

ANNOTATIE

Q en R t. Slovenië (EHRM, 19938/20) – Over kleinkinderen en grootouders en een zeer vertraagde procedure tijdens COVID-19

M.R. Bruning

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 08-02-2022,
ECLI:CE:ECHR:2022:0208JUD001993820 (EHRC-2022-0063)*

1. Inleidend

In deze zaak staat de relatie tussen grootouders en twee kleinkinderen centraal nadat de moeder van de kinderen – dit is de dochter van de grootouders – om het leven is gebracht door hun vader. De kinderen wonen na dit tragische incident kort bij de grootouders, maar worden vervolgens in een neutraal pleeggezin geplaatst. De grootouders zijn vervolgens procedures gestart omdat zij als pleegouders willen worden aangemerkt om zodoende voor hun kleinkinderen te kunnen zorgen. De procedures draaien om de vraag of de grootouders geschikt zijn als pleegouders voor hun twee kleinkinderen, maar ook om de vraag hoeveel contact zij met hun kleinkinderen mogen hebben. De procedures duren zeer lang en dit is volgens de bevoegde autoriteiten mede te wijten aan de COVID-19 pandemie. Ondertussen staat er voor de grootouders veel op het spel, namelijk hun wens om na dood van hun dochter voor haar kinderen te zorgen. De grootouders klagen bij het EHRM dat artikel 6 en 8 EVRM zijn geschonden; de procedure om als pleeggezin aangemerkt te worden, heeft volgens klagers te lang geduurd en de twee kleinkinderen, die vijf en drie jaar oud waren op het moment dat hun moeder om het leven werd gebracht, zijn onvoldoende betrokken in de omgangsprocedures. Daarbij klagen de grootouders ook over de weigering van de rechtbank om een bepaalde deskundige op te roepen. Dit alles speelt in de context van de COVID-19

pandemie en hierbij speelt de vraag of deze situatie de vertraagde procedure kan rechtvaardigen.

In deze annotatie zal ik nader ingaan op deze klachten. Eerst zal ik kort nader ingaan op de beslissingen die in deze zaak ten aanzien van de uithuisplaatsing van de twee kleinkinderen speelden. Vervolgens zal ik de lange vertraging van de procedure en de zienswijze daarop van het EHRM behandelen. Daarbij zal ook worden ingegaan op de COVID-19 pandemie en de vertraging van de procedure die dat tot gevolg heeft gehad. Ten slotte zullen de procedurele rechten van de kleinkinderen centraal staan.

2. Screening pleeggezin

In deze zaak worden jonge kinderen geconfronteerd met de moord op hun moeder. Zij worden door hun grootouders van moederszijde opgevangen in de eerste weken na de moord, terwijl hun vader gedetineerd is als verdachte die deze moord heeft gepleegd. De oma vraagt enkele weken later of zij als officieel pleeggezin voor haar kleinkinderen kan worden erkend. Zij wordt gescreend door de bevoegde autoriteiten en daaruit volgt de conclusie dat zij niet officieel erkend zal worden als pleeggezin voor haar kleinkinderen omdat zij niet als geschikte pleegouder wordt erkend. Deze beslissing wordt bekrachtigd door het bevoegde ministerie. Vervolgens worden de beide kinderen via een spoedmaatregel bij de grootouders weggehaald en in een neutraal pleeggezin geplaatst in een andere regio, op een voor grootouders onbekend adres. De kinderen worden door de bevoegde autoriteiten onverwacht meegenomen vanuit het kinderdagverblijf en dit leidt tot veel media-aandacht en een maatschappelijk en politiek debat over deze zaak. Sinds het verblijf van de kinderen in het nieuwe pleeggezin is er geen direct contact tussen de pleegouders en de grootouders; dit verloopt via de jeugdbeschermingswerker.

De grootouders gaan in april 2016 in beroep tegen de afwijzing als officieel pleeggezin. Er worden nieuwe deskundigen benoemd die in oktober 2017 hun deskundigenrapport uitbrengen. Daarin wordt geconcludeerd dat de oma niet geschikt is voor de lange-termijn zorg voor haar kleinkinderen, die gedragsproblemen vertonen en speciale zorg nodig hebben. Daarbij wordt in de rapportage aangegeven dat de kinderen goed geïntegreerd zijn in het pleeggezin en dat het niet in hun belang zou zijn om daar weg te gaan. In januari 2018 wijst de bestuursrechter op grond hiervan het verzoek van oma af om haar kleinkinderen bij haar te laten wonen. Oma stelt opnieuw beroep in bij het Constitutionele Hof. Deze heropent de zaak in september 2019 en beslist dat opnieuw moet worden onderzocht of de kinderen bij de grootouders kunnen opgroeien. In mei 2020 worden vervolgens in deze procedure nieuwe deskundigen benoemd. Deze vragen uitstel vanwege de complexiteit van de zaak en de COVID-19 situatie, die inmiddels een feit was. Oma stelt in oktober 2020 beroep in tegen de

vertraging in de procedure. De rechter beslist dat er objectieve redenen waren voor deze vertraging, waarbij wordt verwezen naar het beleid tijdens de COVID-19 pandemie: beslissingen over de screening van pleegouders werd niet als meest urgente beslissingen aangemerkt tijdens de pandemie. Verder speelde mee dat de COVID-19 situatie ook van invloed was op het deskundigenonderzoek, dat daardoor vertraging opliep. In februari 2021 leverden de deskundigen uiteindelijk hun rapportage aan. De deskundigen concluderen dat het niet in het belang van de kinderen is om bij de grootouders op te groeien omdat het goed met ze gaat in het pleeggezin, zij daar emotionele stabiliteit ervaren en een belangrijke ontwikkelingsgroei doormaken. Wel zouden zij regelmatig contact met hun grootouders moeten hebben en zou het contact moeten worden uitgebreid. De grootouders hadden elke twee weken begeleide omgang gedurende twee uur met hun kleinkinderen. Oma vraagt vervolgens om een voorlopige voorziening in deze procedure zodat de omgang kon worden uitgebreid. In september 2021 beslist de rechter vervolgens dat opnieuw deskundigen worden benoemd om hier onderzoek naar te doen. Op het moment dat het Europees Hof uitspraak doet in deze zaak, loopt de procedure nog steeds. Ondertussen loopt er ook een procedure over omgang en de vraag of de kleinkinderen voldoende zijn betrokken in de omgangsprocedure. Dit leidt uiteindelijk tot een beslissing van het Constitutionele Hof, waarin wordt geconcludeerd dat de omgangsregeling niet in strijd was met art. 8 EVRM en dat de kleinkinderen voldoende waren betrokken in de procedure.

Uit dit alles valt op te maken dat de grootouders er sinds de dood van hun dochter alles aan doen om voor hun kleinkinderen te zorgen en elke mogelijke procedure daartoe aangrijpen vanaf het moment dat de kleinkinderen bij hen zijn weggehaald. Ondertussen lopen deze procedures ruim zes jaar en zijn de kleinkinderen opgegroeid in een nieuw pleeggezin, waar het goed met ze gaat. De grootouders besluiten om een klacht in te dienen bij het EHRM. Deze beslist dat alleen de oma ontvankelijk is in haar klacht dat zij ten onrechte niet is erkend als officiële pleegouder voor haar kleinkinderen. De opa was niet betrokken in de screeningsprocedure en kan daarom niet worden beschouwd als slachtoffer van een vermeende schending van art. 6 EVRM.

3. Vertraagde procedure

Het EHRM maakt korte metten met de extreem lange procedures: dit is in strijd met de redelijke termijn zoals is bedoeld in art. 6 EVRM. Daarvoor worden de volgende factoren getoetst: de complexiteit van de zaak, het gedrag van klaagster en de bevoegde autoriteiten en dat wat er voor klaagster op het spel stond. Het Hof concludeert dat de complexiteit van de zaak nooit een voldoende legitimatie kan zijn voor een procedure die bijna zes jaar loopt ten nog steeds niet is afgerond. Ten aanzien van de houding van klaagster oordeelt het Hof dat zij de procedure niet in belangrijke mate heeft vertraagd. Als belangrijkste redenen voor de

vertraging van de procedure benoemt het Hof de voorbereiding van deskundigenrapportages, de terugverwijzing van de zaak door het Constitutionele Hof en de COVID-19 maatregelen. Over de eerste twee factoren oordeelt het Hof dat het de verantwoordelijkheid van de rechtspraak is om hun systeem zodanig in te richten dat binnen een redelijke termijn kan worden beslist. Ook ten aanzien van de vertragingen van de deskundigenrapportages beslist het Hof dat de rechter hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden.

Ten aanzien van de COVID-19 maatregelen oordeelt het EHRM dat deze onvoldoende legitimatie opleveren voor de zeer lange procedure waarvoor de verdragsstaat verantwoordelijk is. Daarbij wordt ingegaan op het COVID-19 beleid van de rechtspraak in Slovenië waarbij beslissingen over de screening van pleegouders niet als zeer urgent zijn aangemerkt en daarom minder snel werden behandeld. De Sloveense overheid had het Hof geïnformeerd dat een dergelijke beslissing als minder urgent werd aangemerkt dan een beslissing over een uithuisplaatsing van kinderen in een pleeggezin of de uitvoering van een dergelijke uithuisplaatsing. Het Hof oordeelt dat ze in algemene zin deze prioritering in het COVID-19 beleid van de rechtspraak begrijpt, maar dat de bevoegde autoriteiten speciale aandacht hadden moeten hebben voor de specifieke omstandigheden van het geval waarbij er voor de oma veel op het spel stond. Het was immers haar uitdrukkelijke wens om na de moord op haar dochter voor haar kleinkinderen te zorgen en het risico van het loutere verloop van tijd bij een lange procedure waardoor haar kleinkinderen niet meer konden worden teruggeplaatst naar haar gezin. Het Hof geeft hiermee een oordeel over het beleid van de Sloveense rechtspraak tijdens de COVID-19 pandemie. Hierbij wordt aangegeven dat in algemene zin bepaalde beleidsprioritering ten aanzien van te behandelen zaken acceptabel is, maar dat het daarbij wel noodzakelijk is dat dit beleid niet in beton gegoten is en ruimte houdt voor afwijkingen op het moment dat de specifieke omstandigheden van het geval daarom vragen. Het screenen van pleegouders is in algemene zin niet een beslissing die direct om de hoogste urgentie vraagt, aangezien bijvoorbeeld beslissingen over een uithuisplaatsing van een kind veel ingrijpender is. Maar in deze zaak had de afwijzing van de oma als pleegouder na screening vergaande gevolgen voor zowel de grootouders als hun kleinkinderen. Het Hof concludeert derhalve terecht dat het Sloveense corona-beleid van de rechtspraak tijdens de COVID-19 pandemie in deze concrete zaak tot een schending van art. 6 EVRM heeft geleid omdat de procedure niet binnen een redelijke termijn is afgerond.

4. Rechtspraak tijdens COVID-19

In Nederland gold tijdens de COVID-19 pandemie een soortgelijk beleid bij de rechtspraak. Voor het familie- en jeugdrecht werden beslissingen gecategoriseerd als 'zeer urgent' of als 'urgent', en dat bepaalde of, en hoe snel, een zaak ter zitting werd behandeld. Voor het civiele jeugdrecht heeft het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en jeugdrecht (LOVF) twee

regelingen opgesteld: de Tijdelijke regeling F&J rechtbanken en de Tijdelijke regeling in aanvulling op de Tijdelijke algemene regeling zaaksbehandeling (van 4 april 2020) en de procesreglementen Familie- en Jeugdzaken die onder normale omstandigheden gelden.[1] In de Tijdelijke regelingen werden ‘zeer urgente’ en ‘urgente’ zaken binnen de familie- en jeugdzaken aangewezen. Daarbij werd er ruimte gegeven aan de rechtbanken zelf om te bepalen of zaken als zeer urgent of urgent bestempeld werden. Zeer urgente zaken moesten met voorrang doorgaan met een mondelinge behandeling (fysiek, online of telefonisch).[2] Urgente zaken werden in beginsel schriftelijk afgedaan. Ook voor het strafrecht en het bestuursrecht waren soortgelijke regelingen opgesteld.[3]

Uit recent onderzoek blijkt dat er in Nederland veel aandacht was voor kwetsbare rechtzoekenden die met het strafrecht, civiele jeugdrecht of vreemdelingenrecht te maken kregen.[4] Tegelijk blijkt uit dit onderzoek dat er in de praktijk geen sprake was van een behandeling ‘op maat’ waarbij beperkingen die in de rechtspraak als gevolg van de COVID-19 pandemie zijn aangebracht werden ingevuld naar aanleiding van de concrete omstandigheden van het geval.[5] Hoewel de onderzoekers concluderen dat de kern van de relevante grondrechten die van toepassing zijn in deze context – voortvloeiend uit art. 6 EVRM - veelal overeind is gebleven in Nederland, wordt tevens geconcludeerd dat zich in individuele zaken waarschijnlijk grondrechtenschendingen hebben voorgedaan en meer maatwerk geleverd had kunnen worden.[6] Dit sluit aan op de conclusie van het EHRM in deze zaak; algemeen beleid in noodsituaties zoals die tijdens de COVID-19 pandemie is in beginsel gelegitimeerd, maar moet altijd ruimte houden voor een toetsing van de concrete omstandigheden van het geval. In deze zaak ging het daarbij niet slechts om de vraag of de behandeling mondeling dan wel schriftelijk zou plaatsvinden, maar werd de behandeling een aantal keer langdurig vertraagd. Dit heeft vanzelfsprekend veel meer impact op rechtzoekenden dan de vorm waarin de behandeling plaatsvindt. Individueel maatwerk moet in elk geval, zo valt te concluderen, mogelijk blijven zodat uitzonderingen op algemeen beleid ten aanzien van grondrechtenbeperkingen in noodsituaties mogelijk zijn en maatwerk geleverd kan worden.

5. Procedurele rechten van kinderen

Een ander belangrijk onderdeel van de klacht van klagster betrof de mate waarin de jonge kinderen in de procedures waren betrokken. Volgens klagster was dit onvoldoende en zou dit een schending van art. 8 EVRM opleveren. Het EHRM heeft immers eerder bepaald dat, voortvloeiend uit relevante mensenrechtenbepalingen zoals art. 12 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), kinderen die in staat zijn om hun mening te vormen op grond van art. 8 EVRM voldoende betrokken moeten zijn in de besluitvorming en de mogelijkheid moeten hebben om te worden gehoord en hun mening te uiten (*M. & M. t. Kroatië*, nr. 10161/13, EHRM 3 september 2015, nr. 10161/13, «EHRC» 2015/234 m.nt. Bruning). Voor wat

betreft deze klacht is ook de opa van de kleinkinderen door het Hof aangemerkt als klager. De klagers bepleitten dat hun kleinkinderen door een onafhankelijke bijzondere curator hadden moeten worden vertegenwoordigd in de procedure. De vertegenwoordiging door de jeugdbeschermingsorganisatie die de kleinkinderen bij hen had weggehaald, was volgens de klagers onvoldoende onafhankelijk. Daarbij stellen de klagers ook dat de jonge kinderen in de procedure gehoord hadden moeten worden als zelfstandige procespartij.

Het Hof stelt eerst vast dat inderdaad sprake is van 'family life' zoals bedoeld in art. 8 EVRM tussen de grootouders en de kleinkinderen, aangezien de grootouders een belangrijke rol speelden in het leven van de kleinkinderen. Vervolgens gaat het Hof in op de klachten ten aanzien van de betrokkenheid van de kinderen in de procedure. Het Hof benoemt daarbij dat een door de rechtbank benoemde deskundige had beslist dat de jonge kinderen niet in staat waren om hun eigen mening te uiten over de kwestie die voorlag en dat dit de reden was voor de rechtbank om de kinderen, die toen acht en vijf jaar oud waren, niet zelf te horen. Het EHRM ziet geen reden om deze beslissing in twijfel te trekken. Dit sluit aan op de zienswijze van het Kinderrechtencomité omtrent het horen van kinderen in procedures zoals dat voortvloeit uit art. 12 IVRK zoals dat blijkt uit General Comment nr. 12. Daaruit volgt dat kinderen direct of indirect gehoord kunnen worden, en dat telkens een afweging nodig is van de capaciteiten van kinderen om hun mening te uiten.[7] Daarbij geldt als uitgangspunt dat elk kind in staat is om zijn mening te uiten. De kinderen werden in deze zaak niet direct gehoord door de rechter, maar werden in de procedure vertegenwoordigd door een bijzondere curator. Er was vooraf wel door een deskundig onderzocht of de kinderen zelf door de rechter gehoord moesten worden. Het EHRM doet ook het klachtonderdeel over de vermeende niet-onafhankelijke bijzondere curator dan ook kort af door te stellen dat niet is aangetoond dat een andere, neutrale, bijzondere curator had geleid tot een andere uitkomst van de procedure. Dat oordeel is mijns inziens terecht, want in deze zaak valt juist op dat de kinderen in de procedures op zorgvuldige wijze zijn vertegenwoordigd - na een screening van hun capaciteiten - en dat vervolgens op indirecte wijze hun stem is meegenomen bij de beslissingen. Het Hof volgt dan ook terecht niet de conclusie van klagers dat hun kleinkinderen onvoldoende zijn betrokken in de procedure en dat dit een schending van art. 8 EVRM oplevert. Er is daarbij ook geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de vertegenwoordiging van de kinderen door een bijzondere curator niet op zorgvuldige wijze is verricht of dat er onvoldoende contact is geweest tussen de bijzondere curator en de kinderen, zoals dat het geval was in *NTs. e.a. t. Georgië* (nr. 71776/12, EHRM 2 februari 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0202JUD007177612). Ten slotte wijst het Hof terecht het klachtonderdeel af dat een bepaalde deskundige niet was betrokken in de omgangsprocedure. Daarbij verwijst het Hof naar haar subsidiaire rol ten aanzien van de nationale gerechten. Concluderend is in deze zaak volgens het Hof voldaan aan de procedurele eisen die voortvloeien uit art. 8 EVRM;

dat is een alleszins redelijk oordeel.

Mariëlle Bruning

[1] E. Bauw, A. Janssen & M.S. Thomas, 'Gevolgen van Covid-19 voor de civiele jeugdbeschermingszaken', in: M.J. ter Voert e.a., *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings- en vreemdelingenrecht*, maart 2022, hfst. 5, p. 132-186.

[2] Idem, p. 137-144.

[3] M.J. ter Voert e.a., *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings- en vreemdelingenrecht*, maart 2022.

[4] L. Glas, K. Geertsema, M.R. Bruning en A. Pivaty, 'De bescherming van grondrechten', in: M.J. ter Voert e.a., *Gevolgen van COVID-19 voor de rechtspraak en kwetsbare rechtzoekenden: een onderzoek naar maatregelen en de positie van rechtzoekenden binnen het straf-, civiele jeugdbeschermings- en vreemdelingenrecht*, maart 2022, hfst. 7, p. 254-336.

[5] Idem, p. 322.

[6i] Idem, p. 322. Zie ook de annotatie van Mariëlle Bruning en Karen Geertsema bij EHRM 2 december 2021, nr. 36516/16 (*Jallow t. Noorwegen*), *EHRC-Updates* 19 april 2022.

[7] VN-Kinderrechtencomité, General Comment nr. 12: *The Right of the Child to be Heard*, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009. Zie ook Mariëlle Bruning & Charlotte Mol, *Child Participation in International and Regional Human Rights Instruments*, in: W. Schrama a.o. (eds.), *International Handbook on Child Participation and Family Law*, Cambridge: Intersentia 2021, p. 13-40.