

33836 Personen- en familierecht

30072 Internationale kinderontvoering

Nr. 102 Brief van de staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over diverse acties op het terrein van internationale kinderontvoering. Tevens geef ik hiermee invulling aan toezeggingen gedaan tijdens het commissiedebat personen- en familierecht van 3 april 2024 (Kamerstuk 33 836, nr. 97). In deze brief komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. Internationale Kinderontvoering
 - 1.1 Verkenning overzicht inspanningen internationale kinderontvoering
 - 1.2 Vervolg internationale kinderontvoering
 - 1.3 Verkenning strafbaarstelling voorbereidingshandelingen
2. Maatregelen ter preventie van internationale kinderontvoering
 - 2.1. Het Schengeninformatiesysteem
 - 2.2. (Digitalisering) toestemmingsformulier Reizen met Minderjarigen
3. Bijzondere leerstoel Internationale Kinderontvoering

1. Internationale Kinderontvoering

Internationale kinderontvoering is een ingrijpende en complexe problematiek. Om internationale kinderontvoering tegen te gaan is Nederland, sinds 1 september 1990, partij in het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV). Dit verdrag bevat afspraken over het voorkomen van internationale kinderontvoeringen door ouders en de terugkeer van kinderen die ten onrechte weggehaald worden uit of vastgehouden worden in een land. Het verdrag geldt tussen deelnemende landen¹ en stelt dat de rechter in het land van herkomst bevoegd is om te beslissen over gezagskwesties. De Nederlandse Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca IKA)² geeft uitvoering aan het Haags Kinderontvoeringsverdrag.

Het HKOV gaat uit van internationale kinderontvoering als een kind jonger dan 16 jaar wordt meegenomen naar het buitenland zonder toestemming van de andere ouder met gezag en/of de voogd. In de afgelopen 3 jaar hebben de meeste kinderonvoeringen plaatsgevonden naar het Verenigd Koninkrijk, Polen en Turkije.

De impact op kinderen, ouders en hun omgeving is groot. Daarom streef ik ernaar, waar mogelijk, kinderontvoering te voorkomen en ouders en kinderen zo goed mogelijk te ondersteunen. Dat doe ik onder andere samen met de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden (Ca IKA), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), het Centrum Internationale Kinderontvoering (Centrum IKO) en Buitenlandse Zaken (BZ).

Bijgevoegd treft u een bijlage aan met daarin een korte toelichting op dit onderwerp, verschillende betrokken partijen en hoe zij zich tot elkaar verhouden.

¹ <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=24>

² <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie/organogram/directoraat-generaal-straffen-en-beschermen/centrale-autoriteit-internationale-kinderaangelegenheden>

1.1. Overzicht inspanningen internationale kinderontvoering

Tijdens het eerdergenoemde commissiedebat personen- en familierecht is toegezegd om samen met de minister van Buitenlandse Zaken te onderzoeken of het mogelijk is uw Kamer een geanonimiseerd overzicht te verstrekken van inspanningen inzake internationale kinderontvoeringen en daarbij ook de voortgang van de motie-Van Nispen c.s. te betrekken.³ In de eerder genoemde bijlage bij deze brief treft u een overzicht aan van de verschillende inspanningen die in 2023 zijn geleverd door het Centrum IKO, Ca IKA en BZ . Uit dit overzicht blijkt dat:

- Het Centrum IKO betrokken was bij 175 kinderontvoeringen (260 kinderen), waarvan 124 zaken bij verdragslanden en 51 zaken bij niet verdragslanden.
- De Ca IKA betrokken was bij 83 kinderontvoeringen (122 kinderen), waarvan 75 zaken bij verdragslanden en 8 zaken bij niet verdragslanden.
- BZ betrokken was bij 89 zaken in 44 landen, waarvan 16 verdragslanden en 28 niet-verdragslanden.

Uit de cijfers blijkt dat er verschillen zitten tussen de aantallen zaken en kinderen die bij het Centrum IKO, Ca IKA en Buitenlandse Zaken bekend zijn. Oorzaak daarvan is dat de rol van elk van de organisaties verschilt: een ouder kan melding doen van een internationale kinderontvoering bij het Centrum IKO of bij Ca IKA, maar zich niet wenden tot de andere organisatie.

Daarnaast telt het Centrum IKO adviesvragen over internationale kinderontvoeringen die dat jaar zijn binnengekomen. De ontvoeringszaken van het Centrum IKO worden geregistreerd op het moment dat de ouder zich bij het Centrum IKO meldt. Dat kan ook langere tijd na de ontvoering zijn en ook als de zaak al in behandeling is bij de Ca IKA. Eveneens kunnen ouders na een melding bij het Centrum IKO inmiddels zelf tot een oplossing zijn gekomen en zich vervolgens niet meer wenden tot de Centrale autoriteit met een verzoek. De Ca IKA telt per jaar alle internationale kinderontvoeringszaken die binnen zijn gekomen. De cijfers van BZ zijn gebaseerd op zaken die in ieder geval in 2023 zijn behandeld. Dit kunnen dus ook zaken uit eerdere jaren zijn geweest die in 2023 nog open waren of zijn afgesloten.

Tot slot vervult de RvdK een belangrijke rol bij internationale kinderontvoeringen. Zo was de RvdK in 2023 betrokken bij alle ongeveer 60 IKO zittingen. Tijdens een zitting adviseert de RvdK de rechter bij zittingen van de Rechtbank Den Haag en biedt begeleide omgang aan wanneer ouders dit niet zelf kunnen regelen. Bij de terugkeer van een ontvoerd kind, dat langere tijd geen contact heeft gehad met de ouder in Nederland, faciliteert de RvdK een zogeheten 'softlanding'. Hierbij organiseert de RvdK opvang, risicotaxatie, een veiligheidsplan en ambulante hulp. Deze ondersteuning vindt plaats in opdracht van de Centrale Autoriteit (Ca IKA) of de Officier van Justitie en kan zowel in een vrijwillig als verplicht kader worden uitgevoerd. Daarnaast vervult de RvdK een rol bij de verplichte terugleiding van kinderen op verzoek van de rechter.

1.2 Vervolg internationale kinderontvoering

Uw Kamer heeft in het commissiedebat personen- en familierecht verzocht de Tweede Kamer te informeren over hoeveel aangiftes tegen kinderontvoering worden onderzocht en vervolgd, en in hoeveel gevallen daarvan een straf ten uitvoer wordt gelegd.

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr. 61

De strafbaarstelling van internationale kinderontvoering is in Nederland geregeld in artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt het opzettelijk onttrekken van een minderjarige aan het gezag van een ouder, voogd of een bevoegde instantie strafbaar. Dit geldt zowel voor ontvoeringen binnen Nederland als grensoverschrijdende ontvoeringen. Uit navraag bij het Openbaar Ministerie (OM) is gebleken dat het aantal internationale kinderontvoeringen niet apart door het OM wordt geregistreerd. Om te kunnen differentiëren binnen artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht, zouden technische aanpassingen nodig zijn in het registratiesysteem. Ook de Raad voor de Rechtspraak kan geen verdere duiding geven over het aantal opgelegde straffen in het kader van internationale kinderontvoering. De Raad voor de Rechtspraak houdt de registratie van deze niet apart bij en geeft daarbij aan dat zij geen grondslag heeft om de persoonsgegevens uit de civiele kinderontvoeringszaak te matchen met de registratie van strafzaken.

Hierdoor kan geen uitsluitsel worden gegeven over het aantal zaken waarin internationale kinderontvoering onderzocht en vervolgd wordt, en in hoeveel gevallen daarvan een straf ten uitvoer wordt gelegd.

1.3. Verkenning strafbaarstelling voorbereidingshandelingen

In de kamerbrief van 11 december 2023 is uw Kamer geïnformeerd dat een verhoging van de strafmaat weinig effect zou bereiken in het verminderen van het aantal kinderontvoeringen⁴. In het commissiedebat van 3 april 2024 is door het lid Vondeling (PVV) gevraagd naar de mogelijkheid om voorbereidingshandelingen voor internationale kinderontvoering bij kinderen boven de 12 jaar strafbaar te stellen. Na analyse van de huidige wetgeving en toepassing hiervan, zie ik geen toegevoegde waarde in het uitbreiden van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen bij ontvoering van kinderen boven de 12 jaar. Mijn overwegingen licht ik hieronder toe.

Vorbereidingshandelingen zijn in Nederland strafbaar indien het betreffende misdrijf een maximale strafmaat van acht jaar of meer kent. Internationale kinderontvoering, geregeld in artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht, kent een maximale straf van zes jaar. Voor kinderen jonger dan 12 jaar of in geval van verzwarende omstandigheden, zoals het gebruik van geweld of bedreiging, ligt de strafmaat hoger en zijn voorbereidingshandelingen reeds strafbaar.

Uit informatie van de Ca IKA, het Centrum IKO en het Openbaar Ministerie blijkt dat in de meeste gevallen van internationale kinderontvoering reeds sprake is van verzwarende omstandigheden. Hierdoor zijn voorbereidingshandelingen in de praktijk vaak al strafbaar. Het aantal zaken waarbij kinderen boven de 12 jaar betrokken zijn zonder deze verzwarende omstandigheden is bovendien gering.

Ik ben verder van mening dat een hogere strafmaat geen afschrikkend effect zal hebben. Internationale kinderontvoering vindt vaak plaats in de context van relationele conflicten tussen ouders. Versterkte juridische bemoeienis kan dergelijke conflicten verergeren en is schadelijk voor de relatie tussen ouder en kind. Dit strookt niet met het belang van het kind, dat recht heeft op een goede relatie met beide ouders.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 33 836, nr. 88.

Samenvattend concludeer ik dat een wetswijziging om voorbereidingshandelingen bij ontvoering van kinderen boven de 12 jaar strafbaar te stellen niet noodzakelijk is. De huidige wetgeving biedt reeds voldoende bescherming.

2. Maatregelen ter preventie van internationale kinderontvoering

2.1. Het Schengeninformatiesysteem

Het OM heeft sinds 8 maart 2023 de mogelijkheid om, in het geval van sterke aanwijzingen van een (dreigende) internationale kinderontvoering, een kind preventief te signaleren in 31 landen die gebruik maken van het Schengeninformatiesysteem (SIS). Onder leiding van het Landelijk Parket is er een werkgroep 'preventieve signalering' gevormd om dit systeem vorm te geven.

In het SIS kunnen preventieve signaleringen worden opgenomen van kinderen waarvan het gevaar bestaat dat zij worden ontvoerd of onttrokken aan het gezag, inclusief informatie die nodig is om hen te lokaliseren en te beschermen. Nationale autoriteiten, zoals politie en grensbewaking, hebben real-time toegang tot deze signaleringen en kunnen grensoverschrijdend handelen. Via de SIRENE-bureaus wordt aanvullende informatie uitgewisseld en gecoördineerd, waardoor snelle en effectieve actie mogelijk is. Het SIS versterkt hiermee de gezamenlijke Europese inspanningen om kinderen in gevaarlijke situaties snel op te sporen en hun welzijn te waarborgen. In 2024 zijn er, op basis van een Nederlandse preventieve signalering, 9 minderjarigen in een ander land dan Nederland tegengehouden aan de grens bij uitreis van de Schengenzone op basis van een Nederlandse preventieve signalering.

2.2. (Digitalisering) toestemmingsformulier Reizen met Minderjarigen

Ouders, verzorgers of personen met gezag over het kind zijn verplicht om toestemming te geven voor een reis naar het buitenland. Het toestemmingsformulier Reizen met Minderjarigen is daarbij een hulpmiddel.

In de Kamerbrief van 16 december 2022⁵ zijn enkele toezeggingen gedaan rondom het verbeteren van het dienstverleningsproces voor ouders, verzorgers of personen met gezag, die zien op dit formulier:

- het verbeteren van de fraudebestendigheid van het toestemmingsformulier reizen met minderjarigen.
- het verbeteren van de communicatie over het toestemmingsformulier door Rijksoverheid, gemeenten, Centrum IKO, Ca IKA en andere betrokkenen. Hierbij wordt ook duidelijk gemaakt welke aanvullende documenten in welke situatie nodig zijn om te kunnen reizen.
- de controle op het toestemmingsformulier te intensiveren.
- te verkennen hoe de controle op internationale kinderontvoering bij reizen vanuit Nederland naar andere Schengenlanden kan worden geïntensiveerd.

In de Kamerbrief van 11 december 2023⁶ bent u geïnformeerd over een nieuwe versie van het toestemmingsformulier dat eind 2023 is gepubliceerd. Eveneens is het afgelopen jaar het toestemmingsformulier onder de aandacht gebracht van

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 33 836, nr. 78.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 33 836, nr. 88.

een breder publiek. Dit heeft onder andere geresulteerd in een verdubbeling van het aantal vragen bij het Centrum IKO over het reizen met minderjarigen.

Om het gebruiksgemak van het formulier voor zowel de professionele gebruikers als de ouders/gezagsdragers te verhogen, wordt gewerkt aan de digitalisering van het dienstverleningsproces rond het toestemmingsformulier Reizen met Minderjarigen. Het digitaliseren moet eveneens zorgen voor het versterken van de fraudebestendigheid en het vereenvoudigen en intensiveren van het controleren van het formulier. Samen met de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Ca IKA en het Centrum IKO is een plan van aanpak opgesteld. Het streven is het digitale toestemmingsformulier eind 2025 beschikbaar te hebben conform toezegging aan uw Kamer.

3. Bijzondere leerstoel Internationale Kinderontvoering

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over het voornemen om een bijzondere leerstoel Internationale Kinderontvoering in te richten. Inmiddels is in goed overleg besloten om met de Universiteit Leiden een formele procedure op te starten.

- De IKO-leerstoel wordt ingebed binnen de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht van de Juridische Faculteit van de Universiteit Leiden. Deze afdeling doet onderzoek naar internationale kinderrechten, jeugdrecht en gezondheidsrecht en heeft ruime ervaring met zowel klassiek-juridisch nationaal en internationaal onderzoek als met multidisciplinair (empirisch) onderzoek;
- Deze wetenschappelijke omgeving biedt de leerstoelhouder een solide basis en kansen voor het genereren van subsidies voor wetenschappelijk onderzoek, waaronder promotieonderzoek;
- Voor de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht geldt dat het thema internationale kinderonvoering zowel in de master Jeugdrecht als in de advanced master International Children's Rights deel uitmaakt van het curriculum.

De procedure voor het inrichten van de leerstoel en het aantrekken van de leerstoelhouder zal naar verwachting in de eerste helft van 2025 worden afgerond. Het doel van de bijzondere leerstoel is het bevorderen van de wetenschappelijke fundering van de beleidsmatige aanpak van internationale kinderonvoering en het bijdragen aan het handelingsperspectief van de professionals in de uitvoering. In het onderzoeksprogramma van de bijzondere leerstoel zal het welzijn van het kind bij de aanpak van internationale kinderonvoering centraal staan. De toekomstige leerstoelhouder van de Universiteit Leiden zal nauw samenwerken met het Centrum IKO, de Ca IKA en de RvdK. Tevens is het voornemen dat de leerstoelhouder onder meer bij andere betrokken universiteiten zoals in Tilburg en Amsterdam gastcolleges kan verzorgen.

Tot slot

Samen met alle betrokken partijen zet ik mij volledig in om internationale kinderontvoering tegen te gaan en kinderen zo snel mogelijk terug te brengen naar het land waar ze thuis horen. Hoewel de aanpak in Nederland internationaal als toonaangevend wordt beschouwd, blijft het voorkomen van kinderontvoering een kwestie die onze voortdurende aandacht vraagt. Het uiteengaan van ouders mag nooit leiden tot de ontvoering van een kind naar het buitenland. Elk kind heeft immers het recht om een band te behouden met beide ouders. Nederland blijft zich onverminderd inzetten om dit recht te beschermen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken