

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en betreffende internationale kinderontvoering (herschikking)

(COM(2016) 411 final — 2016/0190 (CNS))

(2017/C 125/06)

Rapporteur: **Christian BÄUMLER**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 20.7.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling:	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burger-schap
Goedkeuring door de afdeling	10.1.2017
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.1.2017
Zitting	522
Stemuitslag	116/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. In de politieke richtsnoeren van de Commissie-Juncker wordt terecht benadrukt dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten geleidelijk moet worden verbeterd en dat die samenwerking moet worden afgestemd op het steeds grotere aantal mobiele burgers, die elders in de Unie huwen of kinderen krijgen.

1.2. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met de doelstelling van het Commissievoorstel: meer rekening houden met de belangen van het kind bij besluiten over terugkeer. Het Comité ondersteunt de rechten van het kind en benadrukt dat eerbiediging van die rechten op alle beleidsterreinen die betrekking hebben op kinderen van het allergrrootste belang is. Het belang van het kind moet voorop staan.

1.3. Het is een zeer goede zaak dat de Commissie voornemens is belangrijke wijzigingen met het oog op de procedure voor de terugkeer van een ontvoerd kind in te voeren om die efficiënter te maken. Tot die wijzigingen zouden ook gemeenschappelijke minimumnormen kunnen behoren, alsook een uniforme tenuitvoerleggingsprocedure.

1.4. Het Comité is van mening dat de in artikel 55 genoemde samenwerking tussen de centrale autoriteiten in gevallen die specifiek de ouderlijke verantwoordelijkheid betreffen van vitaal belang is en schaart zich achter de herformulering van deze bepalingen.

1.5. Het is goed dat de lidstaten verplicht worden om, in overeenstemming met de structuur van de respectieve nationale rechtsstelsels, de bevoegdheid bij een beperkt aantal gerechten te bundelen.

1.6. Het EESC is ingenomen met het feit dat de voorgestelde termijnen voor de afgifte van een executoriale titel voor terugkeer en de terugkeerprocedure tot een totaal van 18 weken worden verkort.

1.7. Het Comité acht de beperking van het beroepsrecht in terugkeerzaken redelijk.

1.8. Het gerecht van de lidstaat van oorsprong kan een beslissing terecht bij voorraad uitvoerbaar verklaren, zelfs indien deze mogelijkheid naar nationaal recht niet bestaat.

1.9. Het EESC is van mening dat minimumnormen voor het horen van kinderen ertoe zouden kunnen bijdragen dat een beslissing op meer acceptatie kan rekenen.

1.10. Ook steunt het de afschaffing van de exequaturprocedure. Wel moeten er beschermingsmechanismen worden gehandhaafd.

1.11. Het Comité pleit er tevens voor dat de rechter van de lidstaat van tenuitvoerlegging eveneens dringend noodzakelijke beschermende maatregelen kan bevelen wanneer het kind mogelijkwijs aan een ernstig risico van letsel wordt blootgesteld.

1.12. Het neemt er nota van dat de ontwerp tekst over plaatsing van het kind in een pleeggezin of instelling in een andere lidstaat die plaatsing in elk geval afhankelijk maakt van de instemming van die lidstaat.

1.13. Voorts is duidelijkheid geboden met betrekking tot het toepassingsgebied van Verordening Brussel II bis. Zelfs indien wordt uitgegaan van een „nationale” opvatting van „huwelijk”, dan nog dienen de lidstaten zich te houden aan artikel 21 van het Handvest van de grondrechten. Naleving van dat artikel zou in de inleidende overwegingen van de verordening moeten worden opgenomen.

1.14. Het EESC acht regels nodig voor gevallen waarin een van de ouders afkomstig is van buiten de Europese Unie en pleit voor sluiting van bilaterale overeenkomsten, met name met landen die geen partij zijn bij het Haagse Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Op 30 juni 2016 heeft de Commissie een voorstel voor herziening van Verordening Brussel II bis gepresenteerd. Die verordening is de hoeksteen van de justitiële samenwerking op het gebied van familierecht in de Unie. De regeling bevat uniforme regels voor de rechterlijke bevoegdheid in geval van echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk, en voor geschillen betreffende de ouderlijke verantwoordelijkheid in grensoverschrijdende situaties. Ook bevordert Brussel II bis het vrije verkeer van beslissingen, authentieke akten en overeenkomsten binnen de Unie middels bepalingen inzake de erkenning en tenuitvoerlegging daarvan in een andere lidstaat. De verordening geldt sinds 1 maart 2005 in alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken.

2.2. De verordening bevat niet alleen bepalingen betreffende de internationale gerechtelijke bevoegdheid binnen de Europese Unie in kinderkzaken, maar ook voorschriften inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in die zaken van een rechter uit andere lidstaten. Ook bevat de verordening regels voor terugkeer van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht naar of worden vastgehouden in een andere lidstaat. De verordening versterkt het bovengenoemde mechanisme betreffende terugkeer uit hoofde van het Haagse Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen.

2.3. Het HvJ heeft zich reeds 24 maal uitgesproken over de regeling, en die moet nu in meerdere opzichten worden herzien. De Commissie wil met onderhavig voorstel de verordening nog efficiënter maken. Zij beperkt zich tot het zuiver kinderrechtelijk deel en blijft weg van procedurele kwesties aangaande echtscheidingen.

2.4. In de politieke richtsnoeren van de Commissie Juncker wordt terecht benadrukt dat de justitiële samenwerking tussen de lidstaten geleidelijk moet worden verbeterd en dat die samenwerking moet worden afgestemd op het steeds grotere aantal mobiele burgers, die elders in de Unie huwen of kinderen krijgen.

2.5. Het Comité heeft reeds in eerdere adviezen ⁽¹⁾ benadrukt dat toegang tot de rechter en respect voor grondrechten zijn gegarandeerd in de Verdragen en het Handvest van grondrechten van de EU. Het gaat daarbij met name om het eigendomsrecht, gelijkheid van iedereen voor de wet, het discriminatieverbod, recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het recht om te trouwen en een gezin te stichten en het recht op een onpartijdig proces.

2.6. De Commissie heeft de praktische deugdelijkheid van de verordening bekeken en heeft het in haar in april 2014 aangenomen uitvoeringsverslag COM(2014) 225 ⁽²⁾ noodzakelijk geacht om de verordening te wijzigen. Diese Überprüfung fand im Rahmen des Programms zur Eignungsprüfung bestehender EU-Vorschriften (REFIT) statt.

2.7. Met de nieuwe versie van de Europese ruimte van justitie en fundamentele rechten is het de bedoeling een verdere stap te zetten op basis van wederzijds vertrouwen. Ook wil de Commissie de resterende belemmeringen voor het vrije verkeer van rechterlijke beslissingen in overeenstemming met het beginsel van wederzijdse erkenning uit de wereld helpen en verder de belangen van het kind beter beschermen door procedures te vereenvoudigen en doeltreffender te maken.

⁽¹⁾ PB. C 376 van 22.12.2011, blz. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. Het EESC is ingenomen met de doelstelling van het Commissievoorstel: meer rekening houden met de belangen van het kind bij besluiten over terugkeer. Gegeven de toenemende migratie is er behoefte aan meer methoden en samenwerkingsstructuren om kinderen ook buiten de nationale grenzen te beschermen.

2.9. Het is een zeer goede zaak dat de Commissie voornemens is belangrijke wijzigingen met het oog op de procedure voor de terugkeer van een ontvoerd kind in te voeren om die efficiënter te maken. In gevallen van kinderontvoering door ouders, zijn vroegtijdige maatregelen essentieel voor het welslagen van de in de verordening neergelegde procedure voor de terugkeer van het kind.

2.10. Het Comité is van mening dat de in artikel 55 bedoelde samenwerking tussen de centrale autoriteiten in gevallen die specifiek de ouderlijke verantwoordelijkheid betreffen van vitaal belang is om ouders en kinderen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende procedures doeltreffend te ondersteunen.

2.11. Een cruciaal probleem vormt de vage formulering van het artikel over de bijstand van de centrale autoriteiten in gevallen die specifiek de ouderlijke verantwoordelijkheid betreffen. Het artikel biedt de nationale autoriteiten van een aantal lidstaten geen toereikende rechtsgrondslag om op te treden.

2.12. Het verdient bijval dat in het voorstel verduidelijkt wordt wie van wie en onder welke voorwaarden om welke bijstand of informatie kan verzoeken. Bovendien wordt duidelijk gemaakt dat de gerechten en kinderbeschermingsinstanties kunnen verzoeken om bijstand van de centrale autoriteiten. De herschikking vormt een rechtsgrondslag voor die instanties om via de centrale autoriteiten de nodige informatie in andere lidstaten in te winnen.

2.13. Het is goed dat de lidstaten verplicht worden om, in overeenstemming met de structuur van de respectieve nationale rechtsstelsels, de bevoegdheid bij een beperkt aantal gerechten te bundelen. Vertragingen bij de behandeling van zaken vloeien namelijk voort uit het feit dat in verschillende lidstaten gerechten die met terugkeerverzoeken worden belast niet gespecialiseerd zijn. Bijgevolg zijn die rechters niet vertrouwd met de desbetreffende procedures en bepalingen en hebben zij zelden de kans om veelvuldig en regelmatig met andere rechters in de EU dusdanig samen te werken dat wederzijds vertrouwen wordt opgebouwd.

2.14. Het EESC is ingenomen met het feit dat de voorgestelde termijnen voor de afgifte van een executoriale titel voor terugkeer en de terugkeerprocedure tot een totaal van 18 weken worden verkort.

2.15. De centrale autoriteiten zullen verplicht zijn om binnen zes weken een verzoek in ontvangst te nemen en te verwerken, de verweerder en het kind te lokaliseren en bemiddeling te stimuleren zonder dat dit de procedures vertraagt. Momenteel zijn er geen termijnen voor de centrale autoriteiten.

2.16. Voorgesteld wordt een specifieke termijn van zes weken voor de procedure voor de eerste rechter en de beroepsrechter. Dit leidt tot een meer realistische termijn voor de rechters met het oog op de bescherming van het recht van de verweerder op een eerlijk proces. Het EESC wijst erop dat deze termijnen in ieder rechtstelsel moeten worden nageleefd.

2.17. Het Comité acht de beperking van het beroepsrecht in terugkeerzaken redelijk. Het gros van de grondwetten van de lidstaten bevatten slechts een beroepsrecht tegen overheidsbesluiten.

2.18. Het gerecht van de lidstaat van oorsprong kan een beslissing terecht bij voorraad uitvoerbaar verklaren, zelfs indien deze mogelijkheid naar nationaal recht niet bestaat. Dit is dienstig in stelsels waarin de beslissing niet uitvoerbaar is zolang er nog een beroep hangende is. De ene ouder kan dus op basis van een voorlopige uitvoerbaarheidsverklaring het omgangsrecht uitoefenen tijdens de door de andere ouder ingeleide beroepsprocedure.

2.19. Het EESC is het ermeê eens dat rechters uitdrukkelijk worden verzocht om na te gaan of een bevel tot terugkeer uitvoerbaar bij voorraad is. Vertragingen na een beslissing houdende terugkeer hebben een negatieve invloed op de relaties tussen ouders en kinderen en het belang van het kind. Het EESC vindt het goed dat het voorstel een aantal verduidelijkingen aanbrengt voor een betere toepassing van de bestaande regels. Zo moet de lidstaat waar het kind zijn gewone verblijfplaats had, onmiddellijk voordat het ongeoorloofd werd overgebracht of vastgehouden, het belang van het kind zorgvuldig onderzoeken alvorens een definitief besluit inzake het hoederecht wordt genomen dat kan leiden tot de terugkeer van het kind. In dit verband heeft elk kind dat in staat is zijn eigen mening te vormen het recht om in het kader van dit onderzoek te worden gehoord, zelfs indien het niet fysiek aanwezig is. In het laatste geval moeten afdoende alternatieve middelen zoals videoconferenties worden gebruikt.

2.20. Minimumnormen voor het horen van het kind kunnen helpen om de weigering van erkenning en de uitvoerbaarheid(sverklaring) van een beslissing uit een andere lidstaat te voorkomen en daarmee de aanvaarding van een beslissing door de EU-burgers te verhogen. Die regels omvatten bijv. de minimumleeftijd van het kind om te worden gehoord, maar geen procedurele vragen zoals wie het kind hoort. Dit moet aan de lidstaten overgelaten blijven. Het EESC pleit voor een bijkomende sociaal/psychologische opleiding voor rechters die kinderen horen.

2.21. Het EESC steunt de afschaffing van exequaturverlening voor alle beslissingen die in een lidstaat zijn gegeven, alsmede voor openbare documenten en overeenkomsten inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid. Met betrekking tot de tenuitvoerlegging, die op zich een zaak van de lidstaten is, mag volgens het HvJ de toepassing van nationale executieregels geen afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de verordening;

2.22. Bovendien resulteerde de verplichte exequaturverlening gemiddeld in vertragingen van meerdere maanden per zaak en kosten van tot 4 000 EUR voor EU-burgers ⁽³⁾.

2.23. Wel moeten er bepaalde beschermingsmechanismen worden gehandhaafd. Daartoe behoren in ieder geval correcte betekening van documenten, het recht van partijen en van het kind om gehoord te worden, in het bijzonder met betrekking tot tegenstrijdige beslissingen en de naleving van bepaalde procedurele bepalingen inzake de plaatsing van het kind in een andere lidstaat, gebaseerd op het bestaande artikel 56 van Verordening Brussel II bis.

2.24. Het Comité pleit er tevens voor dat de rechter van de lidstaat van tenuitvoerlegging eveneens dringend noodzakelijke beschermende maatregelen kan bevelen wanneer het kind mogelijk is aan een ernstig risico van letsel wordt blootgesteld of anderszins in een ondraaglijke toestand wordt gebracht. Zo kan bijvoorbeeld de rechter bij wie een terugkeerprocedure loopt omgangsrechten toekennen aan een van de ouders en die beslissing is dan ook in de lidstaat van de gewone verblijfplaats van het kind uitvoerbaar totdat het gerecht van die lidstaat definitief over de omgang vonnist.

2.25. Het is een goede zaak dat de ontwerp tekst plaatsing van het kind in een pleeggezin of verzorging door de gemeenschap in een andere lidstaat in elk geval afhankelijk maakt van de instemming van die lidstaat. Met die instemmingseis wordt ervoor gezorgd dat het kind in het gastland doeltreffend wordt verzorgd. Het EESC beveelt bovendien aan dat de plaatsing van het kind bij familieleden voorrang moet hebben. Is dat onmogelijk of niet in het belang van het kind, dan moet worden gedacht aan een pleeggezin of verzorging door de gemeenschap.

2.26. Het EESC neemt er ook nota van dat het volgens het uitvoeringsverslag soms verscheidene maanden duurt totdat is vastgesteld of in een bepaald geval toestemming nodig is. Is toestemming vereist, dan moet de overlegprocedure worden gevolgd, maar die kan lang duren omdat er geen termijn bestaat voor de aangezochte autoriteiten. Daardoor gelasten een groot aantal aangezochte autoriteiten plaatsing in het gastland wanneer de overlegprocedure nog gaande is of voordat die wordt opgestart, omdat zij plaatsing dringend achten en weten dat de procedure van lange duur is. Dit leidt tot rechtsonzekerheid voor het kind.

2.27. Een maximumtermijn van acht weken waarbinnen de lidstaat een besluit over een verzoek moet nemen, is dan juist. De versnelling van de procedure is in het belang van het kind.

2.28. Het is terecht dat volgend het Haagse Verdrag de rechter van de lidstaat waar het kind zich bevindt in deze bevoegd is. Het EESC vestigt wel de aandacht op het feit dat in gevallen van kinderontvoering meestal de rechter van de woonplaats van ontvoerder en niet die van verzoeker bevoegd zal zijn. Het wijst er ook op dat de Brussel II bis-verordening reeds voorziet in gratis adviescentra voor ouders die afkomstig zijn uit een ander land dan het land van de verblijfplaats van het kind.

2.29. Het Comité schaaft zich achter de invoering van gemeenschappelijke minimumnormen om vaart te zetten achter de terugkeerprocedure, alsook achter een uniforme tenuitvoerleggingsprocedure.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, blz. 8.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Er zijn regels nodig voor gevallen waarin één van de ouders uit een derde land afkomstig is. Migratie en wereldwijde uitwisseling van goederen en diensten leiden tot een stijging van dergelijke gevallen. Het EESC is van mening dat het sluiten van bilaterale overeenkomsten, in het bijzonder met de landen die nog niet zijn toegetreden tot het Haagse Verdrag, nodig is.

3.2. Voorts is duidelijkheid geboden met betrekking tot het toepassingsgebied van Verordening Brussel II bis. Het door de Commissie voorgelegde ontwerp bevat niets over de vraag of nieuwe vormen van huwelijk en echtscheiding onder de verordening vallen. „Huwelijk” wordt niet gedefinieerd, maar geldt wel als voorwaarde. Zelfs indien wordt uitgegaan van een „nationale” opvatting van „huwelijk”, dan nog dienen de lidstaten zich te houden aan artikel 21 van het Handvest van de grondrechten, dat voorziet in een verbod van discriminatie op grond van seksuele geaardheid. Naleving van dat artikel zou in de inleidende overwegingen van de verordening moeten worden opgenomen.

Brussel, 26 januari 2017.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS
