



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Advies

inzake

het Ontwerp van Rijkswet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Paspoortwet ter invoering van een reisverbod als bijkomende straf

1. Inleiding

Bij brief van 25 juni 2007 (kenmerk 5481433/07/06) heeft de staatssecretaris van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna te noemen: de NVvR) advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Paspoortwet ter invoering van een reisverbod als bijkomende straf. Het onderhavige advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Korte inhoud van het concept-wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel strekt er toe een reisverbod op te nemen als nieuwe bijkomende straf in het Wetboek van Strafrecht. Een reisverbod kan als bijkomende straf worden opgelegd indien sprake is van een veroordeling wegens een misdrijf met een grensoverschrijdend karakter. Om het reisverbod effectief te kunnen handhaven is aanpassing van de Paspoortwet noodzakelijk. In de Paspoortwet zal worden bepaald dat de paspoortautoriteit bij oplegging van een reisverbod verplicht is een paspoort vervallen te verklaren, de aanvraag voor een nieuw paspoort te weigeren of een document te verstrekken dat beperkt is in territoriale geldigheid. Verder wordt voorgesteld een nieuw artikel 570c Wetboek van Strafvordering toe te voegen, waarmee onderbreking van de tenuitvoerlegging mogelijk wordt van een opgelegd reisverbod.

3. Commentaar

3.1 Algemene opmerkingen

Naar aanleiding van een motie van 7 april 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 28192, nr. 32) is bij brief van 8 november 2004 (Kamerstukken II, 2004/05, 28192, nr. 35) de Tweede Kamer door de ministers van Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over de mogelijkheden tot het beperken van de bewegingsvrijheid van drugskoeriers in het kader van de Paspoortwet. Aan de Tweede Kamer is toen medegedeeld dat het in de bedoeling lag, een



reisverbod als bijkomende straf op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, ondersteund door een aanpassing van de Paspoortwet.

Nadat eerst gebruik werd gemaakt van een zwarte lijst met drugskoeriers, wordt sinds enkele jaren op Bonaire, Curaçao en Sint Maarten gebruik gemaakt van de mogelijkheid een reisverbod voor bepaalde tijd op te leggen aan drugskoeriers met een Nederlands paspoort die in het Koninkrijk wonen. Hierbij wordt hun paspoort ingenomen. De effectiviteit van dit reisverbod wordt echter verminderd doordat - tot heden - nog geen aanpassing van de Paspoortwet heeft plaatsgevonden, zodat in vele gevallen in Nederland op aanvraag een nieuw paspoort wordt verstrekt. Dat thans wordt voorgesteld een reisverbod als bijkomende straf op te nemen in het Wetboek van Strafrecht en de Paspoortwet te wijzigen, is op zichzelf een positieve bijdrage aan de bestrijding van drugstransporten en sluit aan bij de al op de Nederlandse Antillen ingezette ontwikkelingen inzake het reisverbod.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft zich echter niet beperkt tot het opnemen van een reisverbod als bijkomende straf voor Nederlandse veroordeelde drugsmokkelaars, maar is verruimd met gebruikmaking van het argument *“Het ligt voor de hand dat het, gelet op de toenemende mobiliteit en criminaliteit met een grensoverschrijdend karakter, gewenst is om de mogelijkheid tot beperking van de bewegingsvrijheid van verdachten en veroordeelden ruimer toepasbaar te maken”* (p. 8/9 van de concept-memorie van toelichting).

De misdrijven waarvoor een reisverbod kan worden opgelegd worden in de concept-memorie van toelichting niet limitatief opgesomd. Wel geldt dat het een misdrijf dient te betreffen met een grensoverschrijdend karakter. Op pagina 9 van de concept-memorie van toelichting valt te lezen dat hierbij kan worden gedacht aan delicten als mensenhandel of mensensmokkel. Ook worden als voorbeeld genoemd: misbruik van minderjarigen in het kader van sekstoerisme, of meereizende voetbalhooligans. De criteria waaraan moet zijn voldaan wil sprake zijn van zo'n misdrijf met een grensoverschrijdend karakter worden echter niet genoemd. Het wordt aan de rechter overgelaten om –aan de hand van de omstandigheden van het geval- te bepalen of sprake is van een misdrijf met een grensoverschrijdend karakter (p.12 van de concept-memorie van toelichting).

Het valt de NVvR op dat de stap van een reisverbod voor recidiverende drugskoeriers naar een reisverbod voor alle veroordeelden wegens een misdrijf met een grensoverschrijdend karakter wel erg rap wordt gezet. De discussie tot dusverre heeft zich beperkt tot en is kernachtig samen te vatten in de woorden “Drugssmokkel Schiphol”, die (dan ook) het opschrift vormen van de Kamerstukken 28192. De thans voorgestelde uitbreiding schiet in zijn onderbouwing en uitwerking zodanig te kort, dat tijdens de discussie binnen de NVvR twijfel is geuit over het welslagen van de voorgestelde wetswijziging. De NVvR stelt zich op het standpunt dat het wetsvoorstel in de huidige vorm onvoldoende aanknopingspunten biedt voor toepassing in concrete gevallen door de Nederlandse rechter buiten de problematiek van de bolletjesslikkers en andere drugskoeriers. Als voorbeeld van de gebrekkige onderbouwing kan genoemd worden hetgeen op pagina 14 van de concept-memorie van toelichting staat vermeld. Daar wordt aangegeven dat het reisverbod naast het algemene belang ook het eigen belang dient van de veroordeelde aan wie een reisverbod is opgelegd. De NVvR vindt deze argumentatie op basis van een bestwilcriterium niet bijzonder sterk. Wellicht dat het eigen (gezondheids)belang van veroordeelde bolletjesslikkers wordt gediend met een reisverbod, maar wat is het eigen belang van een veroordeelde sekstoerist aan wie een reisverbod is opgelegd, of het eigen belang van een veroordeelde mensensmokkelaar?

Tijdens de bespreking binnen de NVvR zijn meer vragen gerezen waarop de concept-memorie van toelichting geen antwoord geeft. Als de NVvR het juist ziet, is het kernprobleem de *inreis* van drugskoeriers, van allerlei nationaliteit, naar voornamelijk het Europese deel van het Koninkrijk. De remedie wordt gezocht in een *uitreis*verbod voor houders van een Nederlands paspoort. Dit zal blijven wringen. De Nederlandse Grondwet voorziet in de mogelijkheid dat bij formele wet het recht om het land te verlaten en daarmee het recht op een paspoort wordt beperkt. Deze beperking wordt van een wettelijke basis voorzien door wijziging van het Wetboek



van Strafrecht en de Paspoortwet. De Paspoortwet –een rijkswet die geldt voor Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen- faciliteert uitsluitend voor koninkrijksonderdanen het recht om het land te verlaten. Hoe dient te worden omgegaan met niet-koninkrijksonderdanen? Hun recht om Nederland te verlaten kan niet worden beperkt - hun daadwerkelijke vertrek zal eerder worden toegejuicht -, maar is het reisverbod voor hen wellicht bedoeld als inreisverbod? En hoe verhoudt zich een dergelijk inreisverbod met de mogelijkheid van ongewenstverklaring op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de daaruit voortvloeiende strafbaarstelling in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht? De NVvR is voorts benieuwd wat een reisverbod als nieuwe bijkomende straf precies inhoudt voor jeugdigen (de toevoeging in artikel 77h derde lid van het Wetboek van Strafrecht). Zijn hier geen problemen te verwachten als ouders willen remigreren, terwijl een minderjarig kind een reisverbod heeft? Op te merken valt dat aan minderjarigen met een eigen paspoort kennelijk niet is gedacht, nu in het nieuw voorgestelde onderdeel m van artikel 1 van de Paspoortwet niet ook wordt verwezen naar het op grond van artikel 77h van het Wetboek van Strafrecht opgelegde reisverbod.

Ook overigens worden vraagtekens gezet bij de handhaafbaarheid van het verbod. In de praktijk is toezicht alleen mogelijk bij grensoverschrijdend verkeer via luchthavens. Omdat ID-kaarten niet kunnen worden ingenomen (vanwege de legitimatieplicht) kan binnen het Schengengebied de facto vrij worden gereisd. De NVvR wijst verder op mogelijke executieproblemen. Hoe dient bijvoorbeeld te worden omgegaan met veroordeelden die beschikken over een dubbel paspoort? En wat is de consequentie indien bij een opgelegd reisverbod om een aantal met name genoemde landen te bezoeken in het paspoort abusievelijk één land te weinig is vermeld, of juist één land te veel?

Voor de rechter is vooral de vraag van belang, welke uitleg gegeven dient te worden aan een begrip als misdrijf met een “grensoverschrijdend karakter”. Kan een reisverbod ook worden opgelegd aan iemand die vanuit Nederland heeft meegewerkt aan de invoer van drugs, zonder zelf enige grens gepasseerd te zijn? Het begrip is voor velerlei uitleg vatbaar en invulling van dit criterium wordt problematisch indien het zaken betreft die andersoortig zijn dan drugsdelicten en mensenhandel en –smokkel.

Kortom, in de huidige vorm van het wetsvoorstel zijn uitvoeringsproblemen te verwachten. Naar het oordeel van de NVvR zouden deze problemen veel minder zijn indien het wetsvoorstel zich zou beperken tot het opleggen van een reisverbod aan personen die zijn veroordeeld wegens een Opiumwetdelict. Het voorgestelde verbod dient bij voorkeur niet aan te sluiten bij ieder grensoverschrijdend element in de uitvoering van een misdrijf, zoals in het concept-wetsvoorstel is voorgesteld, maar bij de uitwerking in Nederland van een van buiten komend onheil. De misdrijven waarvoor een reisverbod kan worden opgelegd, dienen in ieder geval limitatief te worden opgesomd en, zoals gezegd, zich bij voorkeur vooralsnog te beperken tot Opiumwetdelicten.

Afgezien van het voorgaande, rijst de vraag of de voorgestelde regeling bestand zal zijn tegen de veranderingen in het Koninkrijksverband, zoals deze zich lijken af te tekenen. Hoe houdbaar is een reisverbod tussen Koninkrijksdelen die de status van Nederlandse gemeente hebben?

3.2 Opmerkingen bij de memorie van toelichting

In de concept-memorie van toelichting wordt op pagina 6 gesproken over een wijziging van de Paspoortwet die het mogelijk moet maken het paspoort *in te trekken* of de aanvraag voor een nieuw paspoort te weigeren dan wel een document te verstrekken dat beperkt is in territoriale geldigheid. Het gebruik van de term intrekken werkt verwarrend, nu de Paspoortwet gebruik maakt van de terminologie vervallenverklaring van een paspoort.

Op pagina 11 van de concept-memorie van toelichting wordt aangegeven dat het reisverbod primair een speciaal preventief karakter heeft en niet gericht is op leedtoevoeging. Gelet op dit



speciaal preventieve doel dat wordt nagestreefd is gekozen voor een reisverbod in de vorm van een bijkomende straf. Dit bevreemdt de NVvR. Als sanctie op een misdrijf beogen hoofdstraffen en bijkomende straffen leed toe te voegen. Indien niet bedoeld is leed toe te voegen aan de persoon in kwestie, zou het naar het oordeel van de NVvR logischer zijn om het reisverbod als maatregel op te leggen in plaats van als bijkomende straf.

3.3 Artikelsgewijs commentaar

3.3.1 Voorgesteld artikel 32 Wetboek van Strafrecht

Het voorgestelde artikel 32, eerste lid bepaalt dat met het oog op voorkoming van herhaling een reisverbod kan worden uitgesproken bij veroordeling wegens enig misdrijf met een grensoverschrijdend karakter.

De NVvR heeft in paragraaf 3.1 laten weten voorstander te zijn van de koppeling van een reisverbod aan bepaalde genoemde delicten en dit vooralsnog te willen beperken tot Opiumwetdelicten. De NVvR stelt daarom voor in de Opiumwet op te nemen voor welke specifieke delicten zo'n reisverbod zou kunnen worden opgelegd en de zinsnede "enig misdrijf met een grensoverschrijdend karakter" te wijzigen in Opiumwetdelicten met een grensoverschrijdend karakter. In een later stadium zouden dan mogelijk andere bepaald genoemde delicten hier opgenomen kunnen worden.

Verder is het de NVvR niet geheel duidelijk wat de meerwaarde is van de zinsnede "*met het oog op voorkoming van herhaling*". Welke herhaling wordt precies bedoeld: herhaling van een soortgelijk delict ?

Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat een reisverbod het tijdstip vermeldt waarop het verbod ingaat, de duur en de landen waarvoor het verbod geldt. Uit pagina 21 van de concept-memorie van toelichting blijkt dat dit een concrete datum kan zijn, maar dat het ook mogelijk is om het reisverbod te laten ingaan op het moment van invrijheidsstelling. Gelet op deze toelichting acht de NVvR de wettekst niet duidelijk. Daarbij kan worden opgemerkt, dat het noemen van een bepaalde datum niet voor de hand ligt. Dit kan leiden tot strategisch gedrag: het instellen van hoger beroep, waardoor het reisverbod vooralsnog niet van kracht wordt, gevolgd door het intrekken van dat rechtsmiddel daags vóór de behandeling van de zaak in hoger beroep. De oorspronkelijk genoemde datum wordt dan alsnog bepalend voor het einde van de verbodsperiode. Ook het vermelden van "de landen waarvoor het verbod geldt" is naar het oordeel van de NVvR niet onproblematisch. Uiteraard komt het land van waaruit men vertrekt met de drugs in aanmerking, maar mag ook (lukraak/op grond van ervaringsregels) een aantal andere zgn. "narcostaten" worden genoemd?

3.3.2 Voorgesteld artikel 1 Paspoortwet

Op pagina 23 van de concept-memorie van toelichting wordt aangegeven dat een definitie van het begrip reisverbod wenselijk is. Daartoe is artikel 1 van de Paspoortwet uitgebreid met een nieuw onderdeel m. In de omschrijving van het reisverbod wordt verwezen naar artikel 9, eerste lid, onderdeel b, onder 4^o van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel geeft echter geen definitie van het begrip reisverbod, hetgeen volgens de NVvR wel wenselijk is. Nu blijkens de concept-memorie van toelichting het recht om het land te verlaten wordt beperkt (zie bijvoorbeeld p.11), is vermoedelijk bedoeld een uitreisverbod en niet een inreisverbod. Aan Nederlanders kan immers niet verboden worden om Nederland in te komen. Om begripsverwarring te voorkomen pleit de NVvR voor een duidelijke definitie van het begrip reisverbod of het vervangen van het woord reisverbod door uitreisverbod. Opgemerkt kan nog worden dat bij deze redactie van artikel 1, onderdeel m van de Paspoortwet het op grond van artikel 77h, derde lid, onderdeel b sub c aan een minderjarige opgelegde reisverbod buiten schot blijft.



3.3.3 Voorgesteld artikel 25 Paspoortwet

Het voorgestelde artikel 25, tweede lid Paspoortwet bepaalt dat de autoriteit onze Minister, onderscheidenlijk de Gouverneur, onverwijld kennis geeft van de onderbreking van de tenuitvoerlegging van het reisverbod. Dit lijkt niet correct, nu het de Minister is die de onderbreking toestaat. Vervolgens geeft de minister, onderscheidenlijk de Gouverneur de autoriteit kennis van deze onderbreking van de tenuitvoerlegging van het reisverbod zodat zij het register kunnen muteren.

3.3.4 Strafbepaling

Als een reisverbod niet wordt nageleefd, kan volgens de concept-memorie van toelichting (p.11) op grond van artikel 195 van het Wetboek van Strafrecht een gevangenisstraf of een geldboete worden opgelegd. De NVvR stelt voor een aparte strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht op te nemen waaruit blijkt dat iemand die een reisverbod opgelegd heeft gekregen, bij niet-naleving van dit reisverbod een strafbaar feit pleegt. Artikel 195 Sr. lijkt tekort te schieten omdat het reisverbod niet wordt uitgewerkt in de vorm van ontzegging van een recht.

4. Conclusie

Het concept-wetsvoorstel roept in zijn huidige vorm nogal wat vragen op omtrent definities, werkingssfeer en praktische uitvoerbaarheid. De concept-toelichting biedt onvoldoende aanknopingspunten voor toepassing van het verbod door de Nederlandse rechter in andere gevallen dan waarvoor het oorspronkelijk was bedoeld: een reisverbod voor recidiverende drugskoeriers. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging, het wetsvoorstel in deze zin aan te passen en, in ieder geval, toe te lichten met het oog op de in dit advies aangegeven vraagpunten.

Den Haag, 29 augustus 2007

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie

F.F. Langemeijer
Voorzitter



BIJLAGE

Opmerkingen van redactionele of technische aard:

- Op pagina 9 van de concept-memorie wordt gesproken over het voorkomen van grootschalige recidive. De NVvR gaat er vanuit dat bedoeld is effectief te kunnen optreden tegen grootschalige drugshandel en recidive van drugskoeriers. Of is bedoeld een beperking te kunnen stellen aan grootschalige drugshandel waarin iemand recidiveert?;
- Artikel 570c, derde lid Sv. bepaalt dat de minister van Justitie aan de onderbreking van de tenuitvoerlegging van het reisverbod bijzondere voorwaarden kan verbinden. De NVvR meent dat het woord bijzonder weggelaten kan worden omdat er in dit kader geen sprake is van algemene voorwaarden;
- In artikel 25, vijfde lid Paspoortwet ontbreekt naar het oordeel van de NVvR de zinsnede die wel is opgenomen in het tweede lid: “onderscheidenlijk de Gouverneur”;
- Het lijkt de NVvR aangewezen om te bepalen dat het reisverbod niet loopt gedurende de periode dat de veroordeelde rechtens van zijn vrijheid is beroofd. Dit om te voorkomen dat het reisverbod al voorbij is tegen de tijd dat de veroordeelde weer op vrije voeten komt.

