

Vergaderjaar 2019–2020

31 015

Kindermishandeling

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2019

Wereldwijd worden kinderen seksueel uitgebuit en misbruikt. De gevolgen voor slachtoffers zijn immens. Voorkomen moet worden dat veroordeelde Nederlandse zedendelinquenten – in het buitenland – opnieuw slachtoffers maken. Op uw verzoek heb ik op 20 februari 2019, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een brief gestuurd over de mogelijkheden om tegen te gaan dat zedendelinquenten naar het buitenland reizen.¹ Ook heb ik, in lijn met de wens van uw Kamer, toegezegd te verkennen of winst te behalen valt bij de uitvoering van reismaatregelen. In deze verkenning heb ik de strekking van de tijdens het VAO Kinderporno en Kindermisbruik van 13 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 62, item 11) ingediende moties ten aanzien van het vaker treffen van reismaatregelen meegenomen.²

In deze brief beschrijf ik (beknopt) de bestaande mogelijkheden. Vervolgens wordt u geïnformeerd over de uit de verkenning naar voren gekomen bevindingen. Deze zien op reisbeperkingen en op het delen van informatie met andere landen.

Oplegging en handhaving reisbeperkingen

Het strafrecht biedt de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden op te leggen aan zedendelinquenten. Daarmee kan hun reisgedrag worden ingeperkt. Concreet gaat het dan om een verbod dat het recht om Nederland te verlaten vergaand beperkt, ter voorkoming van herhaling of ter bescherming van slachtoffers.³ Een dergelijke strafrechtelijke vrijheidsbeperkende voorwaarde kan worden verbonden aan bijvoorbeeld een schorsing van de voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke

¹ Kamerstuk 31 015, nr. 162.

² Kamerstuk 31 015, nrs. 171 en 172.

³ De beperking kan betrekking hebben op één of meerdere specifieke landen, maar in uitzonderlijke gevallen kan deze ook een algemeen verbod inhouden om naar het buitenland te reizen (of emigreren).

veroordeling, een tbs met voorwaarden of een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Zoals in mijn eerdergenoemde brief aangegeven, regelt de Wet Langdurig Toezicht dat we zedendelinquenten langdurig onder toezicht kunnen stellen.

Ook kan de bewegingsvrijheid worden beperkt door het treffen van een maatregel op grond van de Paspoortwet (Ppw). Bij een onderbouwd gegrond vermoeden van zowel onttrekkingsgevaar als recidivegevaar voorziet de Ppw in een grond voor vermelding in het Register Paspoortsignaleringen (RPS), waarna een paspoort kan worden vervallen verklaard, geweigerd of territoriaal kan worden beperkt.^{4 5} Dit ter ondersteuning van een strafrechtelijke voorwaarde, om te voorkomen dat een veroordeelde zich aan de uitvoering van een straf of maatregel kan onttrekken door naar het buitenland te vertrekken, of ter voorkoming van recidive.

De toepassing hiervan vergt een individuele beoordeling door het OM of de Minister van Justitie en Veiligheid. Bij de beoordeling wegens het individuele belang om te beschikken over een paspoort en het gemeenschapsbelang dat is gediend met een paspoortmaatregel mee. De maatregel mag niet verder gaan dan strikt nodig en kan alleen worden ingezet als minder vergaande maatregelen ontoereikend zijn. Uiteindelijk beslist de uitgevende instantie (burgemeester, Gouverneur, Gezaghebber of Minister van Buitenlandse Zaken) op basis van een marginale toets tot vervallenverklaring, weigering of een territoriale beperking. Deze instantie zal doorgaans het oordeel van het OM of de Minister van Justitie en Veiligheid volgen. Een opname in het RPS geldt in principe voor twee jaar.⁶ Dat kan worden herhaald als nog steeds aan voornoemde criteria wordt voldaan. Wanneer tot vervallenverklaring of weigering van het paspoort wordt overgegaan, wordt wegens de identificatieplicht op verzoek een identiteitskaart verstrekt. Hiermee kan, op enkele landen na, niet buiten de Europese Unie worden gereisd.⁷

Het delen van informatie met andere landen

Door in breed verband informatie met elkaar te delen, kan worden voorkomen dat reizende zedendelinquenten in het buitenland opnieuw slachtoffers maken. De volgende instrumenten zijn daarbij van belang:

1. Green Notice

De «Notice» is een politieel instrument voor informatiedeling via Interpol om misdrijven over landsgrenzen tegen te gaan. Het betreft een internationaal waarschuwingsbericht over een veroordeelde bij wie een verhoogd risico op een ernstig zedendelict bekend is of ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat in het buitenland ernstig strafbaar gedrag zal worden vertoond. Een Green notice wordt, doorgaans voor vijf jaar, opgenomen in een database van Interpol.

⁴ Bij een gegrond vermoeden dat veroordeelde zich door verblijf buiten een van de landen van het Koninkrijk zal onttrekken aan zijn straf (art. 18 Ppw) en bij een gegrond vermoeden dat iemand die eerder is veroordeeld zal recidiveren (art. 24a Ppw). Dit laatste binnen een periode van tien jaar na het onherroepelijk worden van een veroordeling en ongeacht of betrokkene in Nederland of elders is veroordeeld.

⁵ Het vervallen laten verklaren van een paspoort op grond van de Paspoortwet is een bestuurlijk instrument en dient niet primair ter handhaving van het strafrecht. De mogelijkheid kan in aanvulling op het strafrecht worden ingezet, maar ook los daarvan.

⁶ In de praktijk vindt naast signalering in RPS op grond van art. 18 Ppw, ook signalering plaats in het informatiesysteem Executie en Signalering (E&S) en het Schengeninformatiesysteem (SIS).

⁷ Met een Nederlandse ID-kaart is het mogelijk om naar EER-landen en Turkije te reizen.

Een Green Notice is «for information only», het voorkomt het uitreizen van zedendelinquenten niet. Het is aan het ontvangende land of het gebruik maakt van de database en de eigen wettelijke middelen om opvolging te geven aan een waarschuwingsbericht, bijvoorbeeld door geen visum te verlenen.

Met financiële steun van de Nederlandse overheid stimuleert Interpol alle deelnemende landen tot effectief gebruik van het waarschuwingsmiddel, met een gerichte training en voorlichting over het breder gebruik en de meerwaarde.⁸

2. Verklaring omtrent gedrag

Om tegen te gaan dat zedendelinquenten emigreren naar landen buiten de EU vragen veel landen bij verstrekking van een visum om een uittreksel van het strafregister. Meerdere risicolanden voor kindersektorie hanteren zulk beleid. Dit houdt voor Nederlandse visum-aanvragers in dat zij een VOG moeten overhandigen. Deze moet worden aangevraagd bij de dienst Justis. Justis bekijkt of er relevante justitiële documentatie staat geregistreerd die het afgeven van een visum belemmert.⁹ Misdrijven tegen kinderen en zedendelicten zijn redenen om de VOG te weigeren. Een VOG kan ook worden ingezet als Nederlanders in het buitenland willen werken. Deze kan digitaal en in het Engels worden aangevraagd.

Binnen de EU kunnen burgers zich zonder visumscreening vestigen. Wel bestaat de mogelijkheid om buitenlandse Europeanen te screenen op justitiële antecedenten als zij met kwetsbare personen, zoals kinderen, willen werken. Voor deze functies geldt een Europese verplichting tot het leveren van informatie als één van de lidstaten hier om verzoekt.¹⁰ Sinds 2013 vraagt Nederland standaard informatie via het *European Criminal Record Information System* in het geval Europeanen in Nederland een VOG aanvragen om te werken met minderjarigen.

Mogelijke verbeteringen

De verrichte verkenning legt bloot dat de huidige reismaatregelen, in het bijzonder de paspoortmaatregel, beter kunnen worden benut door betrokken organisaties (o.a. reclassering, OM en politie). De geconstateerde onderbenutting komt door onbekendheid met en onduidelijkheid over de mogelijkheden. Daarom stel ik zeker dat professionals hiervan gebruik weten te maken. Dit doe ik als volgt.

Ik genereer meer bekendheid door aan professionals specifiek informatie-materiaal aan te bieden. Ook vraag ik betrokken organisaties heldere instructies op te stellen. Dit moet ervoor zorgen dat professionals scherp hebben welke reismaatregelen er precies zijn, wanneer inzet moet worden overwogen en welke procedures gelden. Daar wordt ook in vastgelegd wanneer in ieder geval moet worden overwogen of gebruik van een grond in de Ppw vereist is.

Ik neem onduidelijkheid weg door de toepassing van de gronden in de Ppw op twee manieren beter in te regelen. Allereerst zorg ik ervoor dat

⁸ Kamerstuk 29 628, nr. 500. Ter uitvoering van de nader gewijzigde motie van het lid Bernds en c.s. (Kamerstuk 29 628, nr. 495) is een eenmalige financiële bijdrage van € 2 mln. aan de begroting van de Nationale Politie 2014 toegevoegd.

⁹ In het JDS staan alle onherroepelijke veroordelingen van Europese strafrechters geregistreerd betreffende personen met een Nederlandse nationaliteit.

¹⁰ Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93).

voor iedere betrokken organisatie helder is wie, namens de Minister van Justitie en Veiligheid, een beroep kan doen op artikel 24, sub a, van de Ppw. Dit artikel maakt dat een paspoortmaatregel kan worden getroffen in verband met aanhoudend recidivegevaar. Hier werk ik aan door een heldere procedure vast te leggen en met het OM concrete afspraken te maken. Die afspraken moeten ervoor zorgen dat informatie om een oordeel te kunnen vellen volledig beschikbaar komt. Ten tweede wordt artikel 18 van de Ppw aangevuld. Dit artikel bepaalt dat een paspoortmaatregel kan worden getroffen als iemand mogelijk naar het buitenland vertrekt en zich zo aan de uitvoering van zijn straf of maatregel zal onttrekken. Het gaat daarbij niet alleen om een gevangenisstraf of een vrijheidsbenemende maatregel, maar ook om (eerdergenoemde) bijzondere voorwaarden.

In dit verband noemt artikel 18 de voorwaardelijke veroordeling, de tbs met voorwaarden en de voorwaardelijke gratieverlening. Nieuwere kaders, de voorwaardelijke PIJ-maatregel, de voorwaardelijke ISD-maatregel en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel uit de Wet Langdurig Toezicht, zijn hier nog niet in verwerkt.¹¹ Dat gebeurt alsnog. Momenteel ligt ter realisatie hiervan een technische wijziging in de Eerste Kamer.¹² Zo wordt in verband met onttrekkingsgevaar ook een paspoortmaatregel mogelijk bij deze maatregelen. Veroordeelden moeten zich simpelweg niet kunnen onttrekken aan voorwaarden door naar het buitenland te reizen. Tot aan de invoering kan artikel 24, sub a, van de Ppw worden toegepast voor zover sprake is van recidivegevaar.

Verder is gebleken dat Nederland weinig informatieverzoeken vanuit andere lidstaten ontvangt als het gaat om Nederlanders die in het Europese buitenland willen gaan werken met kinderen. Via een *Memorandum of Understanding (MoU)* is recent in Benelux-verband aandacht gevraagd voor het belang van informatie-uitwisseling wanneer wordt gewerkt met kinderen.¹³ Ik beschouw de Benelux-samenwerking als een waardevolle stap voor verdere samenwerking in Europees verband. Deze samenwerking wordt geëvalueerd in 2021, waarbij de uitvoeringspraktijk centraal staat. Ik zal uw Kamer hier verslag van doen.

Naast het bevorderen van de toepassing van bestaande mogelijkheden, wil ik onderzoeken of meer te leren valt van ervaringen van andere landen, zoals de VS. Daar wordt gewerkt met een stempel in het paspoort. Daarom vraag ik het WODC een internationaal onderzoek te doen. Zo hoop ik meer te weten te komen over profielen van uitreizende zedendelinquenten en maatregelen om tegen te gaan dat buiten het zicht van autoriteiten strafbaar gedrag wordt voortgezet. Naar verwachting wordt het onderzoek in 2021 opgeleverd. Dit is nodig om te bepalen of aanvulling van het Nederlandse palet werkelijk van meerwaarde is.

Tot besluit

Een directe aanleiding voor de aandacht van uw Kamer voor uitreizende zedendelinquenten is de zaak Hans V. (een naar Kenia gereisde zedendelinquent, alwaar hij vermoedelijk meer slachtoffers maakte). Sinds zijn veroordeling en de uitvoering van de aan hem opgelegde straf in Nederland, meer dan tien jaar geleden, zijn verbeteringen gerealiseerd.

¹¹ PIJ staat voor een Maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen. ISD houdt een Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders in.

¹² Reparatielwet Justitie en Veiligheid 2019 *Kamerstuk 35 206 (R2127)*.

¹³ *Kamerstuk 35 000 VI*, nr. 121.

Enkele belangrijke zijn de invoering van de Wet Langdurig Toezicht en de introductie van de Green Notices.

Dit betekent uiteraard niet dat verdere verbetering niet meer mogelijk is en blijft, zeker waar het gaat om de toepassing van maatregelen. In deze brief heb ik de geconstateerde te realiseren verbeteringen uiteengezet. Dit alles om zoveel mogelijk effectieve barrières op te werpen en daarmee te voorkomen dat kinderen of volwassenen (in het buitenland) slachtoffer worden van zedendelicten.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker