STAATSCOMMISSIE VOOR HET INTERNATIONAAL PRIVAATRECHT

[redacted]

Den Haag, 13 januari 2021

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
[redacted]
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: Conceptwetsvoorstel Uitvoering Verordening Brussel II-bis (herschikking)

Aan de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht (hierna: de Staatscommissie) zijn door het Ministerie van Justitie en Veiligheid enige vragen voorgelegd over het conceptwetsvoorstel Uitvoering Verordening Brussel II-bis (herschikking), met bijbehorende Memorie van Toelichting. In verband met de corona-pandemie heeft de beraardslaging over de gestelde vragen binnen de Staatscommissie op digitale wijze plaatsgevonden. Het resultaat van deze beraadslaging is in dit advies opgenomen, waarin met het oog op de leesbaarheid van het advies de gestelde vragen zijn herhaald.

I. De erkenning, niet-erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen (het voorgestelde artikel 18 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het conceptwetsvoorstel)

a. Kunt u zich vinden in de voorgestelde regeling waarin het verzoek tot erkenning of niet-erkenning en het verzoek tot tenuitvoerlegging in verschillende artikelen worden geregeld?

Of heeft het uw voorkeur – gelet op de overeenkomstige toepassing van de procedures tot weigering van de tenuitvoerlegging in de artikelen 59 tot en met 62 van de verordening op de erkenning en weigering van de erkenning (zie de artikelen 30, derde lid, en 40, eerste lid, van de verordening) – dat het verzoek tot weigering van de tenuitvoerlegging samen met het verzoek tot erkenning of niet-erkenning in één artikel wordt opgenomen?

Naar het oordeel van de Staatscommissie verdient het aanbeveling dat het verzoek tot erkenning (artikel 30, lid 3, herschikte verordening), het verzoek tot weigering van erkenning (artikel 40, lid 1, herschikte verordening), het verzoek tot het vaststellen van noodzakelijke voorzieningen voor de organisatie van de uitoefening van het omgangsrecht (artikel 54, lid 1, herschikte verordening) en het verzoek tot weigering van tenuitvoerlegging (artikel 59, lid 1, herschikte verordening) in één artikel

worden opgenomen. Daarvoor pleit niet alleen dat door de schakelbepalingen van de artikelen 30, lid 3, en 40, lid 1, van de herschikte verordening wordt voorzien in een uniforme regeling van de rechtsmiddelen, maar ook dat in het conceptwetsvoorstel de procedure in eerste aanleg voor de behandeling van de onderscheiden verzoeken betreffende beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid telkens op dezelfde wijze is ingericht. In het conceptwetsvoorstel is immers steeds ervoor gekozen (i) de voorzieningenrechter van de rechtbank aan te wijzen als het tot kennisneming van het verzoek bevoegde gerecht (artikel 18, lid 1, artikel 22, lid 2, en artikel 23, lid 1, Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het conceptwetsvoorstel), (ii) de gewone regels van de verzoekschriftprocedure van toepassing te verklaren op de relatieve bevoegdheid van de rechtbank (artikel 18, lid 1, artikel 22, lid 2, en artikel 23, lid 1, Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het conceptwetsvoorstel), (iii) de procedure op te zetten als een procedure op tegenspraak, en niet als een *ex parte*-procedure, en (iv) te bepalen dat een beslissing op het verzoek wordt gevraagd bij verzoekschrift dat door tussenkomst van een advocaat wordt ingediend en dat de keuze van een woonplaats binnen het arrondissement van de rechtbank inhoudt (artikel 18, lid 2, artikel 22, lid 3, en artikel 23, lid 1, Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het conceptwetsvoorstel). Uit het oogpunt van overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de wettelijke regeling verdient het daarom naar het oordeel van de Staatscommissie de voorkeur de verzoeken betreffende beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid in één artikel te regelen.

b. Kunt u zich vinden in het schrappen van het ex parte-karakter van de procedure waarin kan worden verzocht om erkenning, niet-erkenning, tenuitvoerlegging of weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen uit een andere lidstaat?

Zo ja, acht u het wenselijk of noodzakelijk om in de voorgestelde artikelen 18, 22 en 23 op te nemen dat een tegenverzoek kan worden ingediend door artikel 282, vierde lid, van het Wetboek van Burg. Rv uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren?

Om twee redenen kan de Staatscommissie instemmen met het schrappen van het ex parte-karakter van de procedure. De eerste reden is dat in de procedure waarin wordt verzocht om erkenning, niet-erkenning, tenuitvoerlegging of weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid niet alleen de vraag aan de orde is of voldaan is aan de formele voorwaarden voor erkenning of tenuitvoerlegging, maar ook het belang van het kind ter toetsing kan worden gebracht (artikel 39, lid 1, onder a, herschikte verordening). De tweede reden is dat aannemelijk is dat de bedoelde verzoeken worden ingediend in gevallen waarin de uitoefening van de ouderlijke verantwoordelijkheid de betrokken partijen (sterk) verdeeld houdt, zodat goede grond voor een ex parte behandeling in eerste aanleg ontbreekt.

De herschikte verordening kent geen voorziening met betrekking tot de mogelijkheid tot het indienen van een tegenverzoek. Binnen de grenzen van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel is er dus ruimte voor toepassing van deze door nationaal procesrecht geboden mogelijkheid[1]. Het lijkt niet zeer waarschijnlijk dat bij toepassing van artikel 282, lid 4, Rv in de procedure tot erkenning, niet-erkenning, tenuitvoerlegging of weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid de grenzen van de genoemde beginselen zullen worden overschreden, zodat ook zonder een voorziening in de Uitvoeringswet toepassing kan worden gegeven aan artikel 282, lid 4, Rv. Het is daarom naar het oordeel van de Staatscommissie niet noodzakelijk om in de voorgestelde artikelen 18, 22 en 23 op te nemen dat een tegenverzoek kan worden ingediend door artikel 282, lid 4, Rv uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing te

[1] Vgl. HvJEG 16 december 1976, nr. C-33/76, ECLI:EU:1976:188 (*Rewe/Landwirtschaftkammer Saarland*).

verklaren. Dat laat onverlet dat verwijzing naar de mogelijkheid van een tegenverzoek – eventueel in de toelichting - ter wille van de duidelijkheid wenselijk zou kunnen zijn.

c. Kunt u zich bij de aanwijzing van de relatief bevoegde rechter ter zake van het verzoek tot erkenning, niet-erkenning en de tenuitvoerlegging of de weigering daarvan vinden in een verwijzing naar "de voorzieningenrechter van de rechtbank die naar de gewone regels van de verzoekschriftprocedure bevoegd is"?

Naar het oordeel van de Staatscommissie is een verwijzing naar "de voorzieningenrechter van de rechtbank die naar de gewone regels van de verzoekschriftprocedure bevoegd is" met betrekking tot de procedure waarin wordt verzocht om erkenning, niet-erkenning, tenuitvoerlegging of weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid, te algemeen. Nu het hier gaat om zaken betreffende minderjarigen, roept de verwijzing de vraag op of met de verwijzing bedoeld wordt dat de specifieke relatieve bevoegdheidsregel van artikel 265 Rv met uitsluiting van de algemene relatieve bevoegdheidsregels van artikel 262 Rv van toepassing is. In de concept memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel wordt kennelijk het standpunt ingenomen dat de verwijzing naar de gewone relatieve bevoegdheidsregels van de verzoekschriftprocedure meebrengt dat zowel de door de algemene bevoegdheidsregels van artikel 262 Rv aangewezen rechter, als de door de specifieke bevoegdheidsregel van artikel 265 Rv aangewezen rechter bevoegd is kennis te nemen van de hier bedoelde verzoeken[2]. Betekent dit dat de specifieke bevoegdheidsregel van artikel 265 Rv, die in interne gevallen geen alternatieve bevoegdheid schept naast de algemene bevoegdheidsregels van artikel 262 Rv, voor de toepassing in het kader van de voorgestelde Uitvoeringswet internationale kinderbescherming wel een alternatief karakter heeft, en zo ja, waarom is daarvoor gekozen? De Staatscommissie beveelt aan op dit punt duidelijkheid te scheppen en, bij voorkeur, de verwijzing naar "de gewone regels van de verzoekschriftprocedure" te vervangen door een verwijzing naar de artikelen 265 en 269 Rv.

II. Buiten toepassing verklaren van de procedure van artikel 1:26 Burgerlijk Wetboek inzake de erkenning van een buitenlandse akte of uitspraak (het voorgestelde artikel 19 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het conceptwetsvoorstel)

a. Indien uw voorkeur uitgaat naar een procedure op tegenspraak bij het verzoek tot erkenning of niet-erkenning van beslissingen (zie vraag I.b hiervoor), is er volgens u dan nog reden om het ex parte-karakter van de procedure tot erkennen van de beslissingen in huwelijkszaken in het voorgestelde artikel 19, eerste lid, te handhaven?

Naar het oordeel van de Staatscommissie verdient het aanbeveling het ex parte-karakter van de procedure tot erkenning of niet-erkenning van beslissingen in huwelijkszaken in het voorgestelde artikel 19, lid 1, te handhaven. Anders dan in de procedure waarin wordt verzocht om erkenning, niet-erkenning, tenuitvoerlegging of weigering van de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid, gaat het in de procedure waarin wordt verzocht om erkenning of niet-erkenning van beslissingen in huwelijkszaken, afgezien van de algemene openbare orde-toets, alleen om de vraag of is voldaan aan de formele voorwaarden voor erkenning (artikel 38 herschikte verordening) en is er geen ruimte voor toetsing van materiële aspecten van de beëindiging of nietigverklaring van het huwelijk. Er is daarom naar het oordeel van de Staatscommissie geen goede

[2] Concept memorie van toelichting, p. 16.

grond het ex parte-karakter van de procedure tot erkenning of niet-erkenning van beslissingen in huwelijkszaken te schrappen.

b. Of houdt het voorgestelde artikel 19, eerste lid, naar uw oordeel zijn meerwaarde voor zover daarin is voorzien in een procedure bij de voorzieningenrechter van de rechtbank in plaats van een procedure bij de rechtbank, zoals artikel 1:26 BW voorschrijft?

Wordt het ex parte-karakter van de in artikel 19, lid 1, bedoelde procedure geschrapt, dan is uit het oogpunt van snelheid en eenvoud het verschil met de procedure van artikel 1:26 BW niet zeer groot en ontbreekt naar het oordeel van de Staatscommissie goede grond om de procedure van artikel 1:26 BW te vervangen door de procedure van artikel 19, lid 1, in het conceptwetsvoorstel.

c. Of zou bijvoorbeeld het verzoek tot erkenning en niet-erkenning van beslissingen in huwelijkszaken in een apart artikel moeten worden geregeld, waarbij deze procedure zijn ex parte-karakter houdt?

Ter wille van de overzichtelijkheid en de hanteerbaarheid van de wettelijke regeling verdient het naar het oordeel van de Staatscommissie aanbeveling om, gelet op de verschillen van de procedure betreffende beslissingen in huwelijkszaken met die betreffende beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid (ex parte-karakter, relatieve bevoegdheid, geen tenuitvoerlegging), het verzoek tot erkenning en niet-erkenning van beslissingen in huwelijkszaken in een apart artikel te regelen.

III. Modaliteiten voor de uitoefening van het omgangsrecht (de voorgestelde artikelen 18 en 22 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in het wetsvoorstel)

a. Hoe kijkt u aan tegen het voorstel om het verzoek tot het vaststellen van de nadere details van het omgangsrecht zowel onder te brengen in het voorgestelde artikel 18 van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming (inzake erkenning) als in het voorgestelde artikel 22 van de uitvoeringswet (inzake tenuitvoerlegging)?

Uit het oogpunt van overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de wettelijke regeling acht de Staatscommissie een behandeling van het verzoek tot het vaststellen van de nadere details van het omgangsrecht verspreid over verschillende artikelen minder gewenst. Verwezen wordt naar vraagpunt I.a waar de Staatscommissie aanbeveelt het verzoek tot erkenning (artikel 30, lid 3, herschikte verordening), het verzoek tot weigering van erkenning (artikel 40, lid 1, herschikte verordening), het verzoek tot het vaststellen van noodzakelijke voorzieningen voor de organisatie van de uitoefening van het omgangsrecht (artikel 54, lid 1, herschikte verordening) en het verzoek tot weigering van tenuitvoerlegging (artikel 59, lid 1, herschikte verordening) in één artikel te regelen.

b. Als uw voorkeur uitgaat naar één uitvoeringsbepaling voor het verzoek tot het bepalen van nadere details van een omgangsregeling als bedoeld in artikel 54 van de herschikte verordening, zou dit verzoek dan moeten worden opgenomen bij het verzoek tot erkenning of niet-erkenning of bij het verzoek tot tenuitvoerlegging?

De Staatscommissie verwijst opnieuw naar haar aantekening bij vraagpunt I.a. Daaruit volgt dat haar voorkeur er naar uitgaat de verzoeken tot erkenning of niet-erkenning, tot weigering van tenuitvoerlegging, en tot het vaststellen van noodzakelijke voorzieningen voor de organisatie van de uitoefening van het omgangsrecht niet verspreid, maar in één artikel te regelen.

IV. Overig

De Staatscommissie vraagt nog aandacht voor art. 103 van de herschikte Verordening op grond waarvan op de lidstaten de verplichting rust diverse gegevens aan de Commissie te verschaffen. De Staatscommissie wijst in dat verband ook op punt 11 van de considerans van de Verordening, waarin eveneens wordt gesproken van een mededeling door de ontvangende lidstaat.

In de concept Memorie van Toelichting (p. 9-10) wordt erop gewezen dat, evenals het geval is onder de huidige verordening, kinderbeschermingsmaatregelen (zoals een ondertoezichtstelling), waarbij overheidsingrijpen plaatsvindt door de aanwijzing van een kinderbeschermingsinstantie, in een andere lidstaat worden erkend zonder dat daarvoor een speciale procedure nodig is. De MvT voegt daaraan toe dat 'de praktische betekenis ervan beperkt is, omdat deze beslissingen uit hun aard niet naar een andere lidstaat kunnen worden meegenomen voor (verdere) tenuitvoerlegging'. Deze zin is naar de mening van de Staatscommissie enigszins verwarrend, omdat enerzijds terecht wordt erkend dat dergelijke beslissingen wel voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking komen en anderzijds ook geldt dat de bevoegdheid van de nationale kinderbeschermingsinstanties naar zijn aard territoriaal beperkt is. Op dit punt brengt de herschikking van de Verordening immers geen wijziging.

De Staatscommissie meent met het bovenstaande de vragen afdoende te hebben beantwoord. Mocht daaraan behoefte bestaan, dan is de Staatscommissie gaarne tot nadere advisering bereid.

Hoogachtend,

[redacted]

Voorzitter

[redacted]

Secretaris