

Rapport

Datum: 12 juni 2003

Rapportnummer: 2003/169

Klacht

Verzoekers klagen namens hun dochter over het optreden van de Centrale autoriteit - een dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie dat op grond van het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (het Haagse verdrag) als zodanig is aangewezen - naar aanleiding van een verzoek van de ex-echtgenoot van verzoekers dochter om haar kinderen terug te geleiden naar zijn land (de Verenigde Staten van Amerika).

Verzoekers klagen er met name over dat de Centrale autoriteit:

in de brief aan hun dochter van 5 november 1998 niet heeft vermeld dat de Centrale autoriteit ten aanzien van het verzoek van de echtgenoot van verzoekers dochter in eerste instantie een bemiddelende positie zou innemen;

niet heeft gereageerd op de brief van de advocaat van hun dochter van 18 november 1998;

niet schriftelijk heeft meegedeeld dat de bemiddelende fase was beëindigd voordat de zaak aan de rechter werd voorgelegd;

er niet voor heeft gezorgd dat de kinderen van verzoekers dochter overeenkomstig artikel 7, tweede lid onder h van het Haagse verdrag veilig zijn teruggekeerd naar de Verenigde Staten van Amerika, door hen van hun moeder te scheiden, waardoor de terugkeer voor de kinderen - gelet op hun leeftijd en hun onbekendheid met hun vader en met de Engelse taal - een traumatische ervaring was.

Beoordeling

Algemeen

De dochter van verzoekers (hierna: de moeder) is in 1990 in Nederland getrouwd met een Amerikaans staatsburger. Zij vestigden zich na het huwelijk in de Verenigde Staten van Amerika (VS). Uit dit huwelijk werd op 10 juli 1994 een dochter en op 15 augustus 1997 een zoon geboren. Op 24 mei 1998 kwam de moeder voor vakantie met haar twee kinderen vanuit de VS naar Nederland. De vader van de kinderen was van dit verblijf op de hoogte en had daarmee ingestemd. De moeder zou volgens afspraak op 31 juli 1998 weer met de kinderen naar de VS terugkeren. Zij kwam echter niet op die datum terug, maar vroeg op 13 oktober 1998 de echtscheiding aan in Nederland en stelde haar echtgenoot daarvan via haar advocaat schriftelijk op de hoogte. Op 29 oktober 1998 heeft de Centrale autoriteit (hierna: de CA) in Nederland, de instantie die door Nederland als Verdragsluitende partij bij het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (hierna: het Haagse Verdrag)

als zodanig is aangewezen, een verzoek van de vader ontvangen om de kinderen naar de VS te laten terugkeren.

Bij brief van 5 november 1998 heeft de CA de moeder meegedeeld dat zij voormeld verzoek van de vader had ontvangen. De CA deelde de moeder tevens mee dat zij haar kinderen in strijd met de in de VS geldende bepalingen over de ouderlijke macht had achtergehouden. De handelwijze van de moeder was derhalve aan te merken als het ongeoorloofd achterhouden van de kinderen in de zin van artikel 3 van het Haagse Verdrag (zie Achtergrond, onder 1.) Om die reden werd zij in voormelde brief verzocht mee te werken aan de vrijwillige terugkeer van de kinderen naar hun gewone verblijfplaats, dat wil zeggen de echtelijke woning in de VS. Voorts werd haar meegedeeld dat - indien zij daaraan niet meewerkte - de CA op grond van het Haagse Verdrag een gerechtelijke procedure zou beginnen gericht op de terugkeer van de kinderen. De CA sprak verder haar voorkeur uit voor een vrijwillige terugkeer boven een door de rechter gedwongen terugkeer. De moeder werd verzocht uiterlijk 19 november 1998 aan de CA te laten weten of zij daaraan wilde meewerken.

De advocaat van de moeder heeft bij brief van 18 november 1998 gereageerd op voornoemde brief van de CA. In deze brief werd betoogd dat de vader op oneigenlijke gronden de terugkeer van de kinderen probeerde te bewerkstelligen. Aangevoerd werd onder meer dat er geen sprake was van ontvoering van de kinderen, omdat de moeder ook met het gezag over de kinderen was bekleed. Voorts hadden de kinderen inmiddels hun gewone verblijfplaats in Nederland. Daarnaast was de advocaat van de moeder van mening dat - mocht het Haagse Verdrag toch van toepassing zijn - daaraan op grond van artikel 13 van het Verdrag geen medewerking hoefde te worden verleend (zie Achtergrond, onder 1.). Betoogd werd dat de kinderen zouden worden blootgesteld aan een onverantwoorde thuissituatie, indien zij zouden terugkeren. Ten slotte verzocht de advocaat namens de moeder nadrukkelijk eerst de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek te laten doen naar het welzijn van de kinderen, indien de CA toch van oordeel zou zijn dat via een gerechtelijke procedure de gedwongen terugkeer van de kinderen diende te worden bewerkstelligd.

Hierop zond de CA de advocaat van de moeder bij brief van 4 december 1998 een afschrift van het verzoekschrift, dat zij op die datum had gericht aan de arrondissementsrechtbank te Assen. De CA gaf aan dat het verzoek diende ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van de kinderen, nu de moeder niet bereid was vrijwillig mee te werken aan hun terugkeer.

De rechtbank te Assen gelastte op 9 februari 1999 de onmiddellijke terugkeer van de kinderen van verzoekers dochter. De moeder ging hiertegen in hoger beroep en op 24 maart 1999 gelastte het gerechtshof te Leeuwarden opnieuw hun onmiddellijke terugkeer, dan wel - indien de moeder niet zou terugkeren - de afgifte van de kinderen aan de vader uiterlijk op 30 maart 1999 (zie ook Bevindingen, onder A.6. en 7.)

De moeder had aan de CA toegezegd op 13 april 1999 met de kinderen naar de VS te zullen terugkeren. Zij keerde op die datum niet terug, maar dook eind april 1999 met de kinderen onder bij vrienden. De CA heeft hierop de officier van justitie te Assen verzocht de kinderen op te sporen, waarna zij op 9 mei 1999 werden aangetroffen in het huis van verzoekers. Op last van de officier van justitie werden de kinderen bij hun moeder weggehaald en ondergebracht in een opvanggezin. Op 13 mei 1999 keerde de vader met de kinderen terug naar de VS. De moeder vloog dezelfde dag met verzoeker naar de VS.

I. Ten aanzien van de brief van 5 november 1998, de beëindiging van de bemiddelende fase en de reactie op de brief van 18 november 1998

1. Verzoekers klagen er namens hun dochter over dat de CA in de brief van 5 november 1998 niet heeft vermeld dat zij ten aanzien van het verzoek van de vader in eerste instantie een bemiddelende positie zou innemen. Verzoekers hebben in dit kader tijdens het onderzoek aangegeven dat zij de CA vooral verwijten dat deze zich niet actief heeft ingezet voor het bereiken van een minnelijke schikking tussen de moeder en de vader over de verblijfplaats van hun kinderen. Voorts klagen zij erover dat de CA niet heeft gereageerd op de brief van de advocaat van hun dochter van 18 november 1998 en niet schriftelijk aan hun dochter heeft meegedeeld dat de zogenoemde bemiddelende fase was beëindigd.

2. De Staatssecretaris van Justitie achtte de klacht van verzoekers niet gegrond. Zij vond dat de CA haar taken heeft uitgevoerd overeenkomstig de bedoelingen van het Haagse Verdrag en de Uitvoeringswet. In de brief van 5 november 1998 is de moeder er uitdrukkelijk op gewezen dat een oplossing in der minne met de vader de voorkeur verdient. Hoewel destijds niet expliciet in de correspondentie werd aangegeven dat de fase vrijwillige medewerking/schikking in der minne inging of als beëindigd werd beschouwd, kon deze informatie ondubbelzinnig aan de desbetreffende brief worden ontleend. De Staatssecretaris gaf voorts aan dat de inhoud van de brieven van de CA op dit punt enigszins is aangepast, omdat deze niet duidelijk genoeg kan zijn.

Voorts was de moeder geen apart schriftelijk tussenbericht in het vooruitzicht gesteld en kon het haar op grond van de aangekondigde rechterlijke procedure volstrekt duidelijk zijn dat haar weigering om vrijwillig mee te werken zou leiden tot het starten van die procedure. Met het toezenden van een kopie van het verzoekschrift aan de rechter was volgens de Staatssecretaris op de brief van 18 november 1998 gereageerd.

3. Mevrouw O., die als gemachtigde van de CA namens de vader is opgetreden, verklaarde tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman dat artikel 7, tweede lid, sub c niet alleen betrekking heeft op de vrijwillige terugkeer van een kind, maar ook op het bereiken van een andere oplossing. Hoewel deze optie niet in de brief van de CA van 5 november 1998 aan de moeder was opgenomen, meende mevrouw O. toch dat het wijzen op de voorkeur voor een vrijwillige terugkeer beide opties van het Haagse verdrag inhield.

De moeder had hieruit kunnen begrijpen dat zij zelf naar een oplossing diende te zoeken. Mevrouw O. achtte het niet de taak van de CA om het conflict tussen de ouders over de verblijfplaats van de kinderen op te lossen of om altijd te trachten tot een regeling daarover te komen. Partijen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid en het is naar haar mening voldoende dat de CA hen er op wijst dat zij een minnelijke schikking kunnen treffen. De schriftelijke reactie van de advocaat van verzoekers dochter op de aangetekende brief van de CA van 18 november 1998 bood naar haar oordeel geen enkele ruimte voor het vinden van een (andere) oplossing. Daarnaast was de vader - nadat hem de reactie van de moeder door de CA zowel telefonisch als schriftelijk was voorgelegd - niet bereid om de zaak anders op te lossen, zodat de CA geen andere mogelijkheid zag dan het starten van een gerechtelijke procedure. Ondanks het feit dat mevrouw O. de vader heeft geconfronteerd met de reactie van de moeder en daarbij - om de vader te testen - begrip heeft getoond voor haar standpunten, bleef de vader bij zijn verzoek de kinderen te laten terugkeren, aldus mevrouw O. De bemiddelingsfase is daarmee voor de CA geëindigd. Mevrouw O. heeft in dit kader benadrukt dat de CA niet tussen partijen in staat, maar slechts optreedt namens de verzoekende ouder.

Voorts gaf mevrouw O. aan dat tegenwoordig in de aangetekende brief aan de ontvoerende ouder uitdrukkelijk wordt vermeld dat ook het treffen van een regeling de voorkeur verdient boven een gerechtelijke procedure. Ook wordt nu meer aandacht besteed aan het eventueel tot stand komen van een regeling tussen de ouders. Dit laatste hangt samen met de veranderde tijdgeest, waarin bij geschillen meer aandacht wordt geschonken aan bemiddeling of mediation. Indien geen opening is geboden door één der partijen, wordt op dit moment door de CA van het einde van de bemiddelingsfase melding gemaakt in een brief aan de ontvoerende ouder, waarna een gerechtelijke procedure in gang wordt gezet. Van het daarvoor ingediende verzoekschrift ontvangt de ontvoerende ouder een afschrift.

4. Het Haagse verdrag bepaalt in artikel 7, eerste lid, dat de Centrale autoriteiten onderling moeten samenwerken, teneinde de onmiddellijke terugkeer van kinderen te verzekeren. Het tweede lid van dit artikel bepaalt onder c dat de CA alle passende maatregelen neemt om te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt (zie Achtergrond, onder 1.). In het toelichtende rapport bij het verdrag is ten aanzien van dit artikel vermeld dat het de CA verplicht om een buitengerechtelijke oplossing te vinden. Het is - blijkens de toelichting - aan de CA om de ontwikkeling hiervan aan te sturen en te bepalen of de pogingen om een vrijwillige terugkeer of een schikking in der minne te bereiken, zijn mislukt (zie Achtergrond, onder 2.).

5. Artikel 10 van de Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen (hierna: de Uitvoeringswet) verplicht de CA om de ouder bij wie het ontvoerde kind verblijft bij aangetekende brief in kennis te stellen van het verzoek tot teruggeleiding en de gronden waarop het berust. Tevens deelt zij in deze brief mee dat zij een verzoek om een rechterlijk bevel tot teruggeleiding zal indienen, als niet vrijwillig aan het verzoek

tot teruggeleiding wordt voldaan (zie Achtergrond, onder 4.). De Memorie van Toelichting (MvT) bij dit artikel vermeldt dat het ten eerste is gewenst dat eerst wordt geprobeerd of er niet een op een vrijwillige medewerking gebaseerde oplossing kan worden gevonden. Het verdient in deze delicate zaken de voorkeur dat betrokkenen eerst de gelegenheid wordt gegeven zelf tot het inzicht te komen dat het kind moet worden teruggegeven, aldus de MvT. Voorts wordt in de MvT aangegeven dat de CA - in gevallen waarin duidelijk is dat geen medewerking zal worden verkregen - een reden kan hebben niet aan de ouder, bij wie het kind verblijft, mee te delen dat zij voornemens is om zonodig een rechterlijk bevel uit te lokken tot gedwongen terugkeer. Wanneer de CA in redelijkheid niet tot dit oordeel had kunnen komen, kan men volgens de MvT spreken van miskenning van het voorschrift in het eerste lid van artikel 10 (zie Achtergrond, onder 5.).

6. In het Protocol Internationale Kinderontvoering (hierna: het Protocol) en de toelichting hierop wordt aangegeven dat op grond van artikel 7, tweede lid, letter c van het Haagse verdrag en artikel 10 Uitvoeringswet in de aangetekende brief moet worden verzocht vrijwillig mee te werken aan de teruggeleiding van het kind. Tevens dient in de brief te staan dat vrijwillige medewerking de voorkeur verdient en dat wanneer daartoe geen bereidheid bestaat een gerechtelijke procedure zal worden aangespannen ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding (zie Achtergrond, onder 9.).

7. De Nationale ombudsman heeft tevens kennis genomen van het antwoord van de Minister van Justitie van 2 oktober 2000 op vragen van leden van de Tweede Kamer over de werkwijze van de CA (zie Achtergrond, onder 10.). De Minister antwoordde de Kamer dat de reactie van de 'ontvoerende' ouder of diens advocaat wordt voorgelegd aan de buitenlandse autoriteit en de verzoekende ouder. In een aantal gevallen bereiken partijen alsnog overeenstemming over de vrijwillige terugkeer dan wel de verblijfplaats van het kind. In dat geval is de rol van de CA na deze intermediaërende fase uitgespeeld. Indien de 'ontvoerende' ouder aangeeft niet tot vrijwillige medewerking te zullen overgaan, zal de CA de intermediaërende fase eveneens afsluiten, aldus de Minister. De CA bericht in dat geval de beëindiging van deze fase schriftelijk aan de 'ontvoerende' ouder, waarbij zij meedeelt een verzoekschrift te zullen voorbereiden teneinde van de rechter een bevel tot teruggeleiding te verkrijgen en in deze procedure als gemachtigde te zullen optreden. Vervolgens bereidt de CA het verzoekschrift voor en zendt hiervan een afschrift aan de 'ontvoerende' ouder.

8. Ten slotte is van belang dat een bestuursorgaan burgers in beginsel uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking volledig informeert omtrent de openstaande (wettelijke) mogelijkheden. Zij dient daarbij voor ogen te houden dat de belangen die voor burgers op het spel staan vaak groot zijn of als zodanig worden ervaren. De boodschap die de overheid aan de burger wil overbrengen dient om die reden optimaal te worden gecommuniceerd.

9. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de klacht van verzoekers op het punt van de bemiddeling tweeledig is. Zij klagen ten eerste over de inhoud van de brief van 5 november 1998 en vinden tevens dat de CA zich op grond van het Haagse verdrag ook actief had dienen in te zetten voor het bereiken van een andere oplossing dan terugkeer van de kinderen.

10. Ten aanzien van de brief van 5 november 1998 acht de Nationale ombudsman het volgende van belang. Allereerst volgt hij de Staatssecretaris niet in haar standpunt dat verzoekers dochter in voormelde brief uitdrukkelijk is gewezen op een oplossing in der minne met de vader. Hij is - gelet ook op de opstelling van artikel 7, tweede lid, onder c van het Haagse verdrag, waarbij beide opties zijn opgenomen - van oordeel dat meewerken aan een vrijwillige terugkeer niet mede ook omvat het vinden van een andere oplossing voor de verblijfplaats van de kinderen. Voorts overweegt de Nationale ombudsman dat het Haagse verdrag is gestoeld op de gedachte dat het in het belang is van het kind dat het terugkeert naar de plek waar het voor de ontvoering of de ongeoorloofde achterhouding zijn gewone verblijfplaats had (zie Achtergrond, onder 1.). De CA dient in dat kader samen te werken met andere centrale autoriteiten om de onmiddellijke terugkeer van het kind te verzekeren (zie Achtergrond, onder 1.). Het accent bij de uitvoering van het verdrag dient voor de CA derhalve te liggen op de terugkeer van het kind. Artikel 7, tweede lid, onder c en de toelichting op deze bepaling schrijft daarentegen expliciet voor dat de CA zich in dient te zetten voor het bereiken van een schikking in der minne. De Uitvoeringswet spreekt slechts van vrijwillig meewerken aan het verzoek tot teruggeleiding, maar de MvT bij deze wet benadrukt dat een op een vrijwillige medewerking gebaseerde oplossing zeer gewenst is en dat het Haagse verdrag uitdrukkelijk ook spreekt van het bereiken van een schikking in der minne. Op grond van de verdragsbepaling en de MvT bij de Uitvoeringswet is de Nationale ombudsman van oordeel dat de CA in de zaak van de dochter van verzoekers in de aangetekende brief van 5 november 1998 niet kon volstaan met een verwijzing naar de vrijwillige terugkeer, maar expliciet had dienen te vermelden dat een vrijwillige terugkeer of een schikking in der minne de voorkeur verdiende boven een gerechtelijke procedure ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding. Voorts acht de Nationale ombudsman het van belang dat de overheid burgers in zaken als deze volledig informeert. De CA had de moeder dan ook van deze laatstgenoemde mogelijkheid op de hoogte dienen te stellen.

De onderzochte gedraging is op dit punt in zoverre niet behoorlijk.

11. Ten aanzien van de klacht van verzoekers dat de CA zich actief had dienen in te zetten voor het bereiken van overeenstemming tussen hun dochter en haar toenmalige echtgenoot is van belang of de CA naast de hiervoor besproken verwijzing in de aangetekende brief actieve bemiddeling tussen partijen had dienen aan te bieden.

De Nationale ombudsman overweegt hiertoe het volgende.

Het Haagse verdrag geeft de CA in artikel 7, tweede lid, onder c een actieve rol door te bepalen dat zij passende maatregelen neemt om onder meer te verzekeren dat een schikking in der minne wordt bereikt. In de toelichting op dit artikel van het verdrag wordt het echter wel aan de CA overgelaten om de ontwikkelingen op dit gebied aan te sturen en te bepalen of pogingen om tot overeenstemming te komen zijn mislukt (zie ook hiervoor onder punt 4.). In de MvT bij artikel 10 van de Uitvoeringswet is bovendien vermeld dat de CA zelfs - indien duidelijk is dat geen medewerking zal worden verkregen - kan afzien van het doen van de mededeling dat zij een verzoek om een rechterlijk bevel tot teruggeleiding zal indienen, als niet vrijwillig aan het verzoek tot teruggeleiding wordt voldaan. Aan de CA wordt derhalve de vrijheid gegeven om te bepalen of er een reden is om aan de ouder die het kind heeft ontvoerd of heeft achtergehouden geen gelegenheid te bieden een schikking te treffen met de andere ouder. Ook stelt de CA vast wanneer een schikking tussen de ouders wordt bereikt.

12. De Minister van Justitie deed in zijn brief van 9 oktober 2000 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie mee dat de CA de reactie van de niet vrijwillig meewerkende ontvoerende ouder vrijwel altijd voor commentaar voorlegt aan de verzoekende ouder, wanneer daarin haar tot dan toe onbekende feiten en omstandigheden worden aangevoerd. Afhankelijk van het antwoord van de verzoekende ouder kan de uitwisseling van gegevens tussen de ouders nog een of meerdere malen worden herhaald, aldus de Minister. Blijkt op een gegeven moment dat geen minnelijke overeenstemming tussen de ouders valt te bereiken dan sluit de CA de fase waarbij zij als intermediair optreedt af, om de procesfase aan te vangen. De aangezochte ouder wordt volgens de Minister nadrukkelijk op de hoogte gesteld van de overgang van de intermediaire naar de procesfase (zie Achtergrond, onder 11.). De Minister heeft in zijn antwoord op kamervragen van 20 maart 2000 aangegeven dat hij het van belang acht dat het partijen volstrekt duidelijk moet zijn wanneer de CA nog een bemiddellende rol speelt en wanneer zij als procespartij voor de verzoekende ouder optreedt (zie Achtergrond, onder 12.).

13. Het staat vast dat mevrouw O., als gemachtigde van de CA, de brief van de advocaat van de moeder van 18 november 1998 schriftelijk aan de vader en diens advocaat heeft voorgelegd. Daarnaast heeft zij verklaard in een telefonisch gesprek met de vader begrip te hebben getoond voor de standpunten van de moeder om uit te zoeken of het verhaal van de vader juist was, of hij wist waar hij mee bezig was en of hij met een oplossing zou komen. De vader bleek volgens mevrouw O. niet bereid om de zaak anders op te lossen en volhardde in zijn verzoek. Uit de schriftelijke reactie van zijn advocaat komt dit eveneens naar voren (zie Bevindingen, onder C.2.). De CA heeft de moeder niet laten weten dat zij haar reactie aan de vader had voorgelegd. De moeder is eveneens niet op de hoogte gesteld van de inhoud van zijn mondelinge en schriftelijke antwoord op de brief van 18 november 1998.

14. De Nationale ombudsman is op grond van het in punt 10 gestelde van oordeel dat voor de CA bij het bereiken van een oplossing tussen ouders geen zeer actieve bemiddellende

rol is weggelegd. Een dergelijke positie van de CA past naar zijn mening ook niet bij de verplichting die de CA heeft om de hoofddoelstelling van het Haagse verdrag - terugkeer van het achtergehouden kind - te verwezenlijken. De Staatssecretaris en mevrouw O. hebben tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aangegeven dat door de veranderde tijdgeest de mogelijkheid van een schikking in der minne meer in de belangstelling is komen te staan (zie Bevindingen, onder **C.1.** en **F.1.**) Om die reden wordt nu duidelijker in de aangetekende brief aangegeven welke mogelijkheden de voorkeur verdienen en welke positie de CA ten aanzien daarvan kan innemen. De Nationale ombudsman meent echter dat reeds in de toelichting op het verdrag en de MvT bij de Uitvoeringswet werd benadrukt dat het bereiken van overeenstemming tussen de ouders over de verblijfplaats van de kinderen in de fase voorafgaand aan een eventuele rechterlijke procedure zeer belangrijk is. Om die reden is de Nationale ombudsman van oordeel dat destijds in de brief aan de moeder niet alleen vermeld had moeten worden dat overeenstemming over de verblijfplaats van de kinderen de voorkeur verdiende, maar ook dat de CA daarbij als tussenpersoon kon fungeren en dat zij de eventuele voorstellen om tot overeenstemming te komen kon voorleggen aan de verzoekende ouder. Nu de moeder niet expliciet op die mogelijkheid is gewezen, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de CA haar onvoldoende heeft geïnformeerd omtrent de positie die de CA in eerste instantie ten aanzien van het verzoek van de vader innam of zou kunnen innemen. Het is niet juist dat de CA dat heeft nagelaten.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

15. Verzoekers klagen er voorts over dat de CA niet inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van de advocaat van hun dochter van 18 november 1998 en haar niet heeft laten weten dat de fase, waarin de CA als tussenpersoon heeft gefungeerd of had kunnen fungeren, was geëindigd.

16. De CA heeft de advocaat van de moeder bij brief van 4 december 1998 een afschrift van het bij de rechtbank ingediende verzoekschrift gezonden met de mededeling dat het een verzoek ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van haar kinderen betreft, nu zij niet bereid was vrijwillig aan hun terugkeer mee te werken. In de brief wordt niet verwezen naar de aangetekende brief van de CA van 5 november 1998 of de brief van de advocaat van de moeder van 18 november 1998.

Na ontvangst van de brief van 4 december 1998 heeft de advocaat in zijn brief van 18 december 1998 de CA verzocht het verzoekschrift in te trekken, omdat de rechterlijke beslissing om het ouderlijk gezag voorlopig aan de vader in de VS toe te wijzen was opgeschort. De CA liet in haar brief van 21 december 1998 gemotiveerd weten dat niet te doen, omdat het verzoek tot teruggeleiding was gebaseerd op het bestaande gezagrecht en niet op de rechterlijke beslissing. De advocaat heeft de CA bij faxbericht van 23 december 1998 bericht dat zij uitgaat van een verkeerde voorstelling van zaken. Voorts beklagde hij zich over het feit dat de CA niet inhoudelijk had gereageerd op de

standpunten van de moeder in de brief van 18 november 1998. Bij brief van 24 december 1998 is de CA inhoudelijk en uitgebreid ingegaan op de eerdere correspondentie, waarbij zij ook op de argumenten in de brief van 18 november 1998 is ingegaan (zie Bevindingen, onder **F.2.**). Voorts deelde de CA de advocaat in deze brief mee dat het geschil verder voor de rechter moest worden behandeld; zij ging er van uit dat de discussie hiermee was gesloten.

17. In haar brief van 26 juni 2002 aan de Nationale ombudsman gaf de Staatssecretaris van Justitie aan dat van een advocaat mag worden verwacht dat hij de consequenties van zijn handelen overziet. De advocaat van de moeder wist of had behoren te weten dat zijn brief van 18 november 1998 tot gevolg zou hebben dat er een gerechtelijke procedure zou worden gestart (zie Bevindingen, onder **E.**). Mevrouw O. heeft verklaard dat zij op 4 december 1998 niet inhoudelijk op de brief van 18 november 1998 is ingegaan, omdat de aankondiging dat de rechterlijke procedure in gang werd gezet reeds een afdoend antwoord vormde. Zij gaf tevens aan dat er vervolgens nog een aantal malen met de advocaat van de moeder is gecorrespondeerd, waarbij het met name ging om de interpretatie van het Haagse verdrag. Mevrouw O. heeft uiteindelijk aan de advocaat aangegeven de correspondentie te willen beëindigen en de beslissing over te laten aan de rechter (zie Bevindingen, onder **F.1.**).

18. Een bestuursorgaan dient in beginsel inhoudelijk te reageren op reguliere correspondentie van burgers. Een inhoudelijke reactie op een brief kan achterwege blijven bij brieven waarvan uit de inhoud duidelijk wordt dat deze ter kennisname zijn verzonden. Een inhoudelijke reactie kan ook achterwege blijven bij brieven die gaan om een feitelijk meningsverschil waarover al langdurig is gecorrespondeerd en waarbij van de overheid geen nieuwe standpunten meer zijn te verwachten. Doen geen van beide situaties zich voor dan kan een bestuursorgaan alleen onder bijzondere omstandigheden afzien van inhoudelijke beantwoording. Het is een vereiste van zorgvuldigheid dat de burger in dat geval op de hoogte wordt gesteld van de redenen daarvoor.

Daarnaast geldt ook hier dat het uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking van belang is dat een bestuursorgaan burgers volledig informeert.

19. De Nationale ombudsman volgt de Staatssecretaris van Justitie en mevrouw O. niet in hun standpunt dat de CA met de brief van 4 december 1998 de brief van 18 november 1998 zou hebben beantwoord. De brief van 4 december 1998 staat geheel op zich zelf en verwijst niet naar de eerdere correspondentie. Uit de verder gevoerde correspondentie tussen de advocaat van de moeder en mevrouw O. blijkt dat veel zaken onduidelijk waren of verkeerd zijn geïnterpreteerd (zie Bevindingen, onder **F.3.**). De Nationale ombudsman is met de Staatssecretaris van oordeel dat van de advocaat van de moeder had mogen worden verwacht dat deze de juridische consequenties van de opstelling van de moeder overzag. Ook acht de Nationale ombudsman het in beginsel begrijpelijk dat de CA niet uitvoerig op de standpunten van de advocaat van de moeder - die betrekking hadden op

de vraag of het Haagse verdrag van toepassing was op de situatie van de kinderen - in wilde gaan, aangezien uiteindelijk de rechter daarover diende te beslissen. Verdere correspondentie daarover was derhalve niet zinvol. Toch was het - zeker gelet op de kennelijke onbekendheid van de advocaat met het Haagse verdrag en de juridische consequenties daarvan voor de moeder - zorgvuldiger geweest als in de brief van 4 december 1998 was verwezen naar de eerdere correspondentie, het contact daarover met de vader en de door de CA getrokken conclusies ten aanzien van het bereiken van overeenstemming over de verblijfplaats van de kinderen. Voorts had de CA de advocaat in die brief de redenen dienen mee te delen waarom er niet werd ingegaan op de standpunten van de moeder. Hoewel uiteindelijk bij brief van 24 december 1998 inhoudelijk door de CA is gereageerd op de argumenten in de brief van de advocaat van 18 november 1998 is het niet juist dat dit niet in de eerder gevoerde correspondentie is gedaan.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op.

20. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de huidige werkwijze waarbij per aangetekende brief aan de ouder die het kind achterhoudt expliciet in overweging wordt gegeven alsnog met de andere ouder overeenstemming te bereiken over het verblijf van het kind. De CA biedt daarbij tevens aan desgewenst als tussenpersoon op te treden om de voorstellen of wensen voor de te bereiken overeenstemming over te brengen aan de verzoekende ouder. De Nationale ombudsman acht het wenselijk dat deze werkwijze ook wordt opgenomen in het Protocol Internationale Kinderontvoering, waarbij tevens aandacht dient te worden geschonken aan de mededeling van de beëindiging van de bemiddelende fase.

21. Verzoeker heeft in zijn brief aan de Nationale ombudsman van 14 maart 2001 meegedeeld dat technische uitvoering, bemiddeling en vertegenwoordiging in en buiten rechte van één van de partijen onderling conflicterende taken zijn, die niet enkel door de CA en zeker niet door één persoon binnen de CA mogen worden uitgevoerd. De Minister van Justitie achtte het in het onder punt 12. vermelde antwoord op kamervragen van 20 maart 2000 logisch en niet bezwaarlijk dat de CA in de opeenvolgende fases van de behandeling van een verzoek om teruggeleiding verschillende rollen vervult (zie Achtergrond, onder 12.). Indien voor partijen volstrekt duidelijk is wanneer de bemiddelingsfase ophoudt is de scheiding van de taken van de CA volgens de Minister voldoende verzekerd. Hiervoor is in punt 14. reeds aangegeven dat de CA in de zaak van de dochter van verzoekers niet duidelijk heeft meegedeeld dat zij een bemiddelende rol kon spelen tussen de ouders en dat zij na de reactie van de vader op de brief van de moeder van 18 november 1998 geen andere mogelijkheid zag dat het instellen van een gerechtelijke procedure (artikel 7, tweede lid, onder f van het Haagse verdrag en artikel 5 van de Uitvoeringswet; zie ook Achtergrond, onder 1. en 4.). Ook is reeds vastgesteld dat het niet juist was dat de CA de advocaat van de moeder pas in de latere correspondentie

heeft gereageerd op de brief van 18 november 1998.

De Nationale ombudsman stelt voorop dat hij op grond van de Wet Nationale ombudsman niet bevoegd is een oordeel te geven over de inhoud van het Haagse verdrag en de Uitvoeringswet, waarin de taken en bevoegdheden van de CA zijn vastgelegd. De taken, die verzoeker in zijn correspondentie noemt, worden in het Haagse verdrag in de artikelen 6 en 7 aan CA opgedragen. Uit het Haagse verdrag en de Uitvoeringswet vloeit derhalve voort dat de CA naar aanleiding van een verzoek tot teruggeleiding optreedt namens de verzoekende ouder. Voor zover de verdragrechtelijke toedeling van taken tot verwarring leidt, meent de Nationale ombudsman dat de huidige redactie van de aangetekende brief voldoende duidelijkheid geeft over de bemiddelende rol die de CA op grond van het Haags verdrag ook kan spelen. Tevens is voorzien in een duidelijke markering van het einde van de bemiddelingsfase, zodat voortaan duidelijk is in welke rol de CA optreedt.

22. Verzoekers hebben in hun klachtbrief aan de Minister van Justitie van 9 maart 2001 onder meer aangegeven dat de brief van de advocaat van hun dochter nog niet een eenduidige weigering tot medewerking inhield, zodat de CA daarin een opening had moeten zien om te bemiddelen. Over dit aspect heeft het gerechtshof te Leeuwarden echter de uitspraak gedaan dat de moeder niet mee heeft willen werken aan de terugkeer van de kinderen naar de VS, zoals verzocht in de brief van de CA van 5 november 1998. De Nationale ombudsman neemt op grond van de Wet Nationale ombudsman deze uitspraak van het hof in acht (zie Achtergrond, onder 13.) en stelt derhalve (achteraf) vast dat de moeder in de brieven van haar advocaat van 18 november geen opening heeft geboden voor het tot stand komen van een vrijwillige terugkeer van haar kinderen. De Nationale ombudsman heeft ook overigens in de brief respectievelijk het faxbericht van de advocaat van verzoekers dochter van 18 en 23 december 1998 geen enkele bereidheid van haar kant aangetroffen tot vrijwillige medewerking aan de terugkeer van de kinderen. De vraag of zij in de brief van 18 november 1998 voorstellen had gedaan om overeenstemming over de verblijfplaats van de kinderen met de vader te bereiken, indien zij in de brief van de CA van 5 november 1998 was gewezen op de mogelijkheid van een schikking in der minne, kan niet worden beantwoord nu dit niet is geschied. Dat de moeder niet is ingegaan op de mogelijkheid van een vrijwillige terugkeer duidt overigens niet op een bereidheid tot het vinden van een andere oplossing. Los van het antwoord op voormelde vraag is de Nationale ombudsman van oordeel dat niet - zoals verzoekers naar voren hebben gebracht - kan worden verondersteld dat het enkel aan de ontbrekende mededeling van de CA in de brief van 5 november 1998 is te wijten dat de moeder een 'kans van formaat' heeft gemist om haar en haar kinderen heel wat leed te besparen. Voor het tot stand komen van overeenstemming konden en kunnen de ouders toch als de eerst verantwoordelijken worden aangemerkt.

II. Ten aanzien van de veilige terugkeer

1. Verzoekers hebben voorts geklaagd over het feit dat de CA er niet voor heeft gezorgd dat de kinderen van hun dochter veilig naar de VS zijn teruggekeerd. Door de kinderen van hun moeder te scheiden is de terugkeer volgens verzoekers voor hen - gelet op hun leeftijd, hun onbekendheid met hun vader en met de Engelse taal - een traumatische ervaring geweest.

2. De Staatssecretaris van Justitie achtte de klacht op dit punt eveneens niet gegrond. Artikel 7, tweede lid, onder g van het Haagse verdrag ziet op het nemen van administratieve maatregelen teneinde een veilige terugkeer te verzekeren. Daarbij moet volgens de Staatssecretaris worden gedacht aan het hebben van geldige documenten om de grens te kunnen overschrijden. In deze zaak beschikten de moeder en de kinderen over dergelijke documenten.

De Staatssecretaris meende voorts dat de CA zich had ingezet om de terugkeer voor de kinderen niet traumatisch te laten verlopen. Om die reden was aan de rechter niet de afgifte van de kinderen verzocht, maar de terugkeer. De moeder was dus in de gelegenheid geweest met haar kinderen terug te keren. Nu de moeder echter was ondergedoken met de kinderen en zich op die manier had onttrokken aan de uitspraak van de rechter, waren de ingeschakelde officier van justitie en de politie in samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) genoodzaakt om de kinderen bij de moeder weg te halen en onder te brengen in een opvanggezin, totdat de vader hen kwam halen.

3. Mevrouw O. verklaarde tijdens het onderzoek dat zij voorafgaand aan de terugkeer van de kinderen contact met de vader heeft gehad over de vraag hoe hij de kinderen zou opvangen. De CA kon daarbij slechts afgaan op hetgeen de vader daarover vertelde en heeft in het algemeen niet de mogelijkheid afspraken of toezeggingen af te dwingen. Dat de kinderen aan hun vader zijn meegegeven - volgens verzoekers op dat moment een volslagen vreemde - kan volgens mevrouw O. de CA niet worden verweten, maar de moeder, omdat zij de kinderen bij hun vader had weggehouden en was ondergedoken. Zij was er debet aan dat de kinderen naar de VS terug moesten keren onder deze omstandigheden. In dat kader heeft mevrouw O. nog aangegeven dat de kinderen op de dag van hun vertrek afscheid hebben kunnen nemen van hun moeder in een wegrestaurant. Ook had de moeder met haar kinderen mee terug kunnen reizen naar de VS, maar dat wilde zij niet, volgens mevrouw O. Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman bleek echter dat de Raad de moeder geen toestemming had gegeven om afscheid van haar kinderen te nemen. Mevrouw O. gaf daarop in een latere verklaring aan dat in het algemeen wordt aangenomen dat aan de ouder, die de kinderen ongeoorloofd heeft achtergehouden, de gelegenheid moet worden geboden om afscheid te nemen, indien hij of zij niet gelijktijdig wenst terug te keren met de andere ouder en het kind of de kinderen. Indien de Raad destijds heeft besloten dat het nemen van afscheid niet moest plaatsvinden, dan gaat mevrouw O. ervan uit dat die beslissing is genomen in het belang van de kinderen. De CA was in deze zaak niet betrokken bij de feitelijke terugkeer van de

kinderen. Na het inschakelen van een officier van justitie, bemoeit de CA zich veelal niet meer met de feitelijke teruggeleiding. Als er instanties als het Bureau Jeugdzorg of de Raad bij betrokken zijn, gaat de CA er, volgens mevrouw O., ook van uit dat zij voldoende in staat moeten worden geacht de belangen van een kind in het oog te houden. Ten aanzien van de bepaling in het Haagse verdrag dat de CA dient zorg te dragen voor een veilige terugkeer, heeft mevrouw O. opgemerkt dat daaronder volgens de CA niet valt het zorgen voor woonruimte, opvang en begeleiding. Zij vindt de uitspraak van het gerechtshof in Den Haag van 31 maart 1995 daarin te ver gaan (zie Achtergrond, onder 6.). In de visie van de CA doelt deze verdragsbepaling op de situatie dat een kind terug moet keren naar een onveilig land.

4. De moeder van de kinderen heeft tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman verklaard dat zij - nadat zij op 9 mei 1999 had geprobeerd via de achterdeur van het huis van haar ouders met de kinderen te vluchten - met hen naar het politiebureau is gereden, waarna zij de kinderen niet meer (ook niet onder toezicht) mocht zien. De kinderen moesten eerst bij wildvreemden in huis verblijven en vervolgens met een voor hen vreemde man (hun vader) mee terugvliegen naar de VS.

5. Uit de verklaring van de heer X van de Raad voor de Kinderbescherming te Assen blijkt dat de Raad voorafgaand aan de opsporing van de kinderen in overleg met Jeugdzorg Drenthe had bepaald dat de kinderen eerst zouden worden opgevangen in een gezin, zodat er voor hen een rustpunt werd gecreëerd. Voorts heeft de heer X ten aanzien van het verzoek van de moeder om afscheid van haar kinderen te kunnen nemen, aan Jeugdzorg aangegeven dat dit voor hen emotioneel te zwaar zou zijn, gelet op de eerdere emotionele opsporing en afgifte van de kinderen. Hij heeft tevens aangegeven dat de Raad meerdere malen - ook tijdens de opvang van de kinderen - aan verzoekers en hun dochter heeft aangeboden een gesprek tussen de ouders te arrangeren teneinde te overleggen over de terugkeer van de kinderen. Door verzoekers zou telkens zijn aangegeven dat zij daartoe niet bereid waren. Na overleg tussen de heer X en de directeur van Jeugdzorg is besloten dat de moeder geen afscheid kon nemen. Mevrouw Wij. van Jeugdzorg Drenthe verklaarde dat zij deze beslissing achteraf minder gelukkig vond, omdat de moeder bij het nemen van afscheid aan haar kinderen had kunnen uitleggen dat zij alleen met hun vader naar de VS teruggingen.

6. Allereerst blijkt uit de beschikking van het gerechtshof te Leeuwarden van 24 maart 1999 dat het naast de terugkeer ook de afgifte van de kinderen aan de vader heeft bevolen, indien de moeder zou laten blijken niet te zullen terugkeren.

Artikel 7, tweede lid, onder g van het Haagse verdrag bepaalt voorts dat de CA passende maatregelen dient te nemen om te verzekeren dat, indien nodig en dienstig, zodanige administratieve maatregelen worden getroffen, dat het kind zonder gevaar kan terugkeren. Uit een uitspraak van het gerechtshof te Den Haag van 31 maart 1995 blijkt dat de rechter daaronder ook kan verstaan het regelen van adequate huisvesting, opvang en begeleiding

(zie Achtergrond, onder 6.). In een uitspraak van het gerechtshof te Den Haag van 7 augustus 2002 werd aan de CA verzocht om een garantie van de autoriteiten van het land van terugkeer te verkrijgen dat de moeder bij terugkeer niet zou worden aangehouden. Tevens werd de CA in die uitspraak verzocht via de advocaten van beide partijen adequate woonruimte, opvang en begeleiding voor de moeder met het kind te regelen (zie Achtergrond, onder 7.).

Daarnaast is van belang dat de CA zich op grond van artikel 9, eerste lid van de Uitvoeringswet, in het geval dat de verblijfplaats van een kind niet bekend is, kan wenden tot een officier van justitie in het arrondissement waar het vermoedelijk verblijft.

7. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het Haagse verdrag voorschrijft dat de CA moet zorgen voor die administratieve maatregelen, die nodig zijn voor de veilige terugkeer van een kind. De termen 'administratief' en 'terugkeer' geven naar zijn mening aan dat de CA in beginsel niet hoeft zorg te dragen voor het maken van afspraken tussen de ouders over opvang van de kinderen na hun aankomst in het land van terugkeer of voor de nakoming van dergelijke afspraken. De rechter heeft kennelijk in specifieke gevallen wel aanleiding gezien om aan de CA op te dragen in het land van terugkeer te zorgen voor huisvesting, opvang en begeleiding van een kind. De Nationale ombudsman stelt echter vast dat er in deze zaak geen administratieve beletselen waren, waarvoor de CA had dienen zorg te dragen voordat de kinderen naar de VS konden terugkeren. In deze zaak is ook niet aan de orde geweest dat de kinderen bij terugkeer in de VS niet zouden worden opgevangen of begeleid. Zij konden bij hun vader terecht in de voormalige echtelijke woning. De CA was derhalve niet gehouden daarvoor zorg te dragen.

8. Aangezien de moeder in de VS niet meer met het gezag over haar kinderen was belast, heeft zij na de uitspraak van het gerechtshof aan de CA gevraagd schriftelijk de garantie af te geven dat zij niet zou worden gescheiden van haar kinderen. Toen zij die garantie niet kreeg is de moeder vervolgens met de kinderen ondergedoken. Daarmee had zij in feite aangegeven niet met hen te zullen terugkeren. De kinderen dienden in dat geval echter overeenkomstig de beschikking van het gerechtshof toch te worden afgegeven aan de vader. Op grond van artikel 9, eerste lid van de Uitvoeringswet kon de CA zich in dit geval tot een officier van justitie wenden om de kinderen op te sporen en hen te laten terugkeren naar de VS. De Nationale ombudsman acht het juist dat hierbij de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg zijn betrokken, teneinde de belangen van de kinderen ten volle te kunnen behartigen, nu de moeder niet wilde meewerken aan de daadwerkelijke terugkeer. De Nationale ombudsman kan zich voorstellen dat de uitspraak van de rechter voor de moeder zeer teleurstellend was; zij had immers een andere toekomst voor ogen. Voorts had zij inmiddels het gezag over haar kinderen verloren, waardoor de terugkeer voor haar tot gevolg kon hebben dat zij van haar kinderen zou worden gescheiden. De Nationale ombudsman acht het echter niet begrijpelijk dat zij voor haar kinderen een situatie heeft gecreëerd waardoor zij dienden te worden opgespoord door de officier van justitie. Voor zover zij de consequenties van haar handelen niet zou hebben overzien,

meent de Nationale ombudsman dat zij zich daarover had kunnen laten informeren door haar toenmalige raadsman. De Nationale ombudsman kan zich op grond van het voorgaande vinden in de beslissing van de Raad in samenspraak met Jeugdzorg om de kinderen van hun moeder te scheiden, teneinde een korte periode van rust voor hen te creëren. Ook acht de Nationale ombudsman de beslissing om de moeder geen afscheid te laten nemen van haar kinderen begrijpelijk, nu haar kinderen bij hun afgifte reeds waren blootgesteld aan hevige emoties en de moeder niet bereid bleek door tussenkomst van de Raad een gesprek met de vader aan te gaan over de situatie van de kinderen. De stelling dat de vader voor de kinderen een vreemde was, aan wie zij niet zomaar meegegeven konden worden, geeft de Nationale ombudsman onvoldoende reden om aan te nemen dat de kinderen niet veilig zouden zijn teruggekeerd. Overigens is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat het oudste kind haar vader herkende toen hij haar kwam ophalen. Het niet spreken van de Engelse taal levert naar de mening van de Nationale ombudsman ook geen onveilige situatie op. De Nationale ombudsman realiseert zich dat deze gang van zaken met name voor de kinderen traumatisch kan zijn geweest. Hij acht echter de CA daarvoor niet verantwoordelijk, aangezien de moeder ervoor had gekozen niet zelf met haar kinderen terug te keren, maar zich te onttrekken aan de beschikking van het gerechtshof.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman nog het volgende op.

9. Tijdens dit onderzoek bleek dat de CA niet bij de feitelijke terugkeer van de kinderen betrokken is geweest vanaf het moment dat zij zich tot de officier van justitie had gewend met het verzoek de kinderen op te sporen. Uit aantekeningen uit het dossier van deze zaak is af te leiden dat er wel contact is geweest tussen de Raad en de CA, maar niet waarover. Hoewel de Nationale ombudsman zich kan vinden in het argument dat de Raad en Jeugdzorg beter zijn toegerust om de feitelijke terugkeer in deze gevallen te begeleiden, acht hij het van belang dat de CA de gegevens daarvan op een deugdelijke wijze vastlegt. Nu dit in deze zaak niet was geschied is door de CA onjuiste informatie verstrekt over de gelegenheid tot het nemen van afscheid. Het is overigens ook niet juist dat mevrouw O. op basis van summiere aantekeningen - waaruit geenszins was af te leiden dat er een afscheid had plaatsgevonden - toch heeft aangegeven dat dit het geval was geweest.

10. Verzoekers hebben tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aangevoerd dat de CA thans wel oog heeft voor de vraag of er adequate huisvesting, opvang en begeleiding voor het kind is geregeld na terugkeer. Zij baseren zich daarbij op een brief van de CA in Nederland aan de Centrale autoriteit van de VS, waarin de CA zich in een soortgelijke situatie als die van hun dochter zou hebben ingezet voor de positie van de moeder na terugkeer in de VS. Uit deze brief blijkt dat de moeder de CA had bericht dat zij - in tegenstelling tot wat haar was beloofd door de CA - was aangehouden in de VS voor het feit dat zij haar kinderen had ontvoerd. Desgevraagd verklaarde mevrouw O. dat er in

die zaak door de Amerikaanse autoriteiten vooraf was toegezegd dat er bij terugkeer geen arrestatie van de moeder zou plaatsvinden voor het ontvoeren van haar kinderen. Toen de moeder aangaf dat daar toch sprake van was, heeft de CA in de bewuste brief aan de Amerikaanse CA willen aangeven dat, wanneer de overheid garanties afgeeft daarop afgegaan moet kunnen worden, zodat de geloofwaardigheid van de CA niet in het gedrang komt. Bovendien zou deze gang van zaken in de toekomst voor de Nederlandse rechter aanleiding kunnen zijn de uitzonderingsgronden van artikel 13 van het Haagse verdrag vaker van toepassing te verklaren. Achteraf bleek de moeder voor een nieuw ontstane situatie door de politie in de VS te zijn aangesproken, aldus mevrouw O. De Nationale ombudsman is van oordeel dat, nu in voormelde zaak sprake was van een mogelijke arrestatie van de moeder voor het ontvoeren van haar kinderen, terwijl door de Amerikaanse autoriteiten was toegezegd dat dit niet zou plaatsvinden, deze situatie zodanig verschilt met die van de dochter van verzoekers dat een vergelijking niet opgaat.

11. Verzoekers hebben in hun brief van 22 januari 2003 verklaard nooit enig contact van welke aard dan ook te hebben gehad met de Raad, dan wel met dhr. X van de Raad. Zij wisten ook niet dat de Raad bij de opvang van de kinderen was betrokken geweest. Uit telefoonnotities van de heer X van 10 februari 1999 en 7 juli 1999 blijkt echter dat verzoeker op eigen initiatief contact heeft opgenomen met de heer X van de Raad. In de notitie van 7 juli 1999 (twee maanden na de terugkeer van de kinderen) staat vermeld dat verzoeker vond dat de Raad tegenover de rechters zijn verantwoordelijkheid had moeten nemen. De heer X heeft hierop, blijkens de notitie, geantwoord dat de Raad dat wel heeft gedaan door onder andere aanwezig te zijn op de zitting bij het gerechtshof en door aan te bieden om met de ouders gezamenlijk in gesprek te gaan over de situatie van de kinderen, hetgeen destijds door verzoekers was afgewezen wegens het komende kort geding. De Nationale ombudsman acht het op grond van deze informatie aannemelijk dat de Raad in ieder geval vlak voor de terugkeer van de kinderen heeft aangeboden een gesprek met de ouders te arrangeren en dat daarop niet is ingegaan door verzoekers of de moeder.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale Autoriteit, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Justitie, is gegrond ten aanzien van de inhoud van de brief van 5 november 1998 en de inhoudelijke reactie op de brief van 18 november 1998; de klacht over de veilige terugkeer is niet gegrond.

Onderzoek

Op 6 september, 9 oktober en 9 november 2000 ontving de Nationale ombudsman drie verzoekschriften van de heer en mevrouw S. te Q, met een klacht over een gedraging van het Bureau Centrale Autoriteit (CA) van de directie Jeugd en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie. Aangezien de klacht nog niet conform artikel 12 van de Wet

Nationale ombudsman aan het verantwoordelijke bestuursorgaan kenbaar was gemaakt, heeft de Nationale ombudsman de klacht van verzoekers op dat moment niet in behandeling genomen, maar hen verwezen naar de Minister van Justitie. Verzoekers hebben vervolgens hun klacht op 9 maart 2001 aan de Minister van Justitie voorgelegd. Bij brief van 4 april 2001 wendden verzoekers zich opnieuw tot de Nationale ombudsman, omdat zij het niet eens waren met de reactie op hun klacht van de Staatssecretaris van Justitie.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoekers de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd de betrokken ambtenaar, mevrouw P.S. (de dochter van verzoekers), en twee getuigen een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reacties van verzoekers en de Minister van Justitie gaven aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen. De leidinggevende van betrokken ambtenaar O. liet weten dat het verslag geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 24 mei 1998 nam de dochter van verzoekers haar twee kinderen met toestemming van haar toenmalige Amerikaanse echtgenoot, de vader van de kinderen, mee voor een verblijf in Nederland vanuit de Verenigde Staten van Amerika (VS). Zij had met de vader afgesproken dat zij 31 juli 1998 weer zou terugkeren naar de VS. Zij keerde echter niet op die datum terug, maar vroeg op 13 oktober 1998 in Nederland de echtscheiding aan. De vader ontving bij brief van 13 oktober 1998 via de advocaat van de moeder hierover een bericht. Op 29 oktober 1998 bereikte de Nederlandse CA, de instantie die door Nederland als Verdragsluitende staat bij het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (het Haagse Verdrag) als zodanig is aangewezen, een verzoek van de vader om de kinderen naar de VS te laten terugkeren.

2. Bij brief van 5 november 1998 schreef de CA aan mevrouw P.S., de moeder van de kinderen, onder meer het volgende:

"Op 29 oktober 1998 ontving de Centrale Autoriteit een verzoek van de heer R. strekkende tot terugkeer naar de Verenigde Staten van Amerika van J., (...) en P. (...).

Het verzoek is gebaseerd op het Haags verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen. Dit verdrag regelt de terugkeer naar hun gewone verblijfplaats van minderjarige kinderen die ongeoorloofd zijn meegenomen naar het buitenland, of die niet zijn teruggebracht na een verblijf in het buitenland. Zowel Nederland als de Verenigde Staten van Amerika zijn partij bij dit verdrag. In de aangesloten landen zijn de Centrale Autoriteiten belast met de uitvoering van de bepalingen van het verdrag. Het verzoek van de heer R. is mij daarom toegezonden door de Centrale Autoriteit van de Verenigde Staten van Amerika.

Volgens de bij het verzoek verstrekte gegevens, heeft u J. en P. op 24 mei 1998 met toestemming van de heer R. meegenomen naar Nederland voor een bezoek aan uw ouders. Eind Juli 1998 zou u samen met J. en P. terugkeren naar de Verenigde Staten van Amerika. Tot op heden zijn J. en P. niet in de Verenigde Staten van Amerika teruggekeerd.

Het achterhouden van JR. en PR. is gebeurd in strijd met de in de Verenigde Staten van Amerika geldende bepalingen over de ouderlijke macht. Uw handelen is daarom aan te merken als ongeoorloofde achterhouding in de zin van artikel 3 van het Haagse Verdrag.

Zoals gezegd is de bedoeling van het verdrag dat kinderen teruggebracht worden naar hun gewone verblijfplaats. Als gewone verblijfplaats wordt beschouwd het land waar kinderen woonden vóór de ongeoorloofde overbrenging of achterhouding. In het geval van JR. en PR. is dat de Verenigde Staten van Amerika. De Centrale Autoriteit verzoekt u daarom ervoor zorg te dragen dat JR. en PR. terugkeren naar de Verenigde Staten van Amerika.

Indien u niet aan een vrijwillige terugkeer wilt meewerken, dan is de Centrale Autoriteit volgens het verdrag verplicht een procedure te beginnen die is gericht op de terugkeer van het kind. In dat geval zal de Centrale Autoriteit de rechtbank verzoeken een bevel tot teruggeleiding van JR. en PR. naar de Verenigde Staten van Amerika te geven, op grond van het verdrag en de Nederlandse wet is de Centrale Autoriteit bevoegd om bij deze rechtbankprocedure namens de heer R. op te treden. Indien er een dergelijke procedure komt, dan zal de rechtbank u oproepen om bij de behandeling van het verzoek aanwezig te zijn. Mogelijkerwijs zal de heer R. ook daarbij aanwezig zijn.

In verband met de procedure voor de rechtbank vestigt de Centrale Autoriteit de aandacht op het volgende. Wanneer minder dan één jaar is verstreken tussen de overbrenging of het niet doen terugkeren en het tijdstip van indiening van het verzoek tot teruggeleiding bij de rechter dient de rechter in principe de terugkeer te gelasten.

De procedure voor de rechtbank is alleen gericht op de terugkeer van de minderjarigen naar het land waar zij zijn opgegroeid. Het gaat dus niet om de vraag welke ouder in de

toekomst het ouderlijk gezag over de minderjarigen krijgt. Een eventueel nieuwe gezagsbeslissing dient te worden genomen door de autoriteit van het land waar de minderjarigen hun vaste verblijfplaats hebben. Deze autoriteit is namelijk het beste in staat rekening te houden met de belangen en omstandigheden van alle betrokkenen.

De Centrale Autoriteit is van mening dat een vrijwillige terugkeer van JR. en PR. de voorkeur heeft boven een door de rechter gedwongen terugkeer. Gaarne verneemt de Centrale Autoriteit uiterlijk 19 november 1998 van u of u aan een vrijwillige terugkeer wilt meewerken. Indien u naar aanleiding van het voorgaande vragen hebt, dan kunt u zich wenden tot de behandelend ambtenaar A."

3. Advocaat Z. reageerde namens de moeder in zijn brief aan de CA van 18 november 1998. Deze reactie houdt onder meer het volgende in:

"Op het verzoek van mijn cliënte mevrouw P.S. echtgenote van de heer R. beantwoord ik u hierdoor het aan haar gericht schrijven gedateerd 5 november jl.

Cliënte sta ik bij in een echtscheidingsprocedure welke aanhangig is gemaakt bij de Arrondissements-Rechtbank te Assen. Te Uwer informatie is een afschrift bijgevoegd (...) van het verzoek tot echtscheiding zoals dat door mijn procureur Mr B. te Assen is ingediend. Uit de bijlagen gehecht aan het verzoek blijkt onder meer, hoewel niet vermeld in de aan de Centrale Autoriteit verstrekte gegevens, dat de nationaliteit van de kinderen waarvan vrijwillige terugkeer wordt verzocht mede de Nederlandse is. Eveneens blijkt uit de bijlage dat cliënte met de kinderen reeds gedurende geruime periode vast verblijf heeft in Nederland. Eén en ander is ook de reden waarom in Nederland - zulks overigens in overleg met de heer R. - de echtscheidingsprocedure is opgestart. Het verzoek van de Centrale Autoriteit heeft cliënte dan ook hogelijk verbaasd en zij is daardoor meer dan bijzonder geschrokken. Zij acht de handelwijze van de heer R. in flagrante strijd met de gemaakte afspraken nu immers de heer R. op de hoogte was van het verblijf te Nederland als ook met de reden van het verblijf te Nederland.

Met cliënte ben ik van oordeel dat de heer R. op oneigenlijke gronden tracht de terugkeer te bewerkstelligen van de minderjarige kinderen JR. en PR.

Ik kom tot dit oordeel omdat, anders dan de heer R. van de zijde van cliënte volledige openheid van zaken is gegeven, en zulks van meet af aan. Partijen hebben bijna wekelijks telefonisch contact gehad. Aanvankelijk is het vertrek van cliënte met de kinderen gepland geweest in het kader van een vakantie. In dit aanvankelijke plan hoorde ook de afspraak thuis, dat de heer R. enkele weken mee zou gaan naar Nederland. Te elfder ure trok R. dit laatste echter in, bracht cliënte en de kinderen naar het vliegveld en liet hen zonder hem vertrekken, dit in verband met de problemen die zich inmiddels hadden geopenbaard. De facto stond het vertrek van cliënte met de kinderen dan ook geenszins in het kader van een vakantie. Integendeel, de financiële handel en wandel van de heer R. is er de reden

van geweest dat partijen in een diepe personele crisis zijn geraakt welke cliënte heeft genoodzaakt met de kinderen en met toestemming van R. te vertrekken naar Nederland. De heer R. is financieel dermate onverantwoord bezig geweest, zulks zonder medeweten van cliënte, dat gedwongen verkoop van de echtelijke woning enkel voorkomen kon worden doordat cliënte in heeft ingestemd met een tweede hypotheek op de echtelijke woning. Onder protest is zij met deze tweede hypotheek akkoord gegaan zoals moge blijken uit de (...) verklaring welke door beide partijen alsook de hypotheekverstrekker is ondertekend. Dit protest is mede ingegeven door het ernstig agressieve gedrag waaraan de heer R. zich schuldig maakte toen de aarzeling aan de zijde van cliënte bleek om tot tekening over te gaan. Een agressie overigens, die meer dan eens een goed overleg tussen partijen blokkeerde. Eveneens is ter informatie van de Centrale Autoriteit een afschrift bijgevoegd (...) van een overzicht van de schulden welke - herhaald zij zonder medeweten van cliënte - zijn gemaakt door de heer R. met diverse creditcards zulk tot het totaal van \$ 43.436,20 ofwel bijna f 90.000.

De reden dat ik zo uitgebreid stil sta bij de gang van zaken met betrekking tot het vertrek van cliënte met de kinderen naar Nederland is deze, dat zij blijkens de stukken van de autoriteit onder verwijzing naar het Haags Verdrag inzake de burgerlijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, wordt verweten zich schuldig gemaakt te hebben aan ontvoering in de zin van dit Verdrag.

Cliënte betwist ten stelligste dat daarvan sprake is en concludeert mitsdien dat het verdrag niet toepasselijk is zodat de Centrale Autoriteit geen medewerking dient te verlenen aan de gevraagde bewerkstelling tot terugkeer van de kinderen. Alvorens nader de formele aspecten van de zaak te bespreken verwijs ik U naar (...) een brief welke op 13 oktober jl. door mij is verzonden aan de heer R. Ook uit dit schrijven blijkt de openheid van zaken welke van de zijde van mijn cliënte is gegeven. De heer R. is op de hoogte gesteld van de in Nederland op te starten echtscheidingsprocedure. Zulks is overigens geschied nadat mevrouw P.S. overleg had gevoerd met de heer R. over de kosten van een echtscheidingsprocedure. In Nederland zou op basis van een toevoeging kosteloos kunnen worden geprocedeerd terwijl een procedure, naar zeggen van de heer R. in de Verenigde Staten van Amerika minimaal \$ 2.500 zou kosten. In deze wetenschap is door cliënte besloten in Nederland de procedure te entameren waarvan zij, als gemeld, de heer R. op de hoogte heeft gesteld. In een reactie op dit schrijven heeft de heer R. in de Verenigde Staten kennelijk, want anders dan cliënte heeft hij haar niet op de hoogte gesteld, zich gewend tot de plaatselijke rechter met een "Emergency Petition for Return of Children and Other Relief". In deze "Petition" wordt met geen woord gesproken over hetgeen R. bekend was omtrent het verblijf van de kinderen in Nederland. Wijselijk heeft de heer R. - maar in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor dat is opgenomen in de universele rechten van de mens - van één en ander geen melding gemaakt. Als gevolg daarvan heeft de rechter in Amerika op volstrekt eenzijdige gronden de voorlopige terugkeer bevolen van de kinderen. Uit de gang van zaken blijkt onmiskenbaar de slinkse

wijze waarop R. tracht op oneigenlijke gronden de terugkeer te bevorderen van de kinderen. Cliënte heeft daar terecht zeer grote moeite mee. Het is op basis van onjuiste gronden dat Uw Centrale Autoriteit vervolgens wordt verzocht onder verwijzing naar het Haags Verdrag inzake de burgerlijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen aan het gezag van cliënte te onttrekken. Een dergelijke handelwijze is uitdrukkelijk in strijd met het Internationale Recht en meer in het bijzonder in strijd met het internationaal erkende rechtsbeginsel van hoor en wederhoor alsook equality of arms.

In Uw schrijven aan cliënte - eerste pagina vierde alinea - schrijft U dat de minderjarige kinderen JR. en PR. zijn vastgehouden in strijd met de in de Verenigde Staten van Amerika geldende bepalingen over de ouderlijke macht. Daarom, aldus lees ik in Uw brief, is het handelen van cliënte aan te merken als ongeoorloofde achterhouding in de zin van artikel 3 van het Haagse Verdrag. Cliënte betwist ten stelligste dat het achterhouden van de kinderen door cliënte in strijd is geschied met de in de Verenigde Staten van Amerika geldende bepalingen. Uwerzijds worden de bepalingen als zodanig ook niet omschreven maar kennelijk wordt gedoeld op de verkregen beschikking van de zijde van de rechter.

Hierover heb ik reeds medegedeeld dat deze beschikking/uitspraak tot stand is gekomen zonder dat daarbij het elementaire beginsel van hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden dit terwijl de verzoekende partij R. daarmee bekend was.

Overigens zij er op gewezen dat cliënte ook naar het recht van de Staat van Illinois bekleed is met het gezag van de kinderen zulks tot op de dag van vandaag. Anders gezegd, van achterhouden is geen sprake en al zeker niet in de zin van de wet. Immers, zo valt te lezen in de toelichting op het Verdrag, ziet het Verdrag op die gevallen waarin in strijd met het gezagrecht wordt gehandeld. Daarvan is in casu geen sprake, zodat van achterhouden in de zin van het Verdrag geen sprake is, en ook alleen al om deze louter formele reden de Centrale Autoriteit geen medewerking dient te verlenen aan het verzoek tot terugkeer van de minderjarige kinderen.

Uit een toelichting op artikel 1 van het Verdrag blijkt onmiskenbaar dat het Verdrag beoogt een zo snel mogelijk herstel van de status-quo te bewerkstelligen, direct voorafgaand aan de ontvoering. In casu is echter van ontvoering geen sprake en zo al sprake mocht zijn van ontvoering in de zin van het Verdrag, zij er op gewezen dat de ontvoering eerst een aanvang heeft genomen nadat een verzoek van de heer R. eind oktober van dit jaar - en eerst toen - door cliënte is geweigerd. Op dat moment verbleven de kinderen, die de Nederlandse nationaliteit hebben, al in Nederland en hadden zij ook al een woon- en verblijfplaats in Nederland, zodat uit hoofde van het Verdrag de kinderen terug zouden moeten worden gebracht naar Nederland.

Daarnaast zij erop gewezen dat het doel van het Verdrag is eerbiediging van het gezag en omgangsrecht af te dwingen.

Zoals hiervoor reeds vermeld is niet in strijd met het gezag gehandeld. Integendeel cliënte bezit tot op de dag van vandaag mede het gezag over de kinderen. Bovendien is evident dat zich niet een situatie voordeed waarin na het voeren van een procedure, waarbij uiteraard het beginsel van hoor en wederhoor in acht is genomen, aan één der partijen het gezag is toegekend. Juist op dergelijke zaken ziet het Verdrag. Ook de definitie van de ontvoering in artikel 3 lid 1 sub a vermeldt uitdrukkelijk dat van ontvoering eerst sprake is indien het overbrengen of het niet doen terugkeren van een kind geschiedt in strijd met een gezagsrecht. Daarvan is evident geen sprake. In dit verband zij er voorts op gewezen dat als voorwaarde voor het als ongeoorloofd beschouwen van de overbrenging wordt gesteld dat het gezagsrecht op het tijdstip van de overbrenging ook daadwerkelijk werd uitgeoefend danwel zou worden uitgeoefend wanneer de overbrenging niet had plaatsgevonden. Ook aan dit aspect van de zaak is in casu niet voldaan omdat de facto de zorg van de kinderen volledig en alleen aan de vrouw, mijn cliënte, was toegekend. De situatie was dermate extreem dat de man R. zelfs geen financiële middelen beschikbaar stelde ten einde in het levensonderhoud van de kinderen te voorzien. Een ronduit idiote situatie maar wel praktisch. Cliënte moest uit door haar zelf gegenereerde inkomsten in de Verenigde Staten voor het onderhoud zorgdragen. In feitelijke zin werd derhalve het gezag door de heer R. niet uitgeoefend. Niet is derhalve voldaan aan bepaalde in lid 1 sub b van artikel 3. In dit verband wordt er nog aan herinnerd dat R. er daarnaast blijk van had gegeven ronduit onverantwoord met geld om te springen zo ook moge blijken uit de aanzienlijke hoeveelheden creditcards welke door hem werden gebruikt zonder dat daarvoor enige financiële dekking was. Het inkomen van de heer R. was en is daarvoor volstrekt onvoldoende.

Maar zelfs indien op basis van het Verdrag geacht dient te worden dat aan alle formaliteiten is voldaan - quod uitdrukkelijk non - dan nog meent cliënte dat op basis van het bepaalde in artikel 13 van het Verdrag geen medewerking dient te worden verleend. Het belang van de minderjarigen verzet zich daartegen bepaaldelijk. Zowel aan het bepaalde in lid 1 sub a als in het bepaalde in lid 1 sub b is voldaan. Met betrekking tot artikel 13 lid 1 sub a zij verwezen naar het hiervoor gestelde met betrekking tot de wijze waarop zijdens de heer R. werd voorzien in de kosten voor levensonderhoud. Hij droeg niets bij en achtte het een verantwoordelijkheid van cliënte als echtgenote daarvoor zorg te dragen.

Er werd letterlijk geen dollar door hem bijgedragen aan de kosten van opvoeding en verzorging. Ook in feitelijke zin bemoeide de heer R. zich in het geheel niet met de kinderen. Voor de jongste, de minderjarige P., had hij in het geheel geen oog; maar ten aanzien van de dochter J. ontwikkelde hij een nogal zorgwekkende relatie, die op cliënte en anderen uit de directe omgeving een minder gezonde indruk maakte. Het gaf de indruk, dat hij probeerde dochter en moeder van elkaar te vervreemden, door sterk overdreven aandacht zijnerzijds te geven voor het kind, zich ondermeer manifesterend in de vorm van langdurig kussen op de mond.

In dit verband zij er ook op gewezen dat in de vele telefoontjes die over en weer plaatsvonden in de periode van april tot heden nooit één enkele vraag is gesteld naar het welzijn met betrekking tot de minderjarige P. Enkel werd bij tijd en wijle gevraagd hoe het met de minderjarige J. ging. Voor zover nodig wordt van het vorenstaande uitdrukkelijk bewijs aangeboden. Daarmee zijn wij tevens beland bij de tweede weigeringsgrond genoemd in artikel 13 lid 1 sub b. Gelet op de ziekelijke belangstelling van de zijde van R. voor de dochter J., zulks in tegenstelling tot de minderjarige P., meent cliënte dat het belang van de minderjarigen zich er bepaaldelijk tegen verzet dat zij in de feitelijke macht van de heer R. worden gebracht. Het vorenstaande, gekoppeld aan de financiële onmacht en de onverantwoordelijke wijze waarop met geld wordt omgegaan door de heer R. maakt dat er een ernstig risico bestaat dat de kinderen zullen worden blootgesteld aan een onverantwoorde thuissituatie temeer omdat eerder zijdens R. daar al blijk van is gegeven dat hij het zelf niet noodzakelijk achtte zijn echtgenote, cliënte, in te seinen over de grote financiële problemen waarin hij de familie had gebracht en welke de familie ertoe noodzaakte daarna te komen tot een gedwongen verkoop van de woning. Indien voorts in aanmerking wordt genomen dat de plaatselijke autoriteiten met betrekking tot de verzochte terugkeer van de kinderen niet op de hoogte zijn gesteld van het feit dat in Nederland een procedure was opgestart - niettegenstaande de bekendheid daarmee - moge duidelijk zijn dat R. er niet voor schroomt 'over de ruggen van de kinderen' een 'spel' te spelen'. Dit alles maakt dat gevreesd dient te worden voor het welzijn van de beide minderjarige kinderen indien zij terug zouden worden gestuurd naar de Verenigde Staten van Amerika.

Niet onvermeld mag blijven dat cliënte met haar kinderen reeds meer dan zeven maanden vertoeven in Nederland. Gelet op de leeftijd van de minderjarige kinderen betekent dit in feitelijke zin dat zij overeenkomstig de Nederlandse normen worden opgevoed. De spreektaal is Nederlands terwijl de minderjarige P. gelet op diens leeftijd al even lang in Nederland heeft vertoeft als in de Verenigde Staten van Amerika zodat zijn woon- en verblijfplaats Nederland is niet de Verenigde Staten van Amerika.

Mocht niettegenstaande het vorenstaande de Centrale Autoriteit van oordeel zijn dat de procedure geïndiceerd is ten einde de gedwongen terugkeer te bewerkstelligen van de beide minderjarige kinderen dan verzoekt cliënte zeer nadrukkelijk aan Uw centrale autoriteit eerst de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen ten einde een onderzoek te doen plaatsvinden naar het welzijn van de kinderen. Tenslotte staat het belang van de kinderen voorop ook in het Verdrag op basis waarvan de heer R. thans tracht te bevorderen dat de kinderen worden overgebracht naar de Verenigde Staten van Amerika.

Tenslotte zij gemeld dat cliënte vanzelfsprekend bereid is desverzocht nadere informatie te verstrekken."

4. Bij brief van 4 december 1998 zond de CA advocaat Z. het verzoekschrift ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van de kleinkinderen van verzoekers aan de

arrondissementsrechtbank (nu rechtbank) te Assen. Deze brief houdt het volgende in:

"Hierbij zend ik u ter kennisneming het verzoekschrift, met producties, dat de Centrale autoriteit heden heeft gericht tot de arrondissementsrechtbank te Assen. Het verzoek strekt tot verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van JR en PR, nu uw cliënte, mevrouw P.S. te V., niet bereid is vrijwillig mee te werken aan de terugkeer van de kinderen naar Illinois. Voor de inhoud van de stukken verwijs ik korthedshalve."

5. Blijkens een uitspraak van een rechtbank in Illinois is op 26 januari 1999 het huwelijk ontbonden tussen de dochter van verzoekers en haar Amerikaanse echtgenoot. Daarbij heeft de rechter alleen de vader belast met het ouderlijk gezag en alle gezamenlijke bezittingen aan hem toegewezen. De dochter van verzoekers is niet gehoord in de procedure, omdat zij niet is verschenen.

6. Bij beschikking van 9 februari 1999 wees de rechtbank te Assen het verzoek van de CA om te bepalen dat de kinderen van S. worden teruggeleid naar de plaats van hun gewone verblijf toe en gelaste de (onmiddellijke) terugkeer van de kinderen uiterlijk op 1 maart 1999. De dochter van verzoekers stelde tegen deze beslissing hoger beroep in.

7. Het gerechtshof te Leeuwarden vernietigde op 24 maart 1999 de beschikking van de rechtbank en gelaste opnieuw de onmiddellijke terugkeer van de kinderen, dan wel - indien de moeder te kennen zou geven of zou laten blijken niet te zullen terugkeren - de afgifte van de kinderen aan de vader, uiterlijk op 30 maart 1999. Deze beschikking was uitvoerbaar bij voorraad. Het gerechtshof overwoog in zijn uitspraak onder meer het volgende:

"Vaststaande feiten

Het volgende staat als niet dan wel onvoldoende weersproken vast:

(...)

h. Bij brief van 5 november 1998 heeft de CA de vrouw gevraagd of zij wil meewerken aan de terugkeer van de minderjarigen naar de Verenigde Staten.

g. De vrouw heeft deze medewerking niet willen geven.

(...)

14. Het Hof is van oordeel dat uit de door de vrouw gestelde feiten en omstandigheden - zo zij al zouden vaststaan; de man heeft het door de vrouw aangevoerde echter gemotiveerd betwist - niet kan worden afgeleid dat er een ernstig risico bestaat dat de kinderen door terugkeer naar de Verenigde Staten worden blootgesteld aan een lichamelijke of geestelijk gevaar dan wel op enigerlei andere wijze in een ondragelijke

toestand worden gebracht. De bezwaren van de vrouw tegen de man zijn niet van zodanige aard dat toevertrouwing van de kinderen aan de man een ernstig risico danwel een ondragelijke toestand voor hen zou opleveren.

15. De vrouw heeft nog naar voren gebracht dat het belang van de jonge kinderen zich verzet tegen scheiding van moeder en kinderen.

16. Naast hetgeen onder 14. is overwogen, zij opgemerkt dat de vrouw dit zelf in de hand heeft gehad. Wanneer de vrouw eerder met de kinderen naar de Verenigde Staten was teruggekeerd had zij het gezag over de kinderen kunnen vorderen."

8. De dochter van verzoekers gaf geen gehoor aan het bevel van het gerechtshof om uiterlijk 30 maart 1999 met haar kinderen naar de VS terug te keren. Blijkens telefoongesprekken met mevrouw O. van de CA en haar ex-echtgenoot vlak voor Pasen 1999 (april 1999) wachtte de dochter van verzoekers in overleg met mevrouw O. op een geschikte vlucht van American Airlines, haar voormalige werkgever. Zij zegde toe op 13 april 1999 te zullen terugkeren.

9. Binnen vier weken na de beschikking van het gerechtshof te Leeuwarden is de moeder hiertegen bij de Hoge Raad der Nederlanden in cassatie gekomen met twee middelen. Bij arrest van 14 april 2000 heeft de Hoge Raad deze middelen verworpen.

10. Op 13 april 1999 keerde de dochter van verzoekers niet met haar kinderen terug naar de VS, maar was zij met hen ondergedoken. De CA heeft hierop de officier van justitie G. uit het arrondissement Assen verzocht de kinderen op te sporen, teneinde hen overeenkomstig het bevel van het gerechtshof te Leeuwarden terug te laten keren naar de VS. Op 9 mei 1999 trof de politie de kinderen in het huis van verzoekers aan. De politie bracht hen met tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming en op last van de officier van justitie over naar een opvanggezin. Blijkens een aantekening uit het dossier van de CA keerde de vader op 13 mei 1999 met de kinderen terug naar de VS.

11. Bij brieven van 13 september en 11 oktober 1999 legden verzoekers aan de Nationale ombudsman hun toenmalige klacht over het Haagse Verdrag en de CA voor. Hun klacht had betrekking op het standpunt van de CA dat het Haagse Verdrag van toepassing was op de handelwijze van de dochter van verzoekers, de door hen gesignaleerde gebreken in het Haagse Verdrag, het feit dat de rechters in de procedures uitsluitend oog hadden voor de stellingen en argumenten van de CA en de klachtbehandeling door de Minister van Justitie. Bij brief van 31 januari 2000 deelde de Nationale ombudsman verzoekers mee dat hij op grond van de Wet Nationale ombudsman ten aanzien van de klacht over de CA, het Haagse Verdrag en de rechters niet bevoegd is daarnaar een onderzoek in te stellen. Ten aanzien van de klacht over de klachtbehandeling door de Minister van Justitie achtte de Nationale ombudsman een onderzoek niet noodzakelijk, nu reeds aan de klacht was tegemoetgekomen.

12. Verzoekers verzochten de Nationale ombudsman bij brieven van 5 september, 7 oktober en 7 november 2000 opnieuw om een onderzoek in te stellen naar een zevental klachtpunten over de CA. Bij brief van 20 februari 2001 deelde de Nationale ombudsman verzoekers onder meer mee dat zes klachtonderdelen niet in aanmerking komen voor een onderzoek, omdat de Nationale ombudsman daartoe niet bevoegd is (vijf maal) of de handelwijze van de centrale autoriteit geen aanleiding was voor een onderzoek (eenmaal). Ten aanzien van de klacht dat de centrale autoriteit niet conform het Protocol werkwijze centrale autoriteit heeft gehandeld door in de brief van 5 november 1998 aan de dochter van verzoekers niet te vermelden dat de centrale autoriteit een intermediaire positie in zou nemen, door niet in te gaan op de brief van de advocaat van de dochter van verzoekers van 18 november 1998 en door niet schriftelijk mee te delen dat de intermediaire fase was beëindigd, deelde de Nationale ombudsman verzoekers mee dat deze klacht in beginsel voor onderzoek in aanmerking kwam. Aangezien verzoekers deze laatste klachtpunten nog niet kenbaar hadden gemaakt aan de Minister van Justitie, werden zij door de Nationale ombudsman met deze klacht naar de Minister verwezen.

13. Verzoekers legden hun klacht bij brief van 9 maart 2001 voor aan de Minister van Justitie. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

"Een van mijn klachten is, dat de CA geen gehoor heeft gegeven aan de haar toegewezen taak onder artikel 7.2.c van het HV. Het gaat daarin om passende maatregelen, teneinde te verzekeren dat de betrokken kinderen vrijwillig worden terug gegeven of **een schikking in der minne wordt bereikt**.

Op 24 februari 2000 legden kamerleden u vragen voor betreffende het Haags Verdrag. In antwoord op de zesde vraag stelt u het volgende: 'Na ontvangst van een verzoek tot teruggeleiding tracht de CA de persoon die het kind ongeoorloofd heeft vastgehouden te bewegen aan de vrijwillige terugkeer van het kind mee te werken. In feite treedt zij daarbij op als intermediair en geeft zij partijen de gelegenheid **om zelf tot overeenstemming te komen over hetgeen er met het kind zal gebeuren**. Het gaat daarbij om een uiterst belangrijke fase, met name in de gevallen waarin het kind is achtergehouden door een ouder die het gezag over hem heeft en waarin het verzoek is ingediend door de achtergebleven ouder die mede het gezag heeft'.

In het Protocol werkwijze CA, door u aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden op 27 september 2000, wordt terzake op pagina 2 het volgende opgemerkt:

'De CA poogt allereerst in een brief de ouder, die het kind ongeoorloofd heeft meegenomen, te bewegen het kind vrijwillig terug te laten keren naar het land van zijn gewone verblijfplaats. De 'ontvoerende' ouder of diens advocaat kan op deze brief mondeling of schriftelijk reageren. Deze reactie wordt voorgelegd aan de buitenlandse CA en de verzoekende ouder. In een aantal gevallen bereiken de partijen alsnog overeenstemming over de vrijwillige terugkeer, **dan wel de verblijfplaats van het kind**'.

Ten derde schrijft u op 9 oktober 2000 een uitvoerige brief aan de Vaste Commissie voor Justitie, in aansluiting op een gesprek tussen die commissie en u op 3 oktober. Hierin vind ik de volgende alinea terzake, beginnend onderaan pagina 5: 'Indien de ontvoerende ouder te kennen geeft dat hij niet bereid is tot medewerking dan kan de CA diens reactie voor commentaar voorleggen aan de verzoekende ouder. Zij doet dit vrijwel altijd wanneer in de reactie haar tot dan toe onbekende feiten en omstandigheden worden aangevoerd. Afhankelijk van het antwoord van de verzoekende ouder kan **de uitwisseling van gegevens tussen de ouders nog een of meerdere malen worden herhaald**. Blijkt op een gegeven moment dat geen minnelijke overeenstemming tussen de ouders valt te bereiken dan sluit de CA de intermediaire fase af'.

Uit de aangehaalde passages blijkt in ieder geval in alle duidelijkheid, dat de intermediaire fase een tweetal opties kent, te weten a) vrijwillige terugkeer en b) nadere overeenstemming tussen de ouders over wat er met het kind/ de kinderen zal gebeuren. Dat behelst in het geval van onze dochter derhalve ook een **mogelijke overeenstemming over een duurzaam verblijf van de kinderen in Nederland**.

De CA heeft, zoals gezegd deze intermediaire fase niet volledig uitgevoerd. Zij beperkte zich tot een brief op 5 november 1998, waarin zij meldde dat onze dochter zich had schuldig gemaakt aan ontvoering in de zin van het HV. Vervolgens verzocht zij onze dochter zorg te dragen voor een terugkeer van de kinderen naar Amerika, onder de directe druk van een gang naar de rechter, bij uitblijven van die medewerking. Op een uitgebreid antwoord van de advocaat van onze dochter, mr. Z., heeft de CA niet gereageerd. Uit een volgend schrijven bleek, dat zij zich onverwijld tot de rechter had gewend. Dit, terwijl het schrijven van de advocaat beslist nog niet een eenduidige weigering tot medewerking inhield.

Ik beschouw dit achterwege laten van bemiddeling als een fatale fout. Voor onze dochter en onze kleinkinderen is dit **een gemiste kans van formaat**, om bespaard te kunnen zijn voor alle leed dat hen sindsdien is overkomen. De ervaringen, die onze dochter en haar kinderen na terugkeer naar Amerika aldaar hebben opgedaan hebben hen **schade voor het leven berokkend!**

In tegenstelling tot wat hen door de CA en later ook door de Nederlandse rechters is voorgehouden, namelijk in Amerika haar recht op te vragen, zijn zij verdwaald in een oeverloos juridisch gesleep, waarbij na bijna twee jaar hun situatie nog steeds als geheel rechteloos is te bestempelen. Het credo van het verdrag luidt: "Eerst terug, dan praten!" Ons is gebleken dat terugkeer een sprong in de afgrond betekent.

Voor deze gang van zaken stellen mijn vrouw en ik, mede namens onze dochter en kleinkinderen, de Nederlandse Centrale Autoriteit aansprakelijk en wij zullen ons op een eis tot genoegdoening hiervoor beraden."

14. Bij brief van 14 maart 2001 deelden verzoekers de Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

"Technische uitvoering, bemiddeling en vertegenwoordiging in en buiten rechte van een der partijen zijn onderling conflicterende taken. Ik ben ervan overtuigd dat deze taken niet gebundeld mogen worden binnen het instituut CA en zeker niet in de persoon van de gemachtigde van de CA."

15. De Staatssecretaris van Justitie reageerde bij brief van 28 maart 2001 op de klacht van verzoekers. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

"Bij uw brief van 9 maart 2001 klaagt u erover dat de Centrale autoriteit haar taak als omschreven in artikel 7, lid 2, letter c, van het Haags verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, Nr. 139) niet naar behoren zou hebben vervuld. De taak houdt in dat de Centrale autoriteit, rechtstreeks of door tussenkomst van een andere instantie, alle passende maatregelen moet nemen 'teneinde te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt'. Onder verwijzing naar een drietal schriftelijke bronnen komt u tot de conclusie dat de Centrale autoriteit in het geval van uw kleinkinderen haar taak als omschreven onder letter c in ieder geval onvolledig heeft uitgevoerd.

Ik kan uw conclusie niet delen. Het volgende moge dienen ter toelichting.

Nadat op 29 oktober 1998 het verzoek tot teruggeleiding van uw kleinkinderen was ontvangen, heeft de Centrale autoriteit bij aangetekend schrijven van 5 november 1998 uw dochter, de moeder van de kinderen, in overweging gegeven mee te werken aan de vrijwillige terugkeer. De Centrale autoriteit heeft daarbij aangegeven dat een regeling in der minne met de verzoekende ouder veruit de voorkeur verdient boven een via de rechter afgedwongen terugkeer. Gelet op het doel en het uitgangspunt van het toepasselijk verdrag heeft zij voorts in het belang van de rechtszekerheid van de moeder vermeld dat, indien de moeder niet bereid bleek tot enige medewerking, aan een gerechtelijke procedure niet viel te ontkomen.

De moeder is voorts in de aangetekende brief duidelijk geïnformeerd over de reikwijdte van het verzoek tot teruggeleiding. Er is haar onder de aandacht gebracht dat een beslissing betreffende de terugkeer, zowel van de moeder zelf als eventueel van de Nederlandse rechter, geen betrekking heeft op het gezagsrecht zelf, mocht dat punt van geschil vormen tussen de ouders. Het verdrag beoogt op dit punt met de feitelijke terugkeer slechts te bewerken dat de rechter van het gewone verblijf kennis neemt van het geschil over het gezag en dat hij de beslissing daarin neemt. Deze jurisdictie regeling is conform de tamelijk algemeen aanvaarde regeling ter zake in het internationaal privaatrecht die inhoudt dat in beginsel de rechter van het gewone verblijf bevoegd is (forum conveniens).

Uit het voorgaande bleek reeds dat het conflict tussen uw dochter en haar man over, onder andere, hun kinderen, ten grondslag ligt aan alle problemen. In een dergelijk privaatrechtelijk geschil blijven partijen degenen die de (omvang van de) zaak bepalen. De partij die meent het verzoek tot teruggeleiding te moeten doen staat het vrij dat verzoek ook weer in te trekken indien zij meent dat hiertoe aanleiding is. De partij tot wie het verzoek is gericht heeft alle ruimte om te proberen met de verzoeker tot een (deel) oplossing in het conflict te geraken. Die oplossing kan alle mogelijke varianten hebben, mits daarover maar tussen partijen overeenstemming bestaat. Of zij in casu leidt tot vrijwillige terugkeer of niet, vormt geen wezenlijk verschil: in beide gevallen gaat het om de (toekomstige) gewone verblijfplaats van het kind.

Ook de keuze om al of niet tot een minnelijke regeling te komen ligt geheel in handen van partijen. De Centrale autoriteit kan daarin niet beslissen of iets doordrukken. Zij is geen belanghebbende; het zijn niet haar kinderen om wie het gaat. Zij kan wel de aangezochte ouder in overweging geven te proberen het conflict met de andere ouder buiten rechte op te lossen. Partijen zullen op deze suggestie ingaan wanneer zij zich realiseren dat zij altijd tezamen de ouders blijven van hun gezamenlijke kinderen, en dat zij in het belang van die kinderen dan maar moeten proberen van deze relatie het beste te maken. Een alternatieve conflictoplossing kan echter zoals gezegd niet opgedrongen worden. Betrokkenen moeten er zelf vrijelijk voor kiezen, anders werkt het niet (Cfm. de door u geciteerde passage uit het antwoord op de kamervragen).

De Centrale autoriteit probeert steeds, indien zij in de reactie op haar verzoek tot vrijwillige medewerking enige ruimte daartoe ziet, partijen ertoe te brengen tot een minnelijke regeling tussen elkaar te komen. Zij kan daartoe de reactie van de aangezochte partij voorleggen aan de verzoekende partij met het verzoek om commentaar. Zij kan echter ook mondeling of schriftelijk de verzoekende partij rechtstreeks trachten te bewegen tot een vergelijk met de andere ouder te komen. Wordt niet (voldoende) snel overeenstemming bereikt dan moet de Centrale autoriteit de zaak voorleggen aan de bevoegde kinderrechtster in de arrondissementsrechtbank. Het verdrag benadrukt immers ook sterk het spoedeisend karakter van de uitvoering ervan (art. 1, 2, 11. 12).

De moeder heeft het verzoek tot vrijwillige medewerking beantwoord met een zeer uitvoerig betoog van haar advocaat van 18 november 1998. Naar de mening van de Centrale autoriteit bleek daaruit niet van enige wil om in de toekomst de relatie tussen haar en de vader als ouders van hun kinderen in stand te houden en daartoe tot een vergelijk te komen. De moeder bestrijdt met felheid het verzoek tot teruggeleiding, zowel wat de ontvankelijkheid als de gegrondheid ervan betreft. De reactie vormt reeds een verweerschrift avant la procedure. Het is geheel gericht op gelijk te krijgen voor haar standpunt. De moeder gaat daarbij uit van een aantal feiten en omstandigheden die door de vader absoluut worden ontkend.

De reactie van de moeder is met de advocaat van de vader en met deze zelf onmiddellijk na ontvangst telefonisch besproken. Dit hangende de vertaling van de integrale tekst van de reactie in het Engels die enige tijd vergde. De vertaling is later (wellicht ten overvloede) na-gefaxed. De reactie van de vader was intussen reeds bekend. De schriftelijke bevestiging ervan kwam op 9 december 1998 bij de Centrale autoriteit binnen. Hieruit blijkt dat de vader evenmin als de Centrale autoriteit in de reactie van de moeder enige ruimte heeft ervaren om tot een minnelijke oplossing te komen. Hij voelt kennelijk vooral de strijd in het stuk en geeft daarop slechts zijn lezing van de feiten die zijns inziens door de moeder niet steeds naar juistheid zijn weergegeven.

Gegeven de inhoud van de wederzijdse reacties zag de Centrale autoriteit geen aanleiding voor een tweede wisseling van stukken tussen partijen. Dit is geheel conform de beschrijving van haar uitvoerende taak die wordt gegeven in de passage van de brief van 9 oktober 2000 waarnaar u verwijst. De intermediaire fase, de fase waarin de Centrale autoriteit als onpartijdig koerier tussen partijen berichten overbrengt, is in de ene zaak langer dan in de andere. Aangezien de Centrale autoriteit van oordeel was - en zij verschilt op dit punt van mening met u - dat het schrijven van de advocaat van de moeder reeds eenduidig de weigering tot medewerking verwoordde, achtte zij het zinloos langer in de intermediaire fase te blijven verkeren.

Ik kan het met u eens zijn dat pogingen tot bemiddeling tussen de ouders soms langer worden doorgezet dan in de zaak van uw dochter. Niet echter kan ik mij vinden in uw standpunt dat bemiddeling in haar zaak achterwege is gebleven. De Centrale autoriteit heeft, behalve in de beginfase van de behandeling van het verzoek, zelfs ook nog in de fase omstreeks Pasen 1999 toen gepoogd werd tot de feitelijke teruggeleiding van de kinderen te komen nadat het gerechtshof te Leeuwarden opnieuw hun teruggeleiding had bevolen, geprobeerd op een aantal praktische punten overeenstemming te bereiken tussen de ouders. Deze pogingen op het gebied van omgang met de kinderen, huisvesting en vervoer voor de moeder na terugkeer, waren erop gericht de nieuwe feitelijke situatie voor haar zoveel mogelijk gelijk te maken aan de situatie van vóór de overbrenging.

Ik moet het verder helaas met u eens zijn dat het achterwege blijven tot nu toe van een minnelijke regeling tussen de ouders een gemiste kans voor hen vormt. De Centrale autoriteit is echter niet verantwoordelijk voor wat u "een fatale fout" noemt. Zoals beschreven faciliteert zij slechts de mogelijkheid voor partijen om tot alternatieve conflictoplossing te geraken. Partijen zullen echter zelf het initiatief moeten nemen. Niemand anders dan ieder van hen zelf kan immers bepalen in hoeverre zij bereid zijn een ingenomen standpunt te laten varen, of in hoeverre werkelijk wezenlijk belangen voor elk van hen op het spel staan. De kans is echter niet verkeken. Partijen zijn nog steeds zelf de meesters van hun eigen geschil. Ook thans kunnen zij dus op ieder moment de strijdbijl (voorlopig) begraven en trachten alsnog tot een vergelijk te komen.

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat de Centrale autoriteit haar werkzaamheden heeft uitgevoerd als bedoeld in het verdrag en de uitvoeringswet bij dat verdrag en als beschreven in het Protocol Internationale kinderontvoering. Ik wijs dus iedere aansprakelijkheid van de Centrale autoriteit voor het feit dat tijdens de teruggeleidingsprocedure geen minnelijke oplossing in het geschil tussen de ouders kon worden bereikt, van de hand."

16. Verzoekers schreven de Nationale ombudsman bij brief van 2 april 2001 onder meer het volgende:

"Ik houd staande dat de CA geen poging tot bemiddeling heeft gedaan, zoals bedoeld in art. 7.2.c van het verdrag.

In alinea 3 geeft de CA van de mening blijk, dat een regeling in der minne met de verzoekende ouder zich beperkt tot vrijwillige medewerking aan de terugkeer zijdens de ontvoerende partij; dit in tegenstelling tot de door de Minister geventileerde mening, dat - geheel in overeenstemming met art 7.2.c - de intermediaire fase tenminste twee opties kent, te weten a) vrijwillige terugkeer en b) nadere overeenstemming tussen partijen over wat er met de kinderen zal gebeuren.

In de alinea's 9 en 10 vind ik bevestiging voor de beperkte interpretatie van de bemiddelingstaak zijdens de CA. Uit alinea 9 blijkt, dat ook de vader minnelijke oplossingen niet verder ziet reiken dan terugkeer van de kinderen, waarbij ik de CA er voor verantwoordelijk acht, dat de vader zo is gaan denken. In alinea 10 blijkt, dat de CA haar intermediaire taak als afgesloten beschouwde, nadat zij - zonder enig overleg met de moeder of haar advocaat - besloot tot zinloosheid hiervan, met als motief dat volgens haar voldoende was gebleken, dat moeder niet wilde meewerken aan de terugkeer van de kinderen. Dit zou dus het exclusieve doel van de bemiddelingsfase zijn.

Ik heb mij in alinea 3 gestoord aan de volgende zin: Gelet op het doel en het uitgangspunt van het HV heeft de CA voorts, in het belang van de rechtszekerheid van de moeder vermeld, dat indien de moeder niet bereid bleek tot enige medewerking, aan een gerechtelijke procedure niet viel te ontkomen. In tegenstelling tot deze eufemistische toon, met een welwillend beroep op het belang van de moeder, luidde de brief van 5 november kort en krachtig: Vrijwillige medewerking aan terugkeer en anders naar de rechter!

In alinea 5 lees ik: De partij tot wie het verzoek (tot terugkeer) is gericht heeft alle ruimte om te proberen met de verzoeker tot een oplossing te komen. Die oplossing kan alle mogelijke varianten hebben. Waar de CA in alinea 10 spreekt over de zinloosheid van een tweede wisseling van stukken, is het vermeldenswaard, dat een eerste wisseling van stukken ook niet heeft plaatsgevonden. Onze dochter is niet in kennis gesteld van een schriftelijke reactie van de vader dd. 9 december 1988 (moet zijn 1998; N.o.).

Op deze en vele andere plaatsen in de tekst etaleert de Staatssecretaris een gepolijst beeld van de (onschuldige) CA, dat in geen enkel opzicht strookt met de werkelijke gang van zaken, die, zoals reeds gezegd is samen te vatten in het credo: Vrijwillige medewerking aan terugkeer, anders naar de rechter!!

De intermediaire fase is op geen enkel moment in de procedure zichtbaar geweest.

Hoe neutraal en terughoudend de Staatssecretaris in alinea 12 de houding van de CA ook moge schetsen, zelfs van het faciliteren van de mogelijkheid voor partijen om tot alternatieve conflictoplossing te geraken is geen sprake geweest. Partijen zijn nooit en nergens met elkaar of met elkaars standpunten in verbinding gebracht. Alternatieven zijn niet eens genoemd. Vanaf 5 november 1998 koos de CA duidelijk en onvoorwaardelijk voor de verzoekende partij, zelfs met opoffering van haar integriteit."

17. Voorafgaand aan een gesprek tussen verzoekers en drie medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman op 11 oktober 2001 schreven verzoekers in een e-mail aan de Nationale ombudsman van 3 oktober onder meer het volgende:

"De CA heeft zich van meet af aan exclusief gericht op de terugkeer van de kinderen, al dan niet met vrijwillige medewerking van de moeder. Met betrekking tot haar taak, vermeld in art. 7.2.c. van het HV heeft zij zich derhalve beperkt tot acties, gericht op die medewerking en heeft zij acties, gericht op een minnelijke schikking tussen partijen achterwege gelaten. De eerste brief van de CA aan de moeder, dd 5 november 1998, waarin de CA de moeder verzoekt zorg te dragen voor de terugkeer van de kinderen, plaatst dit verzoek onder de druk van een dreiging met inschakeling van de rechter. Over een minnelijke schikking wordt niet gesproken. Via haar advocaat geeft de moeder schriftelijk aan (dd 18 november 1998) wat haar motivatie is om in Nederland te blijven en laat zij blijken, dat lang voorbij de ingangsdatum van de zg. ongeoorloofde achterhouding (31 juli 1998) instemming bestond bij de vader met voortzetting van het verblijf van de kinderen in Nederland en zelfs instemming met het voorstel van de moeder om in Nederland de scheiding op te starten. De CA heeft op 4 december 1998 een verzoek tot gerechtelijk ingrijpen ingediend bij de kinderrechter te Assen, zonder zelfs de brief van moeders advocaat te beantwoorden. Daarmee heeft zij alles wat te maken zou kunnen hebben met hoor en wederhoor (basis voor het werken aan een minnelijke schikking) rechtstreeks onder de rechter gebracht.

Het antwoord van de Staatssecretaris van Justitie, dd 28 maart 2001 op onze klacht over het weglaten van bemiddeling tussen partijen is in algemene zin te bestempelen als een poging om achteraf het volvoeren van de bemiddelingstaak van de CA alsnog in het proces binnen te loodsen. Dat deze poging niet succesvol is moge uit het volgende blijken:

Derde alinea.

Om te beginnen probeert de Staatssecretaris door kleine, maar veelzeggende tekstveranderingen in de brief van 5 november 1998 aan te brengen, de indruk te wekken, dat in de beginperiode wel degelijk over minnelijke schikking zou zijn gesproken.

Hij stelt: 'De CA heeft aangegeven dat een regeling in der minne met de verzoekende ouder veruit de voorkeur verdient boven een via de rechter afgedwongen terugkeer'.

In de brief van 5 november 1998 daarentegen staat: 'De CA is van mening dat een vrijwillige terugkeer van de kinderen de voorkeur heeft boven een door de rechter gedwongen terugkeer'.

In diezelfde alinea stelt de Sts.: De CA heeft voorts vermeld, dat, indien de moeder niet bereid bleek tot enige medewerking, aan een gerechtelijke procedure niet viel te ontkomen. In de brief van 5 november 1998 daarentegen staat: 'Indien u niet aan vrijwillige terugkeer wilt meewerken is de CA verplicht een gerechtelijke procedure te beginnen'.

Het ging de CA derhalve niet om 'enige medewerking', maar om terugkeer van de kinderen.

In de alinea's 5 en 6 schetst de Sts. de houding van de CA als terughoudend en afwachtend, waarbij met betrekking tot schikking tussen partijen het initiatief geheel daar wordt gelaten. In alinea 10 wordt zelfs gesproken van een 'koeriersrol' tussen partijen.

Deze voorstelling van zaken staat ver af van de in artikel 7.2.c geformuleerde opgave voor de CA:

Zij neemt alle passende maatregelen, ten einde te verzekeren, dat een kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt.

Opmerkingen in de genoemde alinea's over wat de CA zou kunnen doen in actief de partijen beïnvloedende zin snijden geen hout. Op geen enkel moment heeft de CA zulke acties daadwerkelijk uitgevoerd. Ook de acties in de richting van de vader, zoals beschreven in alinea 9, zijn nooit ter kennis gebracht van de moeder. Van de schriftelijke reactie van de vader dd 9 december 1998 heeft zij geen kennis gekregen.

Wel valt op, dat de CA niet kon wachten op deze reactie, want zij meldde de zaak al op 4 december 1998 bij de rechter in Assen.

In alinea 8 wordt aangegeven, dat de CA van mening was, dat het betoog van de advocaat van de moeder dd 18 november 1998 niet van enige wil getuigde bij de moeder om in de toekomst de relatie tussen haar en de vader als ouders van hun kinderen in stand te houden en daartoe tot een vergelijk te komen. Echter, afwijzing van het verzoek tot teruggeleiding door de moeder sluit beslist niet de mogelijkheid en de bereidheid uit van haar kant, om in de toekomst tot een vergelijk te komen m.b.t. het vorm geven aan een

relatie, waarin zij hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kinderen zouden kunnen aangaan. In die zin heeft zij zelfs in een brief aan de vader dd 11 juni 1998 duidelijk blijk gegeven van haar serieuze bereidheid daartoe. Als de CA dit uit haar kontakten met de vader al niet zou hebben begrepen, dan was een nader contact met de moeder over deze kanten aan de zaak toch zeker op zijn plaats geweest.

In dit verband is een opmerking in alinea 9 nog erg verrassend: De vader zou, evenmin als de CA in de reactie van de moeder enige ruimte ervaren hebben om tot een minnelijke oplossing te komen. Daaruit valt, mede gelet op de kennis die vader had van de net genoemde brief dd 11 juni 1998, slechts te concluderen, dat de CA en de vader geen besef hadden of geen besef wilden hebben van een echte minnelijke oplossing. Zij kenden slechts een oplossing: De kinderen spoorlags terug naar Amerika. Waar in alinea 10 gesproken wordt van een tweede wisseling van stukken tussen partijen is het van belang op te merken, dat de moeder geen weet heeft van een eerste wisseling van stukken.

Ten slotte de inhoud van alinea 11 afdoende als volstrekt irrelevant, niet waar en derhalve misleidend, kunnen we niet tot een andere conclusie komen, dan dat de Sts. er niet in geslaagd is, uitvoering van een bemiddelingstaak door de CA in de zg. intermediaire fase van de teruggeleidingsprocedure aannemelijk te maken. Daarvoor is maar een verklaring: De CA is aan deze taak voorbijgegaan. Omdat de zg. intermediaire fase zich afspeelt voorafgaande aan inschakeling van de rechter, is de verantwoordelijkheid van de CA in die fase des te groter en is slordigheid of partijdigheid op dat moment des te kwalijker. In een bemiddelingsfase dienen de belangen van alle betrokken partijen gelijkelijk in het oog gehouden te worden. De door de CA in een te vroeg stadium getoonde voorkeur voor het belang van een der partijen is een ernstige fout."

18. Op 11 oktober 2001 verklaarden verzoekers tegenover drie medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Wij zijn van mening dat de CA in de zaak van onze dochter niet volgens het Protocol werkwijze centrale autoriteit heeft gehandeld, omdat zij geen stappen heeft ondernomen om een minnelijke schikking tot stand te brengen tussen onze dochter en haar ex-echtgenoot over zijn verzoek tot terugkeer van hun kinderen naar Amerika. Een minnelijke schikking zou de enige te onderzoeken mogelijkheid zijn geweest om de zaak anders op te lossen. Het woord minnelijke schikking wordt niet in de brief van 5 november 1998 aan onze dochter vermeld. Er wordt geen opening voor geboden. Volgens ons legt de CA artikel 7, tweede lid onder c van het Haagse Verdrag verkeerd uit, door alleen maar aan te geven dat een vrijwillige terugkeer de voorkeur verdient. Artikel 7 geeft twee mogelijkheden: vrijwillige terugkeer of minnelijke schikking.

Bij een schikking denken wij aan een gesprek tussen de vader en de moeder op initiatief van de CA om het conflict over de kinderen op te lossen. Wellicht had dan kunnen worden afgezien van de terugkeer van de kinderen of had de terugkeer zonder tussenkomst van

de rechter kunnen plaatsvinden. Nadat de advocaat van onze dochter op 18 november 1998 een brief heeft gestuurd naar de CA, hebben we niets meer gehoord totdat de zaak bij de rechter lag en er een dagvaarding was verstuurd. De vader heeft volgens de CA een reactie gegeven op de brief van de advocaat van 18 november 1998, maar daarvan heeft onze dochter nooit bericht ontvangen.

Wij vinden ook dat de CA op grond van het Haagse Verdrag voor een veilige terugkeer van de kinderen had dienen te zorgen. Naar onze mening is de terugkeer niet veilig geweest, omdat de kinderen werden gescheiden van hun moeder. Zij wilde met ze mee, maar het openbaar ministerie accepteerde dit niet. Wij willen onderzocht zien of de CA haar taak met betrekking tot die veilige terugkeer juist heeft uitgevoerd. De terugkeer is namelijk een traumatische ervaring voor de kinderen geweest. Zij gingen met hun vader mee terug. De oudste verstond inmiddels de Engelse taal niet meer en de jongste kende geen Engels en kende zijn vader ook niet. Hij was negen maanden toen hij naar Nederland kwam en 1 ½ jaar toen hij zonder zijn moeder met een voor hem onbekende man naar Amerika ging. De oudste was 3 jaar toen ze naar Nederland kwam en 4 jaar toen ze terugkeerde. Ze hebben daardoor een tijd in een shocktoestand verkeerd, omdat ze in Amerika ook vijf en halve week hun moeder niet mochten zien van hun vader.

Het Haagse Verdrag werkt niet goed als er een verzoek tot terugkeer van de Amerikaanse Centrale autoriteit ligt. Op grond van de Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen mag een Nederlandse rechter zich niet uitspreken over het gezag over een kind zolang nog niet een beslissing is genomen over een verzoek tot terugkeer van dat kind. In Amerika kan dat kennelijk wel. In de zaak van onze dochter is dat ook gebeurd. De Amerikaanse rechter heeft op 26 januari 1999 de echtscheiding uitgesproken en daarbij de kinderen aan de vader toegewezen. In Amerika beschouwen ze je namelijk als een crimineel als je als ouder je kinderen hebt onttrokken aan het gezag van de andere ouder. Onze dochter heeft nu in Amerika juridisch geen enkele zeggenschap over de kinderen. De Centrale autoriteit is van de Amerikaanse praktijk op de hoogte, maar heeft er geen rekening mee gehouden.

Op dit moment gaat het goed met de kinderen. Ze zijn bijna de hele week bij onze dochter, omdat hun vader eigenlijk niet zo lang voor ze wil zorgen. Onze dochter had weer werk gevonden bij de vliegmaatschappij United Airlines, maar is sinds kort ontslagen na de aanslagen op 11 september 2001. Zij heeft nu een uitkering. Zij betaalt ook alimentatie aan haar ex-echtgenoot.”

B. Standpunt verzoekers

Het standpunt van verzoekers staat samengevat weergegeven onder Klacht en wordt nader toegelicht onder de punten A.13, 14, 16, 17 en 18.

C. Standpunt staatssecretaris van Justitie

1. Bij brief van 14 december 2001 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de klacht van verzoekers. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

"Intermediërende fase

Om misverstand te voorkomen wil ik er vooraf op wijzen dat de Centrale autoriteit zich niet met bemiddeling bezighoudt. Deze vorm van alternatieve conflictoplossing houdt immers in dat een onpartijdig, boven de partijen staand persoon zelfgeformuleerde voorstellen voor een oplossing aandraagt. De Centrale autoriteit moet er echter steeds rekening mee houden dat zij op een later tijdstip in rechte zal moeten optreden als vertegenwoordiger van één partij. Zij zal daarom licht vereenzelvigd worden met de belangen van die partij. Dit neemt niet weg dat de Centrale autoriteit kan laten blijken dat zij eerder voelt voor een minnelijke regeling tussen partijen dan voor een rechterlijke interventie.

Het intermediërend optreden van de Centrale autoriteit manifesteert zich hierin dat de Centrale autoriteit gedurende de periode dat zij de ontvoerende ouder de gelegenheid geeft zich te beraden over een vrijwillige terugkeer of zich met de verzoekende ouder te verstaan om tot een minnelijke regeling te komen over de verblijfplaats van het kind, op verzoek van partijen of wanneer zij zelf de indruk heeft een bijdrage aan het proces te kunnen leveren, optreedt als tussenpersoon. Zij brengt de zienswijze of de voorstellen van de ene ouder over aan de andere. Zij voegt daaraan eventueel als haar oordeel toe dat een en ander wellicht tot een (begin van een) oplossing in der minne kan leiden en daarom de aandacht verdient.

De mogelijkheid voor ouders om tijdens de eerste fase van de behandeling van een verzoek tot teruggeleiding tot een onderlinge regeling van hun geschil te komen, wordt beschreven in mijn brief van 28 maart 2001, kenmerk IKO 98/0062:5083524/01/PJS. Deze brief is reeds in uw bezit. Ik verwijs hier graag naar pagina 2 ervan. De dochter van verzoekers is bij aangetekend schrijven van 5 november 1998 verzocht de kinderen vrijwillig terug te brengen naar de plaats van hun gewone verblijf in de Verenigde Staten van Amerika. Zij is er daarbij duidelijk op gewezen dat een oplossing in der minne met de vader in het belang van de kinderen de voorkeur verdient boven een oplossing die door de rechter wordt bevolen.

In het aangetekend schrijven wordt niet expliciet vermeld dat de Centrale autoriteit voorshands, zoals u het verwoordt, een 'bemiddelende positie' inneemt. Dit vanwege het feit dat er, zoals hiervoor reeds verklaard, van werkelijke bemiddeling geen sprake kan zijn, maar vooral ook om de ouders ertoe aan te zetten in direct onderling contact tot een oplossing te komen. Om zich daarbij als betrekkelijke buitenstaander op te dringen acht de Centrale autoriteit niet wenselijk. Zij veronderstelt het anderzijds voldoende bekend - gelet op haar taakbeschrijving in artikel 7 van het verdrag - dat zij desgewenst wel beschikbaar is om de ouders ook op dit punt van dienst te zijn. In het onderhavige geval heeft de Centrale autoriteit zich actief ingezet.

De Centrale autoriteit heeft de brief van 18 november 1998 waarbij de moeder reageert op haar aangetekend schrijven, in het Engels laten vertalen en de vader voor commentaar voorgelegd. Om tijd te besparen is intussen begin december 1998 ook direct telefonisch contact met de vader opgenomen. In een lang gesprek is de brief van de moeder uitvoerig besproken. Vooral haar wensen en eisen met betrekking tot de kinderen kwamen daarbij aan de orde. Nu zij zich weinig tegemoetkomend naar de vader opstelde - zij bestreed allerlei standpunten en feiten maar deed geen enkele handreiking om tot een (voorlopige) praktische oplossing met de vader te komen - zag deze laatste zelf ook geen ruimte inschikbaar te zijn.

Het was voor de vader absoluut geen optie dat zijn kinderen in Nederland zouden blijven en dat hij hen slechts zo nu en dan tijdens vakanties zou kunnen bezoeken. Hij was sinds hun geboorte steeds actief betrokken geweest bij hun dagelijkse verzorging en opvoeding terwijl de moeder naar haar werk was. En wanneer de moeder weekenddienst had trok de vader geheel alleen met de kinderen op en ondernam allerlei activiteiten met hen. Nu de moeder onwrikbaar bleef bij haar standpunt dat zij met de kinderen in Nederland wenste te blijven, en de vader absoluut verlangde dat J. en P. terugkeerden naar Amerika, bleek een schikking onbespreekbaar. De Centrale autoriteit was bij deze impasse ook aan het einde van haar mogelijkheden als intermediair.

De Centrale autoriteit moet bij een verzoek tot teruggeleiding steeds laveren tussen het inruimen van tijd voor een schikking in der minne (artikel 7, tweede lid, letter c, verdrag) en het bevorderen dat in het belang van het ontvoerde kind het verzoek in de kortst mogelijke termijn wordt afgedaan (artikelen 1 en 12. In dit verband wordt ook verwezen naar artikel 11 dat ervan uitgaat dat binnen zes weken een beslissing op het verzoek wordt gegeven). Toen er dus in de onderhavige zaak geen perspectief ontstond dat de ouders tot een minnelijke regeling zouden komen, bleef de Centrale autoriteit geen andere mogelijkheid over dan conform de Uitvoeringswet bij het verdrag (Wet van 2 mei 1990, Stb. 202) het geschil voor te leggen aan de rechter.

De moeder was van dit vervolg in de zaak tevoren duidelijk op de hoogte gesteld in de aangetekende brief van 5 november 1998. In de desbetreffende passage van die brief wordt haar over dit vervolg geen apart schriftelijk tussenbericht in het vooruitzicht gesteld. Nu zij het verzoek om vrijwillige medewerking in haar reactie van 18 november 1998 zo onvoorwaardelijk en volledig afwees, moet haar op grond van de aangetekende brief volstrekt duidelijk zijn geweest welk vervolg van de procedure haar afwijzing zou meebrengen. Een expliciet tussenbericht had dat niet duidelijker kunnen aangeven. De moeder is overigens onmiddellijk bericht met kopie van het verzoekschrift gezonden. Het is dus niet juist dat er niet zou zijn gereageerd op haar brief van 18 november 1998.

Overigens vormt de indiening van een verzoekschrift bij de rechtbank geen onherroepelijk stap in die zin dat vanaf dat moment een schikking in der minne absoluut van de baan is. Partijen behouden natuurlijk altijd de mogelijkheid hun geschil buiten rechte op te lossen of

te berusten. Was dus de moeder na de indiening van het verzoekschrift alsnog bereid geweest tot een onderlinge regeling met de vader te komen, dan had het verzoekschrift zonder enig bezwaar kunnen worden ingetrokken of de behandeling ervan worden aangehouden tot na de effectuering van de nieuwe afspraken. Een dergelijke intrekking of aanhouding komt in teruggeleidingsprocedures regelmatig voor, in elke stand van het geding.

Het voorschrift van artikel 7, tweede lid, letter c, heeft van de aanvang af in het verdrag gefigureerd. Aanvankelijk lag echter het accent wat meer op het spoedeisend karakter van de procedure en op het zo spoedig mogelijk indienen van het inleidende verzoekschrift bij de kinderrechter. Pas heel recent is de mogelijkheid van een schikking in der minne tussen de ouders meer in de belangstelling komen te staan. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar wereldwijd in de praktijk van de uitvoering van het verdrag. Kwam in maart 1997 tijdens de derde 'review conference' over de praktische uitvoering van het verdrag - een bijeenkomst waarvoor alle staten die partij bij het verdrag zijn worden uitgenodigd - de schikking in der minne nog nauwelijks ter sprake, bij de vierde 'review conference' in maart 2001 was er ruime aandacht voor.

In Nederland is de belangstelling voor het Haags verdrag en kinderonthoofing in het algemeen de laatste jaren ook sterk toegenomen. Op 3 oktober 2000 werd een Algemeen Overleg tussen de Vaste Commissie voor Justitie en Minister van Justitie aan het onderwerp gewijd. Voorafgaand aan het overleg is de werkwijze van de Centrale autoriteit op schrift gesteld en neergelegd in het Protocol Werkwijze Centrale autoriteit (in uw bezit). Hieruit mag blijken dat de Centrale autoriteit er naar blijft streven de uitvoering van haar taken steeds verder te perfectioneren. In dit verband is zij er omstreeks maart 2000 toe overgegaan duidelijker dan voorheen aan te geven dat zij de termijn voor vrijwillige medewerking als verstreken beschouwt en een verzoekschrift zal indienen of heeft ingediend.

Feitelijke teruggeleiding

Ten aanzien van het klachtonderdeel dat de Centrale autoriteit er niet voor gezorgd zou hebben dat de kinderen overeenkomstig artikel 7, tweede lid, letter h, van het verdrag veilig zijn teruggekeerd naar de Verenigde Staten van Amerika, merk ik op dat genoemd artikel voorziet in administratieve maatregelen. Daarbij kan gedacht worden aan belemmeringen in verband met de eigen interne wetgeving zoals vreemdelingenrecht of andere bestuurlijke regelingen die met het verstrekken van de benodigde documenten of vergunningen weggenomen kunnen worden. Voorzieningen van deze aard waren in het onderhavige geval van Nederlandse zijde niet nodig. De kinderen en hun moeder hadden geldige documenten om de grens te kunnen overschrijden en om Amerika in te reizen.

De Centrale autoriteit heeft zich overigens wel degelijk ervoor ingezet om te bereiken dat de feitelijke terugkeer van de kinderen voor hen niet traumatisch zou zijn. Zij heeft daartoe

om te beginnen de rechter verzocht de terugkeer van de kinderen te bevelen en niet gevraagd dat de kinderen zouden worden afgegeven aan de vader. Dit petitum zou de moeder de ruimte laten met de kinderen terug te keren. De moeder gaf inderdaad aan, nadat de Nederlandse rechter in twee instanties de terugkeer had bevolen, zelf met de kinderen te zullen teruggaan. Bij controle op de nakoming van haar toezegging verzekerde zij de Centrale autoriteit dat zij de tickets voor de terugreis in haar bezit had en reserveringen had gemaakt.

Later bleek dat de betreffende luchtvaartmaatschappij op de door de moeder aangegeven dag geen enkele vlucht op Amerika in haar dienstregeling had. De moeder bleek inmiddels met de kinderen te zijn ondergedoken. Van oordeel dat een bevel van de Nederlandse rechter niet naar believen ter zijde kan worden gesteld, heeft de Centrale autoriteit de officier van justitie verzocht te kinderen op te sporen ter fine van hun teruggeleiding. Een aantal weken later werden de kinderen aangetroffen ten huize van verzoekers. Terwijl de politie aan de voordeur stond probeerde de moeder nog met de kinderen door de achterdeur te vluchten. Zij noodzaakte zo de politie om in samenwerking met de raad voor de kinderbescherming de kinderen onder te brengen in een noodopvang/pleeggezin totdat de vader hen kon komen ophalen.

Toen de vader enkele dagen later in Nederland arriveerde, kreeg de moeder de gelegenheid afscheid van de kinderen te nemen in een motel/wegrestaurant in de omgeving. Zelfs indien de moeder zich toen alsnog bereid had getoond met de vader een regeling te treffen, had het gezin gezamenlijk kunnen terugkeren, hetgeen in het belang van de kinderen was geweest. De moeder had echter intussen een kort geding tegen de Staat aangespannen teneinde de feitelijke teruggeleiding van de kinderen te voorkomen. Haar vordering werd afgewezen. Onder omstandigheden bleef er weinig anders over dan dat de vader daags daarna alleen met de kinderen terugkeerde. De moeder volgde hen enige dagen later. Zij heeft sindsdien volgens de vader weer dagelijks contact met de kinderen.

Conclusie

Bij de behandeling van verzoeken tot teruggeleiding moet de Centrale autoriteit in de uitvoering van de haar opgedragen taken een aantal beslissingen nemen. Op welk tijdstip zij dit precies doet, en wat de exacte inhoud van een dergelijke beslissing is (vooropgesteld dat er enige discretionaire ruimte is), is in iedere zaak anders. Het hangt af van de concrete feiten en omstandigheden van een zaak. Dat de Centrale autoriteit in de onderhavige zaak op juiste en redelijke gronden tot haar beslissing kwam een verzoekschrift in te dienen op het tijdstip waarop zij dit deed en daarmee de intermediaire fase voorlopig af te sluiten, steunt op de omstandigheid dat de moeder nimmer enig overleg met de vader heeft gezocht.

Ik ben van oordeel dat de klacht ongegrond is. De Centrale autoriteit heeft haar taken uitgevoerd overeenkomstig de bedoelingen van het verdrag en de Uitvoeringswet. Drie jaar geleden, toen de onderhavige zaak een aanvang nam, werd weliswaar nog niet expliciet, met zoveel woorden, in de correspondentie aangegeven dat de fase vrijwillige medewerking/schikking in der minne inging of als beëindigd werd beschouwd, maar uit de bewoordingen van de desbetreffende brieven laat zich deze informatie naar mijn mening niettemin ondubbelzinnig ontleen. Omdat de inhoud van de brieven van de Centrale autoriteit voor de ontvoerende ouder echter niet duidelijk genoeg kan zijn, is die inhoud intussen enigszins aangepast."

2. In een bij de reactie van de Staatssecretaris van Justitie gevoegd faxbericht van de advocaat van de ex-echtgenoot van de dochter van verzoekers van 9 december 1998 werd gereageerd op de brief van de advocaat van de dochter van 18 november 1998 aan de CA. In dit faxbericht wordt tegengesproken wat verzoekers dochter via haar advocaat in de brief van 18 november 1998 op een aantal punten naar voren heeft gebracht.

D. Reactie verzoekers

1. Bij brief van 8 februari 2002 schreven verzoekers onder meer het volgende aan de Nationale ombudsman:

"Het Ministerie definieert bemiddeling als de minst geslaagde vorm daarvan, namelijk het aanbieden van alternatieve oplossingen door een onpartijdige derde. Op deze manier kun je bemiddeling als actie niet van de hand wijzen. Een vorm van bemiddeling met meer kans van slagen is: partijen in de gelegenheid stellen om tot een minnelijke schikking te komen, anders dan in te gaan op het verzoek van de achtergebleven ouder tot teruggeleiding van de kinderen.

Iets verderop in de brief vervalt het Ministerie in dezelfde fout door te schrijven: In het aangetekend schrijven van 5 november 1998 wordt niet expliciet vermeld dat de CA voorshands een bemiddelende positie inneemt, omdat van werkelijke bemiddeling geen sprake kan zijn. Ook hier vervolgt het Ministerie zelf met een uitstekende vorm van bemiddeling: De ouders aan te zetten in direct onderling contact tot een oplossing te komen.

De ernst van het falen zit hem in het feit, dat de CA beide betere vormen van bemiddeling gewoon achterwege heeft gelaten, tenminste onze dochter bij zulk een bemiddeling niet heeft betrokken. Onze dochter heeft geen gelegenheid aangeboden gekregen om tot een minnelijke schikking te komen en zij is niet aangezet tot direct onderling contact, om zodoende tot een oplossing te komen.

De veronderstelling van het Ministerie dat 'onze dochter voldoende op de hoogte had kunnen zijn van tenminste de beschikbaarheid van de CA inzake bemiddeling, gelet op

haar taakbeschrijving in artikel 7 van het verdrag', gaat absoluut niet op. Immers, destijds op 5 november 1998 werd onze dochter volkomen verrast door het Haags Verdrag.

Zij wist van het bestaan niet af, laat staan van de specifieke formuleringen van de artikelen. Pas veel later werden de details van het verdrag duidelijker en konden wij ook overgaan tot protest tegen de CA, inzake het falen in haar taken. De formulering van de taak terzake bemiddeling is in artikel 7 veel actiever en veel minder terughoudend dan het Ministerie ons wil doen geloven: In het bijzonder nemen de Centrale Autoriteiten gezamenlijk alle passende maatregelen teneinde te verzekeren, dat de kinderen vrijwillig worden teruggegeven, of een schikking in der minne wordt bereikt.

Het Ministerie vervolgt echter onverdroten met: In het onderhavige geval heeft de CA zich actief ingezet'. Je moet maar durven!

Waarin bestond dan, volgens de Ministeriële brief deze actieve inzet. In het toezenden van de brief van onze dochter aan de vader - In het langdurig telefoneren met de vader over de inhoud - In het selectief met de brief omgaan in dit gesprek door wel aandacht te besteden aan de "eisen" van de moeder, maar niet aan de noodsituatie, waarin de vader haar had gebracht - Door van mening te zijn dat de moeder zich weinig tegemoetkomend naar de vader opstelde, maar niet vaders aandacht te vragen voor de wanhoop van de moeder - Door tijdens het gehele contact met de vader te 'vergeten' dat moeder in eerste instantie op de dwingende brief van 5 november 1998 van de zijde van de CA niet anders kon reageren, dan zich te verweren tegen terugkeer met de kinderen, zeker ook om met dit verweer mogelijk tot gesprek te kunnen komen - Door hierbij tevens van het standpunt uit te gaan, dat verweer tegen de terugkeer van de kinderen ook een weigering inhield om tot een schikking met de vader te komen - Door van de vader onkritisch het standpunt te accepteren, dat hij zich nu ook maar kon permitteren om zijnerzijds niet inschikkelijk te zijn.

De vraag rijst waarom vaders inschikkelijkheid niet is begonnen met praten in plaats van het inschakelen van het Haags Verdrag,

De vraag is voorts, waarom vaders betrokkenheid bij de verzorging en opvoeding van de kinderen hier zo nodig moet worden opgevoerd en vooral op welke wijze: De suggestie, dat moeder overwegend werkte en vader overwegend de kinderen verzorgde is heel ver naast de waarheid. Hoe weinig geloofwaardig de vader in het algemeen is blijkt wel uit andere en meer aantoonbare voorbeelden uit ons commentaar.

En wat ontbrak er vervolgens aan de actieve inzet van de CA:

Onze dochter werd niet op de hoogte gebracht van de kontakten met de vader over haar brief. Zij werd niet op enigerlei wijze geïnformeerd over de reacties van de vader op deze brief. Zij ontving een kopie van het verzoek tot teruggeleiding van de kinderen aan de rechter van de arr. rechtbank te Assen, gedateerd 4 december 1998, terwijl de CA op 9

december 1998 per fax een uitvoerige reactie van de vader binnen kreeg. Deze reactie is nooit aan onze dochter voorgelegd (wij troffen deze reactie nu pas aan als bijlage bij de brief van het Ministerie, 14 december 2001!).

Dan vervolgt het Ministerie in haar brief: 'Nu de moeder onwrikbaar bleef in haar standpunt dat zij met de kinderen in Nederland wilde blijven (Pag. 3).....'. Hoezo, onwrikbaar? Heeft de CA dat dan gecheckt, na afloop van het contact met de vader?

Het Ministerie vervolgt: Toen er dus geen perspectief op een minnelijke schikking ontstond bleef de CA niet anders over dan het geschil voor te leggen aan de rechter'.

Heeft de CA hierover eerst nog met onze dochter gesproken? Neen.

Legde de CA een geschil voor aan de rechter? Neen, het was een verzoek tot een gerechtelijk bevel tot teruggeleiding.

De eerste conclusie uit dit alles is duidelijk: Voorzover er nog wel sprake is geweest van ondersteuning van een actie om tot minnelijke schikking te komen, is daar alleen de vader bij betrokken geweest en is de moeder daar van begin tot eind buiten gehouden. Zij had geen weet van wat zich afspeelde tussen 5 november en 4 december 2001!!

Aan een tweede conclusie valt ook niet te ontkomen: De CA is ongeschikt voor een intermediair optreden, omdat zij zich van meet af aan heeft geïdentificeerd met het belang van de achtergebleven vader.

Men zou nog kunnen stellen, dat dit in de aard der dingen ligt, omdat zij, zoals zij ook in de brief laat vermelden, vooruit moet zien op een vertegenwoordigende rol in rechte. Maar daar had men dan eerder en structureel in moeten voorzien, door voor de CA geen dubbelrol toegankelijk te laten zijn, nl. intermediair en advocaat. Elders hebben wij hiertegen al meermalen krachtig geprotesteerd, maar voor dit protest helaas nooit gehoor gevonden. In dit verband vinden wij het veelzeggend dat aan het briefhoofd van de ministeriele brief mr. O. vermeld staat als contactpersoon en dus als leverancier van de kopij voor de brief. Wij hebben deze mevrouw leren kennen als iemand, die bij ontvangst van het verzoek tot teruggeleiding op 29 oktober 1998 in gedachten onmiddellijk de advocatentoga aantrok, om de belangen van de vader te gaan vertegenwoordigen. De huidige Ministeriële brief van 14 december 2001 heeft ons niet van die gedachte af kunnen brengen, integendeel deze opvatting met kracht versterkt.

Het excuus van het Ministerie, voor het ontbreken van een "expliciet tussenbericht" over het einde van de intermediaire fase is gewoon belachelijk. Het moet de moeder duidelijk geweest zijn, aldus het Ministerie, dat haar onvoorwaardelijke afwijzing van vrijwillige medewerking geen ander gevolg kon hebben dan de gang naar de rechter. Bovendien was een expliciet tussenbericht op 5 november 1998 niet in het vooruitzicht gesteld. Wat dat laatste betreft, het staat wel als expliciete stap in het protocol werkwijze van de CA! Maar

bovendien, waarom is onze dochter na haar brief van 18 november 1998 niet meer door de CA benaderd?

En nog erger, het zij nogmaals maar eens herhaald: Vrijwillige terugkeer is iets anders dan een minnelijke schikking tussen de partijen over wat er met de kinderen zou moeten gebeuren. Weigering van (medewerking aan de) terugkeer neemt de noodzaak van onderzoek naar minnelijke schikking niet weg; die weigering leidt juist noodzakelijk tot zulk een onderzoek met optimale betrokkenheid van de beide partijen. (Terzijde, de brief van onze dochter bood, naast verweer tegen het verzoek tot terugkeer ook openingen voor gesprek)

Voorts, wat te denken van de alinea in de Ministeriële brief over de algemene ontwikkelingen m.b.t. de hantering van het verdrag, waarbij "pas heel recent de mogelijkheid van een minnelijke schikking tussen de ouders meer in de belangstelling is komen te staan"? Betekent dat zo iets als: In 1998 gold het voorschrift in artikel 7 over de minnelijke schikking een beetje en in 2001 gold het voorschrift heel sterk? Moeten wij inderdaad op die manier verdragen lezen en begrijpen? Nee, wat in het verdrag staat geldt - en niet het ene moment een beetje en een volgend moment heel veel. Het overleg tussen de Vaste Kamercommissie en de Minister van 3 oktober 2000 was niet te danken aan grote behoefte bij de CA om haar taken te perfectioneren, maar op grond van kritiek uit de samenleving werd de Minister ter verantwoording geroepen met betrekking tot de praktijk, door middel van kamervragen. Het doet intussen wel deugd, dat het Ministerie toegeeft, dat de CA in 1998 bepaald nog niet perfect functioneerde, door onder andere erg onduidelijk te zijn in haar informatie.

Dan nu enige aandacht voor de klacht m.b.t. de feitelijke teruggeleiding:

De strekking van art. 7, 2h (de z.f. safe-returnbepaling) moet breder worden opgevat dan het Ministerie in de brief aangeeft. Het gaat niet alleen om vergunningen of documenten. In de jurisprudentie wordt een geval genoemd (Het Hof Den Haag 1995, nr. 333), waarbij de betrokken CA door het Hof werd opgedragen gezamenlijk er voor te zorgen dat bij terugkeer van de kinderen sprake zou zijn van adequate huisvesting, opvang en begeleiding. Dat betekent dat het vermijden van traumatische ervaringen zeker ook binnen het betreffende artikel mag worden begrepen.

In de alinea's van de Ministeriële brief; handelend over de feitelijke teruggeleiding moeten we het Ministerie, onder regie van mevrouw O., betrappen op forse geschiedenisvervalsing. Onze lezing van de betreffende situatie is als volgt: Kort na het hoger beroep heeft onze dochter in een telefoongesprek met mw. O. terecht medegedeeld over vliegtickets te beschikken voor een bepaalde vlucht met American Airlines, vanuit Brussel naar Chicago. Het ging om zg. standby-tickets (gratis kaarten), vanwege het feit, dat zij werkte voor deze maatschappij in Chicago. (Dezelfde maatschappij vliegt vanuit Amsterdam naar Washington). Tijdens het telefoongesprek verzekerde mevrouw O.,

desgevraagd onze dochter, dat zij bij aankomst in Chicago niet gearresteerd zou worden, dat haar ex haar niet direct van de kinderen zou scheiden, dat hij voor onderdak en vervoer (zou; N.o.) zorgen en alle gelegenheid zou bieden vanuit die situatie verder naar de nabije toekomst te gaan kijken.

Desgevraagd weigerde mevrouw O. pertinent deze toezeggingen schriftelijk te bevestigen. Zo'n bevestiging was van cruciale betekenis omdat mw. O. en onze dochter wisten, dat de juridische positie, die de vader dankzij de geheime echtscheiding in Amerika (januari 1999) verworven had, hem de macht had bezorgd, zijn ex-vrouw zonder meer de deur te wijzen en van de kinderen te verwijderen.

Toen dan ook kort daarna een kopie van een door advocaat Groen te Den Haag ingediend cassatieverzoek in de bus viel, besloot onze dochter uit veiligheidsoverwegingen in Nederland de uitslag van dit verzoek af te wachten. Op 13 mei 1999 echter (moederdag) haalde de Officier van Justitie met een aantal gewapende agenten de kinderen bij hun moeder weg, om hen in een pleeggezin onder te brengen. Toen onze dochter de Officier van Justitie smeekte met de kinderen mee te mogen reizen werd dit geweigerd.

Dat onze dochter gelegenheid kreeg in een restaurant afscheid van de kinderen te nemen is een aperte leugen. Evenals de daarop volgende suggestie, dat zij in dat restaurant geweest zou zijn en op dat moment niet toonde met de vader een regeling te willen treffen, zodat het gezin gezamenlijk zou kunnen terugkeren. (Van 'gezin' was overigens op dat moment al lang geen sprake meer, omdat vader in Amerika, zonder zijn vrouw er in te kennen was gescheiden en de eenzijdige voogdij had bedongen). Onze dochter reisde op dezelfde dag als het vertrek van de kinderen, via Brussel terug naar Amerika, in gezelschap van haar vader. Bij entree in de woning in (...) weigerde de vader van de kinderen haar de toegang en liet haar met hulp van de politie uit de woning verwijderen, voor het oog van de kinderen. Hij slaagde er vervolgens in voor een periode van vijf weken elk contact tussen moeder en kinderen te weigeren, hoewel wij de kinderen bij terugkeer in een duidelijke en ernstige shocktoestand aantroffen. Daarna mocht onze dochter, door tussenkomst van een inderhaast gevonden advocaat 'onder supervisie' de kinderen mondjesmaat zien. Die toestand heeft maanden geduurd. Intussen had onze Nederlandse advocaat de CA uitvoerig geïnformeerd over deze gang van zaken en haar aangesproken op haar afwezigheid bij het cruciale moment van de gedwongen scheiding. Deze ware schildering van de gang van zaken contrasteert ingrijpend met het verhaal van het Ministerie, waarvoor we maar een woord kennen: Walgelijk!

In de conclusie van het Ministerie (pag. 5) wordt opnieuw teruggekomen op de juistheid van de afsluiting van de intermediaire fase en op de mate van informatie hierover aan onze dochter als partij. Omdat dit bepaald niet de eerste keer is binnen de brief is hier volgens ons sprake van een demonstratie van schuldgevoelens, die helaas in de concrete inhoud van de brief niet worden erkend. Als het Ministerie schrijft dat de intermediaire fase op de juiste gronden werd afgesloten, namelijk het gebrek aan bereidheid bij de moeder tot

overleg met de vader, dan gaat men aan twee zaken voorbij:

1. Het feit, dat de CA stelselmatig het contact tussen de beide ouders blokkeerde, door onze dochter buitenspel te plaatsen.
2. De voorgeschiedenis van het verzoek tot terugleiding van de vader, een bij de CA bekende geschiedenis. Zij had immers kennis genomen van de brief van onze dochter, gedateerd 18 november 1998 en vervolgens de inhoud van die brief uitvoerig met de vader besproken.

Strikt genomen valt deze voorgeschiedenis buiten de spanne tijds, waarover onze klachten gaan, maar niettemin staat deze geschiedenis als een huis en vormt mede de basis voor onze klachten."

2. De heer S. deelde telefonisch op 7 maart 2002 aan een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende mee:

"De Staatssecretaris draait in zijn reactie op de klacht voortdurend om de kern van de zaak heen. Men is erop getraind om niet toe te geven dat er een goed punt zit in onze klacht. Naar mijn mening dient de CA een minnelijke schikking in bredere zin op te vatten dan zij nu doen. Het gaat dan niet om de vrijwillige terugkeer. De CA had zijn best moeten doen voor het treffen van een minnelijke schikking. Zij hebben de moeder niets laten weten van de correspondentie met de vader. De CA heeft onze dochter van de mogelijkheid tot bemiddeling afgehouden en is niet ingegaan op de argumenten in de brief van 18 november 1998. Naar mijn mening kan een instantie als de CA niet gelijktijdig bemiddelen en optreden namens een van de partijen. De CA heeft oogkleppen opgezet en is stug doorgegaan met de procedure."

E. Reactie staatssecretaris van Justitie

Bij brief van 26 juni 2002 reageerde de Staatssecretaris van Justitie op de brief van verzoekers van 8 februari 2002. Deze reactie houdt onder meer het volgende in:

"In de reactie van de heer en mevrouw S. is onder meer het volgende te lezen:

'Voorzover er nog wel sprake is geweest van ondersteuning van een actie om tot minnelijke schikking te komen, is daar alleen de vader bij betrokken geweest en is de moeder daar van begin tot eind buiten gehouden.

(...)

De CA is ongeschikt voor een intermediërend optreden, omdat zij zich van meet af aan heeft geïdentificeerd met het belang van de achtergebleven vader.'

Graag merk ik hierover het volgende op.

Algemeen

In internationale kinderontvoeringszaken treedt de Centrale autoriteit op namens de ouder wiens kind ongeoorloofd is overgebracht naar Nederland (artikel 5 Uitvoeringswet Verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen, hierna: de Uitvoeringswet). Zij doet dat zonder kosten in rekening te brengen.

De Centrale autoriteit houdt daarbij het belang van het kind in het oog. In ontvoeringszaken staat dit begrip evenwel niet ter vrije invulling. Terzake is door de verdragsluitende landen heel overwogen en bewust een concrete inhoud gegeven aan het begrip: het is in het belang van het kind dat het niet door eenzijdige stappen van een van de ouders uit de vertrouwde sociale en emotionele omgeving van zijn vaste verblijfplaats wordt weggehaald. Vanuit het belang van het kind als uitgangspunt omschrijft artikel 1 als doel van het Verdrag dat de onmiddellijke terugkeer naar een bepaalde verdragstaat zal worden verzekerd van een kind dat ongeoorloofd is overgebracht naar een andere verdragstaat. Het Verdrag beoogt het herstel van de status-quo. Het geeft geen regeling tot oplossing van geschillen inzake het gezag. Die geschillen moeten worden beoordeeld door de rechter van de gewone verblijfplaats van het kind voorafgaande aan de ongeoorloofde overbrenging. Deze wordt geacht het best rekening te kunnen houden met de belangen van het kind.

In het Verdrag is een belangrijke plaats ingeruimd voor het element tijd. Beoogd wordt namelijk een zo snel mogelijk herstel van de situatie die vóór de overbrenging bestond. Van de Centrale autoriteit wordt een voortvarend handelen verwacht.

Een aantal elementen van 'speed' is in het Verdrag en de Uitvoeringswet opgenomen. Zo dient de Centrale autoriteit de snelst mogelijke procedures te gebruiken (artikel 2 Verdrag), en dient de rechter hoge prioriteit te geven aan de behandeling van het verzoek tot terugkeer (artikel 11 Verdrag; artikel 13 Uitvoeringswet). De termijn voor het instellen van een hoger beroep is twee weken in plaats van drie maanden (artikel 13, zevende lid, Uitvoeringswet). De teruggeleidingsbeschikking van de rechter is ingevolge artikel 13, vijfde lid, Uitvoeringswet van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad.

De Centrale autoriteit behartigt niet het belang van de ontvoerende ouder, ook niet in de intermediërende fase. De Centrale autoriteit treedt, zoals gezegd, op namens de ouder wiens kind ongeoorloofd is meegenomen. Hij heeft daarbij een schikking bevorderende attitude. Deze intermediërende fase is primair gericht op de vrijwillige medewerking van de ontvoerende ouder aan terugkeer van het kind.

Artikel 7, tweede lid, onder c, van het Verdrag vermeldt dat een Centrale autoriteit alle passende maatregelen dient te nemen ten einde te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt. 'Passend' wil in verband met het voorgaande zeggen dat enerzijds moet worden getracht een schikking te bereiken, maar

dat anderzijds dat dat niet al te lange tijd in beslag moet nemen en men de zaak al snel aan de rechter dient voor te leggen. Het is een laveren tussen 'schikken' en 'tijdsdruk'.

De zaak R./S.

In het licht van het voorgaande merk ik over de zaak van de dochter van de heer en mevrouw S. (de moeder) het volgende op.

Bij brief van 5 november 1998 heeft mevrouw O. aan de moeder gevraagd of zij - kort gezegd - vrijwillig wilde meewerken aan terugkeer van het kind (bedoeld wordt: de kinderen; N.o.) van partijen en aangegeven dat wanneer zij dat niet wilde, het volgen van het Verdrag met zich brengt dat een gerechtelijke teruggeleidingsprocedure wordt geëntameerd. Het antwoord hierop kwam van de door de moeder ingeschakelde advocaat mr. Z. bij brief van 18 november 1998. De inhoud hiervan was, kort samengevat, dat de moeder absoluut niet wilde meewerken aan terugkeer van het kind. Daarbij werd melding gemaakt van ernstig agressief gedrag van de vader, die meer dan eens een goed overleg tussen partijen zou hebben geblokkeerd, van financieel wangedrag van de vader en werd misbruik van het kind gesuggereerd.

In verband met enerzijds de voortvarendheid waarmee in ontvoeringszaken dient te worden gehandeld en anderzijds de inhoud van de brief van mr. Z., heeft mevrouw O. mijns inziens een correcte beslissing genomen door een gerechtelijke procedure tot teruggeleiding te entameren. Zij kon in de gegeven omstandigheden in redelijkheid het oordeel hebben dat de kans op een schikking zo gering was dat de voortvarendheid die het verdrag in het belang van het kind vereist, met zich brengt dat het entameren van een gerechtelijke procedure geïndiceerd was. Dat klemte temeer nu ook tijdens procedures van deze aard (een verzoekschriftprocedure) ruime gelegenheid bestaat om alsnog tot een compromis of schikking te komen. Daarbij merk ik op dat van een advocaat mag worden verwacht dat hij de consequenties van zijn handelen overziet. Mr. Z. wist, althans behoorde te weten, dat gezien de inhoud van de brief van de Centrale autoriteit van 5 november 1998, het schrijven van zijn brief tot gevolg zou hebben dat van de zijde van de Centrale autoriteit gerechtelijke stappen zouden worden ondernomen.

Voor het overige verwijs ik graag naar mijn brief van 14 december 2002. De "geschiedvervalsing" in deze brief waarvan in de reactie van de heer en mevrouw S. wordt gerept, wordt dezerzijds overigens betwist."

F. verklaring betrokken ambtenaar O.

1. Op 9 juli 2002 verklaarde mevrouw mr. O., medewerkster bij het Bureau Centrale Autoriteit, tegenover twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman het volgende:

"Het Protocol Internationale Kinderontvoering is enige jaren geleden op initiatief van het Ministerie van Justitie en mede naar aanleiding van enkele kamervragen opgesteld. Voordat het protocol tot stand was gekomen, werd eigenlijk ook al conform de in het protocol vastgestelde werkwijze gehandeld.

Er moest immers ook toen uitvoering worden gegeven aan de inhoud van het Haags verdrag inzake de internationale ontvoeringen van kinderen. Het bleek echter moeilijk om in de dagelijkse praktijk met het Haags verdrag te werken. De artikelen waren nogal algemeen en globaal geformuleerd. Middels het protocol is hieraan tegemoet gekomen en is aan het Haags verdrag nadere invulling gegeven.

In de afgelopen jaren is echter wel een accentverschuiving opgetreden. Vroeger werd de nadruk voornamelijk op het procederen gelegd, terwijl tegenwoordig de nadruk meer op bemiddeling ligt. Dit is overigens een tendens die je in het gehele familierecht terugziet.

Mijn functie bij het bureau Centrale Autoriteit (hierna te noemen: CA; N.o.) is te vergelijken met die van een familierechtadvocaat. De CA treedt altijd namens de verzoekende ouder op. In de brieven naar de ontvoerende ouder wordt dit duidelijk vermeld. Verder raden wij de ontvoerende ouder altijd aan om een eigen advocaat in de arm te nemen. Die advocaat kan de ontvoerende ouder onder andere informatie verstrekken over de taak en de rol van de CA. Bijna alle ontvoerende ouders volgen die raad van de CA op.

Het aantal verzoeken tot terugkeer dat uit het buitenland bij de CA binnenkomt is ongeveer gelijk aan het aantal verzoeken dat vanuit Nederland bij de CA binnenkomt. Vorig jaar zijn er in totaal ongeveer 100 verzoeken bij de CA binnengekomen. Daaronder bevinden zich ook altijd een aantal verzoeken die niet-ontvankelijk zijn. Een deel van de verzoeken hebben betrekking op de vaststelling van een omgangsregeling. Hierin is een duidelijke toename te zien. De CA probeert in dergelijke gevallen meestal tot een regeling tussen partijen te komen. De meeste verzoeken zijn afkomstig uit de landen waarnaar van oudsher veel Nederlanders zijn geëmigreerd, zoals Amerika, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Ook vanuit de ons omringende landen, bijvoorbeeld Engeland, Spanje en België, komen veel verzoeken binnen.

Bij de beoordeling van een verzoek tot terugkeer speelt het rechtssysteem van het land waar de verzoekende ouder verblijft, wel degelijk een rol. Zo wordt onder meer nagegaan of het verzoek wel of niet onder het verdrag valt. Wij zijn dan ook veelal op de hoogte van de rechtssystemen van de bij het verdrag aangesloten landen. Verder informeren wij elkaar over van belang zijnde ontwikkelingen op de internationale conferentie die eens in de vier jaar plaatsvindt. Daar wordt gesproken over de knelpunten die bij de uitvoering van het verdrag op kunnen treden en hoe deze opgelost kunnen worden.

De inhoud van het Haags verdrag brengt met zich mee dat de rechter van de oorspronkelijke verblijfplaats van de kinderen bevoegd is zich uit te spreken over het

ouderlijk gezag. In mijn ogen is dit ook de enige juiste persoon om over het gezag te beslissen omdat hij degene is die zich een goed oordeel kan vormen over de verblijfsomstandigheden van de kinderen.

Op uw vraag of het in het kader van een gezagsprocedure in de Verenigde Staten van Amerika (hierna: de VS; N.o.) nadelig is indien je met de kinderen de VS hebt verlaten, antwoord ik u dat ik die indruk niet heb. Ik ken genoeg uitspraken van Amerikaanse rechters waarbij het ouderlijk gezag uiteindelijk alsnog aan de ontvoerende ouder werd toegewezen.

In de zaak van de dochter van verzoekers zijn de kinderen door een Amerikaanse rechter bij voorlopige voorziening aan de vader toevertrouwd. De beslissing terzake de definitieve toewijzing van het ouderlijk gezag is, voor zover ik mij dat kan herinneren, tenminste drie maal aangehouden om de moeder in de gelegenheid te stellen de mondelinge behandeling bij te wonen. Omdat de moeder aan de oproep van de rechtbank geen gehoor gaf, heeft de rechter op enig moment zonder haar te hebben gehoord een beslissing genomen. In Amerika wordt het niet verschijnen na een oproep van de rechtbank gezien als 'contempt of court'. Het is derhalve niet in haar voordeel geweest dat de moeder niet voor de echtscheidingszaak naar Amerika is gegaan. Het niet verschijnen op een zitting is mijns inziens eerder nadelig voor het vaststellen van de definitieve gezagsregeling, dan het meenemen van de kinderen naar het buitenland zonder toestemming van de andere ouder. Overigens heb ik de dochter van verzoekers er meerdere malen op gewezen dat het volgens mij verstandiger was dat zij naar de VS zou terugkeren om daar de toewijzing van het ouderlijk gezag te regelen. Volgens mij had de dochter zeker een kans gemaakt om het ouderlijk gezag toegewezen te krijgen, zeker omdat het in dit geval om jonge kinderen ging. Zij weigerde dit echter. Zij probeerde mij ervan te overtuigen dat haar handelwijze de enige juiste was. Ik was het daar echter niet mee eens. Ik vind dat je als ouder wel bij de mondelinge behandeling aanwezig moet zijn. Ik vind het niet juist dat de ene ouder de andere ouder zomaar opzij zet, zich de kinderen toe-eigent en naar het buitenland vertrekt.

De CA meldt altijd aan de rechter in de teruggeleidingsprocedure, voor zover dit haar bekend is, of de verzoekende ouder reeds een procedure in zijn/haar land is gestart en wat daarvan de uitkomst is.

In het geval van de dochter van verzoekers was de CA er niet van op de hoogte dat in de VS reeds de echtscheiding tussen partijen was uitgesproken. Dit is pas in de hoger beroepsprocedure naar voren gebracht. Dit betekent dus dat de rechter in de VS in dit geval gedurende de teruggeleidingsprocedure in Nederland de echtscheiding heeft uitgesproken. Een Nederlandse rechter kan dit, in het geval hij zich bevoegd acht om zich over de echtscheiding uit te spreken, ook doen. Beide procedures kunnen zich dus gelijktijdig afspelen. In het geval nog niet definitief is beslist in de teruggeleidingsprocedure mag een Nederlandse rechter zich echter niet uitspreken over de toewijzing van het

ouderlijk gezag. Om die reden meldt de CA dus altijd aan de voorzieningenrechter in Nederland dat een teruggeleidingsprocedure in gang is gezet. Een rechter in de verzoekende staat kan wel een definitieve uitspraak doen over het ouderlijk gezag gedurende de tijd dat de teruggeleidingsprocedure nog aanhangig is. Meestal wordt echter ook die uitspraak aangehouden totdat er een definitieve uitspraak is in de teruggeleidingsprocedure.

Bij de beoordeling van een verzoek tot teruggeleiding heeft de CA ook oog voor de positie van de ontvoerende ouder, namelijk in die zin dat beoordeeld wordt of er een uitzonderingsgrond uit het verdrag van toepassing is. Het verzoek moet dan worden afgewezen. De CA houdt zich niet bezig met de vraag wie van beide ouders de meeste kans heeft om belast te worden met het ouderlijk gezag.

De CA heeft slechts tot taak het verzoek tot teruggeleiding te beoordelen. Het doel van het Haags verdrag is namelijk de onmiddellijke terugkeer van de kinderen te bewerkstelligen, zodat in het land van de gewone verblijfplaats van de kinderen over het ouderlijk gezag kan worden beslist.

In artikel 7 sub c van het Haags verdrag staat vermeld dat de CA maatregelen moet nemen om de vrijwillige terugkeer van de kinderen te bewerkstelligen of een minnelijke regeling tot stand te brengen. Dit artikel heeft dus niet alleen betrekking op de vrijwillige terugkeer van het kind, maar ook op het door de ouders bereiken van een andere oplossing. Als blijkt dat de ouders over de verblijfplaats van de kinderen overeenstemming hebben bereikt, wordt het verzoek tot teruggeleiding afgewezen. Tegenwoordig wordt in de brief naar de ontvoerende ouder uitdrukkelijk vermeld dat het treffen van een regeling de voorkeur heeft boven het voeren van een gerechtelijke procedure. Er wordt daar nu meer de nadruk opgelegd, omdat gebleken was dat hierover nogal veel onduidelijkheid bestond.

Naar aanleiding van deze eerste brief bellen veel ontvoerende ouders ons op. Wij leggen vervolgens hun standpunt voor aan de verzoekende ouder en bekijken of er ruimte is voor overleg. Ook indien de ontvoerende ouder zich tot een advocaat heeft gewend, wordt die reactie voorgelegd aan de verzoekende ouder. De CA beoordeelt altijd eerst of het geschil tussen de ouders betrekking heeft op het ouderlijk gezag of op de vaststelling van een omgangsregeling. Verder wordt altijd bekeken of de reactie van de ontvoerende ouder een opening voor een oplossing biedt. Dit kan dus ook een andere oplossing zijn dan de vrijwillige terugkeer van de kinderen. In 50% van de gevallen keren de kinderen vrijwillig terug of wordt een regeling getroffen.

De CA wisselt slechts de standpunten van partijen uit en tracht tot een regeling terzake de kinderen te komen. In de berichten naar de ontvoerende ouder, laten wij de ouder duidelijk weten dat het de bedoeling van het verdrag is dat de rechter van de gewone verblijfplaats van de kinderen zich uitspreekt over het ouderlijk gezag. Ik acht het niet de taak van de CA om het conflict tussen partijen op te lossen of om altijd te proberen tot een regeling te

komen. Partijen hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. Ik vind het voldoende dat de CA partijen erop wijst dat zij een minnelijke regeling kunnen treffen. Veel mensen begrijpen ook wat hiermee bedoeld wordt en zoeken zelf naar een oplossing. Ik ben van mening dat mensen die - zoals in deze zaak - bijna tien jaar met elkaar getrouwd zijn geweest en samen kinderen hebben gekregen in staat moeten worden geacht met elkaar contact op te nemen om - indien zij dat wensen - zaken aangaande hun kinderen samen te regelen. Ik acht het niet nodig dat de CA partijen daar steeds uitvoerig op wijst. Wel is het zo dat de CA tegenwoordig meer aandacht besteedt aan dit aspect van het Haags verdrag. Dit heeft onder andere te maken met de veranderde tijdgeest. Zoals gezegd, zie je dat er tegenwoordig overal meer aandacht is voor mediation en bemiddeling.

In het geval van de dochter van verzoekers bood de advocaat van de dochter in zijn brief van 18 november 1998 echter geen enkele ruimte voor een oplossing. Ook later heeft de dochter van verzoekers nooit kenbaar gemaakt bereid te zijn de zaak buiten de rechter om op te lossen. Zij heeft zich altijd overal tegen verzet en zich niet aan afspraken gehouden.

De vader was eveneens niet bereid om tot een oplossing te komen, zodat de CA geen andere mogelijkheid had dan het in gang zetten van de procedure. De CA gaat dan niet meer trachten te bemiddelen tussen partijen. Dit doet de CA alleen als één van de partijen daarvoor een opening biedt. Op het moment dat duidelijk is dat partijen niet tot een oplossing kunnen komen, is de bemiddelingsfase voor de CA beëindigd.

Tegenwoordig is het zo dat hierover een brief naar de ontvoerende ouder wordt gezonden, waarin wordt gemeld dat de formele bemiddelingsfase is afgesloten en de gerechtelijke procedure in gang wordt gezet. Bij deze brief wordt altijd een afschrift van het verzoekschrift gevoegd. Verder wordt in die brief vermeld dat het in gang zetten van de procedure er niet aan in de weg staat dat partijen alsnog een regeling kunnen treffen. Ten tijde van deze zaak gebeurde dit nog niet. In die periode lag de nadruk vooral op een spoedige terugkeer van de kinderen en dus op een gerechtelijke procedure. Overigens weet ik niet of ik op dit moment in deze zaak de brief van de vader aan de advocaat van de moeder zou hebben doorgeleid om te trachten tot een oplossing te komen. Zowel de vader als de moeder boden immers geen enkele ruimte voor een gesprek.

De brief van 18 november 1998 van de advocaat van de dochter van verzoekers is bij brief van 4 december 1998 door de CA beantwoord. Vervolgens is er een aantal malen met de advocaat van de dochter van verzoekers gecorrespondeerd. Ik zal u deze correspondentie toezenden. Het ging hierbij vooral om de interpretatie van het Haags verdrag. Omdat wij daar met elkaar niet uitkwamen en de zaak op dat moment reeds voor de rechter lag, heb ik de advocaat geschreven dat we de correspondentie maar moesten beëindigen en de beslissing op dit punt over moesten laten aan de rechter. Op het verzoek van de advocaat om een onderzoek te laten instellen door de Raad voor de Kinderbescherming ben ik niet inhoudelijk ingegaan. Een dergelijk onderzoek behoort namelijk niet tot de mogelijkheden van de CA. Het is ook niet gebruikelijk om dat te doen. Niet de CA maar de rechter moet

hierover beslissen. Dit heb ik niet teruggekoppeld naar de advocaat. De brief van 4 december 1998, waarin werd aangekondigd dat de procedure in gang werd gezet, vormde in mijn ogen immers een afdoend antwoord op zijn brief van 18 november 1998.

U vraagt mij naar de betekenis van de in artikel 11 van het Haags verdrag bepaalde termijn van zes weken. Deze termijn is in de praktijk meestal niet haalbaar. Zo moet het verzoek eerst worden beoordeeld, soms moeten aanvullende stukken worden opgevraagd waarna middels een brief de ontvoerende ouder om vrijwillige terugkeer wordt verzocht. De ontvoerende ouder krijgt hiervoor een reactietermijn. Deze termijn ligt niet vast, maar wordt per geval door de CA vastgesteld. Als binnen de genoemde termijn geen reactie wordt ontvangen, gaan we zelf bij de ontvoerende ouder informeren.

Nadat we de brief van de advocaat van de dochter van verzoekers hadden ontvangen, heb ik telefonisch contact met de vader opgenomen. Ik heb hem het standpunt van zijn vrouw voorgelegd.

Ik heb op dat moment als het ware "advocaat van de duivel" gespeeld. Ik heb net gedaan of ik de advocaat van de moeder was om uit te zoeken of het verhaal van de vader klopte en of hij bereid was om met een oplossing te komen. Ik heb mij daarbij dus uitgelaten over het relaas van de moeder, in die zin dat ik hem heb gezegd dat ik haar standpunt begrijpelijk vond. Ik deed dat om te testen of de vader wist waar hij mee bezig was en of hij daadwerkelijk de terugkeer van de kinderen verlangde.

Ik wilde precies weten hoe de vader over de situatie dacht en of hij een weloverwogen beslissing had genomen. Vader bleek inderdaad standvastig. Vader meldde mij verder dat er al veel langer strubbelingen waren tussen partijen en dat de moeder al vaker met de kinderen was weggegaan. In al die andere gevallen was de moeder steeds teruggekomen. De vader ging er in eerste instantie vanuit dat dat ook nu zou gebeuren. Nu dit niet het geval bleek te zijn, wilde hij dat de kinderen terug zouden keren en de echtscheidingsprocedure in gang zou worden gezet. Een andere mogelijkheid zag hij niet. Ik begreep toen dat er geen andere mogelijkheid was dan het in gang zetten van de procedure. In het geval één van de ouders gedurende het verloop van de procedure alsnog een opening had geboden voor overleg, was ik daar onmiddellijk mee aan de slag gegaan. Dit doe ik wel vaker. Ik probeer dan alsnog een oplossing aan te reiken, bijvoorbeeld het aanbieden van een zogenoemd viergesprek, waarbij vier partijen (waaronder ook de Raad van de Kinderbescherming) aanwezig zijn, of een bemiddelingsgesprek door een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming.

U houdt mij voor dat de CA in de brief van 5 november 1998 aan de moeder slechts heeft gewezen op de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer en niet op de mogelijkheid van een regeling in der minne. Dit klopt. Ik vind echter dat het wijzen op een voorkeur voor een vrijwillige terugkeer zowel het één als het ander inhoudt. Hoewel de CA partijen nu explicieter op die mogelijkheid wijst, vind ik dat partijen dit indertijd ook zelf hadden kunnen

begrijpen en zelf een oplossing hadden kunnen gaan zoeken. Ik vind dat wij partijen er ook toen in voldoende mate op hebben gewezen dat een onderlinge regeling de voorkeur verdiende boven een gerechtelijke procedure. Ik wil hierbij overigens benadrukken dat de CA geen mediator is. Wij staan niet tussen de partijen in, maar treden slechts voor de verzoekende ouder op. Soms schakelen we wel een mediator in of houden een viergesprek. Dit gebeurt alleen als beide partijen hiermee instemmen. Deze oplossing wordt dus niet standaard voorgedragen na ontvangst van een verzoek tot teruggeleiding.

Uiteraard beoordelen wij elk verzoek objectief. Het belang van het kind is voor ons bepalend. Als de verzoekende ouder bijvoorbeeld iets van ons vraagt hetgeen niet in het belang van het kind is, wijzen wij dit verzoek af. Voor veel mensen schept deze positie verwarring. Een medewerker van de CA zien zij in eerste instantie als advocaat van de verzoekende ouder, maar tijdens het voeren van de teruggeleidingsprocedure komt de CA ook als onderdeel van de overheid naar voren.

Nadat het gerechtshof het verzoek tot teruggeleiding had toegewezen, wilden wij tot executie van de uitspraak overgaan. De moeder gaf in eerste instantie aan dat zij hieraan mee wilde werken. Via haar toenmalige werkgever zou zij voor vliegtickets zorgen. Dit viel echter niet op korte termijn te regelen. Ik ging hiermee akkoord. Vervolgens belde ik haar regelmatig om te informeren naar de stand van zaken. Op een gegeven moment gaf de moeder aan dat zij over de tickets beschikte. Normaliter vraag ik om een afschrift van de tickets, maar in dit geval heb ik daar niet voor gekozen, omdat de moeder dit op zou kunnen vatten als een teken van wantrouwen met alle gevolgen van dien. Vervolgens heb ik de vader de datum van terugkeer doorgebeld. Ik had er bij hem ondertussen op aangedrongen dat hij ervoor zou zorgen dat de moeder in of in de buurt van de echtelijke woning kon gaan wonen. De vader belde mij echter op een gegeven moment op om te zeggen dat het verhaal van de moeder niet klopte. Op de dag waarop zij had aangeven te zullen gaan vliegen bleek er namelijk helemaal geen vlucht naar de VS te zijn. Vervolgens heb ik geprobeerd de moeder te bellen, maar zij bleek ondergedoken. Ik heb de officier van justitie toen verzocht de kinderen op te laten sporen om ze overeenkomstig het vonnis van de rechter terug te laten keren naar de VS. Ik ben niet bij de feitelijke terugkeer van de kinderen aanwezig geweest. Op dat moment was ik namelijk met vakantie.

Mijn collega, mevrouw A., heeft het afscheid tussen de moeder en de kinderen geregeld. Indien u daarover meer informatie wilt hebben, kunt u dat aan haar vragen.

Van mijn collega heb ik gehoord dat het ophalen van de kinderen met de nodige commotie gepaard is gegaan. Nadat de moeder en de kinderen zijn gevonden, zijn de kinderen elders ondergebracht.

Ik weet niet waar dit is geweest. Meestal worden de kinderen ondergebracht in een pleeggezin.

De vader is vervolgens naar Nederland gevlogen. Op de dag van vertrek heeft de moeder afscheid van de kinderen kunnen nemen in een wegrestaurant. Ik heb hiervan een aantekening van mijn collega in het dossier gezien. Uiteraard was het de moeder toegestaan om met de kinderen mee terug naar Amerika te vliegen. Dit wilde zij echter niet. De moeder had zelfs nog een kort geding aangespannen om te voorkomen dat zij de kinderen moest afgeven. De CA heeft de uitkomst van deze procedure, die voor de moeder negatief was, afgewacht alvorens de kinderen naar de VS te laten vliegen.

Voorafgaand aan de terugkeer van de kinderen naar de VS, is er namens de CA telefonisch contact met de vader geweest om na te gaan hoe de kinderen door hem in de VS zouden worden opgevangen. De vader gaf daarbij aan dat hij de moeder in de gelegenheid zou stellen om de kinderen te zien. De CA kon slechts afgaan op de verklaring van de vader. De CA heeft geen mogelijkheden en overigens ook niet de taak om te controleren of hetgeen de vader de CA voorspiegelt, juist is. Bovendien was het ouderlijk gezag over de kinderen aan hem toegewezen.

U houdt mij een uitspraak van het gerechtshof te Den Haag voor waarin is bepaald dat de inhoud van artikel 7, sub h, van het Haags verdrag mede ziet op adequate huisvesting, opvang en begeleiding voor de kinderen. In het geval kinderen terugkeren naar Nederland kan de CA hier uiteraard op toezien. Voor kinderen die terugkeren naar het buitenland ligt dit een stuk gecompliceerder. De fase na terugkeer in het land van herkomst gaat dus buiten de CA om. Ik acht dit ook niet de verantwoordelijkheid van de CA. Wij proberen altijd wel na te gaan hoe de verblijfsomstandigheden zijn en hierover afspraken te maken, maar wij hebben geen mogelijkheden om deze af te dwingen of op de naleving ervan toe te zien. Wij kunnen de zaak wel voorleggen aan de CA in het land van terugkomst maar dit gebeurt zelden. De CA kan namelijk niet in het leven van partijen treden. Het verdrag biedt de CA daartoe geen mogelijkheden en ook geen bevoegdheden. De bepaling waar u op doelt houdt mijns inziens dan ook niet in dat wij zelf de kinderen naar het land van herkomst moeten begeleiden. Formele belemmeringen bij terugkeer moeten we wel oplossen, bijvoorbeeld het ontbreken van de juiste documenten.

Ook in deze zaak waren er tussen partijen afspraken gemaakt over onder meer het verblijf van de moeder in of in de buurt van de echtelijke woning en het gebruik van een auto. De moeder bleek zich echter niet aan deze afspraken te houden. De afspraken zijn niet schriftelijk vastgelegd.

Ik begrijp van u dat verzoekers het onbegrijpelijk vinden dat de CA de kinderen heeft meegegeven aan hun vader die op dat moment een volslagen vreemde voor hen was. Dit valt de CA echter niet aan te rekenen. Het is de moeder geweest die het contact tussen de vader en zijn kinderen heeft verbroken en vervolgens verhinderde. Bovendien is zij op een gegeven moment met de kinderen ondergedoken. De moeder is er dus debet aan dat de kinderen onder deze omstandigheden moesten terugkeren naar de VS. In het geval de moeder haar medewerking aan de terugkeer van de kinderen had verleend, had de band

tussen de vader en de kinderen weer langzaamaan opgebouwd kunnen worden. De CA had hierbij een rol kunnen spelen. Anderzijds was er ook geen sprake van een hele lange periode waarin de kinderen hun vader niet hadden gezien. Jonge kinderen zijn zeer flexibel dus ook weer snel gewend aan de andere ouder. Dat de kinderen van hun vader zouden zijn vervreemd, is overigens slechts het verhaal van de moeder. De vader heeft naar zijn zeggen altijd een belangrijke rol gespeeld bij de opvoeding van de kinderen. Een eventuele verwijdering heeft de moeder naar mijn mening aan zichzelf te wijten.

Concluderend vind ik dat de CA haar best heeft gedaan om tot een oplossing voor alle partijen te komen. Wij hebben daarbij altijd het belang van de kinderen voorop gesteld. Verder heb ik de moeder voldoende duidelijk gemaakt dat ze volgens mij beter naar Amerika had kunnen gaan om de zaken daar te regelen.

Nadat de kinderen terug waren gekeerd naar Amerika, heeft de vader mij nog diverse keren voor advies gebeld. Ik heb hem bij die gelegenheden gewoon te woord gestaan en geadviseerd. Overigens gebeurt dit vaker. U moet dat als een vorm van serviceverlening zien."

2. In een door mevrouw O. op 9 juli 2002 overgelegd voorbeeld van een aangetekende brief aan een ontvoerende ouder van 4 juli 2002 staat onder meer het volgende vermeld:

"U wordt met het oog op het voorgaande dringend in overweging gegeven ervoor te zorgen dat (...) terugkeert naar Engeland, althans te proberen dat u met de vader alsnog overeenstemming bereikt over de plaats van zijn verblijf. U zou daartoe direct contact met de vader kunnen opnemen, maar u zou uw voorstellen of wensen ten aanzien van uw zoon ook naar hem kunnen laten doorgeleiden via een tussenpersoon. Desgewenst kan de centrale autoriteit als zodanig optreden."

3. In vervolg op voorgaand gesprek tussen mevrouw O. en twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman stuurde zij de Nationale ombudsman correspondentie tussen haar en de advocaat van de dochter van verzoekers, mr Z., uit de periode van 18 december 1998 tot en met 24 december 1998. Uit deze correspondentie komt onder meer het volgende naar voren:

bij brief van **18 december 1998** verzocht de advocaat van moeder aan de CA het verzoekschrift aan de rechtbank te Assen in te trekken, omdat de tenuitvoerlegging van een Court Order van een Amerikaanse rechter - waarbij het ouderlijk gezag bij voorlopige voorziening aan de vader zou zijn toegewezen en waarop volgens de advocaat het verzoek van de vader is gebaseerd - in de VS is geschorst.

bij brief van **21 december 1998** berichtte de CA de advocaat van de moeder dat zij het verzoekschrift aan de rechtbank niet zal intrekken, omdat het verzoek van de vader aan de CA niet is gebaseerd op deze Court Order, maar op het gezagrecht eind juli 1998.

bij faxbericht van **23 december 1998** liet de advocaat van moeder aan de CA weten dat de CA uitgaat van een verkeerde stellingname. Hij deelde onder meer het volgende mee:

"Bij schrijven van 18 november 1998 heb ik uitgebreid gemotiveerd het standpunt van mijn cliënte kenbaar gemaakt aan de Centrale Autoriteit. Op dit schrijven heb ik geen inhoudelijke reactie gehad. De Centrale Autoriteit heeft uitdrukkelijk beleidsvrijheid en kan zelfstandig besluiten een verzoek af te wijzen. Uit het verzoek gericht aan de Arrondissements-Rechtbank te Assen blijkt dat de Centrale Autoriteit kennelijk geen beslissing heeft willen nemen en haar verantwoordelijkheid, zo is althans de schijn, doorschuift naar de Rechter in het Arrondissement te Assen. Ik acht het slordig dat daarbij in de uiterst magere motivering dan onjuiste informatie wordt verstrekt ondermeer voor wat betreft de gezagsvoorziening van de kinderen. Anders dan de Centrale Autoriteit kennelijk veronderstelt is in het gezag in het geheel niet voorzien. De Court Order - welke inmiddels ook nog is geschorst - laat zich over de gezagsvoorziening niet uit. Ergo zowel de man als de vrouw bekleden formeel het gezag over der partijen minderjarige kinderen. (...) In dit verband verwijs ik nogmaals uitdrukkelijk naar mijn schrijven aan de Centrale Autoriteit van 18 november jl. Minst genomen mag een inhoudelijke reactie tegemoet worden gezien."

bij brief van **24 december 1998** antwoordde de CA op het faxbericht van de moeder onder meer het volgende:

"De ouders van de kinderen R. zijn gezamenlijk met het ouderlijk gezag over hun kinderen belast op het tijdstip van het vertrek naar Nederland. Dat gezamenlijk gezag houdt in dat de ouders in onderling overleg en overeenstemming hun ouderlijke rechten en plichten uitoefenen. De moeder handelde in strijd hiermee toen zij eind juli 1998 in afwijking van de afspraak met de vader, de kinderen niet heeft teruggebracht naar Illinois, de staat van hun gewone verblijf. De vader stemt niet in met het voortgezette verblijf van de kinderen in Nederland en hij heeft daar ook achteraf niet in toegestemd of in berust.

Gelet op het voorgaande is het verblijf van de kinderen in Nederland vanaf eind juli naar het oordeel van de Centrale autoriteit - een oordeel tot stand gekomen op basis van alle informatie uit het verzoek tot teruggeleiding - ongeoorloofd in de zin van het verdrag. De Centrale autoriteit heeft daarom op grond van artikel 10 van de Wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van, onder andere, het toepasselijke verdrag (...), uw cliënte verzocht vrijwillig mee te werken aan de teruggeleiding van de kinderen. Zij heeft daarbij aangegeven dat wanneer uw cliënte daartoe niet bereid is, zij een civiele procedure zal aanspannen gericht op verkrijging van afgifte van een bevel tot teruggeleiding.

In de brief van 5 november 1998 wordt uw cliënte verder erop attent gemaakt dat de procedure in Nederland uitsluitend betrekking heeft op de teruggeleiding. Eventuele geschillen met betrekking tot het gezag en de omgang over de kinderen komen daarbij niet aan de orde. Naar de opvatting van de opstellers van het verdrag behoren dergelijke geschillen ter kennis te worden gebracht van de rechter van het gewone verblijf van de

kinderen. Het geschil met betrekking tot het gezag aanhangig bij het Circuit Court of the eighteenth judicial circuit, DuPage County in Illinois kan dus aan de teruggeleiding niet in de weg staan.

Uw cliënte is dus conform de wet verzocht om vrijwillige medewerking aan de terugkeer van de kinderen. Zij heeft dit bij uw brief van 18 november 1998 gemotiveerd geweigerd. De reactie van de Centrale autoriteit hierop is, zoals aangekondigd, dat zij een inleidend verzoekschrift heeft ingediend bij de arrondissementsrechtbank in wier rechtsgebied de kinderen hun feitelijk verblijf hebben. Er is hierbij geen sprake van afschuiven van de beslissing of het niet nemen van haar verantwoordelijkheid door de Centrale autoriteit. Zij volgt eenvoudigweg een wettelijk voorschrift op. Het geschil met betrekking tot de teruggeleiding moet verder voor de rechtbank te Assen worden behandeld."

4. Mevrouw O. zond de Nationale ombudsman tevens een kopie van een met de hand geschreven aantekening uit het dossier van onderhavige zaak. In deze aantekening wordt onder meer het Motel Y te Assen aan de B.-weg (...) te Assen vermeld met daarbij het tijdstip van 16.00 uur. Tevens staan hierop twee namen van personen vermeld, die werkzaam zijn of waren bij de Raad voor de Kinderbescherming te Assen.

5. Bij brief van 14 oktober 2002 reageerde mevrouw O. als gemachtigde van de Centrale autoriteit op specifieke vragen van de substituut-ombudsman. Deze brief houdt onder meer het volgende in:

"De uitspraak van het gerechtshof te 's-Gravenhage waarbij de centrale autoriteit verzocht wordt om via de advocaten van partijen adequate woonruimte, opvang en begeleiding voor de moeder en het kind te regelen, is de beschikking van 7 augustus 2002, rekestnummer 388-H-02. De voor zover bekend (nog) niet gepubliceerde uitspraak gaat ter kennisneming hierbij. Voor zover het verzoek van het gerechtshof de materiële, inhoudelijke regeling betreft, geldt het vooral de vader. Voor zover het verzoek tot de centrale autoriteit is gericht heeft zij dit opgevat als de taak erop toe te zien en te bevorderen dat de vader de nodige actie onderneemt.

In uitvoering van deze taak heeft de centrale autoriteit zich daarom onmiddellijk tot de vader gewend waarbij zij meer in detail heeft beschreven welke stappen van hem worden verwacht. De Italiaanse centrale autoriteit is eveneens in kennis gesteld. Bij haar is vooral het punt van de mogelijke aanhouding van de moeder op verdenking van kinderontvoering bij terugkeer naar Italië - een soort klachtdelict in Italië, doch tevens van openbaar belang - onder de aandacht gebracht. De vader heeft onmiddellijk zelf het nodige ondernomen. Van de Italiaanse centrale autoriteit is op het onderhavige punt niets vernomen. Het betreffende kind is intussen teruggekeerd.

In de zaak R.-S. is de centrale autoriteit van de Verenigde Staten van Amerika niet op de hoogte gesteld van de problemen met het maken van praktische afspraken tussen

mevrouw P.S. en de heer R. voor de periode tussen de terugkeer van de kinderen en nieuwe door de Amerikaanse rechter te treffen regelingen ten aanzien van hen. Dit vloeide voort uit de feitelijke gang van zaken, waarbij de onderhandelingen tussen partijen omstreeks Pasen 1999 werden afgebroken doordat de moeder met de kinderen plotseling onvindbaar bleek. Toen zij begin mei 1999 (op Moederdag) werd opgespoord was intussen een nieuwe situatie ontstaan.

Het optreden van de moeder, met uiteindelijk nog het kort geding tegen de Staat, moest immers worden gezien als duidelijke weigering mee te werken aan de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen tot teruggeleiding van de kinderen en aan het treffen en effectueren van praktische regelingen tussen de ouders. Bovendien verlangde de vader inmiddels dat onverkort en zonder verder uitstel uitvoering zou worden gegeven aan de voorliggende rechterlijke beslissingen, inclusief de uitspraak van de Amerikaanse rechter waarbij de kinderen voorlopig aan hem werden toevertrouwd. De feitelijke terugkeer van de kinderen is vervolgens door een collega geregeld. Begin mei 1999 was ik wegens vakantie afwezig.

Ter beantwoording van uw vraag wat de centrale autoriteit van de Verenigde Staten had kunnen doen aan de problemen tussen de ouders, was zij hierover geïnformeerd geweest, wordt verwezen naar de Italiaanse zaak hierboven. Informatie aan de centrale autoriteit van de verzoekende staat vormt soms voldoende aansporing voor partijen om onderling tot een oplossing te komen. De Amerikaanse centrale autoriteit had voorts, afhankelijk van haar taakopvatting, de aangewezen sociale instellingen ter plaatse kunnen inschakelen. Laatstgenoemde organisaties zouden de ouders hebben kunnen benaderen met informatie over bestaande mogelijkheden voor sociale huisvesting, uitkeringen, rechtsbijstand etc.

Behalve het verstrekken van informatie aan de ouders of het inschakelen van de plaatselijke hulpverleningsinstellingen zou de Amerikaanse centrale autoriteit waarschijnlijk weinig hebben kunnen bijdragen aan de uitvoering van de afspraken tussen partijen, indien deze tot stand waren gekomen. Hadden partijen zich beiden in die afspraken kunnen vinden, dan had de uitvoering waarschijnlijk weinig problemen opgeleverd. Wanneer zoals hier, wegens onenigheid geen afspraken tussen de ouders tot stand zijn gekomen, dan kunnen de autoriteiten in het algemeen de problemen niet oplossen omdat het onderwerp ervan doorgaans te zeer in de persoonlijke sfeer ligt.

Het voorgaande ligt overigens wel een nuance anders indien maatregelen van kindbescherming met betrekking tot de teruggekeerde kinderen geïndiceerd lijken. In een dergelijk geval draagt de Nederlandse rechter doorgaans de centrale autoriteit op te bevorderen dat in de verzoekende staat de adequate maatregelen worden genomen, en vormt een beschikking van de vreemde rechter waarbij een maatregel wordt getroffen of een toezegging dat deze na terugkeer van de kinderen zal worden genomen, een harde voorwaarde voor de teruggeleiding. Ook de Nederlandse centrale autoriteit richt zich in een dergelijk geval heel dringend tot de verzoekende centrale autoriteit."

G. verklaring dochter verzoekers

Op 1 augustus 2002 verklaarde de dochter van verzoekers telefonisch tegenover een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Begin 1998 hadden mijn ex-echtgenoot en ik ernstige huwelijksproblemen. Het hoogtepunt daarvan was een grote geldschuld, waarmee hij mij in het voorjaar van 1998 confronteerde. Ik had daardoor het vertrouwen in een toekomst samen verloren. Toen ik in mei 1998 met de kinderen voor vakantie naar Nederland ging, zou hij met ons meekomen. Op het laatste moment ging hij vanwege de problemen, die we hadden, niet mee. Hij wilde kennelijk geen confrontatie met mijn ouders. De situatie was toen heel gespannen, omdat ik net die grote geldschuld had ontdekt. Ik vreesde voor de veiligheid van mij en de kinderen, omdat hij ook agressief werd. Toen hij ons afzette op het vliegveld, zei hij: "Je komt vast niet meer terug, hè, (...)?

Ik had in Nederland, op advies van mijn advocaat, de heer Z., de echtscheidingsprocedure in gang gezet. Voordat ik naar Nederland kwam, hadden mijn ouders bij meerdere advocaten advies ingewonnen over de vraag wat ik het beste kon doen als ik zou willen scheiden. Deze advocaten hebben allemaal geadviseerd dat ik dat het beste in Nederland kon regelen. Niemand heeft daarbij op het Haagse Verdrag gewezen.

Mijn ex-echtgenoot gaf mij tot half oktober 1998 de stellige indruk dat hij berustte in het feit dat ik niet meer terugkwam met de kinderen en dat ik wilde scheiden. Bovendien kwam hij niet - na herhaalde uitnodigingen van mijn kant - naar Nederland om te praten, terwijl hij via mijn toenmalige werkgever (American Airlines) aan goedkope vliegtickets kon komen. Ik wilde niet terug naar de Verenigde Staten van Amerika (VS) om daar over de problemen te praten, omdat ik een jaar eerder - ik was hoogzwanger van mijn zoon en voor een vakantie in Nederland - ook schriftelijk afscheid van hem had genomen, waarna hij mij met veel beloftes had teruggelokt naar de VS. Van die beloftes is destijds echter niets terechtgekomen. U vraagt mij of het klopt dat ik in een telefoongesprek met een advocaat in de VS in april 1999 heb gezegd dat mijn ex-echtgenoot mij voor de terugleidingsprocedure heeft gevraagd om met de kinderen terug te komen. Dat heeft hij mij wel eens gevraagd. Hij gaf echter steeds in die telefoongesprekken aan dat hij berustte in mijn standpunten. Het verzoek van mijn ex-echtgenoot aan de Centrale Autoriteit (CA) kwam voor mij dan ook als een donderslag bij heldere hemel. Nadat ik de brief van de CA van 5 november 1998 had ontvangen, ben ik niet vrijwillig teruggekeerd naar de VS; de reden daarvoor staat in de schriftelijke reactie van mijn advocaat mr. Z. van 18 november 1998.

U vraagt mij of het klopt dat ik na de uitspraak van het gerechtshof te Leeuwarden in april 1999 voor een bepaalde dag tickets had om met de kinderen naar de VS terug te keren. Ik had standby-tickets. Op het moment dat er plaats was kon ik mee. Volgens mij gingen er dagelijks vluchten. Ik had uitgezocht dat er op een bepaalde dag een vlucht was, waarop

er voor mij en de kinderen plaats was. Het is niet juist dat er geen vlucht ging op de dag die ik aan mevrouw O. had doorgegeven. Het was overigens voor iedereen het beste om zo te vliegen, omdat dat het goedkoopste was. Na het vonnis van het gerechtshof te Leeuwarden ben ik echter eind april 1999 met de kinderen ondergedoken bij vrienden. Ik had destijds een nieuwe advocaat, mr. Gr. Hij gaf mij veel hoop op de uitkomst van de cassatieprocedure bij de Hoge Raad. Om die reden wilde ik niet het risico lopen, dat ik terugging naar de VS, terwijl dat niet misschien niet hoefde na uitspraak van de Hoge Raad.

De kinderen zijn vervolgens door de politie op moederdag van mij afgenomen. Ik heb geprobeerd via de achterdeur te vluchten en ben met de kinderen onder mijn arm het weiland achter het huis van mijn ouders in gerend. De vluchtpoging had helemaal geen zin, omdat de politie al rondom het huis stond. Ik ben vervolgens met mijn vader en broer en de kinderen in de auto naar het politiebureau gereden. Voor en achter ons reed een politieauto. Ik heb geprobeerd om rustig te blijven, zodat de kinderen niet in paniek raakten. Op het politiebureau heb ik gesproken met officier van justitie G. Zij benaderde de zaak heel kil en wilde niet ingaan op mijn verzoek de kinderen te mogen blijven zien.

Nadat de kinderen bij mij waren weggehaald, mocht ik ze niet meer zien. Ik heb volgens mij via een vrouw van een instantie - ik weet niet meer welke - gehoord wanneer de kinderen ongeveer teruggingen naar de VS. Ik was in die tijd net een zombie, waardoor ik me niet veel dingen meer kan herinneren. Ik ben nooit in een wegrestaurant geweest om afscheid van de kinderen te nemen. Ik kreeg daarvoor geen gelegenheid. Ik vond het een zeer slechte zaak dat ik niet - al dan niet onder toezicht - bij mijn kinderen kon zijn, vanaf het moment dat de officier van justitie hen bij mij had weggehaald totdat hun vader hen kwam halen. Eventueel hadden we samen kunnen terugkeren. De kinderen zaten eerst bij wildvreemde mensen in huis en moesten daarna met een wildvreemde man mee in het vliegtuig. Mijn dochter herkende het huis in de VS wel, maar mijn zoon niet. De eerste tijd konden ze ook niet met hun vader in het Engels communiceren. Toen ik ze niet mocht zien belde hij mij bijvoorbeeld een keer op, omdat mijn dochter ziek was en zij niet aan hem kon vertellen wat zij mankeerde.

Ik ben dezelfde dag, dat mijn kinderen met mijn ex-echtgenoot terugvlogen naar de VS, met mijn vader met een andere vlucht teruggegaan. Ik wist niet met welke vliegmaatschappij mijn kinderen vlogen. Ik heb via een collega een ticket voor de terugreis geregeld. Bij aankomst in de VS stond ik letterlijk op straat met vier koffers. Ik ben even in de echtelijke woning geweest. Mijn ex-echtgenoot raakte in paniek en heeft de politie gebeld. Mijn kinderen zagen er apathisch en wit uit. Ik denk dat dat door de spanning kwam en door het feit dat mijn ex-echtgenoot hysterisch op mij reageerde. Ze hadden ook net een lange reis achter de rug. Ik heb ze geknuffeld en moest toen mee met de politie. Mijn ex-echtgenoot heeft de gordijnen dicht gedaan, toen de kinderen naar mij zwaaiden voor het raam. Ik mocht ze niet meer zien. Ik heb ze zes weken niet gezien. Het rare is dat mijn dochter zich dit alles niet meer kan herinneren. Misschien heeft ze het weggestopt.

Door een uitspraak van de rechter kon ik de kinderen na zes weken onder supervisie zien. Later heeft de rechter bepaald dat ik hen zonder supervisie kon zien.

Ik vond dat de kinderen niet veilig waren bij mijn ex-echtgenoot. Hij had zich eerder agressief gedragen. Vlak voordat ik in mei 1998 naar Nederland ging, had hij bij een ruzie met zijn hoofd tegen het aanrechtblad van de keuken geslagen. Hij zei ook rare dingen en betrok mijn dochter een keer in een ruzie met mij.

Nadat mijn ex-echtgenoot de CA had ingeschakeld heb ik nog regelmatig telefonisch contact met hem gehad. Intussen had hij in de VS de echtscheiding aangevraagd. Ik wist daar niets van en heb daar ook helemaal niets van ontvangen. Ik kreeg wel begin januari 1999 een zogenaamde 'prove-up' van de advocaat van mijn ex-echtgenoot. Daarin stond een geplande datum in maart of april 1999. Mijn toenmalige advocaat in de VS heeft mij niet verteld welke betekenis die 'prove-up' had. Hij heeft mij ook niet verteld dat die datum vervroegd was naar 26 januari 1999. Ook mijn ex-echtgenoot vertelde mij twee dagen later in Nederland niets van de op 26 januari 1999 uitgesproken echtscheiding. Achteraf bleek dat in de VS in de plaatselijke krant is gezet dat de echtscheidingsprocedure was gestart, maar dat heb ik natuurlijk niet gezien. Alles was aan mijn ex-man toegewezen. Het gezag over de kinderen en onze gezamenlijke bezittingen. Pas in 2002 is het vonnis van 26 januari 1999 door de rechter vernietigd, omdat niet voldaan was aan de eisen van betekening, die worden gesteld in procedures met een internationale strekking. Wij hebben nu weer gezamenlijk het ouderlijk gezag over de kinderen. Op dit moment zitten de kinderen bij mijn ouders in Nederland. Mijn ex-echtgenoot heeft twee tot drie keer in de week contact met de kinderen. Ik kies niet voor de omstandigheden waarin ik nu leef met de kinderen. Het is voor hen heel druk. Zij moeten steeds van het ene huis naar het andere, omdat we allebei de kinderen evenveel mogen zien. Omdat we beiden werken, moeten ze ook naar een 'day-care' en daar heb ik persoonlijk een hekel aan. Hun vader werkt door de week overdag. Ik vlieg als flight-attendant voor United Airlines en probeer zoveel mogelijk in de weekenden te werken, zodat hun vader hen dan kan opvangen. Op die manier kan opvang in een day-care zoveel mogelijk worden vermeden. Als ze bij hun vader zijn, zitten ze in een vies en verwaarloosd huis. Hij doet niets met die kinderen; ze zitten heel vaak voor de video. Wanneer ze weer naar mij komen, moet ik ze eerst heel goed schoonmaken. Ik ben bezorgd over de toekomst. Ik heb nu een leuke baan, maar het gaat niet goed in de vliegwereld. Ik kom net uit met mijn geld en leef van dag tot dag. De kinderen zouden in Nederland een beter leven kunnen hebben. Mijn ex-echtgenoot werkt echter niet mee aan een andere oplossing. Daarnaast heeft hij financiële problemen. Misschien is het een kwestie van tijd.

Achteraf weet ik niet of ik niet beter vrijwillig terug had kunnen keren met de kinderen. Ik heb in de VS niet één keer kunnen zeggen wat mijn rechten zijn. Ik ben en blijf hier een buitenlander. Er is niet één keer naar mij geluisterd. Misschien had ik eerder weer het ouderlijk gezag teruggekregen, als ik vrijwillig met de kinderen was teruggekeerd.

De vraag hoe ik had gereageerd als in de brief van de CA van 5 november 1998 expliciet had gestaan dat vrijwillige terugkeer, dan wel een andere oplossing voor de verblijfplaats van de kinderen de voorkeur verdiende boven een gerechtelijke procedure, is moeilijk te beantwoorden. Als er een andere oplossing voor de verblijfplaats van de kinderen was aangeboden, zou ik er nader op zijn ingegaan. Dat is echter niet gebeurd.

Ik verwachtte destijds niet dat de CA zou bemiddelen tussen mij en mijn ex-man.

Achteraf weet ik dat mijn man veel leugens heeft verteld aan mevrouw O. van de CA. Toen de rechter had bevolen dat de kinderen moesten terugkeren, ben ik niet akkoord gegaan met de afspraken zoals die door mevrouw O. namens mijn ex-man waren voorgesteld, omdat de kinderen van mij waren afgenomen. Misschien was ik akkoord gegaan als zwart op wit was gezet dat ik niet bij mijn ex-man in huis zou komen en de kinderen bij mij konden blijven. Omdat mevrouw O. mij geen schriftelijke verklaring wilde geven met de nieuwe beloften van mijn ex-echtgenoot, had ik de hiervoor vermelde Amerikaanse advocaat benaderd met de vraag of ik een 'protectionorder' kon krijgen via de rechter. Daarmee wilde ik voorkomen dat mijn kinderen bij terugkeer naar de VS meteen van mij af gepakt konden worden. Ik heb mevrouw O. gevraagd mij de absolute garantie te geven dat ik 24 uur per dag bij de kinderen kon zijn, omdat zij zoveel contact had met mijn ex-echtgenoot. Ik dacht dat zij dat met hem kon afspreken. Zij had ook de terugkeer met hem besproken. Volgens mevrouw O. moest ik vertrouwen hebben in hetgeen mijn ex-echtgenoot had beloofd. Dat dit een belachelijk standpunt was, is tijdens de rest van de teruggeleidingsprocedure - waarover ik hierboven heb verklaard - duidelijk geworden. Het gesprek met mevrouw O. en de Amerikaanse advocaat heb ik opgenomen in mijn huis in V. Daarna ben ik ondergedoken. Ik was ook al eerder een keer bij hem weggegaan. Ik was op dat moment hoogzwanger van mijn zoon en zag het niet meer zitten. Ik ben toen bij hem teruggekomen, omdat we het hadden uitgepraat."

H. VERKLARING GETUIGE Wij.

Mevrouw Wij., medewerkster van Jeugdzorg Drenthe, verklaarde op 19 augustus 2002 telefonisch tegenover een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, het volgende:

"Ik ben werkzaam bij de voorziening voor pleegzorg van Jeugdzorg Drenthe te Assen. Ik ben betrokken geweest bij de zaak, die u mij schetst. Ik kan me herinneren dat de kinderen van de moeder op een zondagmiddag bij haar zijn weggehaald. Een collega van mij had die zondag crisisdienst en heeft de kinderen op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming te Assen (hierna: de Raad) overgebracht naar een pleeggezin. Zij zijn daar maar een paar dagen geweest. Het was een zeer ervaren alleenstaande pleegmoeder. Naar mijn mening moet het weghalen van die kinderen bij hun moeder een trauma voor die kinderen zijn geweest. Wij vonden het hier bij Jeugdzorg ook een afschuwelijke zaak. Politieagenten, die de kinderen hadden opgehaald, hebben ook aan

ons laten weten, dat zij de gang van zaken niet in het belang van de kinderen vonden.

Ik heb een aantal keren telefonisch contact gehad met de moeder en ook met de grootmoeder.

De moeder heeft mij gesmeekt om te zeggen waar de kinderen verbleven. Zij wilde weten hoe het met hen ging. Zij was de wanhoop nabij. Wij mochten van de Raad niet zeggen waar zij verbleven. Het adres moest voor de familie geheim blijven. Om die reden mochten de kinderen ook geen telefonisch contact hebben met de moeder. Ik heb wel bij de pleegmoeder gevraagd hoe het met hen ging en ik heb dat aan de moeder doorgegeven. De kinderen hadden zich naar mijn idee noodgedwongen aan de situatie aangepast. Ze speelden in dat pleeggezin en sliepen goed. Het is natuurlijk moeilijk om in te schatten wat er echt in hen is omgegaan. Naderhand heeft de grootmoeder mij nog gebeld. Ik heb haar foto's van de kinderen gestuurd, die in het pleeggezin van hen waren gemaakt.

De moeder heeft aangegeven dat zij afscheid wilde nemen van haar kinderen, voordat zij met hun vader teruggingen naar de VS. Op advies van de Raad hebben wij haar daarvoor echter niet de gelegenheid gegeven. De heer X van de Raad gaf destijds aan dat het een drama voor moeder en kinderen zou blijven, maar hij achtte het risico te groot dat de moeder of haar familie de kinderen bij een eventueel afscheid tegen de afspraak in zouden meenemen. Ik heb met een collega de kinderen bij de pleegmoeder opgehaald en naar het politiebureau aan de Tuinstraat te Assen gebracht. Daar heeft de vader ze rond 16.00 uur opgehaald. Toen het meisje haar vader zag, rende ze meteen op hem af, riep 'Daddy' en ging bij hem op schoot zitten. Het jongetje dribbelde achter zijn zus aan. Hij was pas 1½ jaar en had zijn vader al een hele tijd niet gezien. De kinderen reageerden goed op de aanwezigheid van hun vader. Ze waren niet bang of in paniek. De vader had speelgoed voor hen meegenomen en kwam - in tegenstelling tot de verhalen dat het een boeman was - over als een heel vriendelijke man. Het contact met hem was natuurlijk maar kort om daar echt een oordeel over te hebben. De vader verbleef in het motel Y in Assen. Nadat wij de kinderen aan hem hadden overgedragen, ging hij met hen met een taxi daar naartoe. Daarna bemoeide verder niemand zich er meer mee. De vader is de volgende dag met de kinderen naar de VS teruggevlogen.

Achteraf had ik het gevoel dat het misschien beter was geweest als de moeder toch gelegenheid had gehad om afscheid van haar kinderen te nemen. Dan had zij hun kunnen uitleggen waarom ze met hun vader mee terug naar de VS zouden gaan. De beslissing om het niet te doen is in overleg met de Raad en de directeur Jeugdzorg genomen."

I. VERKLARING GETUIGE x

De heer X., medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming te Assen, verklaarde op 24 september 2002 telefonisch tegenover een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, het volgende:

"De Raad voor de Kinderbescherming te Assen (hierna: de Raad) was reeds vanaf de procedure voor de rechtbank uitsluitend door schriftelijk stukken betrokken bij de zaak van de kinderen van mevrouw P.S. Bij de procedure voor de rechtbank is er niemand van de Raad op de zitting aanwezig geweest. Een collega van mij, mevrouw Mi., is destijds op de zitting van het gerechtshof te Leeuwarden geweest. Zij heeft op de zitting aangegeven dat het voor zulke jonge kinderen als die van mevrouw P.S. beter was, dat zij niet van het ene op het andere moment van de ene naar de andere ouder zouden moeten terugkeren. De Raad heeft om die reden aangeboden met de ouders in gezamenlijk overleg te treden om te bezien hoe zij als ouders van hun kinderen de terugkeer zo goed mogelijk zouden kunnen realiseren.

Een aantal medewerkers van de vestiging in Assen, waaronder ik, heeft vanaf het begin gezegd dat, indien de kinderen dienden terug te keren naar de Verenigde Staten van Amerika (hierna: de VS), de Raad bereid was om met de ouders gezamenlijk te spreken over de positie van de kinderen. Wij hebben meerdere malen (zeker 3 à 4 keer) aan de moeder en de grootouders aangeboden een gesprek tussen de ouders te arrangeren om tot een goede afwikkeling van de uitspraak van de rechter te komen. Dat leek ons in het belang van de kinderen. Wij vroegen ons steeds af wat wij nog voor die kinderen konden doen in dat kader. De grootouders, met name de grootvader, heeft telkens aangegeven dat de moeder van de kinderen daartoe niet bereid was. Ik heb ook gevraagd of ik de moeder te spreken kon krijgen, maar de grootvader gaf aan dat de moeder daar te emotioneel voor was. Ook tijdens de crisisopvang van de kinderen in een pleeggezin heeft de Raad wederom aangeboden een gesprek tussen de ouders te regelen. De Raad vond het van cruciaal belang voor de kinderen dat de ouders overleg zouden hebben over de terugkeer. De grootvader gaf ook toen aan dat zij daaraan niet wilden meewerken en dat zij het kort geding voor de rechtbank in Den Haag wilden afwachten. Hij gaf tevens aan dat zij daar alle vertrouwen in hadden. Ik ben naar de zitting van het kort geding geweest, maar de president vond het niet nodig de Raad over de zaak te horen, zodat ik op de gang ben blijven staan.

Toen de moeder met de kinderen was ondergedoken, had de Raad besloten dat - indien de kinderen zouden zijn opgespoord - zij niet van het ene op het andere moment met de vader mee moesten worden gegeven. De Raad vond het van belang dat er een rustpunt voor de kinderen zou worden gecreëerd. Om die reden zijn de kinderen een paar dagen opgevangen in een crisis/opvanggezin. Deze opvang had de Raad reeds vooraf georganiseerd met medewerkers van Jeugdzorg Drenthe. Bovendien moest de vader nog overkomen uit de VS, zodat de kinderen ook om die reden dienden te worden opgevangen. Deze opvang is dus een initiatief geweest van de Raad en niet van de Centrale Autoriteit (hierna: de CA). Ik denk dat de CA de kinderen vrijwel meteen aan de vader had willen overdragen. De onttrekking van de kinderen aan de moeder op 9 mei 1999 was vervelend verlopen. Ook de afgifte van de kinderen aan Jeugdzorg Drenthe op het politiebureau te Dr. was behoorlijk emotioneel geweest. Ik was daar zelf niet bij, maar

ik heb dat vernomen van de desbetreffende pleegzorgwerker.

Ik heb namens de Raad bij de grootvader van de kinderen benadrukt dat een gesprek tussen de ouders - mogelijk in het bijzijn van de kinderen - in het belang was van de kinderen. Daar wilden zij - zoals gezegd - niet aan meewerken. De moeder wilde wel zelfstandig afscheid nemen van de kinderen. Ik heb toen aan de medewerkers van Jeugdzorg Drenthe aangegeven dat dit, gelet op het emotionele afscheid op het politiebureau te Dr, te zwaar zou zijn voor de kinderen. Ik heb niet gezegd dat het risico dat de moeder de kinderen tegen de afspraak in mee zou nemen, te groot was. Ik heb geen overleg over deze zaak gehad met de medewerkers van de CA. Wellicht hebben de medewerkers van Jeugdzorg Drenthe wel met hen overlegd. Ik heb me ook niet bemoeid met de feitelijke overdracht van de kinderen aan hun vader. Theoretisch was het mogelijk geweest dat de moeder samen met de kinderen en de vader naar de VS was teruggekeerd. Het was de eigen keus van de moeder om dat niet te doen. Zij heeft ieder gesprek tussen haar en de vader afgehouden.

Tijdens de verschillende fases in deze zaak heb ik contact gehad met de grootvader van de kinderen. Hij heeft mij destijds gevraagd of de Raad er voor kon zorgen dat de kinderen niet hoefden terug te keren naar de VS. Ik heb toen aangegeven dat de Raad dat niet kon, maar dat de rechter dat moest bepalen."

J. NADERE REACTIE VERZOEKERS

1. Bij brief van 24 oktober 2002 reageerden verzoekers op de verklaring van mevrouw O. en de brief van de Staatssecretaris van justitie van 10 juli 2002. Deze reactie houdt onder meer het volgende in:

"REAKTIE OP DE VERKLARING VAN MW. O.,

medewerkster van de Centrale Autoriteit.

In de eerste plaats willen wij in gaan op hetgeen in de verklaring van mw. O. betrekking heeft op het onderwerp bemiddeling, cq schikking in der minne (HV. art. 7.2. c).

Daarbij treft het ons bijzonder, dat tenminste vijfmaal en steeds zeer uitvoerig door O, de nadruk wordt gelegd op een zg. beleidsverschuiving van de aandacht, weg van de fase van procederen en in de richting van de fase van bemiddeling. De CA zou hierbij een algemene tendens in het familierecht volgen. Bijgevoegd is zelfs een voorbeeld van een recente benadering van een 'ontvoerende ouder', waarin de berichtgeving over de zg. intermediaire fase (vrijwillige terugkeer of minnelijke schikking) aanzienlijk is verbeterd. O. erkent, dat in het geval van onze dochter mededeling over de mogelijkheid van een minnelijke schikking achterwege is gebleven.

Tot dusver blijkt dus onze klacht over het achterwege laten van deze uiterst belangrijke informatie geheel gegrond en erkend door de CA.

Vervolgens wordt deze bekentenis in zijn betekenis op verbijsterende wijze gerelativeerd door O.:

'Ik vind dat het wijzen op een voorkeur voor een vrijwillige terugkeer zowel het een (vrijwillige terugkeer) als het ander (schikking) inhoudt. Ik vind, dat partijen indertijd dit ook zelf hadden kunnen begrijpen, maar dat ik toch ook toen in voldoende mate heb gewezen op een voorkeur voor een onderlinge regeling. De CA is geen mediator, maar treed slechts op voor de verzoekende ouder.'

Ons commentaar hierop is, dat de brief van 5 november 1998, met daarin het verzoek om tot vrijwillige terugkeer over te gaan, met geen woord rept over een onderlinge regeling of iets van dien aard. Voorts wordt slechts gesproken over optreden voor de verzoekende ouder in het kader van een rechtszaak, dus in de procesfase en niet daarvoor. O. heeft tegenover ons nooit gerept over een onderlinge regeling. Van dat begrip bleek zij geen kennis te hebben. Tenslotte kan het vele praten over de geweldige verbeteringen in de informatie aan de ontvoerende ouder niet anders geduid worden als het leggen van een rookgordijn over het ernstige falen op dit punt tegenover onze dochter.

Dan nu aandacht voor de vraag: Heeft O. in feite dan toch wel iets aan bemiddeling gedaan, hetgeen zij immers ook zelf beweert en als taak vanuit het HV aanvaardt.

Op pag. 3 zegt O: 'De CA wisselt slechts standpunten van partijen uit en tracht tot een regeling terzake de kinderen te komen. Dit doet de CA alleen als een der partijen daarvoor een opening biedt. In het onderhavige geval bood de advocaat van de moeder in zijn brief van 18 november 1998 geen enkele ruimte voor een oplossing. De vader was hier eveneens niet toe bereid.'

Het is van belang hier op te merken, dat het HV in artikel 7 spreekt van een actief initiërende rol van de CA inzake bemiddeling. Het is dus onjuist, dat de CA slechts in actie wil komen, indien er initiatieven van de zijde der partijen getoond worden.

De advocaat, reagerend op de genoemde brief van 5 november 1998 van de CA, kon hierin geen enkele ruimte vinden voor een regeling of een oplossing. Derhalve kon onze dochter zich via deze advocaat alleen verweren tegen de terugkeer.

Uit het verweer van onze dochter mocht de CA niet de conclusie trekken, dat er dus bij haar geen ruimte te vinden was, dan wel zou zijn om tot een schikking te komen. Op geen enkele wijze heeft O. naar deze bereidheid gezocht. Tekenend voor haar positiekeuze, namelijk eenzijdige vertegenwoordiging van de belangen van de verzoekende ouder, met veronachtzaming van ieder ander belang, is de wijze waarop zij met de vader heeft gesproken.

Op pag. 4 zegt O:

Ik heb advocaat van de duivel gespeeld en net gedaan alsof ik de advocaat van de moeder was, om uit te zoeken of het verhaal van de vader klopte en of hij bereid was om met een oplossing te komen. Ik wilde precies weten hoe de vader over de situatie dacht..... etc. (Verdere tekst op dat punt spreekt voor zichzelf).

Hier is ons inziens sprake van als het ware tot het uiterste gaan in het aftasten van de mogelijkheden van de andere kant. Wat een schrijnende tegenstelling met de benadering van onze dochter. O. maakt daarbij duidelijk, dat zij zelfs bereid is klakkeloos pertinente leugens van de vader te accepteren, zoals: Moeder is al vaker met de kinderen weggegaan en **in al die andere gevallen** steeds weer teruggekomen.

Eerder hebben wij de Nationale ombudsman al te kennen gegeven, dat slechts eenmalig sprake was van een eerder moment van twijfel over het huwelijk, waarbij onze dochter echter alsnog normaal van haar vakantie is teruggekeerd, mede op grond van toezeggingen van de vader, die later nooit meer gehonoreerd zijn.

Op pag. 2 schrijft O: 'Bij een beoordeling van een verzoek tot terugleiding heeft de CA ook oog voor de positie van de ontvoerende ouder, in die zin, dat beoordeeld wordt of er een uitzonderingsgrond uit het verdrag van toepassing is. Het verzoek moet dan worden afgewezen'.

Later meldt zij (pg.4): 'Niet de CA, maar de rechter moet beslissen over al dan niet toepasbaarheid van de zg. weigeringsgronden.'

Toch eenmaal aangeland op pag. 4 is er nog wat te zeggen op de beoordeling van de brief van de advocaat van onze dochter, dd 18 november 1998. Op de vraag van de advocaat naar de mogelijkheid van onderzoek is O. niet ingegaan, omdat, zoals zij nu zegt, 'daaraan geen behoefte' bestond.

Vervolgens volstond O. met een kort briefje op 4 december 1998, waarin zij de verwijzing naar de rechter aankondigde. Hiermee is volgens O. de brief van 18 november afdoende beantwoord.

Nu zou men nog kunnen opmerken, dat onze dochter en haar advocaat toch niet alleen afhankelijk hoefden te zijn van goede informatie van de CA. In het HV is toch te vinden, dat er sprake kan zijn van minnelijke schikking, anders dan terugkeer? Bedacht dient echter te worden, dat voor de advocaat en voor ons het HV volstrekt onbekend was en dat de tijd te kort was de details hiervan grondig te leren kennen. Voordat het zover kon komen lag de zaak al bij de rechter.

Onderaan pag. 4 probeert O. nogmaals de aandacht te vestigen op haar bemiddelingsbereidheid:

'Indien een van de ouders gedurende het verloop van de procedure alsnog een opening had geboden voor overleg, was ik daar onmiddellijk mee aan de slag gegaan'. Dat is echter volslagen onzin, immers, onder de rechter was alleen nog de vraag aan de orde of al dan niet tot gedwongen teruggeleiding zou worden overgegaan.

Dan nu ons commentaar op de verklaring van O. met betrekking tot de in het HV omschreven taak onder artikel 7.2.h (de zgn. safe returnbepaling).

O. begint met te melden, dat de CA nooit persoonlijk bij de feitelijke teruggeleiding aanwezig is. Uit artikel 9 van de uitvoeringswet is niet op te maken, dat bij zulk een teruggeleiding alle verantwoordelijkheid overgaat naar de Officier van Justitie. Integendeel, deze laatste is alleen belast met en dus alleen verantwoordelijk voor de zgn. opsporing van de kinderen. In de taakstelling in het HV wordt ook hier een actieve rol omschreven voor de CA, om in samenwerking met de CA van het verzoekende land te verzekeren, dat het kind zonder gevaar terug kan keren. Voorts zegt O. dat het toezien op adequate huisvesting, opvang en begeleiding van de kinderen niet te realiseren is, ingeval van een terugkeer naar het buitenland. Met name de met de verzoekende ouder gemaakte afspraken hierover en de toezeggingen hierin van diens zijde kunnen niet gecontroleerd en/of afgedwongen worden.

Dit zich terugtrekken van de CA en het duidelijk afkloppen van de verantwoordelijkheid is in schrille tegenstelling met een recente brief, die door mw. O. is geschreven naar de CA van de VS, in de zaak betreffende de minderjarigen Victor en Valmore Dumont, dd 18 juli 2001. Deze casus lijkt in veel opzichten op die van onze dochter. Ook deze achtergebleven vader in Amerika had nadrukkelijk beloofd, dat hij geen scheiding tussen moeder en de kinderen zou bewerken en dat in alle opzichten de vroegere situatie zou worden hersteld, om vervolgens na terugkeer de moeder de straat op te jagen en over te laten aan vrienden. Zij mocht de kinderen niet meer zien. O. schrijft aan de CA van de VS, dat in zulke gevallen de rechter in Nederland veel meer dan voorheen zal vinden, dat de weigeringsgrond onder artikel 13.b aan de orde is en het verzoek tot teruggeleiding zou kunnen weigeren. Er is al een dienovereenkomstige afloop van een casus in Nederland bekend, waarbij door de Nederlandse rechter werd vastgesteld, dat sprake was van een ontoelaatbare situatie voor het kind en dus van een te groot risico bij teruggeleiding. Het betreffende kind mocht in Nederland blijven, (brief over de casus Dumont in uw bezit).

Ombudsman, het is wel ten hemel schreiend om op deze manier te ontdekken, dat de zaak van onze dochter onder een ander gesternte (een vernieuwde CA) heel anders af had kunnen lopen en moeder en kinderen nu in Nederland zouden kunnen leven.

De kern van onze klacht betreffende de teruggeleiding van de kinderen is, dat de wijze waarop dit gebeurde voor de kinderen zeer traumatiserend is geweest, met name omdat bij die terugkeer moeder en kinderen wreed van elkaar gescheiden werden; dat vader daarna in Amerika, al zijn schone beloften ten spijt, misbruik maakte van zijn (ten onrechte

verworven) ijzersterke juridische positie en deze scheiding nog wreder veel te lang verlengde, maakt de zaak achteraf alleen nog maar erger. Het kernpunt is dus niet, zoals O. suggereert, een goed herstel van de relatie tussen vader en kinderen.

Anders dan O. beweert was er wel degelijk sprake van een lange periode van scheiding tussen vader en kinderen, vooral voor de jongste. PR. had een derde deel van zijn leven doorgebracht in de nabijheid van vader en daarna twee/derde deel alleen in de nabijheid van zijn moeder. JR was in denken en spreken overgegaan naar de Nederlandse taal en kon dus in het vliegtuig en daarna niet met vader communiceren.

De gevolgen daarvan zien we tot op de dag van vandaag. Lange tijd overgelaten aan elkaar is er een extreme hechting ontstaan tussen beide kinderen en hebben zij niet of nauwelijks de neiging, in moeilijke momenten de steun van volwassenen te zoeken. Ook gaan zij niet over tot intensieve relaties met leeftijdgenoten. Er is dus sprake van een slechte ontwikkeling.

Gezamenlijke terugkeer van de ouders en daarna voorlopig gezamenlijke verzorging van de kinderen had veel hiervan kunnen voorkomen. Het is psychologie van de koude grond, om in dit verband sussend op te merken, dat kinderen erg flexibel zijn. En het is wreed, om niet bij eigen falen en niet bij de vader, maar hoofdzakelijk bij de moeder de oorzaak hiervan te zoeken.

Onze dochter had vergeefs bij de Officier van Justitie gesmeekt mee te mogen reizen met de kinderen. Het is niet waar dat een collega het afscheid tussen moeder en kinderen had geregeld. Het is **niet waar** dat het moeder 'uiteraard was toegestaan' mee terug te reizen met de kinderen. Het is **niet waar**, dat moeder dit geweigerd heeft. Er is hierover op geen enkele wijze met de moeder gecommuniceerd. Zou dit wel het geval geweest zijn, dan zou onze dochter op vleugels naar het zg. restaurant in Assen zijn gevlogen, om erger voor haar kinderen te voorkomen. Het is een grof schandaal om moeder weigering van zo'n mooi aanbod aan te wijzen. Het is **niet waar** dat de CA de uitkomst van een kort geding heeft afgewacht, alvorens de kinderen te laten vertrekken. Uit de door O. bijgevoegde notities is af te leiden, dat het reisschema van de vader snellere terugkeer eenvoudig niet mogelijk had kunnen maken: Op 11 mei diende het kort geding. Op 12 mei arriveerde vader in Nederland en op 13 mei vertrok hij weer met de kinderen.

Tenslotte is het met betrekking tot de daarop volgende situatie in Amerika **niet waar**, dat moeder zich niet aan daartoe gemaakte afspraken heeft gehouden. Het waren integendeel afspraken, die door de CA met vader waren gemaakt en door deze vervolgens met voeten werden getreden. Wij verwijzen hiertoe naar het door onze dochter aangeleverde telefoongesprek op band; overigens was dat het enige contact, dat er ooit is geweest tussen onze dochter en de CA.

Ombudsman,

het is dus **in alle duidelijkheid wel waar**, dat de CA, en in het bijzonder mevrouw O. in deze een hoogst onbetrouwbare en leugenachtige partij is. Zij gaat erg ver in het plegen van valse beschuldigingen. Nog kwalijker en gevaarlijker dan haar leugenachtigheid is echter haar vermogen om met taal te spelen, door het leggen van rookgordijnen, hoofdzaken en bijzaken van plaats te laten verwisselen, begrippen te vervangen door iets andere begrippen, die meer in haar standpunten passen, etc.

Dat daardoor het leven van jonge kinderen ernstig beschadigd kan worden, deert haar kennelijk niet, in haar drang naar buiten toe te scoren, door veel 'geslaagde' teruggeleidingen. U zult begrijpen dat wij het ook met haar slotzinnen niet eens zijn: De CA heeft niet haar best gedaan om tot een oplossing voor alle partijen te komen. Zij heeft daarbij zeker niet het belang van de kinderen voorop gesteld. Als zij volledig op de hoogte zou zijn van de huidige situatie in Amerika (waarnaar zij echter nimmer vraagt) zou zij nu niet meer kunnen zeggen dat de moeder beter naar Amerika had kunnen gaan op eerste verzoek, om de zaken daar te regelen. Zij heeft overigens onze dochter destijds niet in die zin geadviseerd.

Lezend over haar nazorg naar de vader toe vragen wij ons af, of het soms zo kan zijn, dat de langdurige scheiding, die vader heeft aangebracht tussen moeder en kinderen mede op haar adviezen steunde.

Dan nu nog een paar nabranders, die te belangrijk zijn om weg te laten:

- (pg.2) De definitieve toewijzing van het ouderlijk gezag aan de vader is in de VS meer malen uitgesteld, omdat een courtorder, waarin de voorlopige toewijzing stond, eerst is geschorst en later vernietigd, waarop een nieuwe courtorder zou zijn ingediend door de advocaten van de vader. Dat is wel een wat andere gang van zaken.

- Moeder heeft vader niet zomaar opzij gezet. Zij was ten einde raad, heeft veel met de vader telefonisch overlegd, ook over een scheiding in Nederland, waartegen vader zich niet verzette en hem van meet af aan van al haar handelen op de hoogte gehouden.

Bovendien heeft zij hem meermalen uitgenodigd te komen praten in Nederland. O. was van een en ander tot in detail op de hoogte.

- Uitspraken in de VS over een definitieve toekenning van het gezag worden meestal aangehouden totdat er een definitieve uitspraak is in de teruggeleidingsprocedure, zegt O. Als we het hoger beroep van 11 april '99 aanhouden als een definitieve uitspraak in de teruggeleidingsprocedure, dan heeft in ons geval de Amerikaanse rechter dus beslist niet hierop gewacht, door op 26 januari 1999 de echtscheiding al eenzijdig uit te spreken.

- In het midden van pagina 3 herhaalt O. een eerdere onjuistheid door te zeggen: 'Ik vind het voldoende dat de partijen erop wordt gewezen dat zij een minnelijke regeling kunnen treffen'. Dat heeft zij tegenover onze dochter niet gedaan.

Vervolgens zegt O.: 'Ik ben van mening dat mensen die bijna 10 jaar met elkaar getrouwd zijn geweest en samen kinderen hebben gekregen in staat moeten worden geacht met elkaar contact op te nemen om, indien zij dat wensen, zaken aangaande hun kinderen samen te regelen'. O. blijkt zich niet in de situatie van anderen te kunnen inleven.

Zij wist dat het achtjarige huwelijk was gestrand op een volkomen gebrek aan communicatie en support van de zijde van de vader. Zij wist dat de vader alles aan onze dochter overliet, tot en met de beslissing dat het niet langer verder kon en dat zij zonder hem verder wilde. Zij wist dat het de vader was, die elke mogelijkheid tot normaal overleg blokkeerde, door de ogen ten hemel te slaan en diep te zuchten. In zo'n ontspoorde relatie dient ook iemand als O. er oog voor te hebben dat dan de verwachtingen van mensen bijgesteld moeten worden. Wat een bot onbegrip toont O. hierin."

2. Bij brief van 22 januari 2003 reageerden verzoekers op de verklaringen van mevrouw Wij. en de heer X, en de brief van de CA van 14 oktober 2002. Deze reactie houdt onder meer het volgende in:

"Jeugdzorg Drenthe.

3e alinea: "De moeder heeft aangegeven dat zij afscheid wilde nemen van haar kinderen, voordat zij met hun vader teruggingen naar de VS. Op advies van de RvdK hebben wij haar daarvoor echter niet de gelegenheid gegeven". Op 9 juli 2002 verklaarde mevr.O. (CA) tegenover u dat de moeder op de dag van vertrek van de vader (13 mei 1999) in een wegrestaurant afscheid van de kinderen heeft kunnen nemen. Ook merkte zij toen op, dat het de moeder uiteraard was toegestaan om met de kinderen mee terug naar Amerika te vliegen, maar dat zij dit weigerde.

Raad voor de Kinderbescherming

Volgens de Raad zou diverse malen, gedurende de zgn. crisisopvang van de kinderen en ook daarna, maar voor het vertrek van de kinderen met hun vader, door de Raad gepoogd zijn om contact tussen vader en moeder te bewerkstelligen. Dit zou echter steeds door de moeder en door ons, de grootouders, zijn afgehouden. Ik kan u echter verzekeren dat wij **nooit, maar dan ook nooit enig contact van welke aard dan ook gehad hebben met de Raad, dan wel met de informant hiervan, dhr. X.**

Zelfs hebben wij niet begrepen in die periode, dat de Raad bij deze gang van zaken betrokken was. Steeds hebben wij begrepen dat alleen de Officier van Justitie, de politie en Jeugdzorg Drenthe hierin actief waren. Ik moet u zeggen, dat ik niet zou weten hoe ik een dergelijk standpunt van de Raad, zoals door X verwoord zou moeten bestrijden, anders, dan het vierkant te ontkennen. Het is verbijsterend met deze houding van een achtenswaardig instituut als de Raad te worden geconfronteerd. Blijkbaar moeten, als ik de verklaringen van de CA en de Raad naast elkaar leg, vele handen in onschuld worden

gewassen!!! Niemand heeft iets op het geweten, dan alleen de moeder, dat is de toon, die we van beide instituten te horen krijgen. De CA was destijds 'op vakantie' en de Raad achtte de risico's bij een afscheid tussen moeder en kinderen te groot, dat moeder er opnieuw met de kinderen vandoor zou gaan en weigerde daarom tegenover de Jeugdzorg dit afscheid toe te staan. (...) **U kunt er zeker van zijn dat onze dochter een dergelijke mogelijkheid van gesprek, overleg of zelfs mee terug reizen naar Amerika met beide handen aangegrepen zou hebben. Zij wilde op dit punt niets liever!**

In de eerste alinea van de info van de Raad wordt een collega, mevrouw Mi. geciteerd, zoals deze zich ter zitting in het gerechtshof te Leeuwarden zou hebben uitgelaten (Hoger Beroep). Deze collega heeft ter zitting wel meer en duidelijker opmerkingen gemaakt vanuit de Raad voor de Kinderbescherming. Ik citeer:

Bij de waarborgen bij teruggeleiding van de kinderen kunnen wel wat vraagtekens worden gezet. De kinderen zijn nu reeds negen maanden in Nederland. In de VS zullen zij aan de man worden toevertrouwd. Dat betekent dat de kinderen oppas zullen krijgen. Een plotselinge scheiding van de jonge kinderen kan erg schadelijk zijn. De situatie bij terugkeer van de kinderen naar de VS is onduidelijk. De opzet van het HV is dat de kinderen niet weggehaald dienen te worden uit hun vertrouwde omgeving. Bij jonge kinderen zijn dat vooral de ouders. Het zal schadelijk zijn voor de kinderen wanneer zij direct van de vrouw zullen worden gescheiden, zeker wanneer niet meteen omgang tussen de vrouw en de kinderen wordt geregeld.

De info van de Raad vervolgt dan met: "De Raad heeft om die reden aangeboden met de ouders in overleg te treden, om te bezien hoe zij de terugkeer zo goed mogelijk zouden kunnen realiseren". Echter, hoe diep de Raad er blijkbaar ook van overtuigd was, dat de kinderen ernstige risico's gingen lopen, van de fraaie voorstelling van het antwoord van de Raad op deze overtuiging deugt niets, maar dan ook niets. Het is een uit de lucht gegrepen verhaal.

Schrijven van de CA d.d. 14 oktober 2002.

Op pagina 2 geeft mw. O. te kennen dat het inschakelen van de CA in Amerika terzake van een veilige terugkeer en goede afspraken tussen de ouders onmogelijk werd vanwege de plotselinge 'onvindbaarheid' van de moeder. Dit zou, samen met een aangespannen kort geding als een duidelijke weigering tot medewerking gezien moeten worden.

Ten eerste kon de CA weten, vanuit de informatie voor en tijdens het hoger beroep, dat de kinderen wel degelijk duidelijke risico's zouden lopen bij terugkeer. Beveiliging hiervan was dus echt geïndiceerd. Ten tweede verzocht onze dochter al voor haar 'onvindbaarheid' met klem aan mevrouw O. om garanties voor de kinderen, vooral met het oog op haar wens het contact met de kinderen in Amerika voluit voort te zetten in het belang van de kinderen. Mevrouw reageerde daarop, zoals bekend, met het laconieke standpunt dat onze dochter

hierin maar op de beloftes van haar ex-man moest vertrouwen. Deze pogingen van de CA om alweer de schuld in de schoenen van onze dochter te schuiven valt gewoon in de categorie 'smoesjes'. Ook een verwijzing naar kamervragen in recente zaken maakt de verantwoordelijkheid van de CA destijds voor de zaak van onze dochter niet lichter."

3. Per e-mail van 27 januari 2003 zonden verzoekers een aantal aanvullende opmerkingen aan de Nationale ombudsman. Kort weergegeven komen deze opmerkingen neer op de volgende conclusies

- de CA heeft geen inhoud gegeven aan artikel 7, tweede lid onder h van het Haagse verdrag door zich afzijdig te houden van de daadwerkelijke teruggeleiding van de kinderen van verzoekers dochter;
- de Raad heeft verzoekers of hun dochter niet op de hoogte gesteld van haar bemoeienis met de teruggeleiding;
- de Raad heeft de feitelijke overdracht overgelaten aan Jeugdzorg Drenthe, terwijl de medewerkers daarvan het eigenlijk niet eens waren met de beslissing van de Raad om de moeder geen afscheid te laten nemen van haar kinderen;
- de CA en de Raad zijn verantwoordelijk voor het versterkt traumatiserende effect van het voorgaande op de kinderen, de moeder en de grootouders.

Voorts hebben verzoekers in deze e-mail aangegeven dat de Raad er kennelijk vanuit is gegaan dat de kinderen slecht waren behandeld door hun moeder, omdat de Raad voorafgaand aan het opsporen van de kinderen reeds met Jeugdzorg de opvang van de kinderen had geregeld.

K. Nadere informatie van de Centrale autoriteit

1. Op 29 januari en 17 februari 2003 verklaarde mevrouw O. naar aanleiding van telefonisch gestelde vragen tegenover een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"Ik weet niet hoe de feitelijke teruggeleiding van de kinderen van mevrouw P.S. heeft plaatsgevonden, omdat ik destijds op vakantie was. Op het moment dat de CA had ontdekt dat de moeder met de kinderen was ondergedoken is - conform de uitvoeringswet - aan de officier van justitie te Assen gevraagd de kinderen op te sporen. Het openbaar ministerie verzoekt in dergelijke gevallen aan de politie om de kinderen feitelijk op te halen op het adres waar zij zijn aangetroffen. Daarbij wordt vaak de deskundige hulp ingeroepen van een voogdij-instelling of de Raad voor de Kinderbescherming. De politie beslist in dat geval welke instanties er worden ingeschakeld. De bepaling in de uitvoeringswet op basis waarvan de CA de uitvoering van bepaalde handelingen aan de Raad kan opdragen wordt voor dit soort gevallen niet gebruikt. Nadat de officier van justitie is ingeschakeld, bemoeit

de CA zich veelal niet meer met de feitelijke teruggeleiding. Als er instanties als het Bureau Jeugdzorg of de Raad bij betrokken zijn, gaat de CA er ook van uit dat zij voldoende in staat moeten worden geacht de belangen van een kind in het oog te houden.

In het algemeen wordt aangenomen dat aan de ouder, die de kinderen ongeoorloofd heeft achtergehouden, de gelegenheid moet worden geboden om afscheid van de kinderen te nemen, indien hij of zij niet gelijktijdig wenst terug te keren met de andere ouder en het kind of de kinderen. Indien de Raad destijds heeft besloten dat het nemen van afscheid niet moest plaatsvinden, dan ga ik ervan uit dat dat het beste was voor de kinderen. De CA laat dergelijke beslissingen over aan de instantie, die erbij betrokken is en deskundig is op het gebied van kindbescherming.

Ten aanzien van de bepaling in het Haagse verdrag dat de CA dient zorg te dragen voor een veilige terugkeer, merk ik op dat daaronder volgens de CA niet valt het zorgen voor woonruimte, opvang en begeleiding. Ik ben dan ook van mening dat de uitspraak van het gerechtshof in Den Haag van 31 maart 1995 daarin te ver gaat. In de visie van de CA doelt deze verdragsbepaling op de situatie dat een kind zou dienen terug te keren naar een onveilig land. De CA heeft nog nooit het verzoek ontvangen om in Nederland voor woonruimte, opvang of begeleiding te zorgen. In de uitspraak van het gerechtshof te Den Haag van 7 augustus 2002 heeft de rechter bepaald dat de centrale autoriteit aan de Italiaanse advocaat van de vader zou doorgeven dat de vader bij terugkeer van de moeder zou zorgen voor woonruimte, opvang en begeleiding. Meer dan het doorgeven van een dergelijk verzoek kan de CA niet doen. Anders zou zij zich teveel bemoeien met de rechtsgang in een andere verdragstaat.

U geeft aan dat u van verzoekers een brief heeft ontvangen in de zaak Du. van 18 juli 2001. Deze brief heeft de CA in Nederland geschreven aan de CA in de VS, omdat de moeder aangaf dat zij was aangehouden in de VS, terwijl door de autoriteiten was aangegeven dat dit niet zou gebeuren. Nu het derhalve ging om een mogelijk niet nagekomen toezegging van de overheid in de VS heeft de CA gemeend daarover haar ongenoegen kenbaar te maken. Overigens is korte tijd later - toen duidelijk was dat de moeder over een nieuw feit door de politie in de VS was aangesproken en niet voor het ontvoeren van haar kinderen - een brief verzonden aan de CA in de VS waarin de inhoud van de eerste brief is teruggenomen. In de zaak van mevrouw P.S. was dit niet aan de orde."

2. Bij brief van 17 februari 2003 heeft de CA op verzoek onder meer de volgende stukken aan de Nationale ombudsman gezonden:

- een kopie van een e-mail van de heer K., haar toenmalige advocaat in de VS, van 17 december 1998 aan de moeder, waaruit blijkt dat de moeder tot 29 december 1998 de tijd krijgt om te reageren op hetgeen door de vader aan de rechter is voorgelegd en dat zij op een zitting dient te verschijnen op 30 december 1998;

- een kopie van een zogenoemde 'prove-up' , gericht aan de moeder op haar toenmalige adres in Nederland en de heer K., inhoudende een oproeping om op 26 januari 1999 om 9.00 uur voor een rechter in de VS te verschijnen, aangaande haar huwelijk met de heer R. Op deze kopie is eveneens vermeld dat een zogenoemde 'Notary Public' onder ede verklaart de oproeping op 15 januari 1999 te hebben gemaild, met gevraagde ontvangstbevestiging, aan de moeder en de heer K. en deze ook per gewone post aan hen heeft gezonden.

I. Nadere informatie van de raad voor de kinderbescherming (de Raad)

Bij faxbericht van 17 februari 2003 ontving de Nationale ombudsman twee telefoonnotities van de heer X van de Raad te Assen. In een notitie van 10 februari 1999 staat vermeld dat verzoeker naar de Raad heeft gebeld met de vraag of de Raad actie onderneemt na de beschikking van de rechtbank van 9 februari 1999. De heer X heeft verzoeker meegedeeld dat er voor de Raad in deze geen taak ligt.

In een notitie van 7 juli 1999 (wederom een gesprek op initiatief van verzoekers) staat onder meer vermeld dat de Raad volgens verzoekers tegenover de rechters haar verantwoordelijkheid had moeten nemen. De heer X heeft verzoekers meegedeeld dat de Raad dat wel gedaan heeft door aanwezig te zijn bij de uitspraken en tijdens de zitting van het gerechtshof en door haar aanbod om met de ouders gezamenlijk in gesprek te gaan over de situatie van de kinderen, hetgeen door verzoeker was afgewezen wegens een komende kort-geding-procedure.

M. REACTIE VAN VERZOEKERS OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN

Bij brief en faxbericht van 10 mei 2003 hebben verzoekers gereageerd op het verslag van bevindingen. Deze reactie bevat onder meer de volgende punten:

- de CA heeft haar verantwoordelijkheid ontlopen door zich niet te bemoeien met de teruggeleiding van de kleinkinderen van verzoekers, maar dit over te laten aan andere instantie als de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Drenthe;
- een feitelijk en chronologisch verhaal van verzoekers over de contacten tussen hun dochter en haar Amerikaanse advocaten over de echtscheidingsprocedure, met de conclusie dat haar niets te verwijten valt met betrekking tot haar houding tegenover de door mevrouw O. in punt **K 2.** verstrekte stukken.

Achtergrond

1. Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (Haagse verdrag)

Artikel 1, onder a

"Dit Verdrag heeft tot doel:

a. de onmiddellijke terugkeer te verzekeren van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht of worden vastgehouden in een Verdragsluitende Staat;"

Artikel 3

"Het overbrengen of het niet doen terugbrengen van een kind wordt als ongeoorloofd beschouwd, wanneer:

a. dit geschiedt in strijd met een gezagsrecht, dat is toegekend aan een persoon, een instelling of enig ander lichaam, alleen of gezamenlijk, ingevolge het recht van de Staat waarin het kind onmiddellijk voor zijn overbrenging of vasthouding zijn gewone verblijfplaats had; en

b. dit recht alleen of gezamenlijk daadwerkelijk werd uitgeoefend op het tijdstip van het overbrengen of het niet doen terugkeren, dan wel zou zijn uitgeoefend, indien een zodanige gebeurtenis niet had plaatsgevonden. (...)"

Artikel 6, eerste lid

"1. Iedere Verdragsluitende Staat wijst een centrale autoriteit aan die de verplichtingen dient na te komen, die hem door het Verdrag zijn opgelegd."

Artikel 7, lid 1 en lid 2, onder c, f en h

"1. De centrale autoriteiten moeten onderling samenwerken en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van hun onderscheiden Staten bevorderen, ten einde de onmiddellijke terugkeer van kinderen te verzekeren en de overige doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

2. In het bijzonder nemen zij, hetzij rechtstreeks, hetzij via tussenkomst van een andere instantie, alle passende maatregelen, ten einde:

(...)

c. te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of een schikking in der minne wordt bereikt;

(...)

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.

h. te verzekeren dat, indien nodig en dienstig, zodanige administratieve maatregelen worden getroffen, dat het kind zonder gevaar kan terugkeren;"

Artikel 13

"Niettegenstaande het bepaalde in het voorgaande artikel, is de rechterlijke of administratieve autoriteit van de aangezochte Staat niet gehouden de terugkeer van het kind te gelasten, indien de persoon, de instelling of het lichaam dat zich tegen de terugkeer verzet, aantoont dat:

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 ondragelijke toestand wordt gebracht. (...)"

2. Explanatory Report by Elisa Pérez -Vera (Toelichtende rapport bij het Haagse verdrag van mevrouw Elisa Pérez-Vera)

"92 Sub-paragraph c sets out the duty of Central Authorities to try to find an extrajudicial solution. In actual fact, in the light of experience as spoken to by some delegates, a considerable number of cases can be settled without any need to have recourse to the courts. But, once again, it is the Central Authorities which in those stages preceding the possible judicial or administrative proceedings, will direct the development of the problem; it is therefore for them to decide when the attempts to secure the 'voluntary return' of the child or to bring about an 'amicable resolution', have failed.

(...)

97 Following the method adopted by this paragraph, sub-paragraph h includes among the Central Authorities obligations the bringing into play in each case of such administrative arrangements as may be necessary and appropriate to secure the safe return of the child."

3. J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.H. Stolker, W.L. Valk, M.J.C. Koens, A.P.M.J. Vonken, Tekst en Commentaar Familie- en Personenrecht, tweede druk

Bladzijden 1525-1526, aantekening 2 bij artikel 1 van het Haagse verdrag

"2. **Onmiddellijke terugkeer (sub a).** Het verdrag beoogt een zo snel mogelijk herstel van de status quo, de situatie waarin het kind zich bevond direct voorafgaand aan de ontvoering."

Bladzijden 1529-1530, aantekening 2 bij artikel 7 van het Haagse verdrag

"Wanneer vereist voor een veilige terugkeer van het kind, zal de centrale autoriteit daartoe strekkende administratieve maatregelen (doen) treffen (h). Deze zgn. safe-return-bepaling is een belangrijke maatregel van het verdrag. Zo besliste het Hof Den Haag, 31 maart 1995, NIPR 1995, nr. 333 na vastgesteld te hebben dat de kinderen in de zin van het verdrag ongeoorloofd naar Nederland waren gebracht en naar Australië (moet zijn Nieuw Zeeland) diende terug te keren, dat de Nederlandse en de Australische (moet zijn Nieuw Zeelandse) centrale autoriteiten in gezamenlijk overleg ervoor dienden te zorgen dat bij terugkeer van de kinderen naar Australië adequate huisvesting, opvang en begeleiding was gerealiseerd."

4. Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen

Artikel 1

"In deze wet wordt verstaan onder

(...)

b. het Haagse verdrag: het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139);

c. internationale ontvoering van kinderen: de ongeoorloofde overbrenging of het ongeoorloofd niet doen terugkeren van een kind in strijd met een gezagsrecht, als omschreven in artikel 3 in verband met artikel 5 onder a van het Haagse verdrag."

Artikel 5, eerste en tweede lid

"1. De centrale autoriteit is bevoegd, zo nodig ook zonder uitdrukkelijke volmacht van degene die zich met een verzoek tot haar heeft gewend, zowel in als buiten rechte ter uitvoering van haar taak namens hem op te treden.

2. De centrale autoriteit behoeft, indien zij in rechte optreedt, niet de bijstand van een procureur of advocaat, tenzij de rechtsingang aanvangt met een dagvaarding."

Artikel 7

"De centrale autoriteit kan de uitvoering van bepaalde handelingen, met uitzondering van optreden in rechte, overeenkomstig door haar te geven aanwijzingen opdragen aan een raad voor de kinderbescherming, voor zover die uitvoering in het gebied van die raad moet geschieden (in huidige wettekst: "de raad voor de kinderbescherming"). De bepalingen van deze Titel zijn mede van toepassing ten aanzien van de raad voor de kinderbescherming."

Artikel 9, eerste en derde lid

"1. Indien de centrale autoriteit voor het vinden van de verblijfplaats van een kind in Nederland medewerking behoeft van ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, kan zij zich voor het verkrijgen daarvan wenden tot de officier van justitie in het arrondissement waar het kind vermoedelijk verblijft, of anders in het arrondissement 's-Gravenhage. De officier van justitie kan de zaak overeenkomstig door hem te geven aanwijzingen overdragen aan een officier van justitie in een ander arrondissement, indien de opsporing vermoedelijk in dat arrondissement moet geschieden.

(...)

3. De dienaar der openbare macht die is aangewezen om zijn medewerking te verlenen aan de opsporing van de verblijfplaats van een kind mag daartoe elke plaats betreden."

Artikel 10

"1. De centrale autoriteit stelt de persoon bij wie het ontvoerde kind verblijft bij aangetekende brief in kennis van het verzoek tot teruggeleiding en de gronden waarop het berust. Zij geeft in deze mededeling tevens kennis van haar voornemen een verzoek tot afgifte van een rechterlijk bevel tot teruggeleiding van het kind in te dienen, indien niet binnen een door haar te stellen redelijke termijn vrijwillig aan dat verzoek is voldaan.

2. De centrale autoriteit kan de in het voorafgaande lid bedoelde mededeling achterwege laten, indien naar haar oordeel in verband met de omstandigheden van het geval de uiterste spoed geboden is of de vrijwillige medewerking van degene bij wie het kind verblijft niet is te verwachten."

5. Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 20 462 inzake de uitvoering van onder andere het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen alsmede algemene bepalingen met betrekking tot teruggeleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan, vergaderjaar 1987-1988

Artikel 7

" Deze bepaling is geschoeid op de leest van artikel 4 van de uitvoeringswet van het Verdrag van New York (Wet van 27 september 1961, Stb. 303). Zij kan ook van praktische betekenis zijn bij de uitvoering van de taken van de centrale autoriteit welke haar door de onderhavige wet worden opgedragen. Soms is het immers beter dat bemiddeling wordt verleend door een raad voor de kinderbescherming, die ik elk geval geografisch nauwer bij de situatie van het ontvoerde (of vastgehouden) kind is betrokken. De overdracht van de zaak kan uiteraard slechts betrekking hebben op de uitvoering van bepaalde handelingen, zoals het instellen van een onderzoek naar de toestand van het kind en de omgeving

waarin het verblijft, die normaal tot de taak van een raad voor de kinderbescherming kunnen worden gerekend. Het optreden in rechte moet de centrale autoriteit zelf doen: dit is immers een van haar voornaamste taken. De centrale autoriteit blijft ook voor handelingen die zij aan een plaatselijke raad heeft opgedragen in laatste instantie verantwoordelijk op grond van haar opdracht ex artikel 4.

Artikel 10

Ontvoering van kinderen is een gevoelige zaak waarin de emoties hoog kunnen oplopen en waarbij grote menselijke belangen in het spel zijn. Het is daarom ten zeerste gewenst dat, alvorens beslissingen in rechte worden uitgelokt en de hulp van de openbare macht wordt ingeroepen in verband met de teruggeleiding, eerst wordt beproefd of er niet een op een vrijwillige medewerking van de betrokkenen gebaseerde oplossing kan worden gevonden. Het Haagse verdrag spreekt uitdrukkelijk in artikel 7, tweede lid, onder c van een vrijwillige teruggave van het kind of het bereiken van een schikking in der minne. In artikel 10 wordt als hoofdtaak van de centrale autoriteit genoemd: het nemen of bevorderen van alle passende maatregelen "teneinde de vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren". (...) In overeenstemming met dit beginsel schrijft artikel 10 aan de centrale autoriteit voor, dat eerst degene bij wie het ontvoerde kind verblijft of vermoed wordt te verblijven op de hoogte wordt gesteld van het feit dat er een verzoek tot teruggeleiding is ingediend, en dat vervolgens aan hem of haar de gelegenheid wordt gegeven om binnen een door de centrale autoriteit bepaalde termijn vrijwillig aan de teruggeleiding mee te werken. De termijn moet de centrale autoriteit bepalen naar de omstandigheden van het geval; zij kan kort zijn, maar zij moet in alle gevallen redelijk zijn. Tevens wordt de betrokkene in kennis gesteld van het voornemen van de centrale autoriteit zonodig een rechterlijk bevel uit te lokken tot gedwongen teruggeleiding. Deze weet dan, dat de centrale autoriteit niet zelf bevoegd is om in te grijpen en dat daartoe een rechterlijk bevel nodig is. Eventueel kan hij zich daarop voorbereiden, bijvoorbeeld door een juridisch raadsman om advies te vragen.

De in het eerste lid bedoelde mededeling wordt niet met zoveel woorden door een van de beide verdragen voorgeschreven. In het advies van de Staatscommissie voor het Internationaal privaatrecht wordt met recht opgemerkt, dat de mededelingsplicht welis-waar de kans op een minnelijke oplossing kan vergroten maar dat men zich anderzijds kan afvragen of men, door een voorafgaande mededeling te eisen, de persoon die het kind heeft ontvoerd of achterhoudt niet de gelegenheid geeft om de teruggeleiding te frustreren. Wij geven ons zeker rekenschap van dit mogelijke nadeel, maar blijven toch de mening toegedaan dat in deze delicate zaken het de voorkeur verdient de betrokkenen eerst de gelegenheid te geven zelf tot het inzicht te komen, dat het kind moet worden teruggegeven en hen niet bij wijze van spreken rauwelijks te overvallen met gerechtelijke maatregelen. Niettemin is er reden om het voorschrift niet te handhaven voor de gevallen waarin duidelijk is dat geen medewerking zal worden verkregen of waarin de uiterste spoed geboden is om te voorkomen dat het kind onbereikbaar wordt door toedoen van de

ontvoerder, die het wil onttrekken aan de uitvoering van een door hem gevreesd bevel tot teruggeleiding. (...) Slechts in de gevallen dat deze autoriteit in redelijkheid niet tot dit oordeel had kunnen komen, kan men spreken van een miskenning van het voorschrift van het eerste lid."

6. Arrest van het gerechtshof te Den Haag van 31 maart 1995, rekestnummer 798 D-94", overweging 6.2.

"Gelet op het bepaalde in art.7, tweede lid letter h, van het verdrag dient verzekerd te zijn dat zodanige administratieve maatregelen worden getroffen dat de kinderen zonder gevaar kunnen terugkeren, waaronder het Hof in ieder geval begrijpt adequate huisvesting, opvang en begeleiding. Het hof gaat ervan uit dat de centrale autoriteiten in gezamenlijk overleg zullen bewerkstelligen dat een en ander bij de aankomst van de moeder en de kinderen in Nieuw-Zeeland zal zijn gerealiseerd."

7. Beschikking van het gerechtshof te Den Haag van 7 augustus 2002, rekestnummer 388-H-02, overweging 12.

"Het hof is derhalve van oordeel dat geen van de weigeringsgronden ex. Art. 13 aanwezig zijn zodat (...) dient te worden teruggeleid naar Italië onder voorwaarde dat aan de moeder wordt gegarandeerd dat zij niet in Italië wordt aangehouden. Het hof verzoekt aan de centrale autoriteit om een dergelijke garantie van de Italiaanse autoriteit te verkrijgen en voorts via de advocaten van partijen adequate woonruimte, opvang en begeleiding voor de moeder met (...) te regelen."

8. Verdrag inzake de rechten van het kind

Artikel 9

"1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijk recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind."

9. Protocol Internationale kinderontvoering van het Bureau centrale autoriteit van 11 september 2000

Voor de werkzaamheden van de centrale autoriteit is, op basis van de eerder opgedane ervaringen en de inhoud van het Haagse verdrag en het Europees verdrag (betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en

betreffende het gezag over kinderen van 20 mei 1980) een protocol opgesteld. In de toelichting op het zogenoemde processchema in dit protocol wordt weergegeven welke werkwijze wordt gevolgd en op grond van welke regelgeving dit geschiedt. In punt 1.1.9. wordt bijvoorbeeld aangegeven dat op grond van artikel 7, tweede lid, letter c van het Haagse verdrag en artikel 10 van de Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen, de ouder tegen wie het verzoek is gericht bij aangetekend schrijven wordt verzocht vrijwillig mee te werken aan de teruggeleiding van het kind. Op grond van dezelfde regelgeving dient in deze brief te worden vermeld dat vrijwillige medewerking de voorkeur verdient en dat, wanneer daartoe geen bereidheid bestaat, een gerechtelijke procedure zal worden aangespannen ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding.

10. Nader antwoord van de Minister van Justitie op vragen van leden van de Tweede Kamer van 2 oktober 2000 (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer nr. 40, vergaderjaar 2000-2001)

"Als de centrale autoriteit het verzoek in behandeling kan nemen, dan poogt zij allereerst de ouder, die het kind ongeoorloofd heeft meegenomen, te bewegen het kind vrijwillig te laten terugkeren naar het land van zijn gewone verblijfplaats. Zij schrijft daartoe een aangetekende brief, waarin om vrijwillige medewerking bij de terugkeer wordt verzocht. (...) De "ontvoerende" ouder of diens advocaat kan op deze brief mondeling of schriftelijk reageren. Deze reactie wordt voorgelegd aan de buitenlandse centrale autoriteit en de verzoekende ouder. In een aantal gevallen bereiken de partijen alsnog overeenstemming over de vrijwillige terugkeer dan wel de verblijfplaats van het kind. In dat geval is de rol van de centrale autoriteit na deze intermediaire fase uitgespeeld. Indien de ontvoerende ouder aangeeft niet tot vrijwillige medewerking te zullen overgaan, zal de centrale autoriteit de intermediaire fase eveneens afsluiten. Zij geeft van de beëindiging van deze fase schriftelijk bericht aan de ontvoerende ouder. Zij deelt in deze brief tevens mee een verzoekschrift te zullen voorbereiden teneinde van de rechter een bevel tot teruggeleiding van het kind te verkrijgen en in deze procedure te zullen optreden als gemachtigde van de verzoekende ouder. De centrale autoriteit bereidt vervolgens een verzoekschrift voor teneinde van de rechter een bevel tot teruggeleiding van het kind te verkrijgen. Een kopie van het verzoekschrift wordt dan toegezonden aan de ontvoerende ouder en diens advocaat, zodat dezen zich op de mondelinge behandeling ter terechtzitting van de zaak kunnen voorbereiden."

11. Brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van 9 oktober 2000

"Indien de ontvoerende ouder te kennen geeft dat hij niet bereid is tot medewerking dan kan de centrale autoriteit diens reactie voor commentaar voorleggen aan de verzoekende ouder. Zij doet dit vrijwel altijd wanneer in de reactie haar tot dan toe onbekende feiten en omstandigheden worden aangevoerd. Afhankelijk van het antwoord van de verzoekende

ouder kan de uitwisseling van gegevens tussen de ouders nog een of meerder malen worden herhaald. Blijkt op een gegeven moment dat geen minnelijke overeenstemming tussen de ouders valt te bereiken dan sluit de centrale autoriteit de fase waarbij zij als intermediair optreedt af, om de procesfase aan te vangen.

De aangezochte ouder wordt nadrukkelijk op de hoogte gesteld van de overgang van de intermediaire naar de procesfase."

12. Antwoorden van de Minister van Justitie op vragen van leden van de Tweede Kamer van 20 maart 2000 (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer nr. 952, vergaderjaar 1999-2000)

"6. Aan het verdrag is inherent dat de centrale autoriteit, na ontvangst van een verzoek, in een eerste fase tracht de persoon die het kind ongeoorloofd heeft overgebracht of vastgehouden te bewegen aan de vrijwillige terugkeer van het kind mee te werken. Zie artikel 10, bepalende dat de centrale autoriteit van de staat waar het kind zich bevindt, alle passende maatregelen neemt of doet nemen ten einde de vrijwillige terugkeer van het kind te verzekeren. In feite treedt zij daarbij op als intermediair en geeft zij partijen de gelegenheid om zelf tot overeenstemming te komen over hetgeen er met het kind zal gebeuren. Het gaat om een uiterst belangrijke fase, met name in de talrijke gevallen waarin het kind is overgebracht of achtergehouden door een ouder die het gezag over hem heeft en waarin het verzoek is ingediend door de achtergebleven ouder die mede het gezag heeft. In zeer veel gevallen wordt een procedure voor de rechter vermeden. Zo werd in het jaar 1998 in een derde van de gevallen een vrijwillige terugkeer van het kind naar het buitenland bewerkstelligd. Komen partijen echter niet tot overeenstemming dan begint een volgende fase waarin de centrale autoriteit niet langer optreedt als intermediair, maar namens degene die om de terugkeer van het kind heeft verzocht optreedt als procespartij. Ik acht het logisch en geenszins bezwaarlijk dat de centrale autoriteit in de achtereenvolgende fasen van de behandeling van een verzoek verschillende rollen vervult. Wel acht ik het van belang dat het voor betrokken partijen volstrekt duidelijk is wanneer de bemiddelingsfase ophoudt. Ten einde eventuele misverstanden hierover bij betrokkenen volledig uit te sluiten, zullen met betrekking tot de behandeling van verzoeken door de centrale autoriteit protocollen worden opgesteld. Naar mijn mening wordt de door de vraagstellers bedoelde scheiding van taken aldus op voldoende wijze verzekerd.

Anders dan de vraagstellers menen, verzet zich het verdrag er niet tegen dat de Nederlandse autoriteit rechtstreeks contact heeft met de niet in Nederland verblijvende ouder, indien deze de ouder is die om teruggeleiding verzoekt. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, treedt de Nederlandse autoriteit immers namens hem of haar op en behartigt zij zijn of haar belangen. Daarmee is volstrekt in overeenstemming dat er rechtstreekse contacten worden onderhouden."

13. Wet Nationale ombudsman

Artikel 26, tweede lid:

"Indien ten aanzien van de gedraging waarop het onderzoek betrekking heeft anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, neemt de ombudsman de rechtsgronden waarop die uitspraak steunt of mede steunt, in acht."