



Rapport

Datum: 5 maart 2010

Rapportnummer: 2010/047

Klacht

Verzoekster klaagt over de handelwijze van de Centrale autoriteit - op grond van het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 als zodanig aangewezen de minister van Justitie - bij de teruggeleiding van haar dochter naar Australië tussen 30 november en 5 december 2006.

Verzoekster klaagt er met name over dat de Centrale autoriteit:

- zowel voorafgaand aan de teruggeleiding als daarna onvoldoende actie heeft ondernomen om een internationale omgangsregeling tot stand te brengen tussen haar en haar dochter;
- de indruk heeft gewekt om voorafgaand aan de teruggeleiding mediation tussen haar en haar ex-partner te organiseren, terwijl dit nimmer tot stand is gebracht;
- op 30 november 2006 de officier van justitie heeft verzocht om haar dochter ter teruggeleiding bij haar te laten weghalen, en geen hulpverlenende instantie heeft ingeschakeld om haar dochter op dat moment te begeleiden, en;
- haar niet heeft ingelicht over de verblijfplaats van haar dochter tijdens de teruggeleiding.

Beoordeling

Algemeen

1. Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (het Haags kinderontvoeringsverdrag) heeft als doel het verzekeren van de onmiddellijke terugkeer van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht naar of worden vastgehouden in een verdragsland. Ongeoorloofd wil zeggen in strijd met het bestaande gezagsrecht over het kind. Gedachte hierbij is dat het in het algemeen schadelijk is voor een kind om uit zijn vertrouwde omgeving te worden weggehaald en - in elk geval voor een bepaalde tijd - alle contact met de achterblijvende ouder te verliezen.

Dit verdrag verplicht verdragslanden tot het inrichten van een teruggeleidingsprocedure voor het geval dat ouders kinderen ongeoorloofd meenemen naar dat land. Ingevolge het verdrag kan iedereen zich richten tot de Centrale autoriteit van het verdragsland waar het kind verblijft met het verzoek om te helpen het kind te laten terugkeren. In Nederland is dit de minister van Justitie.

Als uitgangspunt in het verdrag geldt dat de rechter in het land van de plaats waar het kind verbleef voordat het werd meegenomen, dient te beslissen over de gezagssituatie en

daarmee de toekomstige woonplaats van het kind. Het kind wordt daarom zo spoedig mogelijk teruggeleid naar dit land. De rechter van het land waarnaar het kind is meegenomen toetst daarentegen of er een grond aanwezig is om teruggeleiding van het kind te weigeren.

2. Verzoekster kreeg in 1993 een affectieve relatie met T. T. heeft de Australische nationaliteit. Verzoekster en T. huwden en vestigden zich in Australië, alwaar op 17 februari 2001 hun dochter werd geboren. Op 14 november 2004 kwamen verzoekster en T. met hun dochter voor langere tijd naar Nederland om hier een bestaan op te bouwen. Op 27 februari 2005 vertrok T. weer naar Australië. Het huwelijk tussen verzoekster en T. hield geen stand en de echtscheidingsprocedure werd ingezet. Verzoekster bleef in die periode met haar dochter in Nederland. Op 15 september 2005 wendde de vader zich tot de Nederlandse Centrale autoriteit met het verzoek om hulp bij de teruggeleiding van de dochter naar Australië. Verzoekster werkte niet mee aan de teruggeleiding, omdat zij van mening was dat er geen sprake was van het ongeoorloofd achterhouden van haar dochter. Volgens haar had de vader hiermee ingestemd. De Centrale autoriteit diende op 14 december 2005 bij de rechtbank te Breda een verzoekschrift in tot teruggeleiding. De rechtbank wees dit verzoek op 28 april 2006 af omdat deze het eens was met verzoekster. De Centrale autoriteit stelde namens de vader tegen deze beslissing hoger beroep in. Het gerechtshof te Den Bosch vernietigde de eerdere beschikking van de rechtbank Breda en oordeelde op 15 juni 2006 dat de dochter wél terug moest naar Australië. Verzoekster moest haar vóór 15 juli 2006 terugbrengen naar Australië of, indien zij geen gevolg gaf aan dit bevel, haar vóór 1 augustus 2006 aan de vader afgeven voor terugkeer naar Australië. Deze beslissing was uitvoerbaar bij voorraad.

3. Op 13 juli 2006 stelde verzoeker een cassatieberoep in en verzocht in kort geding om schorsing van de uitvoerbaarheid bij voorraad van de beslissing van het gerechtshof. De rechtbank wees dit verzoek af. Verzoekster dook vervolgens van augustus 2006 tot november 2006 onder met haar dochter.

4. Op 6 november 2006 liet de advocaat aan de Centrale autoriteit weten dat verzoekster naar haar woning wilde terugkeren onder de voorwaarde dat zij met haar dochter de uitspraak van de Hoge Raad mocht afwachten. Voor verzoekster was dan bespreekbaar dat zij veertien dagen na de uitspraak al dan niet met haar dochter mee naar Australië terugkeerde. Vader zou in de gelegenheid worden gesteld om omgang met zijn dochter te hebben.

5. Bij brief van 15 november 2006 deed de Centrale autoriteit aan verzoekster een voorstel omtrent de omgang van de dochter met vader. De exacte regeling zou na aankomst van vader in Nederland nader worden vastgesteld. Verder diende verzoekster binnen een dag na de uitspraak van de Hoge Raad aan de vader aan te geven of zij met haar dochter mee terug reisde naar Australië. De vader zou binnen drie à vier dagen na de uitspraak met de dochter terugreizen naar Australië.

Bij brief van 16 november 2006 stemde verzoekster met de regeling in. De advocaat deed daarbij de aanvulling dat, indien de Hoge Raad negatief zou beslissen, de Centrale autoriteit een mediator zou inschakelen voor het laten plaatsvinden van een of meer gesprekken tussen partijen voordat de dochter zou terugreizen naar Australië. Voorts deelde de advocaat aan de Centrale autoriteit mee dat hij aannam dat verzoekster bij een negatieve beslissing van de Hoge Raad met haar dochter naar Australië zou kunnen terugkeren zonder te worden gearresteerd. Verder nam hij aan dat verzoekster haar paspoort zou terugkrijgen voor het geval zij niet naar Australië zou afreizen.

6. Bij brief van 16 november 2006 deelde de Centrale autoriteit aan verzoekster mee dat mediation niet als voorwaarde voor terugkeer kon worden gezien, maar dat zij alles in het werk zou stellen om mediation voor partijen te organiseren. Vader had zijn bereidheid om deel te nemen aan mediation al bevestigd.

7. Bij brief van 21 november 2006 stelde de Centrale autoriteit een nadere omgangsregeling vast. Bij brief van 22 november 2006 liet de advocaat aan de Centrale autoriteit weten dat deze omgangsregeling niet naar wens verliep, omdat de dochter niet goed reageerde op het contact met vader als haar moeder niet in de buurt was. De advocaat deed namens verzoekster een alternatief omgangsvoorstel en liet weten dat vader er serieus rekening mee moest houden dat verzoekster niet met haar dochter mee terugkeerde naar Australië. Bij brief van 23 november 2006 deelde de Centrale autoriteit aan de advocaat mee dat verzoekster zich niet aan de door haar getroffen omgangsregeling hield. Verder vroeg zij de advocaat waarom verzoekster niet wilde terugkeren. De Centrale autoriteit liet vervolgens weten dat zij zou nagaan of op korte termijn een mediator beschikbaar zou zijn. Hierbij was tussen de Centrale autoriteit en de advocaat afgesproken dat de advocaat nog zou aangeven of de mediation zou plaatsvinden op basis van de aan verzoekster verleende toevoeging. Als dit niet mogelijk zou zijn, zou moeten worden overlegd op welke wijze de kosten zouden kunnen worden verdeeld.

8. Bij brief van 27 november 2006 liet de advocaat nogmaals aan de Centrale autoriteit weten dat de omgangsregeling niet goed verliep. Hij deed wederom een ander omgangsvoorstel. Voorts verzocht hij de Centrale autoriteit om zich in te spannen om te bevorderen dat mediation nog in die week kon plaatsvinden. Het verzoek aangaande de kosten had hij inmiddels aan de Raad voor Rechtsbijstand gericht.

Op diezelfde datum liet de Centrale autoriteit aan de advocaat weten dat zodra zij van hem had vernomen over de verdeling van de kosten, zij zou nagaan of die week nog een mediationgesprek tussen partijen kon plaatsvinden. De Centrale autoriteit meende dat het daarbij wel van belang was om te weten of verzoekster voornemens was om terug te keren naar Australië. De advocaat werd dan ook verzocht om hierover uitsluitsel te geven, zodra hij hierover met verzoekster overleg had gehad.

9. De Centrale autoriteit drong op 28 november 2006 bij de advocaat aan op uitvoering van de getroffen omgangsregeling, omdat haar via de vader was gebleken dat verzoekster zich niet aan de omgangsregeling hield. De advocaat liet hierop op 29 november 2006 weten dat de omgang tussen vader en dochter wederom dramatisch was verlopen en rustiger moest worden opgebouwd. Voorts deelde hij mee dat hij hoopte dat de mediation op korte termijn kon plaatsvinden, aldus de advocaat. Uit deze brief kon verder worden opgemaakt dat verzoekster niet met haar dochter zou terugkeren naar Australië.

10. Op 30 november 2006 deelde de Centrale autoriteit aan de advocaat mee dat verzoekster de getroffen omgangsregeling diende na te komen. Voorts verzocht de Centrale autoriteit om aan te geven wat de wensen van verzoekster ten aanzien van een internationale omgangsregeling waren.

De advocaat liet hierop op diezelfde datum aan de Centrale autoriteit weten dat het verloop van de omgang verzoekster, mede op advies van deskundigen, aanleiding had gegeven om voorlopig geen contact tussen vader en dochter te laten plaatsvinden buiten haar aanwezigheid om. De advocaat verzocht de Centrale autoriteit om een deskundige in te schakelen om de omgang in goede banen te leiden. Volgens de advocaat was het in de lijn met het verdrag om te voorkomen dat de dochter aan nieuwe gevaren werd blootgesteld. Hij was van mening dat zich nu zo'n situatie voordeed en dat van de Centrale autoriteit kon en mocht worden verwacht dat zij een deskundige inschakelde om een en ander in goede banen te leiden. Verder deelde de advocaat mee dat verzoekster het vertrouwen had dat middels mediation het overleg tussen partijen op gang kon worden gebracht en dat mogelijk overeenstemming kon worden bereikt over verschillende zaken. Over mediation werd al veertien dagen gesproken en de advocaat had al meerdere keren verzocht om te bevorderen dat mediation, zoals door de Centrale autoriteit was toegezegd, die week kon plaatsvinden. En hij had al meerdere keren laten weten dat de Raad voor Rechtsbijstand de bemiddeling zou vergoeden, aldus de advocaat. Volgens de advocaat diende ook de Centrale autoriteit gemaakte afspraken na te komen en dat gold zeker voor mediation. Dit zou nu juist hebben kunnen leiden tot een gezamenlijk gedragen oplossing. De advocaat meende dan ook dat op dat moment het initiatief bij de Centrale autoriteit lag in het kader van de bemiddeling en het inschakelen van deskundigen, aldus de brief van de advocaat.

11. In reactie op dit bericht van de advocaat deelde de Centrale autoriteit de advocaat die dag mee dat zij had vastgesteld dat verzoekster de getroffen regeling niet nakwam. De Centrale autoriteit was daarom genoodzaakt om de officier van justitie in te schakelen. Ten aanzien van de mediation liet de Centrale autoriteit in deze brief weten dat het organiseren van mediation niet langer meer noodzakelijk c.q. mogelijk was nu de advocaat van verzoekster op 29 november 2009 had aangegeven dat verzoekster niet mee ging naar Australië. De Centrale autoriteit had - gelet op het feit dat verzoekster niet wenste terug te keren naar Australië - geen taak om mediation tussen partijen te laten plaatsvinden. De Centrale autoriteit was echter wel bereid om een en ander voor partijen te faciliteren. Nu verzoekster echter haar afspraken over de omgang niet was nagekomen, had de vader

aangegeven niet langer bereid te zijn om zijn medewerking hiervoor te verlenen.

Tot slot merkte de Centrale autoriteit op dat indien verzoekster daadwerkelijk wenste dat mediation op zeer korte termijn zou plaatsvinden, het de advocaat had vrijgestaan om mediation voor partijen te organiseren. Volgens haar was telefonisch met de advocaat besproken dat hij hierin ook het voortouw had kunnen nemen. De advocaat stelde volgens de Centrale autoriteit dan ook onterecht dat zij hierin het initiatief had moeten nemen.

12. De Centrale autoriteit gaf vervolgens opdracht aan het Openbaar Ministerie om de dochter bij verzoekster weg te laten halen en over te dragen aan de vader. Op 30 november 2006 haalde de politie de dochter weg bij verzoekster.

13. Op 1 december 2006 bekrachtigde de Hoge Raad de uitspraak van het gerechtshof Den Bosch. De Centrale autoriteit verzocht de advocaat van verzoekster nogmaals om aan te geven wat de wensen van verzoekster ten aanzien van een internationale omgangsregeling waren en stuurde haar de formulieren toe die hiervoor moesten worden ingevuld.

14. Op 5 december 2006 nam verzoekster op het kantoor van de Raad voor de Kinderbescherming afscheid van haar dochter. Nog diezelfde dag vertrok haar dochter na twee jaar weer naar Australië.

15. Op 27 december 2006 stuurde verzoekster de ingevulde formulieren voor de omgangsregeling terug naar de Centrale autoriteit. Nadat de advocaat op 22 januari 2007 nog een aanvulling toestuurde, zond de Centrale autoriteit deze formulieren vervolgens op 23 januari 2007 aan de Centrale autoriteit van Australië. Hierna verzocht de Australische Centrale autoriteit verzoekster meerdere keren om ontbrekende nadere informatie en trachtte vervolgens om met de vader tot een omgangsregeling te komen. De Nederlandse autoriteit verzocht de Australische Centrale autoriteit regelmatig om informatie over de stand van zaken. Deze informatie speelde zij ook regelmatig aan de advocaat van verzoekster door.

16. Omdat geen overeenstemming met de vader kon worden bereikt, diende de Australische Centrale autoriteit een verzoek tot het vaststellen van een internationale omgangsregeling in bij de Australische rechter. De mondelinge behandeling van dit verzoek vond plaats op 20 september 2007. Nog diezelfde dag stelde de rechter een omgangsregeling vast.

I. Ten aanzien van het tot stand brengen van een omgangsregeling

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er in de eerste plaats over dat de Centrale autoriteit zowel voorafgaand aan de teruggeleiding als daarna onvoldoende actie heeft ondernomen om een internationale omgangsregeling tot stand te brengen tussen haar en haar dochter. Verzoekster stelt daarbij dat de Centrale autoriteit had aangegeven dat de periode tussen 30 november en 5 december 2006 te kort was om een omgangsregeling tot stand te brengen, terwijl zij al in mei/juni 2006 met de Centrale autoriteit over de mogelijkheid van een teruggeleiding had gesproken, waarbij ook een internationale omgangsregeling aan de orde was geweest. Volgens verzoekster werd toen nauwelijks over een procedure omtrent de totstandkoming van een internationale regeling gesproken. Nadat zij op 27 december 2006 de vereiste formulieren had ingevuld en aan de Centrale autoriteit had toegestuurd, duurde het tot 20 september 2007 tot uiteindelijk een regeling tot stand kwam, aldus verzoekster.

2. De minister achtte de klacht niet gegrond. Hij was van mening dat de Centrale autoriteit vanaf het moment dat duidelijk was dat verzoekster niet zou terugreizen naar Australië, voldoende had gedaan om een omgangsregeling tot stand te laten komen. De Centrale autoriteit had dan ook voldoende voortvarend opgetreden. De Centrale autoriteit leidde het verzoek van verzoekster direct door naar de Australische Centrale autoriteit en hield verzoekster van de verdere gang van zaken op de hoogte, aldus de minister.

Beoordeling

3. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste is onder meer neergelegd in het Haags kinderontvoeringsverdrag, waarin is opgenomen dat de Centrale autoriteiten gebruik dienen te maken van de snelst mogelijke procedures om de doelstellingen van het verdrag binnen hun grondgebied te verwezenlijken. Eén van de doelstellingen van het verdrag is dat de Centrale autoriteiten van de verdragslanden de bescherming van het omgangsrecht verzekeren. De Centrale autoriteiten behoren hiertoe samen te werken, om te verzekeren dat dit omgangsrecht op vreedzame wijze kan worden uitgeoefend en de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht worden nageleefd. Verder behoren zij alle bestaande belemmeringen met betrekking tot de uitoefening zoveel mogelijk weg te nemen (zie Achtergrond, onder 1.2.).

4. Verzoekster heeft via haar advocaat pas op 29 november 2006 aan de Centrale autoriteit laten weten dat zij definitief niet met haar dochter zou meereizen. Niet eerder dan na dit bericht kon de Centrale autoriteit overgaan tot het treffen van maatregelen voor een internationale omgangsregeling. Dat al in juni 2006 over een omgangsregeling is gesproken, doet hieraan niet af omdat het de Centrale autoriteit toen nog niet duidelijk was of verzoekster met haar dochter mee terug zou reizen. Een internationale omgangsregeling was daarom nog niet van toepassing. Uit onderzoek is verder gebleken dat de Centrale autoriteit na 29 november 2006 direct actie heeft ondernomen en het

verzoek aan de Australische Centrale autoriteit heeft doorgestuurd. Omdat de omgangsregeling diende te worden vastgesteld volgens Australisch recht, was het verder aan de Australische Centrale autoriteit om nadere maatregelen te treffen. De Centrale autoriteit heeft de Australische Centrale autoriteit daarbij steeds om informatie gevraagd en tijdig gerappelleerd. De Centrale autoriteit heeft de verkregen informatie ook voldoende regelmatig aan de advocaat van verzoekster doorgespeeld. Hoewel ook de Nationale ombudsman van mening is dat het tot stand komen van de omgangsregeling zeer lang heeft geduurd, kan dit niet worden geweten aan een gebrek aan voortvarendheid van de Nederlandse Centrale autoriteit. Zij heeft dan ook niet in strijd gehandeld met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van het wekken van de indruk om mediation te organiseren

Bevindingen

1. Verder klaagt verzoekster erover dat de Centrale autoriteit de indruk heeft gewekt om voorafgaand aan de terugleiding mediation tussen haar en haar ex-partner te organiseren, terwijl dit nimmer tot stand is gebracht.

2. De minister van Justitie achtte de klacht niet gegrond. Op 28 november 2006 berichtte de advocaat de Centrale autoriteit dat hij het verzoek om toevoeging voor een mediator aan de Raad voor Rechtsbijstand had gericht. Nadat de advocaat van verzoekster te kennen had gegeven dat de omgang tussen de dochter en de vader dramatisch was verlopen en nog rustiger moest worden opgebouwd en dat verzoekster haar dochter niet aan de vader zou meegeven, gaf de Centrale autoriteit op 30 november 2006 aan dat dit voor de vader reden was om zijn medewerking aan de mediation stop te zetten.

Hiermee was de mogelijkheid om middels een mediator tot een gezamenlijke oplossing te komen, komen te vervallen. Het feit dat er geen mediation plaatsvond, lag volgens de minister niet in het feit dat de Centrale autoriteit te weinig zou hebben gedaan aan de totstandkoming ervan. Het verloop van de omgangsregeling en het feit dat verzoekster zich niet hield aan de ondertekende overeenkomst maakte volgens de minister dat de vader zijn bereidheid tot medewerking aan de mediation stopzette. Daarnaast deelde de minister echter mee dat de Centrale autoriteit aan de advocaat had aangegeven dat de Centrale autoriteit de mediation niet zelf kon organiseren. De advocaat van verzoekster was dan ook herhaaldelijk telefonisch verzocht om een voorstel inzake mediation naar de Centrale autoriteit te sturen zodat zij deze aan de vader kon doorgeven. Bij brief van 30 november 2006 zou de Centrale autoriteit hebben aangegeven dat mediation was gericht op een goede terugkeer van beide partijen naar Australië. Aangezien de Centrale autoriteit op 29 november 2006 werd bericht dat verzoekster niet wenste terug te keren naar Australië, was het tot stand brengen van mediation niet langer noodzakelijk en mogelijk, aldus de

minister.

In een nadere reactie liet de minister nog weten dat toen uiteindelijk op 29 november 2006 bleek dat verzoekster niet voornemens was om mee te gaan naar Australië, de vader hierin aanleiding gaf om de medewerking aan mediation stop te zetten.

Beoordeling

3. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit betekent in dit geval dat gemaakte afspraken door bestuursorganen moeten worden nagekomen. Slechts indien dit redelijkerwijs niet meer mogelijk is, kan het bestuursorgaan deze afspraken, mits gemotiveerd, ongedaan maken.

4. Uit het onderzoek is gebleken dat de Centrale autoriteit bij verzoekster weldegelijk de indruk heeft gewekt dat een mediationgesprek tussen haar en haar ex-partner zou worden georganiseerd. Daarbij is niet gebleken dat de Centrale autoriteit aan de advocaat had aangegeven dat zij de mediation niet zelf kon organiseren. Integendeel, in haar brief van 16 november 2006 liet de Centrale autoriteit aan de advocaat weten juist alles in het werk te stellen om dit te doen. Waarom deze mediation vervolgens niet heeft plaatsgevonden is tijdens het onderzoek niet geheel duidelijk geworden. Was dit omdat verzoekster op 29 november 2006 zou hebben bekend gemaakt dat zij niet met haar dochter zou meereizen naar Australië? Of omdat de vader zijn bereidheid tot medewerking had opgezegd vanwege het niet-nakomen van de omgangsregeling? Of omdat de advocaat niet tijdig had laten weten dat de kosten zouden worden vergoed door de Raad voor Rechtsbijstand?

Hoe dan ook, dergelijke motiveringen kunnen het niet laten doorgaan van de mediation niet dragen. Verzoekster had immers van de Centrale autoriteit tot na de uitspraak van de Hoge Raad de tijd gekregen om aan de vader mee te delen of zij zou meereizen naar Australië. Als meereizen naar Australië de voorwaarde voor mediation was, had de Centrale autoriteit dit direct moeten aangeven, en niet achteraf toen de omgang was foutgelopen. Hierbij merkt de Nationale ombudsman nog op dat hij niet inziet waarom geen mediation had kunnen plaatsvinden over internationale omgang na teruggeleiding. De minister van Justitie benadrukt in zijn brief van 7 april 2009 zelfs dat de Centrale autoriteit bevordert dat ouders vóór teruggeleiding afspraken maken over omgang na teruggeleiding (zie Achtergrond, onder 3.). Door al deze onduidelijkheid is verzoekster te volgen in haar standpunt dat de Centrale autoriteit haar afspraak niet is nagekomen. De redenen waarom dit niet is gebeurd kunnen de toets der kritiek niet doorstaan. De Centrale autoriteit heeft daarom gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het verzoek aan de officier van justitie en het niet-inschakelen van een hulpverlenende instantie

Bevindingen

1. Verzoekster klaagt er voorts over dat de Centrale autoriteit op 30 november 2006 de officier van justitie heeft verzocht om haar dochter ter teruggeleiding bij haar te laten weghalen, en geen hulpverlenende instantie heeft ingeschakeld om haar dochter op dat moment te begeleiden.

2. De minister van Justitie achtte ook deze klacht niet gegrond. Anders dan overeengekomen vond er meerdere keren geen omgang tussen de vader en de dochter plaats. Na het bericht van de advocaat van verzoekster dat het verloop van de omgangsregeling tot dan toe aanleiding gaf om, mede op advies van een deskundige, voorlopig geen contact tussen de vader en de dochter buiten de aanwezigheid van verzoekster toe te staan, liet de Centrale autoriteit weten over te gaan tot het treffen van de maatregelen die zij noodzakelijk achtte om een goede terugkeer van het kind naar Australië te bewerkstelligen. Verzoekster had immers niet meer voldaan aan de voorwaarden waaronder de vader bereid was om de tenuitvoerlegging van de beslissing van het gerechtshof op te schorten totdat de Hoge Raad uitspraak had gedaan.

Gezien de opstelling van verzoekster en haar eerdere periode van onderduiken leek het onaannemelijk dat zij zou meewerken aan overdracht van haar dochter aan de vader op 1 december 2006, de dag waarop de Hoge Raad uitspraak zou doen. De Centrale autoriteit berichtte de advocaat dan ook dat de gemaakte afspraken hierdoor zijn komen te vervallen en verzocht vervolgens het Openbaar Ministerie om de nodige stappen te ondernemen om te verzekeren dat de overdracht zou plaatsvinden.

Aangezien er al aanzienlijke vertraging was opgetreden in de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing tot teruggeleiding van de dochter, omdat zij geruime tijd spoorloos was geweest, er van de zijde van verzoekster geen bereidheid tot medewerking was gebleken en het korte tijdsbestek, was de minister van mening dat er voor de Centrale autoriteit voldoende aanleiding was om passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat opnieuw vertraging zou ontstaan bij de teruggeleiding. Nog meer vertraging zou niet in het belang zijn van de dochter. De minister was van mening dat - gelet op de voorgeschiedenis en het verloop van deze zaak - deze bijzondere situatie rechtvaardigde dat de dochter was weggenomen op de wijze waarop het geschiedde. De Centrale autoriteit had zich volgens hem aan de verplichtingen gehouden die op haar rustte krachtens het Haags kinderontvoeringsverdrag en de Uitvoeringswet.

3. De minister merkte echter wel op dat - achteraf bezien - het de voorkeur had verdiend dat er een hulpverlenende instantie was benaderd op het moment dat de omgang tussen de vader en de dochter niet conform afspraak verliep. Daardoor bestond namelijk het risico

dat de overdracht van de dochter niet meer op basis van overeenstemming zou plaatsvinden. De afloop van deze zaak was bij de Centrale autoriteit onderwerp van gesprek geweest. Er was bezien hoe dergelijke zaken in de toekomst beter zouden kunnen verlopen. De Centrale autoriteit is dan ook bezig met het opstellen van een protocol over de wijze van tenuitvoerlegging van teruggeleidingsuitspraken in samenspraak met alle betrokken instanties zoals het Openbaar Ministerie, de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. Er werd nagedacht en gesproken over de mogelijkheid om in situaties dat sprake is van een gedwongen terugkeer altijd de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen. Deze dient namelijk het belang van het kind. De raadsmedewerker zal worden ingeschakeld in de situatie dat het kind daadwerkelijk dient te worden afgegeven aan de andere ouder met behulp van de sterke arm, omdat medewerking aan de zijde van de ontvoerende ouder ontbreekt. De raadsmedewerker onderhoudt niet alleen contact met het kind maar tevens met beide ouders. De deskundige kan zonodig na de overdracht het kind opvangen en voorbereiden en uitleg geven over hetgeen wat komen gaat. Tevens kan de raadsmedewerker de ouders te woord staan en de ouders adviseren en begeleiden in hoe zij het kind het beste kunnen benaderen ieder vanuit hun rol.

Beoordeling

4. Het vereiste van professionaliteit houdt in dat ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep handelen. Indien hun beroep betrekking heeft op maatregelen betreffende kinderen, dienen zij ervoor zorg te dragen dat de belangen van deze kinderen een eerste overweging vormen. Dit uitgangspunt is vastgelegd in internationale verdragen (zie Achtergrond, onder 1.).

In het Protocol Internationale kinderontvoering van 11 september 2000 zijn de processtappen van de Centrale autoriteit omschreven, die dienen te worden genomen bij de teruggeleiding van een kind. Hierin is bepaald dat als de ouder niet meewerkt aan de teruggeleiding en/of is ondergedoken, de Centrale autoriteit de officier van justitie inschakelt, die de politie opdracht geeft om het kind op te halen. De concrete opdracht om het kind veilig te stellen wordt uitgevoerd door de politie, doorgaans gespecialiseerde ambtenaren van de Jeugd- en Zedenpolitie. Zij laten zich indien mogelijk vergezellen door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming of een gezinsvoogdij-instelling, aldus het protocol (zie Achtergrond, onder 2.).

5. Vast staat dat het gerechtshof te Den Bosch in zijn beschikking van 15 juni 2006 de uitspraak heeft gedaan dat de dochter van verzoekster naar Australië moest worden teruggeleid. Deze beslissing kon direct ten uitvoer worden gelegd, omdat deze uitvoerbaar bij voorraad was verklaard. Verder is tijdens het onderzoek komen vast te staan dat verzoekster op 16 november 2006 heeft ingestemd met een door de Centrale autoriteit getroffen omgangsregeling. Verzoekster gaf vervolgens echter gemotiveerd aan de

Centrale autoriteit aan dat de omgang met vader niet naar wens verliep en volgens haar schade bracht aan het welzijn van haar dochter. Zij liet daarbij weten dat zij openstond voor hulpverlening. Volgens de Nationale ombudsman had het vervolgens op de weg van de Centrale autoriteit gelegen om alvorens tot de opdracht tot aanhouding over te gaan, allereerst zorgvuldig onderzoek te doen naar de emotionele situatie waarin de dochter van verzoekster op dat moment verkeerde. Dit, om eventueel een deskundige in te schakelen om de belangen van de dochter zoveel mogelijk te kunnen waarborgen. Nu dit niet is gebeurd, blijft onduidelijk of de ingrijpende actie van de politie, waarbij de dochter abrupt bij haar moeder is weggehaald, wel noodzakelijk is geweest. Hierdoor is de Nationale ombudsman van oordeel dat de Centrale autoriteit, door direct het Openbaar Ministerie in te schakelen, heeft nagelaten om de belangen van de dochter een eerste overweging te laten vormen.

De eigen verantwoordelijkheden van verzoekster worden daarbij door de Nationale ombudsman zeker niet ontkend, maar dit laat onverlet dat een bestuursorgaan een zelfstandige taak heeft om bij maatregelen betreffende kinderen de belangen van dit kind zorgvuldig af te wegen. De stelling van de minister van Justitie dat de Centrale autoriteit heeft willen voorkomen dat er opnieuw vertraging bij de teruggeleiding zou ontstaan, omdat er al aanzienlijke vertraging was opgetreden in de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing tot teruggeleiding van de dochter, is hieraan ondergeschikt. Hoewel hiermee niet wordt gezegd dat ingrijpen door het Openbaar Ministerie niet alsnog noodzakelijk was geweest, heeft de Centrale autoriteit met haar ingrijpen op deze wijze gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit.

6. Nu de Centrale autoriteit er toch voor heeft gekozen om direct het Openbaar Ministerie op te dragen de dochter bij verzoekster weg te halen, had het op de weg van de Centrale autoriteit gelegen om ervoor zorg te dragen dat de politie bij het weghalen van de dochter zou zijn vergezeld door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming of een gezinsvoogdij-instelling. Uit dit onderzoek en uit rapport 2009/281 van de Nationale ombudsman is namelijk gebleken dat de politie zelf niet op de hoogte is van het feit dat in het Protocol Internationale kinderontvoering is opgenomen dat ze zich bij de aanhouding laten bijstaan door deze hulpverleners. Door dit niet te doen, is nagelaten om de belangen van de dochter een eerste overweging te laten vormen. De Centrale autoriteit heeft ook op dit punt gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

7. De Nationale ombudsman heeft kennisgenomen van de mededeling van de minister van Justitie dat op dit moment een protocol wordt opgesteld om de afgifte van kinderen ter teruggeleiding naar het buitenland beter te kunnen begeleiden, en dat daarbij wordt nagedacht om bij gedwongen terugkeer altijd de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen. Dit geeft de Nationale ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling ten aanzien van de invulling van dit protocol. Deze aanbeveling is opgenomen

aan het einde van dit rapport.

IV. Ten aanzien van het verstrekken van informatie over de verblijfplaats van de dochter

Bevindingen

1. Ten slotte klaagt verzoekster erover dat de Centrale autoriteit haar niet heeft ingelicht over haar dochters verblijfplaats tijdens de teruggeleiding.

2. De minister van Justitie vond de klacht niet gegrond. Volgens hem had de advocaat van verzoekster er niet om gevraagd en gelet op de loop van de zaak, waarbij verzoekster was ondergedoken en de omgangsregeling stagneerde en verzoekster uiteindelijk niet mee wilde gaan naar Australië, had de Centrale autoriteit niet uit eigen beweging de verblijfplaats aan verzoekster hoeven mee te delen.

Verzoekster gaf echter aan dat haar advocaat wel om de verblijfplaats had verzocht. Zij wees daarbij naar het faxbericht van haar advocaat aan de Centrale autoriteit van 1 december 2006, waarin was opgenomen dat de advocaat het onbegrijpelijk en onaanvaardbaar achtte dat de Centrale autoriteit verzoekster zo in het ongewisse liet.

De minister stelde hierop dat de Centrale autoriteit hierop had gereageerd met de vraag op welke wijze verzoekster wenste omgang te hebben met haar dochter. De Centrale autoriteit had de inhoud van het faxbericht echter niet opgemerkt als een verzoek om bekendmaking van de verblijfplaats van de dochter op dat moment.

Beoordeling

3. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan een duidelijk en volledig antwoord moet geven op vragen of verzoeken van een burger over een bepaald onderwerp.

4. Uit de verkregen informatie is gebleken dat er geen redenen waren om verzoekster van informatie te onthouden over de verblijfplaats van haar dochter. De Centrale autoriteit heeft deze informatie echter niet gegeven, omdat verzoekster hierom niet zou hebben gevraagd. De Nationale ombudsman is echter van mening dat uit het faxbericht van de advocaat viel op te maken dat verzoekster zich in het ongewisse voelde gelaten en duidelijkheid wilde over haar dochter. Ook al staat de vraag over de verblijfplaats er niet letterlijk in, had de Centrale autoriteit ervan uit kunnen gaan dat verzoekster in de verblijfplaats was geïnteresseerd. Zij had er dan ook goed aan gedaan om deze verblijfplaats op eigen initiatief aan verzoekster mee te delen. Wat hier ook van zij, nu de Centrale autoriteit zelfs in antwoord op de brief van de advocaat verzoekster niet heeft ingelicht, heeft zij

gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van minister van Justitie is gegrond

- ten aanzien van het wekken van de indruk om mediation te organiseren, wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid;
- ten aanzien van het verzoek aan de officier van justitie en het niet-inschakelen van een hulpverlenende instantie, wegens schending van het vereiste van professionaliteit, en;
- ten aanzien van het verstrekken van informatie over de verblijfplaats van de dochter, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De klacht over de onderzochte gedraging van minister van Justitie is niet gegrond ten aanzien van het tot stand brengen van een omgangsregeling.

AANBEVELING

In aanvulling op de aanbevelingen die de Nationale ombudsman in rapport 2009/281 op dit punt heeft gedaan, geeft de Nationale ombudsman de minister van Justitie in overweging om bij de nadere invulling van het Protocol vast te leggen dat bij gedwongen terugkeer altijd de Raad voor de Kinderbescherming moet worden ingeschakeld, zodat altijd een raadsonderzoeker aanwezig is bij afgifte van een kind met behulp van de sterke arm.

Onderzoek

Op 9 juli 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw E. te Oosterhout, met een klacht over een gedraging van de minister van Justitie in zijn hoedanigheid als Centrale autoriteit. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd aan de minister van Justitie een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag op een

enkel punt te wijzigen. Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Het verzoekschrift van verzoekster van 9 juli 2008 met bijlagen;
2. Het standpunt van de minister van Justitie van 17 november 2008 met bijlagen;
3. De reactie van verzoekster van 22 januari 2009 met bijlagen;
4. De reactie van de minister van Justitie van 7 mei 2009 met bijlagen;
5. De nadere reactie van verzoekster van 30 juni 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Internationale verdragen

1.1. Artikel 3, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK); New York, 20 november 1989

"Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging."

1.2. Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (Haags kinderontvoeringsverdrag)

"De Staten die dit verdrag hebben ondertekend.

Ten stelligste ervan overtuigd dat het belang van het kind in alle aangelegenheden betreffende het gezag over kinderen van fundamentele betekenis is.

Verlangend om in internationaal verband kinderen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van ongeoorloofd overbrengen of niet doen terugkeren en procedures vast te stellen, die de onmiddellijke terugkeer van het kind waarborgen naar de Staat waar het zijn gewone verblijfplaats heeft, alsmede de bescherming van het omgangsrecht te

verzekerden, Hebben besloten daartoe een Verdrag te sluiten en zijn overeengekomen als volgt:

(...)

Artikel 1

Dit Verdrag heeft tot doel:

- a) de onmiddellijke terugkeer te verzekeren van kinderen die ongeoorloofd zijn overgebracht of worden vastgehouden in een Verdragsluitende Staat;
- b) het in een Verdragsluitende Staat bestaande recht betreffende het gezag en het omgangsrecht in de andere Verdragsluitende Staten daadwerkelijk te doen eerbiedigen.

Artikel 2

De Verdragsluitende Staten nemen alle passende maatregelen om de doelstellingen van het Verdrag binnen hun grondgebied te verwezenlijken. Hiertoe dienen zij van de snelst mogelijke procedures gebruik te maken.

(...)

Artikel 21

Een verzoek dat de regeling of de bescherming van de feitelijke uitoefening van het bezoekrecht beoogt, kan op dezelfde wijze als een verzoek dat de terugkeer van het kind beoogt, aan de centrale autoriteit van een Verdragsluitende Staat worden gericht.

De centrale autoriteiten zijn gehouden tot de in artikel 7 bedoelde verplichting tot samenwerking, ten einde te verzekeren dat het omgangsrecht op vreedzame wijze kan worden uitgeoefend en de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht worden nageleefd, en om alle bestaande belemmeringen met betrekking tot de uitoefening van dit recht zoveel mogelijk weg te nemen.

De centrale autoriteiten kunnen hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van derden, een gerechtelijke procedure instellen of bevorderen, tot het regelen of beschermen van het omgangsrecht en de naleving van de voorwaarden waaraan de uitoefening van dit recht mocht zijn gebonden."

2. Protocol internationale kinderontvoering van september 2000

Toelichting bij het globaal processchema in het Protocol Internationale Kinderontvoering van september 2000, uitvoering uitspraak bevel tot teruggeleiding, pagina 23 en 24

"1.1.4.2. Overleg met de (advocaat van de) ontvoerende ouder

Ter tenuitvoerlegging van de beschikking tot teruggeleiding wordt overleg gepleegd met (de advocaat van de) ontvoerende ouder.

1.1.4.4. Officier van justitie inschakelen om kind op te halen

Indien de ouder niet bereid is mee te werken, zelf in Nederland wil blijven en weigert het kind te zullen afgeven aan de verzoekende ouder die het komt ophalen, moet de officier van justitie worden ingeschakeld om te bewerkstelligen dat het kind niettemin aan de verzoekende ouder wordt afgegeven. De concrete opdracht om het kind veilig te stellen wordt uitgevoerd door de politie, doorgaans gespecialiseerde ambtenaren van Jeugd- en Zedenpolitie. Zij laten zich indien mogelijk vergezellen door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming of een voogdij-instelling. Het kind wordt in afwachting van het moment dat het aan de verzoekende ouder kan worden overgedragen ondergebracht in een tijdelijk pleeggezin of een soortgelijke tijdelijke opvang.

1.1.4.5. Onderduiken

Het komt regelmatig voor dat de ouder om teruggeleiding te voorkómen het kind laat onderduiken door het onder te brengen op een onbekend, geheim adres.

1.1.4.6. Officier inschakelen om kind op te sporen en aan te houden ter fine van teruggeleiding

Wanneer een kind ondergedoken wordt gehouden wordt, indien hij nog niet bij de zaak betrokken is, de officier van justitie ingeschakeld, thans om het kind op te sporen en het aan te houden ter teruggeleiding. De officier van justitie kan de rechter-commissaris verzoeken bij de opsporing dwangmiddelen (telefoontaps) te mogen toepassen. Wanneer bekend is waar het kind zich bevindt maakt de politie zich gereed het op te halen. De concrete afwikkeling gaat overeenkomstig hetgeen vermeld staat onder 12.1.4.4."

3. Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 7 april 2009, TK, 2008-2009, nr. 24, p. 4

"De Nederlandse Centrale autoriteit spant zich steeds in om, zo veel als mogelijk, bij te dragen aan het tot stand komen van een omgangsregeling. Zij helpt de ouders bij het benaderen van de centrale autoriteit van het land van de gewone verblijfplaats van het kind. Deze centrale autoriteit kan de ouder bijstaan bij het verwezenlijken of het uitoefenen van het recht op omgang in dit land. Daarnaast bevordert de Nederlandse Centrale autoriteit, waar mogelijk, dat ouders vóór teruggeleiding afspraken maken over omgang na terugkeer in het land van de gewone verblijfplaats kan aan de bevoegde rechter bekrachtiging dan wel nakoming van deze afspraken worden gevraagd."

www.nationaleombudsman.nl, rapport 2009/281, onder I.7.