrag en de Brussel IIbis Verordening van toepassing.¹⁶⁹

3.1.2 Recente ontwikkelingen

In 2009 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de Zweedse uitvoeringspraktijk.¹⁷⁰ Hieruit bleek dat er in de jaren voorafgaande aan de evaluatie sprake was van een toename van het aantal zaken. Dit werd verklaard door het toenemende aantal internationale relaties. Geconstateerd werd dat de doorlooptijd van 6 weken niet werd gehaald, in het bijzonder als het om niet-verdragslanden ging. Het Comité, dat verantwoordelijk was voor de evaluatie, oordeelde positief over de concentratie van rechtsmacht, omdat dit tot specialisatie leidde. Wat betreft de rol van de Ca, kwam het Comité tot de conclusie dat zij moeten blijven werken aan verbetering en meer efficiëntie van de uitvoeringspraktijk. Hoewel de Ca verschillende initiatieven neemt om de samenwerking met buitenlandse rechters te bevorderen en het contact met de Noordse Ca's goed is, zou meer inspanning verricht moeten worden om contacten te onderhouden met de overige buitenlandse Centrale autoriteiten. Daarnaast raadde het Comité aan om de informatie naar ouders toe te verbeteren, al gaven zij ook aan dat tijdens de evaluatie is gewerkt aan een Engelstalige brochure. Het Comité constateerde tot slot dat ouders problemen ondervonden met het vinden van ervaren advocaten en dat er behoefte bestond aan mediation.¹⁷¹

¹⁶⁹ Civilutskottet, *Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden, En uppföljning*, 2008/09:RFR 8, p. 13-14.

¹⁷⁰ Civilutskottet, *Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden, En uppföljning*, 2008/09:RFR 8.

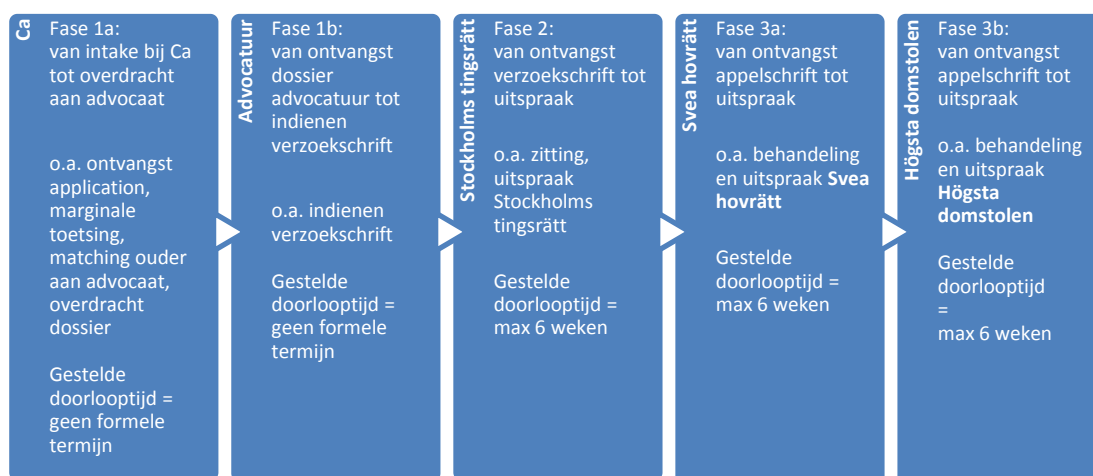
¹⁷¹ Civilutskottet, *Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden, En uppföljning*, 2008/09:RFR 8, p. 7-12.

Naar aanleiding van deze evaluatie heeft de Zweedse regering verslag gedaan van de acties die zijn ondernomen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren.¹⁷² Hierin werd aangegeven dat actief samenwerking werd gezocht met buitenlandse Centrale autoriteiten en rechters. Daarnaast is een handreiking verschenen over hoe kinderontvoeringszaken behandeld moeten worden en is er een informatiefolder geschreven voor ouders. Een werkgroep van het parlement adviseerde het parlement om hiermee te volstaan.¹⁷³

In de periode 2009-2011 stond ter discussie of de Ca niet langer een onderdeel van overheid zou moeten uitmaken, maar als zelfstandig orgaan verder moest gaan.¹⁷⁴ Uiteindelijk heeft de Zweedse regering ervoor gekozen om de situatie te handhaven, waardoor de Ca nog steeds onderdeel uitmaakt van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een belangrijk argument was dat de Ca ook verantwoordelijk is voor zaken waarbij een niet-verdragsland betrokken is, waardoor zeer nauwe samenwerking met dit ministerie vereist is.¹⁷⁵

3.1.3 De beoogde procedure in beeld

Figuur 6 De beoogde procedure in Zweden



3.1.4 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering

In 2013 registreerde de Ca 25 inkomende zaken internationale kinderontvoering. Dit waren uitsluitend verdragszaken. Het gerecht in eerste aanleg (*Stockholms tingsrätt*) geeft aan 20 tot 30 inkomende verdragszaken en ongeveer 5 niet-verdragszaken te behandelen per jaar. Aangezien de jurisdictie niet geconcentreerd is in niet-verdragszaken, is niet bekend hoeveel zaken er totaal in

¹⁷² Regeringen, *Regeringens skrivelse* 2011/12:65, 2 februari 2012.

¹⁷³ Konstitutionsutskottet, *Redegörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen m.m.*, Konstitutionsutskottets betänkande 2011/12:KU21.

¹⁷⁴ Regeringskansliet Utrikesdepartementet, *En myndighet för bortförda barn*, Ds 2010:16.

¹⁷⁵ Regeringen, *Regeringens skrivelse* 2011/12:65, 2 februari 2012, p. 6.

Zweden zijn. Strafrechtelijke zaken inzake internationale kinderontvoering zijn uitzonderlijk. Het gerecht in tweede aanleg ontving 11 zaken in 2013. Hiervan kregen de verzoekers in 4 zaken geen toestemming om te appelleren (*leave to appeal*), in 6 zaken werd deze toestemming wel gegeven en 1 zaak werd ingetrokken. In 2 van de 6 zaken die in hoger beroep gingen werd de uitspraak van het gerecht in eerste aanleg vernietigd. In hetzelfde jaar heeft het hoogste gerechtshof 2 zaken behandeld, in de jaren ervoor waren er echter lange tijd geen zaken die voor cassatie in aanmerking kwamen.¹⁷⁶

3.2 *Beginfase*

3.2.1 *De Centrale autoriteit en haar rol*

De Centrale autoriteit (*Centralmyndighet*) vormt een onderdeel van het Zweedse ministerie van Buitenlandse Zaken (*Utrikesdepartement*). Zij is verantwoordelijk voor inkomende en voor uitgaande zaken, zowel indien het verdragslanden betreft, als niet-verdragslanden.¹⁷⁷

De Ca valt binnen de sectie internationaal privaatrecht welke een van de drie secties is van de Afdeling voor consulaire zaken en civiel recht (*Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden*). De sectie internationaal privaatrecht heeft 6 medewerkers in dienst, van wie 4 medewerkers (3 casemanagers en 1 administratief ondersteuner) die zich onder andere bezighouden met internationale kinderontvoering. De casemanagers zijn allen jurist.¹⁷⁸

Naast uitvoering te geven aan het HKOV en het Verdrag van Luxemburg is de Ca eveneens verantwoordelijk voor het uitvoeren van het Haagse Kinderbeschermingsverdrag en de Brussel IIbis Verordening. Internationale kinderontvoeringszaken waarbij een niet-verdragsland betrokken is komen eveneens bij de Ca terecht. Bovendien houden zij zich bezig met andere IPR-aspecten, zoals vaderschapsregistraties in een internationale context. De Ca is echter niet verantwoordelijk voor internationale kinderadoptie.¹⁷⁹

De Ca neemt een neutrale positie in en heeft een coördinerende, bemiddelende en informerende rol. De Ca kan niet optreden als (proces) vertegenwoordiger van één van de partijen. De hoofdverantwoordelijkheid van de Ca bestaat slechts uit het in ontvangstnemen van verzoeken tot teruggeleiding van een kind. Het besluit of een kind terug moet naar het land van herkomst ligt bij de rechterlijke macht.¹⁸⁰ De Ca is niet verantwoordelijk voor het maken van vertalingen in inkomende zaken, maar zij verzoeken de buitenlandse Ca om documenten in het Engels aan te leveren. De Ca heeft wel een budget om bepaalde kosten van de achtergebleven ouder te vergoeden. In uitzonderlijke gevallen kan dit aangewend worden voor vertalingen, maar meestal wordt dit gebruikt voor reiskosten en de kosten voor teruggeleiding van het kind.¹⁸¹ De Ca heeft geen contact met de kinderen zelf in haar procedure. Om te voorkomen dat het kind aan nieuwe gevaren wordt blootgesteld (art. 7 lid 2 b HKOV), kan de Ca de betreffende

¹⁷⁶ Interview rechters *Svea hovrätt*, 20 mei 2014.

¹⁷⁷ Interview Ca, 21 mei 2014. Zie ook <http://www.government.se/sb/d/11446/a/118520>.

¹⁷⁸ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁷⁹ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁸⁰ Civilutskottet, *Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden, En uppföljning*, 2008/09:RFR 8, p. 59.

¹⁸¹ Interview Ca, 21 mei 2014.

jeugdbeschermingsinstellingen inlichten en de ouders doorverwijzen naar deze instanties. Zij dient echter zelf geen verzoek in bij de jeugdbeschermingsinstellingen.

3.2.2 Behandeling van de zaak

Intake

Een inkomende zaak begint meestal met het indienen van een terugleidingsverzoek bij de Ca. Ouders kunnen de Ca ook bellen of een e-mail sturen voor informatie (er is geen speciale advieslijn), waarna zij vaak gewezen worden op het aanvraagformulier voor een terugleidingsverzoek. Op de website van de Ca zijn standaardformulieren in verschillende talen beschikbaar voor de verschillende situaties: ontvoering vanuit een verdragsland, ontvoering vanuit een niet-verdragsland en zaken die onder de Brussel IIbis Verordening vallen.¹⁸² Er wordt in de procedure geen onderscheid gemaakt tussen verdragszaken en Brussel IIbis ontvoeringszaken.

Het formulier kan zowel door een individu (ouder/vertegenwoordiger) als door een instantie (bijvoorbeeld de buitenlandse Ca) worden ingediend. Het eerste contact is meestal met de buitenlandse Ca, dit heeft eveneens de voorkeur van de Zweedse Ca. De Ca controleert binnen enkele dagen of zelfs binnen 1 dag of aan alle voorwaarden is voldaan en stuurt een ontvangstbevestiging en algemene informatie over de relevante wetten, procedures en rechtsbijstand naar de verzoeker (ofwel de ouder zelf of de buitenlandse Ca).¹⁸³

Lokalisering en contact andere ouder

De Ca stelt vast waar het kind zich bevindt. Zij kan hiertoe het openbare bevolkingsregister raadplegen, maar aangezien voor de inschrijving van een kind de toestemming van beide ouders vereist is, staat een kind vaak niet geregistreerd. De Ca kan ook contact opnemen met andere overheidsinstanties, zoals de immigratiedienst en de autoriteit verantwoordelijk voor het uitkeren van sociale zekerheidsuitkeringen. Daarnaast heeft de Ca toegang tot het telefoonregister. Zij geven aan dat het lokaliseren van het kind meestal niet tot problemen leidt.

In het aanvraagformulier wordt aan de verzoeker de vraag voorgelegd of de Ca een brief zal sturen naar de meenemende ouder waarin gewezen wordt op de mogelijkheid om vrijwillig terug te keren en op de consequenties en procedures als een kind niet wordt teruggebracht naar het land van herkomst. Een dergelijke brief wordt dus niet automatisch gestuurd, maar slechts met goedkeuring van de achtergebleven ouder. Indien de Ca een brief stuurt, dan heeft de meenemende ouder 2 weken de tijd om te reageren, maar voor het vervolg van de procedure wordt niet op de reactie van de meenemende ouder gewacht. De ervaring van de Ca is dat in het overgrote merendeel van de gevallen de meenemende ouder niet vrijwillig meewerkt en dat er een rechtszaak volgt. Hoewel in de *Guide to Good Practice-Mediation* een belangrijke rol is weggelegd voor de Ca als het gaat om het verwijzen van ouders naar mediation,¹⁸⁴ geeft de Zweedse Ca hier geen gehoor aan. De mogelijkheden om voor mediation te kiezen zijn niet opgenomen in de informatie die de Ca verschaft aan de achtergebleven en meenemende ouder.

¹⁸² <http://www.government.se/sb/d/11446/a/118523>.

¹⁸³ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁸⁴ Zie deel II, 3.3.

3.2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand

Advocatuur

Indien de ouders er onderling niet uitkomen verwijst de Ca de zaak door naar een advocaat. De verzoekende partij ontvangt een lijst met advocaten. Advocaten hoeven niet aan bepaalde kwalificatiecriteria te voldoen en kunnen zelf een verzoek indienen om op deze lijst geregistreerd te worden.¹⁸⁵

Overdracht

In sommige gevallen neemt de Ca zelf contact op met een gespecialiseerde advocaat om te informeren of deze bereid is om de achtergebleven ouder te vertegenwoordigen. Vervolgens stuurt de Ca het dossier naar de advocaat en verschaft de verzoekende partij de contactgegevens van de advocaat. Een ouder is echter niet verplicht om zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat. Uit de interviews blijkt echter dat het niet vaak voor komt dat een ouder geen vertegenwoordiger heeft. Zowel de geïnterviewde advocaten als het gerecht in eerste aanleg geven te kennen dat het niet goed is voor een zaak indien één van partijen geen advocaat heeft. De rechtbank zal de ouders zonder vertegenwoordiger wijzen op het belang van een advocaat. Het is overigens niet ongebruikelijk dat de achtergebleven ouder een gespecialiseerde advocaat heeft (van de lijst van de Ca), terwijl de meenemende ouder een 'gewone' advocaat heeft.¹⁸⁶

De advocaat is verantwoordelijk voor het voorbereiden van de zaak en het indienen van het verzoek bij de rechtbank. Indien geen vertalingen zijn aangeleverd, is de advocaat verantwoordelijk hiervoor. De kosten hiervoor kunnen onder de rechtsbijstand vallen.

Rechtsbijstand

Zweden heeft een voorbehoud gemaakt ten aanzien van artikel 26 HKOV. Dit betekent dat Zweden 'slechts gehouden is tot betaling van de kosten verbonden aan de bijstand van een raadsman of een juridisch adviseur dan wel van de gerechtskosten, voor zover deze kosten kunnen worden gedekt door het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand'. Op grond van Zweeds recht hebben beide ouders, dus ook de achtergebleven ouder, recht op rechtsbijstand tegen gereduceerd tarief (het percentage varieert tussen de 2 en 40 %). Hiertoe dient (de vertegenwoordiger van) de ouders een verzoek in bij de rechtsbijstandsinstantie (*Rättshjälpsmyndigheten*) of bij het gerecht in eerste aanleg. Volgens de geïnterviewde rechter wordt er sneller een beslissing genomen in dit laatste geval.

Het recht op rechtsbijstand is afhankelijk van de volgende factoren:

- Een ouder heeft recht op rechtsbijstand indien deze geen verzekering heeft of zou moeten hebben (art. 9 lid 2 *Rättshjälpslag* (1996:1619)). Indien een ouder in een land buiten de EU woont, is alleen van belang of deze ouder geen verzekering heeft (art. 22c *Rättshjälpslag* (1996:1619)).
- Een ouder moet 1 uur juridisch advies hebben ingewonnen.
- Het inkomen van de ouder moet minder zijn dan 260.000 SEK (ong. 28.000 euro).
- Het vermogen van de ouder is van belang.

¹⁸⁵ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁸⁶ Interview rechters *Stockholms tingsrätt*, 21 mei 2014.

Rechtsbijstand dekt de kosten voor mediation, betekening en vertaling van documenten, kosten verbonden aan het lokaliseren van het kind, 100 uur advocaatkosten en griffiekosten (artt. 18 en 19 *Rättshjälpslag* (1996:1619)). Ook in hoger beroep en voor tenuitvoerleggingsprocedures kunnen de ouders een beroep doen op rechtsbijstand tegen gereduceerd tarief.

3.2.4 Doorlooptijden

Voor de eerste fase, van intake door de Ca tot en met de overdracht aan een advocaat, bestaat geen formele doorlooptijd, noch zijn er interne richtlijnen. In de praktijk heeft de Ca slechts een paar dagen nodig. Soms duurt het langer, meestal komt dit doordat de verstrekte informatie incompleet is.¹⁸⁷

3.2.5 Alternatieve wegen

De geïnterviewde advocaten geven aan dat hun cliënten in het merendeel van de gevallen zijn doorverwezen door de Ca. Een enkeling komt direct bij hen terecht.¹⁸⁸ De rechters geven eveneens aan dat in uitzonderlijke gevallen een teruggeleidingsverzoek direct bij de rechterlijke instantie wordt ingediend. De advocaat van de verzoekende partij of de rechterlijke instantie meldt dit vervolgens bij de Ca, mede omdat dit handig kan zijn voor het verkrijgen van vertalingen en voor het contact met de buitenlandse Ca.¹⁸⁹ In deze situatie ontvangt de meenemende ouder geen brief van de advocaat of de rechtbank waarin wordt verzocht om over te gaan tot vrijwillige teruggeleiding.

3.3 Gerechtelijke procedure in eerste aanleg

3.3.1 Het gerecht in eerste aanleg

Voor verdragszaken en niet-verdragszaken bestaan verschillende procedures. Terwijl op basis van de Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen*) de jurisdictie in verdragszaken geconcentreerd is in Stockholm en de procedure versneld wordt afgedaan, worden niet-verdragszaken beschouwd als een 'gewone' gezagszaak, waarop deze uitzonderingen niet van toepassing zijn. Het is mogelijk dat in een enkele zaak de Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen*) van toepassing wordt verklaard op een niet-verdragszaak, maar dit heeft tot op heden niet plaatsgevonden.¹⁹⁰

Sinds 2006 is de rechtsmacht om in Haagse kindervervoeringszaken te beslissen gecentraliseerd in Stockholm bij het *Stockholms tingsrätt* (gerecht in eerste aanleg).¹⁹¹ De doelstelling van de wetwijziging was om de effectiviteit en de kwaliteit van de behandeling van inkomende zaken te verhogen door de ervaring en kennis te centraliseren. De regering achtte dit wenselijk gezien het speciale karakter van deze zaken en de spoed die geboden is bij de behandeling ervan.

Bij het *Stockholms tingsrätt* zijn 10 rechters voor internationale kindervervoeringszaken. Deze rechters zijn familierechtsspecialisten, maar zijn niet specifiek gespecialiseerd in internationale

¹⁸⁷ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁸⁸ Interview advocaten, 8 mei 2014.

¹⁸⁹ Interview advocaten, 8 mei 2014.

¹⁹⁰ Interview Ca, 21 mei 2014.

¹⁹¹ Art. 13 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

kinderontvoering. De zaken worden beslist door 1 rechter en 3 lekenrechters.¹⁹² Indien beide partijen instemmen, kan de zaak ook worden afgedaan door alleen 1 rechter.

3.3.2 Procedure

De Ca treedt niet op als procesvertegenwoordiger. Dit betekent dat de achtergebleven ouder zelf, de buitenlandse Ca of een andere instantie de verzoekende partij van de gerechtelijke procedure is. De achtergebleven ouder is niet verplicht om op de zitting te verschijnen. Eventueel kan gebruik gemaakt worden van een video-conferentie, telefoon of een vertegenwoordiger. Als de achtergebleven ouder wel op zitting komt, kan gebruik gemaakt worden van een tolk. Deze kosten (video-conferentie, telefoon en/of tolk) komen voor rekening van de rechterlijke instantie. Het is mogelijk dat de zaak schriftelijk wordt afgedaan, zonder dat er een zitting plaatsvindt, maar dit is niet gebruikelijk.

De achtergebleven ouder dient te bewijzen dat sprake is van kinderonvoering, waarbij de rechter een lijdelijke rol heeft. De rechter kan partijen echter wijzen op fundamentele tekortkomingen in het bewijs, zeker indien dit kan leiden tot een overeenkomst tussen partijen.¹⁹³ Vervolgens is het aan de meenemende ouder om te reageren en tegenbewijs te leveren. Na de mondelinge zitting, wordt de uitspraak naar partijen en de Ca gestuurd.

3.3.3 Rechtspositie van het kind

Het kind is zelf geen procespartij, dus vertegenwoordiging van het kind is niet mogelijk. De rechter heeft wel een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of een kind gehoord moet worden.¹⁹⁴ Dit is afhankelijk van de leeftijd en rijpheid van het kind; een kind jonger dan 5/6 jaar oud wordt in de regel niet gehoord. De sociale autoriteiten (*sociala myndigheter*) zijn verantwoordelijk voor het horen van het kind en om zijn of haar mening aan de rechter kenbaar te maken. Om te verzekeren dat het horen van het kind niet leidt tot een vertraging van de procedure stelt de rechtbank een datum vast voor indiening van het verslag van het gesprek bij de rechter. De rechter is bevoegd om een kindbeschermingsmaatregel op te leggen. In de praktijk komt dit echter zelden voor.

3.3.4 Mediation

In de wet staat dat de rechter een maatschappelijk werker of andere persoon ('mediator') kan aanwijzen die moet proberen te bewerkstelligen dat de meenemende ouder bereid is tot vrijwillige teruggeleiding. Een dergelijke aanwijzing wordt slechts gegeven indien aannemelijk is dat het kind zal worden gebracht naar de achtergebleven ouder, zonder dat het proces hierdoor vertraging oploopt.¹⁹⁵ De respondenten van de Ca en het gerecht in eerste aanleg geven aan dat dit geen 'mediation' is in strikte zin, omdat het niet als uitgangspunt heeft dat ouders overeenstemming bereiken over een eigen oplossing, bijvoorbeeld dat het kind mag blijven en er een goede omgangsregeling wordt afgesproken. Het is slechts gericht op het bewerkstelligen dat de meenemende ouder vrijwillig meewerkt aan de teruggeleiding. Deze 'mediation' moet binnen 2 weken worden afgerond, tenzij de rechtbank op grond van bijzondere omstandigheden

¹⁹² Lekenrechters zijn gewone burgers die worden aangesteld voor 4 jaar en die ongeveer 1 zaak per maand hebben.

¹⁹³ Stockholm City Court, *Administration of Hague-cases*, 31-03-2014.

¹⁹⁴ Art. 17 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

¹⁹⁵ Art. 16 lid 1 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

goedkeuring geeft voor een langere periode.¹⁹⁶ Indien de rechter een mediator benoemt, dan komen de kosten voor mediation voor rekening van de staat. De geïnterviewde rechter geeft aan dat naar haar weten een dergelijke mediator niet wordt benoemd, maar dat zij bij voorkeur een zaak zelf probeert te bemiddelen als rechter. Naar haar inschatting komen partijen in ongeveer 20 tot 30% van de zaken tijdens de procedure tot overeenstemming.¹⁹⁷ Ook de twee geïnterviewde advocaten geven aan dat zij meer vertrouwen hebben in bemiddeling door een rechter, in bijzijn van de advocaten van partijen, dan in externe mediation.¹⁹⁸ Overeenstemming over het al dan niet teruggeleiden van het kind, kan in de beschikking worden opgenomen. Uitspraken of afspraken over een eventuele omgangsregeling moeten echter in een aparte familiezaak aanhangig worden gemaakt.

3.3.5 Doorlooptijden

Voor verdragszaken gelden andere doorlooptijden dan voor niet-verdragszaken. Verdragszaken volgen een versnelde procedure van 6 weken.¹⁹⁹ Op het moment dat een verzoek binnenkomt voor een verdragszaak, plant het gerecht een mondelinge zitting van een dag ongeveer 5 weken na indiening van het verzoek. Indien de advocaat van de meenemende ouder bekend is, dan wordt deze vooraf geconsulteerd. Het *Stockholms tingsrätt* heeft gemiddeld 7 dagen om de meenemende ouder op de hoogte te brengen. Vervolgens heeft de meenemende ouder 7 dagen om een verweer in te dienen, waarna de achtergebleven ouder 7 dagen heeft om het laatste bewijs aan te leveren. Na de mondelinge zitting heeft de rechter 1 week om tot een uitspraak te komen.²⁰⁰ Uit het interview met de Zweedse rechter en de *Country Profile* van de Haagse Conferentie blijkt dat deze termijnen in het merendeel van de zaken gehaald wordt.

Niet-verdragszaken daarentegen worden behandeld zoals gewone familie zaken. In dergelijke zaken kan het 9 tot 12 maanden duren voordat er een uitspraak is.

3.4 Hoger beroep fase

3.4.1 Het gerecht in tweede aanleg en het hoogste gerechtshof

Tegen een beschikking van het *Stockholms tingsrätt* staat hoger beroep open bij het gerecht in tweede aanleg (*Svea hovrätt*).²⁰¹ Dit gerecht is eveneens in Stockholm. Tegen een beslissing van het *Svea hovrätt* is cassatie mogelijk bij het hoogste gerechtshof (Högsta domstolen).

Het gerecht in tweede aanleg bestaat uit 8 afdelingen, 6 algemene en 2 speciale afdelingen. De kinderonvoeringszaken die onder het HKOV vallen worden behandeld door een van de twee speciale afdelingen. Deze afdeling is onder andere verantwoordelijk voor huur-, straf-, intellectuele eigendom-, arbitrage-, Brussel II bis zaken.²⁰² Zij zijn niet bevoegd in

¹⁹⁶ Art. 16 lid 2 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

¹⁹⁷ Interview rechters *Stockholms tingsrätt*, 21 mei 2014.

¹⁹⁸ Interview advocaten, 8 mei 2014.

¹⁹⁹ Art. 15 lid 2 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

²⁰⁰ Stockholm City Court, *Administration of Hague-cases*, 31-03-2014.

²⁰¹ Hoofdstuk 2, art. 6 Wet op het Procesrecht (*Rättegångsbalk* (1942:740)) jo. Förordning (1992:128) om hovrätternas domkretsar (Verordening (1992: 128) op de gerechtshof arrondissementen).

²⁰² Arbetsordning för Svea Hovrätt, Fastställt att gälla fr.o.m. 1 oktober 2013, p. 10.

kinderontvoeringszaken die niet-verdragslanden betreffen. Dergelijke zaken volgen de algemene procedure in gezagszaken.

De afdeling bestaat uit 10 rechters en 3 of 4 jongere rechters, die allemaal bevoegd zijn om Haagse kinderonvoeringszaken te behandelen. Een verdragszaak inzake kinderonvoering wordt altijd behandeld door 3 rechters.

Het hoogste gerecht heeft 16 rechters. Zij zijn allemaal bevoegd om internationale kinderonvoeringszaken te behandelen. Bij een dergelijke zaak zijn 5 rechters betrokken.

3.4.2 Procedure

Binnen 3 weken na de beschikking kunnen beide partijen in hoger beroep. Bij binnenkomst van een zaak betreffende inkomende kinderonvoering, wordt het dossier gemarkeerd (zowel op schrift als elektronisch) waardoor duidelijk is dat het om een versnelde procedure gaat.²⁰³

Om in hoger beroep te kunnen is toestemming nodig. Volgens de ervaring van de appelrechters wordt in bijna alle zaken een verzoek ingediend. Van toekenning is echter slechts sprake in de volgende gevallen:

- Indien er aanleiding is te twifelen over de juistheid van de beslissing van het gerecht in eerste aanleg.
- Indien het zonder een appel niet mogelijk is te beslissen over de correctheid van de beslissing.
- Indien het van belang is om nadere invulling te geven aan de wet ('precedent-zaak').
- Indien er andere uitzonderlijke redenen zijn.²⁰⁴

Indien een toestemming is toegekend, besluiten de rechters of er een mondelinge zitting zal plaatsvinden. Sinds 2009 jaar worden de getuigenverklaringen in eerste aanleg gefilmd, hierdoor is het niet meer nodig om een mondelinge zitting te hebben. In beginsel is de procedure dus schriftelijk, maar op verzoek van één van de partijen kan hiervan om speciale redenen worden afgeweken. De appelrechter verwijst partijen niet meer door naar mediation, maar zij proberen wel om de ouders tot overeenstemming te laten komen. Kinderen worden in deze procedure niet meer apart gehoord.²⁰⁵ Gedurende het hoger beroep kan de teruggeleiding uitgesteld worden, indien een van de partijen hierom verzoekt en de rechter hierover heeft beslist.

Binnen 4 weken kunnen partijen in cassatie gaan bij het hoogste gerechtshof (*Högste domstolen*).²⁰⁶ Ook hiervoor is toestemming vereist. Deze wordt slechts gegeven indien sprake is van een 'precedent-zaak' of van een procedurele fout.

3.4.3 Doorlooptijden

In de Zweedse uitvoeringswet is een doorlooptijd opgenomen van 6 weken voor de gerechtelijke procedure.²⁰⁷ Hoewel de wet niet expliciet weergeeft waar de 6 weken termijn precies betrekking

²⁰³ Arbetsordning för Svea Hovrätt, Fastställt att gälla fr.o.m. 1 oktober 2013, p. 11-12.

²⁰⁴ Hoofdstuk 49, art. 14 Wet op het Procesrecht (*Rättegångsbalk* (1942:740)).

²⁰⁵ Interview rechters *Svea hovrätt*, 20 mei 2014.

²⁰⁶ Hoofdstuk 55, art. 1 Wet op het Procesrecht (*Rättegångsbalk* (1942:740)).

²⁰⁷ Art. 15 Zweedse Uitvoeringswet (*Verkställighetslagen* (1989:14)).

op heeft, gaat het gerecht in tweede aanleg uit van een doorlooptijd van 6 weken voor ieder gerecht, dus 6 weken voor het *Stockholms tingsrätt*, 6 weken voor *Svea hovrätt* en 6 weken voor de *Högste domstolen*. De geïnterviewde appelrechters geven aan dat deze termijn gehaald wordt, indien een *leave of appeal* wordt afgewezen. Over het algemeen duurt een dergelijke periode 4 weken. Als er wel een *leave of appeal* is afgegeven dan duurt een zaak vaak langer dan 6 weken, met name als er bij wijze van uitzondering een mondeling zitting plaatsvindt. In een dergelijke situatie kan een zaak twee tot 3 maanden in beslag nemen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de partijen zelf, die om extra tijd verzoeken zodat zij nieuw bewijsmateriaal kunnen verzamelen. De appelrechters geven aan dat het bij het hoogste gerechtshof enkele maanden kan duren voordat besloten wordt of een *leave of appeal* wordt toegewezen. De zaak zelf kan vervolgens nog ongeveer een half jaar duren.

3.5 Teruggeleiding

In zaken waarin de meenemende ouder niet meewerkt aan de teruggeleiding, heeft de Ca de bevoegdheid om contact op te nemen met de politie of de sociale autoriteiten, zij heeft echter niet de mogelijkheid om hen te instrueren. Uit het interview met de Ca en met de rechter blijkt dat zij niet de indruk hebben dat ouders de einduitspraak niet naleven, maar dat de meeste ouders het kind vrijwillig teruggeleiden, indien dit door de rechter is uitgesproken. In een enkel geval duikt de meenemende ouder onder. De Ca geeft in het interview aan dat verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van die gevallen waarin geen vrijwillige teruggeleiding plaatsvindt. Zij zijn hierover in overleg met justitie en politie. Recentelijk heeft een reorganisatie plaatsgevonden bij de politie die tot meer centralisatie heeft geleid. Dit zal volgens de Ca al tot een belangrijke verbetering leiden. Indien de rechter heeft uitgesproken dat een kind terug moet naar het land van herkomst, kan de rechter instructies geven over hoe de teruggeleiding dient plaats te vinden en eventueel een boete opleggen aan de meenemende ouder, indien deze niet meewerkt. De rechter kan eveneens in de beslissing opnemen dat de politie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de uitspraak. De geïnterviewde rechter geeft aan dat het opleggen van een boete minder effectief is dan handhaving door de politie.

Heeft de rechter geen uitspraak gedaan over de tenuitvoerlegging, dan is een aparte procedure vereist. In een dergelijk proces is het niet meer mogelijk om inhoudelijk op de zaak in te gaan. Het is niet mogelijk om de meenemende ouder in hechtenis te nemen, tenzij het om een strafzaak gaat.

3.6 Ervaringen van de betrokkenen

De Ca is altijd stelselvertegenwoordiger geweest en is nooit opgetreden als procesvertegenwoordiger. Wel is de rol van de Ca verduidelijkt: het gaat niet om het adviseren maar om het informeren van partijen en het verzorgen van de overdracht aan de advocatuur. De geïnterviewde betrokkenen zijn positief over de concentratie van de rechtsmacht, omdat dit tot efficiëntie (snelheid) en specialisatie (juiste en strikte toepassing van de wet) leidt. Vóór de concentratie werd de 6-weken periode lang niet altijd gehaald. De twee rechters merken echter op dat een bijkomend probleem van de 6-weken procedure is dat bewijs vaak heel laat wordt aangeleverd, waardoor de mondelinge zitting niet altijd even ordentelijk verloopt. De twee

advocaten merken op dat ouders aangeven verbaasd te zijn over de korte duur van de procedure, hoewel zij het lang vinden om een of 2 weken te moeten wachten op een uitspraak. De advocaten vinden dat er door de versnelde procedure van 6 weken te weinig tijd is voor mediation of bemiddeling door de rechter. Naar hun mening zou het beter zijn om meer tijd in te plannen voor bemiddeling door de rechter, waarbij de beslissing op dezelfde dag kan worden gegeven. Dit heeft als voordeel dat een achtergebleven ouder maar een keer naar Zweden hoeft af te reizen.

4. Zwitserland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk van inkomende zaken internationale kinderontvoering van Zwitserland beschreven. Zwitserland is een federale staat met 26 kantons, die op bepaalde terreinen eigen wetten hebben. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op de wetgeving, jurisprudentie, een recentelijk verschenen proefschrift over dit onderwerp en overige literatuur en de interviews.

4.1.1 Wetgeving

Zwitserland geeft uitvoering aan het Verdrag betreffende burgerlijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen 1980 (hierna HKOV) middels een federale wet, de *Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen*²⁰⁸ (hierna *BG-KKE*). Daarnaast zijn het Verdrag van Luxemburg, het Haags Kinderbeschermingsverdrag en het IVRK van belang in zaken aangaande internationale kinderontvoering. Aangezien Zwitserland geen lid is van de EU is de Brussel IIbis Verordening niet van toepassing.

4.1.2 Recente ontwikkelingen

In 2007 werd de *BG-KKE* herzien welke op 1 juli 2009 in werking trad. De bedoeling van de herziening was het versnellen van het repatriëringsproces van het kind (om het gevaar van hernieuwde ontworteling bij terugkeer naar de gewone verblijfplaats te verkleinen en vervreemding van de achtergebleven ouder te voorkomen) en het bevorderen van een minnelijke schikking.²⁰⁹

De wijziging van de *BG-KKE* waarmee Zwitserland uitvoering geeft aan het HKOV was voor een belangrijk deel ingegeven door de wens om de doorlooptijden in zaken van internationale kinderontvoering sterk in te korten. In het eindrapport²¹⁰ uit 2006 van de commissie dat de basis voor de nieuwe *BG-KKE* heeft gevormd, is de keuze voor de hoogste kantonnale rechter uitgelegd. Het was nodig de duur van de procedure te verkorten, vandaar de keuze voor de feitelijke behandeling van een zaak door slechts één instantie. Gezien het feit dat het om een procedure gaat die in het *Bundesgericht* behandeld moet kunnen worden in hoger beroep, is gekozen voor de hoogste kantonnale rechter.

Het verkorten van de procedure werd als een urgente doelstelling beschouwd. In het eindrapport uit 2006 wordt verwezen naar parlementaire documenten over de duur van de procedure bij

²⁰⁸ Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen van 21 december 2007, SR/RS 211.222.32.

²⁰⁹ Persbericht, 'Entführte Kinder werden besser geschützt',

https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2009/ref_2009-03-09.html

²¹⁰ Eindrapport Eidgenössische Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kindeentuehrungen/ber-expertenkommission-d.pdf>, p. 27.

internationale kinderontvoering; deze bedroeg in 1998 namelijk gemiddeld 9 tot 12 maanden.²¹¹ In 2006 ging het, naar aanleiding van meer recente uitspraken van het *Bundesgericht* over zaken die zo'n 10 maanden duurden. Dit betrof zaken die eerst via twee kantonale gerechten gingen en vervolgens bij het *Bundesgericht* terecht kwamen. De in artikel 11 HKOV vereiste termijn van 6 weken werd in de regel wel gehaald door het *Bundesgericht* maar niet door de lagere instanties.²¹² Al in 1998 werd door de *Bundesrat* gewezen op de mogelijkheid van de beperking van de kantonale instanties (van 2 tot 1) om de duur van het proces aanmerkelijk te verkorten. De commissie heeft hier in haar eindrapport sterk op aangedrongen²¹³ en dit is uiteindelijk dan ook vastgelegd in de wet. In de literatuur²¹⁴ wordt aangegeven dat de effecten van de ingevoerde wetswijziging op de duur van de procedure nog nader moeten worden onderzocht. Hoewel de rechtsmacht nu gecentraliseerd is bij het *Obergericht*, in plaats van bij de verschillende gerechten in eerste aanleg, zijn er toch nog 26 instanties die in eerste aanleg bevoegd zijn (in ieder kanton 1).

Overigens is sinds 2011 sprake van federale wetboeken voor het civiele procesrecht en het strafprocesrecht; daarvoor gold voor deze terreinen kantonnaal procesrecht.²¹⁵ Wel werd vóór 2011 in feite al een *summarisches Verfahren* toegepast in zaken van internationale kinderontvoering, maar dan door een lagere kantonale rechtbank. Deze procedure was in andere kantons vóór 2011 ongeveer hetzelfde vormgegeven als in Bern.²¹⁶

4.1.3 De beoogde procedure in beeld

De onderstaande figuur geeft in het kort de procedure en de doorlooptijden weer voor inkomende zaken in Zwitserland.

²¹¹Eindrapport Eidgenössische Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kindesentfuehrungen/ber-expertenkommission-d.pdf>, p. 38.

²¹²[Eindrapport Eidgenössische Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen, https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kindesentfuehrungen/ber-expertenkommission-d.pdf](https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kindesentfuehrungen/ber-expertenkommission-d.pdf), p. 38.

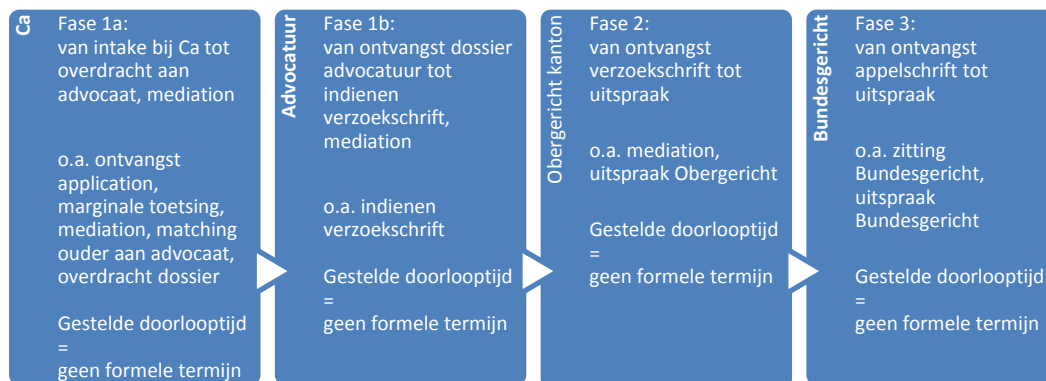
²¹³Eindrapport Eidgenössische Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/kindesentfuehrungen/ber-expertenkommission-d.pdf>, p. 39.

²¹⁴Mazenauer, L. *Internationale Kindesentführungen und Rückführungen. Eine Analyse im Lichte des Kindeswohls*, Zürich: Schulthess Verlag 2012, p. 26.

²¹⁵Interview rechter *Obergericht* Bern 23 juni 2014.

²¹⁶Interview rechter *Obergericht* Bern 23 juni 2014.

Figuur 7 Beoogde procedure in Zwitserland



4.1.4 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering

De Ca ontving de afgelopen jaren rond de 30 inkomende zaken internationale kinderontvoering (33 in 2011, 25 in 2012 en 37 in 2013). Over het aantal rechtszaken zijn alleen cijfers beschikbaar over 2011 en 2012. In 2011 waren er 11 zaken en in 2012 waren er 16 zaken in eerste aanleg. In beide jaren waren er 4 hoger beroep zaken, die uiteindelijk allemaal verworpen werden.

4.2 Beginfase

4.2.1 De Centrale autoriteit en haar rol

In Zwitserland vormt de federale Centrale autoriteit (*Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Kindesentführungen*) een onderdeel van het *Bundesamt für Justiz*, oftewel het federale bureau voor justitie. Deze instantie maakt deel uit van het federale ministerie voor Justitie en Politie, (*Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*). Het *Bundesamt für Justiz* heeft verschillende taken, waaronder het vertegenwoordigen van Zwitserland in tal van internationale organisaties. Hoewel de verschillende kantons in Zwitserland ieder een eigen kantonale Ca hebben, zijn deze slechts bevoegd in zaken aangaande adoptie, kinderbescherming en volwassenenbescherming.²¹⁷ Op het gebied van internationale kinderontvoering heeft slechts de federale Ca bevoegdheden.²¹⁸ Wanneer hierna gesproken wordt van de Ca, betreft dit altijd de federale instantie.

Binnen het *Bundesamt für Justiz* werken 11 juristen op de afdeling internationaal privaatrecht, van wie 5 op het gebied van het internationaal familierecht. Een van de 5 juristen staat aan het hoofd van de dienst. Zij worden ondersteund door 2 part-time administratieve krachten en regelmatig door een stagiair.²¹⁹

²¹⁷ Adoptieverdrag, Haagse Conventie van 1996 (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 alsmede van de verordening; Haagse conventie van 2000 (Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen).

²¹⁸ Deze verdeling van bevoegdheden is vastgelegd in artikel 1 en 2 BG-KKE.

²¹⁹ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

De federale Ca is verantwoordelijk voor de taken zoals vastgelegd in het HKOV. Zij heeft echter geen bevoegdheden in zaken die niet-verdraglanden betreffen. Daarnaast heeft de Ca een adviserende rol bij kwesties op het gebied van het internationale familierecht. Het *Bundesamt für Justiz* wordt namelijk gezien als de competente instantie om federale juridische vragen te beantwoorden.²²⁰

De Ca heeft een informerende en adviserende rol, maar treedt niet op als procesvertegenwoordiger.²²¹ Zij heeft ook nooit deze verantwoordelijkheid gehad.²²² De Ca betreft het kind niet in de procedure. In uitzonderlijke, zeer dringende gevallen kan de Ca wel een verzoek indienen bij de bevoegde rechterlijke instantie tot het opleggen van kindbeschermingsmaatregelen.²²³ Dit betekent niet dat in dergelijke gevallen ook een verzoek tot terugkeer wordt ingediend; de Ca vraagt dan enkel om de beschermende maatregelen in het belang van het kind. Van deze bevoegdheid wordt weinig gebruik gemaakt, aangezien meestal gewacht wordt tot de aanwijzing van een advocaat die zowel het verzoek tot terugkeer als het verzoek tot oplegging van kindbeschermingsmaatregelen kan doen. In 2013 heeft de Ca bijvoorbeeld eenmaal een zodanig verzoek ingediend bij een rechtbank.²²⁴

4.2.2 Procedure

Intake

Bij inkomende zaken van internationale kinderontvoering kan de achtergebleven ouder zich richten tot de Ca in zijn of haar eigen land, dan wel direct contact opnemen met de Ca van Zwitserland. Het contact met de Ca kan verlopen via een formulier op de website, telefonisch of per fax. Telefonisch is de Ca alleen bereikbaar tijdens kantooruren (tussen 8.30 en 12.00 uur en tussen 14.00 en 17.00 uur). Voorheen was er een piketdienst beschikbaar tijdens de avonden en in de weekenden. Van deze dienst werd weinig gebruik gemaakt en diens gevolg is deze afgeschaft. In noodgevallen nemen ouders veelal contact op met de politie.²²⁵ Indien een aanvraag wordt ingediend wordt eerst nagegaan of deze compleet is. Indien dit niet het geval is, stuurt de Ca een verzoek om de ontbrekende documenten op te sturen. Daarnaast wordt de aanvrager geïnformeerd over de procedure die in Zwitserland wordt gevolgd. Een brochure over kinderontvoering wordt opgestuurd, evenals informatie over mediation.

Lokalisering en contact andere ouder

Tegelijk met het verstrekken van informatie aan de aanvrager worden stappen ondernomen om het kind te lokaliseren. In veel gevallen levert dit geen problemen op. Hiervoor worden inlichtingen gevraagd aan de verzoekende ouder, die bijvoorbeeld weet waar de familie van de meenemende ouder woont. Verder kan relatief gemakkelijk gebruik worden gemaakt van het bevolkingsregister en andere informatie van overheidsinstanties (bijvoorbeeld op het gebied van sociale

²²⁰ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²²¹ Brochure Internationale Kinderontvoering,

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/kindesentfuehrung/bro-kindsentfuehrung-d.pdf>

²²² Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²²³ Art. 6 lid 2 BG-KKE.

²²⁴ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²²⁵ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

voorzieningen of immigratie). Indien het adres door de Ca niet te achterhalen is, wordt de politie verzocht een onderzoek te starten.

In eerste instantie wordt alleen de verzoekende ouder geïnformeerd over de mogelijkheden tot mediation. Deze wordt daarnaast altijd expliciet medegedeeld dat, zelfs indien een mediation gaande is, hij of zij te allen tijde een gerechtelijke procedure kan beginnen. Indien de verzoekende ouder akkoord gaat om mediation te beginnen wordt ook de meenemende ouder over deze mogelijkheid geïnformeerd. Dit gebeurt normaliter door het versturen van een brief met informatie, waarbij een brochure wordt meegestuurd. Deze brief betreft zowel de mogelijkheid tot mediation als een beschrijving van de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer van (de meenemende ouder en) het kind.²²⁶ Bovendien wordt een deadline voor het vrijwillig laten terugkeren van het kind of het starten van een mediationprocedure opgenomen. Deze deadline bedraagt 10 dagen.²²⁷ De Ca wacht vervolgens tot de meenemende ouder met hen in contact treedt; indien een telefoonnummer bekend is, kan de Ca na enkele dagen ook zelf het initiatief tot contact nemen. Uit het interview met de Ca blijkt dat over het algemeen de meenemende ouder meer geneigd is om in te stemmen met mediation dan de verzoekende ouder.²²⁸

Mediation

In Zwitserland is uitdrukkelijk gekozen voor de mogelijkheid van het opstarten van een bemiddelingsprocedure of mediation voor de inleiding van de gerechtelijke terugkeerprocedure. Deze bevoegdheid berust bij de Ca en is gebaseerd op artikel 4 *BG-KKE*. Bemiddeling of mediation is hoe dan ook verplicht. Wanneer de Ca daartoe geen initiatief heeft genomen, zal de rechter eerst moeten proberen de zaak via bemiddeling of mediation op te lossen. Dit is geregeld in artikel 8 *BG-KKE*. In de praktijk blijkt echter dat mediation voorafgaande aan de gerechtelijke procedure niet heel gebruikelijk is (zie 4.2.5 alternatieve wegen)

Op grond van artikel 3 *BG-KKE* dient de Ca een netwerk op te zetten van deskundigen en instituten, die voor voorlichting, bemiddeling en mediation kunnen zorgen, het kind kunnen vertegenwoordigen en indien nodig met spoed zullen handelen. In Zwitserland treden zowel private mediators op als ook mediators binnen gerechtelijke procedures (bijvoorbeeld genoemd in artikel 297 lid 2 *Zivilprozessordnung*) en mediators van non-gouvernementele organisaties.²²⁹ Na invoering van de *BG-KKE* in 2009 heeft de Zwitserse tak van de *International Social Service* (hierna *ISS*) anderhalf jaar lang als netwerk gefungeerd. Op grond van artikel 3 paragraaf 2 *BG-KKE* was de *ISS* hiertoe gemandateerd door de Ca. Dit gebeurde overeenkomstig de bedoeling van de commissie die de *BG-KKE* heeft opgesteld.²³⁰ Na deze periode heeft de Ca het mandaat beëindigd, om vervolgens het netwerk zelfstandig op een minder gestructureerde wijze te organiseren. Het netwerk bestaat nu uit een informele lijst, samengesteld op basis van goede ervaringen met mediators. Er worden geen formele vereisten gehanteerd omtrent de kwalificatie van mediators of de wijze waarop ze de mediation uitvoeren. De mediators in het netwerk van de Ca hebben eerder met zaken van internationale kinderontvoering gewerkt en weten daardoor wat van hen verwacht wordt. De zaak gaat over het algemeen naar een mediator die er snel mee aan

²²⁶ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²²⁷ Country profile Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 15.

²²⁸ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²²⁹ Country profile Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 45.

²³⁰ Interview *International Social Service*, 24 juni 2014.

het werk kan gaan. Daarnaast is de talenkennis van de mediator soms beslissend. Zo heeft de Ca in het verleden gebruik gemaakt van een mediator die weliswaar niet in het netwerk was opgenomen, maar wel over de benodigde kennis van het Tsjechisch beschikte om te mediation met de ouders uit te kunnen voeren.²³¹ De lijst is hoofdzakelijk voor intern gebruik, maar op verzoek kan een rechtbank deze lijst ook ontvangen. Het netwerk is vrij klein, en zeker kleiner dan in het begin.

De ervaring leert dat 2 tot 5 mediators en kindertegenvertegenwoordigers per taalgebied in Zwitserland voldoende zijn om de werklast goed te verdelen.²³² De mediators in het netwerk van de Ca kunnen zowel psychologen als advocaten zijn. Meestal wordt gebruik gemaakt van advocaten, aangezien zaken van internationale kindervervoering juridisch vrij complex zijn. Over het algemeen is slechts één mediator aanwezig bij zaken van internationale kindervervoering. De Ca heeft hiermee goede ervaringen, ook op basis van praktische overwegingen (financiën en planning). Het aanwijzen van 2 mediators is overigens niet onmogelijk. Als een zaak bijvoorbeeld aan de *ISS* wordt toegewezen, kan deze indien gewenst 2 mediators aannemen voor een zaak. *ISS* hanteert een interdisciplinaire benadering, waarbij verschillende professionals voor een zaak worden ingezet. De mediators die voor de *ISS* werken, zijn allemaal getraind en ook specifiek binnen de juridische context van het HKOV en de *BG-KKE*.²³³ Recent heeft de *ISS* geen zaken van internationale kindervervoering behandeld, omdat deze zaken vaak niet via de Ca binnenkomen. Wel bestaat binnen de *ISS* nog steeds de overtuiging dat het goed zou zijn iedere zaak afzonderlijk af te wikkelen, met gebruik van zogenaamde *care teams* volgens bovengenoemde interdisciplinaire benadering.

Indien gebruik wordt gemaakt van mediation bepaalt de mediator zelfstandig of de kinderen een rol spelen binnen de mediation en zo ja, welke rol. Iedere mediator heeft een persoonlijke voorkeur over de wijze van betrekken van kinderen in de procedure. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat kinderen in zaken van internationale kindervervoering regelmatig zeer jong zijn.²³⁴

Bij een succesvolle mediation - de ouders komen tot overeenstemming - is de volgende stap afhankelijk van de vraag of het kind in Zwitserland blijft of teruggaat naar het land van herkomst. Wanneer het kind in Zwitserland blijft, moet een rechter de overeenkomst van de ouders homologeren. Vervolgens is de overeenkomst geldig binnen Zwitserland. Wanneer het kind terugkeert naar het land van herkomst, moeten de advocaten van de ouders een manier vinden om de overeenkomst te laten erkennen in dat land. Dit kan bijvoorbeeld door de beslissing te laten registreren of om erkenning te vragen, afhankelijk van het daar geldende systeem.²³⁵

²³¹ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²³² Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²³³ Interview *International Social Service*, 24 juni 2014.

²³⁴ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²³⁵ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

4.2.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand

Advocatuur en overdracht

De ouders moeten zelf zorgen voor procesvertegenwoordiging, maar zij worden door de Ca wel voorzien van een lijst met advocaten.²³⁶ Op basis van deze lijst wordt een suggestie gedaan aan de ouders omtrent geschikte advocaten; daarnaast wordt altijd vermeld dat partijen zelf een advocaat mogen kiezen, en wordt verwezen naar de site van de *Swiss Law Association* waar alle Zwitserse advocaten te vinden zijn. Het gebeurt ook wel dat ouders rechtstreeks naar een advocaat gaan of door de *ISS* naar een advocaat verwezen worden.²³⁷ De advocaten in zaken van internationale kinderontvoering hoeven niet gespecialiseerd te zijn.²³⁸ Overigens is procesvertegenwoordiging wel verplicht in de procedure tot terugkeer.²³⁹

Rechtsbijstand

Parallel aan het verzoek tot terugkeer, kan de advocaat een verzoek om rechtsbijstand indienen. De rechtsbijstandsregeling verschilt per kanton. In sommige kantons is de rechter die de zaak behandelt verantwoordelijk voor dit verzoek, terwijl het elders door een administratieve instantie afgehandeld wordt.

Wat betreft de kosten is in artikel 14 *BG-KKE* vastgelegd dat artikel 26 HKOV en artikel 5 paragraaf 3 van het Verdrag van Luxemburg van toepassing zijn op de kosten voor bemiddeling en mediation, evenals op de kosten van de gerechtelijke en executoriale procedure. Dit betekent dat de Ca en andere publieke diensten in Zwitserland partijen niet laten betalen voor de kosten van het toepassen van de procedure inzake internationale kinderontvoering (uitgezonderd de kosten voor het feitelijk terugsturen van het kind). Daarnaast kunnen de kosten voor rechtsbijstand worden vergoed, indien partijen niet voldoende inkomen hebben.

De geïnterviewde rechter uit Bern geeft aan dat in verband met de wederkerigheid, het verzoek omtrent rechtsbijstand voor de achtergebleven ouder verschillend wordt behandeld afhankelijk van de vraag of het land van herkomst een voorbehoud bij artikel 26 HKOV (ten aanzien van rechtsbijstand) heeft gemaakt.²⁴⁰ Indien het land van herkomst een voorbehoud heeft gemaakt wordt het verzoek van een achtergebleven ouder om rechtsbijstand getoetst op grond van het inkomen en de haalbaarheid (*means and merits tested*). Indien een dergelijk voorbehoud niet is gemaakt vindt alleen een toets op grond van de haalbaarheid plaats; normaal gesproken houdt dit in dat de kosten van de ouder vergoed worden. Een verzoek van de meenemende ouder voor het verkrijgen van rechtsbijstand wordt getoetst op grond van het inkomen en de haalbaarheid. Ouders hebben recht op bijstand, indien zij minder dan 3000 Zwitserse frank (ong. 2500 euro) te besteden hebben.

De geïnterviewde advocaat uit Genève wijst erop dat de toevoeging die zij ontvangen voor HKOV-zaken hetzelfde is als voor nationale zaken. De kosten van vertalingen worden niet

²³⁶ Country profile Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 18.

²³⁷ Interview advocaat, 25 juni 2014.

²³⁸ Interview advocaat, 25 juni 2014.

²³⁹ Country profile Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 17.

²⁴⁰ Zie ook Mazenauer, L. *Internationale Kindesentführungen und Rückführungen. Eine Analyse im Lichte des Kindeswohls*, Zürich: Schulthess Verlag 2012, p. 41.

vergoed. De toevoeging voor advocaten varieert tussen de 125 en 200 Zwitserse francs per uur en wordt voor maximaal 10 uur uitgekeerd.²⁴¹

De Ca geeft aan ongeveer 2500 Zwitserse frank (ong. 2000 euro) voor 10 uur mediation te vergoeden mits ouders aantonen dat zij beperkte middelen hebben. Over het algemeen hebben ouders recht op vergoeding van mediation als ze naar Zwitsers recht ook aanspraak zouden kunnen maken op rechtsbijstand. Dit is het uitgangspunt, maar de Ca hanteert een flexibel systeem. Volgens de Ca lijkt dit systeem goed te werken. Over het algemeen verzoeken alleen ouders die duidelijk onvoldoende middelen hebben om een vergoeding voor mediation. Indien de vergoeding wordt toegekend, betaalt de Ca de mediation uit het budget dat door de federale overheid ter beschikking is gesteld. Tot op heden is dit budget toereikend gebleken. De kosten worden niet gedekt door het stelsel van rechtsbijstand, aangezien dat te ingewikkeld zou worden door de verschillende regelingen op kantonnaal niveau.²⁴²

4.2.4 Doorlooptijden

De Ca hanteert geen formele doorlooptijd. Zij geven aan ernaar te streven binnen 2 of 3 dagen te reageren.

4.2.5 Alternatieve wegen

De meeste zaken komen bij de Ca terecht via een buitenlandse Ca, waartoe de achtergebleven ouder zich heeft gewend. Het komt niet vaak voor dat een achtergebleven ouder zich rechtstreeks tot de Ca wendt in inkomende zaken van internationale kindervervoering. De achtergebleven ouder heeft echter ook de mogelijkheid om de stap bij de Ca over te slaan en direct een verzoek tot terugkeer in te dienen bij de bevoegde rechterlijke instantie.²⁴³ Indien onmiddellijk de rechter wordt ingeschakeld moet het *Obergericht* de Ca daarvan op de hoogte stellen.²⁴⁴ Nadat een verzoek is binnengekomen, informeert het *Obergericht* de meenemende ouder dat een procedure gestart is en dat de ouder het recht heeft zijn of haar standpunt naar voren te brengen. De Ca is echter verantwoordelijk voor het informeren van de meenemende ouder omtrent de mogelijkheid van een vrijwillige terugkeer.²⁴⁵

Mediation voordat een gerechtelijke procedure wordt gestart is in lang niet alle zaken aan de orde. In 2011 waren er bij de Ca 34 inkomende zaken van internationale kindervervoering; in 3 hiervan werd mediation toegepast vóór de gerechtelijke procedure, waarbij het in 2 gevallen tot een volledige overeenkomst kwam. In 2012 waren er 25 inkomende zaken; in 2 gevallen werd mediation toegepast, allebei zonder het gewenste resultaat.²⁴⁶ Mediation wordt dus niet standaard toegepast in de fase voorafgaand aan een eventuele rechtszaak.

²⁴¹ Interview advocaat, 25 juni 2014.

²⁴² Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²⁴³ Brochure Internationale Kinderontvoering,

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/kindersentfuehrung/bro-kindsentfuehrung-d.pdf>.

²⁴⁴ Art. 8 BG-KKE.

²⁴⁵ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁴⁶ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

4.3 *Gerechtelijke procedure in eerste aanleg*

4.3.1 *Het gerecht in eerste aanleg*

Het gerecht dat bevoegd is tot het beoordelen van een verzoek tot terugkeer van het kind in zaken waarbij een verdragsland betrokken is, is het hoogste gerecht van het kanton, het *Obergericht*, waar het kind feitelijk verblijft op het moment van het indienen van het verzoek.²⁴⁷ Normaliter behandelt het *Obergericht* enkel zaken in hoger beroep; in zaken van internationale kinderontvoering fungeert het echter als rechterlijke instantie van eerste aanleg. In niet-HKOV zaken wordt een zaak in eerste aanleg behandeld door een lager kantonnaal gerecht.²⁴⁸

Met inachtneming van de federale richtlijnen mag ieder kanton het eigen gerechtelijk systeem vormgeven. Onderstaande informatie geldt voor het *Obergericht* te Bern. Het *Obergericht* heeft een civiele en een strafrechtelijke sectie. In totaal (dat wil zeggen voor beide secties) werken er op het *Obergericht* 22 rechters; samen vervullen zij 21 fulltime posities (4 rechters werken parttime). Op de civiele sectie zijn 14 rechters werkzaam, die gezamenlijk 10,5 fulltime posities vervullen. Er zijn geen rechters die specifiek werkzaam zijn op het gebied van het familierecht of internationale kinderontvoering.²⁴⁹

4.3.2 *Procedure*

In zaken van internationale kinderontvoering geldt een speciale procedure, het zogenaamde *summarische Verfahren*.²⁵⁰ De inhoud van het *summarische Verfahren* is vastgelegd in artikel 252 en verder, met name artikel 254, van de *Zivilprozessordnung*. In deze specifieke procedure wordt gebruik gemaakt van beperkte vormen van bewijs. In het algemeen worden geen getuigen of deskundigen gehoord. Ook het horen van de partijen gebeurt in beginsel niet. Het idee achter het *summarische Verfahren* is dat voor een verkorte procedure, die binnen 6 weken afgerond moet zijn, niet het volledige bewijsaanbod gebruikt kan worden. Uiteindelijk is het de rechter die beslist welk bewijs gebruikt kan worden in de procedure.²⁵¹

In andere zaken is het *Obergericht* de kantonnale instantie van hoger beroep. Hierdoor worden procedures voor het *Obergericht* normaliter schriftelijk gevoerd. Dit geldt ook in kinderontvoeringszaken. Aangezien in zaken van internationale kinderontvoering het *Obergericht* de rechter van eerste aanleg is, zou het naar de mening van de geïnterviewde rechter goed zijn indien een hoorzitting zou plaatsvinden. Het zou naar zijn mening, mede gelet op het tijdsbestek, efficiënter zijn om een hoorzitting te organiseren en vervolgens te beslissen.²⁵²

Indien het *Obergericht* een beslissing heeft genomen in een zaak, kan op grond van artikel 13 *BG-KKE* een verzoek worden gedaan deze beslissing te herzien indien sprake is van gewijzigde omstandigheden. Deze mogelijkheid tot wijziging is specifiek voor zaken van internationale

²⁴⁷ Art. 7 BG-KKE.

²⁴⁸ Daarvan zijn er in Bern vier.

²⁴⁹ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁵⁰ Art. 8 lid 2 BG-KKE jo. art. 301 lid 1 sub a van het Civiel procesrecht (*Zivilprozessordnung*).

²⁵¹ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁵² Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

kinderontvoering. Het verzoek tot wijziging moet gedaan worden voor de tenuitvoerlegging van de beslissing.²⁵³

4.3.3 *Rechtspositie van het kind*

Zwitserland benadrukt sterk de belangen van het kind in de procedure na een verzoek tot terugkeer. Hoewel dit niet wordt vereist door het HKOV neemt het kind in Zwitserland als het ware deel aan de procedure en is het daarmee niet louter object in de (rechts)zaak. Formeel is het kind geen partij in de procedure, maar het kind neemt wel deel aan de procedure omdat het verplicht is een vertegenwoordiger te benoemen voor het kind.²⁵⁴ Op verzoek verstrekt de Ca een lijst met mogelijke vertegenwoordigers aan de rechtbank. In andere zaken is een dergelijke benoeming ook mogelijk, maar niet gebruikelijk.²⁵⁵ De vertegenwoordiger beschikt over de noodzakelijke juridische en ontwikkelingspsychologische expertise alsmede kennis omtrent familiesystemen en gesprekstechnieken.²⁵⁶ De vertegenwoordiger zet zich in voor het welzijn van het kind. Hoewel een kind niet zelfstandig in beroep kan gaan, kan het de vertegenwoordiger bijvoorbeeld vragen dat namens hem of haar te doen.²⁵⁷

Het horen van het kind gebeurt afhankelijk van de zaak door de *ISS* of door de rechter. Naarmate het kind ouder is, wordt zijn of haar mening zwaarder gewogen. Dit geldt zeker indien verweer wordt gevoerd op grond van artikel 13 sub b HKOV.²⁵⁸

4.3.4 *Mediation*

Uit de wettekst van het BG-KKE kan worden afgeleid dat mediation een verplichtend karakter draagt; indien de Ca geen poging tot bemiddeling of mediation heeft ondernomen, dan is het *Obergericht* verplicht om mediation of bemiddeling aan te bieden.²⁵⁹ Ook in de literatuur wordt aangenomen dat mediation niet vrijblijvend is, maar dwingend op te leggen is.²⁶⁰ Dit zou in de wet zijn opgenomen, op basis van de ervaring dat mediation vaak een gunstige uitkomst heeft, zelfs als de zaak er in eerste instantie niet de schijn van heeft op minnelijke wijze opgelost te kunnen worden. Het aanbieden van mediation of bemiddeling kan zowel door ouders door te verwijzen naar een mediator of door zelf te bemiddelen. In de praktijk blijkt de aanpak per kanton te verschillen. In Zürich vindt in zaken van internationale kinderonvoering bijvoorbeeld gedurende een halve tot een hele dag bemiddeling plaats onder leiding van een rechter. In Bern lijkt het aanbieden van mediation door het *Obergericht* zich nog in een experimentele fase te bevinden.²⁶¹ De ervaring van de geïnterviewde rechter is vooralsnog niet positief. In de 2 gevallen waarin de rechter partijen doorverwees naar mediation duurde de mediation enkele maanden, waarna in beide zaken alsnog werd geprocedeerd. Aangenomen wordt dat een poging tot

²⁵³ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁵⁴ Art. 9 lid 3 BG-KKE.

²⁵⁵ Interview rechter *Obergericht*, Bern 23 juni 2014.

²⁵⁶ Häring, D., Neuerungen im Bereich internationaler Kindesentführung, *FamPra* 2007/2 (geraadpleegd via <http://www.fampira.recht.ch/>).

²⁵⁷ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁵⁸ Interview advocaat, 25 juni 2014.

²⁵⁹ Art. 4 BG-KKE jo art. 8 BG-KKE.

²⁶⁰ Mazenauer, L. *Internationale Kindesentführungen und Rückführungen. Eine Analyse im Lichte des Kindeswohls*, Zürich: Schulthess Verlag 2012, p. 22.

²⁶¹ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

bemiddeling door de rechters van het *Obergericht* zelf beter werkt. Deze opvatting bestaat zowel bij het *Obergericht* te Bern²⁶² als bij de Ca, gebaseerd op de ervaringen in Zürich.²⁶³

Uit de jurisprudentie blijkt echter dat mediation niet af te dwingen is wanneer ten minste één van de ouders zich hiertegen heftig verzet. In een zaak die op 29 april 2010 door het *Bundesgericht* werd beslist,²⁶⁴ werd geoordeeld dat mediation alleen zinvol is als beide partijen tenminste een minimale bereidheid tonen om het conflict op te lossen. Dit vanuit de gedachte dat bemiddeling uitgaat van een oplossingsgerichte samenwerking tussen partijen. Uit het voorgaande blijkt dat mediation enerzijds niet als vrijblijvend worden gezien, anderzijds volgen er geen sancties indien ouders weigeren aan mediation deel te nemen.

4.3.5 Doorlooptijden

Zwitserland noemt in het *country profile* van de Haags Conferentie voor internationaal privaatrecht een doorlooptijd van 6 tot 12 weken in eerste aanleg, en van maximaal 3 maanden in hoger beroep.²⁶⁵

De ervaring van het *Obergericht* te Bern is dat de meeste zaken langer duren dan de termijn van 6 weken; sommige zaken duren zelfs langer dan een jaar.²⁶⁶ Ook de ervaring in het kanton Genève leert dat de termijn niet altijd wordt gehaald.²⁶⁷ Volgens de geïnterviewde rechter wordt weliswaar gebruik gemaakt van het *summarische Verfahren*, maar werken aspecten zoals het benoemen van een vertegenwoordiger voor het kind, het horen van het kind, mediation en de schriftelijke voorbereiding van de procedure vertragend. Bovendien willen rechters de zaken zorgvuldig afhandelen en dat kost tijd.²⁶⁸

In 2008 is Zwitserland voor het niet naleven van termijnen veroordeeld door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, in de zaak *Carlson v. Switzerland*.²⁶⁹ Daarna is door het *Bundesgericht* in 2011²⁷⁰ bepaald op welke manier moet worden omgegaan met de tijdslimieten van het HKOV. Zo blijkt uit de uitspraak dat een eventuele mediation gestructureerd moet plaatsvinden met inachtneming van richtlijnen en een termijn die op voorhand door de rechter is bepaald. Verlenging van de termijn kan door de rechter worden toegestaan indien mediation nog niet tot goede resultaten heeft geleid, maar een succesvolle afronding binnen afzienbare tijd wel te verwachten is.

²⁶² Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁶³ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²⁶⁴ *Bundesgericht*, 29 april 2010, zaak 5A.154.

²⁶⁵ Country profile Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 26.

²⁶⁶ Interview rechter *Obergericht*, Bern 23 juni 2014.

²⁶⁷ Interview advocaat, 25 juni 2014.

²⁶⁸ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁶⁹ ECtHR, *Carlson v. Switzerland*, 8 november 2008, Requête no 49492/06.

²⁷⁰ *Bundesgericht* 31 oktober 2011, zaak 137 III 529.

http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?lang=de&zoom=&type=show_document&highlight_docid=atf%3A%2F%2F137-III-529%3Ade.

4.4 Hoger beroep fase

4.4.1 Hoogste gerechtshof

Na een uitspraak in eerste aanleg door het *Obergericht*, kunnen de ouders in hoger beroep bij het *Bundesgericht*.²⁷¹

Het *Bundesgericht* kent 7 afdelingen; 2 civielrechtelijke, 2 bestuursrechtelijke, een strafrechtelijke en 2 sociaalrechtelijke. Internationale kinderontvoeringszaken zijn ondergebracht bij de tweede civielrechtelijke afdeling, bestaande uit 6 rechters.²⁷²

In zowel 2011 als 2012 zijn 4 zaken door het *Bundesgericht* behandeld; in alle zaken is de beslissing van het *Obergericht* bekrachtigd. Over het algemeen beslist het *Bundesgericht* dat het kind teruggestuurd moet worden, hoewel soms aanvullende voorwaarden aan de terugkeer worden verbonden. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarbij de moeder na terugkeer in de VS een gevangenisstraf boven het hoofd hing; de beslissing tot terugkeer werd weliswaar bekrachtigd door het *Bundesgericht*, maar pas na bepaalde garanties vanuit de Verenigde Staten wat betreft de moeder. Het *Bundesgericht* is door de media en de wetenschap bekritiseerd vanwege een mogelijk te strikte toepassing van het HKOV, waarbij altijd van terugkeer wordt uitgegaan terwijl een *Obergericht* soms wellicht meer belang hecht aan de het welzijn van het kind in het kader van de weigeringsgronden.

4.4.2 Procedure

Op grond van artikel 100 lid 2 sub c van het *Bundesgerichtsgesetz* geldt in zaken van internationale kinderontvoering een verkorte termijn van 10 dagen om hoger beroep in te stellen bij het *Bundesgericht*. Voor andere zaken bedraagt deze termijn 30 dagen.

De feiten van de zaak worden niet opnieuw behandeld. Tegen het vaststellen van de feiten kan slechts een beroep worden ingesteld indien deze ogenschijnlijk onjuist zijn of een schending van het recht inhouden.²⁷³

4.4.3 Doorlooptijden

Over het algemeen komt het *Bundesgericht* snel tot een uitspraak. In vrijwel alle zaken wordt de termijn van 6 weken gehaald. In 2012 werden bijvoorbeeld 3 zaken binnen 5 weken afgehandeld terwijl 1 zaak binnen 10 weken was afgerond.²⁷⁴

4.5 Teruggeleiding

In zaken van internationale kinderontvoering is geen aparte procedure nodig voor de handhaving van de beslissing tot terugkeer.²⁷⁵ Met het oog op een efficiënte procedure dient het *Obergericht*

²⁷¹ Art. 72 lid 2 sub b onder 1 BGG.

²⁷² <http://www.bger.ch>.

²⁷³ Art. 97 jo. art. 95 BGG.

²⁷⁴ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²⁷⁵ In andere zaken moet wel een aparte (zeer summiere) procedure worden gevoerd voor handhaving, normaal gesproken bij de rechtbank waar ook de eerste beslissing genomen is.

in de beslissing aanwijzingen te geven voor de handhaving ervan.²⁷⁶ Zowel de beslissing tot terugkeer als de beslissing tot tenuitvoerlegging hiervan gelden voor heel Zwitserland. Hierdoor houdt een verhuizing van een meenemende ouder naar een ander kanton geen uitstel meer in voor een besluit tot terugkeer van het kind.²⁷⁷

Op grond van artikel 12 *BG-KKE* moet ieder kanton een administratieve autoriteit aanwijzen die verantwoordelijk is voor de feitelijke handhaving. In Bern is dat het *Jugendamt*.²⁷⁸ Het *Jugendamt* is in Bern verantwoordelijk voor het coördineren van kindbescherming. In zaken van internationale kinderontvoering geeft de rechter het *Jugendamt* het mandaat tot handhaving van de beslissing. Vervolgens kan het *Jugendamt* alle noodzakelijke maatregelen nemen, zoals het inschakelen van hulp van de politie; eventuele boetes opleggen blijft wel de exclusieve bevoegdheid van de rechter. Vaak beschikt het *Jugendamt* over het paspoort van de meenemende ouder. Een werknemer van het *Jugendamt* gaat dan vlak voor de terugkeer van de meenemende ouder en het kind naar de luchthaven om daar het paspoort te overhandigen.²⁷⁹ Gedwongen tenuitvoerlegging van de beslissing komt over het algemeen niet veel voor. In Zürich bestaat de controversiële praktijk om het kind direct na een zitting aan de achtergebleven ouder over te dragen waarna terugkeer kan plaatsvinden. Dit is in de afgelopen 3 jaar 3 keer gebeurd.²⁸⁰

4.6 Ervaringen van de betrokkenen

Uit de interviews met de betrokkenen blijkt dat de centralisatie van de rechtsmacht bij het *Obergericht* als een verbetering wordt gezien. Volgens de geïnterviewde rechter is een verdere centralisatie niet mogelijk vanwege de federalistische staatsvorm van Zwitserland. De Ca noemt dat gezien de cijfers, meer ondernomen zou moeten worden om mediation in de voorfase te stimuleren, maar zij geven eveneens aan dat zij het idee hebben reeds alles te proberen van wat in hun macht ligt. Mediation buiten de rechtzaal, na het starten van een procedure, wordt beschouwd als een vertragende factor.²⁸¹ Naar de mening van de geïnterviewde rechter wordt de procedure bovendien gecompliceerd door het grote aantal betrokken partijen: de ouders, de advocaat, het kind, de vertegenwoordiger van het kind, de expert die het kind hoort en een mediator. Dit kan leiden tot een moeizame coördinatie en logistieke problemen.²⁸² Het feit dat het welzijn van het kind voor de vertegenwoordiger het uitgangspunt is kan volgens de rechter in conflict komen met de eis van het HKOV wat betreft de spoedige terugkeer. Volgens de Ca hoeft dit echter niet tot een vertraging van de zaak te leiden. Naar de mening van de Ca zouden sommige gerechten in eerste aanleg een stuk efficiënter kunnen werken. De advocaat beschouwt het als een voordeel dat in Zwitserland meer tijd bestaat voor het beoordelen over teruggeleiding in het belang van het kind is.

²⁷⁶ Art. 11 BG-KKE.

²⁷⁷ https://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2009/ref_2009-03-09.html.

²⁷⁸ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁷⁹ Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

²⁸⁰ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²⁸¹ Interview Centrale autoriteit, 23 juni 2014.

²⁸² Interview rechter *Obergericht* Bern, 23 juni 2014.

DEEL V: DE RECHTSVERGELIJKING

1. Inleiding

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de Nederlandse uitvoeringspraktijk zich verhoudt ten opzichte van de uitvoering in andere landen met een vergelijkbaar stelsel, vindt in dit deel de vergelijking plaats tussen de procedures betreffende inkomende zaken kinderontvoering in Nederland, Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland. Deze landen zijn in zoverre vergelijkbaar met Nederland, dat in ieder land de Ca optreedt als stelselvertegenwoordiger en niet als procesvertegenwoordiger en dat in ieder land sprake is van geconcentreerde rechtspraak. Al geldt dit voor Zwitserland in beperkte mate, omdat de rechtspraak op kantonnaal niveau geconcentreerd is.

2. De jurisdicties; Engeland & Wales, Nederland, Zweden en Zwitserland

De jurisdictie Engeland & Wales is een onderdeel van het Verenigd Koninkrijk dat meerdere jurisdicties telt. Voor het HKOV wordt het Verenigd Koninkrijk als één jurisdictie gezien hetgeen betekent dat een ‘ontvoering’ binnen het Verenigd Koninkrijk niet onder het HKOV valt.²⁸³ Voor wat betreft Nederland, Zweden en Zwitserland is sprake van één jurisdictie.

2.1 Wetgeving

In alle betrokken landen wordt aan het HKOV uitvoering gegeven in een wettelijk instrument. Naast het HKOV, is in deze landen het Verdrag van Luxemburg, het Haags Kinderbeschermingsverdrag en het IVRK van belang. De Brussel IIbis Verordening heeft geen implementatie en is van toepassing in Engeland & Wales, Nederland en Zweden maar niet in Zwitserland, omdat het geen EU lid is.

2.2 Recente ontwikkelingen

Terwijl in Engeland & Wales de laatste jaren veel wijzigingen hebben plaatsgevonden op het gebied van het familieprocesrecht in het algemeen, heeft in Nederland, Zweden en Zwitserland specifiek de procedure bij inkomende zaken internationale kinderontvoering ter discussie gestaan. In Zweden leidde dit slechts tot beleidsmatige veranderingen, maar in Nederland en Zwitserland heeft er recent een aantal belangrijke (wets)wijzigingen plaatsgevonden. Voor beide landen geldt dat de wijzigingen voornamelijk zien op het bespoedigen van de terugleidingsprocedure en het bevorderen van mediation. In Zwitserland lag de nadruk nog meer dan in Nederland tevens op het belang van het kind, hetgeen ertoe leidde dat in Zwitserland de benoeming van een kindvertegenwoordiger verplicht is. In beide landen heeft er een concentratie van de rechtspraak plaatsgevonden. De concentratie in Zwitserland is echter minder verstrekkend dan in Nederland, omdat deze in Nederland geconcentreerd is op landelijk niveau en in Zwitserland geconcentreerd is op kantonnaal niveau. In Engeland & Wales is de rechtspraak al langer geconcentreerd en in Zweden sinds 2006.

²⁸³ Zie Deel IV, 2.1.

2.3 Aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering

Gezien het aantal inwoners per land is het niet verrassend dat Engeland & Wales het grootste aantal inkomende zaken internationale kinderontvoering heeft.²⁸⁴ In 2013 ontving de Engelse Ca 232 inkomende verzoeken,²⁸⁵ terwijl de Ca in Nederland 49 verzoeken,²⁸⁶ de Ca in Zwitserland 37 verzoeken en de Ca in Zweden 25 verzoeken ontving in hetzelfde jaar.²⁸⁷

3. Beginfase

3.1 De Centrale autoriteit en haar rol

Op grond van het HKOV hebben alle vier de landen één Ca aangewezen die verantwoordelijk is voor inkomende zaken internationale kinderontvoering. Hoewel Zwitserland ook kantonale Ca's heeft, zijn deze niet bevoegd in zaken van internationale kinderontvoering.

De Ca valt in Nederland, Zwitserland en (indirect) Engeland & Wales²⁸⁸ onder het ministerie van Justitie terwijl de Ca in Zweden is ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse zaken. Recent heeft in Zweden ter discussie gestaan of de Ca niet langer een onderdeel van een ministerie zou moeten zijn maar als zelfstandig orgaan verder moest gaan. Uiteindelijk heeft de Zweedse regering ervoor gekozen om de status quo te handhaven. Een belangrijk argument was dat de Ca ook verantwoordelijk is voor zaken waarbij een niet-verdragsland betrokken is, waardoor nauwe samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken vereist is. In Nederland heeft de Ca eveneens de verantwoordelijkheid voor zaken betreffende niet-verdragslanden. In Engeland & Wales en in Zwitserland behoort dit echter niet tot de taken van de Ca.²⁸⁹

De Ca is in geen van de landen de procesvertegenwoordiger in een teruggeleidingsprocedure. In Nederland betreft dit een recente wijziging (2012) terwijl de Ca in de andere landen nooit als procesvertegenwoordiger is opgetreden. Als er wordt gekeken naar het aantal medewerkers bij de Ca's dan valt op dat dit niet per se samenhangt met het aantal zaken dat wordt behandeld. Het land met de meeste inkomende zaken internationale kinderontvoering (Engeland & Wales) heeft 5 case managers, terwijl er in Nederland eveneens 5 case managers, in Zwitserland 4 case managers en in Zweden 3 case managers zijn die zich specifiek met internationale kinderontvoering bezighouden. Dit verschil kan wellicht verklaard worden door de verschillende verantwoordelijkheden die de Ca's hebben.

²⁸⁴ Engeland en Wales: ongeveer 57 miljoen inwoners; Zwitserland: ruim 8 miljoen inwoners; Zweden: ongeveer 9,7 miljoen inwoners; Nederland: bijna 17 miljoen inwoners.

²⁸⁵ Zie deel IV, 2.1.4.

²⁸⁶ Jaarrapportage 2013, Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

²⁸⁷ Zie deel IV, 3.1.4, respectievelijk Deel IV, 4.1.4.

²⁸⁸ In Engeland & Wales is de Ca een onderdeel van *The Official Solicitor and the Public Trustee* die dan wel weer onder het ministerie van Justitie valt.

²⁸⁹ In Engeland & Wales en Nederland vallen deze zaken wel onder de geconcentreerde rechtspraak, in Zweden en Zwitserland niet.

3.2 Procedure

3.2.1 Het verzoek tot teruggeleiding

Op grond van het HKOV zijn alle vier de Ca's verantwoordelijk voor het in ontvangst nemen van een teruggeleidingsverzoek. Zowel de achtergebleven ouder zelf als een buitenlandse Ca kan een dergelijk verzoek doen. Het komt in deze landen eveneens voor dat een verzoek bij de Ca binnenkomt via de advocaat van de achtergebleven ouder. Alle Ca's zijn per mail, telefonisch en per fax bereikbaar, waarbij de telefonische bereikbaarheid verschilt. Terwijl de buitenlandse Ca's open zijn tijdens kantooruren (Engelse Ca is bereikbaar van 9.00-17.00 uur, de Zweedse van 8.00-17.00 uur en de Zwitserse van 8.30-12.00 uur en van 14.00- 17.00 uur) heeft de Nederlandse Ca enkel spreekuur tussen 10.00- 12.30 uur op werkdagen. Op de websites van de buitenlandse Ca's staan standaard aanvraagformulieren en is informatie over internationale kinderontvoering beschikbaar. Hoewel de website van de Nederlandse Ca wel informatie verstrekt over de procedures en betrokken instanties bij internationale kinderontvoering, lijkt er geen standaard aanvraagformulier beschikbaar op de website, maar kan deze aangevraagd worden bij de Ca.

Na binnenkomst van een aanvraagformulier wordt in alle betrokken landen gecontroleerd of de aanvraag (met de noodzakelijke bijlagen) volledig is. Vervolgens verstrekken de Ca's een ontvangstbevestiging en informatie over de procedure en mediation in het betreffende land aan de verzoeker. De Ca's van Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland toetsen vervolgens direct de ontvankelijkheid van het verzoek. In Nederland daarentegen wordt eerst contact gezocht met de meenemende ouder ten behoeve van de mogelijkheid dat een ouder nadien vrijwillig terugkeert.

3.2.2 Lokalisering en contact andere ouder

In tegenstelling tot de Ca in Engeland & Wales hebben de overige 3 Ca's de verantwoordelijkheid om vast te stellen waar de meenemende ouder en het kind zich bevinden. Hiertoe hebben zij verschillende middelen, waarbij inlichtingen worden gevraagd aan de achtergebleven ouder. Middelen die ter beschikking staan zijn het raadplegen van het bevolkingsregister of andere overheidsdiensten zoals sociale voorzieningen en immigratie (Zweden en Zwitserland) of het inschakelen van de politie en het OM (Nederland, Zweden en Zwitserland). De Nederlandse, Zweedse en Zwitserse Ca's geven aan dat het lokaliseren van een kind meestal niet tot problemen leidt. In Nederland wordt altijd een Gemeentelijke Basisregistratie-check gedaan. De Ca's in Zweden en Zwitserland geven aan dat zij in de meeste gevallen een adres krijgen van de achtergebleven ouder. In Engeland & Wales is het de verantwoordelijkheid van de advocaat van de achtergebleven ouder om de meenemende ouder en het kind te lokaliseren. De Engelse Ca heeft geen enkel contact met de meenemende ouder en informeert deze ouder niet over de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer of mediation. De reden dat de Ca een dergelijke brief niet verstuurt is vanwege vluchtgevaar van de meenemende ouder.

In Zweden en Zwitserland vraagt de Ca de achtergebleven ouder om toestemming voor het informeren van de meenemende ouder. Alleen indien de achtergebleven ouder instemt, wordt een brief gestuurd met het verzoek tot vrijwillige terugkeer en informatie over de mogelijke gevolgen als het kind niet terugkeert. Een achtergebleven ouder die een verzoek indient in Nederland, kan aanvoeren dat sprake is van vluchtgevaar door de meenemende ouder. De Nederlandse Ca maakt

echter zelf een afweging of sprake is van vluchtgevaar en stuurt afhankelijk van die afweging al dan niet een brief naar de meenemende ouder. In deze brief wordt uitdrukkelijk gevraagd om tegenbewijs te leveren voor de veronderstelde ontvoering.

Indien de Ca een brief stuurt naar de meenemende ouder, dan wordt in alle drie de landen een uiterlijke termijn gesteld (Nederland: 15 dagen, Zweden: 14 dagen en Zwitserland: 10 dagen) waarbinnen de ouder dient te reageren. Uit de interviews blijkt dat deze termijn in Zweden lang niet altijd afgewacht wordt maar dat de zaak wordt overgedragen aan een advocaat, die vervolgens een verzoekschrift indient. In Nederland en Zwitserland wordt deze termijn echter wel vaak afgewacht.

3.2.3 Beoordeling

In Nederland vindt vervolgens nog een expliciete stap plaats. Terwijl in de onderzochte buitenlandse jurisdicties reeds in eerste instantie een marginale toets van het verzoek plaatsvindt, wacht de Nederlandse Ca de reactie van de meenemende ouder af alvorens tot een beoordeling te komen. Indien de meenemende ouder geen bewijs aanlevert wordt ontvoering verondersteld. Na de beoordeling ontvangen beide ouders een beoordelingsbrief waarin de Ca hen informeert over de uitkomst van de marginale toets, de mogelijkheden van mediation en het opstarten van een juridische procedure.

3.2.4 Mediation

In deze fase van de procedure nemen alleen de Nederlandse en Zwitserse Ca een verantwoordelijkheid als het gaat om het verwijzen van ouders naar mediation. Het bevorderen van mediation in de voorfase was één van de doelstellingen van de wetwijzigingen in Zwitserland. De Zwitserse Ca heeft sindsdien de plicht om een netwerk op te zetten van deskundigen die voorlichting, bemiddeling en mediation kunnen verzorgen. In Nederland valt deze verantwoordelijkheid niet onder de Ca, maar is hiervoor in 2009 het Mediation Bureau opgericht dat onderdeel uitmaakt van het Centrum IKO.

In beide landen verstrekt de Ca informatie aan beide ouders over de mogelijkheden om aan mediation deel te nemen. In zowel Nederland als Zwitserland blijkt dat mediation vaker plaats vindt tijdens de gerechtelijke procedure dan daarvoor. De organisatie van mediation tijdens de gerechtelijke procedure verschilt per kanton. Het is niet ongevoerd in sommige kantons, zoals Zürich, dat de rechter in de zaak probeert te bemiddelen tussen de ouders. De Ca's in Engeland & Wales en Zweden verwijzen ouders niet door naar mediation. Slechts indien ouders in deze fase contact opnemen met *Reunite* worden zij gewezen op de mogelijkheden voor crossborder mediation.

3.3 Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand

3.3.1 Advocatuur

In geen van de vier onderzochte landen treedt de Ca op als procesvertegenwoordiger. In Nederland en Zwitserland is vertegenwoordiging door een advocaat verplicht. Hoewel dit niet het

geval is in Engeland & Wales en Zweden, geven de betrokken partijen aan dat het wel heel wenselijk is dat beide ouders worden vertegenwoordigd.

3.3.2 Overdracht

De wijze waarop de Ca ouders doorverwijst naar een advocaat verschilt sterk tussen de betrokken landen. Engeland & Wales heeft het meest vergaande systeem. De Engelse Ca beschikt over een lijst met gespecialiseerde advocatenkantoren die aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen om opgenomen te kunnen worden op de lijst. De Ca wijst deze advocaten volgens een vaste volgorde toe aan de achtergebleven ouders. In Zweden en Zwitserland beschikt de Ca eveneens over een lijst met gespecialiseerde advocaten, maar deze lijst is minder formeel dan in Engeland en de Ca wijst bovendien geen advocaten toe. De ouders kunnen zelf een advocaat uit de lijst kiezen. In Nederland heeft de Ca geen eigen lijst met advocaten, maar verwijst de Ca de ouders door naar een drietal instanties: Centrum IKO, Vereniging voor internationale kinderontvoeringsadvocaten en de Vereniging Familierecht Advocaten Scheidingsmediatoren (vFAS). Het Centrum IKO en de Vereniging voor internationale kinderontvoeringsadvocaten voorzien ouders van informatie over gespecialiseerde advocaten. De vFAS hanteerde voorheen een aparte lijst met advocaten die gespecialiseerd zijn in internationale kinderontvoeringszaken, maar omdat alle advocaten die bij hen zijn aangesloten cursussen over dit onderwerp zouden moeten volgen, zouden ouders bij al hun advocaten terecht kunnen. Op de website van de vFAS zijn de contactgegevens opgenomen van de advocaten die bij hen zijn aangesloten.

Uit de interviews in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland blijkt dat het regelmatig voorkomt dat de achtergebleven ouder een gespecialiseerde advocaat heeft (via de Ca) en de meenemende ouder een 'gewone' advocaat. In Nederland blijkt uit de enquête onder ouders blijkt dat een minderheid een minder deskundige advocaat had.

3.3.3 Rechtsbijstand

Artikel 26 HKOV bepaalt dat de Ca en de andere openbare diensten van de Verdragsluitende Staten geen kosten in rekening brengen in verband met ingevolge dit Verdrag ingediende verzoeken. In het bijzonder mogen zij niet van de verzoeker betaling eisen van de proceskosten of, indien deze zijn gemaakt, van de kosten veroorzaakt door bijstand van een raadsman. Staten kunnen echter een voorbehoud maken en verklaren dat zij slechts zijn gehouden tot betaling van de bijstand van een raadsman of een juridisch adviseur dan wel van de gerechtskosten, voor zover deze kosten kunnen worden gedekt door zijn stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand.

Engeland & Wales, Nederland en Zweden hebben alle drie een voorbehoud gemaakt ten aanzien van dit artikel, alleen Zwitserland niet. Ondanks dit voorbehoud heeft de achtergebleven ouder in Engeland & Wales recht op rechtsbijstand, zonder dat er een inkomens- en haalbaarheidstoets (*means and merits tested*) wordt gedaan. Om hiervoor in aanmerking te komen is een brief van de Ca vereist.²⁹⁰ Het recht op rechtsbijstand voor een meenemende ouder is wel inkomens- en haalbaarheidsafhankelijk. Hierdoor duurt het verzoek om rechtsbijstand veel langer voor de meenemende ouder dan voor de achtergebleven ouder. In Nederland en Zweden gelden voor de

²⁹⁰ Zie deel IV, 2.2.3.

achtergebleven ouder en de meenemende ouder wel dezelfde regels. In beide landen is het recht op rechtsbijstand inkomensafhankelijk. Aangezien Zwitserland geen voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van artikel 26 HKOV hoeft de achtergebleven ouder in beginsel geen kosten te betalen die verband houden met het verzoek tot teruggeleiding (kosten Ca, griffiekosten en advocaatkosten). Zij hebben dus recht op rechtsbijstand. Onderscheid wordt echter gemaakt tussen achtergebleven ouders die afkomstig zijn uit een land dat wel en een land dat geen voorbehoud heeft gemaakt. In het kader van de wederkerigheid, is het recht op rechtsbijstand van een achtergebleven ouder dat uit een land komt dat een voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van artikel 26 HKOV wel afhankelijk van het inkomen van deze ouder. Het recht van de meenemende ouder is eveneens afhankelijk van het inkomen en van het kanton waarin deze ouder verblijft.

3.4 Doorlooptijden

Uit de geraadpleegde documenten en de interviews blijkt dat alleen de Nederlandse Ca een formele doorlooptijd heeft, namelijk 6 weken (incl. de overdracht). De overige Ca's geven aan 'het zo snel mogelijk af te wikkelen'. Terwijl we in Nederland dossieronderzoek hebben gedaan en daardoor precieze informatie tot onze beschikking hebben over de daadwerkelijke doorlooptijden, moeten we voor wat betreft het buitenland afgaan op de informatie die door de geïnterviewde personen werd verstrekt. De Engelse Ca geeft aan te streven naar een afwikkeling binnen 48 uur (werkdagen). De Zweedse Ca geeft aan enkele dagen nodig te hebben. Indien deze tijd niet gehaald wordt, heeft dit meestal te maken met het feit dat de verstrekte informatie incompleet is.

3.5 Alternatieve wegen

In alle vier de betrokken landen kan de achtergebleven ouder direct een verzoek tot teruggeleiding indienen bij het gerecht in eerste aanleg. Tussenkost van de Ca is niet vereist. Met name uit de interviews in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland blijkt echter dat in het overgrote merendeel van de gevallen eerst de Ca wordt benaderd. In Nederland komen ook de meeste zaken binnen via de Ca, maar lijkt het aantal ouders dat eerst contact opneemt met een advocaat groter dan in de andere landen. Zowel de advocaten in Engeland & Wales als de advocaten in Zweden geven aan bijna altijd alsnog een verzoek in te dienen bij de Ca namens hun cliënt (in Engeland in verband met de *'funding letter'* en in Zweden in verband met de diensten van de Ca). De advocaten in Nederland geven daarentegen aan niet altijd contact op te nemen met de Ca. Dit zou tot onnodig tijdverlies kunnen leiden. Alleen in Zwitserland is het gerecht in eerste aanleg verplicht om een verzoek tot teruggeleiding te melden bij de Ca, indien deze direct bij het gerecht is binnengekomen. Deze wettelijke verplichting tot melding bij de Ca geldt niet alleen voor het verzoek tot teruggeleiding, maar in principe voor iedere belangrijke stap in een zaak.

4. Gerechtelijke procedure in eerste aanleg

4.1 *Het gerecht in eerste aanleg*

In alle landen is er sprake van concentratie van de rechtsmacht in HKOV zaken.²⁹¹ Voor Zwitserland geldt echter dat de concentratie op kantonnaal niveau is. Dit houdt in dat er 26 bevoegde gerechten in eerste aanleg zijn. Het bevoegde gerecht is het *Obergericht* (het gerechtshof in tweede aanleg) van het kanton waar het kind feitelijk verblijft op het moment van het indienen van het verzoek. Het *Obergericht* behandelt normaliter enkel zaken in hoger beroep. In Engeland & Wales is de *High Court Family Division* bevoegd in eerste aanleg. De *High Court* is een gerecht in eerste aanleg dat civiele zaken van een hogere complexiteit behandelt. Voor Nederland en Zweden geldt dat er één rechterlijke instantie is aangewezen die HKOV zaken behandelt; voor Nederland is dit de rechtbank Den Haag en voor Zweden het *Stockholms tingsrätt*. De concentratie bij de *High Court* geldt voor Engeland & Wales en voor Nederland ook voor inkomende ‘terugleidingszaken’ die niet onder het HKOV vallen. Dit is niet het geval voor Zweden en Zwitserland.

De betrokken rechters verschillen in de mate van specialisatie. Bij de rechtbank in Den Haag in Nederland zijn 16 rechters gespecialiseerd in het familierecht, 4 van hen functioneren feitelijk ook als Liaisonrechter. Een groot deel van de 16 familierechters wordt specifiek ingezet voor kinderontvoeringszaken. In Engeland & Wales worden de zaken gehoord door rechters uit de *Family Division* dus gespecialiseerd in het familierecht (op hoog niveau). Echter er kunnen ook andere ervaren rechters (*circuit judges*) worden ingezet – er zijn bij de *High Court Family Division* 19 gespecialiseerde familierechters. Bij het *Stockholms tingsrätt* worden de zaken gehoord door in familierecht gespecialiseerde rechters – er zijn er in totaal 10. In het *Obergericht* in Bern in Zwitserland is er geen sprake van specialisatie. Dit gerecht behandelt zowel civiele als strafzaken – er werken in totaal 22 rechters bij het *Obergericht* in Bern. Sommige rechters behandelen zowel civiele als strafzaken, maar 14 rechters behandelen enkel civiele zaken. Binnen de civiele sectie is geen specialisatie op het gebied van familierecht. Er is in Nederland, Zwitserland en Zweden sprake van een meervoudige kamer (in Zweden met lekenrechters) terwijl in Engeland & Wales slechts één rechter de beslissing neemt.

4.2 *De procedure*

4.2.1 *Behandeling van de zaak*

De procedure wordt in alle landen ingeleid door een verzoekschrift van de advocaat van de verzoeker. De Ca is immers geen procesvertegenwoordiger in deze landen. Er is in beginsel sprake van een verkorte procedure waardoor de mogelijkheid tot bewijsvoering, hieronder in het bijzonder het horen van getuigen, beperkt is. Toch bestaan er ook duidelijke verschillen. Voor Engeland & Wales is het aanhangig maken van de zaak van belang voor het lokaliseren van het kind. De Engelse Ca heeft immers niet tot taak het kind te lokaliseren. Het is de advocaat van verzoeker die hierbij om een aantal ‘orders’ kan verzoeken. Hoewel er sprake is van een verkorte

²⁹¹ De Brussels IIbis verordening is niet van toepassing in Zwitserland.

procedure is duidelijk dat een teruggeleidingsprocedure in Engeland & Wales veel (en ook lange) zittingen kan bevatten. Er gaan gemiddeld 4 zittingen vooraf aan de uiteindelijke zitting. Het is dan ook een kenmerk van de procedure in het *common law* systeem dat het bewijs wordt geleverd in een zitting terwijl *civil law* jurisdicties meer gebruik maken van een schriftelijke voorbereiding.²⁹² De procedure bij het *Obergericht* in Bern wordt daarentegen vaak geheel schriftelijk afgedaan. Dit wordt door de geïnterviewde rechter als ongelukkig ervaren, daarbij in aanmerking nemend dat het *Obergericht* in kinderontvoeringszaken het gerecht in eerste aanleg is. Bovendien leidt een geheel schriftelijke procedure niet tot een snellere procedure. Nederland en Zweden lijken een middenpositie in te nemen. Voor Nederland geldt dat er twee zittingen vooraf gaan aan de uiteindelijke uitspraak, waarvan één zitting gericht is op het opstarten van mediation, terwijl er in Zweden meestal maar één zitting plaatsvindt. De zaak zou in Zweden ook geheel schriftelijk kunnen worden afgedaan hoewel dit niet gebruikelijk is.

4.2.2 Rechtspositie van het kind

De rol van het kind is in de vier landen verschillend van aard. Voor Zwitserland geldt dat de belangen van het kind sterk worden benadrukt als gevolg van de recente wetswijzigingen. Het is verplicht om het kind in de procedure een vertegenwoordiger toe te wijzen (vergelijkbaar met het instituut van de bijzondere curator in Nederland). De vertegenwoordiger zet zich in voor het belang van het kind en moet over de benodigde juridische en ontwikkelingspsychologische expertise beschikken. Het kind wordt betrokken in de procedure maar is formeel gezien geen partij in de procedure. Het kind kan zelf niet in hoger beroep gaan, maar de vertegenwoordiger kan dit wel namens hem of haar doen. Het kind is in Engeland & Wales, Nederland en Zweden ook geen procespartij en wordt ook niet zelfstandig vertegenwoordigd. In uitzonderingssituaties bestaat in Engeland & Wales de mogelijkheid voor de rechter het kind als zelfstandig procespartij aan te merken. Het kind krijgt dan een voogd en/of een advocaat toegewezen. Formeel gezien kan in Nederland een bijzondere curator worden toegewezen maar dit wordt in teruggeleidingszaken vaak niet gedaan vanwege de vertragende werking op de procedure.

Het is in alle vier de landen mogelijk dat het kind wordt gehoord. Voor Nederland geldt dat dit standaard gebeurt vanaf 6 jaar. Het kind wordt dan door een rechter gehoord (in hoger beroep eventueel door de raadsheren). Er wordt niet standaard advies ingewonnen over de rijpheid van het kind bij de Raad voor de Kinderbescherming. In Engeland & Wales kunnen kinderen ook vanaf 6 jaar gehoord worden, echter de rechter heeft een discretionaire bevoegdheid en niet alle kinderen worden gehoord. Hoewel de rechter kinderen zelf kan horen gebeurt dit zelden, een organisatie, de *CAFCASS (Children and Family Court Advisory and Support Service)*, gesitueerd bij de *High Court*, kan op verzoek van de rechter kinderen horen. Ook in Zweden heeft de rechter een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of een kind gehoord moet worden afhankelijk van de leeftijd en rijpheid van het kind; een kind jonger dan 5 of 6 jaar oud wordt in de regel niet gehoord. Het kind wordt in Zweden gehoord door de sociale autoriteit. In Zwitserland wordt het kind gehoord door de rechter of door de Zwitserse tak van de *International Social Services*, de *ISS* (een onafhankelijke organisatie die verschillende taken in opdracht uitvoert).

²⁹² M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 51-52.

Er kunnen in alle landen formeel gezien kindbeschermingsmaatregelen worden opgelegd in de terugleidingsprocedure. Dit lijkt echter zeer zelden te gebeuren. In Nederland wordt genoemd dat dit ongeveer 2 keer per jaar voorkomt. Opgemerkt kan worden dat er een nauwere samenwerking lijkt te zijn tussen het bevoegde gerecht en de Raad voor de Kinderbescherming in Nederland dan tussen de bevoegde gerechten en de sociale autoriteiten in de andere landen. In Nederland wordt de Raad van de Kinderbescherming ingelicht over alle familierechtelijke zaken die bij het gerecht binnenkomen (hieronder inkomende zaken kindertoonvoering) en kan op verschillende manieren worden betrokken bij de procedure.

4.2.3 Mediation

Er wordt zeer verschillend met mediation omgegaan. Gesteld kan worden dat mediation hoog op de agenda staat in Zwitserland, Nederland en Engeland. Toch is mediation alleen formeel opgenomen in de procedure in Zwitserland en Nederland. Voor Zwitserland geldt dat dit een belangrijk onderdeel was van de recente wetswijzigingen. De bedoeling was dat *ISS* een netwerk zou opzetten die verschillende taken zou hebben, waaronder mediation. Het mandaat voor de *ISS* werd echter beëindigd. De *Ca* heeft hierna zelf een minder gestructureerd een informele lijst met (ervaren) mediators samengesteld. Deze lijst kan op verzoek ook worden verstrekt aan het betrokken gerecht. Uit de Zwitserse wet kan worden afgeleid dat mediation een verplichtend karakter draagt. Als mediation niet is aangeboden door de *Ca* moet het gerecht in eerste aanleg dit aanbieden. Uit jurisprudentie volgt echter dat dit niet af te dwingen is wanneer ten minste één van de ouders zich hiertegen verzet. De nadruk op mediation is ook in Nederland een onderdeel van recente wijzigingen. Er is een speciaal Mediation Bureau opgericht en mediation wordt zowel in de voorfase als in de gerechtelijke procedure gesubsidieerd aangeboden, maar is niet verplicht voor partijen. Mediation is in Engeland & Wales geen onderdeel van de formele procedure. Het kan besproken worden tijdens een zitting maar wordt niet standaard aangeboden aan partijen. Voor Zweden geldt dat de rechter een ‘mediator’ kan aanwijzen. Een dergelijke mediator wordt slechts aangewezen, indien aannemelijk is dat de meenemende ouder vrijwillig zal meewerken aan de terugleiding. Er is dus geen sprake van mediation in de zin dat door de mediator gestreefd wordt naar een eigen oplossing tussen partijen (bijvoorbeeld dat het kind mag blijven en er een goede omgangsregeling komt). Volgens de geïnterviewde rechter wordt ook geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, maar wel van bemiddeling door de rechter zelf.

De kosten voor mediation wordt in Engeland & Wales, Zwitserland en Zweden gedekt door de rechtsbijstandsregeling (voor zover de verzoeker hiervoor in aanmerking komt).²⁹³ In Zwitserland kunnen de kosten voor mediation in de voorfase (deels) gedekt worden door de *Ca*. In Nederland bestaat ook een recht op gesubsidieerde mediation, hiervoor is vereist dat de zaak voorzien is van een IKO-nummer.

Een specifiek mediationtraject voor internationale kindertoonvoeringszaken, waarbij twee gespecialiseerde mediators betrokken die een verschillende achtergrond hebben (een jurist en een gedragsdeskundige), is aanwezig in Engeland & Wales (aangeboden door een onafhankelijk organisatie, *Reunite*) en in Nederland door het hiervoor speciaal opgerichte Mediation Bureau

²⁹³ Voor Engeland & Wales wordt er ook door *Reunite* pro bono gewerkt.

(onderdeel van Centrum IKO). Een dergelijk traject wordt in Zwitserland slechts aangeboden door ISS maar dan alleen in opdracht van de Ca, het gerecht of de sociale autoriteiten. In Zweden is geen sprake van een gespecialiseerd mediationtraject.

Het kind wordt bij het mediationtraject in Nederland betrokken door een kindgesprek vanaf ca. 3 jaar, terwijl het in Engeland & Wales van de instelling van de mediator afhangt.

4.2.4 Doorlooptijden

De doorlooptijden blijken in de vier onderzochte rechtsstelsels van elkaar af te wijken. In Engeland & Wales, Nederland en Zweden wordt uitdrukkelijk gestreefd naar een doorlooptijd die binnen de 6 weken termijn valt. De invulling die de landen hieraan geven verschilt echter. In Engeland & Wales lijkt niet volgens een vast stramien te worden gewerkt. Desalniettemin blijkt dat de eerste ‘echte’ zitting (*directions hearing*) ongeveer 2 weken nadat de zaak aanhangig is plaatsvindt. Gemiddeld gaan er in Engeland & Wales 4 zittingen (*directions hearings*) vooraf aan de uiteindelijke zitting. In 2011 was de gemiddelde doorloop tijd 68 dagen (bijna 10 weken) vanaf het moment dat een verzoek werd ontvangen door de Ca tot en met de beslissing in eerste aanleg. In Nederland bestaat de procedure in eerste aanleg uit 3 keer 2 weken (2 weken van verzoek tot regiezitting, 2 weken later de meervoudige kamer en 2 weken later de uitspraak). In Zweden is de termijn als volgt verdeeld: een week van verzoek tot het berichten van de meenemende ouder, een week voor de meenemende ouder om te reageren, een week voor de achtergebleven ouder om het laatste bewijs aan te leveren, een zitting 5 weken na het indienen van het verzoek en een week voor de beslissing. In Zwitserland bestaan geen duidelijke richtlijnen en uit de interviews komt naar voren dat de zaken over het algemeen veel langer duren dan 6 weken. De advocaat uit Genève noemde een minimale doorlooptijd van 8 maanden. Het *Country profile* van Zwitserland daarentegen vermeldt een doorlooptijd van 6 tot 12 weken voor de procedure in eerste aanleg.²⁹⁴

4.4 Hoger beroep fase

Verschil van regelgeving bestaat in de onderzochte landen ook wat betreft de toegang tot een hogere instantie. Nederland en Zwitserland zijn de enige landen die een rechtstreeks recht kennen op hoger beroep. Dit kan in Nederland binnen 2 weken worden ingesteld bij het gerechtshof Den Haag. Beroep bij het hoogste gerecht is in Nederland recent beperkt tot cassatie in belang van het wet. In Zwitserland geldt dat hoger beroep na de uitspraak van het *Obergericht* mogelijk is bij het *Bundesgericht*. Het beroep moet binnen 10 dagen aanhangig worden gemaakt. Er is echter sprake van een beperkte toetsing in tweede aanleg, omdat de feiten van de zaak niet opnieuw worden behandeld. Hiertegen kan slechts een beroep worden ingesteld indien deze ogenschijnlijk onjuist zijn of een schending van het recht inhouden.

Voor Engeland & Wales en Zweden geldt dat hoger beroep alleen mogelijk is als hiervoor toestemming wordt verleend. Dit geldt zowel voor hoger beroep in tweede aanleg als voor hoger beroep bij het hoogste gerecht. Het hoger beroep moet in zowel Zweden als Engeland & Wales aanhangig worden gemaakt binnen een termijn van 3 weken. De criteria voor hoger beroep in

²⁹⁴ *Country profile* Switzerland, http://www.hcch.net/upload/abduct2013cp_ch.pdf, p. 22

Engeland & Wales zijn dat er een echte kans bestaat op het winnen van de procedure of een andere dwingende reden is, er is dus sprake van een beperkte toetsing van het toegepaste recht en in beginsel niet van de feiten.²⁹⁵ In Zweden is slechts sprake van toekenning indien er aanleiding is te twijfelen over de juistheid van de beslissing van het gerecht in eerste aanleg, indien het zonder een appel niet mogelijk is te beslissen over de correctheid van de beslissing, indien het van belang is om nadere invulling te geven aan de wet of indien er andere uitzonderlijke redenen zijn.

4.5 Teruggeleiding

In alle landen beveelt het gerecht de eventuele teruggeleiding in de uitspraak. Er kunnen hierbij voorwaarden aan de teruggeleiding worden gesteld. Als de teruggeleiding (die in beginsel uitvoerbaar bij voorraad is) niet vrijwillig tot stand komt is er in Engeland & Wales een verdere beschikking nodig voor het fysiek ophalen van het kind (*collection order*). Voor Nederland geldt dat de advocaat van verzoeker contact opneemt met de officier van justitie, terwijl de tenuitvoerlegging zelf dient te worden uitgevoerd door de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. In Zweden heeft de Ca de bevoegdheid om contact op te nemen met de politie of de sociale autoriteiten indien de teruggeleiding niet vrijwillig tot stand komt. De Ca is echter niet bevoegd hen te instrueren. De Zweedse rechter kan bij het bevel tot teruggeleiding een boete opleggen voor het geval de meenemende ouder niet meewerkt. De rechter kan eveneens in de beslissing opnemen dat de politie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de uitspraak – dit wordt als efficiënter gezien dan een boete. In Zwitserland is in kinderonvoeringszaken geen aparte procedure nodig voor de handhaving van de beslissing tot terugkeer. Het *Obergericht* van Bern geeft in de beslissing aanwijzingen voor de handhaving. Deze aanwijzingen gelden voor heel Zwitserland waardoor een verhuizing naar een andere kanton geen uitstel oplevert. De feitelijke handhaving wordt in Bern overgelaten aan de sociale autoriteiten, specifiek het *Jugendamt*.²⁹⁶ De ervaring uit alle betrokken landen is dat teruggeleiding meestal vrijwillig plaatsvindt na de uitspraak hierover van het gerecht.

²⁹⁵ Dit geldt ook voor de toetsing door de *Supreme Court* van Engeland & Wales.

²⁹⁶ In Zürich bestaat de controversiële praktijk om het kind direct na een zitting aan de achtergebleven ouder over te dragen waarna terugkeer kan plaatsvinden, dit is in de afgelopen 3 jaar 3 keer gebeurd.

DEEL VI: EINDBESCHOUWING

1. Inleiding

Internationale kinderontvoering staat hoog op de Nederlandse politieke agenda. Van internationale kinderontvoering is sprake indien een kind ongeoorloofd wordt overgebracht of niet terugkeert naar het land van zijn gewone verblijfplaats. De situatie is ongeoorloofd wanneer het overbrengen in strijd is met het gezagsrecht van gezaghouders overeenkomstig het land van de gewone verblijfplaats van het kind (art. 3 van het Verdrag inzake de burgerlijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen 1980, hierna Haags Kinderontvoeringsverdrag, HKOV).²⁹⁷ Nederland heeft als verdragsstaat van het HKOV de verplichting om de onmiddellijke terugkeer te garanderen van kinderen die vanuit het buitenland naar Nederland zijn overgebracht, tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie. De rechter van het land van herkomst van het kind is bevoegd om een beslissing ten gronde te nemen na de teruggleiding (zoals eventuele toekenning van eenhoofdig gezag of een omgangsregeling). Op jaarbasis zijn er ongeveer 50 inkomende verzoeken (dit zijn zaken waarbij het kind is overgebracht vanuit het buitenland naar Nederland) en 100 uitgaande zaken (waarbij een kind vanuit Nederland naar het buitenland wordt gebracht).²⁹⁸

Dit onderzoek heeft als doel om de huidige uitvoeringspraktijk van inkomende kinderontvoeringszaken te evalueren. De vraag die centraal staat luidt:

Worden de recente wijzigingen uitgevoerd zoals beoogd en hoe verhoudt zich de Nederlandse uitvoeringspraktijk ten opzichte van de uitvoering in andere landen met een vergelijkbaar stelsel?

In dit laatste deel wordt antwoord gegeven op deze vraag en zullen de verschillende deelvragen beantwoord worden. Hierbij wordt aan de hand van het toetsingskader (zoals beschreven in Deel II) ingegaan op de vraag of de uitvoeringspraktijk in overeenstemming is met de doelstellingen van de wetgever.

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Uit de beleidsdocumenten en de parlementaire geschiedenis van de recente wijzigingen in Nederland blijkt dat de wetgever als voornaamste doel had om de procedure bij inkomende kinderontvoeringszaken te verbeteren in het belang van het kind. Op basis van de internationale verplichtingen die Nederland heeft ten aanzien van het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV), dient dit Verdrag als uitgangspunt te worden genomen. Uit het Verdrag vloeien drie belangrijke uitgangspunten voort: het faciliteren van de onmiddellijke terugkeer, het toepassen van een zorgvuldige procedure en het zoeken van een oplossing in der minne. In het navolgende

²⁹⁷ Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, Den Haag, 25 oktober 1980, *Trb.* 1987, 139.

²⁹⁸ Zie de Jaarrapportage 2013 Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatiennr. j-24104, Den Haag, juni 2014. De inkomende verzoeken om omgangsregeling en uitgaande verzoeken om omgangsregeling zijn hier buiten beschouwing gelaten.

worden de resultaten van de nationale procesevaluatie en de rechtsvergelijking in dit kader geplaatst.

2.1 Onmiddellijke terugkeer

De eerste doelstelling van het HKOV is de onmiddellijke teruggeleiding van het kind naar het land van waaruit hij of zij is ontvoerd. Daarbij dient van de snelst mogelijke procedure gebruik te worden gemaakt (art. 1 jo. art. 2 HKOV). Het Verdrag geeft echter geen invulling aan de wijze hoe de procedure dient te verlopen. Landen kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een gerechtelijke of een administratieve procedure en voor een concentratie van rechtspraak of niet. De beslissende instantie dient binnen 6 weken nadat het verzoek wordt ingediend tot een uitspraak te komen (art. 11 HKOV). Gebeurt dit niet, dan kan de verzoeker of de Ca van de aangezochte staat om een verklaring vragen met betrekking tot de redenen voor deze vertraging. Er bestaat echter onduidelijkheid over de vraag welke periode de termijn van 6 weken bestrijkt. Algemeen wordt aangenomen dat dit de procedure in eerste aanleg is en niet de fase voorafgaande of het hoger beroep.²⁹⁹ In de Nederlandse Uitvoeringswet internationale kinderontvoering is de 6 weken termijn niet overgenomen. In de wet is slechts opgenomen dat de rechter een verzoek tot teruggeleiding bij voorrang moet behandelen (art. 13 lid 2 Uitvoeringswet internationale kinderontvoering). Verder dienen partijen binnen 2 weken hoger beroep in te stellen na dagtekening van de eindbeslissing (art. 13 lid 7 Uitvoeringswet).

Om aan het vereiste van onmiddellijke teruggeleiding te voldoen is in Nederland een verkorte procedure geïntroduceerd. Dit is een beleidsmaatregel die is vastgelegd in de Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering. Voor elk van de drie fasen van de verkorte procedure (fase 1: van intake bij Ca tot indiening verzoekschrift bij de rechtbank; fase 2: van ontvangst verzoekschrift tot uitspraak rechtbank; fase 3: van ontvangst appelschrift tot uitspraak gerechtshof) geldt een maximale termijn van 6 weken. Daarnaast hebben wetswijzigingen plaatsgevonden om de procedure te bespoedigen. In dit kader is de rechtspraak geconcentreerd in Den Haag en is cassatieberoep beperkt tot cassatie in het belang der wet.

2.1.1 Verkorte procedure

Uit de procesevaluatie van de uitvoeringspraktijk in Nederland blijkt dat de betrokkenen goed op de hoogte zijn van de verkorte procedure en dat zij ernaar streven om zaken zo snel mogelijk af te wikkelen. Lang niet alle zaken doorlopen de gehele beginfase van de procedure. In krap een vierde van de ingediende verzoeken wordt het dossier door de Ca overgedragen aan een advocaat en een verzoekschrift ingediend. Ongeveer de helft van de verzoeken wordt gaandeweg de procedure ingetrokken: achtergebleven ouders wensen bij nader inzien toch geen juridische procedure in gang te zetten en/of de meenemende ouder is teruggekeerd met het kind. De overige zaken blijven om verschillende redenen buiten beeld. Bijvoorbeeld op het moment dat de Ca klaar is met de intake en de ouders vervolgens initiatief moeten nemen voor het vinden van een advocaat.

²⁹⁹ N. Lowe, V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012, p. 27.

Uit het dossieronderzoek volgt dat het in de praktijk niet altijd haalbaar is om de voorgeschreven termijnen van 6 weken per fase te halen. De volgende onderzoeksvragen zien op de doorlooptijden.

Hoeveel tijd is er nodig voor de aanmelding bij de Ca? Hoeveel tijd verstrijkt er tussen de intake door de Ca, de overdracht aan de advocatuur en het indienen van het verzoekschrift door de advocaat bij de rechtbank Den Haag? Wordt de beoogde termijn van 6 weken gehaald? (vraag 1a)

Een achtergebleven ouder kan zelf of via een buitenlandse Ca of advocaat een verzoek tot teruggeleiding indienen bij de Nederlandse Ca. Op het moment dat de Ca alle benodigde stukken heeft ontvangen, start zij met de intake. Dit betekent dat in principe binnen 2 dagen een ontvangstbevestiging wordt verstuurd, waarna de Ca overgaat tot lokalisering van de meenemende ouder. Hiervoor wordt een verzoek ingediend bij de politie, die in de regel binnen 2 dagen reageert. Indien een meenemende ouder niet is geregistreerd, dan hangt de duur van de lokalisatie af van de complexiteit van de zaak. De Ca streeft er vervolgens naar om binnen 2 weken (14 dagen) na ontvangst van het verzoek van de achtergebleven ouder een *notification letter* te sturen naar de meenemende ouder. In de praktijk blijkt dit in de helft van het aantal zaken te lukken, de gemiddelde doorlooptijd is 25 dagen. De meenemende ouder heeft 2 weken om te reageren op de brief, waarna de Ca de zaak marginaal toetst en een beoordelingsbrief stuurt naar beide ouders. De interne streeftijd van de Ca is om binnen 4 weken (28 dagen) na ontvangst van het verzoek de beoordelingsbrief te sturen. Dit is dus twee weken na het versturen van de *notification letter*. Uit het dossieronderzoek blijkt dat deze termijn in bijna 20% van de zaken wordt gehaald. De gemiddelde doorlooptijd van de intake is 60 dagen.

Nadat de intake is afgerond, dient de zaak te worden overgedragen aan een advocaat. Volgens de interne streeftijd die de Ca hanteert zou dit binnen 5 weken (35 dagen) na ontvangst van het verzoekschrift bij de Ca moeten plaatsvinden. In geen van de onderzochte zaken is deze streeftijd echter behaald. De gemiddelde doorlooptijd van het ontvangst van het verzoek tot en met de overdracht aan de advocatuur bleek in totaal 111 dagen te zijn. De volgende en laatste stap in de eerste fase is het indienen van het verzoekschrift tot teruggeleiding bij de rechtbank. Beoogd wordt dat de totale eerste fase, vanaf het indienen van een verzoek bij de Ca tot en met het indienen van het verzoekschrift bij de rechtbank niet meer dan 6 weken (42 dagen) in beslag neemt. Het dossieronderzoek wijst echter uit, dat de gemiddelde doorlooptijd 101 dagen is.³⁰⁰ (Zie ook tabel 3 in 3.2.4 van Deel III voor de doorlooptijden en het aantal zaken op basis waarvan de doorlooptijden berekend zijn).

³⁰⁰ Deze doorlooptijd is berekend op basis van alle dossiers waarvan uit de registraties blijkt dat deze zijn aangemeld bij de Ca en ingediend bij de rechtbank. Enkele van deze zaken doorliepen niet het hele proces bij de Ca; in enkele gevallen was het verzoek bij de Ca ingediend via de advocaat. De gemiddelde doorlooptijd voor de periode van intake tot aan overdracht aan de advocatuur (beoogd: 5 weken) is in de praktijk daarom langer dan die voor de periode tot aan het indienen van het verzoekschrift (beoogd: 6 weken) omdat daar de genoemde zaken niet zijn meegeteld. Ze sloegen deze stap immers over.

Binnen welke termijnen behandelt de rechtbank het binnengekomen verzoek; vindt de eerste (regie)zitting plaats; de tweede (eventueel); en wordt de uitspraak gedaan? (vraag 1b)

De fase bij de rechtbank kan opgesplitst worden in drie termijnen. In beginsel plant de rechtbank Den Haag een regiezitting 2 weken (14 dagen) na binnenkomst van het verzoekschrift. Indien nodig dient 2 weken later (28 dagen na binnenkomst verzoekschrift) een meervoudige kamerzitting plaats te vinden, waarna de rechtbank binnen 2 weken uitspraak doet. Het dossieronderzoek toont aan dat deze termijnen slechts in een enkele zaak gehaald worden. De termijn van het verzoekschrift tot aan de regiezitting duurt gemiddeld een week langer. Zowel de termijn van het verzoekschrift tot aan de zitting van de meervoudige kamer en de termijn tot aan de uitspraak duurt gemiddeld 3 weken langer. (Zie ook tabel 4 in 3.3.5 van Deel III voor de doorlooptijden en het aantal zaken op basis waarvan de doorlooptijden berekend zijn.)

Hoeveel tijd bestrijkt de appèltermijn? Binnen welke termijn vindt er zitting plaats en wordt er uitspraak gedaan? (vraag 2)

Na de uitspraak van de rechtbank hebben partijen een (wettelijke) appèltermijn van 2 weken. Daarna vindt in beginsel binnen 2 weken na indiening van het appèlschrift de meervoudige behandeling op zitting plaats. Vervolgens wordt binnen 2 weken een uitspraak gedaan. In de helft van de onderzochte zaken vond de zitting plaats binnen de gestelde termijn van 4 weken (28 dagen) na de uitspraak van de rechtbank. De gemiddelde doorlooptijd was echter slechts 29 dagen. In 60% van de zaken werd de termijn van 6 weken (42 dagen) voor de totale laatste fase gehaald, waarbij de gemiddelde doorlooptijd van alle zaken 38 dagen bedroeg. (Zie ook tabel 5 in 3.4.4 van Deel III voor de doorlooptijden en het aantal zaken op basis waarvan de doorlooptijden berekend zijn.)

Wat zijn de ervaringen van de verschillende betrokkenen met deze termijnen, mede ten opzichte van de oude situatie? Worden de gestelde termijnen (drie maal 6 weken) gehaald? (vraag 1c)

Zoals uit het voorgaande blijkt worden in het merendeel van de gevallen de beoogde termijnen slechts gehaald in de derde fase (appèlfase). Ten aanzien van de eerste fase (intake, overdracht en indiening verzoekschrift) waren respondenten van de Ca ten dele tevreden over de behaalde doorlooptijden, waarbij zij benadrukken dat sneller handelen ten koste kan gaan van de te leveren kwaliteit. Door de betrokkenen wordt opgemerkt dat de volgende punten kunnen leiden tot een vertraging:

- Onvolledige aanvragen.
- Lokalisatie van de meenemende ouder, indien geen adres bekend is.
- De grote werklast (*caseload*) van de Ca, die mede veroorzaakt wordt door de hoge instroom van HKBV-zaken (Haags Kinderbeschermingsverdrag).
- Het wachten op een reactie van de meenemende ouder op de *notification letter*.
- Het tijdig vinden van een geschikte advocaat.
- Het aanvragen van een toevoeging.

Ten aanzien van de tweede termijn (rechtbankprocedure) waren de respondenten van de rechtbank tevreden over de werkelijke doorlooptijden. Verdragende factoren zijn gelegen in het feit dat het niet altijd haalbaar is een datum te plannen binnen de beoogde termijn in verband met de beperkte beschikbaarheid van advocaten. Daarnaast kan mediation aanleiding geven om de MK-zitting een week later in te roosteren dan de verkorte procedure voorschrijft, zodat dit eerst plaats kan vinden. Ook de geïnterviewden van het gerechtshof zijn tevreden over de behaalde doorlooptijden. Eventuele vertragingen vinden vaak plaats in de vakantieperiode, aangezien het dan moeilijker is om de bezetting rond te krijgen door de verminderde beschikbaarheid van alle partijen.

In hoeveel en in welke gevallen is in cassatie gegaan in het belang van de wet? Waarom is dit gedaan? Wat was de uitspraak in deze gevallen? Tot welke stappen leidde dit? (vraag 3)

Recentelijk heeft de rechtbank Den Haag 2 zaken aan de Hoge Raad voorgelegd omdat zij behoefte heeft aan toetsing van de door haar gedane bijzondere uitspraken waarin mogelijk is afgeweken van de lijn die de Hoge Raad had uitgezet. De rechtbank acht het belangrijk dat de Hoge Raad de rechtsvormende functie blijft uitoefenen. Dit geldt des te meer omdat de uitspraken in IKO-zaken gewezen worden door een relatief kleine groep rechters, die bovendien in één team op één locatie werken. De rechtsvorming is door deze concentratie nauw op elkaar afgestemd, er is geen jurisprudentie van buitenaf. Naast het voorleggen van deze 2 zaken door de rechtbank zelf, is nog niet gebleken dat de Hoge Raad ook ambtshalve uitspraken in IKO-zaken toetst. De uitspraken zijn op het moment van onderzoek nog onbekend.³⁰¹

In hoeverre sluit de verkorte procedure aan op de uitvoeringspraktijk in andere landen waar eveneens een Ca is ingesteld, waarbij de Ca stelselverantwoordelijk is en waarbij de procesvertegenwoordiging door de advocatuur plaatsvindt? Binnen welke termijnen werken zij? (vraag 16 en 17)

De vergelijking van de Nederlandse uitvoeringspraktijk met die in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland toont aan dat in de eerste fase de Ca's aldaar inkomende kindervervoeringszaken in een veel korter tijdsbestek afwikkelen. Dit verschil kan verklaard worden door de verschillende verantwoordelijkheden. In Engeland & Wales en Zweden blijkt de nadruk te liggen op het zo snel mogelijk aanhangig maken van de zaak. De Ca in Engeland & Wales is een administratieve instantie, die bij binnenkomst een marginale ontvankelijkheidstoets uitvoert en de zaak vervolgens doorverwijst. Zij lokaliseren de meenemende ouder en het kind niet en sturen deze ouder geen brief. In Zweden vindt wel lokalisatie plaats, maar wordt het antwoord van de meenemende ouder vaak niet afgewacht. Bovendien wijst de Zweedse Ca de ouders ook niet op mediation. In Nederland en Zwitserland ligt er meer nadruk op het benaderen van beide ouders en het verstrekken van informatie op de mogelijkheden van mediation. Desalniettemin blijkt mediation in de voorfase in beide landen weinig voor te komen. Ook in Engeland en Zweden vindt niet tot nauwelijks mediation plaats in de voorfase. Tot slot is een opvallend verschil dat Nederland het enige land is, waar de reactie van de meenemende ouder van belang is voor de beoordeling van het verzoek.

³⁰¹ Voor het laatst gecontroleerd op 3 maart 2015.

Uit de rechtsvergelijking volgt ook dat de doorlooptijd in de tweede fase (gerechtelijke procedure in eerste aanleg) het kortste is in Nederland en Zweden. Beide landen slagen er in om de zaken in 6 tot 9 weken af te handelen. In Engeland & Wales is de doorlooptijd beperkt tot gemiddeld 10 weken, terwijl in Zwitserland (afhankelijk van het kanton) veel tijd verstrijkt. Een mogelijke verklaring is dat Zwitserland niet onder de Brussel IIbis Verordening valt, omdat het geen lid is van de EU. De verplichtingen die daaruit voortvloeien, ook ten aanzien van de aangescherpte termijn, is dus niet op Zwitserland van toepassing. Daarnaast lijkt in Zwitserland (na de *Neulinger*-zaak) meer ruimte te zijn voor een onderzoek naar het belang van het kind.

In de derde fase (hoger beroep) hebben Nederland en Zwitserland in de praktijk een snelle doorlooptijd in vergelijking met de andere twee landen. In beide landen wordt de termijn van 6 weken over het algemeen gehaald. In Zweden wordt de beoogde doorlooptijd slechts gehaald indien geen toestemming wordt verleend voor het hoger beroep (de afweging neemt ongeveer 4 weken in beslag). Indien wel toestemming wordt verleend, duurt een zaak ongeveer 8 tot 12 weken. In Engeland & Wales duurt een hoger beroep gemiddeld eveneens ruim 11 weken.

Hoe waarden de betrokkenen de procedure? Onder welke omstandigheden werkt de procedure het best volgens de betrokkenen? (vraag 11)

Verkorte procedure

Alle betrokkenen organisaties waarden de verkorte procedure als positief en beschouwen het als een verbetering ten opzichte van vóór de invoering van de procedure. Het is een voordeel dat de procedure duidelijk is afgebakend in drie fasen. Daarnaast is het positief dat er termijnen zijn gesteld waarbinnen er duidelijkheid moet komen over de verblijfplaats van het kind. Ook de advocaten zijn over het algemeen positief over de verkorte procedure. Hoewel het vanuit het perspectief van de achtergebleven ouder goed is dat de termijnen kort zijn, kan een (vertegenwoordiger van de) meenemende partij geconfronteerd worden met een zitting die op zeer korte termijn plaatsvindt.

Keerzijdes van de verkorte procedure zijn dat het lastig kan voor beide partijen om op tijd (vertalingen van) benodigde stukken aan te leveren, dat het soms in het belang van het kind is om langer vooronderzoek te doen en dat weinig tijd en ruimte bestaat voor overleg en afstemming tussen de betrokkenen.

De helft van de ouders oordeelt positief over de duur van de verkorte procedure, een derde acht de duur te lang. Dit zijn met name achtergebleven ouders. Het is ouders niet in alle gevallen duidelijk dat de procedure in duidelijke stappen is verdeeld en welke partijen daarbij een rol spelen. Zo is er met name behoefte aan een duidelijker onderscheid en beschrijving van de taken en bevoegdheden van de Ca en Centrum IKO.

2.1.2 Concentratie van de rechtspraak en cassatie in belang der wet

Hoe waarden de betrokkenen de procedure? Onder welke omstandigheden werkt de procedure het best volgens de betrokkenen? (vraag 11)

De concentratie van de rechtspraak wordt door alle betrokkenen als positief ervaren. De opgebouwde expertise is eenduidig en goed. Dit komt de snelheid en de kwaliteit van de procedure ten goede en geeft een duidelijke lijn in de jurisprudentie (wat vóór de concentratie volgens respondenten van de Ca niet altijd het geval was). De advocaten zijn van mening dat de rechters in Den Haag het HKOV strikt interpreteren doordat zij de weigeringsgronden om het kind terug te sturen restrictief toepassen. Dit leidt tot een grote mate van rechtszekerheid, maar vermindert de kans op rechtsvorming. Advocaten proberen aan de hand van uitspraken van het EHRM rechters open te stellen voor nieuwe inzichten ten aanzien van de verhouding tussen het HKOV en het EVRM. Enerzijds is de concentratie van de rechtsmacht goed, omdat het proces efficiënt verloopt. Anderzijds is er weinig ruimte voor nieuwe inzichten. Door twee van de geïnterviewde advocaten wordt voorgesteld om het proces in eerste aanleg en het proces in tweede aanleg in verschillende arrondissementen te concentreren. Daarnaast wijzen enkele advocaten op het feit dat het voor de rechtsvorming goed zou zijn als partijen weer zelf in cassatie zouden kunnen gaan.

De respondenten van de rechtbank Den Haag geven aan dat de concentratie van de rechtsmacht ertoe heeft geleid dat de rechtbank de nodige expertise heeft kunnen opbouwen, zowel op inhoudelijk vlak als op het vlak van de regievoering. In het kader van de rechtsontwikkeling is naar de mening van de rechtbank cassatie in het belang der wet van groot belang, juist omdat de beoordeling in eerste en in hoogste instantie thans is geconcentreerd bij de rechtbank en het gerechtshof in Den Haag.

Bestaat in andere landen ook concentratie van de rechtsmacht (waarom wel/niet)? (vraag 17)

Het rechtsvergelijkend onderzoek omvat landen met een vergelijkbaar stelsel ten aanzien van kinderontvoeringszaken. In Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland is de rechtsmacht eveneens geconcentreerd. In Zwitserland heeft de concentratie slechts op kantonnaal niveau plaatsgevonden, waardoor er nog steeds 26 gerechten in eerste aanleg zijn. Hoewel de respondenten uit Zwitserland aangeven dat deze concentratie een verbetering is ten aanzien van de situatie vóór 2009, blijkt dat de situatie nog steeds niet optimaal is. Gezien het geringe aantal rechtszaken per jaar (11 in 2011 en 16 in 2012) die verspreid zijn over de verschillende kantons, kunnen de Zwitserse rechters minder expertise in kinderontvoeringszaken verwerven. In Engeland & Wales en Zweden zijn de ervaringen met de concentratie van rechtsmacht, net als in Nederland, positief.

Voor wat betreft de afschaffing van de cassatiemogelijkheid is het moeilijk om Nederland te vergelijken met de andere drie landen. In Zwitserland bestaat de rechterlijke procedure uit twee fasen; de eerste fase is een procedure bij het gerecht dat normaliter alleen hoger beroep zaken

behandelt en de tweede fase is een procedure bij het hoogste gerecht. Er is geen ‘toestemming’ nodig om in hoger beroep te gaan. Ook in Nederland bestaat de procedure in beginsel uit twee fasen, namelijk een procedure bij de rechtbank en een procedure bij het gerechtshof, maar in uitzonderlijke gevallen is sprake van een derde fase, namelijk cassatie in het belang der wet. In Engeland & Wales en in Zweden kan de procedure eveneens drie fases doorlopen, echter het grote verschil met Nederland is dat zowel voor de fase van hoger beroep als voor de cassatiefase ‘toestemming’ vereist is, er moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan om in hoger beroep te kunnen gaan. Voorts geldt in Nederland, Engeland & Wales en Zweden dus een zeer beperkte mogelijkheid tot cassatie bij het hoogste gerecht. Belangrijk is het verschil wat betreft het entameren van een dergelijke procedure. In Engeland & Wales en Zweden moeten de partijen het initiatief nemen terwijl in Nederland deze mogelijkheid voor partijen niet bestaat. In Nederland heeft alleen de Procureur-generaal de bevoegdheid cassatie in het belang der wet in te stellen.

2.2 Zorgvuldige procedure

Hoewel de onmiddellijke terugkeer van het kind het primaire uitgangspunt is van het HKOV, dient de procedure wel zorgvuldig te geschieden. Landen die zijn aangesloten bij het HKOV kunnen zelf bepalen welke rol de Ca daarbij vervult: een rol als stelselvertegenwoordiger of ook als procesvertegenwoordiger van de achtergebleven ouder. Eén van de recente wijzigingen in Nederland heeft tot gevolg dat de Ca niet langer procesvertegenwoordiger is, maar alleen stelselvertegenwoordiger. Daarnaast is in een zorgvuldige procedure de rechtspositie van het kind belangrijk. Op dit gebied hebben recentelijk geen wijzigingen plaatsgevonden, maar in het onderhavige onderzoek is wel aandacht besteed aan de rechtspositie van het kind tijdens de procedure. Tenslotte is van belang dat de terugleiding na een beslissing van de rechter zorgvuldig verloopt. Om deze reden is in 2013 het Samenwerkingsprotocol gedwongen tenuitvoerlegging terugleidingsbeschikkingen in internationale kinderontvoeringszaken opgesteld door het Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming, het Parket-Generaal, Jeugdzorg Nederland, het Korps Landelijke Politiediensten, de Centrale autoriteit internationale kinderaangelegenheden, de Nederlandse Orde van Advocaten en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

2.2.1 Rol van de Ca

Als gevolg van de wijzigingen vervult nu de advocatuur de rol die eerder door de Ca vervuld werd als procesvertegenwoordigende bevoegdheid. Wat zijn de ervaringen hiermee van de verschillende betrokkenen (ouders, advocatuur, OM, Politie, Raad voor de Kinderbescherming)? Voor degenen die ervaring hebben met de uitvoering door voorheen de Ca en nu de advocatuur, hoe beoordeelt men de verandering van uitvoerende partij? (vraag 9)

Het beoogde doel van de gewijzigde rol van de Ca (van procesvertegenwoordiger naar stelselvertegenwoordiger) was een verbetering van de ‘*equality of arms*’, namelijk het gelijk trekken van de rechtspositie van ouders. Voorheen procedeerden meenemende ouders tegen de Ca (ofwel de staat) en tegenwoordig tegen de achtergebleven ouder die verplicht is een

advocaat in te schakelen. Hoewel het uitgangspunt van de *'equality of arms'* door de respondenten algemeen wordt onderschreven, twijfelen zij of dit ook daadwerkelijk wordt bereikt. Enerzijds merken medewerkers van de Ca, rechters van de rechtbank en het gerechtshof en sommige advocaten op dat de achtergebleven ouder nu in een mogelijk nadeligere positie lijkt te verkeren dan de meenemende ouder. De drempel voor achtergebleven ouders om een procedure te beginnen zou in sommige gevallen (te) hoog zijn, in verband met de (advocaat)kosten, de onbekendheid met het systeem en het vinden van een advocaat. Anderzijds wijzen het Centrum IKO en ook de rechtbank er op dat het ook regelmatig voorkomt dat de achtergebleven ouder een gespecialiseerde advocaat heeft, terwijl de meenemende ouder een 'gewone' advocaat heeft. Hierdoor zouden de verhoudingen evenmin in evenwicht zijn, in het nadeel van de meenemende ouder. Voor een daadwerkelijke rechtsgelijkheid is van belang dat beide partijen (eenvoudig) kunnen beschikken over een gespecialiseerde advocaat. Beide ouders zouden daarop gewezen moeten worden. Het recht op rechtsbijstand is voor beide ouders hetzelfde.

Doordat de rol van de Ca is veranderd, zijn ook haar taken veranderd. Uit de interviews kan worden afgeleid dat dit grote gevolgen heeft gehad. In de eerste plaats werd het takenpakket meer beperkt, waardoor de Ca 'slechts een administratieve instantie' is geworden. Hierdoor is er veel minder persoonlijke betrokkenheid met de zaken. Daarnaast is door een grote stijging van het aantal HKBV-zaken de werklust bij de Ca enorm toegenomen waardoor IKO werkzaamheden in het gedrang komen. Sommige respondenten geven aan dat de Ca slecht bereikbaar is en minder service kan bieden dan voorheen. Met name de mogelijkheden bij het vertalen van stukken lijken voor respondenten beperkt ten opzichte van het verleden, bijvoorbeeld indien stukken in een later stadium worden aangeleverd.³⁰² Daarnaast heeft vlak na de wijziging een personele wisseling plaatsgevonden, waardoor bestaande kennis verloren ging en er enige tijd overheen ging voordat er weer nieuwe expertise was opgebouwd.

Opgemerkt wordt dat bepaalde taken van de Ca (ook) door het Centrum IKO worden uitgevoerd. Zowel de Ca, als het Centrum IKO hebben bijvoorbeeld tot taak om ouders, betrokken organisaties en advocaten te informeren over de procedure. Daarnaast heeft de Ca de verantwoordelijkheid om 'zo nodig rechtsbijstand en juridisch advies te verlenen of de verlening hiervan te bevorderen, met inbegrip van de bijstand van een raadsman', terwijl het Centrum IKO de daadwerkelijke doorverwijzing naar een advocaat verzorgt. Dit gebeurt in de praktijk, maar heeft geen formele grondslag. In dit verband rijst de vraag wie toezicht heeft op de reikwijdte en kwaliteit van de werkzaamheden van het Centrum IKO. Bovendien heeft dit tot gevolg dat ouders geen duidelijke toegangspoort hebben, maar te maken hebben met twee instanties (de Ca en Centrum IKO).

Hoewel het voor alle betrokkenen duidelijk is dat de Ca geen procesvertegenwoordigende functie meer heeft, is niet altijd inzichtelijk wat de huidige taken en verantwoordelijkheden van de Ca precies zijn. Belangrijke knelpunten die zich hierbij voordoen zijn:

- Welke taken en bevoegdheden hangen samen met de rol als regievoerder over het stelsel?

³⁰² De Ca vertaalt stukken die nodig zijn voor de intake.

- Op welke wijze wordt de doorloop van zaken in de keten bijgehouden/geregistreerd? Welk doel dient het IKO-nummer daarbij?
- Welke sturende mogelijkheden heeft de Ca?
- Welke verplichtingen en bevoegdheden heeft de Ca ten aanzien van:
 - Het versturen van een *notification letter*, het beoordelen van vluchtgevaar en het afwachten van een reactie?
 - Wie is verantwoordelijk voor de kosten van vertalingen?
 - Hoe verloopt het doorverwijzen van ouders naar advocaten?
 - In welke gevallen wordt een IKO-nummer toegekend?
 - Op welke wijze wordt de doorloop van zaken bij de Ca bijgehouden/geregistreerd?
- Welke consequenties kunnen verbonden worden aan het al dan niet hebben van een IKO-nummer?
- Hoe verhouden de Ca en het Centrum IKO zich tot elkaar?

Hoe is in andere landen de rol van een Ca vormgegeven? (vraag 17)

Eén van de selectiecriteria voor de rechtsvergelijking was dat de Ca in de betrokken landen optreedt als stelselvertegenwoordiger. Onduidelijk is of en hoe hoog de drempel is voor de achtergebleven ouder om te procederen in deze landen. De ervaring dat de achtergebleven ouder vaker een gespecialiseerde advocaat heeft dan de meenemende ouder wordt wel gedeeld. In Engeland & Wales en in Zwitserland wordt dit in de hand gewerkt door het rechtsbijstandssysteem, waardoor het voor de achtergebleven ouder eenvoudiger is om rechtsbijstand te ontvangen dan voor de meenemende ouder.

Zoals reeds eerder bleek, verschillen de verantwoordelijkheden die de Ca's in Engeland & Wales, Nederland, Zweden en Zwitserland hebben. De Nederlandse Ca is bijvoorbeeld buitengewoon proactief met het versturen van een *notification letter* aan de meenemende ouder. Deze brief wordt echter niet verzonden indien de kans op vluchtgevaar bestaat. Opvallend is dat de Ca een eigen afweging maakt of er sprake is van vluchtgevaar, op basis van indicatie van de achtergebleven ouder, terwijl in de overige landen geen brief wordt gestuurd (Engeland & Wales) of alleen met toestemming van de achtergebleven ouder (Zweden en Zwitserland).

De Nederlandse Ca lijkt ten opzichte van de andere landen een grotere verantwoordelijkheid te nemen voor het vertalen van nodige documenten. De Ca's van Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland verwachten dat de documenten in een inkomende zaak vertaald zijn naar het Engels en hebben geen budget voor vertalingen. Wat opvalt is dat de Ca in Nederland wat het aantal uren per (werk)dag betreft telefonisch slechter bereikbaar is dan de Ca's in de andere drie landen.

De drie buitenlandse Ca's in dit rechtsvergelijkend onderzoek hebben al geruime tijd ervaring met het doorverwijzen van ouders naar een advocaat. In Nederland verwijst de Ca ouders door naar drie instanties (Centrum IKO, Vereniging van kindervervoeringsadvocaten en de vFAS) die ouders vervolgens verder kunnen helpen bij het vinden van een advocaat. De Ca's van Engeland

& Wales, Zweden en Zwitserland daarentegen hanteren allemaal een eigen lijst met gespecialiseerde advocaten, naar wie zij de ouders direct doorverwijzen.

2.2.2 Rechtspositie van het kind

Zijn kinderen beter af met de verkorte procedure? Heeft de invoering van de verkorte procedure tot een verbetering of verslechtering van de positie van de ontvoerde kinderen geleid? (vraag 15)

De beantwoording van deze vraag is afhankelijk van de invulling die gegeven wordt aan 'het belang van het kind'. Op dit moment staat zowel internationaal als nationaal het spanningsveld ter discussie tussen enerzijds een snelle procedure in het belang van het kind en anderzijds meer tijd voor onderzoek naar de situatie van het kind.

Het uitgangspunt van het HKOV is de onmiddellijke terugkeer van het kind te verzekeren. Dit betekent dat belang wordt gehecht aan snelle procedures. De rechter heeft de mogelijkheid om het verzoek tot teruggeleiding af te wijzen op grond van de weigeringsgronden als genoemd in artikel 12 en 13 HKOV. Het uitgangspunt is dat met de weigeringsgronden restrictief moet worden omgegaan, omdat het anders de kern van het Verdrag teniet doet. In Nederland worden inkomende zaken internationale kinderontvoering relatief snel worden afgewikkeld, hetgeen betekent dat aan de verplichting om de onmiddellijke terugkeer te verzekeren wordt voldaan.

In de Nederlandse procedure wordt een kind zowel betrokken in de gerechtelijke procedure (in eerste en tweede aanleg) en bij de mediation. In de gerechtelijke procedure worden kinderen gehoord vanaf de leeftijd van 6 jaar; dit in tegenstelling tot art. 809 Rv waarin voor het horen van het kind de leeftijd van 12 jaar maatgevend is. Daarnaast is het mogelijk dat een bijzondere curator wordt benoemd die de belangen van het kind behartigt, maar dit komt in de praktijk (nog) niet voor onder andere omdat de benoeming van een bijzondere curator extra tijd kost. Het benoemen van een curator in het belang van het kind staat hier op gespannen voet met de hoofddoelstelling van het HKOV, namelijk een onmiddellijke teruggeleiding. Uit de wet volgt verder dat het mogelijk is een kindbeschermingsmaatregel op te leggen, maar in de praktijk blijkt dat dit nauwelijks voorkomt.

Hoewel niet alle doorlooptijden worden gehaald, is er in Nederland wel sprake van een (ver)korte procedure. Met name de rechtbankfase en de appèlfase worden in relatief korte tijd afgehandeld. Het blijkt in de praktijk mogelijk om binnen afzienbare tijd aan de verplichting te voldoen om het kind te horen. Dit betekent dat er snel duidelijkheid is of het kind terug moet of niet en dat het kind in de gelegenheid wordt gesteld om zijn mening kenbaar te maken. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat de snelheid die geboden is, niet altijd in het belang van het kind is. Genoemd wordt dat er weinig tijd is voor zorgvuldigheid, mediation, nader onderzoek en dat het moeilijk is om de afweging te maken of een bijzondere curator benoemd moet worden.

In geval van mediation wordt met kinderen vanaf 3 jaar gesproken voorafgaande aan de mediation tussen de ouders. Een knelpunt dat hierbij wordt ondervonden is de subsidiering van een dergelijk kindgesprek door de overheid. Indien een zaak direct bij een advocaat terecht is gekomen, en geen aanvraag is ingediend bij de Ca (en de zaak dus geen IKO-nummer heeft), dan komt het

kindgesprek in het kader van mediation niet voor subsidiering van het ministerie van Veiligheid en Justitie in aanmerking. De kosten zijn in dat geval voor de ouders.

Rechtsvergelijking: rechtspositie van het kind

Ook in Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland worden kinderen betrokken in de procedure. Het is gebruikelijk om kinderen vanaf de leeftijd van 6 jaar te horen. Opvallend is dat dit in geen van de onderzochte landen door de rechters zelf gebeurt, maar door een sociale instantie die verslag uitbrengt aan de rechter. In Zwitserland wordt sinds de wetswijziging nog een stap verder gegaan, aangezien het verplicht is een vertegenwoordiger aan te wijzen voor het kind. Deze speciale vertegenwoordiger is vergelijkbaar met de bijzondere curator in Nederland. De ervaringen met de kind-vertegenwoordiger verschillen. Terwijl de Ca en de respondent van het Zwitserse ISS aangeven dat het benoemen van een kind-vertegenwoordiger niet van invloed hoeft te zijn op de duur van de procedure, geeft de rechter aan dat dit wel tot vertraging kan leiden. Daarbij wordt opgemerkt dat de zaak ook gecompliceerder wordt naarmate er meer personen bij de procedure worden betrokken. De onderlinge afstemming kost extra tijd.

2.2.3 Teruggeleiding

Hoe verloopt de teruggeleiding in zaken waarin de meenemende ouder niet mee wil werken? (vraag 14)

Indien een rechter een teruggeleidingsbeschikking afgeeft dient het kind terug te keren naar het land van herkomst. In de meeste gevallen gebeurt dit vrijwillig, waarbij het aan de ouders zelf is om af te spreken op welke wijze de teruggeleiding plaatsvindt. Het Centrum IKO merkt hierbij als knelpunt op dat er in dergelijke gevallen geen enkele instantie verantwoordelijk is voor de begeleiding van het kind.

Indien de meenemende ouder niet mee wil werken aan de teruggeleiding, is sprake van een gedwongen teruggeleiding. Dit betekent dat de beschikking van de rechter met behulp van de politie en justitie ten uitvoer wordt gelegd. In dergelijke gevallen is het Samenwerkingsprotocol gedwongen tenuitvoerlegging teruggeleidingsbeschikkingen en internationale kinderontvoeringszaken van toepassing, waarin de procedure in hoofdlijnen is vastgelegd. Het protocol is opgesteld door de Ca, het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg en de advocatuur.

Uit het onderzoek blijkt dat de gedwongen teruggeleiding zeer weinig voorkomt, waardoor de betrokkenen hier weinig ervaring mee hebben. Daar komt bij dat de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taken lokaal en/of regionaal zijn georganiseerd. Dit heeft tot gevolg dat er geen concentratie ontstaat van de kennis over gedwongen teruggeleiding.

Indien het tot een gedwongen teruggeleiding komt, zijn de ervaringen van advocaten bijzonder slecht. Hoewel er een protocol is, blijkt dat dit niet goed wordt nageleefd en dat betrokken partijen onbekend zijn met het protocol, waardoor ze niet goed weten wie welke verantwoordelijkheid heeft. Het OM geeft aan dat het protocol houvast geeft bij gedwongen teruggeleidingen, terwijl het volgens de politie en de Raadsmedewerkers ter plaatse te weinig handvatten biedt.

Aangegeven wordt dat er doorgaans te weinig tijd is voor vooroverleg en afstemming. Een praktisch probleem dat genoemd wordt is het verblijf van het kind. Wanneer kinderen zijn aangehouden kunnen ze niet zo worden overgedragen aan een ouder die ze lang niet hebben gezien, dat vraagt begeleiding en psychische hulp. Ze kunnen niet zo op het vliegtuig worden gezet, waardoor een verblijfplaats nodig is. Het betrekken van de Raad voor de Kinderbescherming of Bureau Jeugdzorg is volgens de politie niet in alle gevallen wenselijk omdat er een gerede kans is dat ze een onderzoek inzetten en de situatie weer ‘terug bij af’ is. Voorts is het (in ieder geval de politie) onduidelijk wie de vliegreis betaalt (in bijvoorbeeld de VS stellen enkele luchtvaartmaatschappijen tickets beschikbaar voor dit doel).

Rechtsvergelijking: teruggeleiding

Uit de rechtsvergelijking blijkt dat ook in het buitenland ouders in de meeste gevallen vrijwillig meewerken aan een teruggeleiding. Voor zover er niet sprake is van vrijwillige teruggeleiding wordt deze door de rechter gelast. In Engeland & Wales, Zweden en Zwitserland kunnen voorwaarden in de uitspraak zijn opgenomen waarin de wijze van teruggeleiding en de omgang met de andere ouder zijn vastgelegd. Hierbij kunnen in Zweden en Zwitserland sociale autoriteiten betrokken worden om de teruggeleiding te begeleiden. De geïnterviewde rechters en Ca's gaven aan weinig ervaring te hebben met de uitvoeringspraktijk ingeval van gedwongen terugkeer omdat zij hierbij niet direct zijn betrokken.

2.2.4 Procedure in het algemeen

Welke aanpassingen zijn wenselijk volgens betrokkenen en wat hoopt men daarmee te bereiken? (vraag 12)

Door betrokken organisaties zijn verschillende wenselijke aanpassingen benoemd.³⁰³ De voornaamste verbeterpunten zijn volgens hen:

- Financiering van het kindgesprek en mediation van zaken die geen IKO-nummer hebben. Het beoogde doel is dat alle zaken toegang hebben tot mediation, ook de zaken die direct bij de rechtbank worden ingediend.
- Afschaffen van de *notification letter* of de reactie van de meenemende ouder niet afwachten. Hierdoor zou een snellere doorlooptijd van de eerste fase bereikt kunnen worden.
- Vertaling van (meer) stukken in een latere fase. Beoogd wordt dat de kosten van vertaling teruglopen en daarmee minder ten laste wordt gelegd aan de procederende ouder.
- In een eerder stadium de Raad voor de Kinderbescherming in de procedure betrekken, waardoor het belang van het kind beter bewaakt zou worden.
- Indexering van de subsidie die aan het Centrum IKO wordt verleend. Hiermee wordt het behoud van de kwaliteit en het functioneren van Centrum IKO beoogd.
- Begeleiding van ouders bij vrijwillige teruggeleiding en een betere afstemming bij gedwongen teruggeleiding. Beoogd wordt een betere bewaking van het belang van het kind.

³⁰³ Zie Deel III, 6.1.2.

Welke financiële, personele, en organisatorische middelen worden ingezet bij de uitvoering van de procedure? (vraag 13a)

Er zijn meerdere organisaties betrokken bij een internationale kinderontvoering: de Centrale Autoriteit, de advocatuur, de rechtbank Den Haag en het gerechtshof Den Haag, Centrum IKO en het Mediation Bureau, de Politie en het OM, de Raad voor de Kinderbescherming en de Raad voor Rechtsbijstand. Van de volgende instanties is bekend hoeveel medewerkers zich bezighouden met internationale kinderontvoering.

Ca, onderdeel van het ministerie van Veiligheid en Justitie: 11 medewerkers

- 5 juridische medewerkers die de inkomende verzoeken afhandelen
- 1 procescoördinator (ook verantwoordelijk voor interlandelijke adoptie en internationale kinderbescherming)
- 5 ondersteunende medewerkers (betrokken bij alle gebieden van de Ca)

Centrum IKO: 7 medewerkers

- 1 directeur (ook voor Mediation Bureau)
- 3 juristen
- 1 secretaresse
- 2 mensen verzorgen de telefonische hulplijn
- Vrijwilligers

Mediation Bureau: 2 medewerkers

- 1 directeur (ook voor Centrum IKO)
- 1 coördinator
- Vrijwilligers

Rechtbank Den Haag: 22 medewerkers

- 4 familierechters vormen de vaste kern van het Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming (BLIK)
- 12 familierechters vormen een poule die bij kinderontvoeringszaken ingezet kunnen worden
- 6 ondersteunende medewerkers van de vaste kern van het BLIK (3 stafjuristen, 3 juridisch medewerkers)

Gerechtshof Den Haag, de Internationale Kinderontvoeringkamer: 10 medewerkers

- 5 raadsheren
- 5 ondersteunende secretarissen

Er zijn drie partijen die op zaaksniveau kosten vergoeden (ouders niet meegeteld). De Ca betaalt de kosten voor vertaling. Het ministerie van Veiligheid en Justitie subsidieert de mediation en het kindgesprek in geval het verzoek binnenkomt bij de Ca. De Raad voor Rechtsbijstand verleent gefinancierde rechtsbijstand in geval de ouder voldoet aan een aantal inkomenseisen.

Hoe is de informatievoorziening rond de procedure vormgegeven? (vraag 13b)

Zowel de Ca als het Centrum IKO hebben een rol ten aanzien van de informatievoorziening rond de procedure. De rollen zijn echter niet gescheiden. Hoewel de Ca het formele informatiepunt en aanspreekpunt is vooral ook voor buitenlandse partijen, zoeken ouders en professionals ook contact met het Centrum IKO dat hier een belangrijke functie heeft en een speciale telefoonlijn. Er is bij ouders en professionals verwarring over hoe beide organisaties zich tot elkaar verhouden. Beide organisaties verwijzen naar elkaar. De Ca en het Centrum IKO hebben beide een summiere respectievelijk uitgebreide website met informatie over de procedure. Informatievoorziening over de inhoud van mediation wordt vooral gegeven door het Mediation Bureau, ondergebracht bij het Centrum IKO. Hoewel er in fase een van de procedure door de Ca wordt gewezen op mediation en het belang van een minnelijke schikking, verwijzen zij naar het Mediation Bureau. Informatie over de procedure wordt globaal gegeven door de Ca in haar standaardbrieven en de Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering die zij op de website plaatst. Daarin staat niet expliciet dat ouders nog verder moeten procederen over de inhoud van de zaak in het land van herkomst. Voorts is het de taak van de advocaat als belangenbehartiger van de ouders om deze van juiste informatie te voorzien.

2.3 Minnelijke schikking

Eén van de doelstellingen van het HKOV is het bevorderen van een minnelijke schikking. Daarbij dient de Ca alle passende maatregelen te nemen om de vrijwillige terugkeer van het kind te bevorderen. Uit de *Guide to Good Practice - Mediation* van de Haagse Conferentie wordt onder andere ingegaan op de verantwoordelijkheden die de Ca's en rechters hebben bij het bevorderen van een minnelijke schikking waaronder mediation valt. Een Ca dient ouders vroegtijdig te informeren over de beschikbare mogelijkheden, maar mediation zou niet verplicht moeten zijn en is niet in alle gevallen geschikt (daarom dient eerst een screening plaats te vinden). Indien ouders niet geïnformeerd zijn of niet hebben deelgenomen aan mediation, dan heeft de rechter de verantwoordelijkheid om ouders hierop te wijzen. Volgens de *Guide to Good Practice* is geen sprake van mediation, indien een rechter of derde de zaak bemiddelt en uiteindelijk een beslissing kan nemen. Overigens wordt benadrukt dat mediation niet mag leiden tot een vertraging van de terugleidingsprocedure.

Om een minnelijke schikking in Nederland te stimuleren subsidieert het ministerie van Veiligheid en Justitie sinds 2009 een gedeelte van de kosten voor mediation in internationale kinderontvoeringszaken. In dit kader werd het Mediation Bureau (onderdeel van Centrum IKO) opgericht die een speciale crossborder mediation toepast in internationale kinderontvoeringszaken. In het navolgende worden de ervaringen met crossborder mediation nader belicht.

In hoeveel gevallen wordt gebruik gemaakt van mediation? Hoe vaak wordt dit in de voorfase en hoe vaak wordt dit na de regiezitting gedaan? (vraag 4)

Hoewel de Ca beide ouders wijst op de mogelijkheden van mediation, blijkt dat in de onderzochte periode (juli 2013 tot en met juni 2014) slechts 1 keer een poging tot mediation in de voorfase heeft plaatsvonden. Na de regiezitting vindt mediation echter in ongeveer 50% van de gevallen plaats. In de 24 regiezittingen die plaatsvonden, werden kregen 12 zaken ene intake en in al deze zaken werden *mediabel* bevonden. In 6 zaken was dit niet mogelijk omdat een van de partijen niet aanwezig was tijdens de zitting, in 4 zaken verwees de rechter niet door en in 2 zaken gaven de ouders aan niet deel te willen nemen aan mediation.

Hoe staan de verschillende partijen tegenover de crossborder mediation? (vraag 5)

Zowel de betrokken organisaties en advocaten, als de geïnterviewde ouders staan zeer positief tegenover crossborder mediation. Ouders worden door de Ca, Centrum IKO, de rechtbank en advocaten gewezen op de mogelijkheden om deel te nemen aan mediation en wat de voordelen hiervan zijn. Crossborder mediation geeft ouders de kans om elkaar weer *face to face* te spreken, zij kunnen zelf afspraken maken en dergelijke afspraken worden meestal beter nageleefd.

Tot welke uitkomsten leidt mediation? (vraag 6)

In de periode vanaf 2009 tot en met december 2013 hebben in totaal 83 mediations plaatsgevonden. Hiervan is er in 60% een vorm van overeenkomst bereikt (29 mediations leidden tot een volledige overeenkomst, 19 mediations leidden tot een spiegelovereenkomst en 1 mediation leidde tot een deellovenkomst).

In de onderzochte periode van juli 2013 tot en met juli 2014 werden van de 24 regiezittingen, 12 zaken *mediabel* bevonden (in een deel van de niet-mediabele zaken waren niet beide ouders aanwezig en was mediation dus niet mogelijk). In al deze 12 gevallen werd geprobeerd om een overeenkomst op te stellen. Uiteindelijk werden 5 overeenkomsten bekrachtigd door de rechter. In de overige 7 gevallen werd geen overeenkomst bereikt.

Bij mediation wordt gestreefd naar aanwezigheid van zowel een jurist als een gedragsdeskundige. Wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met deze combinatie? In hoeverre is er sprake van aanvulling van beide expertises, c.q. tegenstrijdigheden? (vraag 8)

Bij de crossborder mediation worden 2 mediators ingeschakeld: een jurist-mediator om de juridische kanten van de zaak te waarborgen en een gedragswetenschappelijke mediator om de emotionele kanten van de zaak te begeleiden. Het werken met twee type mediators heeft een duidelijke meerwaarde volgens de mediators. IKO-zaken zijn zware zaken waarin het als mediator alleen lastig is om op alle aspecten te letten. Bovendien kan noodzakelijk overleg worden gepleegd.

Welke knelpunten doen zich voor bij de mediation? In hoeverre spelen financiële overwegingen een rol bij de keuze voor wel of geen mediation? Hoe vaak wordt mediation tussentijds afgebroken? Wat zijn hiervoor redenen? (vraag 7)

Door de respondenten worden de volgende factoren genoemd die een rol spelen bij het al dan niet slagen van een mediation:

- De bereidheid en mogelijkheid van de achtergebleven ouder om de mediation bij te wonen. Hierbij kunnen financiële factoren een rol spelen.
- De mogelijkheid voor de achtergebleven ouder om zijn of haar kind te zien.
- De juridische positie van de ouders.
- De door de advocaat geschapen verwachtingen van de mediation.

Uit het onderzoek kan niet worden geconcludeerd of financiële overwegingen van ouders een beslissende rol spelen bij de keuze om al dan niet aan mediation deel te nemen.

Een belangrijk knelpunt dat gesignaleerd wordt door het Centrum IKO, het Mediation Bureau en de advocaten is dat ouders alleen voor een subsidie van het ministerie voor crossborder mediation in internationale kindervervoeringszaken in aanmerking komen als er een aanvraag is ingediend bij de Ca en niet als de zaak direct bij een advocaat terecht is gekomen en vervolgens niet aangemeld wordt bij de Ca. In de eerste plaats is dit een knelpunt, omdat er op dit moment veel onduidelijkheid bestaat over het vereiste. In de tweede plaats zien partijen dit als een vertragende factor, omdat de Ca tijd nodig heeft om de zaak te beoordelen. Een argument voor het stellen van dit vereiste is dat het ministerie als subsidieverstrekker zicht wil houden op de zaken waarin de subsidie wordt verstrekt. Een argument tegen een dergelijk vereiste is dat de procedure niet bespoedigt, en het ouders bovendien op grond van het HKOV en de Uitvoeringswet vrij staat om direct een verzoek bij de rechtbank in te dienen, zonder dat tussenkomst van de Ca vereist is.³⁰⁴

Rechtsvergelijking: mediation

De wijze waarop Nederland mediation subsidieert en bevordert blijkt positief te worden gewaardeerd. De manier waarop professionele crossborder mediation is ingevlochten in de procedure, waardoor het nauwelijks van invloed is op de doorlooptijd, is goed in vergelijking met de uitvoeringspraktijk in het buitenland. Terwijl in Zwitserland eveneens de nadruk ligt om een oplossing in der minne te bevorderen, blijkt dit tot grote vertraging van de procedure te leiden. Enkele kantons hebben betere ervaringen met het bemiddeling door de rechter zelf. Hetzelfde geldt voor Zweden. Hier is mediation helemaal niet gebruikelijk en geven rechters en advocaten er de voorkeur aan om in de rechtszaal te proberen tot een overeenkomst tussen de ouders te komen. In Engeland & Wales werkt *Reunite* op een vergelijkbare wijze als het Mediation Bureau in Nederland. *Reunite* is net als het Mediation Bureau een onafhankelijke organisatie die in Engeland & Wales grotendeels en in Nederland geheel door de overheid wordt gesubsidieerd terwijl *Reunite* in mindere mate een onderdeel vormt van het formele traject en het initiatief bij partijen in overleg met hun advocaten ligt. Evenals in Nederland moet in Engeland & Wales een zaak eerst aangemeld zijn bij de Ca voordat ouders in aanmerking kunnen komen voor

³⁰⁴ Art. 29 HKOV en art. 4 Uitvoeringswet internationale kindervervoering.

gesubsidieerde mediation (voor de zogenaamde '*funding letter*'). Dit levert echter nauwelijks vertraging op. In Zweden en Zwitserland is dit niet vereist.

3. Conclusie

Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen van de recente wijzingen van de procedure voor inkomende kindervervoeringszaken in Nederland deels worden gehaald, maar er is ruimte voor verbetering. Wij komen daarbij tot de volgende aandachtspunten: de doorlooptijden, de verantwoordelijkheden van de Ca, de overdracht naar de advocatuur en de terugleiding.

3.1 De doorlooptijden

De doorlooptijden worden in de verschillende fases van het proces voor velen niet gehaald. De vertraging lijkt zich te concentreren in de beginfase en met name bij de overdracht van het dossier aan de advocaat en het indienen van het verzoekschrift. De Ca is zich hiervan bewust, maar worstelt met de vraag in hoeverre snelheid prioriteit dient te krijgen boven een zorgvuldige behandeling van de zaak. Daarnaast acht zij zichzelf niet bevoegd om toe te zien op de doorlooptijden in de overdrachtsfase (overdracht aan een advocaat). De gerechten in eerste en tweede aanleg sturen meer op doorlooptijden maar behalen de 6 weken termijn lang niet altijd. De vraag moet worden gesteld of de doorlooptijden streeftermijnen zijn of dat partijen hierop moeten worden afgerekend. In het laatste geval dient mogelijk de termijn te worden herzien, omdat het in de praktijk niet haalbaar lijkt.

3.2 De verantwoordelijkheden van de Ca

De Ca heeft als regievoerder een taak het gehele proces in de keten te bewaken. Vanuit die hoedanigheid zou zij de procesgang en de doorlooptijden kunnen monitoren. Dit gebeurt echter niet en er vindt geen terugkoppeling plaats vanuit de overige betrokken organisaties naar de Ca. Er is geen eenduidig registratiesysteem aan de hand waarvan de procesgang in de gehele keten inzichtelijk kan worden gemaakt en wat momenten van uitval zijn. Dit geldt zowel intern (bij de Ca) als extern (ten aanzien van de gehele keten). Een belangrijke constatering is dat de Ca op grond van het beleid wel een regietaak heeft, maar dat er geen duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid die de Ca in dit kader heeft. Het ontbreekt de Ca daarbij aan sturingsmogelijkheden.

De invulling van de taken en de verantwoordelijkheden van de Ca als stelselverantwoordelijke zou verduidelijkt moeten worden. Daarbij dient de aandacht te liggen bij de dienstverlening, niet alleen naar de ouders toe, maar ook naar de betrokken organisaties en advocaten. Hiervoor is het belangrijk dat de Ca ruimte krijgt om kwaliteit te leveren en dat dit gefaciliteerd wordt door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zo dient bijvoorbeeld helderheid te komen over de vraag welke verantwoordelijkheden en mogelijkheden de Ca heeft om diensten te verlenen ten aanzien van vertalingen. Een voorwaarde is dat de Ca over voldoende middelen beschikt om haar taken uit te voeren en verantwoordelijkheden op zich te nemen.

Er dient helderheid te komen over hoe de taken van de Ca zich verhouden tot de rol van Centrum IKO. Nu het Centrum IKO volledig door de overheid wordt gefinancierd maar als onafhankelijke organisatie niet onder de directe verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie valt moeten de taken en verantwoordelijkheden van de Ca enerzijds en het Centrum IKO anderzijds in een overeenkomst inzake delegatie en afbakening van taken worden neergelegd. Tijdens de uitvoering van het onderhavige onderzoek werd door niemand op het bestaan van een dergelijke overeenkomst gewezen.

Daarnaast dient een helder standpunt te worden ingenomen ten aanzien van de voorwaarden voor het verkrijgen van een subsidie voor mediation en het kindgesprek. Indien hiervoor een IKO-nummer vereist is, dient het verkrijgen van het nummer niet tot tijdsverlies te leiden. Heroverwogen kan te worden of dit IKO-nummer voor een ieder toegankelijk kan zijn, mede omdat op grond van artikel 29 HKOV en artikel 4 lid 2 van de Uitvoeringswet het eenieder vrij staat om direct een verzoek bij de rechtbank in te dienen, zonder dat tussenkomst van de Ca vereist is.

Heroverwogen kan worden of in verband met mogelijk vluchtgevaar door de meenemende ouder na ontvangst van de *notification letter* in Nederland de buitenlandse praktijk overgenomen zou kunnen worden, waarbij een dergelijke brief alleen verzonden wordt met toestemming van de achtergebleven ouder.

3.3 De overdracht naar de advocatuur

In de praktijk blijkt dat de doorlooptijden voor de overdracht van de Ca aan een advocaat in meerderheid niet gehaald worden. Overwogen kan worden om ouders in een eerder stadium gericht te ondersteunen bij het vinden van een gespecialiseerde advocaat. Daarbij dient zich de vraag voor of hiervoor verwezen dient te worden naar een andere instantie, of dat de Ca hier zelf meer verantwoordelijkheden neemt bijvoorbeeld door lijsten van gespecialiseerde advocaten ter beschikking te stellen. In beginsel zou iedere advocaat een verzoek kunnen indienen om op een dergelijke lijst te komen, maar er zou, net als het geval is voor het aanvragen van rechtsbijstand in deze zaken, eisen gesteld kunnen worden aan de advocaat. Ouders kunnen vervolgens zelf een advocaat van de lijst kiezen.

3.4 De terugleiding

In het geval van vrijwillige terugleiding wordt de daadwerkelijke overdracht van het kind overgelaten aan de ouders. Er is geen instantie die verantwoordelijk is of toeziet op de uitvoering van de terugleiding. Opvallend is op dat grond van het HKOV de Ca de verplichting heeft om maatregelen te treffen voor het kind ter voorkoming van nieuwe gevaren en om maatregelen te treffen zodat het kind zonder gevaren terug kan keren, maar dat deze aspecten niet terugkomen in de Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering.

Gelukkig komen gedwongen terugleidingen maar zelden voor. In het geval van gedwongen terugleiding dient meer tijd te worden genomen bij de voorbereiding en het overleg tussen de

bij de terugleiding betrokken organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan centrale(re) aanspreekpunten per organisatie.

4. Tot slot

Uit het onderzoek blijkt dat alle partijen zich inspannen voor een snelle afhandeling van inkomende kindervervalsingen. Er bestaat een sterke wil om betrokkenen (beide ouders en het kind) zo goed mogelijk tot dienst te zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat er een goede afstemming tussen de partijen komt en dat zij gefaciliteerd worden bij hun dienstverlening.

LITERATUURLIJST

Antokolskaia & Ruitenbergh 2008

M.V. Antokolskaia & G.C.A.M. Ruitenbergh, *Taken en functies van de Centrale Autoriteit bij de uitvoering van het Haags Kinderontvoeringsverdrag in Duitsland, Engeland & Wales, Frankrijk en Zweden, Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Den Haag: WODC, 2008.

Armstrong 2002

S. Armstrong, 'Is the jurisdiction of England & Wales correctly applying the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction?', *ICLQ* 2002, Nr. 51, p. 427-435.

Bakker e.a. 2010

I. Bakker e.a., *Evaluatie Pilot Internationale Kinderontvoering*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2010.

Barendrecht, Kistemaker, Scholten, Schrader & Wrzesinska 2014

M. Barendrecht, L. Kistemaker, H.J. Scholten, R. Schrader & M. Wrzesinska, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, Den Haag: WODC, 2014.

Bishesar e.a. 2002

A. Bishesar e.a., *Ontvoering van kinderen, verhalen van ouders. Ervaringen van ouders met (dreigende) kinderonvoeringen van kinderen naar het buitenland*, Amsterdam: Defence for Children International in samenwerking met de Hogeschool Leiden en met de Stichting Gestolen Kinderen 2002.

de Boer 2008

Th.M. de Boer, 'The Hague Convention on Child Abduction: how about the best interests of the child?', 2008. Dit artikel is gebaseerd op een college gegeven bij het Netherlands International Law Association op 5 juni 2007, toegang via dare.uva.nl/document/455755.

Bruning & Olthof 2010

M.R. Bruning & I.W.M. Olthof, 'Verbeteringen op komst voor het ontvoerde kind?', *FJR* 2010, p. 266-272.

Engström & Marian 2011

D. Engström & C. Marian, 'Striking the hard bargain: the implementation of the EU Mediation Directive in Sweden', *Mediation Newsletter, International Bar Association*, 2010.

Freeman 2001

M. Freeman, 'Primary Carers and the Hague Child Abduction Convention', *International Family Law* 2001.

Häring 2007

D. Häring, 'Neuerungen im Bereich internationaler Kindesentführung', *FamPra* 2007/2 (geraadpleegd via www.fampra.recht.ch).

Jaarverslag Centrum IKO 2013

Centrum Internationale Kinderontvoering, *Jaarverslag 2013*.

Kaye 1999

M. Kaye, 'The Hague Convention and the Flight from Domestic Violence: How Women and Children are Being Returned by Coach and Four', *International Journal of Law, Policy and the Family* 1999, 13, p. 191-212.

de Leeuw 2010

E.D. de Leeuw, 'Passen en meten online: de kwaliteit van internet enquêtes', in: A.E. Bronner e.a. (red.), *Ontwikkelingen in het Marktonderzoek: Jaarboek MarktOnderzoek Associatie*, Haarlem: SpaarenHout 2010.

van Loon 2014

H. van Loon, 'Kinderontvoering en mensenrechten', in: K. Boele-Woelki (red.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht*, Nijmegen: Ars Aequi 2014, p. 9-29.

Lowe, Everall & Nicholls 2004

N. Lowe, M. Everall & M. Nicholls, *International Movement of Children, Law, Practice and Procedure*, Bristol: Jordan Publishing Limited, 2004.

Lowe & Stephens 2012

N. Lowe & V. Stephens, *The Timing of 1980 Hague Abduction Convention Applications: the 2011 Findings*, Cardiff Law School, 2012.

Mazenauer 2012

L. Mazenauer, *Internationale Kindesentführungen und Rückführungen. Eine Analyse im Lichte des Kindeswohls*, Zürich: Schulthess Verlag, 2012.

Pérez-Vera 1982

E. Pérez-Vera, Explanatory Report on the 1980 Hague Child Abduction Convention, Madrid: 1982.

Reddaway & Keating 1997

J. Reddaway & H. Keating, 'Child Abduction: Would Protecting Vulnerable Children Drive a Coach and Four Through the Principles of the Hague Convention', *International Journal of children's rights* 1997, 5, p. 77-96.

Reunite International Child Abduction Centre 2006

Reunite International Child Abduction Centre, *Mediation In International Parental Child Abduction, The Reunite Mediation Pilot Scheme*, October 2006, www.reunite.org/pages/mediation_pilot_scheme.asp.

Siems 2014

M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Sustac & Walker 2014

Z.D. Sustac & J. Walker, 'The importance of training mediators on cross-border disputes', *Best Practice Guide on the Use of Mediation in Cross-Border Disputes* 2014, www.mediate.com.

van Teeffelen 2014

P.A.J.Th. van Teeffelen, 'De verhouding tussen het Haagse Kinderontvoeringsverdrag en artikel 8 EVRM', *EB* 2014, 12, p. 23-27.

The Official Solicitor and the Public Trustee Annual Report 2012-2013

Office of the Official Solicitor and the Public Trustee, *The Official Solicitor and the Public Trustee Annual Report*, 1 April 2012 – 31 March 2013.

Verwers, van der Knaap & Vervoorn 2006

C. Verwers, L.M. van der Knaap & L. Vervoorn, *Internationale kindertvoering, Onderzoek naar de uitvoering van het Haagskindertvoeringsverdrag vanuit Nederlands perspectief*, Den Haag: WODC, 2006.

Vigers 2011

S. Vigers, *Mediating International Child Abduction Cases, The Hague Convention*, Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2011.

Vlaardingerbroek 2014

P. Vlaardingerbroek, 'Internationale kindertvoering en het EHRM', *NjPR* 2014, p. 12-19.

Weiner 2008

M.H. Weiner, 'Intolerable Situations and Council for Children: Following Zwitserland's example in Hague Abduction Cases', *American University Law Review* 2008, 58/2, p. 335-403.

LIJST MET GERAADPLEEGDE WETGEVING**Wetgeving Internationaal**

- Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, Den Haag, 25 oktober 1980, *Trb.* 1987, 139.
- 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, Den Haag, 19 oktober 1996, *Trb.* 197, 299.

Wetgeving Europees

- Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen, Luxemburg, 20 mei 1980, *Trb.* 1981, 10.
- 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
- Richtlijn 2008/52/EG van Het Europees Parlement en De Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken.

Wetgeving Engeland & Wales

- *Explanatory Memorandum to the Civil Legal Aid (Financial Resources and Payment for Services) (Amendment) Regulations 2014*, No. 812, 7.4.
- *Family Procedure Rules 2010*, SI 2010/2955.
- *Family Procedure Rules 2010*.
- *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*.
- *Lord Chancellor's Guidance under Section 4 of Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*.

Beleidsstukken

- *FPR Practice Direction 3A, Family Mediation and Assessment Information Meetings (MIAM)*, 2011.
- Report on the fifth meeting of the special commission to review the operation of the Hague Convention of 25 October 1980 on the civil aspects of international child abduction and the practical implementation of the Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and co-operation in respect of parental responsibility and measure for the protection of children, 30 oktober 2006.
- *Guide to Good Practice under the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction*, 2012.
- Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering, beschikbaar via: www.kinderontvoering.org/sites/default/files/media/nl/docs/downloads/verdragen/Handreiking-kinderontvoering-NL.pdf

LIJST MET GERAADPLEEGDE JURISPRUDENTIE**Europa**

- EHRM 8 november 2008, 49492/06 (*Carlson/Switzerland*).
- EHRM 6 juli 2010, 41615/07 (*Neulinger/Shuruk*).

- EHRM 13 december 2011, 27853/09 (*X/Latvia*).

Engeland & Wales

- *Re J. (A child)* [2005] UKHL 40, [2006] 1 AC 80.
- *Re E* [2011] UKSC 27, [2012] 1 AC 144.
- *Re S* [2012] UKSC 10, [2012] 2 AC 257.
- *Kinderis v Kineriene* [2013] EWHC 4139 (Fam), 18 December 2013.

BIJLAGE 1 SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Voorzitter

Prof.mr. L. Strikwerda, hoogleraar Internationaal Privaatrecht, Tilburg University, Tilburg (tot 1 juli 2014)

Prof. dr. A.J.A. Felling, Emeritus hoogleraar Methodenleer, Radboud Universiteit, Nijmegen (vanaf 1 juli 2014)

Leden

Mr. C. van Ginkel, Projectbegeleider, WODC (lid vanaf 1 juli 2014)

Dr. J. Mulder, Projectbegeleider, WODC (lid tot 1 juli 2014)

M.C. Raadveld, MA, Beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing, Directie Justitieel Jeugdbeleid (vanaf 1 oktober 2014)

Drs. J. D. van Andel, Beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing, Directie Justitieel Jeugdbeleid (tot 1 oktober 2014)

Dr. M.W. de Hoon, Machteld de Hoon, Coördinerend Beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtsbestel, Afdeling Rechtspraak en Geschiloplossing (voorheen universitair hoofddocent privaatrecht, Tilburg University, Tilburg).

BIJLAGE 2 PROCESDOORLOOP PER FASE

Tabel 1: overzicht procesdoorloop inkomende IKO zaken fase 1 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, N=43)

Stappen	Doorlopen onderdeel	Aantal ja	Aantal nee	Aantal nvt, proces reeds ingezet	Aantal procedure loopt nog	Aantal onbekend
<i>De behandeling van de zaak</i>						
Stap 1: aanmelding zaak door buitenlandse Ca of door (advocaat van) achtergebleven ouder, ontvangst application door Ca	• ontvangst verzoek terugleiding	43				
Stap 2: Ca zendt na ontvangstbevestiging en lokalisering een notification letter aan meenemende ouder en een bevestigingsbrief aan achtergebleven ouder	• verzending ontvangstbevestiging • lokalisatie uitgevoerd • lokalisatie succesvol? • verzending notificationletter • verzending bevestigingsbrief	43 39 30 27 28	1 9 10 9	3 3 3 3	1 3 3	
Stap 3: Ca informeert beide ouders over de uitkomst (wel/niet IKO) d.m.v. beoordelingsbrief, ouders worden doorverwezen naar advocatuur	• verzending beoordelingsbrief	26	11	3	3	
<i>Overdracht aan advocatuur en rechtsbijstand</i>						
Stap 1: na machtigingsbrief wordt het dossier overgedragen aan de door de achtergebleven ouder aangewezen advocaat, eventueel mediation	• overdracht dossier aan advocatuur • mediation eerste poging • tussentijdse beëindiging mediation	11 1 1	22	3	7	
Stap 2: advocaat vraagt zo nodig toevoeging aan en dient een verzoekschrift in bij de rechtbank	• indienen verzoekschrift	10 (van de door de Ca in deze periode behandelde zaken)				
<i>Overall</i>	• kind retour (in Ca periode) • verzoek ingetrokken en/of kind retour	8 18	15 14		7 7	13 4

Bron: brievenboek Ca en mondelinge toelichting Ca*

* We merken op dat het brievenboek van de Ca in sommige gevallen niet strikt is bijgehouden door de medewerkers van de Ca. De registratie schiet er een enkele keer bij in. Ook is het voor de

medewerkers soms onduidelijk welke termijnen in het brievenboek moeten worden opgenomen. Ten behoeve van de analyse hebben we met de behandelende medewerkers de 43 zaken doorgesproken en bekeken of en zo ja waar de zaken eindigen voor de Ca.

Tabel 2: overzicht procesdoorloop inkomende IKO zaken fase 2 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, afgesloten, N=19)

Stappen	Doorlopen onderdeel	Aantal ja	Aantal nee	Aantal procedure loopt nog	Aantal onbekend
<i>De behandeling van de zaak</i>					
Stap 1: regiezitting	<ul style="list-style-type: none"> regiezitting 	19	0	0	0
Mediation	<ul style="list-style-type: none"> poging tot mediation 	10	9	0	0
	Uitkomst: <ul style="list-style-type: none"> gedeeltelijke overeenkomst 1 vaststellingsovereenkomst 1 mislukt 8 				
Stap 2: MK zitting	<ul style="list-style-type: none"> MK zitting 	18	1	0	0
Stap 3: beslissing	<ul style="list-style-type: none"> beslissing 	18	1	0	0
	Uitkomst: <ul style="list-style-type: none"> teruggeleiding 5 afwijzing teruggeleiding 12 vaststellingsovereenkomst 1 				
<i>Overall</i>	<ul style="list-style-type: none"> verzoek ingetrokken 	1	18	0	0

Bron: justitiële dossiers en registratie BLIK

PROCESDOORLOOP PER FASE

Tabel 3: overzicht procesdoorloop inkomende IKO zaken fase 3 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, afgesloten, N= 12)

Stappen	Doorlopen onderdeel	Aantal ja	Aantal nee	Aantal procedure loopt nog	Aantal onbekend
<i>De behandeling van de zaak</i>					
Stap 1: appelschrift ontvangen	• regiezitting	12	0	0	0
Stap 2: MK zitting	• MK zitting	12	0	0	0
Stap 3: beschikking	• beschikking Uitkomst: • teruggeleiding 7 • afwijzing teruggeleiding 5 Uitkomst: • bekrachtiging 11 • vernietiging 1	12	0	0	0
<i>Overall</i>	• verzoek ingetrokken	0	12	0	0

Bron: registratie gerechtshof

BIJLAGE 3 MEDIATION

Tabel 1: overzicht procesdoorloop mediation fase 2 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, N=24)

	ja	nee
mediabel	12	12
intakegesprek	12	12
sessies	12	12
kindgesprek	10	14
opstellen overeenkomst	12	12
bekrachtiging	5	19

Bron: registratie Mediation Bureau

Tabel 2: uitkomsten mediation fase 1 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, N=1))

Uitkomst mediation	
niet geslaagd	1

Bron: registratie Mediation Bureau

Tabel 3: uitkomsten mediation fase 2 (instroom juli 2013 tot en met juni 2014, N=24)

Uitkomst mediation	
volledige overeenstemming	2
spiegelovereenkomst	3
niet geslaagd	7
nvt	12

Bron: registratie Mediation Bureau

BIJLAGE 4 UITKOMSTEN ENQUÊTE ONDER OUDERS

Tabel 1

Heeft u een brief gekregen van de Nederlandse Centrale Autoriteit waarin u werd opgeroepen uw kind terug te brengen?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	6	0	6	60%
Nee	4	0	4	40%
<i>Beantwoord</i>	<i>10</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	

Tabel 2

Heeft u contact gehad met de Nederlandse Centrale Autoriteit?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	6	8	14	74%
Nee	4	1	5	26%
<i>Beantwoord</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>19</i>	

Tabel 3

Heeft u contact gehad met een buitenlandse Centrale Autoriteit?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	3	2	5	26%
Nee	7	7	14	74%
<i>Beantwoord</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>19</i>	

Tabel 4

Heeft u contact gehad met Centrum Internationale kinderontvoering (Centrum IKO)?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	6	7	13	68%
Nee	4	2	6	32%
<i>Beantwoord</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>19</i>	

Tabel 5

Hoe kreeg u contact met uw advocaat? Via:	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Nederlandse Centrale Autoriteit	2	0	2	11%
Buitenlandse Centrale Autoriteit	0	0	0	0%
Centrum IKO	5	3	8	42%
Familie	1	3	4	21%
Anders namelijk:	2	3	5	26%
<i>Beantwoord</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>19</i>	

Tabel 6

Heeft uw zaak gediend in de rechtbank?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	9	8	17	94%
Nee	0	1	1	6%
<i>Beantwoord</i>	9	9	18	

Tabel 7

Wat besloot de rechter?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Mijn argumenten werden geaccepteerd en ik kreeg dus gelijk	5	4	9	53%
Mijn argumenten werden afgewezen en ik kreeg dus geen gelijk	2	0	2	12%
Anders namelijk:	2	4	6	35%
<i>Beantwoord</i>	9	8	17	

Tabel 8

Speelde geld voor u een rol bij de keuze om wel of geen rechtzaak aan te gaan?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	3	3	6	35%
Deels	1	1	2	12%
Nee	5	4	9	53%
<i>Beantwoord</i>	9	8	17	

Tabel 9

Heeft u in deze zaak mediation gedaan?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	4	6	10	56%
Nee	5	3	8	44%
<i>Beantwoord</i>	9	9	18	

Tabel 10

Heeft u aan mediation meegedaan via:	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Centrale autoriteit	0	1	1	10%
Rechtbank	3	4	7	70%
Advocaat	0	1	1	10%
Anders namelijk:	1	0	1	10%
<i>Beantwoord</i>	4	6	10	

UITKOMSTEN ENQUÊTE ONDER OUDERS

Tabel 11

Wat was het resultaat van de mediation?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Overeenkomst over verblijfplaats en omgangsregeling	1	1	2	20%
Overeenkomst over omgangsregeling (spiegelovereenkomst)	2	0	2	20%
Procedure afspraken	0	0	0	0%
Geen overeenkomst	1	3	4	40%
Anders namelijk:	0	2	2	20%
<i>Beantwoord</i>	4	6	10	

Tabel 12

Speelde geld voor u een rol bij de keuze om wel of geen mediation aan te gaan?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	0	0	0	0%
Deels	0	0	0	0%
Nee	4	6	10	100%
<i>Beantwoord</i>	4	6	10	

Tabel 13

Hoe heeft u de duur van het hele proces ervaren?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
(Te) lang	1	5	6	33%
Goed	6	3	9	50%
(Te) kort	2	1	3	17%
<i>Beantwoord</i>	9	9	18	

Tabel 14

Bent u over het geheel genomen tevreden met de procedure?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	1	4	5	28%
Deels	6	3	9	50%
Nee	2	2	4	22%
<i>Beantwoord</i>	9	9	18	

Tabel 15

Bent u over het geheel genomen tevreden met de huidige situatie?	meenemende ouder	achtergebleven ouder	totaal	%
Ja	4	2	6	35%
Deels	1	2	3	18%
Nee	4	4	8	47%
<i>Beantwoord</i>	9	8	17	

BIJLAGE 5 INTERVIEWLEIDRADEN VERKORTE PROCEDURE INKOMENDE IKO ZAKEN

Aanpak

Aan de hand van interviews gaan wij in op een groot deel van de onderzoeksvragen. Op basis van de interviews wordt vastgesteld in hoeverre opvolging wordt gegeven aan de procesafspraken zoals vastgelegd in de Handreiking Stelsel Internationale Kinderontvoering. In zoverre afwijkingen worden gemeld wordt ingegaan op de motivering voor de afwijking. Voorts wordt ingegaan op mediation en tenslotte de nieuwe taakopvatting van de Ca en de algemene procedure.

Het onderzoek is voorzien van circa 25 semi-gestructureerde interviews met professionals. Alle interviews worden face-to-face afgenomen, wanneer dat voor beide partijen de voorkeur heeft in een dubbelinterview. Indien respondenten daaraan de voorkeur geven, wordt het interview door ons telefonisch afgenomen. Na afloop leggen wij de uitgewerkte interviews ter becommentariëring en accordering voor aan de respondenten.

Ten behoeve van de semi-gestructureerde interviews zijn interviewleidraden opgesteld. Ze bevatten alle onderdelen die in de interviews aan bod dienen te komen. Aparte leidraden zijn ontwikkeld voor:

- de Ca
- Advocaten
- Rechtbank (BLIK)
- Gerechtshof
- Centrum IKO en Bureau Mediation
- OM en politie
- RvdK en BJZ
- RvR

Afbakening

Alle vragen hebben betrekking op inkomende terugleidingsverzoeken (uitgevoerd op basis van de herziene Uitvoeringswet internationale kinderontvoering) die via de verkorte procedure zijn afgehandeld. Omgangsverzoeken vallen buiten de scope van het onderzoek.

De verkorte procedure heeft een doorlooptijd van maximaal drie maal 6 weken:

- fase 1 (6 weken): Intake inhoudende marginale toetst Ca, doorverwijzing van achtergebleven ouder en meenemende ouder naar de Nederlandse advocatuur, (mediation), matching en indienen verzoekschrift bij de rechtbank.
- fase 2 (6 weken): Procedure bij de rechtbank inclusief een regiezitting, (mediation) en zitting van de meervoudige kamer.
- fase 3 (6 weken): Traject bij het gerechtshof.

1.1 Vragen voor alle respondenten

1.1.1 Vooraf

- Hoeveel inkomende IKO zaken heeft u vanaf 1 juli 2013 behandeld?

1.1.2 Equality of arms

- Hoe geeft volgens u de Ca invulling aan haar nieuwe stelselverantwoordelijkheid in het kader van de inkomende IKO zaken in de verkorte procedure?
- Voor degenen die ervaring hebben met de uitvoering door voorheen de Ca en nu de advocatuur, hoe beoordeelt u de verandering?
- Hoe geven volgens u de overige ketenpartners invulling aan hun nieuwe rol?
- Wordt naar uw inschatting het doel “equality of arms” beter behaald dan voorheen, toen de Ca een proces vertegenwoordigende bevoegdheid had? Waarom?

1.1.3 Samenwerking ketenpartners – hele verkorte procedure

- Hoe geeft de Ca invulling aan haar nieuwe coördinerende rol in de verkorte procedure?
- Met welke ketenpartners werkt u samen bij inkomende IKO zaken in de verkorte procedure? (interviewer: onduidelijk is nog rol BJZ, Raad)
- Hoe is de informatievoorziening tussen de Ca en de ketenpartners georganiseerd?
- Wat is uw oordeel over de kwaliteit van de samenwerking bij inkomende IKO zaken in de verkorte procedure? Zijn er knelpunten of mogelijkheden tot verbetering in de samenwerking bij inkomende IKO zaken in de verkorte procedure? Welke?

1.1.4 Tot slot – hele verkorte procedure

- Hoe waardeert u de verkorte procedure?
- Hoe ervaart u de concentratie van rechtsmacht?
- Zijn er knelpunten of mogelijkheden tot verbetering in de verkorte procedure?
- Wat zijn succesfactoren?
- Wat zijn de (onvoorziene) neveneffecten van de toepassing van de (verkorte) procedure?
- Welke aanpassingen zijn volgens u wenselijk en wat hoopt u daarmee te bereiken?

1.2 Vragen voor Ca, Advocaten, Rechtbank, Gerechtshof, Centrum IKO/Mediation Bureau, OM en Politie, RvdK en BJZ

1.2.1 Rechtspositie van het kind – fase afhankelijk van respondent

- Worden kinderen betrokken bij de procedure? Hoe?

1.3 Vragen voor Ca, Advocatuur, Rechtbank, Gerechtshof en Centrum IKO/Mediation Bureau

1.3.1 Doorlooptijden - fase 1

(interviewer: verwijst naar uitkomsten dossieronderzoek)

- Wat was in inkomende IKO zaken waarin niet gelukt is om de doorlooptijd te behalen, de reden voor de opgelopen vertraging? (evt. verschil HKOV en niet HKOV)
- Kan de doorlooptijd van inkomende IKO zaken in de verkorte procedure naar uw idee worden verbeterd? Hoe?

1.4 Vragen voor Ca, Advocatuur, Rechtbank, Centrum IKO/Mediation Bureau, RvdK en BJZ

1.4.1 Mediation – fase afhankelijk van respondent

- Welke factoren zijn volgens u van invloed op het slagen van mediation?
- Welke knelpunten doen zich voor bij de mediation?
- In hoeverre spelen financiële overwegingen een rol bij de keuze voor wel of geen mediation?

1.5 Vragen voor Advocatuur, Centrum IKO/Mediation Bureau, OM en Politie, RvdK en BJZ en RvR

1.5.1 Vooraf

- Bij welke fase of welke fasen van inkomende IKO zaken in de verkorte procedure bent u betrokken geweest? Hoe?

1.6 Vragen voor Advocatuur en Rechtbank

1.6.1 Mediation –fase 1, 2

- Welke rol speelt u bij het doorverwijzen/initiëren van mediation?
- In hoeverre maakt u zelf gebruik van bepaalde mediationstechnieken? Met welke reden? (interviewer: denk aan zicht krijgen op achterliggende belangen, om het wederzijdse begrip te vergroten, om partijen on speaking terms te krijgen, om de beslissing beter te laten landen, of om aan te sluiten bij aspecten van procedurele rechtvaardigheid).
- Wat zijn uw ervaringen met de wijze waarop de mediators in IKO zaken te werk gaan? En wat zijn eventuele knelpunten die verband houden met de werkwijze?

1.7 Vragen voor Advocatuur, Rechtbank en Centrum IKO/Mediation Bureau

1.7.1 Mediation –fase 1, 2

- Hoe staat u tegenover de crossborder mediation?
- Hoe vaak wordt mediation tussentijds afgebroken? Wat zijn hiervoor redenen?

1.8 Vragen voor Rechtbank en Gerechtshof

1.8.1 De verkorte procedure –fase 2, fase 3

- Wat zijn uw ervaringen met het verloop van de procedure in tweede aanleg?
- (Hoe vaak) wordt in cassatie gegaan? Wat vindt u er van dat voor IKO zaken cassatie is afgeschaft m.u.v. cassatie in het belang der wet?
- Heeft u zicht op het verloop van de feitelijke teruggeleiding van het kind? Hoe gaan gedwongen tenuitvoerleggingen, hoe gaat het vrijwillige traject?
- Wie is er verantwoordelijk als teruggeleiding plaatsvindt?

1.9 Vragen voor Ca (4: proces- en inhoudelijk betrokkenen)

1.9.1 Ca

- De rol en taken van de Ca ten aanzien van de verkorte procedure zijn beschreven in de handreiking. In welke mate wordt in het algemeen gewerkt conform de handreiking? Pakt u bij elke nieuwe zaak de handreiking erbij? Wat zijn uw ervaringen in de praktijk met de handreiking?
- Welke andere taken heeft de Ca? M.b.t. ook niet HKOV zaken, adoptie, kindbescherming?
- Hoeveel (juridische) medewerkers heeft de Ca momenteel? (specificeer)

1.9.2 De verkorte procedure – fase 1

- Hoe komen zaken binnen bij de Ca? Zaken kunnen ook direct bij de rechtbank binnenkomen. Wat gebeurt daarmee? Terugverwezen naar Ca?
- Hoe is de informatievoorziening over de procedure naar ouders toe vormgegeven?
- Wat is beleid ten aanzien van het verzenden van een notification letter met betrekking tot vluchtgevaar van de meenemende ouder? Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van vluchtgevaar?
- Welke ervaringen heeft de Ca met meenemende ouders die onderduiken na het ontvangen van een brief van de Ca?

- Hoe ziet de overdracht aan de advocatuur/rechterlijke macht/mediation eruit? Wat zijn de ervaringen met het uitwisselen van documenten (onderscheid hard copy/digitaal). Vormt vertaling een knelpunt?
Specifiek: hoe verloopt de overdracht van de application/ het dossier, zoals opgebouwd door de Ca, aan de advocatuur in inkomende IKO zaken in de verkorte procedure?
- Welke mogelijkheden zijn er voor ouders om rechtsbijstand te ontvangen voor de procedure en voor mediation? Wat is de rol van de Ca in deze? Welke mogelijkheden hebben achtergebleven ouders die van buiten de EU komen?
- Hoeveel budget is er voor vertalingen? Wat is de rol van de Ca in deze?
- Welke middelen zijn er om de meenemende ouder en het kind op te sporen? Wat is de rol van de Ca in deze?
- Wat is de rol van de Ca in de verkorte procedure na fase 1?
- Weet de Ca of het kind uiteindelijk terug gaat naar de achtergebleven ouder? Weet de Ca hoe de eventuele feitelijke teruggeleiding van de kinderen verloopt?

1.9.3 Doorlooptijden - fase 1

- In hoeverre wordt een registratie van doorlooptijden bijgehouden van de inkomende IKO zaken in de verkorte procedure? Wat zijn hierin eventuele knelpunten/ verbeterpunten?

1.9.4 Mediation - fase 1

- Welke rol speelt de Ca bij het doorverwijzen/initiëren van mediation?

1.10 Vragen voor Advocatuur (6: o.a. bestuurslid van de vereniging van IKO advocaten, advocaat van de CIKO lijst advocaat van de Raad voor de Rechtspraak i.c. lijst van toevoegingsadvocaten)

1.10.1 Advocaten

- Wat zijn uw rol en taken ten aanzien van de verkorte procedure?
- Bent u aangesloten bij de vereniging van IKO advocaten? Hoe uit zich dit?
- Indien van toepassing: in welke mate zijn IKO advocaten georganiseerd? Hoe? Hoeveel IKO advocaten zijn er bij benadering?

1.10.2 De verkorte procedure –fase 1, 2, evt. fase 3

- In welke fase van de procedure krijgt u contact met uw cliënt?
- Hoe komen zaken bij u binnen? Wenden ouders zich rechtstreeks tot u of zijn ze doorverwezen? Door wie?
- Welke partij vertegenwoordigt u doorgaans?

- Welke mogelijkheden zijn er voor ouders om rechtsbijstand te ontvangen voor de procedure en voor mediation? Wat is de rol van de advocaat in deze? Welke mogelijkheden hebben achtergebleven ouders die van buiten de EU komen?
- Hoe ziet de overdracht van Ca /mediation aan de advocatuur eruit ? Wat zijn de ervaringen met het uitwisselen van documenten (onderscheid hard copy/digitaal). Vormt vertaling een knelpunt?
Specifiek: hoe verloopt de overdracht van de application/ het dossier, zoals opgebouwd door de Ca, aan de advocatuur in inkomende IKO zaken in de verkorte procedure?
- Komt het wel eens voor dat u fase 1 van de verkorte procedure – waarin een verzoek tot terugkeer wordt ingediend bij de Ca – overslaat? Hoe vaak? Wat zijn daarvoor de redenen?
- Wat zijn uw ervaringen met het verloop van de procedure in eerste aanleg?
- Wat zijn uw ervaringen met het verloop van de procedure in tweede aanleg?
- Heeft u ervaringen met het in cassatie gaan? Wat vindt u er van dat voor IKO zaken cassatie is afgeschaft m.u.v. cassatie in belang der wet?
- Wat zouden voor u redenen zijn om naar het hoogste gerecht te gaan?
- Hoe verloopt de feitelijke teruggeleiding van het kind? Is er een protocol? Is een aparte procedure nodig? Hoe gaan gedwongen tenuitvoerleggingen, hoe gaat het vrijwillige traject?
- Wie is er verantwoordelijk als teruggeleiding plaatsvindt?

1.10.3 **Rechtspositie van het kind –fase 1, 2, evt. fase 3**

- Kunt u een verzoek indienen voor een kindbeschermingsmaatregel? Wat zijn uw ervaringen daarmee?

1.10.4 **Equality of arms**

- Is er voor u als advocaat veel veranderd sinds u ook achtergebleven ouders vertegenwoordigt? Wat zijn uw ervaringen?

1.11 Rechtbank (3: BLIK: parketsecretaris en rechters)

1.11.1 **BLIK**

- Wat zijn de rol en taken van het BLIK ten aanzien van de inkomende IKO zaken in de verkorte procedure?
- Hoeveel (gespecialiseerde) rechters zijn er?

1.11.2 **De verkorte procedure –fase 2, evt. fase 3**

- Hoe komen zaken bij u binnen?

- Wat gebeurt er met zaken die niet via de Ca maar direct bij de rechtbank binnenkomen? Worden de verzoekers terugverwezen naar de Ca? Hoe ziet de overdracht van documenten aan de rechterlijke macht eruit? Hoe beoordeelt u de kwaliteit van het verzoekschrift?
- Wat zijn uw ervaringen met het verloop van de procedure in eerste aanleg?

1.11.3 **Doorlooptijden –fase 2, evt. fase 3**

- Welke termijnen hanteert de rechter in eerste aanleg?

1.11.4 **Mediation –fase 2**

- (Hoe vaak) wordt een mediationovereenkomst voorgelegd voor bekrachtiging? Vindt er in dergelijke gevallen een vorm van toetsing plaats? Hoe?

1.11.5 **Rechtspositie van het kind –fase 2, evt. fase 3**

- Wanneer legt u een kindbeschermingsmaatregel op? Wat zijn uw ervaringen daarmee?

1.12 Gerechtshof (2: parketsecretaris en rechter)

1.12.1 **Gerechtshof**

- Wat zijn de rol en taken van het gerechtshof ten aanzien van de inkomende IKO zaken in de verkorte procedure?
- Hoeveel (gespecialiseerde) rechters in tweede aanleg zijn er?

1.12.2 **De verkorte procedure – fase 3**

- Hoe ziet de overdracht van documenten aan de rechterlijke macht eruit? Hoe beoordeelt u de kwaliteit van het verzoekschrift?

1.12.3 **Doorlooptijden – fase 3**

- Welke termijnen hanteert de rechter in tweede aanleg?

1.12.4 **Rechtspositie van het kind –fase 3**

- Kunt u een kindbeschermingsmaatregel opleggen? Wat zijn uw ervaringen daarmee?

1.13 Centrum IKO/Mediation Bureau (4: directeur Centrum IKO, uitvoerend medewerker Centrum IKO en mediators)

1.13.1 CIKO/Mediation Bureau

- Wat zijn de rol en taken van Centrum IKO ten aanzien van de verkorte procedure?
- Wat zijn de rol en taken van het Mediation Bureau ten aanzien van de verkorte procedure?
- Hoe verhouden deze zich tot de taken van de Ca?
- Hoe verhouden deze taken zich tot elkaar? (relatie Centrum IKO en Mediation Bureau)
- Hoe is Centrum IKO georganiseerd?
- Hoeveel medewerkers zijn er? (specificeer)
- Hoe zijn de mediators georganiseerd?
- Hoeveel mediators zijn er? (specificeer)

1.13.2 De verkorte procedure –fase 1, evt. fase 2

- Hoe komen verzoeken bij binnen bij het Centrum IKO/Mediation Bureau? Via Ca, via ouders zelf, via rechterlijke macht, via advocatuur? Om wat voor verzoeken gaat het?
- Hoe is de informatievoorziening over de procedure naar ouders toe vormgegeven?
- Tot wanneer is Centrum IKO/Mediation Bureau betrokken bij de procedure?
- Weet Centrum IKO/Mediation Bureau of het kind uiteindelijk terug gaat naar de achtergebleven ouder? Weet Centrum IKO/Mediation Bureau hoe de eventuele feitelijke teruggeleiding van de kinderen verloopt?

1.13.3 Doorlooptijden – fase 1, evt. fase 2

- Welke termijnen hanteert het Centrum IKO/ Mediation Bureau binnen de verkorte procedure?
- In welke mate worden de beoogde termijnen gehaald?

1.13.4 Mediation –fase 1, evt. fase 2

- In welke fasen vindt mediaton plaats?
- Welke partijen spelen een rol bij het doorverwijzen/initiëren van mediation?
- Welke incentives zijn er voor het deelnemen aan mediation?
- Wordt een mediation-overeenkomst voorgelegd voor bekrachtiging (door de rechter)? Hoe vaak komt dit globaal voor?
- Hoe staan de ketenpartners tegenover de crossborder mediation?
- Op welke wijze gaat u als mediator in IKO zaken tewerk? Wat zijn eventuele knelpunten die verband houden met de werkwijze?
- Hoe is de taakverdeling van mediators? Is in alle gevallen zowel een gedragsdeskundige als een jurist aanwezig? In die zaken waarin beiden aanwezig waren, wat is de meerwaarde van de combinatie?

- Welke mogelijkheden zijn er voor ouders om rechtsbijstand te ontvangen voor de procedure en voor mediation? Welke mogelijkheden hebben achtergebleven ouders die van buiten de EU komen?

1.14 Openbaar Ministerie (2), politie (2) (betrokken bij signalering, lokalisatie en gedwongen teruggeleiding)

1.14.1 OM/politie

- Welke taken heeft het OM/de politie met betrekking tot de verkorte procedure?
- Hoe is het OM/de politie georganiseerd ten aanzien van de verkorte procedure?
- Hoeveel inkomende IKO zaken heeft het OM/de politie vanaf 1 juli 2013 behandeld?

1.14.2 De verkorte procedure – evt. fase 1, 2, 3

- Op welke wijze bent u betrokken bij de verkorte procedure? (opsporing, ten uitvoerlegging)
- Hoe komen zaken bij het OM/de politie binnen?
- Welke middelen zijn er om de meenemende ouder en het kind op te sporen?
- Hoe verloopt de feitelijke teruggeleiding? Is een aparte procedure nodig? Wordt het protocol gedwongen tenuitvoerlegging teruggeleidingsbeschikkingen in IKO zaken gebruikt?
- Hoe gaan gedwongen tenuitvoerleggingen? Hoe gaat het vrijwillige traject?
- Wie is er verantwoordelijk als teruggeleiding plaatsvindt? De Officier van Justitie? Zo nee wie wel?

1.15 Raad voor de Kinderbescherming (2)

1.15.1 Taken RvdK/BJZ

- Welke taken heeft de RvdK/ BJZ met betrekking tot de verkorte procedure?
- Hoe is de RvdK/BJZ georganiseerd ten aanzien van de verkorte procedure?
- Hoeveel inkomende IKO zaken zijn vanaf 1 juli 2013 behandeld door de RvdK/ BJZ?

1.15.2 De verkorte procedure – evt. fase 1, 2, 3

- Op welke wijze bent u betrokken bij de verkorte procedure?
- Hoe komen zaken bij u binnen?
- Welke problemen doen zich voor bij deze uitvoering van de verkorte procedure?

1.15.3 Mediation

- Welke rol speelt de RvdK/BJZ bij het doorverwijzen/initiëren van mediation?

1.16 Raad voor rechtsbijstand (1)

1.16.1 RvR

- Welke taken heeft de Raad voor rechtsbijstand met betrekking tot de verkorte procedure?
- Hoe is de Raad voor rechtsbijstand georganiseerd ten aanzien van de verkorte procedure?
- Hoeveel verzoeken voor toevoegingen ten aanzien van inkomende IKO zijn vanaf 1 juli 2013 behandeld door de Raad voor Rechtsbijstand? Hoeveel toevoegingen daarvan zijn er toegewezen? (aantallen opvragen, naar type aanvraag en aanvrager)

1.16.2 De verkorte procedure – evt. fase 1, 2, 3

- Op welke wijze bent u betrokken bij de verkorte procedure?
- Hoe komen verzoeken bij u binnen? Is de kwaliteit van de verzoeken toereikend?
- Wie is doorgaans de aanvrager (ouders zelf, advocaat, mediator, tolk/vertaler etc)? Namens welke ouder (meenemende ouder, achtergebleven ouder)?
- Welke problemen doen zich voor bij het verlenen van de toevoeging?
- Worden er doorlooptijden gehanteerd ten aanzien van het behandelen van een aanvraag? Zo ja welke?
- In welke mate worden deze doorlooptijden gehaald? Wat zijn in voorkomende gevallen redenen voor het niet behalen van de doorlooptijden?

BIJLAGE 6 LANDENOVERZICHT HAAGSE CONFERENTIE VOOR PRIVAATRECHT

Countries					
	Does CA provide legal service?	Is legal representation required in return proceedings?	What is the role of the CA in arranging legal representation?	Concentration of jurisdiction	Details
Argentina	No, however: the CA will provide information that is of a general nature about laws and procedures other: The CA may provide a list of attorneys for the applicant to contact if requested	Yes	Legal representation is arranged by the CA. Representation by: Public prosecutor and other: applicants can make their own arrangements	No	
Australia	No, however: the CA will provide information that is of a general nature about laws and procedures	No: separate legal representation for the applicant parent is not required, providing that the application seeks the assistance of the Australian Commonwealth Central Authority to secure the return of the child(ren). In Australia the work required to secure the return of a child in such circumstances is undertaken by the Central Authority of the relevant State or Territory where the child is located or by the Australian Commonwealth Central Authority. The court application for the return of the child(ren) is made in the name of the relevant Central Authority, it is not made in the name of the applicant parent.	Legal representation is not required. CA ensure application is forward: Separate legal representation is not required; Legal representation arranged by CA - CA lawyers	yes	The Family Court of Australia and the Family Court of Western Australia (approx 37 Judges, some of them only Appeal)
Belgium	Yes	Yes	Legal representation organized by the CA - Public Prosecutor	yes	5 Courts in 1st instance and 5 appeal courts
Brazil	Yes	Yes	Legal representation is arranged by the CA. Representation by: Office of Attorney General on behalf of Federative Republic of Brazil	no	
Bulgaria	Yes	Yes	Legal representation is arranged by CA: Official lawyer in the Ministry of Justice	yes	2 courts (one first instance, one appeal)
CA (Brit. Col.)	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation but CA will provide a list of lawyers, refer application to Legal Aid department if have financial difficulty, and other: assist the applicant to apply for legal aid	No	
Chile	Yes	Yes, but CA lawyers assume representation as the State of Chile and the applicant at trial	Legal representation arranged by CA: CA lawyers	No	
China (HKSAR)	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation but CA will provide a list of lawyers, refer application to Legal Aid department if have financial difficulty	yes	High Court
Colombia	Yes	No	The judge names a Public Defense Lawyer	No	
Costa Rica	Yes	No	Legal representation is not required. CA ensure application is forward to competent authority for action	yes	Patronato nacional de la infancia
Cyprus	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	Yes	Legal representation is arranged by the CA: Public prosecutor	yes	4 courts (10 family judges)
Czech Republic	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers	yes	2 courts (8 judges)
Denmark	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, not in outgoing cases, but YES in incoming cases, legal representation will be appointed by the court	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers, Legal representation is not required. CA ensure application is forward to competent authority for action.	No	(24 Bailiff's courts, 2 high courts, 1 supreme court)
Dominican Republic	Yes	No	Legal representation is arranged by the CA: CA Lawyers	yes	Tribunales de niños, niñas y adolescentes
El Salvador	Yes	Yes	Legal representation is arranged by the CA: CA Lawyers	yes	2 courts
Estonia	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers	No	
Finland	Yes	No, but recommended	Legal representation is arranged by the CA: Private lawyers and state legal aid offices; The applicant can also make his or her own arrangements for legal representation	yes	Helsinki Court of Appeal in 1st instance; then Supreme Court
France	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Legal representation is not required. CA ensure application is forward to competent authority for action.	yes	35 tribunaux

			Legal representation is arranged by the CA: Private lawyers, other: The Central Authority is the representative by operation of law and files the application with the court. Thereafter the Central Authority assigns a private lawyer to represent the applicant at the court hearings and to conduct proceedings thenceforth.		22 in 1st instance and 22 in 2nd instance (140 judges)
Germany	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended		yes	
Greece	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	Yes	Legal representation is arranged by the CA: Legal Representative by the Legal Council of the State	yes	63 first instance courts, 15 appeal courts, 1 supreme court
Honduras	Yes	No	Legal representation is not required. CA ensure application forwarded to competent authority for action.	No	
Ireland	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	Yes	Legal representation arranged by CA: Legal Aid Board	yes	1 court (6 judges)
Israel	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but strongly recommended: Theoretically a parent could represent themselves, but the central authority is not aware of this ever actually being done	Applicant is required to make own arrangements for legal representation, but the CA will provide a list of lawyers, refer the case to the legal aid bureau in Israel if applicant qualifies in their country	yes	14 Family Courts
Latvia	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended: If the Applicant feels that he/she is able to represent himself/herself (he/she knows Latvian and Civil Procedure Law) he/she is free to do that	Legal representation is arranged by the CA: Private lawyers	No	
Lithuania	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers	yes	Vilnius County Court (27 judges)
Mauritius	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	Yes	Legal representation is arranged by CA: Public prosecutor	yes	Family division of Supreme Court (2 judges)
Mexico	Yes	No, but recommended	Legal representation is not required. CA ensures application forwarded to competent authority for action - CA manages initial case; Other: Except judge may order representation. To appeal and qualify, applicant should contact a lawyer	No	only for the federal district of Mexico city
Norway	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers; Legal representation is not required. CA ensures application forwarded to competent authority for action.	No	66 district courts
Paraguay	Yes	No	Legal representation is arranged by CA: CA lawyers	yes	15 courts
Peru	Yes	Yes	Legal representation is arranged by CA: CA lawyers	yes	
Poland	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide applicant with a list or free or reduced rate lawyers; Legal representation is not required. CA ensures application is forwarded to competent authority for action. If necessary, CA may send information to the foreign CA about websites of local bars in Poland.	No	
Portugal	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No	Legal representation is not required. CA ensure application forwarded to competent authority for action.	yes	the Courts of Family and Minors
Romania	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended given the complexity of the case	Legal representation is arranged by CA: CA lawyers	yes	2 courts
Spain	Yes	Yes	Legal representation is arranged by CA: State lawyers	No	
Sweden	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Applicant required to make own arrangements for legal representation, but CA will provide a list of lawyers, where possible CA contacts a lawyer who has experience in Hague Convention cases, if lawyer willing to represent applicant parent, CA will send all relevant documents to lawyer and provide the other CA with contact details (private lawyers, not formally connected with the CA)	yes	3 courts (1 for each instance)

Switzerland	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	Yes	Applicant required to make own arrangements for legal representation but CA will provide a list of lawyers	yes	26 appeal courts as first instance courts, 1 supreme court
Thailand	Yes	No		no information	
Turkey	No, however: CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Legal representation is arranged by CA: Public prosecutor	no	
UK	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended: Public funding for return applications is non-means and non-merits tested (free) for the applicant (but not for the alleged abducting party). The ICACU assesses the incoming application on receipt and if it meets the requirements of the Convention refers the application to a panel solicitor within 24 hours with a funding letter. The panel solicitor applies for public funding on an urgent basis.	Other: In return cases the ICACU will refer the incoming application to a panel solicitor. The panel solicitor is then the solicitor for the applicant. For the alleged abducting parent, on request, the ICACU will provide details of solicitors who specialise in Convention cases. The ICACU also lists all its panel solicitors on its website and provides information about the panel solicitors in the information sheet which asks the applicant's solicitor to provide to the alleged abducting party on service of the proceedings. The ICACU also provides details of organisations including the Law Society for England and Wales who will be able to assist the alleged abducting party to find a solicitor.	yes	England and Wales = 1 court (19 judges), Northern Ireland = 1 court (high court of Northern Ireland) (10 High Court Judges, 2 designated Family judges)
Ukraine	Yes	No, but recommended: According to Civil Procedure Code, applicant has right to present personally interests in the court	Legal representation is arranged by CA: CA lawyers	yes	27 courts of first instance, 27 appeal courts and 1 supreme court
Uruguay	No, however: The CA will refer the applicant to the appropriate person or authority to obtain legal advice; The CA will provide general information about laws and procedures	No, but recommended	Legal representation is not required. CA ensures application forwarded to competent authority for action; Other: Defense Office of the Family - Judiciary	no	
USA	No, however: CA will provide general information about laws and procedures; The US CA maintains an Attorney Network consisting of attorneys willing to assist applicants in Convention cases.	No, but recommended	Applicant is required to make own arrangements for legal representation, but the CA will provide a list of lawyers; willing to represent applicants on a reduced fee or pro bono basis upon request. Also provides any applicant with a list of full fee attorneys licensed to practice within the jurisdiction where the child is located and willing to take on the case. Legal representation is not required. CA ensures the application is forwarded to the competent authority. In California, application sent straight to Attorney General.	no	
Total States with information					42
Total Legal representation					20
Total Legal representation by CA lawyers			(Chile, Dominican Republic, El Salvador, Paraguay, Peru, Romania)		6
Total States Concentration (of the above list)					25
Total States representation with concentration			(Belgium, Bulgaria, Cyprus, Dominican Republic, El Salvador, Finland, Germany, Greece, Ireland, Mauritius, Paraguay, Peru, Romania, Ukraine)		14
Total States representation without concentration			(Argentina, Brazil, Chile, Latvia, Spain, Turkey)		6
Total States concentration without representation			(Australia, China (HSKAR), Costa Rica, Czech Republic, France, Israel, Lithuania, Portugal, Sweden, Switzerland, UK)		11
Percentage concentration of jurisdiction in general					59.52 %
Percentage representation by CA in general					47.62 %
Percentage concentration of jurisdiction for States with Legal representation					70%
Percentage concentration without representation					50%