

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen”

(1999/C 368/09)

De Raad heeft op 12 juli 1999 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 30 september 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 oktober 1999 tijdens zijn 367e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 53 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel voor een verordening van de Raad

1.1. Het voorstel voor een verordening vloeit voort uit de in het Verdrag van Amsterdam opgenomen verplichting, het verdrag dat op 28 mei 1998 door de Raad is goedgekeurd en door de vertegenwoordigers van alle lidstaten is ondertekend, om te zetten in een communautair besluit.

1.2. De Commissie heeft de inhoud van het verdrag en het toelichtend verslag grotendeels overgenomen, maar daarbij wel de bepalingen die onverenigbaar zijn met de aard van het voorgestelde besluit en het raamwerk van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken ingevolge het Verdrag van Amsterdam, aangepast.

1.3. Er is voor een verordening gekozen, omdat op het gebied van de bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ontbinding van de huwelijksband en inzake de verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen, nauwkeurig geformuleerde en geharmoniseerde regels moeten worden toegepast. Een verordening is immers een geheel van precieze en onvoorwaardelijke bepalingen die rechtstreeks en overal op dezelfde wijze verbindend zijn. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat het besluit binnen afzienbare tijd in werking treedt op een gelijke, bekende datum voor alle 12 lidstaten waar de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag wordt toegepast.

1.4. De materie valt onder de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (art. 65) en onder de nieuwe Titel IV van het EG-Verdrag. Het besluit dient derhalve te worden goedgekeurd volgens de procedure van artikel 67, waarin is bepaald dat de Raad gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, met eenparigheid van stemmen besluit.

1.5. Met het voorstel wordt beoogd de internationaal-privaatrechtelijke regels van de lidstaten op het gebied van de rechterlijke bevoegdheid voor nietigverklaring van het huwelijk, echtscheiding, scheiding van tafel en bed en het gezag over de gemeenschappelijke kinderen te harmoniseren, en te zorgen voor een snelle en automatische erkenning en tenuitvoerlegging van de daarop betrekking hebbende beslissingen⁽¹⁾, volgens een vereenvoudigde procedure.

(1) Onder de term „beslissing” vallen een groot aantal benamingen van meer technische en juridische aard, zoals arrest, vonnis of beschikking (zie art. 13). Het feit dat de nationale wetgevingen op dit stuk uiteenlopen, maakt het momenteel moeilijk een meer specifieke term te gebruiken, zoals bijvoorbeeld „beschikking”.

1.6. De verordening voorziet in een leemte in de werkings-sfeer van het verdrag van Brussel van 1968 — waarvan artikel 1 uitdrukkelijk bepaalde dat kwesties betreffende de staat van personen buiten de werkings-sfeer vallen — maar beperkt zich tot de hierboven (in par. 1.5) genoemde aspecten.

1.7. Teneinde de regels inzake jurisdictiegeschillen gelijk te trekken en de formaliteiten te vereenvoudigen, zodat de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen sneller en gemakkelijker verlopen, worden in Hoofdstuk II objectieve criteria vastgesteld inzake de rechterlijke bevoegdheid, onder meer t.a.v. de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen (in samenhang met echtscheidingszaken), de toetsing van de bevoegdheid en de ontvankelijkheid, de aanhangigheid en de voorlopige en bewarende maatregelen.

1.8. Ten behoeve van een vlottere erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk en ouderlijke verantwoordelijkheid, en om de weigeringsgronden zo beperkt mogelijk te houden, wordt in Hoofdstuk III het beginsel van automatische erkenning vastgelegd, alsmede de toegestane weigeringsgronden, een verbod op toetsing van de bevoegdheid van de rechter van de lidstaat van herkomst, een verbod op onderzoek van de juistheid, de tenuitvoerleggingsprocedure, de mededeling van de beslissing en het verzet tegen de beslissing (bevoegde rechterlijke instantie en hogere rechtsmiddelen).

1.9. De gemeenschappelijke bepalingen, overgangsbepalingen en algemene bepalingen hebben betrekking op de bescherming van de rechten van de verzoekende partij, de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de verordening na de datum van inwerkingtreding, de verhouding tot andere internationale verdragen en uitvoeringsovereenkomsten tussen lidstaten, en het eerbiedigen van de internationale verdragen (concordaten) tussen de Heilige Stoel en Portugal, Italië en Spanje.

1.10. Krachtens de slotbepalingen ziet de Commissie toe op de toepassing van de verordening, en kan zij na verloop van vijf jaar wijzigingen voorstellen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. De akte tot vaststelling van het verdrag dat op 28 mei 1998 door de Raad is goedgekeurd is het resultaat van een reeks voorstellen en projecten waarmee in 1994 een begin is gemaakt. Aangezien de Europese Unie zich in de tussentijd verder heeft ontwikkeld, hadden de voorstellen wel wat voortvarender mogen zijn, zowel wat het toepassingsgebied als wat de inhoud betreft, die nog meer op een werkelijke harmonisatie van het juridisch raamwerk gericht had kunnen zijn, in ieder geval wat de procedurele aspecten betreft. Hoewel de sociale, culturele en religieuze verschillen tussen de lidstaten en de nationale tradities dienen te worden beschermd, hebben de burgers van de EU steeds meer behoefte aan de garantie dat zij in alle lidstaten hun rechten kunnen doen gelden, met dezelfde waarborgen als voor de rechtbank in hun eigen land.

2.2. De keuze voor een verordening wordt volkomen gerechtvaardigd door de inhoud van het voorstel en het belang van een snelle goedkeuringsprocedure, met een zekere termijn en inhoud. Het Comité stelt overigens vast dat de werkingssfeer van de verordening bijzonder beperkt is, en hoopt dan ook dat het in november 1998 te Wenen goedgekeurde actieprogramma zal worden uitgevoerd⁽¹⁾.

2.3. Het toepassingsgebied van de verordening is beperkt tot de procedures i.v.m. de bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen op het gebied van nietigverklaring van het huwelijk, echtscheiding, scheiding van tafel en bed en de ouderlijke verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijke kinderen.

2.3.1. Met het oog op de totstandbrenging van een homogene ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid voor alle burgers (art. 2 EG-Verdrag), is het zaak dat de uitvoeringsbepalingen m.b.t. dit delicate onderwerp zo snel mogelijk worden geharmoniseerd, in het bijzonder wat de termijnen (voor indiening van een verzoek, voor het instellen van hoger beroep enz.) betreft.

2.3.2. De harmonisering van de wetgeving, met het oog op de snelle afwikkeling van gerechtelijke procedures, zou één van de speerpunten van het communautaire beleid moeten zijn, en tevens tot alle andere procedures moeten worden uitgebreid en in een specifiek actieplan van de Commissie moeten worden opgenomen.

2.3.3. Het beginsel dat de zwakste partij moet worden beschermd dient met klem te worden benadrukt; daarom dient het toepassingsgebied van de verordening te worden uitgebreid

tot niet-gemeenschappelijke en geadopteerde kinderen, die des te meer dreigen te worden benadeeld vanwege het feit dat zij van de onderhavige verordening expliciet zijn uitgesloten. Het Comité hoopt dat een betere bescherming van de zwakste partijen in zowel de nationale als communautaire regelgeving wordt opgenomen.

2.3.4. Met betrekking tot de toepassing van de verordening wijst het Comité erop dat beschermende maatregelen nodig zijn om de belangen van minderjarige kinderen en de eerbiediging van hun grondrechten overeenkomstig het internationale recht te waarborgen. Het Comité baseert zich hierbij op de beginselen die het in zijn advies CES 976/98 van 2 juli 1998 heeft uiteengezet.

2.4. Het begrip „rechter” heeft enerzijds betrekking op alle terzake bevoegde rechterlijke instanties in de lidstaten, en anderzijds op administratieve autoriteiten wier bevoegdheid in sommige lidstaten is erkend. Hoewel zulks binnen het kader van dergelijke nationale regelingen legitiem is, heeft het Comité toch zijn bedenkingen: het hoopt dat wordt gezorgd voor homogeniteit van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn voor dit soort delicate zaken, zodat de specialistische vakkennis van de betreffende rechters gegarandeerd is.

2.5. De invulling van het begrip „ouderlijke verantwoordelijkheid” verschilt van lidstaat tot lidstaat. Aangezien de bescherming van kinderen het hoogste goed is, dringt het Comité erop aan dat voor alle lidstaten gemeenschappelijke parameters worden vastgesteld, onder eerbiediging van sociale, culturele en religieuze verschillen tussen lidstaten en nationale tradities, om te voorkomen dat de burgers van de EU op dit delicate gebied niet overal dezelfde bescherming genieten. Dit aspect lijkt met name voor de toepassing van artikel 3 van absoluut belang.

2.6. In de verordening wordt voorbijgegaan aan de noodzaak, voor alle procedurefasen (peremptoire) termijnen vast te stellen bij de afloop waarvan officiële stukken ongeldig worden c.q. verjaard zijn; dit gaat ten koste van de rechtszekerheid, en vertraagt het verloop van de procedures. Gezien de delicate aard van de materie, hoopt het Comité dat in de verordening waar mogelijk termijnen worden aangegeven, en dat de bevoegde instanties verantwoordelijk worden gesteld voor de inachtneming daarvan.

2.7. De bepaling dat in spoedeisende gevallen voorlopige en bewarende maatregelen genomen kunnen worden (art. 12), is vanuit het oogpunt van de persoonlijke bescherming wel begrijpelijk, maar biedt overdreven veel ruimte aan het nationale recht, door tersluiks gebieden die niet rechtstreeks onder de verordening vallen erbij te betrekken. Het Comité acht het wenselijk dit artikel nauwkeuriger en restrictiever te formuleren, om te voorkomen dat het wordt misbruikt of de toepassing van de verordening ter discussie wordt gesteld. In ieder geval moet het recht van minderjarigen worden beschermd om te worden gehoord ingeval dringende maatregelen m.b.t. de ouderlijke macht noodzakelijk zijn.

2.8. Het zal ook de Commissie niet zijn ontgaan dat in de lidstaten partnerschappen niet steeds door een huwelijksvoltrekking worden geformaliseerd.

⁽¹⁾ Hierin wordt de Commissie opgedragen concrete voorstellen uit te werken t.b.v. de regelgeving inzake het instituut huwelijk en de bescherming van kinderen, en meer in het algemeen t.b.v. het huwelijksgoederenrecht in het privaatrecht.

Het Comité geeft de Commissie in ernstige overweging te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om in het geval dat deze partnerschappen worden geëindigd en er beslissingen worden genomen inzake de verantwoordelijkheid van tot het gezin behorende kinderen, deze beslissingen eveneens automatisch erkend en ten uitvoer gelegd kunnen worden. Het verschil in behandeling dat nu zal optreden omdat dit voorstel uitsluitend op huwelijken betrekking heeft, verdient in het belang van de kinderen ons aller aandacht.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Het Comité acht het wenselijk enkele veranderingen in de tekst van de verordening voor te stellen, die gezien het technische karakter soms de vorm van wijzigingsvoorstellen hebben.

3.2. Artikel 10, lid 1

Om de tekst nauwkeuriger te formuleren, met gebruik van goed omschreven juridische begrippen, zou het artikel als volgt moeten worden gewijzigd:

„Wanneer de verweerder niet verschijnt, is de bevoegde rechterlijke instantie verplicht haar uitspraak aan te houden indien vaststaat dat het stuk dat het geding inleidt of een gelijkwaardig stuk niet door verweerder is ontvangen, of dat de termijn voor verschijning korter was dan de door de wet vastgestelde termijn die nodig is om de verdediging degelijk te kunnen voorbereiden.”

3.3. Artikel 12

De woorden „van een lidstaat” zijn te ruim; er zou dan ook een nauwkeuriger formulering moeten worden gekozen, zodat ondubbelzinnig duidelijk is voor wie deze bepaling is bedoeld.

3.4. Artikel 15, lid 1, letter b)

De woorden „tenzij vaststaat dat hij ondubbelzinnig met de beslissing instemt” dienen te worden vervangen door „tenzij op overtuigende wijze vaststaat dat hij met de beslissing instemt”.

3.5. Artikel 23

Ten behoeve van de rechtszekerheid en een vlot verloop van de procedure, acht het Comité het noodzakelijk om niet de uitdrukking „onverwijld” te gebruiken, maar een redelijke termijn te specificeren.

3.6. Artikel 24

Om de inzet van eventuele rechtsmiddelen tegen een beslissing tot een bepaalde termijn te beperken, zou het artikel als volgt moeten worden gewijzigd:

„De op het verzoek gegeven beslissing wordt binnen een termijn van ... door de griffier ter kennis van de verzoeker gebracht, op de in de wetgeving van de aangezochte lidstaat bepaalde wijze, en wordt binnen een termijn van ... meegedeeld aan de persoon tegen wie de tenuitvoerlegging wordt gevraagd.”

3.7. Artikel 25, lid 2

Om te voorkomen dat de laatste zin zo wordt geïnterpreteerd dat het lijkt alsof er andere redenen zijn waarom de termijn wél mag worden verlengd, dient deze zin te worden geschrapt, of de voorafgaande zin dient als volgt te worden gewijzigd:

„Indien deze persoon zijn gewone verblijfplaats in een andere lidstaat heeft dan die waar de beslissing houdende verlot tot tenuitvoerlegging is gegeven, belooft de termijn onafhankelijk van de afstand twee maanden en vangt deze aan op de dag ...”

Brussel, 20 oktober 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI