



Rapport

Datum: 9 april 2004

Rapportnummer: 2004/119

Klacht

Verzoekster klaagt 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 (hierna te noemen: het Haagse verdrag) als zodanig is aangewezen - naar aanleiding van een verzoek van haar ex-echtgenoot de uit het huwelijk van partijen geboren kinderen terug te geleiden naar zijn land (de Verenigde Staten van Amerika).

Verzoekster klaagt (er) met name over:

- dat de Centrale autoriteit niet duidelijk heeft gemaakt wat de rol en positie van de Centrale autoriteit precies was;
- de mate waarin en de wijze waarop de Centrale autoriteit contact met haar heeft onderhouden aangaande de door haar ex-echtgenoot in gang gezette gerechtelijke procedure in de Verenigde Staten van Amerika strekkende tot wijziging van het ouderlijk gezag over de kinderen;
- dat de Centrale autoriteit haar onjuiste, dan wel onvolledige, informatie heeft verstrekt over (onder meer de gevolgen) van de door haar ex-echtgenoot in gang gezette gerechtelijke procedure in de Verenigde Staten van Amerika strekkende tot wijziging van het ouderlijk gezag over de kinderen;
- dat de Centrale autoriteit op ontoelaatbare wijze heeft getracht de ouders van verzoekster te bewegen de kinderen af te geven.

Beoordeling

Algemeen

Verzoekster is in 1984 in Nederland getrouwd met de heer F. Zij vestigden zich kort na het huwelijk in de Verenigde Staten van Amerika (VS). Uit dit huwelijk werden op 3 mei 1991 een dochter geboren en op 27 augustus 1993 twee zoons. Op 16 december 1998 bracht het gezin een familiebezoek aan Nederland. Volgens afspraak zou het gehele gezin op 3 januari 1999 gezamenlijk naar de VS terugkeren. Verzoekster deelde haar echtgenoot echter op 2 januari 1999 mee dat zij van hem wilde scheiden en met de kinderen in Nederland wilde blijven. Haar echtgenoot keerde daarop alleen terug naar de VS. Op 30 januari 1999 heeft de Centrale autoriteit in Nederland (hierna: de CA), 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 16 februari 1999 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 het ouderlijk gezag had achtergehouden. De handelwijze van verzoekster was volgens de CA derhalve aan te merken als het ongeoorloofd achterhouden van de kinderen in de zin van artikel 3 van het Haagse verdrag (zie Achtergrond, onder 2.). 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 daarin 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. Verzoekster werd verzocht uiterlijk 5 maart 1999 aan de CA te laten weten of zij daaraan wilde meewerken. Tot slot werd verzoekster erop gewezen dat zij zich met vragen tot de contactpersoon van de CA kon wenden of een advocaat kon raadplegen.

Verzoekster reageerde op 1 maart 1999 telefonisch op deze brief. Daarin gaf verzoekster aan dat er geen sprake was van ongeoorloofde achterhouding van de kinderen omdat de vader van de kinderen had ingestemd met hun verblijf in Nederland. Hierover vond vervolgens meerdere malen overleg plaats tussen mevrouw X van de CA en de advocaat van de echtgenoot van verzoekster. Uiteindelijk resulteerde dit op 22 april 1999 tot indiening van een verzoekschrift ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van de kinderen van verzoekster door de CA. De rechtbank te Breda gelastte op 3 juni 1999 de onmiddellijke terugkeer van de kinderen. De moeder ging hiertegen in beroep en op 1 september 1999 vernietigde het gerechtshof te 's-Hertogenbosch de beschikking van de rechtbank en verklaarde de CA alsmede de echtgenoot van verzoekster niet ontvankelijk in hun verzoek tot teruggeleiding. Tegen deze beschikking stelde de CA beroep in cassatie in bij de Hoge Raad. Op 14 juli 2000 verwierp de Hoge Raad dit beroep.

I. Ten aanzien van de klacht dat de Centrale autoriteit niet duidelijk heeft gemaakt wat de rol en de positie van de CA precies was.

1. Verzoekster klaagt erover dat de CA niet heeft getracht een regeling tussen haar en haar (inmiddels) ex-echtgenoot tot stand te brengen. Verzoekster stelt dat de CA haar slechts voor de keuze heeft gesteld om de kinderen vrijwillig naar de VS te laten terugkeren, bij gebreke waarvan een gerechtelijke procedure zou worden gestart. Om die reden heeft zij de CA niet als intermediair, doch slechts als belangenbehartiger van haar (inmiddels) ex-echtgenoot ervaren.

2. De staatssecretaris van Justitie achtte deze klacht van verzoekster niet gegrond. De staatssecretaris gaf aan van oordeel te zijn dat de CA haar taken overeenkomstig de bedoelingen van het verdrag en de uitvoeringswet had uitgeoefend. De CA heeft eerst het ontvangen verzoek tot teruggeleiding getoetst. Vervolgens is verzoekster bij aangetekend schrijven van 16 februari 1999 verzocht vrijwillig mee te werken aan de terugkeer van de

kinderen. Verder hebben er enige telefoongesprekken tussen verzoekster en de behandelend ambtenaar van de CA plaatsgevonden waarbij onder meer is gesproken over de voorwaarden waaronder verzoekster naar de VS wilde terugkeren. De CA heeft daarover ook meerdere malen contact gehad met de advocaat van de vader. Volgens de staatssecretaris is de CA hiermee dus wel degelijk als intermediair tussen partijen opgetreden.

3. In een nadere reactie laat de minister van Justitie de Nationale ombudsman nog weten dat de CA, als uitloeijsel van de grotere belangstelling op elk rechtsgebied sinds de laatste jaren voor de mogelijkheden van mediation en andere vormen van alternatieve conflictoplossing, inmiddels de aangetekende brief inhoudelijk had aangepast, in die zin dat de keuze voor een minnelijke regeling tussen de ouders meer gedetailleerd wordt beschreven en aangegeven op welke wijze de CA bij het bereiken hiervan behulpzaam kan zijn. Volgens de minister wilde dit echter niet zeggen dat de inhoud van de voorgaande brieven (waaronder de brief van 16 februari 1999 aan verzoekster) onvoldoende duidelijk was. Immers, verzoekster was er in de brief van 16 februari 1999 ook op gewezen dat een oplossing in der minne de voorkeur verdiende boven een rechterlijk bevel.

4. De Nationale ombudsman zal de klacht van verzoekster op dit punt op twee onderdelen beoordelen. Ten eerste zal de Nationale ombudsman de inhoud van de aangetekende brief van 16 februari 1999 beoordelen. Vervolgens zal hij een oordeel geven over de vervolgstappen die de CA in deze zaak heeft genomen.

Ten aanzien van de inhoud van de brief van 16 februari 1999

5. 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 2.). 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 3.).

6. Artikel 10 van de Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen (verder: 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 zeerste is gewenst dat eerst wordt geprobeerd of er niet een op 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 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 heeft kunnen komen, kan men volgens de MvT spreken van miskennen van het voorschrift in het eerste lid van artikel 10 (zie Achtergrond, onder 5.).

7. In het Protocol Internationale Kinderontvoering (hierna: het Protocol) (dat overigens eerst na onderhavige gedraging in werking is getreden), waarin de werkwijze van de CA wordt beschreven, 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 6.).

8. De Nationale ombudsman heeft tevens kennis genomen van het antwoord van de minister van Justitie op vragen van leden van de Tweede Kamer over de werkwijze van de CA van 2 oktober 2000 (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 intermediërende fase uitgespeeld. Indien de 'ontvoerende' ouder aangeeft niet tot vrijwillige medewerking te zullen overgaan, zal de CA de intermediërende 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.

9. Ten slotte is van belang dat een bestuursorgaan burgers in beginsel uit een oogpunt van actieve informatieverstrekking informeert omtrent de openstaande (wettelijke) mogelijkheden. Zij dient daarbij voor ogen te houden dat de belangen die voor de 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.

10. Ten aanzien van de brief van 16 februari 1999 acht de Nationale ombudsman het volgende van belang. Allereerst volgt hij de staatssecretaris niet in zijn standpunt dat

verzoekster in voormelde brief uitdrukkelijk is geweest op een oplossing in der minne met de vader. Zoals de Nationale ombudsman reeds in een eerder rapport op dit punt overwoog (rapport 2003/169, zie Achtergrond, onder 14.) is hij - 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.

De Nationale ombudsman overweegt hierbij voorts 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. De CA dient in dat kader samen te werken met andere Centrale autoriteiten om de onmiddellijke terugkeer van het kind te verzekeren. 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.

11. Hoewel de minister ook tijdens dit onderzoek van de Nationale ombudsman heeft aangegeven dat door de veranderde tijdgeest de mogelijkheid van een schikking in der minne meer in de belangstelling is komen te staan om welke reden nu duidelijker in de aangetekende brief wordt aangegeven welke mogelijkheden de voorkeur verdienen en welke positie de CA ten aanzien daarvan kan innemen, meent de Nationale ombudsman desondanks ook nu 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 ook in deze zaak 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 eventuele voorstellen om tot overeenstemming te komen kon voorleggen aan de verzoekende ouder. Nu de moeder ook in deze zaak niet expliciet op die mogelijkheid is geweest, 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 ook in dit geval heeft nagelaten.

12. Gelet op het vorenstaande komt de Nationale ombudsman dus ook in deze zaak tot het oordeel dat de CA in de aangetekende brief van 16 februari 1999 aan verzoekster niet kon volstaan met een verwijzing naar de vrijwillige terugkeer, maar expliciet had dienen te vermelden dat een vrijwillige terugkeer òf een schikking in der minne de voorkeur

verdiende boven een gerechtelijke procedure ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding. Zoals reeds hiervoor onder 1.9 genoemd, acht de Nationale ombudsman het verder van belang dat de overheid burgers in zaken als deze volledig informeert. De CA had verzoekster dan ook van deze laatstgenoemde mogelijkheid op de hoogte dienen te stellen.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Overigens heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis genomen van de huidige werkwijze van de Centrale autoriteit 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.

Ten aanzien van de vervolgstappen die de CA in deze zaak heeft genomen

13. Ten aanzien van de grief van verzoekster dat de CA niet actief heeft getracht om een oplossing tussen haar en haar echtgenoot te bereiken en daarmee voorbij is gegaan aan het belang van de kinderen, is van belang of de CA naast de hiervoor besproken verwijzing in de aangetekende brief actieve bemiddeling tussen partijen had dienen aan te bieden. Gelet op hetgeen de Nationale ombudsman hierover heeft geoordeeld in rapport 2003/169 van 12 juni 2003 (zie Achtergrond, onder 14.), is de Nationale ombudsman van oordeel dat de CA op dit punt juist heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt in zoverre behoorlijk.

14. Ten aanzien van de klacht van verzoekster dat de CA zich van meet af aan als belangenbehartiger van haar (inmiddels) ex-echtgenoot heeft opgesteld, stelt de Nationale ombudsman 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. Uit het Haagse verdrag en de Uitvoeringswet vloeit voort dat de CA naar aanleiding van een verzoek tot teruggeleiding optreedt namens de verzoekende ouder.

Een en ander neemt echter niet weg dat tijdens de fase waarin gepoogd wordt een minnelijke schikking tot stand te brengen de CA zich dient op te stellen als tussenpersoon. Daarbij is het van belang dat de CA zich niet inlaat met de concrete inhoud van de tussen de ouders te bereiken oplossing. Zij dient er immers steeds rekening mee te houden dat zij in het vervolg van de procedure namens de verzoekende ouder als diens gemachtigde in rechte moet optreden. Dit betekent dat de taak van de CA erin is gelegen om de reactie van (in dit geval) de moeder voor commentaar voor te leggen aan de vader. Afhankelijk van de reactie van beide ouders, zal deze uitwisseling van gegevens meerdere malen

plaats kunnen vinden.

Tijdens het onderzoek in deze zaak is gebleken dat de CA zich althans in de eerste fase van de procedure en met name in haar eerste faxbericht van 18 maart 1999 aan de Amerikaanse CA als intermediair heeft opgesteld en de opmerkingen van de moeder naar aanleiding van het verzoek van de vader zo volledig mogelijk heeft weergegeven. Niet gesteld kan dan ook worden dat de CA zich van meet af aan als belangenbehartiger van de vader heeft opgesteld.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Ten aanzien van de mate waarin en de wijze waarop de CA contact met verzoekster heeft onderhouden aangaande de door haar ex-echtgenoot in gang gezette gerechtelijke procedure in de VS strekkende tot de onmiddellijke voorlopige toevertrouwing van de kinderen aan hem.

1. Na terugkeer in de VS werden er door de vader twee verschillende procedures in gang gezet. Enerzijds verzocht de vader de rechter in Amerika om de kinderen als noodmaatregel tijdelijk aan hem toe te vertrouwen (verder ook te noemen: de toevertrouwingsprocedure); anderzijds zond de vader een verzoek tot teruggeleiding van de kinderen naar de CA in Nederland (verder ook te noemen: de teruggeleidingsprocedure).

2. Verzoekster is nu van mening dat de CA zich ten onrechte heeft bemoeid met de door haar ex-echtgenoot in de VS gestarte toevertrouwingsprocedure. Verzoekster merkt in dit verband onder meer op dat de CA de oproep voor de zitting in de VS uit eigen beweging heeft opgevraagd en naar haar heeft gefaxt en haar verder bleef bellen om haar over te halen om met de kinderen naar de hoorzitting in de VS te gaan.

3. In reactie op deze klacht liet de minister van Justitie de Nationale ombudsman weten dat de CA geen bevoegdheid heeft in gezagsprocedures. De beschikking van de Amerikaanse rechter waarbij de kinderen met onmiddellijke ingang voorlopig aan de vader waren toevertrouwd was echter wel gevoegd bij het verzoek tot teruggeleiding. Daaruit bleek het de CA dat verzoekster was opgeroepen om voor de Amerikaans rechter te verschijnen teneinde te worden gehoord over deze kwestie. Nadat het de CA uit telefonisch contact met verzoekster duidelijk was geworden dat zij de oproep voor de vervolgzitting niet had ontvangen, heeft betrokken ambtenaar mevrouw X deze op verzoek van verzoekster opgevraagd en aan haar toegezonden. Daarnaast heeft X getracht de problemen die voor verzoekster rond het verschijnen ter zitting waren gerezen, op te lossen. Hiermee heeft de CA niet onjuist gehandeld omdat zij zich niet inhoudelijk met de gezagsprocedure heeft beziggehouden, aldus de minister. Bovendien, zo merkte de minister op, geldt in het geval de kinderen in het kader van de gezagsprocedure terugkeren naar de VS wel dat daarmee tevens het doel van de teruggeleidingsprocedure is bereikt. Dit verklaart en rechtvaardigt

volgens de minister het feit dat de CA zich op de hoogte stelt van de ontwikkelingen in een gezagsprocedure.

4. Ten aanzien van de bemoeienis van de CA in de toevertrouwingsprocedure, overweegt de Nationale ombudsman vooreerst het volgende.

De taken van de Centrale autoriteit worden beperkt en genormeerd in de ter zake geldende wetgeving en de daarop gestoelde nadere regeling. Het Haagse verdrag maakt duidelijk dat het slechts ziet op de directe ongedaanmaking van kinderontvoering en niet op de toekenning of wijziging van het gezagsrecht. Het verdrag bepaalt daartoe uitdrukkelijk dat gezagskwesties behoren tot de competentie van de gerechtelijke autoriteiten. Op grond van het Haagse verdrag is voor de CA in een gezagsprocedure dus geen enkele rol of taak weggelegd. De minister van Justitie heeft dit in zijn reactie van 1 augustus 2001 ook erkend. Wel acht de Nationale ombudsman het begrijpelijk dat de CA zich op de hoogte stelt van de ontwikkelingen in een buitenlandse familierechtelijke procedure omdat deze van invloed kunnen zijn op de terugleidingsprocedure.

5. De Nationale ombudsman heeft in dit verband ook kennis genomen van de brief van de minister van Justitie van 9 oktober 2000 aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie (zie Achtergrond, onder 11.) waarin hij aangeeft dat indien een ontvoerende ouder zich naar aanleiding van de aangetekende brief tot de CA wendt voor informatie, de verlangde inlichtingen (ook over de inhoud en de werking van het Verdrag, doch ook betreffende het Nederlandse en buitenlandse familierecht) onpartijdig en onbevooroordeeld worden verstrekt. Betrokkene wordt wel aangeraden om zich tot een advocaat te wenden, daar die zich exclusief aan de behartiging van zijn belangen kan wijden. De CA tracht op deze wijze mogelijke verwarring bij betrokkene te voorkomen wanneer zijzelf in een later stadium geroepen is als gemachtigde voor de verzoekende ouder op te treden.

6. Uiteraard getuigt het van een hulpvaardige opstelling dat de CA, in gevallen waarin zij reeds contact heeft met personen in het kader van terugleidingsprocedures, deze personen ook te woord staat indien zij vragen hebben over het Nederlandse en buitenlandse familierecht. De CA dient hiermee echter terughoudend en behoedzaam om te gaan omdat zij niet in alle gevallen over de benodigde deskundigheid op dit terrein zal beschikken, zij niet altijd volledig geïnformeerd zal zijn en mededelingen van een bestuursorgaan op dit punt met zich mee kunnen brengen dat verwachtingen worden gewekt. Het is dan ook van belang dat de CA gedurende die gesprekken expliciet en zo nodig steeds opnieuw aangeeft dat voor haar in dergelijke procedures geen enkele taak is weggelegd en zij daarop dus geen enkele invloed kan uitoefenen. Om die reden is het raadzaam dat de CA een voorbehoud maakt bij de informatie die zij over dergelijke procedures verstrekt. Bovendien is het van belang dat de CA verzoekers er consequent op wijst dat zij zich voor advies beter tot een rechtsbijstandverlener kunnen wenden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in het geval de CA zich bij het verlenen van

advies en het verstrekken van inlichtingen op dit punt terughoudend opstelt, de noodzaak voor mensen om zich daadwerkelijk tot een advocaat te wenden, toeneemt. Bovendien voorkomt de CA hiermee dat onduidelijkheid ontstaat omtrent de positie die de CA in dergelijke gevallen inneemt.

Wanneer eenmaal overeenkomstig artikel 2:1 Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 15.) de aangezochte ouder zich door een gemachtigde laat vertegenwoordigen dan dienen, ook volgens de wetsgeschiedenis, de contacten van het bestuursorgaan met de aangezochte ouder in beginsel via de gemachtigde te verlopen.

7. Tijdens het onderzoek in deze zaak is gebleken dat betrokken ambtenaar X verzoekster niet slechts haar mening heeft gegeven of informatie heeft verstrekt over het verloop van de toevertrouwingsprocedure in de VS, doch ook met de advocaat van de vader over de voorwaarden heeft onderhandeld waaronder verzoekster eventueel voor de *hoorzitting* naar de VS zou willen terugkeren. Zo heeft X onder meer getracht een regeling te treffen voor de vergoeding van de reis- en verblijfkosten alsmede voor de kosten van rechtsbijstand. Ook merkte X in haar faxbericht van 29 maart 1999 aan de Amerikaanse advocaat van de vader op, dat zij de eisen en wensen van verzoekster op dit punt redelijk achtte en dat de vader verzoekster, vooruitlopend op de verdeling van de huwelijksgemeenschap, wel het benodigde geld kon verstrekken. Verder is gebleken dat X, al dan niet op verzoek van verzoekster, de oproep voor de tweede hoorzitting heeft opgevraagd in de VS en naar verzoekster heeft gefaxt. Deze stukken maakten op dat moment nog geen deel uit van het teruggeleidingsdossier en had de CA dan ook nog niet in haar bezit.

8. De CA heeft in dit geval dus getracht de praktische problemen van verzoekster om voor de hoorzitting naar de VS terug te keren, op te lossen. Met deze handelwijze heeft de CA zich daadwerkelijk op het terrein van een rechtshulpverlener begeven. Verder mag het niet zo zijn dat de CA in zaken waarin voor haar geen taak is weggelegd, zij desondanks haar bevoegdheid aanwendt om op die manier het doel van een teruggeleidingsprocedure, te weten de onmiddellijke terugkeer van de kinderen, te bewerkstelligen. Zeker niet in gevallen zoals de onderhavige waarin het duidelijk was dat verzoekster slechts voor de hoorzitting wenste terug te keren naar de VS. De CA had verzoekster dan ook duidelijk moeten maken dat de terugkeer van de kinderen niet alleen verlangd werd voor de duur van de hoorzitting doch voor de gehele periode waarin nog niet definitief was beslist over het ouderlijk gezag. De wijze waarop de CA zich in deze zaak heeft bemoeid met de gezagsprocedure was dan ook onjuist en onzorgvuldig. Dit klemt te meer nu het de CA, op grond van de door L. op dit punt verstrekte inlichtingen alsmede gelet op het telefonisch contact dat reeds in maart 1999 had plaatsgevonden tussen X en verzoeksters advocaat, bekend had moeten zijn dat verzoekster een advocaat had. De contacten met verzoekster hadden dan ook in beginsel via deze advocaat dienen te verlopen. Indien de CA eraan twijfelde of deze advocaat nog steeds voor verzoekster optrad, had het op de weg van de CA gelegen daarnaar navraag te doen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klacht dat de CA verzoekster onjuiste, dan wel onvolledige, informatie heeft verstrekt over (onder meer de gevolgen) van de door haar ex-echtgenoot in gang gezette gerechtelijke procedure in de VS strekkende tot de voorlopige toevertrouwing van de kinderen aan hem.

1. Verzoekster stelt dat betrokken ambtenaar mevrouw X ten onrechte heeft gezegd dat zij de kinderen voor de hoorzitting mee moest nemen naar de VS. Verzoekster is van mening dat X met dit advies heeft geprobeerd de vrijwillige terugkeer van de kinderen naar de VS te bewerkstelligen. Bovendien hangt verzoekster, door dit advies van X, bij terugkeer naar de VS thans een gevangenisstraf van zeveneneenhalf jaar boven haar hoofd, aldus verzoekster. Daarnaast zou X hebben beweerd dat de zitting zou gaan over de vraag wie van beide ouders belast diende te worden met de voogdij over de kinderen terwijl volgens verzoekster slechts de ontvoering ter sprake is gekomen.

2. De staatssecretaris liet in reactie op deze klacht weten dat verzoekster, ondanks de Amerikaanse beschikking op dit punt, meende dat zij niet gehouden was om de kinderen te laten terugkeren naar de VS. X heeft haar gezegd dat dit wel moest. X heeft dit nog expliciet nagevraagd bij de Amerikaanse advocaat van de vader. Dit advies van X was juist, aldus de staatssecretaris. Verder heeft X verzoekster erop gewezen dat indien verzoekster niet ter zitting zou verschijnen, de kans groot zou zijn dat de rechter geheel buiten haar om een beslissing zou nemen die in het voordeel van haar echtgenoot zou kunnen uitwerken.

3. De "Amended Order to show cause" van 28 januari 1999 (zie Achtergrond, onder 12.) is op 16 februari 1999 aan verzoekster betekend. De "Amended Order to show cause" van 23 februari 1999 (zie Achtergrond, onder 13.) is op 25 maart 1999 door X aan de zus van verzoekster gefaxt. Gelet op het feit dat verzoekster op dit punt niet heeft betwist dat zij deze oproepen heeft ontvangen, kan ervan worden uitgegaan dat verzoekster kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van deze oproepen. Omdat verzoekster enige jaren in de VS heeft gewoond, gaat de Nationale ombudsman er verder vanuit dat verzoekster de Engelse taal in voldoende mate beheerst om de inhoud daarvan ook daadwerkelijk te kunnen begrijpen.

4. Gelet hierop is de Nationale ombudsman van oordeel dat verzoekster niet alleen had kunnen weten dat zij werd opgeroepen om voor de Amerikaanse rechter te verschijnen om te worden gehoord op het verzoek van haar man om de kinderen onmiddellijk tijdelijk aan hem toe te vertrouwen, maar ook dat de rechter dit verzoek reeds op voorhand aan haar echtgenoot had toegewezen. Hieruit had verzoekster kunnen afleiden dat de kinderen in het kader van de gezagsprocedure terug moesten naar de VS. Hoewel in eerste instantie wellicht onduidelijkheid bestond over de vraag of de kinderen ook ter zitting moesten verschijnen, heeft de advocaat van de man mevrouw X op enig moment duidelijk laten

weten dat de terugkeer van de kinderen werd verlangd op grond van een uitspraak van de Amerikaanse rechter.

5. Nu de CA geen enkele rol toekomt in de gezagsprocedure, had mevrouw X moeten volstaan met het weergeven van deze informatie, en zich uitdrukkelijk moeten onthouden van een standpunt ter zake. Het was mevrouw X bekend, dat verzoekster van meet af aan heeft bestreden dat er sprake was van ongeoorloofde achterhouding van de kinderen. Voorzover de fase van het bereiken van een minnelijke schikking niet reeds lang voorbij was, kan het behulpzaam zijn bij een terugkeer in het kader van een gezagsprocedure toch moeilijk als het bereiken van een minnelijke schikking worden aangemerkt, nu de terugkeer van de kinderen in het kader van de gezagsprocedure vooruitloopt op een eventueel gerechtelijk bevel tot teruggeleiding. De CA restte dan ook geen andere mogelijkheid dan een verzoekschrift ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding bij de rechtbank in te dienen.

Met verwijzing naar het feit dat de CA geen rol toekomt in gezagsprocedures, had mevrouw X zich dan ook moeten onthouden van een advies inzake de gehoudenheid van verzoekster om de kinderen in dat verband te laten terugkeren naar de VS. In het geval de inhoud en/of strekking van de gerechtelijke oproepen in het kader van de gezagsprocedure en/of de gevolgen van het geen gevolg geven hieraan verzoekster niet (voldoende) duidelijk waren, had de CA verzoekster voor advies op dit punt moeten verwijzen naar haar rechtsbijstandverlener.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

6. Ook als is de Nationale ombudsman van oordeel dat de CA zich van een advies in het kader van de gezagsprocedure had moeten onthouden, niet kan worden gezegd dat met betrekking tot de door de CA gegeven informatie over de gezagsprocedure het de CA kan worden verweten dat verzoekster zich met het achterlaten van de kinderen schuldig heeft gemaakt aan 'contempt of court' en haar hierdoor bij terugkeer naar de VS wellicht een gevangenisstraf van zeveneneenhalf jaar boven het hoofd hangt.

7. Ook de bewering van X dat ter zitting de vraag aan de orde zou komen aan wie van beide ouders de kinderen zouden worden toevertrouwd is, gelet op de inhoud van de gerechtelijke stukken, begrijpelijk en niet onjuist te noemen. Dat bij verzoekster ter zitting uiteindelijk de indruk is ontstaan dat de rechter slechts geïnteresseerd was in de verblijfplaats van de kinderen, doet hieraan niet af.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

IV. Ten aanzien van de klacht dat de CA op ontoelaatbare wijze heeft getracht de ouders van verzoekster te bewegen de kinderen af te geven.

1. Verzoekster klaagt er daarnaast over dat de CA (bij monde van mevrouw X) haar ouders op 12 april 1999 telefonisch heeft verzocht de kinderen over te dragen aan de politie te Oosterhout waarna verzoekster haar paspoort terug zou krijgen en naar Nederland zou kunnen terugkeren.

2. De minister van Justitie liet in zijn reactie van 28 maart 2002 aan de Nationale ombudsman weten dat tijdens het telefoongesprek dat X op 12 april 1999 met verzoeksters ouders had, in het geheel niet is gesproken over de feitelijke terugkeer van de kinderen naar Amerika. Verder gaf de minister aan dat er door X geen enkele druk op de grootouders is uitgeoefend. De minister van Justitie acht de klacht ongegrond.

3. Verzoekster heeft, geconfronteerd met de lezing van de minister, volhard in haar standpunt alsmede een schriftelijke verklaring van haar ouders overgelegd.

4. De lezing van verzoekster (en haar ouders) staat tegenover die van de minister. Een notitie van het telefoongesprek dat X op 12 april 1999 met de ouders van verzoekster heeft gevoerd, ontbreekt. Achteraf bezien kan dan ook niet meer eenduidig worden bepaald wat er precies is gezegd tijdens het gesprek en hoe de toonzetting was. Gelet op het feit dat er ook geen feiten of omstandigheden voorhanden zijn op grond waarvan de ene lezing aannemelijker moet worden geacht dan de andere, onthoudt de Nationale ombudsman zich op dit punt van een oordeel.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale autoriteit, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Justitie, is gegrond behalve ten aanzien van de klacht dat de Centrale autoriteit niet actief heeft getracht om een oplossing tussen verzoekster en haar echtgenoot te bereiken, de klacht dat de Centrale autoriteit zich van meet af aan als belangenbehartiger van haar echtgenoot heeft opgesteld, de klacht dat door toedoen van de Centrale autoriteit verzoekster een gevangenisstraf van zeveneneenhalf jaar boven het hoofd hangt en de klacht dat de Centrale autoriteit heeft beweerd dat de door haar echtgenoot in gang gezette gerechtelijke procedure zou gaan over de gezagstoedeling: op die punten is de klacht niet gegrond.

Ten aanzien van de klacht dat de Centrale autoriteit op ontoelaatbare wijze heeft getracht de ouders van verzoekster te bewegen de kinderen af te geven, onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van de huidige werkwijze van de Centrale autoriteit, zoals hiervóór omschreven onder I.12., wat betreft de inhoud van de aangetekende brief aan de 'ontvoerende' ouder.

Onderzoek

Op 15 augustus 2001 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw H. te Oosterhout, ingediend door de heer mr. J.A.M. Schoenmakers, advocaat te Breda, met een klacht over een gedraging van de Centrale autoriteit. Verzoekster had zich al eerder, bij brief van 6 oktober 1999, tot de Nationale ombudsman gewend. Op dat moment was er echter nog een procedure aanhangig bij de Hoge Raad om welke reden de Nationale ombudsman verzoekster berichtte vooralsnog geen onderzoek in te stellen naar haar klacht. Nadat de Hoge Raad op 14 juli 2000 arrest had gewezen, verzocht verzoekster de Nationale ombudsman wederom om een onderzoek naar haar klacht in te stellen. Het verzoekschrift voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste, zoals neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman (zie Achtergrond, onder 1.) zodat de klacht ook op dat moment nog niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van de brief van verzoeksters gemachtigde, die op 15 augustus 2001 door de Nationale ombudsman werd ontvangen, en naar aanleiding van enige aanvullende informatie, verstrekt op verzoek van de Nationale ombudsman, werd naar de gedraging van de Centrale autoriteit alsnog een onderzoek ingesteld. De gedraging wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie.

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. Daarnaast werd een bij het optreden betrokken ambtenaar de gelegenheid geboden om te reageren op de klacht. Deze maakte van die gelegenheid geen gebruik. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De gemachtigde van verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 23 november 1984 is verzoekster te Oosterhout met de heer F. gehuwd. Kort daarna, in 1985, zijn zij naar de Verenigde Staten van Amerika (VS) geëmigreerd. Uit dit huwelijk zijn drie kinderen geboren, k1, k2 en k3. Op 16 december 1998 kwam het gezin naar Nederland voor een familiebezoek. Afsgesproken was dat het gezin op 3 januari 1999

gezamenlijk naar de VS zou terugkeren. Verzoekster gaf haar echtgenoot op 2 januari 1999 echter te kennen dat zij van hem wilde scheiden. F. keerde daarop alleen terug naar de VS.

2. Op 30 januari 1999 bereikte de Nederlandse Centrale autoriteit, 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 (verder ook te noemen: CA), een verzoek van de vader om de kinderen naar de VS te laten terugkeren.

3. Bij brief van 16 februari 1999 schreef de CA aan verzoekster onder meer het volgende:

"Namens de heer F. te Millerton (New York ...) ontving de Centrale autoriteit door tussenkomst van haar Amerikaanse zuster-autoriteit het verzoek tot terugleiding naar de plaats van hun gewone verblijf van uw beider minderjarige kinderen: k1, k2 en k3 (...), allen geboren te Sharon (Connecticut) (...).

Het verzoek is gebaseerd op het Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (...). Dit verdrag heeft tot doel de onmiddellijke terugkeer naar hun gewone verblijfplaats te verzekeren van minderjarige kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht naar, of worden achter gehouden in het buitenland. Zowel Nederland als de Verenigde Staten van Amerika zijn partij bij het verdrag. In de verdragstaten zijn de Centrale autoriteiten belast met de uitvoering van de bepalingen van het verdrag.

Blijkens de stukken tot staving van het verzoek kwam u op of omstreeks 16 december 1998 met uw gehele gezin voor een familiebezoek naar Oosterhout. Op 3 januari 1999 zouden allen weer naar huis vertrekken, zo was tussen u en de vader afgesproken. In strijd met deze afspraak zou u de vader op 2 januari 1999 geheel onverwacht te kennen hebben gegeven dat u niet mee terug wenste te gaan en zou verhinderen dat de kinderen naar Millerton zouden terugkeren. U zou ze achterhouden in Nederland. De vader kon u niet op andere gedachten brengen en is ten einde raad alleen vertrokken. Tot op heden zou u de kinderen niet hebben laten terugkeren.

Uitgaande van deze feitenbeschrijving moet uw handelen worden aangemerkt als strijdig met het gezagsrecht over de kinderen. Immers u heeft met de vader gezamenlijk het ouderlijk gezag, hetgeen meebrengt dat dat gezag in het belang van de kinderen in onderlinge overeenstemming tussen u beiden moet worden uitgeoefend. Het recht over de verblijfplaats van de kinderen te beslissen vormt een belangrijk onderdeel van dat gezag. Nu u de kinderen zonder de toestemming van de vader heeft achtergehouden en ter zake eenzijdig heeft beslist heeft u zodoende inbreuk gemaakt op het gezagsrecht van de vader. Bovendien is deze sinds 3 januari 1999 verstoken van het dagelijks contact en de omgang met zijn kinderen, hetgeen een verdere inbreuk op zijn recht vormt.

Gegeven de inbreuk op het gezagsrecht moet de achterhouding van de kinderen als ongeoorloofd in de zin van het verdrag worden beschouwd. De kinderen dienen daarom gelet op het doel van het verdrag onmiddellijk te worden teruggebracht naar de staat van hun gewone verblijf. Als zodanig valt aan te merken de staat waar zij woonden vóór hun ongeoorloofde overbrenging of achterhouding. In het geval van uw kinderen is de gewone verblijfplaats dus de Verenigde Staten van Amerika. Zij zijn daar geboren en getogen; ze hebben er hun gehele leven gewoond en ze hebben hierdoor (mede) de Amerikaanse nationaliteit. U wordt daarom dringend verzocht ervoor te zorgen dat de kinderen terugkeren naar de Verenigde Staten van Amerika.

Indien u niet bereid bent vrijwillig mee te werken aan de terugkeer, is de Centrale autoriteit volgens het verdrag verplicht voor de rechter in Nederland een procedure te beginnen die gericht is op de gedwongen terugkeer. In uw geval zal dan de arrondissementsrechtbank te Breda om een bevel tot teruggeleiding worden verzocht. Op grond van het verdrag en de Nederlandse uitvoeringswet daarvan is de Centrale autoriteit bevoegd bij deze procedure als gemachtigde van de vader op te treden. Indien het tot een procedure komt, zal de rechtbank u oproepen om bij de behandeling van het verzoek aanwezig te zijn. Mogelijk zal daar ook de vader verschijnen.

Zonder te veel op een procedure voor de rechtbank te willen vooruit lopen, wordt nog onder uw aandacht gebracht dat deze alleen gericht is op de terugkeer van de minderjarigen naar de staat van hun gewone verblijf. Het gaat daarbij dus niet om de vraag hoe in de toekomst de uitoefening van het gezag over uw kinderen geregeld zal worden, waar zij zullen verblijven of welke omgangsregeling er dient te worden vastgesteld. Dergelijke vragen zullen beslist dienen te worden door de Amerikaanse rechter die als rechter van het gewone verblijf volgens de verdragsluitende Staten het beste in staat is rekening te houden met de belangen van uw kinderen.

Naar de mening van de Centrale autoriteit heeft een vrijwillige terugkeer de voorkeur boven een door de rechter bevolen gedwongen terugkeer. U kunt tot uiterlijk 5 maart 1999 laten weten of u bereid bent mee te werken aan de vrijwillige terugkeer.

Indien u naar aanleiding van het voorgaande vragen heeft dan kunt u zich wenden tot de hierboven vermelde contactpersoon. U kunt uiteraard ook een advocaat raadplegen."

4. Op 16 februari 1999 werd aan verzoekster tevens een oproep van de rechtbank (Family Court) te New York betekend. Verzoekster werd daarin opgeroepen om op 4 maart 1999 voor de rechter te New York te verschijnen teneinde te worden gehoord op het verzoek van haar echtgenoot om de kinderen voorlopig aan hem toe te vertrouwen.

5. Naar aanleiding van de brief van de CA nam verzoekster op 1 maart 1999 telefonisch contact op met de behandelend medewerkster van de CA, mevrouw X. Tijdens dit telefoongesprek deelde verzoekster mevrouw X onder andere mee dat haar echtgenoot

wel degelijk had ingestemd met het verblijf van de kinderen in Nederland. Haar ouders konden hiervan desnoods getuigen, aldus verzoekster.

6. Op 2 maart 1999 vernam verzoekster telefonisch van een medewerker van de rechtbank te New York dat de geplande zitting van 4 maart 1999 geen doorgang zou vinden omdat de oproep daartoe te laat aan haar was betekend.

7. Vervolgens hebben er onder meer op 5 maart 1999, 15 maart 1999 en 29 maart 1999 telefoongesprekken tussen verzoekster en mevrouw X van de CA plaatsgevonden.

8. De CA zond de Amerikaanse CA op 18 maart 1999 een faxbericht met de volgende inhoud:

The mother, Mrs H., has been requested by the Central authority by registered letter to co-operate voluntarily in the return of the children. In response to this letter she let know in two telephone conversations on or about March 1 en 15, 1999, that she is ready to go back and appear in court to show cause as ordered by the Order of January 28, 1999 of the Family Court, County of Dutchess in Poughkeepsie, New York, (...). However, she has no money to buy a plane ticket nor to provide herself legal counsel, because Mr F. refuses to give her the necessary money. The couple has common accounts and Mr F. in the beginning of January 1999 took all the money off and barred the accounts. When Mrs. F. asked by phone to give her some money in order that she can come to the court, he refused.

Mrs. F. gave further the following explanation, her version of the facts of the application.

In her eyes the marriage between her and the father was over. She was very isolated in Middleton, as the father worked always - it was no exception when he came home at 05:00 a.m. He was sort of workaholic. The family lived rather far away from a village so the mother was all alone. The couple had agreed between each other that they would establish themselves in the Netherlands. The father would start there a new business with a friend of his. The plans were so far underway that the family was on the waiting list for a house in Oosterhout. The mother and the children are now living in this house. So since some time they have a place of their own.

Given the described situation the father and mother discussed the question of divorce before leaving for the Netherlands on December 28, 1998. They reached the conclusion that a divorce was unescapable, but they did not yet discuss particulars. They planned indeed to go back to New York with the whole family. But once in the Netherlands the mother saw no other possibility than to stay there with the children. She was in principle not unwilling to take the necessary measures, such as divorce and the regulations on the custody over the children and the visitation rights, in the United States. She simply did not know how to organize all this. She had never anything to do with lawyers etc.

When she discussed her decision not to return with the father during their stay in the Netherlands, he agreed that she remain in the Netherlands with the children. They even agreed on visitation rights for the father. He would come to the Netherlands every month to meet the children. The mother would give her house for the meeting, and her parents were also prepared to offer their house if need be. The grandparents can testify that the agreement between the father and the mother on access rights was reached. Their testimony under oath before a notary public is annexed (translation in English will come within some days).

The mother has absolutely no objections against contacts between the father and the children. Indeed already now the father and the children talk to each other on the phone every week. The father does promises to the children as to send their toys and their bikes to Oosterhout. However, up till now he did not actually send the things. Even still now the mother agrees that the father comes and visit the children in the Netherlands. After being taken in surprise with the application for the return however, she sticks to supervised contacts in the Netherlands.

When the father left on January 4, 1999 he took all the return tickets with him, as well as the keys of their home in Middleton and the creditcards of the mother. Once back in the United States he filed the application for the return of the children. The mother is of the opinion that the children were not wrongfully retained in the Netherlands as the father agreed that they were allowed to stay here. Moreover the planning was that the family would live in the Netherlands in the future.

The Dutch Central authority would like to receive more information about the conduct of the father. Now that he is prohibiting the mother from coming back for the Court hearings, and that he refuses her any money, how can she act otherwise than to stay in the Netherlands where she now receives a social subvention. The children go to school and are doing fine. They understand sufficiently the Dutch language to live here."

9. Verzoekster zond de CA op 20 maart 1999 een beëdigde verklaring van haar ouders toe. Die verklaring luidde als volgt:

"Heden, achttien maart negentienhonderd negenennegentig, verschenen voor mij, mr. R., kandidaat-notaris (...) hierna te noemen: notaris, als plaatsvervanger van de met verlof afwezig zijnde mr. J., notaris ter standplaats Oosterhout:

1. de heer Hv (...)

2. mevrouw Hm (...)

Ten dienste van het proces van de heer F., (...) wonende (...) United States of America, tegen mevrouw H., (...), gehuwd, verklaarden de comparanten letterlijk als volgt:

Op twee januari negentienhonderd negenennegentig heeft er bij ons thuis een gesprek plaatsgehad tussen onze dochter, haar echtgenoot en onszelf. Onze dochter deelde ons mee dat zij en haar echtgenoot in onderling overleg hadden besloten om te gaan scheiden en dat zij niet met haar echtgenoot zou terugkeren naar de Verenigde Staten van Amerika maar in Nederland zou achterblijven met de kinderen geboren uit hun huwelijk.

In gemeld gesprek is ook gesproken over een (bezoek)regeling met betrekking tot onze kleinkinderen. De echtgenoot van onze dochter deelde mee dat hij voornemens was om één maal per maand naar Nederland te komen om de kinderen te bezoeken. Onze dochter bood hem aan om bij die gelegenheid in haar huis te verblijven zodat hij zoveel mogelijk tijd met de kinderen kon doorbrengen en deelde mee dat zij gedurende deze perioden wel bij ons of een ander familielid zou verblijven.

Wij hebben onze schoonzoon bovendien meegedeeld dat, als een verblijf in het huis van onze dochter niet mogelijk was, hij bij ons in ons huis kon verblijven gedurende de perioden die hij in Nederland op bezoek zou zijn.

Onze schoonzoon ging accoord met deze regeling en accepteerde ons aanbod. Tijdens het wegbrengen van onze schoonzoon naar Schiphol heeft hij ook nog tegen mij, comparant sub 1, gezegd dat hij voornemens was om zijn bedrijf in de Verenigde Staten van Amerika af te bouwen of te verkopen en dat het zijn bedoeling was om naar Nederland te verhuizen en zich zo dicht mogelijk bij de kinderen te vestigen.

In de maand januari is hij niet bij onze kleinkinderen op bezoek geweest maar er is wel telefonisch contact geweest tussen onze schoonzoon en onze kleinkinderen en voorzover wij weten is er ook nog herhaaldelijk telefonisch contact geweest tussen onze dochter en schoonzoon en is ook in die telefoongesprekken ons aanbod aan hem, om bij ons in huis te verblijven gedurende die perioden van verblijf in Nederland, gestand gedaan.

Vervolgens hebben de comparanten de waarheid van vorenstaande verklaring met ede bekrachtigd welke eed in handen van mij, notaris, is afgelegd.

De comparanten zijn mij, notaris, bekend."

10. De Amerikaanse advocaat van de echtgenoot van verzoekster, mevrouw mr. L., liet de CA bij brief van 26 maart 1999 onder meer het volgende weten:

"However, we would like to make one point very clear. Mr. F. is and has always been willing to pay to fly the respondent, H. and the minor children, from the Netherlands to the United States. However, H. must return to the United States with the children to answer charges in Dutchess County Family Court on or before April 12, 1999.

If she does not appear in Court with the children on that date, we will seek to have her held in contempt of court.

We are not interested in having Mrs. H. return without the children. If it is her position that she will return alone, then we will not provide the plane ticket and Mr. F. will continue to prosecute his Hague Application for the return of the children.

If we can enter into a stipulation that Mrs. H. will return to the United States with the children, we will immediately provide her with a plane ticket for herself and the children. In the alternative, we will provide her with a plane ticket to return to the United States and Mr. F. will fly to the Netherlands to escort the children back to the United States.

Please ask Mrs. H. to understand that this is a very serious matter and that Mr. F. intends to pursue every legal remedy available to him to assure the safe return of the children to the United States where the issue of custody may then be litigated. If Mrs. H. does not return to the United States on or before April 12, 1999 with the children, we will seek a contempt of court citation which carries a maximum jail penalty of up to 6 months.

Moreover, Mr. F. has not ruled out the possibility of seeking kidnapping charges.

We will now address the allegations set forth in your correspondence of March 8, 1999:

1. Mrs. H. states that "she has no money to buy a plane ticket, nor to provide herself legal counsel because Mr. F. refuses to give her the necessary money". This is false. Mrs. H. has never requested money for a plane ticket and has never indicated to Mr. F. that she would return to New York, until we received your letter of March 18. The only request for money Mr. F. ever received was a letter from an attorney W., dated February 2, 1999, a copy of which is annexed hereto. In that letter, the attorney stated: "Your wife, Mrs. H. has informed me about her intention to divorce you. In the mean time your wife wants a settlement about her financial situation and for your children. For now she has a payment from social security. That office asked me, if it is possible for you to make a contribution..."
2. Mrs. H. states that "Mr. F. in the beginning of January 1999 took all the money off and barred the accounts". Mr. F. would be perfectly within his legal rights to do so, since Mrs. H. has wrongfully retained the children in the Netherlands, and Mr. F. is under no obligation to fund her wrongful retention of the children and her possible flight to another location which would make it impossible for him to find the children.
3. Your letter further states "When Mrs. H. asked by phone to give her some money in order that she can come to court, he refused". Again, this is false. She never asked for money to come to Court. She asked for money to support the divorce claim (see attached letter).
4. Your letter states that "... the father worked always -- it was no exception when he came home at 5:00 a.m. He was sort of workaholic". This is false. Mr. F. was always home by 5:00 p.m. where he had the rest of the afternoon and evening to spend with the family. Moreover, he almost never worked on Saturdays. That is, he worked a perfectly normal

and routine Monday through Friday, 9:00 a.m. to 5:00 p.m. schedule. In any event, even if a husband does work extra hours, this does not justify the mother of the children in wrongfully retaining the children in another country.

5. Your letter further states that "Given the described situation the father and mother discussed the question of divorce before leaving for the Netherlands on December 28, 1998. They reached the conclusion that a divorce was (sic) unescapable, but they did not yet discuss particulars".

This is false. The parties never discussed a divorce, according to Mr. F.

6. Your letter further states that "When she discussed her decision not to return with the father during their stay in the Netherlands, he agreed that she remain in the Netherlands with the children". This is a falsehood and an outright lie. Mr. F. has made very clear that he never, ever agreed that the mother stay behind in the Netherlands with the children.

7. Your letter states "The father does promisses to the children as to send their toys and their bikes to Oosterhout. However, up till now he did not actually send the things". Mr. F. did send toys to the children. He did not send their bikes because of the difficulty in sending such large items overseas.

The affidavits made by Mrs. H.'s parents are, unfortunately, false. Mr. F. and his wife discussed her desire to stay in the Netherlands in English, a language which her parents barely understand. Dutch is Mr. F.'s second language and he would never discuss such an important issue in a language where he cannot express himself perfectly. Therefore, any information the parents have regarding the conversation is from their daughter. Mrs. H. falsely told them that Mr. F. agreed that she stay in the Netherlands with the children. He never so agreed.

Moreover, we are extremely concerned by the last paragraph in your letter in which you apparently adopt the facts as recited to you by the mother, who is wrongfully retaining the children. Mrs. H. is subject to a court order which is directing her to return with the children to the Dutchess County Family Court in New York, on or before April 12, 1999. We expect her to return with the children and will provide a plane ticket for her and the children to do so. If she fails to do so, we will seek a contempt citation and all legal remedies available to us. If she will not return to the United States with the children, then there will be no plane ticket forthcoming and Mr. F. will aggressively pursue his Hage Application for the return of the children under that Convention."

Als bijlage bij deze brief zond L. een afschrift van de brief van de advocaat van verzoekster van 2 februari 1999 mee.

11. In reactie op de brief van 26 maart 1999, berichtte de CA advocaat L. per faxbericht van 29 maart 1999 onder meer het volgende:

"Your point of view is perfectly clear. I only should like to draw your attention to the fact that in the court order of the Family Court of the County of Dutchess of January 28, 1999, (annexed for your convenience) nowhere is stipulated that the children have to return to the State of their habitual residence as a condition for the procedure to take place. The mother has taken this as a point of departure. She declared that she is willing to appear in court, but for the time being she has not to return the children. So she can't be declared in contempt of court if she awaits the decision of the court before returning them if the court orders her to do so. I would be obliged if you could supplement your information on this point."

12. In antwoord op dit faxbericht liet L. de CA diezelfde dag het volgende weten:

"... Please be advised that, under the Court Order, Mr. F. has custody of the children. That means that the children must legally be returned to him and placed in his custody.

I assure you that if Mrs. H. returns without the children we will seek to have her held in contempt and we have grounds to do so.

Please advise Mrs. H. of the peril of her apparent plans..."

13. De CA zond advocaat L. vervolgens op 29 maart 1999 nog een faxbericht waarvan de inhoud als volgt luidde:

"1. After the transfer of this afternoon's previous faxmessage, the Central authority had a telephoneconversation with Mrs. H., the mother of the minors F. She is in principle willing to come back with the children to the state of New York for the court hearings on April 12, 1999. She does however not know where she has to live there with the children. She was the housekeeper during the time she was in Millerton, and had no colleagues. Neither had she acquaintances in the neighbourhood. So she suggests that she can live in a hotel or motel or in a rented house for the time of the court procedure, and that the father, your client Mr. F. is paying the costs of the lodging of the mother and the children as the joint accounts are empty. Mrs. H. does not oppose that there is contact between the father and the children. They have regular contact even now, when the children are living in the Netherlands. As the children are small, and as in the procedure about the custody and divorce there is not yet an (irrevocable) decision by a judge, the mother deems it not in the interest of the children that they be taken away from here. They need some stability and they still rather small.

2. The mother has further a right to legal counsel in court. She has however no money to pay an attorney. She has made inquiries about free legal aid, but she did not receive clear answers on her questions and was finally always referred to the Family court in Poughkeepsie. There she was told that on the very morning of the court hearings the question was to be decided upon. So she does not know on beforehand if at all she is

entitled to (free) legal aid, and if so, she would be attributed an attorney only the very same morning so that her attorney would hardly have the time to prepare the case. The mother wants an attorney of her choice, as the father also has. She has already one in mind in Poughkeepsie. She requests the father to pay for it, or give her the money to do so.

3. Further she is very afraid that the children will be taken away from here as soon as she set foot on American soil. She wants therefore that someone is guarding them while she is in court. She prefers to take her sister with her to your country.

4. The Central authority is of the opinion that in principle an agreement between the parents is possible and that the claims and wishes of the mother are reasonable. She suggests therefore that you discuss this matter with your client in order to find a solution that can satisfy the mother. She has a right to good legal counsel in the proceedings, and she can't be deemed to live in the marital house as she wants a divorce. The father could grant her the necessary money as sort of advance to the division of the marital assets.

5. The Dutch Central authority would be very obliged if you could convince your client of the good intentions of the mother and we can arrive at a settlement such that the mother will come to the court hearings with the children. This is exactly what the applicable convention aims at."

14. Advocaat L. berichtte de CA hierop per faxbericht van 30 maart 1999 onder meer het volgende:

"1. He will provide a plane ticket for the mother and the children to return to the United States.

2. Please understand that pursuant to the Dutchess County Family Court, State of New York order (a copy of which is attached), Mr. F. has Temporary Emergency Custody of the children. Mr. F. will meet the children at the airport and they will immediately be placed in the custody of Mr. F. They will stay with him at the former marital residence in Millerton until further order of this Court.

3. Mr. F. will provide transportation for Mrs. H. from the International Airport to a local hotel where Mrs. H. can stay until she is able to find suitable rental accommodations. He will begin giving her a monthly spousal support allowance in a sum to be determined.

4. Concerning legal counsel for Mrs. H., please advise of the name of her attorney and the proposed retainer. Mr. F. is willing to give Mrs.H. money towards legal counsel in a reasonable sum."

15. Mevrouw X van de CA stuurde op 1 april 1999 een aantal faxen naar de zuster van verzoekster. In het begeleidende voorblad merkte mevrouw X onder meer het volgende op:

"Hierbij een aantal faxen betr. stukken uit de Amerikaanse procedure t.a.v. de kinderen van uw zus. Zou u haar wellicht telefonisch onmiddellijk willen mededelen dat deze faxen gearriveerd zijn? Ze verzocht verzending vóór 12:00 uur."

Bij deze faxen bevond zich een tweede oproep van de rechtbank te New York waarbij verzoekster werd opgeroepen om op 12 april 1999 voor de rechter te verschijnen om alsnog te worden gehoord op het verzoek van haar echtgenoot om de kinderen voorlopig aan hem toe te vertrouwen.

16. Verzoekster reisde op 11 april 1999 tezamen met haar zuster (en zonder de kinderen) af naar New York. Ter zitting van 12 april 1999 werd het paspoort van verzoekster ingevorderd teneinde haar te bewegen de kinderen naar de VS te laten terugkeren.

17. Op 12 april 1999, omstreeks 17.15, vond er een telefoongesprek plaats tussen advocaat L. en mevrouw X van de CA waarbij L. X over de gang van zaken ter zitting informeerde. In de telefoonnotitie die X van dit gesprek heeft opgesteld, staat het volgende vermeld:

"... Rechter in NY heeft heden paspoort van moeder ingenomen om haar te dwingen kinderen eerst terug te brengen voordat er over gezag wordt beslist.

H. zou noodgedwongen (...) hebben toegestemd;

Uitvoering: haar ouders brengen de kinderen naar Schiphol waar de vader hen oppikt.

Tijd van handeling: aanstaand weekend.

Lawyer van moeder zou voorgaande hebben meegedeeld ..."

18. Naar aanleiding hiervan, nam X diezelfde dag nog telefonisch contact op met verzoekster in Amerika die haar meedeelde dat zij er niet mee instemde dat de kinderen naar Amerika zouden terugkeren. Verzoekster verzocht X contact met haar ouders op te nemen om hen op de hoogte te stellen van de situatie. Mevrouw X heeft dit vervolgens gedaan. Verder nam zij contact op met het Ministerie van Buitenlandse Zaken alsmede met het Nederlands Consulaat-generaal te New York.

19. Advocaat L. zond mevrouw X op 12 april 1999 afschriften van haar correspondentie met de Amerikaanse advocaat van verzoekster toe.

20. Per faxbericht van 14 april 1999 zond advocaat L. mevrouw X van de CA het volgende bericht:

"I have received word from T., attorney for Mrs. H., that she will not cooperate in the return of the children to the United States voluntarily. If you wish, you may confirm this by telephoning Mr. T. at (tel.nr.; N.o.).

It is now clear to us that Mrs. H. will not, under any circumstances, voluntarily cooperate in the return of the children. We ask that YOU PLEASE FILE AN APPLICATION FOR THE RETURN OF THE CHILDREN UNDER THE HAGUE CONVENTION IMMEDIATELY. Mr. F. is extremely concerned that the children may be relocated again. Specifically, he is concerned that Mrs. H. may contact her family in the Netherlands and tell them to relocate the children to Belgium which, as you know, is not currently a signatory to the Hague Convention."

21. Op 15 april 1999 nam mevrouw X telefonisch contact op met de Nederlandse advocaat van verzoekster.

22. Op 22 april 1999 diende de CA een verzoekschrift ter verkrijging van een bevel tot teruggeleiding van de kinderen van verzoekster in bij de arrondissementsrechtbank (nu: rechtbank) te Breda.

23. Bij beschikking van 3 juni 1999 gelastte de rechtbank te Breda de teruggeleiding van de kinderen naar Amerika. Verzoekster kon zich met deze uitspraak niet verenigen en stelde hiertegen hoger beroep in bij het gerechtshof te 's-Hertogenbosch.

24. In een tussenbeschikking van 16 juli 1999 honoreerde het gerechtshof te 's-Hertogenbosch het aanbod van verzoekster om te bewijzen dat haar echtgenoot wel degelijk had ingestemd met het verblijf van de kinderen in Nederland. Op 1 september 1999 vernietigde het gerechtshof de beschikking van de rechtbank en verklaarde het de CA en de heer F. alsnog niet ontvankelijk in hun verzoek tot teruggeleiding. Het gerechtshof overwoog in zijn uitspraak onder meer het volgende:

"8.30. Uit de stukken en de verhoren blijkt dat de moeder op 2 januari 1999 op de logeerkamer in de woning van haar ouders aan de vader heeft medegedeeld dat zij met de kinderen in Nederland wilde blijven. Over de reactie hierop van de vader, en of hieruit een instemming kan worden afgeleid, verschillen partijen van mening. Bij dit gesprek waren geen anderen aanwezig.

(...)

8.3.2. Uit voormelde verhoren blijkt dat de man op 3 januari 1999 is betrokken naar de Verenigde Staten, zonder dat hij, waarneembaar voor de door aan moeders zijde gehoorde getuigen, die elk voor zich hebben verklaard op 3 januari voor het vertrek nog ten huize van de grootouders te zijn geweest, te kennen heeft gegeven dat het zijn wens was dat de kinderen meegingen. Op zich ontkent de vader niet dat het zo gegaan is. Hij zegt onder andere dat hij niet met zoveel woorden heeft geëist dat de kinderen meegingen omdat hij de kinderen niet van streek wilde maken en uit respect voor zijn schoonouders, die bij het afscheid aanwezig waren.

8.3.3. Hoezeer voormelde houding van de vader invoelbaar is, het resultaat is dat het hof thans moet concluderen dat de vader niet ondubbelzinnig heeft doen blijken van zijn wens dat de kinderen meegingen naar de Verenigde Staten. Dientengevolge kan niet worden geconcludeerd dat de achterhouding van de kinderen door de moeder op dat moment ongeoorloofd was.

(...)

8.3.5. De conclusie is dat de grief van de moeder doel treft. De centrale autoriteit en de vader beroepen zich ten onrechte op het Verdrag."

25. Tegen beide beschikkingen van het gerechtshof stelden de CA en de heer F. beroep in cassatie in bij de Hoge Raad. Bij arrest van 14 juli 2000 heeft de Hoge Raad dit beroep verworpen.

26. Op 6 oktober 1999 zond verzoekster de Nationale ombudsman een klachtbrief over het optreden van de CA. Nadat de procedure bij de Hoge Raad was geëindigd en verzoekster de Nationale ombudsman op zijn verzoek nadere informatie had verstrekt, zond de Nationale ombudsman deze brief op 9 april 2001 ter behandeling door aan de minister van Justitie (zie hiervóór, onder Onderzoek). Verzoekster bracht in haar brief van 6 oktober 1999 onder meer het volgende naar voren:

"Hierbij wil ik een klacht indienen tegen mevrouw X van het Ministerie van Justitie ofwel de Centrale Autoriteit in Den Haag. Deze hanteert het "Haags Verdrag".

Klacht 1

Mevrouw X heeft mij steeds voorgelogen. Zij heeft mij onder valse voorwendsels naar de U S A gestuurd in de hoop dat ik mijn kinderen mee zou nemen, dan waren de zaken voor haar hier afgerond en moest ik het daar maar uit gaan zoeken, zonder geld en enige steun van een advocaat.

Klacht 2

Mevrouw X gaat ver buiten haar boekje. Ze probeert druk uit te oefenen op mensen welke niets te maken hebben met deze zaak en in een noodsituatie verkeren.

Klacht 3

Doordat mevrouw X mij onder valse voorwendsels naar de USA heeft gestuurd, heeft ze het voor mij onmogelijk gemaakt ooit nog terug te gaan naar de USA, omdat ik een gevangenisstraf zal krijgen van waarschijnlijk 7½ jaar.

Ze heeft het onmogelijk gemaakt voor mij om ooit daar nog de voogdij aan te vechten.

Klacht 4

Mevrouw X gaat helemaal voorbij aan de belangen van de kinderen, terwijl het "Haags Verdrag" toch is gemaakt in het belang van de kinderen. De kinderen worden hier in een ondragelijke situatie gebracht, waardoor het "Haags Verdrag" op losse schroeven komt te staan.

Klacht 5

Er wordt totaal geen onderzoek gedaan, want volgens de Centrale autoriteit is daar geen tijd voor. Ik woon nu al 9 maanden met mijn kinderen in Nederland en tot nu toe is er nog nooit een onderzoek gedaan in wat voor situatie de kinderen terechtkomen. Er wordt niet naar het belang van de kinderen gekeken.

Klacht 6

Mevrouw X gaat voor zichzelf in cassatie (voor de Staat der Nederlanden) niet in opdracht van mijn "man". De kinderen zijn hier geworteld. Ze gaat helemaal voorbij aan het belang van de kinderen en wil nu ten koste van de kinderen gewoon winnen voor haarzelf.

Mijn achtergrond in het kort:

Wij zijn als een gezin naar Nederland gekomen op vakantie. Tijdens dit verblijf hebben mijn "man" en ik besloten te scheiden. Hij heeft mij voor de keuze gezet: of mee terug naar de USA of hier in Nederland met de kinderen te blijven. Ik heb hem te kennen gegeven in Nederland te willen blijven met de kinderen. Hij heeft hiermee ingestemd. Hij heeft een eigen bedrijf in de USA en heeft gezegd een keer per maand over te vliegen om de kinderen te bezoeken. Mijn vader heeft hem naar Schiphol gebracht en hij is vertrokken.

16 februari kreeg ik echter een "Court Order" uit de USA, waarvan ik weinig begreep. Wat ik er wel uit begreep was dat mijn "man" aangifte had gedaan van ontvoering en dat ik 4 maart voor moest komen voor de Rechtbank in New York.

17 februari kreeg ik een schrijven van het Ministerie van Justitie dat ik de kinderen voor 5 maart vrijwillig terug moest sturen naar de USA.

Ik ben toen gaan bellen naar de Centrale Autoriteit (ofwel het Ministerie). Er werd mij verteld de kinderen vrijwillig terug te sturen want anders zouden ze een rechtzaak tegen me beginnen. Ik heb hun toen verteld dat ik de kinderen niet had ontvoerd of achterhield en dat mijn "man" valse aangifte hiervan had gedaan. Hier wilde ze echter niets van horen. Volgens hen waren de kansen minder dan 5% dat de kinderen mochten blijven, zonder dat ze mijn verhaal hadden gehoord!

(...)

De klachten (...) hebben betrekking op mijn volgende verhaal.

Klacht 1

Rondom 5 maart is de druk begonnen van mevrouw X. Deze belde mij iedere dag dat ik de kinderen terug moest sturen voor de rechtszaak in New York. Volgens haar zeggen ging deze rechtszaak over de voogdij en de kinderen moesten mee terug. Ik heb haar verteld dat er niets in de "Court Order" stond dat de kinderen mee terug moesten. Volgens haar was dit een vergissing. Ik heb haar toen ook verteld geen nieuwe "Court Order" te hebben ontvangen voor de zitting van 12 april. Nou, die zou ze wel even over faxen. Later belde ze of ik de fax had ontvangen. Toen ik hier bevestigend op antwoordde zei ze: Nu moet je naar die zitting van 12 april want nu heb ik een bevestiging dat je die "Court Order" wel hebt ontvangen. Ze bleef bellen om me over te halen dat ik de kinderen mee terug moest nemen voor die "Voogdij"zitting want anders was ik in Contempt of Court en hier stond straf op. Ook werd mij steeds een zaak voorgehouden van een vrouw uit Illinois (...) die volgens mevrouw X haar kinderen zou verliezen omdat die geen gehoor had gegeven aan een Court Order. Deze zaak zou een slechte afloop hebben. (...) Ik ben toen het gerechtshof in New York gaan bellen of ik inderdaad de kinderen mee terug moest brengen voor deze zitting. Er werd mij verteld dat er geen kinderen toegelaten werden en verdere inlichtingen konden ze me over de telefoon niet geven. Ik heb toen een brief geschreven en later heb ik nog een brief gefaxed. Ik heb hier geen antwoord op gekregen. Ik wist niet meer wat mijn rechten waren en wat nu precies de bedoeling was. Mevrouw X adviseerde me de kinderen toch mee te nemen en in een hotel achter te laten, dit zou een goede indruk maken op de rechter. Dus heb ik op een gegeven moment besloten met de kinderen terug te gaan naar de USA met mijn zus (die op de kinderen zou passen) maar er moest door mijn "man" wel voor tickets en een advocaat gezorgd worden. Dit vond ze een redelijk voorstel. Een paar dagen later kreeg ik echter bericht dat ik de kinderen op het vliegveld aan mijn "man" af moest geven anders werd er nergens voor betaald. Ben toen weer gaan bellen voor advocaten want ik wist niet meer wat ik moest doen. Ik kwam iedere keer weer bij het gerechtshof in New York uit. Deze zou op de dag van de zitting bekijken of ik in aanmerking zou komen voor een pro bono advocaat. Als ik in aanmerking zou komen voor een advocaat besepte ik wel dat deze niet op deze zaak zou zijn voorbereid, maar ik dacht (omdat het om de "voogdij" ging) ik mezelf wel kon voorbereiden. Ik heb toen besloten alleen naar New York af te reizen. Volgens mevrouw X maakte ik goede kansen voor deze voogdijzitting. Ik had immers altijd alleen voor de kinderen gezorgd en ik was toch een goede moeder.

Klacht 2

Ik ben 11 April naar New York afgereisd. Mijn familie hebben mijn ticket en verblijf betaald en ik zou 12 april weer terug naar Nederland vliegen. Voor de zitting moest ik formulieren invullen om te zien of ik in aanmerking kwam voor een advocaat deze zou ik (als ik in aanmerking kwam) pas na de zitting krijgen. Eenmaal in de rechtszaal werd mij als snel

duidelijk dat deze zitting niet over de voogdij ging. Ik moest hier namelijk komen vertellen waar de kinderen waren. Toen mijn antwoord was: "In Nederland" werd prompt mijn paspoort afgenomen. Deze zou ik terugkrijgen wanneer de kinderen terug in de USA waren.

Mevrouw X moet dit van tevoren geweten hebben wat er ging gebeuren, want toen ik de rechtszaal verliet was er telefoon voor mij.

Mevrouw X was aan de telefoon. Of ik mijn ouders kon bellen en hun kon vertellen de kinderen dat weekend naar Schiphol te brengen. Mijn man zou ze daar op komen halen. Ik vertelde dat heel mijn wereld was ingestort en dat ze mijn paspoort af hadden genomen en ik niet helder meer kon denken. Ze moest hier om lachen en zei dat ze daar niet voor de poes waren. Ik heb haar toen gezegd dat ik eerst met een advocaat moest spreken en of ze mijn ouders kon bellen dat ik waarschijnlijk niet terug naar Nederland kon komen. Ze heeft mijn ouders inderdaad gebeld en hun toen verteld dat mijn paspoort was afgenomen en of mijn ouders de paspoorten van hun kleinkinderen konden gaan zoeken zodat ze de kinderen die zondag om tien naar het politiebureau in Oosterhout konden brengen. Op hun vraag waar ik was kon ze hun geen antwoord geven. Ze kon ze alleen vertellen dat ik niet naar huis kon. Mijn ouders hebben toen gezegd niets zonder mijn toestemming te doen.

Klacht 3

Ik heb later die dag met mijn advocaat in Amerika gesproken die zich afvroeg wat ik daar ooit was komen doen. Ik wist niet was me was overkomen en vertelde hem dat die zitting toch over de voogdij ging. Nou, volgens hem was dat helemaal niet het geval. Hij heeft me toen doorverwezen naar Social Services omdat ik geen geld en geen onderdak had voor een verder verblijf. Deze hebben mij te kennen gegeven dat ik nergens voor in aanmerking kwam omdat ik niet meer in de USA woonachtig was. Ik kon wel om twee uur in de rij gaan staan bij een homeless shelter om te kijken of er een kot over was voor die nacht (tussen de junks, alcoholisten en daklozen). Ik heb ten einde raad het Nederlands Consulaat in New York voor hulp gebeld en met Consul General (...) gesproken. Deze was zeer ontdaan met de gang van zaken. Volgens hem was dit puur chantage en heeft me toen een reisdokument aangeboden om Amerika te verlaten.

Ik ben Amerika uitgevlucht!

Klacht 4 en 5

Terug in Nederland is er toen een rechtszaak voor het teruggeleiden van de kinderen begonnen. Er is geen onderzoek geweest in wat voor situatie de kinderen terecht zouden komen eenmaal terug in de USA. En deze zou ondraaglijk zijn. Doordat mevrouw X het zodanig voor me heeft verknald om ooit nog terug te kunnen (er hangt nu nl. 7 ½ jaar gevangenis boven m'n hoofd) zouden de kinderen hun moeder nooit meer zien, laat staan

dat ik daar ooit de voogdij van de kinderen zou kunnen krijgen.

(...)

Mevrouw X heeft me zo in het nauw gedreven, dat ik me geen raad meer weet. Deze praktijken van haar moeten gestopt worden, want anders worden er nog veel moeders en kinderen hier de dupe van."

27. Naar aanleiding van de door verzoekster ingediende klacht vond op 5 juni 2001 een hoorzitting plaats. In het naar aanleiding daarvan opgemaakte verslag, staat onder meer het volgende vermeld:

"De klachten van betrokkene richten zich tegen het voortraject van de echtscheiding.

De ex-echtgenoot van betrokkene heeft in de VS een verzoek om teruggeleiding ingediend. Betrokkene is van oordeel dat de Centrale Autoriteit in de teruggeleidingsprocedure onzorgvuldig heeft gehandeld.

X heeft een actieve rol gespeeld om ervoor te zorgen dat de kinderen zouden terugkeren naar de VS.

In de periode maart - april 1999 heeft betrokkene intensief telefonisch contact gehad met X.

(...)

Op instigatie van X hebben de ouders van betrokkene dit dan ook op 18 maart 1999 ten overstaan van een notaris verklaard. Desondanks heeft de Centrale Autoriteit geprobeerd betrokkene ervan te overtuigen dat de kinderen van betrokkene moesten terugkeren naar de VS. Betrokkene is door de rechtbank in de VS gedagvaard te verschijnen. Betrokkene heeft de dagvaarding niet persoonlijk ontvangen, maar per fax via X toegestuurd gekregen. Aangezien betrokkene, volgens X, in verband met de voogdij over de kinderen ter zitting in de VS moest verschijnen heeft X betrokkene geadviseerd haar kinderen mee te nemen naar de VS. Daarop heeft betrokkene contact opgenomen met de rechtbank in de VS. De rechtbank heeft laten weten dat de aanwezigheid van de kinderen ter terechtzitting niet noodzakelijk was. Om die reden is betrokkene zonder de kinderen naar de VS afgereisd. Betrokkene is van oordeel dat X met het advies om de kinderen mee te nemen naar de VS heeft geprobeerd de vrijwillige terugkeer van de kinderen naar de VS te bewerkstelligen. Ter terechtzitting bleek namelijk dat de rechtbank niet de voogdij maar de ontvoering van de kinderen wilde behandelen.

Betrokkene is van mening dat X, gelet op de gebeurtenissen ter terechtzitting en daarna, betrokkene niet had mogen adviseren om naar de VS af te reizen. Bovendien had het ministerie van Justitie voor rechtsbijstand moeten zorgen.

Betrokkene heeft ter terechtzitting haar paspoort moeten afgeven om de terugleiding van de kinderen te bewerkstelligen. Na de zitting heeft X betrokkene gebeld. Daarop heeft X contact opgenomen met de grootouders. Zij heeft de ouders van betrokkene aangemoedigd om hun kleinkinderen te brengen naar het politiebureau te Oosterhout zodat de kinderen konden terugkeren naar de VS en betrokkene haar paspoort zou kunnen terugkrijgen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de Centrale Autoriteit handelingen heeft verricht die buiten het verdrag vallen en niet zorgvuldig zijn en onrechtmatig. Door het handelen van de Centrale Autoriteit is betrokkene in nog grotere problemen geraakt.

4. Vragen van de voorzitter

(1) Betrokkene heeft aangegeven dat de rechtbank haar paspoort heeft ingenomen vanwege "contempt of court". Eerder heeft betrokkene aangegeven dat de rechtbank had meegedeeld dat zij haar kinderen niet hoefde mee te nemen. Hoe verhouden deze mededelingen van betrokkene zich tot elkaar?

(2) Betrokkene heeft laten weten dat zij ontevreden is over de handelwijze van X.

Was betrokkene ten tijde van de gebeurtenissen in de VS reeds ontevreden over de werkwijze van X?

(3) X zou in de periode maart-april 1999 veel contact hebben gehad met betrokkene. Heeft dit wellicht te maken met het gegeven dat de genoemde periode een hectische periode was?

(4) Wat beoogt betrokkene met de onderhavige klacht?

5. Antwoorden op de vragen van de voorzitter van betrokkene en haar gemachtigde

In antwoord op **vraag 1** deelt betrokkene mee dat uit de dagvaarding van de rechtbank in de VS niet bleek dat betrokkene haar kinderen mee moest nemen. X heeft betrokkene voorgehouden dat de Amerikaanse rechtbank de voogdijzaak zou behandelen en dat het om die reden goed zou staan als betrokkene haar kinderen zou meenemen. Dit bleek, zoals eerder aangegeven, niet juist te zijn.

Betrokkene is van mening dat X te vaak rechtstreeks contact met betrokkene heeft gezocht. (...) X heeft betrokkene onder druk gezet om af te reizen naar de VS. Als betrokkene niet naar de VS zou reizen zou zij de voogdij kwijtraken, aldus X.

In antwoord op **vraag 2** deelt betrokkene mee dat zij in eerste instantie het gevoel had dat X wilde bemiddelen. Later niet meer.

In antwoord op **vraag 3** geeft de gemachtigde van betrokkene aan dat het Bureau Centrale Autoriteit een duidelijke taak heeft. In de verhouding met betrokkene had de Centrale Autoriteit duidelijk moeten aangeven dat het de tegenpartij van betrokkene was. Als de Centrale Autoriteit van meet af aan duidelijk zou zijn geweest naar betrokkene toe, zou de zaak van betrokkene heel anders zijn gelopen."

28. De minister van Justitie deed de klacht van verzoekster bij brief van 1 augustus 2001 als volgt af:

"De vader heeft eind januari 1999 een verzoek tot teruggeleiding van zijn drie kinderen naar de plaats van hun gewone verblijf ingediend. De kinderen zouden door u na afloop van een familiebezoek aan de grootouders in Nederland, op 4 januari 1999 in Oosterhout zijn achtergehouden zonder toestemming van de vader. De vader en u waren op het tijdstip van de achterhouding gezamenlijk belast met het ouderlijk gezag over de kinderen. Dit bracht met zich dat u omtrent gewichtige aangelegenheden de kinderen betreffende in onderlinge overeenstemming beslissingen dienden te nemen. Het vaststellen van de verblijfplaats van een kind is een aangelegenheid als hier bedoeld (cfm. artikel 5 van het Haags verdrag).

Als behandelend ambtenaar bij de Centrale autoriteit was mevrouw X van oordeel, dat het verzoek tot teruggeleiding voldeed aan de voorwaarden van het verdrag.

Overeenkomstig de Uitvoeringswet bent u daarom bij aangetekend schrijven van 16 februari 1999 verzocht mee te werken aan de vrijwillige terugkeer van de kinderen. In de betreffende brief wordt het vervolg van de procedure geschetst: Indien u niet bereid zou zijn de kinderen vrijwillig te laten teruggaan zou de Centrale autoriteit een civiele procedure moeten beginnen gericht op de verkrijging van een bevel tot teruggeleiding (artikel 12 Uitvoeringswet). De Centrale autoriteit zou in die procedure optreden als gemachtigde van de vader. U werd aan het slot van de brief in overweging gegeven een advocaat te raadplegen. Indien u vragen had kon u ook met de contactpersoon van de Centrale autoriteit in verbinding treden.

De brief "vrijwillige medewerking" is een model dat steeds door de medewerkers van de Centrale autoriteit wordt gebruikt.

In reactie op de brief "vrijwillige medewerking" nam u omstreeks 1 maart 1999 telefonisch contact op. U stelde dat de vader anders dan in het verzoek vermeld, wel toestemming had verleend voor het voortgezet verblijf van de kinderen in Nederland. Uw ouders, de grootouders van de kinderen, zouden hieromtrent kunnen getuigen. Mevrouw X heeft u daarop in overweging gegeven de verklaring van de grootouders te laten opnemen in een akte ten overstaan van een notaris en de akte in te brengen in de procedure. U stuurde de akte enige dagen later naar de Centrale autoriteit.

De verklaring is vervolgens voor reactie voorgelegd aan de vader. Deze bleef volhouden dat hij geen toestemming had verleend en dat hij u en de grootouders duidelijk te kennen had gegeven dat hij verlangde dat de kinderen terugkeerden naar Amerika. Er bleef tussen de vader en u dus een verschil van mening bestaan waarin door de rechter moest worden beslist. De Centrale autoriteit heeft daarom conform die Uitvoeringswet als verzoekende partij voor zichzelf en namens de vader de zaak voorgelegd aan de kinderrechter in de arrondissementsrechtbank te Breda (bij verzoekschrift van 21 april 1999).

De vader heeft behalve de teruggeleiding van de kinderen op grond van het verdrag, als tweede mogelijkheid om de kinderen terug te krijgen, de rechter van het gewone verblijf verzocht de kinderen onmiddellijk voorlopig aan hem toe te vertrouwen. Het Family Court van de County Dutchess te Poughkeepsie (Staat New York) heeft bij "Amended Order to show case" van 28 januari 1999 en bij "Second Amended Order" van 23 februari 1999 (van dezelfde inhoud maar met latere data voor de hearing en de betekening) het verzoek van de vader wegens spoedeisend belang onmiddellijk toegewezen en u opgeroepen voor de mondelinge behandeling op 4 maart/12 april 1999.

In de beschikkingen wordt voorts ten aanzien van de betekening ervan nog expliciet bepaald dat dit aan u in persoon zou geschieden vóór 16 februari, resp. 15 maart 1999. De officier van justitie te Breda heeft in uitvoering van een verzoek om rechtshulp in een civiele zaak de beschikking/oproeping op 16 februari 1999 aan u uitgereikt op uw nieuwe (juiste) adres in Oosterhout.

De procedure betreffende het gezag over de kinderen in de County of Dutchess is een geheel andere procedure dan de teruggeleiding. De Nederlandse Centrale autoriteit heeft in die gezagsprocedure geen rol of taak. U bracht echter in het hierboven bedoelde telefoongesprek (op 1 maart 1999) de zaak ter sprake. U gaf aan in beginsel bereid te zijn naar de zitting in Amerika te gaan, maar geen geld te hebben. U verzocht de Centrale autoriteit de zaak met de vader te regelen. Daarop heeft mevrouw X de zaak voorgelegd aan de Amerikaanse advocaat van de vader (mw L.). Over haar reacties heeft mevrouw X u nader willen informeren. Dit vond gelet op de spoedeisendheid in verband met de zittingsdag plaats per telefoon op o.a. 15 en 29 maart 1999. (...) De vader was bereid de advocatenkosten voor zijn rekening te nemen en een voorschot over te maken aan de advocaat die door u zou worden opgegeven. Van dit aanbod heeft u geen gebruik gemaakt. De procedure in de Verenigde Staten betrof, zoals gezegd, niet een aangelegenheid die binnen de taken van de Centrale autoriteit valt. Mevrouw X heeft en marge van haar taak u willen ondersteunen door inschakeling van de contacten die zij in verband met de teruggeleidingsprocedure had. Mevrouw X heeft verder geprobeerd met de vader een regeling te treffen voor de reiskosten en het verblijf van u (met de kinderen) in de Verenigde Staten.

Uiteindelijk bent u zonder uw kinderen voor de zitting op 12 april 1999 naar Amerika afgereisd, waar u werd bijgestaan door een advocaat (mr. T.). U vreesde dat u de kinderen

aan de vader moest afgeven wanneer u hen meenam. U meende overigens dat u ingevolge de Orders niet verplicht was de kinderen mee terug te nemen. De vader meende van wel, en verlangde dat de drie terugkeerden als conditie om geld te verstrekken. Dit standpunt is te verdedigen aangezien de terugkeer/afgifte van de kinderen aan de vader besloten ligt in hun voorlopige toevertrouwing aan hem, als neergelegd in de beschikking van de Family Court. De vader was ook niet bereid op dit punt een concessie te doen. Ter zitting bleek welke interpretatie volgens de Amerikaanse rechter de juiste was: deze gelastte u uw Nederlands paspoort af te geven om u zo extra onder druk te zetten eerst ervoor te zorgen dat de kinderen terugkeerden naar de Verenigde Staten.

Om ongeveer 17:30 uur Nederlandse tijd werd mevrouw X op 12 april 1999 gebeld door de Amerikaanse advocaat van de vader. Zij deelde mee dat u erin had toegestemd dat de kinderen teruggingen naar Amerika. De Nederlandse grootouders moesten zorgen dat de kinderen naar Schiphol werden gebracht waar de vader hen zou ophalen. Aangezien in Nederland intussen het verzoek tot teruggeleiding in behandeling was in het kader waarvan u het recht had zich te verweren in een gerechtelijke procedure, kon de teruggeleiding van de kinderen reeds op 12 april 1999 slechts vrijwillig plaatsvinden, dus met uw medewerking en toestemming. Teneinde uw mening te vernemen en te verifiëren of u werkelijk toestemming had gegeven heeft mevrouw X onmiddellijk contact opgenomen met uw Amerikaanse advocaat.

Via het kantoor van mr. T. werd mevrouw X met u doorverbonden op het moment dat u zich nog in het gerechtsgebouw bevond. Geëmotioneerd vertelde u wat er voorgevallen was. U gaf geen toestemming de kinderen over te brengen naar Amerika. U verzocht haar voorts een en ander voor u te doen. U had geen geld en was in het bezit van slechts een retourticket voor dezelfde dag. Mevrouw X heeft uw verzoeken onmiddellijk uitgevoerd: zij heeft uw ouders in Oosterhout gebeld en verslag gedaan van de gebeurtenissen in Poughkeepsie. Voorts heeft zij contact opgenomen met het Nederlandse Consulaat-generaal te New York (mr. K.). De volgende morgen heeft de Consul-generaal u een laissez-passer verleend, zodat u reeds diezelfde avond weer thuis was.

De klachtonderdelen

Uw klachten over mevrouw X zijn - kort samengevat - als volgt:

1. Mevrouw X heeft u steeds voorgelogen. Zij heeft u onder valse voorwendselen naar de Verenigde Staten gestuurd in de hoop dat u uw kinderen zou meenemen en zij de zaak betreffende de teruggeleiding van uw kinderen zou kunnen afsluiten.
2. Mevrouw X is haar boekje te buiten gegaan. Ze probeert druk uit te oefenen op mensen die niets te maken hebben met de zaak en in een noodsituatie verkeren.

3. Aangezien mevrouw X u onder valse voorwendselen naar de Verenigde Staten heeft gestuurd is het onmogelijk voor u om terug te reizen naar de Verenigde Staten. Bij terugkeer riskeert u een gevangenisstraf van zeveneneenhalfjaar. Voorts zou u door het gedrag van mevrouw X de mogelijkheid zijn ontnomen om aldaar het ouderlijk gezag aan te vechten.

(...)

7. Nu de Centrale autoriteit niet zorgvuldig heeft gehandeld bent u in grotere problemen geraakt.

Beoordeling van de klachten

Beoordeling van klachtonderdeel 1

Uit de verkregen informatie blijkt dat mevrouw X er steeds op heeft gewezen dat onderscheid moest worden gemaakt: tussen de gezagsprocedure die in de Verenigde Staten aanhangig was gemaakt door de vader, waarbij u als 'defendant' partij was, en de terugleidingsprocedure in Nederland. Met betrekking tot deze laatste procedure is er op toegezien dat u de rechten en waarborgen daarvan, dat wil zeggen uw mogelijkheid om verweer te voeren, heeft kunnen genieten. Uw ouders zijn niet aangespoord op 12 april 1999 na het gesprek met de advocaat van de vader de kinderen naar Schiphol te brengen. Integendeel, mevrouw X heeft, nadat zij de uitlatingen van de advocaat van de vader bij u heeft geverifieerd, overeenkomstig uw verzoek uw ouders geïnformeerd.

Uit het voorgaande moge blijken dat mevrouw X er niet op uit is geweest om zich 'gemakkelijk van de terugleidingszaak te kunnen afmaken'. Zij heeft de taak onder artikel 7 van het verdrag ruim opgenomen en u zoveel mogelijk ondersteund. Zij voelde zich daartoe verantwoordelijk, omdat u op dat moment geen reden zag het advies op te volgen om een Nederlandse advocaat in de arm te nemen. Het bleek de Centrale autoriteit pas enige dagen voor de zitting van de rechtbank Breda op 20 mei 1999, dat inzake de terugleiding een advocaat was ingeschakeld.

Mevrouw X heeft zich in de Amerikaanse gezagszaak terughoudend opgesteld. Zij heeft u niet naar Amerika "gestuurd", noch opgedragen naar de zitting te gaan. Daartoe had zij de bevoegdheid ook niet. Desgevraagd heeft zij haar mening gegeven over de voorliggende Court order(s) van de Family Court in Poughkeepsie en geprobeerd de praktische problemen die rond het verschijnen ter zitting voor u waren gerezen te helpen oplossen. Ik acht uw klacht op dit onderdeel dan ook niet gegrond.

Beoordeling van klachtonderdeel 2

Ik neem aan dat u in dit klachtonderdeel doelt op uw bij deze zaak betrokken ouders en met name op het telefoongesprek dat plaatsvond op 12 april 1999. Zoals reeds gesteld

onder klachtonderdeel 1 heeft mevrouw X, nadat zij de uitlatingen van de Amerikaanse advocaat van de vader bij u heeft geverifieerd, overeenkomstig uw verzoek uw ouders geïnformeerd. Ik acht dit klachtonderdeel dan ook niet gegrond.

Beoordeling van klachtonderdeel 3

In de formulering van de klacht wordt gesproken van "onder valse voorwendsels naar de VS gestuurd" terwijl in de toelichting sprake is van slechts "adviseren". Voor de feitelijke gang van zaken verwijs ik naar hetgeen hiervoor is weergegeven over de feiten. Het is onjuist dat mevrouw X u iedere dag zou hebben gebeld. Slechts wanneer zij noodzakelijke informatie voor u had, dat wil zeggen informatie die zij steeds op uw verzoek voor u verzamelde omdat u geen advocaat had, heeft zij contact met u opgenomen.

Het is wellicht juist dat op het vergrijp "contempt of Court" in de Staat New York een maximale vrijheidsstraf staat van 7 jaar, maar of dit maximum in uw geval wordt opgelegd, kan ik niet beoordelen.

In hoeverre u door "contempt of Court" de mogelijkheid zou zijn ontnomen om in de Verenigde Staten het ouderlijk gezag aan te vechten, kan ik evenmin beoordelen. Als dit al het geval zou zijn, dan zie ik gelet op het voorgaande niet in hoe dit aan mevrouw X te wijten zou zijn. Ook indien u in het geheel niet zou zijn verschenen, dan is niet ondenkbeeldig dat de rechter aldaar u eveneens "in contempt of Court" zou hebben verklaard.

(...)

Beoordeling klachtonderdeel 7

Dit klachtonderdeel geeft in het algemeen de inhoud van de onderhavige klachtprocedure weer, namelijk dat de Centrale autoriteit in de persoon van mevrouw X niet zorgvuldig zou hebben gehandeld. Gelet op de voorgaande klachtonderdelen 1 tot en met 6, kom ik tot de conclusie dat van onzorgvuldig handelen geen sprake is.

Overeenkomstig het verdrag is een terugleidingsprocedure gestart, die er uiteindelijk toe heeft geleid dat de Centrale autoriteit en de vader niet-ontvankelijk zijn verklaard. Op zich impliceert dit echter geen onzorgvuldig handelen.

In de uitvoering van de terugleidingsprocedure door de Centrale autoriteit, vervult deze twee rollen; die van intermediair die in goed overleg tot een oplossing probeert te komen tussen partijen ter terugleiding van een ontvoerd kind en - wanneer geen overeenstemming wordt bereikt - die van behartiger van het belang van de verzoekende partij.

Om zoveel mogelijk de te voeren procedures te verduidelijken en uniformeren is in september 2000 het Protocol Internationale kinderontvoering opgesteld. Daarin zijn alle afzonderlijke stappen en beslissingen in de uitvoering door de Centrale autoriteit beschreven. Bij elke stap is aangegeven op welke wettelijke bepaling die stap is gebaseerd en voorzover van toepassing welke 'modellen' daarbij worden gehanteerd. Het protocol beschrijft tevens de activiteiten van de Centrale autoriteit op het gebied van informatieverstrekking en voorlichting. Uw klachten dateren van vóór de verschijningsdatum van dit protocol. Achteraf bezien is echter wel overeenkomstig de hoofdlijnen van dit protocol gehandeld.

Uw specifieke klachten richten zich voornamelijk op het handelen van mevrouw X in de periode maart/april 1999, de periode waarin de rechtszaak in Amerika met betrekking tot 'temporary emergency custody' plaatsvond. In aanvulling op hetgeen ik reeds bij de diverse klachtonderdelen naar voren heb gebracht, ben ik van mening dat mevrouw X in deze periode juist heeft geprobeerd om niet betrokken te raken in deze rechtszaak, omdat de Centrale autoriteit daarin geen formele taak heeft. Mevrouw X heeft u aangeraden zich te voorzien van juridische bijstand. Gedurende deze periode heeft u enige tijd niet over juridische bijstand beschikt. Om u in enige mate, dat wil zeggen voorzover dat binnen haar bevoegdheden lag, bij te staan heeft mevrouw X u en uw ouders geïnformeerd over de ontwikkelingen, veelal ook op uw verzoek. Aangezien u in deze periode niet beschikte over juridische bijstand is de handelwijze in casu van mevrouw X begrijpelijk en mijns inziens ook terecht geweest, gelet op de inhoud van de verstrekte informatie c.q. adviezen. Ik kan in elk geval niet tot de conclusie komen dat mevrouw X in casu onzorgvuldig heeft gehandeld.

Conclusie

Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat uw klacht niet gegrond is."

29. Verzoekers gemachtigde wendde zich op 14 augustus 2001 tot de Nationale ombudsman met een klacht over de gang van zaken (zie hiervóór, onder Onderzoek).

B. Standpunt verzoekster

1. Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht.
2. Bij haar verzoek overlegde verzoekster nog een afschrift van een brief van haar toenmalige advocaat, mr. B., van 23 maart 1999. In die brief stond het volgende vermeld:

"...Inmiddels had ik telefonisch contact met mevrouw X van het Ministerie van Justitie.

(...)

Mevrouw X deelde mij mede verder geen actie te ondernemen richting de rechtbank in New York. U heeft al aangegeven wel naar de zitting in Amerika te willen, doch dat u hiertoe niet in de gelegenheid wordt gesteld door uw man."

C. Standpunt staatssecretaris van Justitie

In reactie op de klacht nam de staatssecretaris van Justitie bij brief van 28 maart 2002 het volgende standpunt in:

"Rol en positie van de centrale autoriteit

Algemeen

- Inleiding

De centrale autoriteit is belast met de uitvoerende taken van het (Haags) Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (...). Uitgangspunt van dit verdrag vormt het belang van het kind. Dat belang wordt in de context van het verdrag gedefinieerd als het recht van het kind om niet door het eigenmachtig optreden van een van zijn ouders uit zijn vertrouwde (huiselijke) omgeving te worden weggehaald. Het kind vormt niet het bezit van zijn ouders. Het moet erkend worden als een individu met eigen rechten en behoeften.

Het verdrag heeft daarom tot doel het kind te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ongeoorloofde overbrenging of achterhouding: kinderontvoering.

Het voorziet in procedures die de onmiddellijke terugkeer van het kind moeten verzekeren ingeval een internationale ontvoering onverhoopt toch plaatsvond. Het beoogt dus de status quo te herstellen. Dat herstel brengt mee, dat de rechter van het gewone verblijf bevoegd blijft in zaken betreffende het ouderlijk gezag (voor de toekomst).

Op dat gezagsrecht zelf heeft de toepassing van het verdrag geen betrekking.

- Taken van de centrale autoriteit

Ter uitvoering van het verdrag zullen de staten die partij daarbij zijn alle passende maatregelen nemen en zij dienen daartoe van de snelst mogelijke procedures gebruik te maken. Teneinde de nakoming van deze verplichtingen te vergemakkelijken zullen de betreffende staten een centrale autoriteit aanwijzen die op hun grondgebied is belast met de uitvoerende taken. Die taken worden meer gedetailleerd opgesomd in artikel 7 van het verdrag. De concrete uitvoering ervan wordt verder beheerst door de regels van het nationale recht van iedere afzonderlijke verdragsstaat.

De teruggeleiding heeft een civielrechtelijk karakter. De centrale autoriteit treedt niet ambtshalve op, doch op verzoek van de achtergebleven ouder. Zij heeft daarbij wel primair

het belang van het kind in het oog te houden. Dit betekent dat zij niet klakkeloos de hoofdregel van het verdrag zal toepassen en ervoor zal zorg dragen dat de status quo wordt hersteld, maar dat zij ook beziet of zich in een concreet geval mogelijk een weigeringsgrond voordoet die de hoofdregel buiten toepassing stelt. Een en ander brengt mee dat de centrale autoriteit niet gehouden is een verzoek in behandeling te nemen dat kennelijk niet voldoet aan de in het verdrag gestelde voorwaarden (artikel 27).

Het belang van het ontvoerde kind is vooral ermee gediend dat zijn ouders onderling alsnog tot overeenstemming komen over de plaats van zijn verblijf. De centrale autoriteit moet daarom pogingen in het werk stellen om te bereiken dat de ontvoerende ouder het kind vrijwillig laat terugkeren naar de staat van zijn gewone verblijf of dat althans tussen de ouders een minnelijke regeling tot stand komt over dat verblijf. Wat de ouders daarbij precies overeenkomen is minder relevant, mits zij maar het onderling eens worden over dit onderwerp en hun conflict hierover tot een oplossing brengen.

- Werkwijze van de centrale autoriteit

De werkwijze van de centrale autoriteit wordt beschreven in het Protocol Internationale Kinderontvoering. Hieruit blijkt dat de centrale autoriteit bij ontvangst van een verzoek tot teruggeleiding een onderzoek instelt naar de ontvankelijkheid van het verzoek en voorts nagaat of het niet kennelijk ongegrond is. Zij toetst het verzoek daartoe aan de voorwaarden neergelegd in de artikelen 2 tot en met 5 van het verdrag en bekijkt verder of er aanwijzingen zijn dat een of meer van de weigeringsgronden zich voordoen (artikelen 12, 13 en 20). Om zich een voldoende oordeel te kunnen vormen vraagt zij zo nodig de verzoekende staat om aanvullende inlichtingen.

Beschikt de centrale autoriteit over duidelijke aanwijzingen dat niet aan de voorwaarden van het verdrag wordt voldaan, dan neemt zij het verzoek niet in behandeling (artikel 27). De verzoekende ouder kan tegen dit besluit bezwaar maken (artikel 6 van de Wet van 2 mei 1990 (Stb. 202), de uitvoeringswet bij het verdrag). Komt de centrale autoriteit tot het aanvankelijk oordeel dat aan de bedoelingen en aan de voorwaarden van het verdrag wordt voldaan, en meer in het bijzonder dat teruggeleiding in het belang van kind lijkt, dan neemt zij de zaak verder in behandeling.

De ontvoerende ouder wordt dan bij aangetekende brief op de hoogte gesteld van de ontvangst van het verzoek en verzocht mee te werken aan de vrijwillige terugkeer van het kind. Vooral de laatste paar jaren, sinds de mogelijkheden van alternatieve conflictoplossing steeds meer de aandacht krijgen, wordt aangegeven dat in het belang van het kind een regeling in der minne tussen de beide ouders duidelijk de voorkeur verdient boven een oplossing die wordt opgelegd door tussenkomst van een derde. De ontvoerende ouder wordt een periode van ongeveer twee weken gegund om zich te beraden over zijn reactie.

Ten behoeve van de rechtszekerheid van de geadresseerde ouder wordt in de brief ook beschreven wat het vervolg zal zijn op zijn reactie. Is hij niet bereid vrijwillig mee te werken, dan zal de centrale autoriteit genoodzaakt zijn, ingevolge artikel 10 van de uitvoeringswet, de zaak aan de rechter voor te leggen bij een inleidend verzoekschrift, strekkende tot de verkrijging van een bevel tot teruggeleiding. De andere optie blijft natuurlijk dat de ouder de centrale autoriteit laat weten (onder bepaalde voorwaarden) te willen meewerken aan een oplossing buiten rechte. De centrale autoriteit kan daarbij desgewenst behulpzaam zijn (artikel 7, tweede lid, letter c, van het verdrag).

De centrale autoriteit stelt zich in deze fase op als tussenpersoon. Zij laat zich niet in met de concrete inhoud van de tussen de ouders te bereiken oplossing. Zij neemt de nodige terughoudendheid in acht, daar zij er immers steeds rekening mee dient te houden dat zij in het vervolg van de procedure namens de verzoekende ouder als diens gemachtigde in rechte moet optreden. Als ware bemiddelaar, die zelf als onpartijdige derde voorstellen voor een oplossing aandraagt, kan de centrale autoriteit dus niet optreden. Zij neemt de rol van intermediair op zich: zij geleidt de opmerkingen, bezwaren en voorstellen van de ene ouder voor commentaar door naar de andere ouder, en vice versa.

Indien de ontvoerende ouder zich naar aanleiding van de aangetekende brief tot de centrale autoriteit wendt voor inlichtingen over de inhoud en de werking van het verdrag of over het Nederlandse en buitenlandse familierecht en procedurerecht, dan wordt de verlangde informatie onpartijdig en onbevooroordeeld verstrekt. Betrokkene wordt bovendien steeds aangeraden om zich tot een advocaat te wenden. Hij of zij blijkt er doorgaans behoefte aan te hebben over zijn mogelijkheden en wensen voor de toekomst, over alles wat in ruimer verband rond de overbrenging van het kind speelt, van gedachten te kunnen wisselen met een deskundige.

In de onderhavige zaak

De centrale autoriteit heeft op 10 februari 1999 het verzoek ontvangen tot teruggeleiding naar de staat New York van de drie kinderen van verzoekster. Het verzoek was uitvoerig gedocumenteerd en voorzien van jurisprudentie waaruit de regeling met betrekking tot het ouderlijk gezag in de staat New York kon blijken. De staat kent geen statutory law, geen geschreven recht, op dit gebied. Na verificatie van de omstandigheid dat de ouders ten tijde van de achterhouding van de kinderen inderdaad gezamenlijk het gezag over dezen uitoefenden, is het verzoek voldoende bevonden en in behandeling genomen.

De centrale autoriteit heeft vervolgens verzoekster bij aangetekend schrijven van 16 februari 1999 verzocht vrijwillig mee te werken aan de terugkeer van de kinderen (...). In de brief werd de feitelijke en juridische grondslag van het verzoek beschreven. Voor eventueel gewenste aanvullende inlichtingen werd verzoekster verwezen naar de in de brief vermelde contactpersoon. Haar is verder in overweging gegeven een advocaat te raadplegen. Verzoekster werd gevraagd vóór 5 maart 1999 te reageren. Op 1 maart 1999

belde zij de centrale autoriteit voor aanvullende inlichtingen. Zij gaf daarbij nog geen inhoudelijke reactie op het verzoek.

Toen verzoekster daarna niets meer van zich liet horen is zij omstreeks 15 maart 1999 door de centrale autoriteit opgebeld. Verzoekster kwam toen met inhoudelijk verweer tegen de terugleiding. Zij stelde voorts een aantal vragen aan de orde die verband hielden met de procedure over het ouderlijk gezag die in de Verenigde Staten door de vader aangehangig was gemaakt. De centrale autoriteit heeft toen gesuggereerd dat verzoekster haar zaak mogelijk beter aan haar advocaat in Nederland kon voorleggen. Verzoekster antwoordde daarop geen advocaat te hebben en niet in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

De centrale autoriteit is verder afgegaan op deze mededeling. Verzoekster is er op enig tijdstip daarna niet op teruggekomen. Nu zij u een brief van haar advocaat van 23 maart 1999 overlegt, en uit het dossier van de centrale autoriteit blijkt van een telefonisch contact met dezelfde advocaat (...), moet worden aangenomen dat het contact daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het is (later) onopgemerkt gebleven. De centrale autoriteit erkent dat haar eerdere mededeling dat verzoekster tot enige weken voor de zitting van 20 mei 1999 geen advocaat had, niet juist was, althans kennelijk gold voor een kortere periode dan zij had aangegeven.

De centrale autoriteit verklaart het misverstand uit de gedragingen van verzoekster. Deze trad steeds zelf actief op in aangelegenheden, die personen, die zich van rechtsbijstand hebben voorzien, aan hun advocaat overlaten (cfm. haar klacht, p. 2). Verzoekster, als cliënte, bepaalde zelf in hoeverre zij van de diensten van haar advocaat gebruik wenste te maken, dan wel zelf inlichtingen inwon. Indien zij inderdaad niet voor gesubsidieerde rechtshulp in aanmerking kwam, was het mogelijk dat zij de kosten voor een gekozen advocaat op deze wijze wenste te beperken. Vast staat in ieder geval dat verzoekster de centrale autoriteit nimmer naar haar advocaat heeft verwezen.

Tussen 15 maart en medio april 1999 hebben zo een aantal telefonische contacten plaatsgevonden tussen verzoekster en de centrale autoriteit. Het initiatief ging daarbij hoofdzakelijk uit van verzoekster. De centrale autoriteit nam vervolgens telkens contact met haar op in het kader van de uitvoering van haar verzoeken en ter beantwoording van haar vragen. De inhoud van de gesprekken had betrekking op inlichtingen over het Amerikaans familierecht, maar vooral ook op de voorwaarden en voorstellen van verzoekster in verband met de vrijwillige terugkeer van de kinderen naar de staat New York (...). De centrale autoriteit trad hierbij dus vooral op in haar rol van intermediair tussen de ouders.

Een ander onderwerp van de communicatie tussen de ouders vormde het verweer van verzoekster. Zij stelde dat de vader met de achterhouding van de kinderen in Nederland had ingestemd. Zij legde tot staving van haar stelling de beëdigde verklaring daaromtrent

van haar ouders over. De centrale autoriteit heeft het standpunt van verzoekster, inclusief de beëdigde verklaring, voor commentaar doorgeleid naar de vader. De vertaling in de Engelse taal van de verklaring is verzoekster op haar verzoek beschikbaar gesteld (...). Voorzover het contact meer in het bijzonder de gezagsprocedure in de Verenigde Staten tot onderwerp had, of plaatsvond met de ouders van verzoekster, wordt verwezen naar de navolgende afzonderlijke paragrafen hierover.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat verzoekster met de rol en de positie van de centrale autoriteit bekend was, of had moeten zijn. Zoals hierboven reeds vermeld is, is de aangetekende brief over vrijwillige medewerking, het eerste contact van de centrale autoriteit met de ontvoerende ouder, sinds februari 1999 enigszins aangevuld. Dit wil echter niet zeggen dat de informatie voordien tekort schoot. Uit de brief aan verzoekster (...) blijkt dat de centrale autoriteit haar een periode gunt om tot een minnelijke regeling te komen, en dat zij, bij uitblijven van die regeling, als gemachtigde van de vader zal optreden in de verzoekschriftprocedure voor de rechtbank. In de telefoongesprekken op 1 en 15 maart 1999 met verzoekster is dit herhaald en verder toegelicht.

Uit het verslag van de hoorzitting van 5 juni 2001 (onder punt 5 (...)) blijkt dat de centrale autoriteit haar rol op de juiste wijze heeft vervuld: verzoekster heeft ervaren dat de centrale autoriteit aanvankelijk als intermediair optrad, maar later niet meer. De spanning tussen tijd inruimen voor pogingen om tot een minnelijke regeling tussen de ouders te komen én het spoedeisend karakter van de teruggeleiding, brengt mee dat wanneer gedurende een bepaalde periode onvoldoende vorderingen met de alternatieve conflictoplossing worden gemaakt, de weg van de procedure voor de rechter moet worden ingeslagen.

Gezagsprocedure in de Verenigde Staten van Amerika

Algemeen

Met betrekking tot een gezagsprocedure die rond de overbrenging van kinderen wordt aangevangen, of de gezagsvoorziening nu wordt verzocht in een zelfstandige procedure of bij wege van nevenvoorziening in een echtscheidingsprocedure, wil ik allereerst wijzen op artikel 19 van het verdrag:

de toepassing van het verdrag heeft geen betrekking op het gezagsrecht zelf.

De centrale autoriteit heeft daarom ook geen bevoegdheden in een gezagsprocedure die aansluitend op de ontvoering of de teruggeleiding van een kind door een van de ouders in de aangezochte of in de verzoekende staat aanhangig is gemaakt.

In de onderhavige zaak

De beschikking van de Amerikaanse familierechter in het Family Court of the State of New York, County of Dutchess, van 28 januari 1999 was de centrale autoriteit overgelegd tezamen met de andere stukken tot staving van het verzoek tot teruggeleiding. Bij de beschikking wordt de vader op voorlopig voldoende geacht bewijs (prima facie evidence) met de temporary emergency custody - het voorlopig gezag over de kinderen belast, en wordt de moeder opgeroepen op een bepaalde dag ter zitting te verschijnen om over de zaak te worden gehoord. Eerst nadat beide partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun opmerkingen te maken, beslist de rechter verder.

De Amerikaanse beschikking speelde in het verzoek tot teruggeleiding geen wezenlijke rol. De (on)geoorloofdheid van de achterhouding dient immers te worden beoordeeld naar het tijdstip waarop de achterhouding aanving: op 3 januari 1999. De Amerikaanse beschikking was van later datum. Zij kon daarom hoogstens beschouwd worden als een verklaring in de zin van artikel 15 van het verdrag: een vaststelling door eigen Amerikaanse autoriteiten dat naar Amerikaans recht de achterhouding voorshands ongeoorloofd werd geacht. De autoriteiten in de aangezochte staat moeten met een dergelijke verklaring ex artikel 15 rekening houden.

Al tijdens een van de eerste telefoongesprekken met de centrale autoriteit bleek verzoekster ermee bekend dat zij door de Amerikaanse familierechter was opgeroepen om te worden gehoord. De desbetreffende stukken waren haar overeenkomstig de voorschriften in persoon in Oosterhout betekend (...). Omdat dit niet vóór de door de rechter aanvankelijk bepaalde datum was geschied, is de beschikking gewijzigd in die zin dat daarin een nieuwe datum voor de vervolgzitting is bepaald. Zo kwam de Amended order to show cause van 28 januari 1999, met zitting bepaald op 4 maart 1999, (...) en later de Second amended order van 23 februari 1999, waarin de datum voor de hearing is bepaald op 12 april 1999 (...), tot stand.

Verzoekster had volgens eigen verklaring op 2 maart 1999 telefonisch van de griffie van het Family Court reeds vernomen dat de zitting van 4 maart 1999 was aangehouden tot 12 april 1999 (cfm. klacht van 6 oktober 1999 (...)). De Second amended Order had zij echter (nog) niet ontvangen. Toen zij de centrale autoriteit verzocht het stuk op te vragen in Amerika zag deze geen reden niet aan dit verzoek te voldoen. Het stuk is desgevraagd (op 1 april 1999) naar het kantoor van de zuster van verzoekster gefaxt (...). Een en ander tegen de achtergrond van de mededeling van verzoekster dat zij voornemens was de zitting op 12 april 1999 bij te wonen.

Uit haar telefonisch verzoek om inlichtingen over het Amerikaanse recht bleek dat verzoekster meende dat zij ingevolge de Amerikaanse beschikking niet gehouden was de kinderen te laten terugkeren. Zij liet zich niet ervan overtuigen dat de gezagsvoorziening die in de beschikking ten gunste van de vader was getroffen, hem tevens het recht gaf tot het aan hem doen afgeven van de kinderen. Bovendien zouden zich volgens verzoekster allerlei praktische problemen voordoen wanneer de kinderen mee teruggingen.

Verzoekster had geen onderdak of huisvesting voor hen. Zij had ook geen geld om daarin te voorzien, noch om een gekozen advocaat in de arm te nemen. De vader had alle gezamenlijke bankrekeningen geblokkeerd (...).

Verzoekster overwoog op een gegeven moment niettemin met de kinderen terug te keren. Zij stelde daarbij de voorwaarde dat de feitelijke situatie van voorheen werd hersteld in die zin dat zij met de dagelijkse verzorging van de kinderen belast zou blijven en kon wonen in de voormalige echtelijke woning of elders in de oude omgeving, op kosten van de vader (...). De vader voelde intussen weinig meer voor extra tegemoetkomingen aan de moeder. Hij wenste dat hangende een nieuwe beslissing van de familierechter de van kracht zijnde Order werd ten uitvoer gelegd en dat de kinderen aan hem werden afgegeven (...). Verzoekster is daarop op 12 april 1999 zonder de kinderen naar Amerika vertrokken.

Conclusie

Uit de door u overgelegde stukken wordt niet duidelijk op welk punt of op welk tijdstip de centrale autoriteit verzoekster onvolledige of onjuiste informatie over de terechthouding in Amerika zou hebben verstrekt. De verstrekte informatie was juist. Uit de reactie van de Amerikaanse familierechter ter zitting van 12 april 1999 bleek in ieder geval dat het de bedoeling was geweest, dat de kinderen met hun moeder zouden zijn teruggekeerd binnen zijn jurisdictie. De rechter nam zelfs maatregelen om alsnog te bereiken dat verzoekster met de meeste spoed aan zijn bevel voldeed: hij dwong haar haar Nederlands paspoort af te geven en zou dat eerst teruggeven nadat de kinderen waren teruggekeerd (...).

Verzoekster suggereert voorts dat verwijzing (anoniem) naar een soortgelijke zaak als de hare ten onrechte zou zijn gedaan en alleen om haar onder druk te zetten (...). De centrale autoriteit heeft echter niet anders gedaan dan verzoekster erop wijzen, toen deze overwoog de oproeping om ter zitting van het Family Court te verschijnen te negeren, dat dat er vermoedelijk toe zou leiden dat geheel buiten haar om een beschikking tot stand zou komen. Liet verzoekster verstek gaan, dan zou het verzoek van de vader waarschijnlijk geheel conform diens wensen worden toegewezen. Uit haar klacht blijkt overigens dat verzoekster de waarschuwing van de centrale autoriteit heeft begrepen zoals deze was bedoeld (ibidem). Er is op correcte wijze met verzoekster contact onderhouden.

Contact met de ouders van verzoekster

De centrale autoriteit heeft nimmer contact gehad met de ouders van verzoekster, hun informatie of adviezen verstrekt, dan op telefonisch verzoek van verzoekster op 12 april 1999 om ongeveer 18:00 uur. De daadwerkelijke teruggeleiding van de kinderen is in dat telefoongesprek niet aan de orde geweest. De afgifte van de kinderen was door de Amerikaanse advocaat van de vader in een telefoongesprek met de centrale autoriteit iets eerder die namiddag dringend verzocht. De advocaat deed verslag van de zitting voor het Family Court op die dag, waarbij verzoekster in een zodanige dwangpositie was gebracht

dat zij, naar de advocaat had begrepen, zou hebben ingestemd met de terugkeer van de kinderen.

Ter effectueering van die beweerde instemming had de advocaat het plan bedacht dat de vader de kinderen het komend weekeinde op Schiphol zou komen ophalen. De grootouders zouden er voor moeten zorgen dat de kinderen op de luchthaven gereed stonden, dan wel dat zij werden afgegeven bij de plaatselijke politie die dan de rest moest regelen. De centrale autoriteit werd verzocht alles in goede banen te leiden. De centrale autoriteit wees de advocaat er echter op dat verzoekster in de procedure op grond van het Haags verdrag recht had op verweer. Verzoekster diende de gelegenheid te krijgen een beroep te doen op de uitzonderingen in het verdrag (artt. 12, 13 en 20).

De teruggeleiding van de kinderen naar Amerika op een eerder tijdstip kon alleen plaatsvinden, indien verzoekster daaraan vrijwillig wilde meewerken. De advocaat werd te verstaan gegeven dat de centrale autoriteit verzoeksters standpunt hieromtrent direct van haarzelf wenste te vernemen. De centrale autoriteit nam vervolgens telefonisch contact op met verzoeksters Amerikaanse advocaat. Toen deze niet op kantoor bleek werd zij doorverbonden met het gerechtsgebouw waar verzoekster zelf aan de lijn kwam. Zij bleek duidelijk niet bereid de kinderen te laten terugkeren. Zij deed verslag van het gebeurde in de rechtszaal. Omdat zij niet over financiële middelen beschikte, verzocht zij de centrale autoriteit haar ouders telefonisch bericht te geven.

De centrale autoriteit heeft onmiddellijk aan dit verzoek gevolg gegeven. De ouders waren geschokt toen zij hoorden wat hun dochters - de oudste dochter was meegegaan ter begeleiding van verzoekster - was overkomen. Er kon hun geen andere troost worden geboden, dan twijfel over de inname van het Nederlandse paspoort van verzoekster, eigendom van de Staat der Nederlanden, en de belofte dat ter zake contact zou worden opgenomen met het Nederlandse consulaat-generaal in New York City en met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Nederlandse consulaat verleende verzoekster een laissez-passer en de volgende dag keerde zij met haar zus terug in Nederland.

Tijdens het telefoongesprek met de ouders heeft de centrale autoriteit op geen enkele wijze druk op hen uitgeoefend. Het punt van de afgifte van de kinderen heeft zij niet eens meer ter sprake gebracht. Immers uit het eerdere gesprek met verzoekster was reeds gebleken dat deze niet (alsnog) instemde met de vrijwillige teruggeleiding van de kinderen. Nu eerder de vader al te kennen had gegeven niet te willen ingaan op de voorwaarden van verzoekster, was met haar reactie duidelijk geworden dat een minnelijke regeling tussen de ouders, in ieder geval op dat moment, niet haalbaar moest worden geacht: de centrale autoriteit moest een verzoekschrift richten tot de kinderrechtbank in de arrondissementsrechtbank te Breda.

Slotconclusie

Ik ben van oordeel dat de klacht op alle onderdelen ongegrond is. Uit het voorgaande blijkt dat de centrale autoriteit haar taken overeenkomstig de bedoelingen van het verdrag en de uitvoeringswet heeft uitgevoerd. Ik ben mij ervan bewust dat de confrontatie met een verzoek tot teruggeleiding onder het verdrag voor de ontvoerende ouder een ingrijpende gebeurtenis is, vooral wanneer die ouder meent (zoals doorgaans) met de beste bedoelingen te hebben gehandeld toen hij het kind mee over de grens nam. Het doel van het verdrag, dat eigenmachtig optreden door een van de ouders in het belang van het kind moet worden voorkomen, althans zoveel mogelijk weer ongedaan moet worden gemaakt, mag echter niet uit het oog worden verloren.

Nederland onderschrijft het doel van het verdrag. Tezamen met ruim zeventig andere staten is het daarom sinds 1 september 1990 partij bij het verdrag. De goedkeuringswet is destijds zonder mondelinge beraadslagingen en zonder stemming in de beide kamers van de Staten-Generaal aangenomen. Het Algemeen overleg met de Vaste commissie voor Justitie over de toepassing van het verdrag op 3 oktober 2000 heeft bevestigd, dat het verdrag nog steeds niet ter discussie staat (...). Zolang Nederland partij is dient het te goeder trouw aan de verplichtingen uit het verdrag te voldoen, ook al brengt dit in de meeste concrete gevallen mee dat één van de ouders minder gelukkig zal zijn met de uitkomst daarvan.

(...) Hierbij wordt opgemerkt dat in verband met het spoedeisend karakter van sommige van verzoeksters verzoeken niet steeds een (uitvoerige) telefoonnotitie kon worden gemaakt. De inhoud van de gesprekken met haar wordt echter weerspiegeld in de vervolgorrespondentie met de Amerikaanse centrale autoriteit of met de Amerikaanse advocaat van de vader.

D. Reactie verzoekster

1. Verzoeksters gemachtigde bracht bij brief van 23 mei 2002 onder meer het volgende naar voren:

"Op pagina 4 stelt de Staatssecretaris thans dat telefonisch contact heeft plaatsgevonden voor 23 maart 1999 tussen de Centrale Autoriteit en de advocaat van cliënte. Derhalve was de Centrale Autoriteit (CA) ervan op de hoogte dat cliënte al begin maart 1999 een advocaat te Breda had. Onbegrijpelijk en onzorgvuldig is dan ook dat de CA met deze advocaat geen nader contact heeft gezocht maar zich uitsluitend op cliënte zelf heeft gericht. Dit was vanwege de spanningen van cliënte niet gewenst en onzorgvuldig. Van een misverstand is geen sprake geweest en dit kan cliënte op geen enkele wijze worden toegerekend. Wat de Staatssecretaris bedoelt met het gegeven dat cliënte zelf actief is geweest in een aantal aangelegenheden is onduidelijk en wordt betwist. De CA had wel degelijk contact moeten zoeken met haar advocaat. Dit is overigens gebruikelijk in andere teruggeleidingszaken. Indien de CA vaststelt dat een advocaat bij de zaak betrokken is wordt onmiddellijk met deze advocaat contact gezocht.

Op pagina 5 stelt de Staatssecretaris (...) dat de CA vooral als intermediair tussen de ouders is opgetreden. Dit wordt door de vrouw nadrukkelijk betwist althans de CA heeft zulks niet laten blijken. Het is niet anders geweest dan dat bij de vrouw de stellige indruk is ontstaan dat zij de belangen van de man behartigde. Cliënte meent derhalve dat de CA in het kader van de gehele behandeling niet de nodige terughoudendheid in acht heeft genomen zoals staat beschreven in (...) pagina 3 van de brief van de Staatssecretaris. De CA heeft niet de rol van intermediair gespeeld maar zich feitelijk laten leiden door de belangen van de vader. De conclusie van de Staatssecretaris (...) op pagina 5 wordt betwist. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt op geen enkele wijze dat cliënte heeft ervaren dat de CA haar rol op de juiste wijze heeft vervuld. Hiervan is geen sprake geweest.

Op pagina 7 (...) wordt gesteld dat cliënte de CA heeft verzocht het stuk met betrekking tot de behandeling van 12 april 1999 aan haar toe te sturen. Hiervan is geen sprake geweest. Het initiatief om dit stuk op te sturen komt van de CA en zij heeft uiteindelijk aan cliënte een faxnummer gevraagd om het nodige door te kunnen faxen inclusief de oproep met betrekking tot de behandeling op 12 april 1999. Nimmer heeft cliënte aangegeven dat zij voornemens was de zitting van 12 april 1999 bij te wonen.

De Staatssecretaris stelt op bladzijde 7 (...) dat cliënte zich er niet van heeft laten overtuigen dat de gezagsvoorziening in Amerika de vader het recht gaf tot het aan hem doen afgeven van de kinderen. Hieruit volgt al dat de CA uitvoerig met cliënte heeft gesproken over de inhoud van de beslissing in Amerika. Welnu, dit is haar rol niet, zeker niet omdat de CA er toen van op de hoogte was dat cliënte al geruime tijd beschikte over rechtskundige bijstand van een advocaat te Breda. Volstrekt ten onrechte wordt gesteld dat cliënte zou hebben overwogen op een gegeven moment met de kinderen terug te keren. Welnu, cliënte is nimmer van plan geweest in die periode met de kinderen terug te keren. Evenmin heeft zij voorwaarden gesteld. Cliënte wilde niet terugkeren en dat was de CA duidelijk en duidelijk gemaakt. Feit is en blijft dat de CA cliënte heeft geadviseerd met de kinderen naar Amerika af te reizen maar dit heeft zij, achteraf gezien gelukkig, niet gedaan. De CA heeft zich in ruime mate ingelaten met de juridische problematiek en dat had zij in de rol van intermediair nooit mogen doen. Zij had cliënte onmiddellijk contact moeten laten zoeken met haar eigen advocaat en zich verder met de zaak niet moeten inlaten. Dit heeft de CA in die maanden zeer uitvoerig gedaan door met grote regelmaat contact met cliënte en de familie te zoeken. Uit de conclusie op bladzijde 7 van de Staatssecretaris volgt al dat cliënte er door de CA op is gewezen etc. hetgeen aangeeft dat de CA zich heeft ingelaten met de hele juridische problematiek. Hierin is de CA te ver gegaan en heeft zij in strijd gehandeld met haar rol en taak. Er is niet op correcte wijze met cliënte contact onderhouden.

Naar aanleiding van hetgeen is gesteld op pagina 8 door de Staatssecretaris hecht cliënte nogmaals aan deze brief een kopie van de verklaring van haar ouders. Hieruit kunt U afleiden dat mevrouw X van de CA deze ouders op 12 april 1999 heeft gebeld met het

verzoek de paspoorten van de kleinkinderen te zoeken, en mitsdien aan de Politie af te geven, en vervolgens de kinderen dat weekend naar de Politie te Oosterhout te brengen. De ouders hebben het aldus ervaren dat naar aanleiding hiervan cliënte haar paspoort terug zou krijgen in Amerika en dat zij terug naar Nederland zou kunnen reizen. Er bestaat geen enkele reden om aan de verklaring van de ouders te twifelen. Ze zijn desgewenst bereid om deze verklaring onder ede te bevestigen. De CA stelt dat haar is verzocht om alles in goede banen te leiden, een en ander op verzoek van de vader. De CA zou deze advocaat echter op het verdrag hebben gewezen. Welnu, hieruit blijkt al dat er een verzoek is gericht aan de CA om te bevorderen dat de kinderen konden terugkeren naar Amerika. De CA heeft zich met dit verzoek ingelaten en naar aanleiding daarvan contact gezocht met de ouders.

Op pagina 8 wordt door de Staatssecretaris ook nog gesteld dat de CA telefonisch van cliënte had vernomen dat zij niet bereid was om de kinderen te laten terugkeren. Dit klopt. Uitsluitend heeft cliënte aan de CA gevraagd om haar ouders in te lichten dat zij vanwege de inname van het paspoort niet in staat was om terug te keren naar Nederland. De ouders hebben enorme druk ervaren door toedoen van de CA. De afgifte van de kinderen is wel degelijk ter sprake gebracht zoals reeds eerder toegelicht en zoals volgt uit de bijgaande verklaring."

2. In zijn reactie verwees verzoeksters gemachtigde naar een (ongedateerde) verklaring van de ouders van verzoekster. Die verklaring luidt als volgt:

"Wij, de heer Hv en mevrouw Hm, bevestigen hierbij klacht 2 van onze dochter H. die zij heeft ingediend bij de Nationale ombudsman tegen mevrouw X van de Centrale Autoriteit.

Mevrouw X heeft ons 12 april 1999 verzocht de paspoorten van onze kleinkinderen (k1, k2 en k3) te zoeken en de kinderen dat weekend naar het politiebureau te Oosterhout te brengen. Onze dochter H. zou dan haar paspoort terugkrijgen in Amerika en terug naar Nederland kunnen keren. Het kwam erop neer: onze kleinkinderen in ruil voor onze dochter. Wij voelden ons erg onder druk gezet.

Mevrouw X is op z'n zachtst gezegd heel onmenselijk geweest tijdens dit telefoongesprek."

E. Reactie minister van Justitie

1. Per brief van 13 september 2002 legde de Nationale ombudsman de reactie van verzoekster ter commentaar voor aan de minister van Justitie. Verder verzocht de Nationale ombudsman de minister van Justitie de volgende vragen te beantwoorden:

1. In uw reactie bericht u op pagina 3 onder meer: "De andere optie blijft natuurlijk dat de ouder de Centrale autoriteit laat weten (onder bepaalde voorwaarden) te willen meewerken aan een oplossing buiten rechte. De centrale autoriteit kan daarbij desgewenst

behulpzaam zijn (...)."

Op welke wijze kan de centrale autoriteit hierbij behulpzaam zijn?

Is verzoekster destijds op deze mogelijkheid geweest? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

2. Op diezelfde pagina merkt u even verder op: "De Centrale autoriteit stelt zich in deze fase op als tussenpersoon. Zij laat zich niet in met de concrete inhoud van de tussen de ouders te bereiken oplossing. Zij neemt de nodige terughoudendheid in acht, daar zij er immers steeds rekening mee dient te houden dat zij in het vervolg van de procedure namens de verzoekende ouder als diens gemachtigde in rechte moet optreden. (...) zij geleidt de opmerkingen, bezwaren en voorstellen van de ene ouder voor commentaar door naar de andere ouder en vice versa."

Hoe verhoudt zich deze opstelling met het volgende:

a) de laatste alinea van het faxbericht van mevrouw X aan de heer F., gedateerd 18 maart 1999 (in uw inventarisatielijst genoemd als bijlage 3), waarin het volgende staat vermeld: "The Dutch Central authority would like to receive more information about the conduct of the father. Now that he is prohibiting the mother from coming back for the Court hearings, and that he refuses her any money, how can she act otherwise than to stay in the Netherlands where she now receives a social subvention. The children go to school and are doing fine. They understand sufficiently the Dutch language to live here."

b) de volgende zinsnede uit een faxbericht van 29 maart 1999 van mevrouw X aan de advocaat van de voormalig echtgenoot van verzoekster: "The Central authority is of the opinion ... and that the claims and wishes of the mother are reasonable."

c) een andere zinsnede uit het faxbericht van 29 maart 1999, te weten: "The Dutch Central authority would be very obliged if you could convince your client of the good intentions of the mother..."

3. In uw reactie (...) merkt u verder op dat de Centrale autoriteit geen bevoegdheid heeft in een gezagsprocedure die aansluitend op de ontvoering of de teruggeleiding van een kind door één van de ouders in de aangezochte of in de verzoekende staat aanhangig is gemaakt.

Op basis waarvan heeft de Centrale autoriteit desondanks gevolg gegeven aan het verzoek van verzoekster om de stukken die op de gezagsprocedure betrekking hadden op te vragen in Amerika? Is daarbij aan verzoekster alsmede aan de advocaat van de ex-echtgenoot van verzoekster aangegeven dat de Centrale autoriteit geen enkele bevoegdheid heeft in een dergelijke procedure?

Zo ja, door wie, wanneer en op welke wijze is dit gebeurd?

4. Op pagina 7 van uw reactie merkt u op: "Zij liet zich niet ervan overtuigen dat de gezagsvoorziening die in de beschikking ten gunste van de vader was getroffen, hem tevens het recht gaf tot het aan hem doen afgeven van de kinderen."

Met welk doel is getracht verzoekster te overtuigen?

Door wie en op welke wijze is dit geprobeerd?

Is verzoekster hierbij nog voor advies verwezen naar een advocaat of een andere rechtshulpverlener?

5. Uit uw reactie blijkt verder dat de Centrale autoriteit op enig moment namens verzoekster contact heeft opgenomen met het Nederlandse consulaat-generaal in New York en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Op wiens verzoek is dit contact gelegd?

Is hieraan voorafgaand nog overleg geweest met de Amerikaanse advocaat van verzoekster? Door welke medewerker is dit contact gelegd?

Ziet u dit optreden als een taak van de CA?

Hoe verhoudt zich dit optreden met het feit dat het de Centrale autoriteit op dat moment reeds duidelijk was dat een procedure bij de rechtbank (waarin de centrale autoriteit namens de vader op zou moeten treden) onvermijdelijk was nu verzoekster niet mee wenste te werken aan een vrijwillige terugkeer?

6. Bij brief van 1 augustus 2001 verklaarde het Ministerie van Justitie de klacht van verzoekster ongegrond. Op pagina 4 van die afdoeningsbrief staat onder meer het volgende vermeld: "U verzocht de Centrale autoriteit de zaak met de vader te regelen. Daarop heeft mevrouw X de zaak voorgelegd aan de Amerikaanse advocaat van de vader (mw L.)."

en even verder: "Mevrouw X heeft en marge van haar taak u willen ondersteunen door inschakeling van de contacten die zij in verband met de terugleidingsprocedure had. Mevrouw X heeft verder geprobeerd met de vader een regeling te treffen voor de reiskosten en het verblijf van u (met de kinderen) in de Verenigde Staten."

Hoe verhoudt deze handelwijze zich met het feit dat de Centrale autoriteit verwarring bij betrokkene dient te voorkomen omtrent de rol en de positie die zij inneemt?

7. In de klachtafdoening van 1 augustus 2001 luidde de conclusie dat het optreden van de Centrale autoriteit (onder andere het 'zoveel mogelijk ondersteunen', het proberen de

praktische problemen op te lossen, het verzamelen van informatie) vooral werd ingegeven door het feit dat verzoekster in die periode niet beschikte over juridische bijstand.

Betekent dit dat de Centrale autoriteit in dergelijke gevallen taken op zich neemt die normaal op het terrein van een advocaat thuishoren?

Hoe verhoudt zich dit met de rol en positie die de Centrale autoriteit op grond van het Haagse verdrag behoort te nemen?

2. De minister van Justitie antwoordde de Nationale ombudsman bij brief van 17 december 2002 onder meer het volgende:

"Punt 1 Hulp van de centrale autoriteit bij het bevorderen van een minnelijke regeling tussen de ouders

Artikel 2 van het (Haags) verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (...) verder: het verdrag, stelt als algemeen beginsel voor de uitvoering van het verdrag dat daarbij de snelst mogelijke procedures moeten worden gebruikt. Naar de mening van de verdragsstaten brengt internationale kinderontvoering voor het betreffende kind zodanig schadelijke gevolgen met zich mee (preambule), dat aan de situatie van ontvoering, mocht deze zich onverhoopt voordoen, zo spoedig mogelijk een einde dient te komen. De onmiddellijke terugkeer van het kind moet daartoe zijn verzekerd (artikelen 1 en 12). Tegen deze achtergrond beschrijft vervolgens artikel 7 van het verdrag de verschillende afzonderlijke taken van de centrale autoriteit als uitvoerende instantie.

De centrale autoriteit moet ingevolge artikel 7, tweede lid, letter c, hetzij rechtstreeks, hetzij via tussenkomst van een andere instantie, alle passende maatregelen nemen, teneinde te verzekeren dat het kind vrijwillig wordt teruggegeven of dat een schikking in der minne wordt bereikt. In de gevallen waarin dit niet gelukt, rust vervolgens op grond van het bepaalde onder letter f, juncto artikel 10 van de Wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van het verdrag (...), op de centrale autoriteit de taak een gerechtelijke procedure in te stellen om de terugkeer van het kind te bewerkstelligen. De centrale autoriteit zal zich daartoe in een civielrechtelijke procedure met een inleidend verzoekschrift richten tot de kinderrechtster in de arrondissementsrechtbank.

Het spoedeisende karakter van de teruggeleiding en de verschillende aard van de twee genoemde wijzen om aan een ontvoering een einde te maken, leggen een spanning tussen de twee beschreven taken van de centrale autoriteit. Enerzijds is er slechts een beperkte tijd om tot een minnelijke regeling tussen de ouders te komen, anderzijds staat de centrale autoriteit niet als onpartijdige derde boven die ouders. Zij moet er immers steeds rekening mee houden op een later tijdstip (mede) namens de verzoekende ouder in rechte te moeten optreden. Nu de centrale autoriteit bemiddeling ziet als een vorm van

alternatieve conflictoplossing waarbij een onpartijdig, boven de partijen staand persoon, zelfgeformuleerde voorstellen voor een oplossing aandraagt, kan zij zich dus niet zelf als bemiddelaar inzetten.

Een en ander neemt natuurlijk niet weg dat de centrale autoriteit kan laten blijken dat zij in het belang van het kind meer voelt voor een minnelijke regeling tussen de ouders dan voor rechterlijke interventie. De wijze waarop zij deze voorkeur zal tonen is allereerst bepaald door de wetgever. Artikel 10 van de uitvoeringswet stelt immers dat de centrale autoriteit, alvorens een gerechtelijke procedure aan te vangen, de ontvoerende ouder bij aangetekende brief moet verzoeken vrijwillig mee te werken. De reactie van de ontvoerende ouder of hij bereid is aan het verzoek gevolg te geven, en zo nee, welke eventuele alternatieven hij voordraagt, en zo ja, welke voorwaarden hij daarbij eventueel stelt, komt zo retour bij de centrale autoriteit.

Over de reactie van de ontvoerende ouder kan en wil de centrale autoriteit geen inhoudelijk standpunt innemen. De beslissingen over de uitoefening van het ouderlijk gezag, waaronder het recht de gewone verblijfplaats van hun kinderen vast te stellen, zijn immers op de eerste plaats aan de ouders zelf voorbehouden. De centrale autoriteit kan al evenmin beslissen omtrent de verschillende voorstellen van feitelijke of praktische aard die naar voren komen: de keuze tussen verschillende mogelijkheden wordt immers bepaald door de wil, de discretie, van de ouders. De centrale autoriteit beperkt zich dus tot het doorgeleiden van de ene naar de andere ouder, en vice versa, van de opmerkingen en de voorstellen die met het oog op een minnelijke regeling aan de orde komen. Zij kan daarbij wel wijzen op de punten waar volgens haar een oplossing binnen bereik ligt.

De Staatssecretaris van Justitie gaf al eerder aan, dat de centrale autoriteit thans, als uitvloeisel van de grotere belangstelling op elk rechtsgebied sinds de laatste jaren voor de mogelijkheden van mediation en andere vormen van alternatieve conflictoplossing, in de aangetekende brief het bovenstaande meer gedetailleerd beschrijft, en aangeeft op welke wijze zij behulpzaam kan zijn bij het bereiken van een minnelijke regeling. Dit wil echter niet zeggen dat de inhoud van haar brief voordien (ook nog in 1999) onvoldoende duidelijk was. De geadresseerde ouders begrepen naar mijn mening ook toen al uitstekend dat de beslissing over een regeling in der minne van hen zelf afhing, en dat de centrale autoriteit daarbij dus slechts een faciliterende rol kon spelen.

Bij toepassing van het voorgaande op het geval van verzoekster vermeld ik dat haar bij aangetekende brief van 16 februari 1999 is verzocht haar kinderen vrijwillig te laten terugkeren naar de plaats van hun gewone verblijf. Daarbij is zij erop gewezen dat in het belang van de kinderen een oplossing in der minne met de vader de voorkeur verdiende boven een rechterlijk bevel. Verzoekster nam daarop verschillende malen telefonisch contact op met de centrale autoriteit. Hieruit bleek mijns inziens dat zij diens rol als intermediair had begrepen: zij had zich immers ook rechtstreeks tot de vader kunnen wenden. In het conflict om de gewone verblijfplaats van hun beider kinderen was hij

immers de persoon met wie zij tot overeenstemming moest zien te geraken. De centrale autoriteit heeft er niettemin voor alle duidelijkheid regelmatig op gewezen dat zij slechts als tussenpersoon kon optreden.

Punt 2 Toetsing van de theorie van punt 1 aan enige praktische voorbeelden

De Staatssecretaris van Justitie heeft u bij haar brief van 28 maart 2002 desgevraagd de belangrijkste stukken uit het dossier van de centrale autoriteit overgelegd. Bij de stukken was een simpele inventarislijst gevoegd, waarbij niet van ieder stuk afzonderlijk werd beschreven tot welk meer specifiek doel het werd opgesteld. Nu thans een aantal stukken vooral vanuit het oogpunt van (een bijdrage aan) een minnelijke regeling wordt gezien, zou ik, alvorens tot de bespreking van de afzonderlijke tekstfragmenten over te gaan, de brief van 28 maart 2002 nog als volgt willen aanvullen.

De reactie van de ontvoerende ouder op het verzoek om vrijwillige medewerking kan van verschillend karakter zijn. Soms behelst zij (praktische) voorstellen voor de uitoefening van het ouderlijk gezag in de toekomst, soms, bij afwijzing, houdt zij echter verweer in tegen het verzoek tot teruggeleiding. Bij reacties van de eerste aard zal de centrale autoriteit de voorstellen en de keuzen van de ouders (zoals onder punt 1 uitgelegd) geheel hebben te respecteren. Zij kan dan geen andere rol vervullen dan de betreffende voorstellen voor commentaar van de ene naar de andere ouder doorgeleiden. Zodra tussen de ouders de plaats van het gewone verblijf van hun kind geen punt van conflict meer vormt, is de grond onder het verzoek tot teruggeleiding komen te ontvallen. Het verzoek zal dan meestal worden ingetrokken of als afgedaan worden beschouwd.

Wanneer de ontvoerende ouder verweer voert tegen het verzoek tot teruggeleiding, ligt de situatie echter anders. De centrale autoriteit zal dan in het kader van haar onderzoek naar de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het verzoek, zoveel mogelijk willen nagaan of het verweer doel treft. Voorzover de presentatie van de feiten en omstandigheden door elk van de beide ouders van elkaar afwijkt, zal zij proberen over die feiten en omstandigheden zoveel mogelijk klaarheid te krijgen. Zij zal daartoe de verzoekende ouder confronteren met het verweer en om diens commentaar daarop verzoeken. Zij kan daarbij (aanvullende) vragen stellen, in zodanige vorm of op zodanige wijze, als zij nodig oordeelt om alsnog bepaalde ontbrekende informatie boven tafel te krijgen.

Niet zelden houdt de reactie op het verzoek om vrijwillige medewerking beide elementen in. Dit was ook zo in het geval van verzoekster. Bij haar speelde bovendien nog een derde element: zij verzocht tevens om inlichtingen over de inhoud en toepassing van het verdrag en in verband daarmee van het Amerikaanse familierecht van de staat New York (artikel 3 verdrag). De verplichting van de centrale autoriteit om algemene inlichtingen te verstrekken met betrekking tot dit recht is neergelegd in artikel 7, tweede lid, letter e, van het verdrag. De drie verschillende elementen in de reactie van een ontvoerende ouder op het verzoek om vrijwillige medewerking kunnen, al naargelang hun aard, leiden tot een meer of minder

actief vervolg door de centrale autoriteit.

a. Het faxbericht van 18 maart 1999 vormt de weergave van de telefoongesprekken op 1 en 15 maart 1999 met de moeder. De primaire bedoeling van het bericht was de vader te confronteren met haar verweer. De ontvankelijkheid van het verzoek stond of viel immers met de al of niet geoorloofdheid van de achterhouding. Volgens de moeder was haar optreden niet ongeoorloofd, daar de vader volgens haar erin had toegestemd dat de kinderen na 3 januari 1999 in Nederland zouden blijven. De vader ontkende dit, en bleef dat steeds ontkennen. Had hij, geconfronteerd met de stelling van de moeder, echter zijn toestemming erkend, dan zou daarmee het verzoek niet ontvankelijk blijken. Behalve verweer houdt de fax verder nog een poging in om tot een praktische oplossing te komen, nu de moeder had aangegeven onder bepaalde voorwaarden bereid te zijn te willen terugkeren.

De bedoeling van de centrale autoriteit was om de reactie van de moeder als één geheel voor te leggen aan de vader om van hem daarop een zo breed en spontaan mogelijk commentaar te krijgen. De geciteerde passage was daarbij, net als de rest van het bericht, hypothetisch bedoeld of bedoeld in de indirecte wijs, al moet worden toegegeven dat zij eerder in de realis lijkt gesteld. Uit de context blijkt echter dat ook de laatste alinea in hetzelfde verband moet worden gelezen als de eerdere: ook deze alinea, vormend het citaat in uw brief, is bedoeld als weergave van hetgeen de moeder in het telefoongesprek heeft meegedeeld. (De afwijkende lay-out van de laatste alinea (en de enigszins vreemde opmaak van het gehele bericht) is uitsluitend te wijten aan onbedrevenheid met de geheel nieuwe software die omstreeks 18 maart 1999 werd ingevoerd).

b. + c. De punten 1 tot en met 3 van het faxbericht van 29 maart 1999 behelzen de confrontatie van de vader met enige praktische problemen van de moeder met het oog op het bereiken van een minnelijke regeling tussen hen. De centrale autoriteit treedt dus op als tussenpersoon. De punten 4 en 5 echter spelen niet zozeer een rol in de poging tot een schikking in der minne te komen, maar vormen meer een toets naar de gegrondheid van het verzoek tot teruggeleiding van de vader. Zij behelzen als het ware een interne discussie tussen de centrale autoriteit en haar "eigen cliënt"/verzoeker: De teruggeleiding moet niet louter worden verzocht omdat zij juridisch mogelijk is, maar omdat zij in het werkelijke belang is van de kinderen.

De punten 4 en 5 van het faxbericht van 29 maart 1999 beogen de vader op te roepen zich bij het onderhandelen over een regeling met de moeder soepel op te stellen. Eind maart 1999 leek de situatie zich te ontwikkelen in de richting van een gewone intern-Amerikaanse echtscheiding, daar de moeder had aangegeven onder bepaalde voorwaarden met de kinderen te willen terugkeren. Nu bij een echtscheiding niet ongebruikelijk is dat de echtgenoten tevoren al feitelijk uiteen gaan, en één van de ouders, al of niet in de voormalige echtelijke woning, dan voorlopig de zorg voor de gezamenlijke kinderen op zich neemt, zou de vader hangende de desbetreffende beslissing van de

familierechter in de staat New York met de moeder een regeling van soortgelijke inhoud kunnen treffen.

Een dergelijke voorlopige regeling zou in overeenstemming zijn met het verdrag. Immers de status quo zou zijn hersteld: de kinderen waren dan teruggekeerd in de vertrouwde omgeving van de staat van hun gewone verblijf, en het geschil tussen de ouders met betrekking tot het ouderlijk gezag zou volgens de bedoeling van het verdrag en overeenkomstig de algemene bevoegdheidsregel van het internationaal privaatrecht in familiezaken, ter kennisneming worden voorgelegd aan de rechter van het gewone verblijf. Het verdrag wil in ieder geval voorkomen dat de ene ouder, door eigenmachtig het kind over te brengen naar een andere staat, aldaar op gemakkelijker wijze dan in de staat van het gewone verblijf, een nieuwe gezagsregeling probeert te verkrijgen. Het wil "forumshopping" ontmoedigen.

Punt 3 De centrale autoriteit heeft geen bevoegdheid met betrekking tot gezagsprocedures

De centrale autoriteit heeft geen bevoegdheid met betrekking tot gezagsprocedures. Dat zij desondanks soms stukken die op een gezagsprocedure betrekking hebben opvraagt, is daarmee niet in tegenstelling. Immers, door bestaande stukken op te vragen of deze door te geleiden houdt zij zich niet inhoudelijk met de gezagssituatie in een concreet geval bezig, voert zij geen procedure op het gebied. In verzoeken tot teruggeleiding moeten vrijwel altijd processtukken, beschikkingen uit gezagsprocedures worden overgelegd, nu meestal slechts aan de hand van die stukken kan blijken hoe de gezagssituatie in concreto is. Precieze informatie omtrent het gezag is nodig voor het oordeel of de overbrenging van een kind wel of niet ongeoorloofd is geschied (artikel 3 verdrag).

Soms legt de verzoekende staat gezagsbeschikkingen over van een latere datum dan de peildatum van de overbrenging of achterhouding van het betreffende kind. Die beschikkingen gelden dan niet als de grondslag voor het verzoek tot teruggeleiding, maar zij kunnen wel worden beschouwd als verklaringen in de zin van artikel 15 van het verdrag. Zij behelzen immers een verklaring omtrent het ouderlijk gezag naar het recht van de verzoekende staat, en nu zij afkomstig zijn van de eigen bevoegde autoriteiten van die staat moeten zij door de aangezochte staat als gezaghebbend worden aanvaard. De rechter van de verzoekende staat moet immers geacht worden zich het best over het eigen nationale recht te kunnen uitspreken. Bij verzoeken tot teruggeleiding uit de Verenigde Staten zijn regelmatig beschikkingen als hier bedoeld bijgevoegd.

Punt 4 Inhoud van de voorlopige voorziening naar het familierecht van de Staat New York

De moeder was opgeroepen om ter zitting van de Amerikaanse familierechter te verschijnen om te worden gehoord omtrent de spoedeisende voorlopige toevertrouwing van de kinderen aan de vader kort na hun achterhouding in Nederland. Zij erkende de plicht om zelf in persoon te verschijnen, maar zij meende dat zij niet tevens de kinderen

naar Amerika zou moeten meenemen. Uitsluitend in het belang van de moeder, juist om voor haar de problemen te voorkomen die zich later tijdens de zitting zouden voordoen, probeerde de centrale autoriteit haar uit te leggen dat een beschikking omtrent de gezagsuitoefening over een kind, degene aan wie het kind wordt toevertrouwd van rechtswege het recht op afgifte van dat kind geeft.

Hoewel het recht op afgifte van het kind in veel stelsels van privaatrecht van rechtswege bestaat, dus zonder dat de afgifte expliciet in de desbetreffende beschikking moet worden bevolen, en de afgifte van de kinderen van verzoekster aan hun vader en daarmee hun terugkeer naar Amerika, juist de ratio van de beschikking voorlopige toevertrouwing vormde, bleef de moeder de noodzaak van de terugkeer van de kinderen op grond van de beschikking betwijfelen. Ook de inlichtingen die de centrale autoriteit ter zake bij een Amerikaanse advocaat had ingewonnen en die haar standpunt bevestigden, konden de moeder niet op andere gedachten brengen. Een eigen Amerikaanse advocaat van de moeder kon ter zake niet worden benaderd, daar zij in ieder geval tot 12 april 1999, de dag van de zitting, geen (toegevoegde) advocaat had.

Punt 5 Contact van centrale autoriteit met Nederlands Consulaat-Generaal te New York en Ministerie van Buitenlandse Zaken te 's-Gravenhage

Tijdens de rechtszitting in Amerika beval de rechter dat het Nederlandse paspoort van de moeder werd ingenomen. Hij wilde de moeder op deze wijze onder druk te zetten om de kinderen alsnog zo spoedig mogelijk naar Amerika te laten terugkeren. Nu de moeder had bedoeld nog op de dag van de zitting naar Nederland terug te keren en zij geen financiële voorzieningen had getroffen om langer in Amerika te verblijven, werd zij door de inname van haar paspoort in ernstige (ook financiële) moeilijkheden gebracht. Zij verzocht daarom de centrale autoriteit onmiddellijk namens haar de Nederlandse bevoegde autoriteiten te benaderen teneinde te bereiken dat zij alsnog op de kortste termijn kon terugkeren naar Nederland.

De behandelend ambtenaar bij de centrale autoriteit heeft direct gehoor gegeven aan het verzoek van de moeder en het Consulaat-Generaal te New York (City) gebeld. Dit temeer omdat zij betwijfelde dat de Amerikaanse rechter een Nederlands paspoort, eigendom van de Staat der Nederlanden, zonder enig vooroverleg met de Nederlandse autoriteiten ter plaatste, kon innemen. In samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken (toen verantwoordelijk voor paspoorten) kon het consulaat de moeder een laissez-passer uitreiken en de volgende dag (13 april 1999) keerde de moeder terug naar Nederland.

De centrale autoriteit heeft ter zake het paspoortincident geen contact opgenomen met de Amerikaanse advocaat van de moeder. Ze deed dit om te beginnen niet om geen tijd te verliezen, nu de moeder in een noodsituatie leek te verkeren waaruit zij zo spoedig mogelijk moest worden verlost. Zij schakelde de advocaat voorts echter niet in, omdat zijn kantoor eerder die namiddag een dergelijk contact had afgeweerd en de behandelend

ambtenaar van de centrale autoriteit rechtstreeks met de moeder zelf in het gerechtsgebouw had doorverbonden. De centrale autoriteit had toen bij de advocaat willen verifiëren of de moeder intussen daadwerkelijk had ingestemd met de terugkeer van de kinderen, zoals de advocaat van de vader haar had meegedeeld.

De centrale autoriteit heeft op 12 april 1999 geen contact meer gelegd met het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat het in Nederland intussen na 18:00 uur was en de betrokken medewerkers het ministerie reeds hadden verlaten. De volgende morgen is alsnog onmiddellijk gebeld en kon reeds worden vernomen dat de moeder een laissez-passer zou worden (of reeds was) verstrekt waarop zij diezelfde dag naar Nederland zou terugkeren. Ik zie het optreden van de centrale autoriteit in verband met het paspoort niet als een van haar directe taken - het optreden valt althans niet rechtstreeks onder te brengen onder een van de in artikel 7 van het verdrag opgesomde taken - maar als een handreiking naar de moeder om haar uit haar benarde situatie te helpen.

Punt 6 Klachtafdoening 1 augustus 2001 (...)

Het optreden van de centrale autoriteit beschreven op pagina 4 van de brief van de Staatssecretaris van Justitie van 1 augustus 2001 betreffende de interne klachtafhandeling van de klacht van verzoekster, betreft dezelfde feiten en omstandigheden en dezelfde rol en positie van de centrale autoriteit daarin, als hierboven onder de punten 1 - 2 besproken in verband met de faxberichten van 18 en 29 maart 1999. U wordt hiernaar verwezen. In de brief van 1 augustus 2001 is bedoeld dezelfde vragen als hier thans aan de orde zijn, ook op dezelfde wijze te beantwoorden. Indien er enig verschil lijkt te bestaan tussen de beschrijving van het optreden van de centrale autoriteit op 1 augustus 2001 en thans, dan wordt dat slechts veroorzaakt door het feit dat, afhankelijk van de context waarin het betreffende optreden in elk van de beide gevallen is geplaatst, het accent iets anders is gelegd.

Zo wordt in de brief van 1 augustus 2001 ten aanzien van de Amerikaanse gezagsprocedure opgemerkt dat dit een geheel andere procedure is dan de procedure strekkende tot teruggeleiding. Dit is ook juist, maar dat neemt niet weg dat, indien de kinderen in het kader van de gezagsprocedure terugkeren naar Amerika daarmee wel tevens het doel van de teruggeleidingsprocedure is bereikt. Vanuit dit oogpunt bezien hangen de twee procedures nauw samen (cf. ook punt 3 hierboven) en verklaart en rechtvaardigt dit dat de centrale autoriteit zich op de hoogte houdt van die gezagsprocedure. Bovendien vraagt de Nederlandse rechter doorgaans naar de stand in die procedure teneinde deze informatie bij zijn beslissing op het verzoek tot teruggeleiding te betrekken.

Omtrent de mogelijke verwarring over de rol van de centrale autoriteit verwijs ik eveneens naar hetgeen daarover hierboven reeds is opgemerkt. Ik ben van oordeel dat de centrale autoriteit niet zodanig is opgetreden dat zij, objectief gezien, bij verzoekster verwarring

teweeg moest brengen. In maart 1999, terwijl tussen de ouders pogingen gaande waren om tot een minnelijke regeling te komen, heeft de centrale autoriteit de moeder er steeds aan herinnerd dat zij zelf daarbij (slechts) de rol van tussenpersoon kon spelen. Zij kon aangaande de voorwaarden of voorstellen in de reacties van de ouders niet zelf een beslissing nemen. In dit verband wordt ten overvloede nog erop gewezen dat de hierboven vermelde communicatie met de vader slechts tot hem was gericht. De moeder kon daardoor dus niet in verwarring raken.

Punt 7 Rol en positie van centrale autoriteit indien de wederpartij niet beschikt over juridische bijstand

De centrale autoriteit neemt niet de taken over van de advocaat van de wederpartij. Zolang de wederpartij niet over juridische bijstand beschikt - bij mondelinge behandeling van het verzoek ter zitting wordt betrokken partij nagenoeg steeds vergezeld van een advocaat - voert de centrale autoriteit haar taak uit om algemene objectieve informatie te verstrekken met betrekking tot het recht: het verdragsrecht en het familierecht van de beide betrokken staten (artikel 7, tweede lid, letter e, van het verdrag). Zij laat zich daarbij niet uit over punten, die met het persoonlijk standpunt, met de keuze van de wederpartij, met de inhoud van diens verweer samenhangen. Zij wil onbehoorlijke beïnvloeding van de tegenpartij voorkomen."

F. Nadere reactie verzoekster

Verzoeksters gemachtigde bracht bij brief van 31 maart 2003 nog het volgende naar voren:

"1. Cliënte meent dat de Centrale Autoriteit (CA) haar op geen enkele wijze behulpzaam is geweest. De CA heeft cliënte uitsluitend bij aangetekende brief verzocht de kinderen vrijwillig te laten terugkeren. De door de CA genoemde oplossing in der minne behelst uitsluitend het laten terugkeren van de kinderen. Feitelijk is toen door de CA aangegeven dat indien cliënte geen medewerking zou verlenen de zaak onmiddellijk aan de Rechter zou worden voorgelegd. Van een oplossing buiten rechte is geen sprake geweest en de CA is niet behulpzaam geweest. Uit niets blijkt dat cliënte heeft onderkend dat de CA een rol als intermediair had. Uitsluitend heeft cliënte telefonisch getracht de CA ervan te overtuigen dat de gestelde teruggeleiding volstrekt ongegrond was. Zij heeft zelfs aangegeven en aangeboden om nadere bewijsstukken, waaronder begrepen een verklaring van haar ouders, te produceren. Het was voor cliënte onmogelijk om contact met vader te zoeken. Immers het verzoek tot teruggeleiding kwam voor cliënte als een complete verrassing. Voor cliënte is altijd duidelijk geweest dat de CA uitsluitend de belangen van de vader behartigde. Van enige terughoudendheid is geen sprake geweest en de CA is niet behulpzaam geweest. Cliënte handhaaft volledig hetgeen zij terzake in de eerdere stukken heeft gesteld.

2. Het hierin gestelde wordt door cliënte volledig ontkend. Zij handhaaft al hetgeen zij eerder heeft gesteld en meent dat de CA niet als tussenpersoon en intermediair is opgetreden. Van enige terughoudendheid is geen sprake geweest en daarvan is ook niet gebleken. Zelfs al zou de Nationale Ombudsman aannemen dat de CA zich wel als tussenpersoon heeft opgesteld is thans komen vast te staan dat de CA de belangen van cliënte en de kinderen volledig uit het oog heeft verloren. Aan de ene kant stelt de CA dat de aanspraken en de wensen van cliënte redelijk zijn terwijl zij zich anderzijds volledig laat leiden door het verzoek van de vader. Feitelijk heeft de CA aantoonbaar nagelaten het verzoek op de juiste merites te beoordelen en alle van belang zijnde belangen bij de beoordeling te betrekken. Dit blijkt wel uit het feit dat thans is gebleken dat de CA begin maart 1999 heeft vastgesteld dat cliënte goede intenties had en dat haar aanspraken en wensen redelijk waren. Desondanks heeft de CA deze feiten volledig buiten beschouwing gelaten en verwaarloosd. Zij heeft zich uitsluitend en alleen laten leiden door het verzoek van de vader en het verzoek van de man feitelijk klakkeloos, zonder enige controle, overgenomen. De CA heeft cliënte immer aangeduid als ontvoerder van de kinderen en haar belangen, als ook die van de kinderen, volledig genegeerd. Het door de CA gestelde in alinea 2 en 3 op pagina 5 wordt betwist. De CA is er volledig aan voorbijgegaan dat partijen eenvoudigweg hadden afgesproken dat de moeder met de kinderen in Nederland zou blijven. Dit heeft cliënte voordat het verzoek bij de Rechtbank was ingediend al aangetoond middels verklaringen. Het was voor de CA erg eenvoudig om een en ander te controleren en mee te nemen in haar beoordeling. Dit alles is evident nagelaten.

3. Cliënte meent dat de reactie van de CA op dit punt tegenstrijdig is. Aantoonbaar is gebleken dat de CA zich wel degelijk met de gezagssituatie in het concrete geval heeft bezig gehouden. Overigens heeft de CA de stukken met betrekking tot de gezagsprocedure in Amerika wel degelijk beoordeeld en betrokken bij haar verzoek tot teruggeleiding. Overigens stel ik vast dat Uw vragen op dit punt door de CA niet althans niet volledig worden beantwoord.

4. Cliënte handhaaft het gestelde met betrekking tot haar terugkeer in verband met de zitting in Amerika volledig. Zij verwijst dienaangaande naar hetgeen door haar is gesteld in mijn brief d.d. 23 mei 2002 (...). De CA heeft hier een uiterste bedenkelijke rol gespeeld. Cliënte handhaaft onverkort haar standpunt dat de CA haar heeft geadviseerd om met de kinderen naar Amerika af te reizen. Ook toen cliënte in Amerika was heeft de vertegenwoordiger van de CA contact gezocht met de ouders van cliënte in Nederland. Deze vertegenwoordiger van de CA deed het verzoek om de paspoorten van de kleinkinderen en de kinderen naar de Politie te Oosterhout te brengen. Op geen enkele wijze heeft cliënte de plicht erkend om zelf in persoon in Amerika te verschijnen. Achteraf bezien had de CA cliënte ervan moeten weerhouden om naar Amerika af te reizen. De CA wist immers dat cliënte met de kinderen in Amerika werd verwacht. Ook wist de CA op enig moment dat cliënte zonder kinderen naar Amerika zou afreizen. Het lag voor de hand en het viel te verwachten dat cliënte aldaar zou worden aangehouden en dat haar paspoort

zou worden afgenomen. Cliënte meent en blijft van mening dat de CA hierin uiterst onzorgvuldig te werk is gegaan. De conclusie blijft derhalve dat de CA in het kader van de zitting in Amerika de belangen van cliënte, en mitsdien de gehele zaak, ernstig heeft verwaarloosd. Zij had cliënte hierop moeten wijzen en haar onmiddellijk naar een advocaat moeten verwijzen.

5. Cliënte handhaaft hetgeen zij eerder op dit punt heeft gesteld. Cliënte blijft van mening dat de CA in strijd met haar taken en verantwoordelijkheid intensief contact met cliënte heeft gehouden met betrekking tot haar terugkeer naar Amerika. Dit is geen taak van de CA en het had op de weg van de CA gelegen om te bevorderen dat cliënte rechtskundige bijstand zou genieten. Immers de terugkeer van cliënte naar Amerika speelde de CA in de kaart en de CA heeft alle relevante informatie, met name de gebeurtenissen in Amerika, ook genoemd en gebruikt in het verzoek tot teruggeleiding. Feitelijk heeft de CA een dubbelrol gespeeld terwijl zij wist dat cliënte niet bereid was mee te werken aan de teruggeleiding van de kinderen. Om die reden heeft de CA in die fase uiterst onzorgvuldig gehandeld en de kansen van cliënte in zowel de teruggeleidingsprocedure alsmede in de procedure te Amerika nadelig beïnvloed.

6. Cliënte meent dat de handelwijze van de CA in deze zaak volledig in strijd is met de rol en positie die zij normaal gesproken inneemt. Het antwoord van het Ministerie op dit punt is volstrekt onvoldoende en ongeloofwaardig. De CA heeft wel degelijk verwarring veroorzaakt. Immers de CA heeft zich niet alleen ingelaten met de teruggeleiding maar ook met de terugkeer van cliënte naar Amerika, de vraag of de kinderen al dan niet naar Amerika moesten afreizen in verband met een zitting aldaar, het contact zoeken met de ouders van cliënte, het aan de ouders van cliënte vragen om de kinderen naar de politie te brengen, het vragen aan de ouders van cliënte om de paspoorten van de kinderen af te geven etc. Zelfs toen cliënte in Amerika verbleef in verband met een zitting aldaar is de CA opnieuw actief betrokken geweest en heeft zij aantoonbaar een uiterst merkwaardige en verwarrende rol gespeeld. Cliënte meent dat de beantwoording van deze vraag door de CA onvoldoende is. Aantoonbaar heeft de CA zich teveel inhoudelijk met de zaak ingelaten en cliënte geen duidelijkheid verschaft over de positie van de CA. Van het verstrekken van objectieve informatie aan cliënte is geen sprake geweest en cliënte blijft van mening dat de CA aantoonbaar in strijd heeft gehandeld met haar positie zoals neergelegd in het verdrag."

G. Nadere reactie minister van Justitie

De minister van Justitie reageerde op 2 juli 2003 als volgt op de nadere reactie van verzoekster:

"Punt 1

Verzoekster klaagt erover dat de centrale autoriteit haar op geen enkele wijze behulpzaam zou zijn geweest bij het bereiken van een oplossing in der minne. In dit verband wordt u eraan herinnerd dat de centrale autoriteit optreedt op verzoek van, en mede namens de verzoekende, de achtergebleven ouder. Dit wil echter niet zeggen dat zij geen voorstandster ervan is dat het conflict over de verblijfplaats van hun kinderen tussen de beide ouders onderling wordt opgelost. Zij is daarom graag bereid, indien partijen dat wensen, hierbij als tussenpersoon op te treden door de voorstellen en voorwaarden van de ene ouder aan de andere door te geleiden, en vice versa.

Het initiatief voor een regeling in der minne kan slechts van partijen zelf komen. Zij zijn immers degenen die met het gezag over de kinderen zijn belast. Indien zij echter onder bepaalde omstandigheden niet rechtstreeks met elkaar in verbinding kunnen of willen treden, kan er ruimte zijn voor de bemoeienis van een tussenpersoon. Verzoekster meldt thans dat het voor haar onmogelijk was om contact te zoeken met de vader. Uit door haar overgelegde stukken en uit haar verklaringen blijkt echter dat er na de achterhouding van de kinderen (regelmatig) telefonisch contact tussen haar en de vader plaatsvond. U wordt in dit verband verwezen naar de notariële verklaring van de ouders van verzoekster en naar het proces-verbaal van de zitting van de arrondissementsrechtbank te Breda, (...).

De centrale autoriteit wijst erop dat zij in de aanvang van de toepassing van het verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (...) en nog in de periode dat de onderhavige zaak een aanvang nam, in verband met het verzoek om vrijwillige medewerking vooral gebruik maakte van standaardbrieven. Deze waren in overleg met deskundigen op het gebied van familieprocesrecht opgesteld en zij volgden zoveel mogelijk de tekst van het verdrag en de uitvoeringswet. Het is daarom dat toen, toen het accent bij de teruggeleiding vooral lag op daadwerkelijke teruggeleiding en op het spoedeisend karakter daarvan, niet uitvoerig is beschreven dat tussen de ouders (alsnog) een minnelijke regeling met betrekking tot de verblijfplaats van hun kinderen tot stand kon worden gebracht.

Uw standpunt over de brief houdende het verzoek om vrijwillige medewerking is intussen bekend, nu u zich daarover reeds in een andere zaak heeft uitgesproken.

Sinds de inwerkingtreding van het verdrag is er in het algemeen, ook op overige rechtsgebieden dan het familierecht, meer aandacht voor mediation als weg van alternatieve geschiloplossing gekomen. In verband hiermee heeft de centrale autoriteit eind 2000 de brief "vrijwillige medewerking" aangepast en uitgebreid. Om duidelijk te markeren dat de formele fase voor een mogelijke minnelijke regeling voorbij is en dat zij een verzoek bij de bevoegde rechter zal indienen, zendt zij intussen bovendien de aangezochte ouder een duidelijk tussenbericht.

Punt 2

Verzoekster verwijt de centrale autoriteit dat deze aantoonbaar heeft nagelaten het verzoek tot teruggeleiding op de juiste merites te beoordelen. Al betreft het hier een punt dat ter beoordeling van de rechter kwam, ik wil het standpunt van de moeder ook hier bestrijden. Partijen bleven van mening verschillen over het feit of de vader nu wel of niet zijn toestemming had gegeven voor het voortgezet verblijf van de kinderen in Nederland. De verklaring van de Nederlandse grootouders op dit punt die de moeder overlegde, bracht geen opheldering. De grootouders bleken immers hun kennis niet uit eigen waarneming te hebben verkregen, maar uit de tweede hand, van de moeder. De rechtbank te Breda achtte kennelijk het standpunt van de centrale autoriteit aanvaardbaar: zij heeft het verzoek althans ontvankelijk verklaard en toegewezen (...).

Punt 4

Dat de centrale autoriteit kon verwachten dat verzoekster bij aankomst in Amerika zou worden aangehouden en dat haar Nederlands paspoort zou worden ingenomen, is absoluut onjuist. In geen enkele andere zaak sinds Nederland partij is bij het verdrag is, voorzover bij de centrale autoriteit bekend, iets dergelijks voorgevallen. Nu bovendien in Nederland een verzoek tot teruggeleiding van de kinderen toch reeds aanhangig was, leek er geen noodzaak voor de Amerikaanse rechter om op 12 april 1999 de moeder nog extra onder druk te zetten om de kinderen naar Amerika te laten terugkeren. Het is echter aan de rechter in een concrete zaak te bepalen welke dwangmiddelen hij meent te moeten inzetten.

De centrale autoriteit benadrukt verder nogmaals dat haar medewerker tijdens het telefoongesprek dat deze op verzoek van de moeder op 12 april 1999 met de grootouders in Oosterhout voerde, niet over de feitelijke teruggeleiding van de kinderen heeft gesproken. Nadat de moeder zelf eerder diezelfde dag te kennen had gegeven dat zij niet instemde met de (vrijwillige) terugkeer van de kinderen, was dit onderwerp afgedaan. Had de medewerker wel geprobeerd in deze fase van de procedure toen er nog geen bevel tot teruggeleiding van een Nederlandse rechter voorhanden was, de kinderen tegen de wil van de moeder te laten terugkeren, dan zou zij toch regelrecht in strijd met verdrag hebben gehandeld.

Punt 5

De suggestie dat de centrale autoriteit heeft nagelaten te bevorderen dat de moeder rechtskundige bijstand zou genieten wijs ik van de hand. De centrale autoriteit heeft de moeder juist van aanvang af (vooral ook tijdens de telefoongesprekken met haar) erop gewezen dat zij zowel voor de procedure in Nederland als voor die in de Verenigde Staten het best een advocaat in de arm kon nemen. Toen de moeder daarop het argument naar voren bracht dat zij niet aanmerking kwam voor een toegevoegd advocaat omdat zij voldoende vermogend werd geacht nu zij gerechtigd was op een aandeel in de echtelijke boedel, heeft de centrale autoriteit de vader erop gewezen dat de moeder geld voor

rechtsbijstand behoefde (...)."

H. Nadere reactie verzoekster

De reactie van de minister van Justitie werd ter commentaar voorgelegd aan verzoekster. Verzoeksters gemachtigde liet daarop bij brief van 11 september 2003 onder meer het volgende weten:

"1. Cliënte meent dat de Centrale Autoriteit haar op geen enkele wijze behulpzaam is geweest. De Centrale Autoriteit heeft zich uitsluitend laten leiden door de onjuiste mededelingen van de vader.

2. Cliënte blijft van mening dat de Centrale Autoriteit de zaak inhoudelijk niet of nauwelijks heeft getoetst. De beschrijving van de feiten op dit punt door de Centrale Autoriteit is veel te summier. Uit alle aangeleverde gegevens bleek al in de procedure bij de Rechtbank dat de vader wel degelijk toestemming had gegeven voor het voortgezet verblijf van de kinderen in Nederland.

3. Er zijn wel degelijk eerdere aanhoudingen voorgevallen. De Centrale Autoriteit is terzake uitermate onzorgvuldig te werk gegaan en had cliënte nimmer naar Amerika mogen laten afreizen, in eerste instantie heeft cliënte de Centrale Autoriteit gevraagd om in Amerika voor een advocaat te zorgen en tevens tickets te regelen. De vader heeft hiermee niet ingestemd en toen is cliënte door de Centrale Autoriteit onder druk gezet toch naar Amerika af te reizen, zonder rechtsbijstand. Cliënte is toen kenbaar gemaakt dat zij vast de voogdij wel zou krijgen. Cliënt is toen door de Centrale Autoriteit voorgehouden dat als zij niet zou gaan dat het dan met haar net zo af zou lopen als een genoemde mevrouw uit Illinois. Cliënte blijft bij haar standpunt dat in het gesprek met haar ouders wel degelijk is verzocht de paspoorten van de kleinkinderen te zoeken en de kinderen op het politiebureau te Oosterhout af te geven. Overigens heeft cliënte inmiddels vastgesteld dat zij ook een zitting in Amerika kan bijwonen middels telefonisch overleg. Zulks heeft nadien, in het kader van een alimentatiegeschied, meerdere malen plaatsgevonden.

Cliënte handhaaft haar klachten volledig."

Achtergrond

1. Wet Nationale ombudsman

Artikel 12, tweede lid:

"De verzoeker dient alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd."

2. Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (Haags verdrag) (Overigens betreft dit een niet officiële Nederlandse vertaling)

Artikel 1, onder a:

"Dit Verdrag heeft tot doel:

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

Artikel 3:

"1. Het overbrengen of het niet doen overbrengen 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.

2. Het onder a) bedoelde gezagsrecht kan in het bijzonder voortvloeien uit een toekenning van rechtswege, een rechterlijke of administratieve beslissing of een overeenkomst die geldig is ingevolge het recht van de Staat."

Artikel 6, eerste lid:

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

Artikel 7, eerste lid en tweede lid onder c, e, f, g 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 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 teruggeven of een schikking in der minnen wordt bereikt;

(...)

e. algemene inlichtingen te verstrekken met betrekking tot het recht van hun Staat inzake de toepassing van dit Verdrag;

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;

g. zo nodig rechtsbijstand en juridisch advies te verlenen of de verlening ervan te bevorderen, met inbegrip van de bijstand van een raadsman;

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

Artikel 8, eerste lid:

"Personen, instellingen of lichamen die stellen dat een kind in strijd met het recht betreffende het gezag is overgebracht of wordt vastgehouden, kunnen zich richten tot de centrale autoriteit van hetzij de gewone verblijfplaats van het kind, hetzij de centrale autoriteit van iedere andere Verdragsluitende Staat, met het verzoek om behulpzaam te zijn bij het verzekeren van de terugkeer van het kind."

Artikel 13, eerste lid onder a:

"1. 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;"

3. 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."

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 het gezagsrecht, als omschreven in artikel 3 in verband met artikel 5 onder *a* van het Haagse verdrag."

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 kindbescherming, 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 kindbescherming 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 miskennis van het voorschrift van het eerste lid."

6. 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.

7. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, Aangangsel, nr. 392):

"*Vragen*

1

Heeft u kennis genomen van de recente gedwongen teuggeleiding van drie minderjarige kinderen in de leeftijd van 2, 6 en 9 jaar vanuit hun woonplaatsen in Noord-Holland naar hun respectieve vader in Amerika?

2

Heeft de Directie Staats- en Strafrecht, afdeling Internationale Rechtshulp van het ministerie van Justitie, nader te noemen de Centrale Autoriteit, alvorens haar medewerking aan deze zaken te verlenen, de weigeringsgronden ex.artikel 3 juncto artikel 13 sub a en b van het Verdrag van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen zelfstandig getoetst? Zo ja, op welke feitelijke grondslag heeft zij haar oordeel gebaseerd?

(...)

4

Biedt uw ministerie voorlichting en/of ondersteuning om de in Nederland woonachtige ouder in staat te stellen zijn of haar standpunt met betrekking tot de gezagsvoorziening ten overstaan van de rechter van de oorspronkelijke verblijfplaats van het kind in het buitenland te bepleiten? Zo nee, wilt u dat dan mogelijk maken?

Antwoord

1

Ja.

2

In het kader van de reorganisatie van mijn ministerie is bij Besluit van 23 augustus 1995 (Stbl. 1995, 165) de dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering, Stafbureau Juridische Zaken per 1 september 1995 aangewezen als Centrale Autoriteit belast met onder meer de uitvoering van de in het Haagse verdrag bedoelde taken inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen.

Het Haagse verdrag van 25 oktober 1980 inzake de burgerrechtelijke aspecten van kinderontvoering heeft als uitgangspunt dat in geval van internationale ontvoering van kinderen in strijd met een bestaande gezagssituatie de vóór de ontvoering bestaande situatie zo snel mogelijk wordt hersteld. Na herstel van die situatie zal door de daartoe bevoegde autoriteiten van het land van de gewone verblijfplaats van het kind worden beoordeeld of de bestaande gezagssituatie dient te worden gewijzigd. De autoriteiten zijn in de filosofie van het verdrag het best in staat daarover te oordelen.

Slechts in uitzonderlijke, uitdrukkelijk in het verdrag genoemde gevallen, kan worden beslist, dat het kind na de ontvoering bij degene die hem/haar heeft ontvoerd, kan blijven.

Medewerking aan de teruggeleiding kan worden verzocht aan de Centrale Autoriteit van het land waarheen het kind is ontvoerd, maar een verzoeker kan zich ook rechtstreeks -

dus niet via de Centrale Autoriteit - tot de rechter of andere autoriteiten van dat land wenden om de teruggeleiding van dat kind te bereiken.

In het geval van de gedwongen teruggeleiding van kinderen van 6 en 9 jaar naar de Verenigde Staten heeft de vader zich rechtstreeks via een advocaat hier te lande tot de Nederlandse rechter gewend en is de Nederlandse Centrale Autoriteit niet bij de feitelijke behandeling van de zaak betrokken. In het andere geval is door de Nederlandse Centrale Autoriteit op verzoek van de Amerikaanse Centrale Autoriteit, die door de vader was benaderd, medewerking aan de gedwongen teruggeleiding verleend.

Uit artikel 6 van de Uitvoeringswet (Stbl. 1990, 202) blijkt, dat de Centrale Autoriteit kan weigeren haar medewerking aan de teruggeleiding te verlenen. Zij weigert daaraan mee te werken indien aan de hand van bescheiden niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat is voldaan aan de vereisten van de artikelen 3 en 4 van het Haags verdrag.

In het geval van de teruggeleiding van het tweejarige kind werden door de Centrale Autoriteit van de Verenigde Staten bescheiden overgelegd, waaruit bleek dat het kind door de overbrenging naar Nederland door de moeder zonder de instemming van de vader onttrokken was aan diens gezag.

Beide ouders waren - en zijn thans nog - gehuwd, beiden waren met het gezag over het kind bekleed en oefenden dat gezag tot het vertrek naar Nederland ook gezamenlijk daadwerkelijk uit, een en ander conform het recht van het land - de Verenigde Staten van Amerika - waar het kind vóór zijn overbrenging zijn vaste verblijfplaats had.

Aan de eis van artikel 3 was dus voldaan.

Artikel 4 van het verdrag stelt de eis dat het kind onmiddellijk voorafgaand aan de overbrenging zijn gewone verblijfplaats had in een verdragsstaat en dat het kind de leeftijd van zestien jaar nog niet had bereikt.

Ook aan deze eis was voldaan.

In de zin van artikel 3 en 4 van het Haags verdrag was deze overbrenging/het niet doen terugkeren van het kind derhalve als ongeoorloofd te beschouwen. De na de overbrenging achtergebleven vader was voorts bij latere rechterlijke beschikking tot tijdelijk voogd over zijn kind benoemd. Naar Amerikaans recht vindt deze benoeming plaats voor de periode totdat er definitief over het gezag wordt beslist.

De veronderstelling, dat de Centrale Autoriteit, alvorens te beslissen of zij intervenueert, ook zou moeten toetsen of de gronden voor niet teruggeleiding van artikel 13 sub a en b van het verdrag aanwezig waren, is onjuist.

Deze toetsing vindt in Nederland plaats door de rechter naar wie de zaak wordt verwezen indien de Centrale Autoriteit er niet in slaagt om de vrijwillige terugkeer van het ontvoerde kind te bewerkstelligen.

Zie daarvoor artikel 13 van het verdrag, waarin vermeld staat dat de rechterlijk of administratieve autoriteit van de aangezochte staat deze gronden beoordeelt. Het bestaan van een dergelijke grond dient door de persoon die zich tegen de teruggeleiding verzet - in casu de moeder - te worden aangetoond.

In het onderhavige geval heeft de Centrale Autoriteit op grond van artikel 10 van de Uitvoeringswet de moeder verzocht om vrijwillig aan de terugkeer van het kind naar Amerika mee te werken. Nadat aan dit verzoek geen gehoor was gegeven, is de zaak ter beoordeling voorgelegd aan de rechter. In de procedure beriep de moeder zich op de in artikel 13 onder a en b genoemde gronden voor niet teruggeleiding. De rechter was van mening dat het bestaan van deze gronden door de moeder niet was aangetoond en beschikte zowel in eerste aanleg als in hoger beroep tot teruggeleiding van het kind naar zijn vader. Bovendien werd in kort geding de eis van de moeder, dat de uitvoerbaarheid bij voorraad van de beschikking in eerste aanleg zou worden geschorst, afgewezen. De moeder onttrok zich aan de uitspraak van de rechter door met het kind onder te duiken, hetgeen resulteerde in de door het Noord-Hollands Dagblad beschreven teruggeleiding van het kind met politiedwang.

(...)

4

Zoals onder 1 uiteengezet, is het Haags verdrag er, in geval van ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren van een kind, op gericht dit kind terug te brengen onder de jurisdictie van de rechter van zijn gewone verblijfplaats ten einde deze rechter definitief te laten beslissen over gezag en omgang. Aan de ontvoerende, in Nederland verblijvende ouder wordt vanwege de Nederlandse Centrale Autoriteit alle nodige voorlichting verstrekt met betrekking tot de maatregelen, die uit hoofde van het verdrag worden of kunnen worden genomen. De voorlichting en/of ondersteuning strekt zich niet uit tot de gerechtelijke of administratieve procedures die na terugkeer van het kind in het land van zijn gewone verblijfplaats plaatsvinden. In verband daarmee is de betrokken persoon aangewezen op de rechtshulp, waartoe hij of zij in dat land gerechtigd is dan wel, indien tussen Nederland en het betrokken land een rechtshulpverdrag in werking is, op de door een zodanig verdrag geboden mogelijkheden. Tussen Nederland en de Verenigde Staten geldt het op 27 maart 1956 te 's-Gravenhage ondertekende verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten, dat in artikel V, eerste lid bepaalt dat onderdanen van de ene Partij binnen het grondgebied van de andere Partij nationale behandeling genieten met betrekking tot het recht zich in elke aanleg te wenden tot de gewone rechter, administratieve scheidsrechten en instanties

zowel ter verkrijging als ter verdediging van hun recht.

Door de Nederlandse Centrale Autoriteit kan in voorkomend geval - wanneer een verzoek tot gedwongen teruggeleiding wordt ingediend - aan de buitenlandse Centrale Autoriteit worden gevraagd of er een strafklacht is ingediend en zo ja, om deze indien mogelijk door de verzoeker te laten intrekken. Aan een dergelijk verzoek wordt vrijwel altijd voldaan. Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat de Centrale Autoriteiten op strafrechtelijk gebied geen enkele formele bevoegdheid hebben."

8. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Aangangsels, nr. 111):

"Vragen

Hoe beoordeelt u het feit dat mevrouw H. haar kinderen niet na de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in opdracht van de Centrale autoriteit naar het buitenland heeft laten terugkeren, in het licht van het oordeel van het Gerechtshof te Den Bosch van 1 september jl. (...), dat er helemaal geen sprake van ontvoering was?

(...)

Antwoord

Bij de beschikking van de arrondissementsrechtbank te Breda d.d. 3 juni 1999 is een voogdij-instelling belast met de voorlopige voogdij over de kinderen.

Voorts is de teruggeleiding van de minderjarigen bevolen. In verband daarmee heeft de rechtbank de afgifte van hen aan de genoemde instelling gelast. Door met de kinderen onder te duiken, heeft de moeder zich onttrokken aan de tenuitvoerlegging van het bevel tot afgifte van de kinderen aan de voogdij-instelling en de teruggeleiding naar de Verenigde Staten gefrustreerd.

Aangezien tegen de in hoger beroep gegeven beschikking van het gerechtshof te 's-Hertogenbosch beroep in cassatie is ingesteld, staat het mij niet vrij op de inhoud van die beschikking in te gaan."

9. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Aangangsels, nr. 952):

"Vragen

4

Welke betekenis hebben de woorden "zodanig rechtsbijstand bevorderen" uit artikel 7 sub g van het Haags Verdrag, nu het systeem van gefinancierde rechtsbijstand niet in alle

landen gelijk is aan het Nederlandse systeem? Bent u bereid om Nederlanders, die naar aanleiding van het Haags Verdrag in het buitenland in een juridische procedure verwikkeld zijn een financiële tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van hun juridische bijstand?

(...)

6

Acht u de dubbelrol, die de centrale autoriteit speelt, namelijk zowel intermediair tussen beiden partijen als later "de advocaat" voor de buitenlandse procespartij, een wenselijke zaak? Welke mogelijkheden ziet u om hier een duidelijke scheiding van taken aan te brengen? Deelt u de mening dat het ongewenst is dat de Nederlandse centrale autoriteit rechtstreeks contact heeft met de niet in Nederland verblijvende ouder? Komt het wel eens voor dat ook ná de teruggeleiding de Nederlandse centrale autoriteit zonder toestemming gegevens van de Nederlandse ouder doorgeeft aan de andere ouder? Zo ja, waar is dit op gebaseerd?

(...)

10

Bent u bereid een extern onderzoek in te stellen naar de klachten omtrent het functioneren van de centrale autoriteit? Door welke instantie(s) kunnen klachten over het functioneren van de centrale autoriteit worden behandeld?

(...)

Antwoord

4

De geciteerde bepaling van artikel 7, tweede lid, onder g, heeft betrekking op de verlening van rechtsbijstand, door de verdragsstaat waarheen het kind is overgebracht, aan degene die vanuit een andere verdragsstaat om teruggeleiding van een kind verzoekt.

De centrale autoriteiten van beide betrokken staten zijn gehouden om daarbij tussenkomst te verlenen. In geval van overbrenging of vasthouding in Nederland treedt de Nederlandse centrale autoriteit in procedures tot teruggeleiding zonder procureur of advocaat op namens de verzoeker. Die oplossing heeft het voordeel dat de buitenlandse verzoeker hier kosteloos procedeed.

Zij is door een aantal andere verdragsstaten eveneens voorzien. In een verdragsstaat waar de centrale autoriteit niet zelf in rechte kan optreden en waar geen sterk ontwikkeld systeem voor rechtshulp voorhanden is, is de centrale autoriteit niettemin gehouden de

partij die om teruggeleiding verzoekt behulpzaam te zijn bij het vinden van een pro deo advocaat.

In dit verband kan voorts worden gewezen op artikel 25 van het verdrag, dat bewerkstelligt dat een persoon die de nationaliteit heeft van een verdragsstaat of daar woonachtig is, in verband met de toepassing van het verdrag in een andere verdragsstaat aanspraak heeft op rechtsbijstand op dezelfde voorwaarden als ware hij of zij onderdaan en ingezetene van die andere verdragsstaat. Het in deze bepaling neergelegde discriminatieverbod geldt in verband met de toepassing van het verdrag, dat wil zeggen in procedures over de teruggeleiding van een kind.

Begrijp ik de gestelde vraag goed, dan heeft deze wellicht mede betrekking op de verlening van rechtsbijstand, niet aan degene die om teruggeleiding verzoekt, maar aan de Nederlandse partij die een kind ongeoorloofd naar Nederland heeft overgebracht, en wel in procedures die voor of na de terugkeer van het kind naar het buitenland, daar worden gevoerd. Op die procedures hebben de regels inzake rechtsbijstand van het Kinderontvoeringsverdrag geen betrekking. Er zijn echter op het gebied van rechtsbijstand in internationale gevallen andere verdragen die eveneens voorzien in een discriminatieverbod zoals dat van artikel 25 van het Kinderontvoeringsverdrag. Een voorbeeld is het Haagse Verdrag inzake toegang tot de rechter van 25 oktober 1980, Trb. 1989, 114.

Op de vraag of ik zou willen bevorderen dat de Nederlandse staat tegemoet komt in de kosten van rechtsbijstand aan bedoelde partij voor procedures in het buitenland, bijvoorbeeld over echtscheiding of het gezag, kan worden geantwoord dat het om procedures gaat die niet onder het werkingsbereik van het Haagse Kinderontvoeringsverdrag vallen en waarvoor algemeen geldt dat daarvoor geen tegemoetkoming wordt verstrekt. Ik ben daartoe dan ook niet bereid. Een en ander laat onverlet de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om in uitzonderlijke omstandigheden een beroep te doen op consulaire bijstand.

(...)

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 teneinde 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. Teneinde 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 centrale 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 centrale 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.

De teruggeleiding van het kind naar het buitenland vormt de eindfase van de behandeling van een zaak door de Nederlandse centrale autoriteit. De taak van deze centrale autoriteit als degene die de verzoeker vertegenwoordigt, kan het nodig maken dat, gelet op de bepaling van artikel 7, tweede lid, onder h, van het verdrag, in het belang van het kind ook na de teruggeleiding informatie die hiermee rechtstreeks verband houdt, aan de verzoeker wordt verstrekt. Ik acht dit in overeenstemming met de doelstelling van het verdrag.

(...)

10

Aangezien de klachten voor het belangrijkste deel ingegeven lijken te zijn door onduidelijkheid omtrent de in vraag 6 aan de orde gestelde "dubbelrol" van de centrale autoriteit, is naar aanleiding van die vraag een maatregel aangekondigd om die onduidelijkheid weg te nemen. Ik zie geen aanleiding om daarnaast een extern onderzoek

te doen verrichten.

De centrale autoriteit voor Nederland is een onderdeel van het ministerie van Justitie. Op klachten over het functioneren van de centrale autoriteit is de normale klachtregeling voor overheidsorganen van de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 9, van toepassing. De Ombudsman is voorts bevoegd een klacht over het functioneren van de centrale autoriteit te behandelen indien de klager meent dat de klacht niet naar behoren is afgehandeld of indien afhandeling niet binnen de vereiste termijn heeft plaatsgevonden."

10. Nader antwoord van de Minister van Justitie op vragen van leden van de Tweede Kamer van 2 oktober 2000 (zie hiervóór onder 5) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Aanhangsel, nr. 40):

"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 aan die ouder, waarin om vrijwillige medewerking bij de terugkeer wordt verzocht. In deze brief wordt tevens aangegeven dat de centrale autoriteit een procedure voor de rechtbank zal beginnen teneinde een bevel tot teruggeleiding van het kind te verkrijgen, indien de ouder besluit om niet aan de vrijwillige terugkeer mee te werken. De centrale autoriteit geeft in deze brief bovendien aan, dat zij tijdens de procedure zal optreden als gemachtigde van de verzoekende ouder.

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.

Op de zitting vertegenwoordigt de centrale autoriteit de verzoekende ouder. De ontvoerende ouder en diens advocaat kunnen ter zitting verweer voeren, waarna de

rechter een beslissing zal nemen.

Indien de rechter tot teruggeleiding besluit, is de centrale autoriteit gehouden om deze beschikking ten uitvoer te brengen. Indien de ontvoerende ouder vrijwillig aan de uitvoering van het rechterlijk bevel wil meewerken, dan deelt de centrale autoriteit dat aan de buitenlandse centrale autoriteit en de verzoekende ouder mee en wordt de teruggeleiding in onderling overleg geregeld. Zo nodig houdt de centrale autoriteit de vinger aan de pols om na te gaan, of de teruggeleiding feitelijk plaatsvindt.

Indien de ontvoerende ouder niet vrijwillig aan de beschikking van de rechter wenst mee te werken, neemt de centrale autoriteit contact op met de officier van justitie met het verzoek het kind te laten opsporen. Indien de verblijfplaats van het kind bekend is, gaat de politie meestal in samenwerking met een maatschappelijk werker het kind ophalen, waarna het kind aan de verzoekende ouder wordt afgegeven, dan wel de terugreis van het kind door de centrale autoriteiten en de verzoekende ouder in overleg wordt geregeld."

11. Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de vaste commissie van Justitie van 9 oktober 2000:

"Nadat het verzoek in behandeling is genomen verzoekt de centrale autoriteit de 'ontvoerende' ouder in Nederland bij gemotiveerd aangetekend schrijven om vrijwillig mede te werken aan de terugkeer van het kind. In deze brief wordt daarbij uitdrukkelijk vermeld dat, indien betrokkene niet bereid is op het verzoek in te gaan, de centrale autoriteit gehouden zal zijn een verzoek tot teruggeleiding in te dienen bij de bevoegde (kinderrechter in de) arrondissementsrechtbank. Wanneer de ontvoerende ouder er wel voor kiest om mee te werken, kan de centrale autoriteit desgewenst behulpzaam zijn bij de organisatie van de feitelijke terugkeer van het kind. Verder is haar taak hier geëindigd.

Indien de ontvoerende ouder zich naar aanleiding van de aangetekende brief tot de centrale autoriteit wendt voor informatie, worden de verlangde inlichtingen (over de inhoud en de werking van het verdrag), doch ook betreffende het Nederlandse en buitenlandse familierecht) onpartijdig en onbevooroordeeld verstrekt. Betrokkene wordt aangeraden om zich tot een advocaat te wenden, daar die zich exclusief aan de behartiging van zijn belangen kan wijden. De centrale autoriteit tracht op deze wijze mogelijke verwarring bij betrokkene te voorkomen wanneer zijzelf in een later stadium geroepen is als gemachtigde voor de verzoekende ouder op te treden.

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 meerdere 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. Hij wordt er meer in het bijzonder op gewezen dat de centrale autoriteit in de procedure optreedt als gemachtigde van de verzoekende ouder."

12. Amended order to show cause van 28 januari 1999:

"FAMILY COURT: STATE OF NEW YORK

COUNTY OF DUTCHESS

In the Matter of a Proceeding Under

Family Court Act Article 6

F. Amended Order to show cause

Petitioner (...)

-against-

H. (...)

Respondent

Upon reading and filing the annexed petition of F. (...),

Let the respondent, H., show cause at a Term of this Court to be held in and for the County of Dutchess, (...) on the 4th day of March, 1999, at (...) why an order should not be made:

(1) Granting the petitioner temporary emergency custody of the children of the marriage, (...), pursuant tot Family Court Act Article 6 and

(2) Granting petitioner an award of all costs, fees and disbursements incurred to date as required by (...), and reserving jurisdiction over further expensen; and

(3) directing such other and further relief as the Court find just and proper, and

GOOD AND SUFFICIENT CAUSE APPEARING THEREFORE, it is hereby ORDERED that the award of temporary emergency custody of the minor children (...), to the petitioner, F., is hereby continued; and it is further

ORDERED, that this order and the papers upon which it is granted shall be personally served pursuant to (...), upon the respondent on or before the 16th day of February, 1999,

which shall be deemed good and sufficient service of the respondent; and it is further

ORDERED, that this order is effective the date below written and shall continue in full force and effect until modified or cancelled by this Court or a Court of competent jurisdiction.

Dated: January 28, 1999

Poughkeepsie, New York

ENTER:

(...)

HON. (...)"

13. Amended order to show cause van 23 februari 1999:

"FAMILY COURT : STATE OF NEW YORK

COUNTY OF DUTCHESS

In the Matter of a Proceeding Under

Family Court Act Article 6

F. Amended Order to show cause

Petitioner (...)

-against-

H. (...)

Respondent

Upon reading and filing the annexed petition of F. (...),

Let the respondent, H., show cause at a Term of this Court to be held in and for the County of Dutchess, (...) on the 12th day of April, 1999, at (...), or as soon thereafter as counsel can be heard, why an order should not be made:

(1) Granting the petitioner temporary emergency custody of the children of the marriage, (...), pursuant tot Family Court Act Article 6 and

(2) Granting petitioner an award of all costs, fees and disbursements incurred to date as required by (...), and reserving jurisdiction over further expenses; and

(3) directing such other and further relief as the Court finds just and proper, and

GOOD AND SUFFICIENT CAUSE APPEARING THEREFORE, it is hereby ORDERED that the award of temporary emergency custody of the minor children (...), to the petitioner, F., is hereby continued; and it is further

ORDERED, that this order and the papers upon which it is granted shall be personally served pursuant to (...), upon the respondent on or before the 15th day of March, 1999, which shall be deemed good and sufficient service of the respondent; and it is further

ORDERED, that this order is effective the date below written and shall continue in full force and effect until modified or cancelled by this Court or a Court of competent jurisdiction.

Dated: February 23, 1999

Poughkeepsie, New York

ENTER:

(...)

HON. (...)"

14. In rapport 2003/169, uitgebracht op 12 juni 2003, overwoog de Nationale ombudsman onder meer het volgende:

"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 X, 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 X 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 X 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 X 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 X. De bemiddelingsfase is daarmee voor de CA geëindigd. Mevrouw X heeft in dit kader benadrukt dat de CA niet tussen partijen in staat, maar slechts optreedt namens de verzoekende ouder.

Voorts gaf mevrouw X 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 miskennis 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 intermediërende fase uitgespeeld. Indien de 'ontvoerende' ouder aangeeft niet tot vrijwillige medewerking te zullen overgaan, zal de CA

de intermediërende 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 geweest 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 deelde 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 X, 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 X 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 bemiddelende 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 X 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. Algemene wet bestuursrecht

1. Artikel 2:1:

"-1. Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

-2. Het bestuursorgaan kan van een gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen."

2. Algemene wet bestuursrecht, Tekst & Commentaar (2001):

"Het optreden van een gemachtigde heeft tot gevolg dat het contact met de belanghebbende in beginsel via de gemachtigde verloopt. Een bestuursorgaan dat, wetend dat een gemachtigde is aangesteld, bepaalde stukken niet (tevens) aan de gemachtigde doet toekomen kan daarom in strijd met het beginsel van zorgvuldige voorbereiding handelen (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p.168...)"