



Rapport

Datum: 12 augustus 2004
Rapportnummer: 2004/313

Klacht

Verzoeker klaagt over de inhoud van een brief die de Centrale Autoriteit - een dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie dat op grond van het verdrag inzake burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (het Haagse Verdrag) als zodanig is aangewezen - op 22 oktober 2002 heeft gestuurd aan de Amerikaanse Centrale Autoriteit. In deze brief heeft de Centrale Autoriteit het bij de Amerikaanse Centrale Autoriteit ingediende verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen verzoeker en zijn drie in de Verenigde Staten van Amerika verblijvende kinderen ingetrokken.

Verzoeker klaagt er hierbij met name over dat de Centrale Autoriteit hem in deze brief ten onrechte in een negatief daglicht heeft gesteld en hierbij onwaarheden heeft vermeld.

Ook klaagt verzoeker erover dat de Centrale Autoriteit in de brief ten onrechte stelt dat ernstig moet worden betwijfeld of een omgangsregeling in het belang van de kinderen is. Verzoeker stelt dat vorenstaande handelwijze van de Centrale Autoriteit schadelijk is voor hem en zijn kinderen.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Verzoeker huwde in 1993 met R. Beiden hebben de Nederlandse nationaliteit. Uit dit huwelijk zijn drie kinderen geboren. In maart 1999 werd de echtscheiding uitgesproken. In april 1999 werd een contactverbod uitgesproken jegens verzoeker ten behoeve van R. en de kinderen. Bij beschikking van 27 juli 1999 werd het gezag over de kinderen toegekend aan R. Verzoeker verzocht om een omgangsregeling. In het kader van het onderzoek daarnaar concludeerde de Raad voor de Kinderbescherming dat verzoeker leuk met de kinderen omging en goed contact met hen had, maar dat hij wel wat verward en claimend naar hen toe was, terwijl ook het alcoholprobleem niet goed was voor de kinderen. De Raad stelde een begeleide (proef) omgangsregeling van een half jaar voor. Dit bleek echter (financieel) niet haalbaar, waarop de rechtbank bij beschikking van 12 oktober 1999 "thans" het verzoek om een omgangsregeling afwees. De rechtbank overwoog ten overvloede dat een omgangsregeling tot de mogelijkheden kon behoren indien verzoeker zich van deskundige hulp voorzag om het verlies van het dagelijks contact met zijn gezin te verwerken en zijn eigen problematiek te kunnen hanteren.

2. In februari 2000 deed verzoeker aangifte van ontvoering van zijn kinderen naar de Verenigde Staten van Amerika (VS) door R.

Op 27 maart 2000 verklaarde de Centrale Autoriteit in Nederland (hierna: CA) het verzoek om teruggeleiding ex artikel 7 van het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van

internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (hierna: het Haagse Verdrag) van de kinderen naar Nederland niet ontvankelijk. Drie dagen hiervoor had verzoekers advocaat meegedeeld dat verzoeker niet precies wist wanneer de kinderen waren vertrokken; mogelijk was dit al vóór 27 juli 1999 gebeurd. De advocaat vroeg of een en ander wellicht via bijvoorbeeld de Immigratiedienst in de VS kon worden nagegaan. De CA ging er echter op grond van door verzoeker - kennelijk eerder - verstrekte informatie dat het vertrek in augustus 1999 moest zijn geweest van uit dat de overbrenging van de kinderen naar de VS had plaatsgevonden nádat de wijziging van het gezag over de kinderen van kracht was geworden. Bovendien had verzoeker, aldus de CA, zelf ingestemd met de gezagswijziging. Tegen deze beslissing diende verzoeker geen bezwaarschrift in (zie Achtergrond, onder 2.)

3. Op 7 maart 2001 berichtte de CA aan verzoeker het verzoek om een omgangsregeling ex artikel 21 van het Haagse Verdrag niet door te geleiden (naar de VS). Zij wees hierbij onder meer op de uitspraak van de rechter van 12 oktober 1999 en voegde daaraan toe dat uit niets was gebleken dat verzoeker deskundige hulp had gezocht.

4. Op 24 juni 2002 stuurde de CA een verzoek om een internationale omgangsregeling te bewerkstelligen ten behoeve van verzoeker naar de Amerikaanse Centrale Autoriteit, het National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC). De CA meldde in die brief dat verzoeker een minnelijke regeling met R. wilde; dat hij inmiddels was hertrouwd en zich gelukkig en stabiel voelde.

Op 20 september 2002 wendde de NCMEC zich tot de CA om advies in verband met negatieve berichten over verzoeker. De CA ontving vervolgens uitgebreide uiteenzettingen van R. van haar bezwaren tegen verzoeker en tegen een omgangsregeling. Zij stuurde tevens allerlei stukken op naar de CA betreffende haar aangifte van het (telefonisch) lastig vallen en bedreigingen uitens jegens haar door verzoeker alsmede stukken betreffende de door haar aan de Amerikaanse rechter gevraagde Order of Protection. Ook had de CA telefonisch contact met zowel R. als de advocaat van R.

Bij brief van 22 oktober 2002 aan de NCMEC trok de CA het verzoek om (verdere) behandeling van het omgangsverzoek in. Deze intrekking werd zeer uitvoerig toegelicht. De CA zette uiteen hoe de diverse beschikkingen van de (Nederlandse) rechter luiden; de redenen waarom er geen sprake was van ontvoering door R.; de redenen om aan te nemen dat verzoeker - in tegenstelling tot wat hij de CA eerst had doen geloven - de huidige situatie niet accepteerde, maar nog steeds probeerde de kinderen naar Nederland te halen. De CA concludeerde dat een omgangsregeling niet in het belang van de kinderen was.

II. Negatief daglicht/onwaarheden

1. Verzoeker heeft bezwaar tegen de inhoud van de brief van 22 oktober 2002. In de eerste plaats vindt hij dat hij hierin ten onrechte in een negatief daglicht wordt gesteld. Zo acht hij gebezigde bewoordingen in de brief als: "obsessed" (in de zin: "he assured he was no longer obsessed with the children as previously") en: "obnoxious" (in de zin: "the father ...is still combatting the mother in such a way as to be obnoxious to the children") zeer bezwaarlijk. Ook zijn er volgens verzoeker onwaarheden in de brief vermeld.

2. De minister van Justitie verwees in zijn reactie op de klacht naar de afdoening van verzoekers eerdere bij hem ingediende klacht. Daarin had hij aangegeven dat het zorgvuldiger zou zijn geweest indien de CA verzoeker vóór het versturen van bedoelde brief op de hoogte had gebracht van de inhoud daarvan, waarmee zou zijn voorkomen dat verzoeker zich door de inhoud overvallen voelde en verzoeker bovendien had kunnen reageren op de naar zijn mening feitelijke onjuistheden in de brief en de gehanteerde Engelse terminologie. De minister voegde hieraan toe dat achteraf bezien de intrekking van het verzoek door de CA zakelijker had kunnen zijn gemotiveerd. In zoverre acht hij de klacht gegrond. Hij deelde desgevraagd later nog mee dat hij hiermee niet bedoelde aan te geven dat de informatie omtrent verzoeker feitelijk onjuist was, maar dat het een persoonlijke waarneming betrof die niet in de brief opgenomen had moeten worden dan wel dat delen van de inhoud van de brief anders geformuleerd hadden moeten zijn.

3. Het ging in dit geval om een zogenaamd uitgaand verzoek, dat wil zeggen een aan het buitenland gericht verzoek om een omgangsregeling. Daarbij is de rol van de CA beperkt tot een (eerste) toets van eventuele beletselen voor het in behandeling nemen van de zaak, waarna het verzoek wordt doorgestuurd naar de buitenlandse centrale autoriteit van het land waar de kinderen zich bevinden. De buitenlandse centrale autoriteit - in dit geval de NCMEC - zorgt voor de verdere afhandeling van het verzoek, waaronder het (doen) inschakelen van de rechter kan behoren. In het Protocol Internationale Kinderontvoering (hierna: het Protocol) - hierin wordt de werkwijze van de CA beschreven - is het intrekken van een verzoek om een omgangsregeling dan ook niet specifiek geregeld. Hier heeft de NCMEC echter vóórdat zij de zaak verder afhandelde de CA om nader advies gevraagd, waarna de CA diverse malen contact met R. en haar advocaat heeft gehad. Nu de CA kennelijk in het verzoek van de NCMEC aanleiding zag tot een verdere inhoudelijke bemoeienis met het verzoek om een omgangsregeling in kwestie, had het voor de hand gelegen voor de verdere procedure aan te knopen bij het Protocol voor inkomende verzoeken, dat wil zeggen een aan Nederland gericht verzoek om een omgangsregeling. In die gevallen heeft de CA immers doorgaans meer inhoudelijke bemoeienis met de zaak. In het Protocol is in dat geval voorgeschreven dat de zogenaamd verwerende ouder - in casu: R. - een reactie wordt gevraagd op de omgangsregeling. Indien die ouder bezwaren heeft, moeten deze volgens het Protocol weer worden voorgelegd aan de verzoekende ouder, die wordt uitgenodigd zijn lezing te geven over door verweerder aangevoerde nieuwe feiten en omstandigheden. Een en ander had dus inderdaad, zoals de minister ook heeft aangegeven, dienen te worden voorgelegd aan verzoeker.

Daarbij is nog het volgende van belang. Het is niet ongebruikelijk dat partijen in een geschil als het onderhavige feiten presenteren die hun visie ondersteunen dan wel feiten in een speciaal daglicht stellen en feiten die hun visie zouden kunnen weerspreken ongenoemd laten. Kortom, van partijen kan en hoeft geen objectiviteit te worden verwacht in het presenteren van hun standpunt. Het is daarom van het grootste belang dat zij in staat worden gesteld stellingen te kunnen bestrijden dan wel hun visie op door de wederpartij verstrekte gegevens kunnen geven. R. heeft vele beschuldigingen jegens verzoeker geuit. Weliswaar heeft de CA lang niet alle door haar genoemde argumenten die zouden pleiten tegen omgang gebruikt in meergemelde brief, maar dit doet er niet aan af dat niet is uitgesloten dat het door R. geschetste beeld van verzoeker toch een bepaalde indruk heeft gewekt, die mogelijk anders zou zijn geweest indien verzoeker direct in staat was gesteld desgewenst het door R. te berde gebrachte te weerspreken dan wel in een ander licht te stellen.

De Nationale ombudsman zal hierna onder II.1. de gebezigde bewoordingen beoordelen en onder II.2. een oordeel geven over de specifiek door verzoeker genoemde onjuistheden in meergemelde brief.

II.1. Bewoordingen

1. Zoals hiervoor onder II. al is weergegeven vond de minister de klacht gegrond voor wat betreft het zakelijker formuleren respectievelijk het gebruik van bepaalde bewoordingen. De minister heeft een en ander niet nader gespecificeerd. Aannemelijk is dat hij in ieder geval (ook) het oog heeft gehad op de woorden waarop verzoeker doelt. De Nationale ombudsman kan de minister volgen in dit standpunt. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II.2. Ten aanzien van de onwaarheden

De minister acht de brief overigens inhoudelijk niet onjuist, kennelijk omdat hij meent dat de CA voldoende objectief vaststaande aanwijzingen had ontvangen om, ondanks het gebrek aan wederhoor, de door verzoeker bestreden beweringen te doen. Hierna zal de Nationale ombudsman de door verzoeker genoemde onjuistheden afzonderlijk beoordelen onder II.2.a tot en met c.

II.2.a. Dronkenschap.

1. Verzoeker klaagt in dit verband in de eerste plaats over het feit dat in de brief melding wordt gemaakt van zijn dronkenschap tijdens telefonische contacten met de CA. Volgens verzoeker was er geen sprake geweest van dronkenschap.

2. De minister deelde mee dat tijdens telefonische contacten van verzoeker met het bureau CA meermalen was opgemerkt dat hij onsamenhangend en met dubbele tong sprak. Men had de sterke indruk dat hij alcohol had gebruikt. In meerbedoelde brief was dit onderwerp

aan de orde gesteld, omdat overmatig gebruik van alcohol in het verleden van invloed was geweest op de omgang tussen vader en kinderen.

3. De minister kon desgevraagd geen telefoonnotities overleggen waarin een aantekening was gemaakt van verzoekers dronkenschap, terwijl aan verzoeker ook nooit was meegedeeld dat men de indruk had dat hij dronken was. Nu verzoeker niet in staat is gesteld om zich in enig stadium over deze indrukken uit te laten, had dit gegeven niet zonder meer mogen worden gemeld. Immers, er kan een andere verklaring dan dronkenschap zijn voor bepaald gedrag aan de telefoon. Zo heeft verzoeker (achteraf) gemeld dat hij destijds aan slapeloosheid leed en daarvoor medicatie had, wat volgens hem mogelijk tot een verkeerde interpretatie van zijn gedrag aan de telefoon had geleid. Gelet hierop waren er onvoldoende objectieve aanwijzingen dat daadwerkelijk sprake was van dronkenschap en had derhalve niet vermeld mogen worden dat die indruk bij de CA bestond. Bovendien kan nog een kanttekening worden geplaatst bij de relevantie van deze vermelding. In de brief van 22 oktober 2002 wordt immers gedoeld op de eerste telefonische contacten met verzoeker, die eind 1999 - derhalve bijna drie jaar eerder - hadden plaatsgevonden. Dat in de - eveneens jaren eerder spelende - gezags/omgangsprocedure het alcoholgebruik van verzoeker een rol had gespeeld doet hieraan niet af.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

II.2.b. Hertrouwd zijn

1. In bedoelde brief wordt opgemerkt dat verzoeker de feiten presenteerde zoals het hem uitkwam en ze opzettelijk in zo'n context plaatste dat er misverstanden konden rijzen. In dit kader werd genoemd dat verzoeker aan de CA had gemeld hertrouwd te zijn, terwijl dit later onjuist was gebleken. Ook hiertegen heeft verzoeker bezwaar. Hij had nooit aan de CA gezegd dat hij weer getrouwd was; hij had slechts aangekondigd de intentie daartoe te hebben.

2. De minister van Justitie acht dit klachtonderdeel niet gegrond, omdat verzoeker in één van zijn telefoongesprekken met de CA in de zomer van 2002 heeft meegedeeld een nieuwe "echtgenote" te hebben.

3. Desgevraagd kon de minister niet een telefoonnotitie overleggen, waarin bedoelde mededeling was vastgelegd. Al met al kan niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld dat verzoeker bedoelde mededeling heeft gedaan. Ook voor dit punt in de brief bestonden derhalve niet voldoende objectieve aanknopingspunten. In dit verband zij nog het volgende opgemerkt. In de brief van 24 juli 2002 van de CA aan de NCMEC, waarbij zij het verzoek om een omgangsregeling doorstuurt, staat genoemd dat verzoeker was hertrouwd en zich weer gelukkig en stabiel voelde. Hoewel het er niet letterlijk zo staat, is aannemelijk dat het hertrouwd zijn wordt genoemd als één van de redenen voor

verzoekers (hernieuwde) geluk en stabiliteit. Het feit dat verzoeker (nog) niet was hertrouwd, betekende geenszins dat verzoekers persoonlijke situatie niet (ten goede) was veranderd. Niet alleen verzoeker zelf, doch ook zijn partner heeft (achteraf) het voornemen van een huwelijk genoemd, evenals het feit dat verzoeker weer - zij het niet in huwelijkse staat - in een nieuw gezinsverband leefde.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

II.2.c. Lastig vallen

1. Ten slotte wordt in de brief vermeld dat verzoeker R. vaak telefonisch lastig viel en dat hij een "nuisance" was voor haar advocaat en de plaatselijke politie. Ook hiertegen heeft verzoeker bezwaar, omdat een en ander eenvoudig niet waar is.

2. Voor wat betreft het lastig vallen verwees de minister naar een aantekening van de Amerikaanse politie bij R.'s aangifte (d.d. 19 juli 2002) van het feit dat verzoeker haar constant belde en bedreigde, sinds hij haar adres had achterhaald. In die aantekening staat dat verzoeker ook de politie diverse malen had gebeld om te bereiken dat een politieambtenaar contact met R. zou opnemen met het oog op gezagskwesties. Voorts wees de minister op de voorlopige "Order of Protection" van een Amerikaanse rechtbank van 20 september 2002, waarin onder meer werd bepaald dat verzoeker R. en de kinderen niet mocht bedreigen en lastig vallen.

3. Uit de door de minister genoemde stukken blijkt niet dat verzoeker de advocate van R. lastig viel dan wel veelvuldig contact met haar opnam. Ook overigens is niet uit objectieve bronnen gebleken dat dit (recentelijk) het geval was, zodat reeds om die reden een en ander niet had mogen worden gemeld. Dat verzoeker blijkens de zojuist bedoelde aantekening van de Amerikaanse politie diverse malen contact met haar had opgenomen duidt niet op een veelvuldig contact, terwijl ook overigens er geen aanwijzingen zijn dat de gegeven kwalificatie op zijn plaats was. Uit de voorlopige Order of Protection kan worden afgeleid dat de Amerikaanse rechter in ieder geval in de aangifte van R., waarin zij rept over vele telefoontjes van verzoeker, voldoende aanleiding heeft gezien om een voorlopige maatregel te treffen. Aannemelijk is derhalve dat verzoeker R. inderdaad vele malen heeft proberen te bellen, hetgeen zij als een last heeft ervaren. Toch kan ook hiervan worden gesteld dat verzoeker in ieder geval weerwoord had moeten kunnen geven. Zo heeft verzoeker later aangevoerd dat hij jaren niet wist waar zijn kinderen waren, waaruit zijn wanhoop en zijn pogingen om via autoriteiten achter hun adres te komen kan worden verklaard. Bovendien had het voor de hand gelegen om ook te vermelden dat de Amerikaanse rechter op 8 oktober 2002 de gevraagde (definitieve) Order of Protection niet heeft afgegeven, omdat verzoekers telefoontjes in de gegeven omstandigheden naar het oordeel van de rechter geen overtreding van de desbetreffende regelgeving opleverden.

Ook op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

III. Omgangsregeling/belang kinderen

1. In de brief van 22 oktober 2002 trok de CA uiteindelijk het verzoek aan de NCMEC in om de omgangsregeling (verder) af te handelen. De voornaamste reden hiervoor was dat moest worden betwijfeld of een omgangsregeling in het belang van de kinderen was. Een en ander was het meest schadelijk voor het oudste kind dat aan ADD leed en het meeste belang had bij een rustige thuissituatie. Verzoeker heeft bezwaar tegen deze beoordeling van de CA, die hiermee teveel op de stoel van de rechter zou zijn gaan zitten en die bovendien schadelijk voor hem en zijn kinderen was. De brief zou door R. als wapen tegen hem (kunnen) worden gebruikt.

2. Alvorens hierop nader in te gaan overweegt de Nationale ombudsman ten overvloede het volgende. Bij de klachtbehandeling is dit klachtonderdeel niet aan de orde gekomen, omdat volgens de minister van Justitie dit onderdeel niet onder de reikwijdte van artikel 9:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt. In dit artikel is bepaald dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde gelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Zoals de Nationale ombudsman reeds eerder heeft overwogen heeft de wetgever beoogd hoofdstuk 9 van de Awb van toepassing te doen zijn op een breed scala aan gedragingen van bestuursorganen (zie Achtergrond, onder 4. en 5.). In de interne klachtprocedure kan dan ook een volledige heroverweging van de gedraging waarover wordt geklaagd plaatsvinden. Er was dus geen reden om de behandeling van verzoekers klacht te beperken tot de meer procedurele aspecten.

3. De minister van Justitie heeft meegedeeld dit klachtonderdeel niet gegrond te achten. Uit officiële bronnen was gebleken dat zich tussen de ouders een zodanige strijd had ontwikkeld dat omgang niet meer in het belang van de kinderen was. De door de minister in dit kader genoemde bijlagen bevatten de volgende stukken: de (voorlopige) Order of Protection; een transcript van een telefoontje van verzoeker naar de State's Attorney (hierin doet verzoeker enigszins onsamenhangend mededelingen over zijn pogingen om in contact te komen met zijn kinderen; het had hem drie jaar gekost om achter hun adres te komen); een brief van verzoeker aan de lokale Amerikaanse politie (hij meldt hierin dat R. zijn kinderen had ontvoerd en dat thans de CA de NCMEC had aangeschreven in het kader van een regeling in der minne dan wel een gang naar de Amerikaanse rechter) en de beschikking van de Haarlemse rechtbank van 25 april 2002 op verzoekers verzoek tot wijziging van het gezag. Ten slotte is er nog een schrijven van de ADD kliniek waar de oudste zoon onder behandeling was en waarin wordt gemeld dat hij een stabiele thuissituatie nodig had. De minister merkte verder op dit punt nog het volgende op. Op het moment dat de CA in een concrete zaak op grond van feiten en omstandigheden er zeer ernstig aan twijfelt of met inwilliging van een verzoek het belang van het kind is gediend kan zij haar eigen, zelfstandige, verantwoordelijkheid nemen en het verzoek niet (verder) behandelen. Dit oordeel houdt, aldus de minister, een subjectief element in en daarom moet de CA zeer terughoudend met dit oordeel omgaan. In casu was het echter

gerechtvaardigd. De minister gaf aan dat het belang van het kind centraal staat. In dit verband wees hij op artikel 3 van het Verdrag (zie Achtergrond, onder 1.).

4. In artikel 21 van het Haagse Verdrag is bepaald dat een verzoeker naar keuze een centrale autoriteit van een verdragsstaat kan benaderen in verband met de regeling van het omgangsrecht. De benaderde centrale autoriteit dient zo nodig het verzoek door te zenden aan de autoriteit van de staat waarin het kind zich bevindt. De centrale autoriteiten kunnen ingevolge dit artikel een gerechtelijke procedure (doen) instellen tot het regelen van het omgangsrecht. Ingevolge artikel 27 van het Haagse Verdrag is een centrale autoriteit niet gehouden zo'n verzoek in behandeling te nemen wanneer klaarblijkelijk niet aan de door het verdrag gestelde voorwaarden is voldaan of het verzoek klaarblijkelijk niet gegrond is. In het toelichtende rapport bij het Verdrag is ten aanzien van dit artikel vermeld dat het gezond verstand aangeeft dat centrale autoriteiten niet verplicht kunnen worden verzoeken in behandeling te nemen die buiten het bereik van het verdrag vallen of klaarblijkelijk ongegrond zijn (zie Achtergrond, onder 1.)

Hieruit volgt dat de CA een verzoek als het onderhavige in behandeling dient te nemen, tenzij het verzoek - kort gezegd en voor zover hier van belang - klaarblijkelijk niet gegrond is. Het verzoek dient in dit opzicht slechts marginaal te worden getoetst. Slechts in gevallen waarin geen twijfel kan bestaan over het niet-gegrond zijn van het verzoek, hoeft de CA het niet in behandeling te nemen. In andere gevallen dient een verzoek derhalve in behandeling te worden genomen, waarna uiteindelijk de rechter over het verzoek zal moeten oordelen in het geval de ouders niet tot een minnelijke regeling kunnen komen.

5. Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een kennelijk ongegrond verzoek kunnen aanknopingspunten worden gevonden bij de regeling van het omgangsrecht in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). In artikel 377e BW is bepaald dat het kind en de niet met het gezag belaste ouder recht hebben op omgang met elkaar. De rechter kan het recht op omgang slechts in bepaalde omstandigheden ontzeggen, onder meer indien omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind of de ouder kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang.

Een wijzigingsverzoek betreffende de omgang is ingevolge artikel 1:377e BW slechts ontvankelijk indien er sprake is van gewijzigde omstandigheden sedert de eerdere omgangsbeslissing. (zie Achtergrond, onder 5.)

6. Een eerdere rechterlijke afwijzing van een (bijvoorbeeld in het kader van een echtscheiding ingediend) verzoek om een omgangsregeling, is in beginsel een omstandigheid als bedoeld in artikel 27 van het Haagse Verdrag. Indien er bij het verzoek om een (internationale) omgangsregeling geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn gesteld of gebleken hoeft het verzoek niet in behandeling te worden genomen, zoals in dit geval ook niet is gebeurd met het begin 2000 gedane verzoek.

7. Verzoeker heeft bij zijn tweede verzoek om een omgangsregeling aangegeven dat zijn omstandigheden inmiddels waren gewijzigd. Hoewel hij niet had voldaan aan de destijds door de rechter genoemde voorwaarde dat hij zich onder behandeling diende te stellen, vormde dit - mede gezien het tijdsverloop - voldoende reden om het verzoek in behandeling te nemen en (ter verdere inhoudelijke behandeling) door te sturen naar de NCMEC, zoals dan ook terecht is gebeurd.

8. Het NCMEC vroeg vervolgens nader advies aan de CA, omdat het zich zorgen maakte over het welzijn van de kinderen. Het NCMEC had namelijk signalen gekregen dat verzoeker gewelddadig was.

9. Ook voor dit klachtonderdeel geldt dat de minister meent dat de CA, ondanks het gebrek aan wederhoor, over voldoende objectieve informatie beschikte om meerbedoeld verzoek in te trekken.

In dit verband wordt in de eerste plaats verwezen naar hetgeen onder II.2. is overwogen betreffende negatieve beeldvorming waartegen verzoeker zich niet heeft kunnen verweren.

10. De Nationale ombudsman kan de minister niet volgen in zijn standpunt. De door de minister genoemde stukken vormen niet een zodanige aanwijzing dat kan worden gesteld dat het evident was dat de omgangsregeling klaarblijkelijk niet in het belang van de kinderen was. Dat verzoeker naar de lokale politie belde, wil op zichzelf nog niet zeggen dat hij onredelijke eisen stelde. Verzoeker heeft jarenlang in onzekerheid verkeerd over de verblijfplaats van zijn kinderen en kon derhalve op geen enkele manier contact met hen onderhouden, terwijl het destijds door R. gevraagde contactverbod al lang was geëxpireerd. Dat een ouder zich in die omstandigheden tot (vele) instanties wendt en daarbij mogelijk niet strikt neutrale informatie verschaft, is niet zonder meer een aanwijzing dat omgang niet in het belang van de kinderen zou zijn. Wat betreft de (voorlopige) Order of Protection wordt het volgende overwogen. Weliswaar volgt uit de stukken dat R. aangifte heeft gedaan van het feit dat verzoeker haar nadat hij achter haar adres was gekomen, vele malen (zonder resultaat) telefonisch trachtte te bereiken en dat in verband hiermee een voorlopige Order of Protection is uitgesproken, maar daartegenover staat dat de Amerikaanse rechter uiteindelijk de gevraagde Order niet heeft gegeven. Evenmin kan uit het feit dat verzoeker via de Nederlands rechter primair had geprobeerd (mede) het gezag over de kinderen te krijgen worden afgeleid dat zijn intenties in feite niet op omgang waren gericht, maar op het terughalen van de kinderen naar Nederland. Immers, ook in Nederlandse procedures betreffende gezag en omgang, is het niet ongebruikelijk primair het gezag te vragen en subsidiair omgang.

11. Gelet op het hiervoor overwogene, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de CA de vereiste terughoudendheid in de beoordeling van het verzoek tot omgang niet voldoende in ogenschouw heeft genomen. Weliswaar heeft R. een en andermaal haar bezwaren tegen een omgangsregeling gegeven, dit doet er niet aan af dat dit gegeven op

zichzelf geen reden is voor een ontzegging van omgang op grond van strijd met de belangen van de kinderen. Nu er daarnaast onvoldoende overige objectieve omstandigheden waren op grond waarvan het verzoek als klaarblijkelijk ongegrond kon worden beschouwd, had het aan de rechter moeten worden overgelaten te beoordelen of een omgangsregeling in enigerlei vorm tot dermate spanningen zou leiden dat daarmee ook zwaarwegende belangen van de kinderen zouden worden getroffen. Het feit dat het oudste kind volgens berichten van een Amerikaanse kliniek aan ADD lijdt zou een wegingsfactor kunnen zijn, maar het was niet aan de CA om dit in de omstandigheden van dit geval te beoordelen. Dat verzoeker zich, zoals de minister heeft opgemerkt, na de intrekking door de CA nog rechtstreeks tot de NCMEC kon wenden, doet aan een en ander niet af.

De onderzochte gedraging is ook op dit punt niet behoorlijk.

12. Ten overvloede overweegt de Nationale ombudsman nog het volgende. De minister van Justitie heeft in de beslissing op verzoekers bij hem ingediende klacht aangegeven dat hem was gebleken dat de CA had beoogd zich onpartijdig op te stellen. Tijdens de zitting heeft de desbetreffende medewerkster van de CA gezegd dat zij uitdrukkelijk had trachten te vermijden de indruk te wekken voor één van beide partners te kiezen en dat de brief was bedoeld als vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen de beide CA's. Volgens verzoeker heeft de CA zich echter door R. laten beïnvloeden en in feite partij voor haar gekozen. Hij geeft aan te hebben vernomen dat R. de brief in kwestie aan allerlei instanties laat zien ter ondersteuning van haar standpunt.

Afgezien van het feit dat reeds door het ontbreken van wederhoor de schijn van partijdigheid is gewekt, is het volgende van belang. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat R. in haar faxbericht van 10 oktober 2002 na haar uiteenzetting van haar bezwaren tegen een omgangsregeling aangeeft een uitgebreide uiteenzetting van de CA omtrent meergemeld verzoek te wensen, waarbij zij opmerkt dat een brief (in het Engels) haar behulpzaam zou zijn om (onder meer) aan te tonen dat zij de kinderen niet onrechtmatig naar Amerika had meegenomen. Het feit dat haar "eigen" regering verzoeker had bijgestaan in het aanhangig maken van het verzoek in kwestie voor de Amerikaanse rechter bevestigde dat hij recht had op contact met zijn kinderen, terwijl het feit dat verzoeker de indruk wekte dat zij zonder zijn toestemming de kinderen mee naar het buitenland zou hebben genomen bij de Amerikaanse rechter de indruk wekte dat zij in overtreding zou zijn.

De CA had in dit verband kunnen volstaan met een verwijzing naar de beslissing van 27 maart 2000 (zie hiervoor, onder I.2.) om het verzoek tot teruggeleiding niet in behandeling te nemen, tegen welke beslissing geen bezwaar is aangetekend. De CA heeft er echter voor gekozen om uitvoeriger toe te lichten waarom geen sprake was van ontvoering door R., waarbij zij onder meer heeft gesteld dat R., toen zij *in de herfst van 1999* was verhuisd naar de VS, het recht had dit te doen. Het gegeven dat de verhuizing in

de herfst zou hebben plaatsgevonden is ten opzichte van de zojuist genoemde beslissing een nieuw gegeven. Nog afgezien van het feit dat R. zelf nergens vermeldt dat de verhuizing van de kinderen (pas) in de herfst had plaatsgevonden en ook overigens daarvan uit de stukken niet is gebleken, is op grond van de door haar verstrekte gegevens - die overigens pas na uitdrukkelijk verzoek van de Nationale ombudsman zijn gecomplementeerd - een andere interpretatie van het gebeuren rond het meenemen van de kinderen mogelijk. Volgens R. was het haar intentie bij haar vertrek in juni 1999 (op welk moment zij nog niet alleen het gezag had) om voor een lange vakantie naar de VS te gaan en in augustus terug te keren. Gegeven het feit dat zij de (Amerikaanse) man met wie zij later is gehuwd in ieder geval al voor haar vertrek kende en zelf nergens heeft gemeld dat zij nog vóór het nieuwe schooljaar met haar kinderen terug is geweest in Nederland, kan niet zondermeer als vaststaand worden aangenomen dat zij de beslissing om met de kinderen in de VS te blijven niet eerder heeft genomen dan het moment van toekenning van het gezag aan haar. Daaraan doet overigens niet af dat noch verzoeker noch zijn advocaat destijds bezwaar tegen de beslissing van de CA hebben ingesteld, ondanks het feit dat de CA niet had voldaan aan het verzoek van de advocaat om bij Amerikaanse instanties navraag te doen naar data van binnenkomst en eventueel vertrek naar de VS. Door nieuwe - niet objectief vaststaande - gegevens omtrent de terugleiding te vermelden in de brief van 22 oktober 2002 heeft de CA onvoldoende oog gehad voor het feit dat ook dit de schijn van partijdigheid zou kunnen wekken, te meer nu uit berichten van R. viel af te leiden dat zij graag een document van Nederlandse autoriteiten wilde hebben waaruit duidelijk bleek dat er geen sprake was geweest van ontvoering van de kinderen.

Dat de brief - naar de medewerkster van de CA op de zitting naar aanleiding van de klacht aangaf - slechts bedoeld zou zijn als vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen de beide CA's is gelet op het vorenstaande alsmede gelet op het feit dat de brief in copie naar R. is gegaan, niet zonder meer aannemelijk. Al met al is niet slechts door gebreken in de procedurele gang van zaken, maar ook inhoudelijk onvoldoende onderkend dat een en ander bij verzoeker de schijn van partijdigheid zou oproepen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Centrale Autoriteit, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, is gegrond.

Onderzoek

Op 10 april 2003 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Amstelveen, met een klacht over een gedraging van de Centrale Autoriteit (hierna: CA).

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

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

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

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

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 reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker huwde op 30 januari 1993 met R. Beiden hebben de Nederlandse nationaliteit. Uit dit huwelijk zijn drie kinderen geboren. De rechtbank te Haarlem sprak bij beschikking van 9 maart 1999 de echtscheiding tussen verzoeker en R. uit. De beslissing over het ouderlijk gezag en een omgangsregeling werd aangehouden.

2. Bij beschikking van 27 april 1999 werd voor zes maanden een contactverbod uitgesproken jegens verzoeker ten behoeve van R. en hun kinderen.

3. Op 5 juli 1999 vond een comparitie van partijen plaats. In het proces-verbaal van die zitting staat onder meer het volgende:

"(de advocaat van de vrouw:) "Partijen zijn het erover eens dat de vrouw zal worden belast met het gezag(..)

De Raad (voor de Kinderbescherming; N.o.): Bij het eerste proefcontact bij de Raad ging de vader leuk met de kinderen om en was het contact goed. (...) Uit het proefcontact is gebleken dat de vader betrokken is op zijn kinderen, maar dat hij wel wat verward en claimend naar hen toe is. Het alcoholprobleem van de vader is niet goed voor de kinderen. Daarom adviseert de Raad een begeleide omgangsregeling voor een half jaar."

In genoemd proces-verbaal is voorts nog het volgende gerelateerd. Namens R. werd aangegeven dat de kinderen in overleg met de school uit hun woonplaats waren weggegaan, maar dat zij met ingang van het nieuwe schooljaar zouden terugkeren. Verzoeker gaf aan dat hij al in 1998, na een operatie, was gestopt met drinken. De advocaat van R. deelde mee dat zij verzoeker al anderhalf jaar kende en hem zeer vaak

dronken aan de telefoon had gehad.

4. Bij beschikking van 27 juli 1999 werd - op verzoek van beide partijen - het gezag over genoemde kinderen toegekend aan de vrouw. In de beschikking staat onder meer:

"De Raad voor de Kinderbescherming concludeert in haar rapport (...) dat een omgangsregeling in het belang van de minderjarigen wordt geacht mits de vader deskundige hulp en begeleiding krijgt en er gedurende het eerste half jaar tijdens de omgangsregeling een derde persoon aanwezig is."

De beslissing over een omgangsregeling werd aangehouden om partijen gelegenheid te geven zich uit te laten of zij bereid en in staat waren de kosten voor een begeleide (proef)omgangsregeling op zich te nemen.

5. Bij beschikking van 12 oktober 1999 werd het verzoek van verzoeker om een omgangsregeling met zijn minderjarige kinderen "thans" afgewezen. De rechtbank overwoog dat de enige nog overgebleven mogelijkheid om een (proef)omgangsregeling van start te doen gaan onuitvoerbaar bleek in verband met het feit dat R. noch verzoeker professionele begeleiding van de omgang konden financieren.

Voorts overwoog de rechtbank:

"Geheel ten overvloede merkt de rechtbank nog op, dat indien de man zich - zoals door de Raad geadviseerd - van deskundige hulp voorziet om het verlies van het dagelijks contact met zijn gezin te verwerken en zijn eigen problematiek te kunnen hanteren, een omgangsregeling met de minderjarige kinderen tot de mogelijkheden kan behoren, zodra de therapie positief effect sorteert."

6. Op 15 februari 2000 deed verzoeker aangifte van - kort gezegd - ontvoering van zijn kinderen door R. tussen 20 augustus 1999 en datum aangifte. In die aangifte staat onder meer dat verzoeker in oktober 1999 telefonisch contact met zijn kinderen wilde opnemen op het hem bekende adres in Nederland, maar dat R. en de kinderen daar inmiddels niet meer bleken te wonen en dat hij via een leerplichtambtenaar te weten was gekomen dat zij naar de Verenigde Staten van Amerika (hierna: de VS) waren vertrokken. Hij wist niet waar zij zich bevonden.

7. Vanaf eind januari 2000 wendde verzoeker zich zowel telefonisch als schriftelijk tot de Centrale Autoriteit (hierna: CA) in verband met het feit dat hij geen contact met zijn kinderen had. Bij brief van 24 maart 2000 deelde verzoekers advocaat mee dat verzoeker niet precies wist wanneer de kinderen waren vertrokken; het was dus heel goed mogelijk dat zij al vóór 27 juli 1999 waren vertrokken. De advocaat opperde dat onderzoek hiernaar kon worden gedaan via bijvoorbeeld de Immigratiedienst in Amerika en vroeg of het Ministerie van Justitie respectievelijk Buitenlandse Zaken wellicht deze informatie kon opvragen. Bij brief van 27 maart 2000 deelde de CA aan verzoekers advocaat mee dat het

verzoek tot teruggeleiding van de kinderen niet ontvankelijk was. Gebleken was dat de overbrenging van de kinderen naar de VS plaats had gevonden nádat de wijziging van het gezag over de kinderen van kracht was geworden, waarbij ook was meegewogen dat verzoeker had ingestemd met het (ongedeelde) gezag van R. Omtrent de datum van vertrek van R. en de kinderen naar de VS meldde de CA dat verzoeker zelf had aangegeven dat dit in augustus moest zijn geweest, zoals hij ook in de aangifte had genoemd. Weliswaar was uit het proces-verbaal van de zitting van 5 juli 1999 gebleken dat de kinderen reeds op die datum niet meer op school verschenen, maar verzoeker had in een telefoongesprek met de CA aangegeven dat R. zich toen ergens op een camping in Nederland bevond. De CA zag daarom geen reden het verzoek tot teruggeleiding te doen uitgaan aan haar Amerikaanse zuster-autoriteit. Er werd gewezen op de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen tegen dit besluit (zie Achtergrond, onder 2.). Verzoeker heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

8. Op 17 mei 2000 berichtte de plaatsvervangend directeur van de afdeling preventie, jeugd- en sanctiebeleid van het Ministerie van Justitie aan verzoeker dat zijn regelmatige telefoontjes een inbreuk op de reguliere werkprestatie vormden en dat men zich de vrijheid voorbehield om verzoekers telefonische of schriftelijk verzoeken niet meer te beantwoorden.

9. Volgens een schrijven van de staatssecretaris van Justitie van 14 augustus 2000 aan verzoeker was verzoeker er door de CA op gewezen dat hij een verzoek kon doen om vaststelling van een internationale omgangsregeling (zie Achtergrond, onder 1.). Verzoeker had echter te kennen gegeven daar geen gebruik van te willen maken, omdat hij de afstand te groot vond en opzag tegen de kosten die dat zou meebrengen. Bovendien wilde hij niet de kosten van de Amerikaanse procedure dragen. Ook wordt in deze brief gerefereerd aan het feit dat het openbaar ministerie destijds geen aanleiding zag een strafvervolgning tegen R. te entameren.

10. In een brief van 14 november 2000 aan de CA deelde verzoeker mee dat hij geen beroep tegen de beschikking van 12 oktober 1999 (zie hiervoor, onder 5.) had ingesteld, omdat tijdens de zitting voor het hof van 22 oktober 1999 (inzake verzoekers hoger beroep tegen het contactverbod, zie hiervoor onder 2.) de advocaat van R. binnen een paar maanden een omgangsregeling in het vooruitzicht had gesteld.

11. Bij faxbericht van 22 februari 2001 wendde verzoeker zich tot de CA om de te volgen procedures te vernemen teneinde contact met zijn kinderen te krijgen en voor zover mogelijk een omgangsregeling te bewerkstelligen. Verzoeker wist niet waar zijn kinderen verbleven. De CA antwoordde hem bij brief van 7 maart 2001. Daarin gaf de CA, voor zover hier van belang, aan dat verzoeker in een recent telefoongesprek had gezegd er niet zeker (meer) van te zijn dat de moeder inderdaad in de VS verbleef. Voorts deelde de CA mee dat zij met betrekking tot de wenselijkheid van een omgangsregeling een eigen verantwoordelijkheid had om steeds het belang van het kind als uitgangspunt te nemen.

De CA wees op de beschikkingen en de daarin gegeven overwegingen van de rechtbank (zie hiervoor onder 4. en 5.) en op het feit dat uit niets was gebleken dat verzoeker deskundige hulp had gezocht, maar dat hij integendeel telefonisch te kennen had gegeven geen hulp te behoeven, omdat hij geen problemen had. Nu naast deze inhoudelijke contra-indicatie voorts niet bekend was waar de kinderen zich op dat moment zouden bevinden, zag de CA geen reden een verzoek om omgang door te geleiden naar een centrale autoriteit elders.

12. Bij beschikking van 25 april 2002 bepaalde de rechtbank te Haarlem dat haar geen rechtsmacht toekwam ten aanzien van verzoekers verzoeken om wijziging van het gezag over de drie kinderen van hem en R., subsidiair het vaststellen van een omgangsregeling, nu de gewone verblijfplaats van de kinderen in de VS was.

13. Bij brief van 4 juni 2002 wendde verzoeker zich wederom tot de CA met het verzoek te trachten een internationale omgangsregeling te bewerkstelligen.

Op 24 juli 2002 stuurde de CA dit verzoek aan de Centrale Autoriteit in de VS, het National Center for Missing and Exploited Children (hierna; NCMEC). In die brief staat onder meer dat verzoeker accepteerde dat R. het gezag had, maar dat hij ook een goede relatie met de kinderen had en wilde voorkomen dat zij zich nu of later door hem in de steek gelaten voelden. Verzoeker wilde graag geïnformeerd worden over belangrijke gebeurtenissen in het leven van de kinderen. Ook wilde hij hen graag zien, in Nederland of in de VS, een en ander in overleg met R. Tevens wilde hij met zijn kinderen kunnen bellen en schrijven. Verzoeker benadrukte - aldus de CA in haar brief - dat hij een minnelijke regeling met R. wilde. Hij stelde voor om eventueel via een neutraal persoon die als een mediator zou fungeren, tot overeenstemming te komen. Verzoeker was intussen hertrouwd en voelde zich gelukkig en stabiel. De tijd waarin hij R. steeds benaderde in verband met het feit dat zij de kinderen naar de VS had meegenomen, was voorbij.

14. Op 20 september 2002 stuurde het NCMEC een fax naar de CA. Daarin stond onder meer dat de plaatselijke autoriteiten bekend waren met de zaak in kwestie. Gebleken was dat R. aangifte van huiselijk geweld had gedaan; de vader zou zeer gewelddadig zijn. Een detective die op de zaak was gezet, had diverse malen met verzoeker gesproken. Deze had dingen gezegd als: "Er is niemand in de VS die mij kan stoppen van het zien van mijn kinderen" en: "Ik ga de advocaat van mijn vrouw vermoorden." De betreffende detective had het gevoel dat verzoeker inderdaad gewelddadig zou kunnen zijn en was door zijn superieuren geïnstrueerd R's adres niet aan verzoeker door te geven. De NCMEC maakte zich zorgen over het welzijn van de kinderen en over het feit dat de vader de moeder mogelijk zou mishandelen. Zij vroeg om advies.

15. Op 22 oktober 2002 berichtte de CA aan de NCMEC dat zij het verzoek om het bewerkstelligen van een omgangsregeling introk. Zij gaf een zeer uitvoerige toelichting op deze beslissing, die samengevat en voor zover hier van belang hierop neerkomt.

Er werd uitleg gegeven van het Nederlandse omgangsrecht en de diverse uitspraken van de rechtbank, met name de overweging zoals hiervoor onder 5. weergegeven. De CA benadrukte dat er destijds geen sprake was geweest van ontvoering door R. Zij had het gezag over de kinderen gekregen en dit betekende dat zij bij haar verhuizing naar de VS in de herfst van 1999 ook het recht had dit te doen.

De CA wees op het feit dat verzoeker eind 1999 zeer frequent had getelefoneerd met het Ministerie van Justitie. De meeste tijd zou hij min of meer dronken zijn geweest.

Zijn verzoek om een omgangsregeling van 2002 was in behandeling genomen, omdat hij zijn oude problemen achter zich leek te hebben gelaten en zijn situatie verder stabiel leek: "He assured he was no longer obsessed with the children as previously". Pas uit de fax van de NCMEC (zie hiervoor onder 14.) bleek dat verzoeker zijn oude gedrag niet had veranderd ten opzichte van R., haar advocaat en de lokale politie in de VS. Voorts wees de CA op het verzoek van R. om een Order of Protection en de op 20 september 2002 afgegeven voorlopige Order of Protection (zie hierna, onder C.3.b.). Verzoeker was na laatstgenoemde order zelfs nog vaker dan voorheen gaan bellen. Ook had de CA inmiddels vernomen dat verzoeker in Nederland een nieuwe gezagsprocedure was gestart (zie hiervoor, onder 12), waaruit, aldus de CA, bleek dat verzoeker nog steeds de kinderen naar Nederland wilde halen. Uit al deze informatie concludeerde de CA dat verzoeker (nog steeds) de feiten presenteerde zoals het hem uitkwam. Hij legde verklaringen af en plaatste deze - duidelijk opzettelijk - in zó'n context dat er misverstanden rezen. Hij had gezegd dat hij hertrouwd was, maar dat bleek niet het geval te zijn. In zijn pleitnota in de Order of Protection zaak verklaarde hij dat hij onder Nederlands familierecht gerechtigd was om het gezag over zijn kinderen te herkrijgen en dat onlangs bij de rechtbank in Haarlem was besproken dat hij volledig gerechtigd was om contact met zijn kinderen op te nemen, terwijl een en ander slechts theoretisch het geval was in die zin dat men altijd een verzoekschrift bij de rechtbank kan indienen. Verzoeker suggereerde verder dat het slechts een kwestie van tijd was eer hij zijn ouderlijke rechten weer zou krijgen, maar de voorwaarden die de rechter in de beschikking van 12 oktober 1999 had genoemd leken nog niet vervuld. Ook bestreed R. dat verzoeker ooit de dagelijkse zorg voor de kinderen had gehad. Voorts had verzoeker de CA misleid omtrent zijn ware bedoelingen. Uit het vorenstaande bleek dat hij niet de huidige situatie accepteerde, maar nog steeds probeerde de kinderen naar Nederland te halen en probeerde hun dagelijks leven binnen te dringen door hun moeder vele malen per dag op te bellen. Hij was ook lastig (a "nuisance") voor de lokale politie en de advocaat van R. Overigens was verzoeker niet zorgvuldig met de reputatie van de CA. Zo beweerde hij in diverse brieven aan Amerikaanse autoriteiten dat het Nederlandse Ministerie van Justitie een brief had geschreven, daarmee suggererend dat de CA het met hem eens was, terwijl de CA altijd van mening is geweest dat er geen sprake was van ontvoering van de kinderen. "The

most important is however that the father....is still combatting the mother in such a way as to be obnoxious tot the children." De situatie was het meest schadelijk voor het oudste kind, dat aan ADD leed.

De CA concludeerde dat bij de huidige stand van zaken een omgangsregeling waarschijnlijk niet kon worden bereikt. Onder deze omstandigheden, waarin er ernstige twijfel was of omgang in het belang van de kinderen was, kon de CA de aanvraag niet langer ondersteunen en trok deze daarom in.

De CA deelde ten slotte mee dat aan beide partijen een afschrift van deze brief zou worden gestuurd.

16. Bij fax van 23 oktober 2002 berichtte de NCMEC aan de CA het eens te zijn met de beslissing tot intrekking en deze te ondersteunen. De zaak was inmiddels gesloten.

17. Verzoeker diende op 13 november 2002 bij de minister van Justitie een klacht in over vermelde brief van de CA van 22 oktober 2002. In die brief staat onder meer het volgende. In een gesprek met de CA had hij aangegeven niet tegen de beschikking van 12 oktober 1999 (zie hiervoor onder 5.) in beroep te zijn gegaan, omdat R's advocaat had aangegeven dat er wellicht binnen een paar maanden een omgangsregeling mogelijk zou zijn. Verder bestreed hij onder aanhaling van wat artsen daarover tegen hem hadden gezegd dat hij psychisch niet in orde zou zijn. Hij wees erop dat hij nooit problemen had (in de omgang) met kinderen uit een eerder huwelijk, noch met de kinderen van zijn huidige partner. Ook ontkende hij te hebben gezegd dat hij was hertrouwd; hij had slechts gezegd de intentie te hebben dit te gaan doen. Tijdens de fulltime baan van R. had hij wel degelijk de zorg over de kinderen gehad. Ook had hij R. niet lastiggevallen, noch wie dan ook met de dood bedreigd. Hij had jaren aan zware slapeloosheid geleden en een grote dosis slaappillen geslikt, wat misschien tot een verkeerde interpretatie had geleid. Ook gaf hij argumenten aan op grond waarvan hij inmiddels tot de overtuiging was gekomen dat wel degelijk sprake was van kidnaping door R.: zij had de kinderen al vóór de uitspraak omtrent het gezag mee naar de VS genomen. Ten slotte gaf hij aan dat zijns inziens omgang in het belang van de kinderen was. Het mag, aldus verzoeker, nooit zo zijn dat kinderen één van hun ouders moeten ontberen, omdat de ouders niet meer met elkaar kunnen praten.

Aanvullend stuurde verzoeker op 2 januari 2003 nog een brief waarin hij zijn klacht nader toelichtte. Daarin staat, samengevat en voor zover hier van belang, het volgende.

Voor wat betreft het zich frequent wenden tot de CA merkte verzoeker op dat het in een geval als dit voor de hand ligt dat iemand zich steeds weer tot degenen wendt die daarvoor zijn aangesteld en dat dit met emoties gepaard gaat. Er is, aldus verzoeker, een verschil tussen "access-rights" en benaderrecht. Hij mocht een ieder benaderen naar zijn goeddunken; zeker zijn kinderen. Hij had geen (door een rechter opgelegd) contactverbod.

R. wenste echter op geen enkele wijze tot een vergelijk te komen. Verzoeker had er nimmer vrede mee dat hij van zijn kinderen was gescheiden en hij had noch aan de Nederlandse, noch aan de Amerikaanse autoriteiten de zaken onjuist voorgespiegeld. Zijn doel was altijd geweest om de band met zijn kinderen te herstellen. Ook had hij de Nederlandse instanties nooit iets anders doen geloven dan dat hij de intentie had de kinderen en hun vader te herenigen. Als juridische leek kon hij niet anders concluderen dan dat hij van het kastje naar de muur was gestuurd. Hij bestreed de laatste jaren contact te hebben gehad met R.'s advocaat. Hij had de CA niet beschadigd, maar was zelf door de CA beschadigd. Diverse juristen waren van mening dat de kinderen waren ontvoerd. Volgens verzoeker was ADD geen bestaande ziekte, maar ook al zou dit wel zo zijn, dan was dat nog geen reden om zijn zoon geen contact met hem te laten hebben. Verzoeker bestreed dat hij therapie nodig had; hij had een gezonde geest. Ten slotte merkte hij op dat de stukken van de CA reeds her en der waren opgedoken als bewijs dat alles wat R. deed correct was. Hij achtte de brief van de CA niet in het belang van de kinderen, maar in het belang van R.

18. Op 4 februari 2003 vond een hoorzitting plaats, waarin verzoeker zijn klacht nader kon toelichten. Uit het verslag van die zitting blijkt, voor zover hier van belang, het volgende. De voorzitter deelde mee dat in het kader van de klachtprocedure niet werd ingegaan op de inhoud van de beslissing van de CA, omdat - aldus de voorzitter - de klachtprocedure daar niet op zag.

Verzoeker deelde mee dat hij niet van tevoren was ingelicht over de bedoelde brief. Nu R. al vóór de beslissing over het gezag had gepland om naar de VS te gaan, was er volgens verzoeker wel degelijk sprake van ontvoering van de kinderen. Hij zou nooit met gezagswijziging hebben ingestemd als hij dit eerder had geweten. Voorts had verzoeker bezwaar tegen de wijze waarop hij was afgeschilderd (dronkenschap) en tegen bepaalde bewoordingen in de brief zoals "obsessed with children" en "the father...is still combatting the mother...in such way as to be obnoxious to the children." De brief kon als een wapen door R. worden gebruikt. De CA had zich door haar om de tuin laten leiden en had zich partijdig opgesteld.

Op 6 februari 2003 vond wederom een hoorzitting plaats in het kader van de klachtbehandeling. Tijdens deze zitting werd een medewerkster van de CA gehoord. Zij deelde, voor zover thans van belang, het volgende mee. Een verzoek tot omgang wordt bijna altijd doorgeleid naar de buitenlandse CA, waarna de reactie van de andere ouder wordt afgewacht. De verzoekende CA toetst het verzoek om omgang marginaal, waarbij het belang van het kind echter wel wordt meegewogen. Het schorsen cq intrekken van verzoeken tot omgang komt niet veel voor.

De brief van 22 oktober 2002 was zo uitgebreid, omdat de CA wilde uitleggen waarom zij een eenmaal ingediend verzoek tot omgang thans wenste in te trekken. De brief was bedoeld als vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen de beide CA's. De inhoud van de

brief was op een enkel punt na niet besproken met verzoeker. Wel was aan zijn huidige partner meegedeeld dat de zaak werd aangehouden, omdat er nadere informatie uit de VS was gekomen die nog uitgezocht moest worden. Voor wat betreft de (Engelse) woordkeuze, gaf de medewerkster aan dat zij uitdrukkelijk had trachten te vermijden de indruk te wekken partij voor een van beide partners te kiezen.

19. Bij brief van 25 maart 2003 werd verzoekers klacht afgedaan. In die brief staat, voor zover hier van belang, het volgende:

"In het Protocollenboek Internationale Kinderontvoering (zie Achtergrond, onder 3.) worden de werkzaamheden van de Centrale autoriteit beschreven die van belang zijn voor de werking en toepassing van de zogenaamde Kinderontvoeringsverdragen. De werkwijze van de Centrale autoriteit met betrekking tot verzoeken tot vaststelling van een internationale omgangsregeling is eveneens beschreven in dit Protocollenboek. Het intrekken van verzoeken tot omgang is hierin niet specifiek geregeld.

In het licht van het Protocollenboek en gelet op de specifieke omstandigheden van uw zaak, is het niet onbegrijpelijk dat de Centrale autoriteit haar verzoek tot intrekking van de omgang uitvoeriger heeft toegelicht en niet alleen naar de stukken heeft verwezen. Uit de hoorzitting van de vertegenwoordiger van het bureau van de Centrale autoriteit is mij gebleken dat de Centrale autoriteit heeft beoogd zich onpartijdig op te stellen. Wel merk ik op dat het zorgvuldiger zou zijn geweest indien de Centrale autoriteit u, voordat de brief van 22 oktober 2002 aan de Amerikaanse Centrale autoriteit werd verstuurd, op de hoogte had gebracht van de inhoud van deze brief. Daarmee zou voorkomen zijn dat u zich overvallen voelde door deze brief. Bovendien zou u in de gelegenheid zijn geweest om te reageren op de naar uw mening feitelijke onjuistheden in deze brief en op de gehanteerde Engelse terminologie. Ik bied u hiervoor mijn verontschuldigingen aan."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht. Verzoeker merkte op dat, ondanks het feit dat er namens de minister van Justitie excuses waren gemaakt voor een bepaald onderdeel van zijn klacht, er voorbij was gegaan aan de werkelijke inhoud van zijn klacht, namelijk schade voor zijn kinderen en hemzelf, mogelijk tot ver in de toekomst. Door aan de NCMEC te schrijven dat een omgangsregeling niet in het belang van de kinderen was heeft de CA zich op de stoel van de rechter en/of de Raad voor de Kinderbescherming geplaatst, aldus verzoeker.

C. Standpunt minister van justitie

2. De minister van Justitie reageerde bij brief van 14 oktober 2003 op de klacht en de door de Nationale ombudsman gestelde vragen. In die brief staat onder meer:

"4. De Centrale autoriteit bleek (...) uit officiële bronnen (...) dat tussen de ouders zich een zodanige strijd had ontsponnen, dat de CA meende dat omgang niet in het belang van de kinderen was. Dit was de belangrijkste reden om het verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling in te trekken. Bij een dergelijke strijd tussen de ouders, bij gebrek aan iedere overeenstemming en samenwerking tussen hen, leek omgang niet haalbaar. Ter fine van intrekking van het verzoek aan de NCMEC, heeft de CA de bekende brief van 22 oktober 2002 geschreven. Een kopie van deze brief is verzonden aan verzoeker.

Overigens kan verzoeker ook onafhankelijk van de Nederlandse CA bij de NCMEC een omgangsverzoek onder het verdrag indienen. Verzoeker is daarvan op de hoogte gesteld (...).

Klacht verzoeker bij Nationale ombudsman

5. Verzoeker klaagt allereerst over de inhoud van de brief die de CA heeft verzonden aan NCMEC. De klacht houdt met name in dat de CA verzoeker ten onrechte in een negatief daglicht heeft gesteld en hierbij onwaarheden heeft vermeld.

Bij brief van 25 maart 2003 aan verzoeker heb ik reeds aangegeven dat het zorgvuldiger zou zijn geweest indien de CA verzoeker voordat de brief van 22 oktober 2002 aan de NCMEC werd verstuurd, op de hoogte had gebracht van de inhoud van de brief. Daarmee zou zijn voorkomen dat verzoeker zich overvallen voelde door deze brief. Bovendien zou verzoeker dan in de gelegenheid zijn geweest om te reageren op de naar zijn mening feitelijke onjuistheden in deze brief en op de gehanteerde Engelse terminologie. Daarnaast merk ik op dat weliswaar de wens van de CA tot het uitvoeriger toelichten van de intrekking is te begrijpen (om de NCMEC zo goed mogelijk te informeren, zodat deze terzake een beslissing kon nemen), maar dat achteraf gezien de intrekking van het verzoek door de CA zakelijker had kunnen zijn gemotiveerd. In zoverre acht ik de klacht gegrond. Met betrekking tot het vermelden van "onwaarheden", verwijs ik naar het hieronder gestelde in par. 7c, d en e. Terzake acht ik de klacht niet gegrond.

6. Verzoeker klaagt voorts er over dat de CA in de brief ten onrechte stelt dat ernstig moet worden betwijfeld of een omgangsregeling in het belang van de kinderen is. De handelwijze van de CA is schadelijk voor verzoeker en zijn kinderen. Deze klacht acht ik niet gegrond. Graag verwijs ik terzake naar par. 4.

7. Hieronder beantwoord ik uw vragen (...).

a. Tijdens klachtprocedure niet ingegaan op inhoud beslissing. Bij brief van 13 november 2002 heeft verzoeker naar aanleiding van voornoemde brief van de CA van 22 oktober 2002 een klacht ingediend bij het Ministerie van Justitie. Deze klacht is door deze behandeld conform hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Art. 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 4.) geeft aan dat een ieder het recht

heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde gelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Dit omvat niet de inhoud van de beslissing die door de CA is genomen.

b. Bevoegdheid CA om verzoek in te trekken/bevoegdheid CA om te beoordelen of een omgangsregeling in het belang is van de kinderen/ eigen verantwoordelijkheid CA.

Uitgangspunt van het Verdrag is dat een omgangsregeling tussen ouders in het belang van het kind is. In dit licht treedt de CA in zaken op ten behoeve van de verzoekende ouder en namens zichzelf. Op het moment dat de CA in een concrete zaak, op grond van feiten en omstandigheden, er zeer ernstig aan twijfelt of met de inwilliging van een verzoek het belang van het kind is gediend, kan zij haar eigen, zelfstandige, verantwoordelijkheid nemen en het verzoek niet behandelen. Het Verdrag biedt haar hiertoe de ruimte (artikel 27). Wanneer het belang van de verzoekende ouder en dat van het kind volgens de CA niet meer parallel lopen, stelt de CA het belang van het kind voorop.

Eo ipso bevat het oordeel dat omgang niet in het belang is van een kind, een subjectief element. Dit brengt mee dat de CA met dit oordeel zeer terughoudend dient om te gaan. In bijzondere omstandigheden als de onderhavige, kan een dergelijk oordeel van de CA echter gerechtvaardigd zijn. In het "Explanatory Report" (...) wordt terzake opgemerkt:

"Common sense would indicate that Central Authorities cannot be obliged to accept applications which belong outside the scope of the Convention or are manifestly without foundation."

c. Alcoholgebruik

Tijdens telefonische contacten met medewerker en secretariaat van het Bureau Centrale Autoriteit is meermalen opgemerkt dat verzoeker onsamenhangend en met dubbele tong sprak. Men had de sterke indruk dat hij alcohol had gebruikt. Dit onderwerp is in de brief van 22 oktober aan de orde gesteld omdat overmatig gebruik van alcohol in het verleden van invloed was geweest op de omgang tussen de vader en de kinderen.

d. Gehuwd

Verzoeker deelde in een van zijn eerste telefoongesprekken in de zomer van 2002 mee dat hij een nieuwe "echtgenote" had.

e. Lastig vallen

De informatie omtrent het vaak lastig vallen van de ex-echtgenote van verzoeker en van de plaatselijke politie is bijvoorbeeld gebaseerd op de tekst bij de "Note" bij het "Narrative van de Batavia Police Department (...) en de voorlopige "Order of Protection" d.d. 20 september 2002 (zie hierna, onder 3.b.; N.o.)

f. Gevolgen voor oudste kind

De spanning tussen de ouders, mede veroorzaakt door het eerder besproken 'lastig vallen' lijken vooral gevolgen te hebben voor het oudste kind. Hij lijdt aan Attention Deficit Disorder en heeft een stabiele thuissituatie nodig. Terzake verwijs ik naar de copie van de brief van ADD Clinic d.d. 1 april 2004 (...).

g. Waarom geen 'kale' intrekking?

Reeds in par. 5 van de onderhavige brief heb ik aangegeven dat de intrekking van het verzoek door de Nederlandse CA zakelijker had kunnen zijn gemotiveerd.

h. Zelf intrekken of instemmen met intrekking door CA Verzoeker is niet in overweging gegeven om het verzoek zelf in te trekken ofwel om in te stemmen met intrekking door de CA, omdat de CA het zeer waarschijnlijk achtte dat hij dat niet zou doen."

3. Bij het antwoord van de minister waren onder meer de volgende stukken gevoegd:

a. Telefoonnotities, opgemaakt door een medewerkster van de CA. Hieronder bevinden zich vijf notities van telefoongesprekken met verzoeker. In geen van deze notities wordt gerefereerd aan een mogelijke staat van dronkenschap van verzoeker. Wel staat in een notitie van 13 februari 2001 dat het een "ordeloos, oeverloos telefoongesprek" was.

Er is één notitie (d.d. 23 september 2002) van een telefoongesprek waarin verzoekers huidige partner aangaf dat zij nog niet gehuwd was met verzoeker, maar dat inmiddels alles was geregeld voor het huwelijk. Ook zijn er diverse telefoonnotities van gesprekken met R., waarin uitvoerig is weergegeven wat haar bezwaren tegen een eventuele omgangsregeling waren. R. achtte dit niet in het belang van de kinderen en gaf aan dat verzoeker loog en bedroog en dubbelzinnige informatie verspreidde.

b. Stukken betreffende een zogenaamde Order of Protection, die R. in de VS tegen verzoeker had aangevraagd, te weten:

* Een verslag ("narrative") van de Amerikaanse politie inzake de melding van R. van 19 juli 2002 bij de Amerikaanse politie dat verzoeker nadat hij had achterhaald waar zij woonde, constant naar haar huis belde en bedreigingen tegen haar uitte. Zij gaf aan niets met hem te maken te willen hebben. Een "note" hierbij houdt in dat verzoeker diverse malen de politie had gebeld om te bereiken dat een politieambtenaar contact met R. zou opnemen met het oog op gezagskwesties.

* Een voorlopige Order of Protection van de Amerikaanse rechter, waarin, kort gezegd, werd bepaald dat verzoeker R. en de kinderen niet mocht bedreigen, lastig vallen; niet in R.'s huis mocht komen en de kinderen niet mocht weg halen van R. Ook mocht hij geen telefooncontact hebben met de kinderen. Deze maatregel ging in op 20 september 2002

en was geldig tot 8 oktober 2002. Op laatstgenoemde datum zou een hoorzitting plaatsvinden.

* Een aangifte van R. van 2 oktober 2002 dat verzoeker zich niet aan de order hield; hij belde nu wel 10 à 11 keer op een dag. R. gaf aan dat zij bezorgd was over de veiligheid van het gezin, omdat verzoeker meedogenloos was in zijn pogingen gezag over de kinderen te krijgen. Hij had na ontvangst van de order tegen haar gezegd dat het nu oorlog was.

* Het verweer van verzoekers advocaat van 7 oktober 2002 inzake de Protection Order, waarin een aantal zaken in voornoemde stukken wordt weersproken. Opgemerkt wordt dat verzoeker niet met R. wilde spreken, maar met zijn kinderen, die hij ook nooit had misbruikt/geschaad. Voorts staat in dit stuk het volgende:

"...Under the Dutch law, my client is entitled to regain joined custody. To regain custody a courtcase in the Netherlands took place on January 17th 2002. Mrs. R. did not show up. Because the children are presently living in the USA the judge felt she had no authority. What was discussed is the fact that my client is completely entitled to contact his children..."

Ook refereerde de advocaat aan het schrijven van de CA van 24 juli 2002 (zie hiervoor onder **A.13.**) aan de NCMEC, waarin R. (een omgangsregeling) via mediation of een vertrouweling was aangeboden. Zij wilde echter absoluut niet meewerken.

Bij dit schrijven was een verklaring van verzoekers huisarts van 4 oktober 2002 gevoegd inhoudende dat verzoeker aan stress leed en daarvoor bepaalde medicijnen gebruikt. Volgens mededelingen van verzoeker was deze stress veroorzaakt door de scheiding, in het bijzonder de scheiding van zijn kinderen.

* De beslissing van de Amerikaanse rechtbank van 8 oktober 2002. De rechtbank gaf geen Order of Protection af, omdat de herhaalde telefoontjes van verzoeker in de gegeven omstandigheden "do not constitute harassment within the meaning of the Illinois Domestic Violence Act."

c. Een brief van verzoeker van 13 augustus 2002 aan de politie van R.'s woonplaats in de VS. Verzoeker gaf daarin onder meer aan dat hij en zijn partner diverse malen hadden gebeld met de politie in verband met zijn kinderen die klaarblijkelijk in B. woonden. Hij stelde dat de kinderen gekidnapt waren door zijn ex-echtgenote en dat het Nederlandse Ministerie van Justitie de Amerikaanse autoriteiten reeds had benaderd om een regeling in der minne te zoeken of anderszins naar de rechtbank in de VS te gaan.

d. Een transcript van een telefonisch ingesproken boodschap van een anoniem telefoontje dat bij de State Attorney te Illinois binnenkwam op 25 september 2002.

Uit de inhoud blijkt dat verzoeker degene is die had gebeld. Hij deed, enigszins onsamenhangend, melding van het feit dat hij na drie jaar had uitgevonden dat zijn kinderen in B. woonden en dat hij in hun belang zo snel mogelijk contact met hen wilde hebben. De politie in B. was volledig op de hoogte van de situatie, evenals de Nederlandse regering, aldus verzoeker.

e. De laatste pagina van een faxbericht van R. aan de CA van 4 oktober 2002. Op deze bladzijde geeft R. aan dat zij sedert 12 juli 2002 vele malen per week door verzoeker en diens partner werd gebeld en dat inmiddels een voorlopige Order of Protection was uitgesproken.

f. Een fax van 8 bladzijden van R., gericht aan de CA van 10 oktober 2002. Zij bestrijdt daarin uitvoerig onder meer het verweer van verzoekers advocaat tegen de Protection Order en geeft aan waarom beweringen van verzoeker(s) advocaat de Amerikaanse rechter op het verkeerde been zouden zetten. Het feit dat haar eigen regering verzoeker had bijgestaan in het aanhangig maken van (een verzoek om omgang; N.o.) via het Haagse Verdrag zou voor de Amerikaanse rechter bevestigen dat verzoeker recht op contact met zijn kinderen had. Verzoeker wekte ook bij de Amerikaanse rechter de indruk dat R. in overtreding was door te vermelden dat zij zonder zijn toestemming de kinderen mee naar het buitenland had genomen. Dat is namelijk in de VS niet toegestaan, ook al is er één-ouder gezag van degene die de kinderen meeneemt. Het was duidelijk, aldus R., dat het er verzoeker om ging het gezag over de kinderen te krijgen. Hij accepteerde nog steeds niet dat zij het één-oudergezag had, zoals hij wèl aan de CA had doen voorkomen. R. zette ook uiteen waarom er, gelet op de uitspraken van de rechtbank te Haarlem haars inziens geen enkel recht voor verzoeker was om thans omgang en/of gezag te krijgen. Met zijn pressiemethodiek en halve waarheden zou hij inmiddels ook in Amerika al talloze mensen hebben bezig gehouden, hetgeen volgens R. inmiddels vruchten begon af te werpen bij de Amerikaanse rechter. Verzoeker zou een verkeerde voorstelling van zaken geven en hardnekkig weigeren de feiten te accepteren, waarbij hij valse beschuldigingen aan haar adres zou uiten (kidnapping). Zij benadrukte dat zij geenszins een verantwoorde omgang/contact tussen verzoeker en hun kinderen in de weg wilde staan. Gelet op hoe alles was verlopen en de houding van verzoeker had zij er echter geen enkel vertrouwen in dat dit in het belang van de kinderen was. Zij wenste een uitgebreide uiteenzetting van de CA inzake de beslissing in het door hen ingediende verzoek. Een brief van haar eigen regering in het Engels zou tevens zeer behulpzaam zijn om een aantal zaken aan te tonen, onder meer dat zij de kinderen niet onrechtmatig naar Amerika had meegenomen en de redenen waarom de CA omgang/contact met kinderen niet in hun belang achtte.

g. Een brief van een ADD-kliniek in de VS van 4 januari 2002, waarin onder meer staat dat verzoekers oudste zoon voor ADD onder behandeling is en dat hij een stabiele thuissituatie nodig heeft.

D. Reactie verzoeker

In reactie op de verstrekte inlichtingen bleef verzoeker bij zijn eerder ingenomen standpunt. Uit zijn reactie komt voorts nog, voor zover hier van belang, het volgende naar voren. Hij wees erop dat in de ("officiële") brief van 22 oktober 2002 als tijdstip van vertrek van R. de herfst wordt aangegeven. Het was heel goed mogelijk dat hij destijds in gesprekken met de CA augustus had genoemd in zijn onnadenkendheid: "maar wist ik veel, Mw. R. en ik hadden absoluut geen contact." Eigen recherche had inmiddels uitgewezen dat de kinderen op 15 augustus 1999 in Amerika op school waren gegaan en dat de datum van vertrek vóór 27 juli 1999 had plaatsgevonden. Als hij dit had geweten, had hij beslist niet vrijwillig het ouderlijk gezag opgegeven. Hij ontkende overigens ooit met een detective te hebben gesproken over de advocaat van R. Hij had inmiddels de NCMEC gevraagd welke detective dat dan was, maar daar tot op heden geen antwoord op ontvangen. Verzoeker stelde voorts dat de door de minister van Justitie bedoelde officiële bronnen waaruit gebleken zou zijn van de strijd tussen de beide ouders, wel bronnen waren die door R. waren benaderd en ingelicht. Zijns inziens handelde R. juist niet in het belang van de kinderen door elk contact tegen te houden. Een en ander was in strijd met het Verdrag van de Rechten van het kind, waarin staat dat het kind recht heeft beide ouders te kennen, indien mogelijk. Ook wees hij erop dat hij geen behoefte had een gesprek met R. aan te knopen, maar dat hij probeerde de kinderen aan de telefoon te krijgen. Ten slotte gaf hij aan dat zijn oudste zoon wellicht aan het zogenaamde "paternal alienation syndrom" leed in plaats van aan ADD.

E. Reactie minister van justitie

1. Aan de minister van Justitie werd verzocht te reageren op verzoekers reactie en tevens een aantal vragen te beantwoorden cq stukken toe te zenden. De minister van Justitie reageerde als volgt bij brief van 20 januari 2004:

"...1. Zoals bekend heeft de Centrale autoriteit van Nederland de centrale autoriteit van de Verenigde Staten (VS) verzocht een omgangsregeling te bewerkstelligen tussen verzoeker en zijn kinderen. Bij brief van 20 september 2002 (...) heeft de centrale autoriteit van de VS de Centrale autoriteit (CA) om advies gevraagd inzake het al dan niet voortzetten van de zaak. Bij brief van 22 oktober 2002, (...), heeft de CA aan de centrale autoriteit van de VS meegedeeld dat diens verzoek aan de centrale autoriteit van de VS wordt teruggetrokken. Het gevolg is dat de CA zich niet verder met de zaak bemoeit en dat op grond van art. 8 van het Haags Kinderontvoerings-verdrag 1980 de contacten met de centrale autoriteit van de VS door verzoeker zelf onderhouden moeten worden. Het is aan de CA van de VS als aangezochte centrale autoriteit om te beslissen of met de zaak wordt doorgegaan. Ik verwijs u naar art. 27 van het Verdrag. Zie ook art. 6 van de Uitvoeringswet bij het verdrag, dat van toepassing is bij ongeoorloofde medeneming van een kind naar Nederland.

Omdat de verzoeker zelf contact moet opnemen met de centrale autoriteit en deze kan vragen de behandeling van het verzoek voort te zetten, was de mededeling van de CA om

zich verder niet met de zaak te willen bemoeien en het verzoek aan de centrale autoriteit van de VS in te trekken, niet op rechtsgevolg gericht en derhalve niet een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Met de mededeling is niet beoogd een bevoegdheid, recht of verplichting te doen ontstaan of te niet te doen of de juridische status van verzoeker vast te stellen. Ik verwijs u naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 januari 2002 (LJN-nr: AD 8988, zaaknr.: 2001 01669/1; N.o.). Deze is naar mijn mening analoog van toepassing. Noch op grond van de Awb, noch op grond van de Uitvoeringswet was bezwaar tegen deze beslissing mogelijk.

2. Met "zakelijker gemotiveerd" (in de reactie op de klacht; N.o.) bedoel ik niet te zeggen dat de informatie omtrent verzoeker in de brief van de CA van 22 oktober 2002 feitelijk onjuist is, maar dat het een persoonlijke waarneming betrof die niet in de brief opgenomen had moeten worden dan wel dat delen van de inhoud van de brief anders geformuleerd hadden moeten zijn.

3. Uit het woord "klaarblijkelijk" in de tekst van artikel 27 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 is op te maken dat er duidelijke gegronde redenen moeten zijn wil een centrale autoriteit een verzoek niet in behandeling nemen. Dan hoeft er niet aan getwijfeld te worden dat de aanvraag niet voldoet aan de criteria van het Verdrag. Bijvoorbeeld het betrokken kind heeft de leeftijd van 16 jaar bereikt (ingevolge artikel 4 van het Haags Kinderontvoeringsverdrag is het verdrag in dat geval immers niet van toepassing). Een reden kan ook zijn dat duidelijk is dat een omgangsregeling niet in het belang van het betrokken kind is. Het belang van het kind staat immers centraal. Terzake verwijs ik ook naar art. 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

4. Er zijn tijden geweest dat verzoeker zeer frequent (soms vrijwel elke dag) telefonisch contact zocht met Justitie. Daarbij hadden de medewerkers van de CA en van het secretariaat meermalen (hoe vaak is niet precies te zeggen) de indruk dat verzoeker alcohol had gebruikt. Dat is niet tegen verzoeker gezegd.

5. Het is algemeen bekend dat ernstige spanning tussen ouders zijn weerslag heeft op kinderen. Dat geldt des te meer bij zwakkere kinderen, zoals kinderen met ADD. In de rechtspraak is dat een van de weinige redenen om een verzoek om omgang af te wijzen. Uit de bij deze brief (..) gevoegde stukken (de fax van R. van 4 oktober 2002 alsmede haar pleitnotitie voor de zitting van 8 oktober 2002, zie hierna onder 2. en 3.; N.o.), de brief van de centrale autoriteit van de VS van 20 september 2002 (...), en uit de vele telefoongesprekken met verzoeker waaruit naar voren kwam dat verzoeker vele conflicten had met zijn ex-echtgenote over belangrijke en onbelangrijke zaken, had de CA de overtuiging dat van iedere omgang of poging tot omgang van verzoeker, zodanige spanningen in het gezin van de moeder moet worden gevreesd dat het kind daar onvermijdelijk de schadelijke weerslag van zal ondervinden."

Voorts gaf de minister desgevraagd aan dat er geen telefoonnotities waren van gesprekken met medewerkers van het secretariaat of de CA waarin verzoeker onsamenhangend dan wel met dubbele tong sprak. Evenmin was er een telefoonnotitie waarin verzoeker meedeelde dat hij opnieuw was gehuwd.

2. Desgevraagd stuurde de minister van Justitie de overige pagina's van het hiervoor onder **C.3.e** bedoelde faxbericht van R. van 4 oktober 2002. Deze fax begint met de volgende zinnen: "Naar aanleiding van onze gesprekken vorige week (...) omtrent uw verzoek om mediation, wil ik u hierbij tevens een opsomming geven van zaken die Uw moeite in de weg staan." R. meldt onder meer dat verzoeker niet hertrouwd is en dat zowel zijn huidige als vorige partner bescherming van de politie jegens hem hadden ingeroepen. Verzoeker nam nadat de CA het verzoek om mediation had doorgestuurd zelf contact op met de politie in Amerika, waarbij hij haar van kidnapping beschuldigde. Verzoeker hield zich ook niet aan de voorlopige Protection Order. Verzoeker belde de State Attorney alsof vaststond dat er een rechtszaak zou komen. Verzoeker had het doel de kinderen naar Nederland te halen om dan wellicht het gezag aan te vechten zoals hij ook al eerder had gedaan. Over het tijdstip van vertrek naar Amerika meldde zij het volgende. Zij was daar in juni 1999 voor vakantie heengegaan, omdat verzoeker zich niets aantrok van het hem door de rechter opgelegde contactverbod en zowel haar, haar advocaat als haar huidige echtgenoot bedreigde. Het was op dat moment niet haar intentie om zich in Amerika te vestigen. Zij was zelf naar Nederland terug gekomen voor de comparitie op 5 juli 1999 (zie hiervoor onder **A.3.**) en had de rechter op de hoogte gesteld van het verblijf in Amerika. Zij had de kinderen dus niet meegenomen om de rechtsgang te ontlopen. Omdat verzoeker nog steeds op allerlei wijzen het van kracht zijnde contactverbod overtrad, besloot zij haar verblijf in Amerika te verlengen. In september 1999 was zij wederom naar Nederland gekomen voor de zitting inzake het door verzoeker ingestelde hoger beroep tegen het contactverbod. Toen in oktober 1999 de rechter bepaalde dat aan verzoeker geen omgangsregeling werd toegekend, besloot zij dat het voor haarzelf en de kinderen beter was om in Amerika te blijven. Zij had zich aan de uitspraken van de rechter gehouden.

3. Bijgevoegd is voorts de pleitnotitie van R. ten behoeve van de zitting in 8 oktober 2002 inzake de Protection Order. Daarin doet R. uitvoerig verslag van verzoekers gedrag voor en na de scheiding en schetst de omstandigheden die volgens haar nodig zijn voor het tot een omgangsregeling kan komen (onder meer dat verzoeker zich liet behandelen). Zij gaf verder onder meer aan dat zij tijdens haar vakantie in juni 1999 verliefd was geworden, hertrouwd was en een nieuw leven was begonnen.

F. Nadere reactie verzoeker

In mondelinge reacties op de nadere inlichtingen van de minister van Justitie gaf verzoeker, voor zover hier van belang, het volgende aan. Zijn huidige partner (die mede deze reactie ondertekende) had nooit bescherming van de politie ingeroepen. Verder achtte hij het buiten proporties dat mensen zonder medische achtergrond zich op het

terrein van wat al dan niet goed zou zijn voor een ADD-kind begaven. Hij merkte op dat hij nooit om tussenkomst van de CA zou hebben verzocht als hij "on speaking terms" met R. was geweest. Het kan en mag echter, aldus verzoeker, niet de bedoeling zijn dat een internationale omgang niet tot stand kan komen zolang een ouder het conflict continueert. Ongeacht een heersend conflict moet toch naar een oplossing worden gezocht.

Verzoeker ontkende dat R. hem tijdens de comparitie over het verblijf van de kinderen in de VS had ingelicht. Hij wees erop dat volgens het proces-verbaal de kinderen in september 1999 weer terug zouden keren op hun (Nederlandse) school. Hij had ook informatie dat R. al in maart 1999 plannen had om naar Amerika te emigreren. De relatie met haar huidige echtgenoot bestond toen al. Verzoeker was erg verbaasd dat hij pas nu de fax van 4 oktober 2002 onder ogen kreeg, omdat daar exact de aankomstdatum van R. en de kinderen in de VS stond aangegeven. Om die datum te weten te komen had hij oeverloos veel contact met allerlei instanties - waaronder de CA - gezocht en nu bleek dat deze informatie eenvoudig niet aan hem was doorgegeven.

Achtergrond

1. Het Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen van 25 oktober 1980 (Haagse verdrag). De hierna weergegeven vertaling van de Franse en Engelse tekst van het Verdrag is overeenkomstig de in het Tractatenblad 1987, 139 gegeven vertaling.

Artikel 1, onder a:

"Dit Verdrag heeft tot doel:

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

Artikel 5:

"Voor de toepassing van dit Verdrag omvat:

- a. het "gezagsrecht" het recht dat betrekking heeft op de zorg voor de persoon van het kind, en in het bijzonder het recht over zijn verblijfplaats te beslissen;
- b. het "omgangsrecht" het recht het kind voor een beperkte tijdsduur mee te nemen naar een andere plaats dan zijn gewone verblijfplaats."

Artikel 7, lid 1 en lid 2, onder f:

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

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

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."

Artikel 9:

"Wanneer de centrale autoriteit waaraan (...) een verzoek wordt gericht, redenen heeft om aan te nemen dat het kind zich in een andere Verdragsluitende Staat bevindt, zendt zij het verzoek rechtstreeks en onverwijld aan de centrale autoriteit van die Verdragsluitende Staat en stelt zij de centrale autoriteit van wie het verzoek uitgaat of zo nodig de verzoeker hiervan in kennis."

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."

Artikel 27:

"Wanneer klaarblijkelijk aan de door het Verdrag gestelde voorwaarden niet is voldaan of het verzoek klaarblijkelijk niet gegrond is, is een centrale autoriteit niet gehouden een dergelijk verzoek in behandeling te nemen. In dat geval stelt zij de verzoeker of, zo nodig de centrale autoriteit die haar het verzoek heeft doorgegeven, onmiddellijk van haar

beweegredenen in kennis."

Explanatory Report by Elisa Pérez -Vera (Toelichtende rapport bij het Haagse verdrag van mevrouw Elisa Pérez-Vera). De toelichting bij artikel 27 luidt als volgt:

"Common sense would indicate that Central Authorities cannot be obliged to accept applications which belong outside the scope of the Convention or are manifestly without foundation. In such cases, the only duty of Central Authorities is to inform forthwith the applicant or the Central Authority through which the application was submitted, as the case may be, of its reasons'. This means that an application may be rejected by the Central Authority to which the applicant applied directly as well as by a Central Authority which was initially brought into the case by another Central Authority."

2. Uitvoeringswet verdragen inzake internationale ontvoering van kinderen

Artikel 6:

"1. Indien de centrale autoriteit besluit om een verzoek tot teruggeleiding van een kind niet in behandeling te nemen of de behandeling van een zodanig verzoek te staken, deelt zij zulks aanstonds aan de verzoeker mede. De verzoeker kan van de centrale autoriteit verlangen, haar beslissing aan hem mede te delen in de vorm van een beschikking met vermelding van de gronden die tot de beslissing hebben geleid. De centrale autoriteit deelt haar beschikking bij aangetekend schrijven aan de verzoeker mede.

2. De verzoeker kan binnen een maand daartegen bij de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage opkomen, bij een bezwaarschrift dat moet worden ingediend door een procureur. De rechtbank hoort de verzoeker en de centrale autoriteit op het bezwaarschrift. Indien de rechtbank het bezwaar gegrond acht, vernietigt zij de beschikking van de centrale autoriteit en geeft zij een met reden omklede beschikking die in haar plaats treedt. Tegen de beschikking van de rechtbank staat geen hogere voorziening open behoudens cassatie in het belang der wet."

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

1. 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 (hierna: het Protocol) wordt weergegeven welke werkwijze wordt gevolgd en op grond van welke regelgeving dit geschiedt.

2. Hoofdstuk 2. gaat over de procedures bij verzoeken tot vaststelling van een internationale omgangsregeling.

2.a. Onder 2.1 worden zogenaamd inkomende verzoeken (aan Nederland gerichte verzoeken) toegelicht. Als toelichting bij het onderwerp "In behandeling nemen" staat het volgende:

"Er wordt bezien of het (zonodig aangevulde) verzoek in behandeling kan worden genomen. Hierbij wordt nagegaan of (...) materieel:

- de gewone verblijfplaats van het kind in Nederland is;
- het kind de leeftijd van 16 jaren al dan niet heeft bereikt;
- de ouder de omgang wenst zich daartoe kwalificeert (heeft hij naar aanvankelijk oordeel recht op "family life" met het kind)."

2.b. Voorts staat er in bedoelde toelichting dat indien het (inkomende) verzoek in (voorlopige) behandeling wordt genomen, de ouder tegen wie het verzoek is gericht om een reactie moet worden gevraagd. Indien deze laat weten omgang niet in het belang van het kind te achten, worden de bezwaren aan de verzoekende ouder voorgelegd om zijn lezing te kunnen geven. Indien vervolgens alsnog moet worden aangenomen dat het verzoek niet-ontvankelijk of niet haalbaar is, kan de CA volgens de toelichting de behandeling van het verzoek alsnog staken (punt 2.1.3.3.).

3. Onder 2.2. van het protocol worden zogenaamd uitgaande verzoeken (gericht aan het buitenland) behandeld. De toelichting bij die verzoeken bevat dezelfde tekst als hiervoor onder 2.a. is aangehaald, met dien verstande dat in plaats van "Nederland" "de aangezochte staat" moet worden gelezen.

Indien het verzoek in behandeling wordt genomen, wordt het volgens het Protocol doorgezonden naar de desbetreffende buitenlandse CA.

4. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1:

"1. Een ieder heeft het recht om ver de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan."

5.1. Nationale ombudsman, rapport 2001/292

"Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat CZ zich op het standpunt stelt dat hoofdstuk 9 van de Awb (klachtbehandeling) uitsluitend ziet op de behandeling van zuivere bejegeningklachten.

In artikel 9:1 van de Awb is bepaald dat een ieder het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

De daarop volgende bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb bevatten (onder meer) een aantal minimumvereisten waaraan bestuursorganen bij de behandeling van klachten dienen te voldoen.

Noch de tekst van de Awb noch de memorie van toelichting op hoofdstuk 9 van de Awb bevat een aanknopingspunt voor het standpunt van CZ dat dit hoofdstuk alleen van toepassing is op zuivere bejegeningklachten. Uit de ruime definitie van artikel 9:1 blijkt integendeel dat de wetgever juist heeft beoogd dit hoofdstuk van toepassing te laten zijn op een breed scala aan gedragingen van bestuursorganen. Hoofdstuk 9 van de Awb is derhalve ook van toepassing op klachten, die termijnoverschrijdingen betreffen."

5.2. Nationale ombudsman, rapport 2003/210

"Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan inhouden het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor primair de procedure van bezwaar en beroep, leidend tot een rechtens bindend oordeel.

Evenals in de bezwaarprocedure is bij interne klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt, zodat in de interne klachtprocedure een volledige heroverweging van de gedraging waarover wordt geklaagd kan plaatsvinden.

Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden of het beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van de interne klachtenregeling van de Awb houdt."

6. Burgerlijk Wetboek

Artikel 377a, eerste en derde lid:

"1. Het kind en de niet met het gezag belaste ouder hebben recht op omgang met elkaar.

(...)

3. De rechter ontzegt het recht op omgang slechts, indien:

- a. omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, of
- b. de ouder kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang, of
- c. het kind dat twaalf jaren of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder heeft doen blijken, of
- d. omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.

(...)"

Tekst en commentaar Burgerlijk wetboek, vierde druk (redactie J.H. Nieuwenhuis, C.J.J.M. Stolker, W.L. Valk), p. 416, aant. 4 bij dit artikel:

"a) Ernstig nadeel voor ontwikkeling kind (sub a) Deze grond betreft de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind. De omgangs mag geen ernstig nadeel opleveren voor die ontwikkeling. Hieronder kunnen vallen een aanmerkelijke onrust en spanning voortvloeiend uit die omgang welke ernstige nadelige gevolgen hebben voor de ontwikkelingen van het kind. Weerstanden bij de gezagsouder. Weerstand van de gezagsouder tegen de omgang is op zich geen reden voor ontzegging op deze grond. Mocht dit echter leiden tot spanningen van dien aard dat daarmee ook zwaarwegende belangen van het kind worden getroffen, dan zal een (eventueel tijdelijke) ontzegging in de rede liggen."

Artikel 377e, eerste lid:

"1. De rechtbank kan op verzoek van de ouders of van een van hen een beslissing inzake de omgang alsmede een door de ouders onderling getroffen omgangsregeling wijzigen op grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd, of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan."