

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2008

Tijdens het debat met de minister van Justitie op 24 april 2008 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 81, blz. 5746–5763) over een Braziliaanse strafzaak tegen twee Nederlanders (T. en K.) die in Brazilië inmiddels onherroepelijk veroordeeld zijn voor verschillende strafbare feiten verband houdend met de productie en verspreiding van pornografisch materiaal van kinderen, is ook de verstrekking van reisdocumenten aan hen door het ministerie van Buitenlandse Zaken in februari 2004 aan de orde gekomen. In de aangehouden motie Arib c.s.¹ geven de betrokken Kamerleden aan van mening te zijn dat nog onvoldoende duidelijk is geworden wat de achtergronden zijn van fouten die zijn gemaakt bij de verstrekking van reisdocumenten aan T. en K. en of er sprake kan zijn van strafbare feiten. In de motie wordt de regering verzocht om een grondig en onafhankelijk onderzoek naar degenen die deel uitmaakten van de keten van verantwoordelijken voor het verstrekken van de genoemde reisdocumenten. In verband hiermee heb ik uw Kamer bij brief van 9 mei 2008² op de hoogte gesteld van mijn besluit op korte termijn een diepgaand nader onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond de paspoortverstrekking. Het externe onderzoek, onder leiding van de voormalige korpschef van het KLPD, de heer P. J. Van Zunderd, heeft geresulteerd in een rapport dat uw Kamer ter vertrouwelijke informatie³ wordt aangeboden en waarvan ik bij deze brief een samenvatting voeg.⁴ Ik ben de heer Van Zunderd erkentelijk voor zijn inspanningen die naar mijn inzicht hebben geleid tot een gedegen rapport.

Achtergrond

De onderhavige brief vormt een aanvulling op hetgeen op 1 november 2004 tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken over deze kwestie is gewisseld, evenals op hetgeen hierover vervolgens schriftelijk is bericht aan uw Kamer, mede naar aanleiding van kamervragen. Ik wijs hierbij op de brief van mijn voorganger, mede namens de minister van Justitie, van 25 oktober 2004 in antwoord op de vragen van 7 september 2004 van de leden Arib, Koenders en Tjon-A-Ten,

¹ TK, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 140.

² TK, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 151.

³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, **alleen voor de leden**, bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Van Bommel, Herben, Griffith en Karimi en Vos¹ en in 2005 de vragen van de leden Karimi en Vos², respectievelijk van de leden Karimi en Vos³ alsmede op de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 5 juli 2005⁴. Voorts refereer ik aan de brief van de minister van Justitie, mede namens mij, van 24 april 2008⁵, naar aanleiding van de vragen van 14 april 2008 van de leden Teeven, Ten Broeke en Arib⁶, de vragen van 15 april jongstleden van de leden Gerkens en Van Velzen⁷, respectievelijk van de leden Teeven en Ten Broeke⁸.

Met de huidige brief wordt beoogd in te gaan op de belangrijkste conclusies in het rapport van de heer Van Zunderd, waarmee de kwestie in breder perspectief wordt gezien. In deze brief wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de:

- a. opzet van het onderzoek door de heer Van Zunderd;
- b. rol van het departement van Buitenlandse Zaken in de periode tot de kwestie in de openbaarheid komt;
- c. woordvoering;
- d. rol van het consulaat-generaal te Rio de Janeiro (hierna: het CG);
- e. behandeling door de Braziliaanse autoriteiten;
- f. toepassing van de Paspoortwet.

De brief gaat vervolgens in op de:

- g. ondernomen en te ondernemen acties;
- h. conclusies.

a. opzet van het onderzoek

In het kader van het onderzoek onder leiding van de heer Van Zunderd is uitgebreid dossieronderzoek verricht en zijn interviews gehouden met twintig, in een aantal gevallen voormalige, medewerkers van Buitenlandse Zaken die destijds bij de zaak betrokken zijn geweest.

b. rol van het departement van Buitenlandse Zaken in de periode tot de kwestie in de openbaarheid komt (september 2002–eind augustus 2004)

De conclusie moet worden getrokken dat het departement deze consulaire zaak destijds te versnipperd, op te laag niveau en met onvoldoende oog voor de ernst van de situatie heeft behandeld. Wel is de verstrekking van de noodpaspoorten aan T. en K. conform de Nederlandse Paspoortwet geschied.

Zoals reeds aan uw Kamer werd aangegeven bij brief van 25 oktober 2004, heeft het departement machtiging verstrekt aan het CG te Rio de Janeiro voor afgifte van noodpaspoorten aan T. en K. Uit het onderzoek is gebleken dat de twee betrokken afdelingen van het departement, verantwoordelijk voor respectievelijk gedetineerdenbegeleiding en reisdocumentverstrekking, de besluitvorming onderling onvoldoende hebben afgestemd. De aanvankelijke weigering van reisdocumenten, afkomstig van de afdeling verantwoordelijk voor gedetineerdenbegeleiding, werd primair ingegeven door het vluchtgevaar. Bij de uiteindelijke machtiging tot afgifte door de afdeling verantwoordelijk voor reisdocumentverstrekking is bepalend geweest dat de Paspoortwet geen mogelijkheid biedt in een dergelijke situatie een reisdocument te weigeren.

Voorts komt uit het rapport naar voren dat de uiteindelijke besluitvorming rond de verstrekking van noodpaspoorten aan twee in verband met kinderpornografie in eerste aanleg veroordeelde Nederlanders heeft plaatsgehad alsof het een routinematige kwestie betrof. Ik deel het oordeel van de heer Van Zunderd dat de sensitiviteit van deze zaak, die

¹ TK, 2004–2005, aanhangsel, nrs. 236, 237, 238, 239 en 240.

² TK, 2005–2006, aanhangsel, nr. 258.

³ TK, 2005–2006, aanhangsel, nr. 645.

⁴ TK, 2004–2005, 29 800 V, nr. 121.

⁵ TK, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 139.

⁶ TK, 2007–2008, aanhangsel, nr. 2228.

⁷ TK, 2007–2008, aanhangsel, nr. 2229.

⁸ TK, 2007–2008, aanhangsel, nr. 2230.

mede samenhangt met de aard van het misdrijf, besluitvorming op hoger ambtelijk en wellicht zelfs politiek niveau zou hebben vereist. Dit betekent dat de betrokken afdelingen de kwestie op een hoger niveau aan de orde hadden moeten stellen. De informatie die binnen de directie op de verschillende niveaus beschikbaar was gedurende de lange aanloopfase van deze kwestie (september 2002–februari 2004) gaf hiertoe naar mijn mening voldoende aanleiding.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het CG het departement nog op de dag van verzending schriftelijk heeft geïnformeerd omtrent de inhoud van de met ambassade Brasilia afgestemde zogenaamde garantiebrief d.d. 28 augustus 2003, waarin het CG onder meer aangaf dat de advocaten van T. en K. er voor zouden zorgen dat zij het land niet voor de afloop van het proces zouden verlaten. Hierbij teken ik aan dat het de voorkeur zou hebben verdiend eerst met het departement ruggespraak te plegen over de brief. Er is door het departement in die fase echter in het geheel niet gereageerd op de berichtgeving door de post naar aanleiding van de verzonden brief. Toen de brief een jaar later weer aan het licht kwam, vlak voor de uitzending van het actualiteitenprogramma Zembla op 2 september 2004, heeft het departement deze vrijwel meteen ten onrechte bestempeld als «garantiebrief.» Naar nu blijkt, is toen te snel de conclusie getrokken, verwoord in voornoemde brief aan uw Kamer d.d. 25 oktober 2004, dat: «deze [brief] wel als zodanig door de Braziliaanse autoriteiten is opgevat.» Deze onzuivere kwalificatie heeft de woordvoering door het departement ingrijpend beïnvloed en daarmee het verdere verloop van de zaak. Uit het onderzoek van de heer Van Zunderd (zie onder d.) blijkt dat deze brief niet is opgevat als garantie dat T. en K. het land niet zouden verlaten.

Overigens is de gedetineerdenbegeleiding vanuit het departement als zodanig op zorgvuldige en zakelijke wijze verlopen. Het departement plaatste wel terechte vraagtekens bij de intensiteit waarmee het CG bij T. en K. betrokken was, maar daarop is het CG niet expliciet aangesproken.

c. woordvoering

De woordvoering door het departement was gebaseerd op de al eerder getrokken, naar blijkt onjuiste, conclusie dat het CG een verklaring had afgegeven waarin het garandeerde dat T. en K. het land niet zouden verlaten. Deze onjuiste conclusie was wederom gebaseerd op de foutieve veronderstelling op het departement dat de Braziliaanse rechters de verklaring als garantie hadden opgevat. Bovendien trok het departement de onjuiste conclusie dat de noodpaspoorten ten onrechte waren afgegeven, gegeven de vermeende garantieverklaring.

Uit het rapport blijkt, dat op het departement, onder druk van de publieke verontwaardiging in Nederland over het feit dat twee in Brazilië voor kinderporno veroordeelde Nederlanders de wijk hadden genomen naar Nederland, het meteen van groot belang werd geacht een duidelijke en stevige reactie te geven. Hierdoor zijn te snel conclusies getrokken die naar later blijkt op onjuiste informatie waren gebaseerd. Het departement had zich meer tijd moeten gunnen voor een degelijk feitenonderzoek alvorens met een inhoudelijke reactie aan de media te komen.

Mede door de woordvoering en de manier waarop deze tijdens de Zembla-uitzending van 2 september 2004 werd weergegeven, ontstond in Nederland een eenzijdig beeld als zou Buitenlandse Zaken erop uit zijn geweest twee in Brazilië voor kinderporno veroordeelde Nederlanders hun terechte straf te laten ontlopen. Voor nuancering van dit beeld was geen ruimte.

d. rol van het consulaat-generaal te Rio de Janeiro

Zoals het rapport vaststelt, heeft het CG de zaak T. en K. in formele zin conform de Nederlandse regelgeving en procedures behandeld. Een belangrijke vaststelling is daarbij dat het CG de Braziliaanse justitiële autoriteiten in juridische noch feitelijke zin een garantie heeft gegeven dat T. en K. Brazilië niet zouden verlaten hangende het hoger beroep. Aangezien het CG ten enenmale niet over de machtsmiddelen beschikte om een mogelijk vertrek te verhinderen, had de brief d.d. 28 augustus 2003, waarbij het CG in dit verband verwees naar de advocaten van T. en K., in redelijkheid ook niet als zodanig kunnen worden opgevat. Uit de dossiers is bovendien gebleken dat noch de officier van justitie, noch de behandelende rechters in Brazilië de brief als garantie van de kant van het CG hebben opgevat. Eén en ander laat onverlet dat het onverstandig was een brief in deze bewoordingen te verzenden. Het CG had naar mijn mening meer afstand tot de kwestie moeten bewaren.

Van belang is tevens de vaststelling in het rapport dat de uitreiking van noodpaspoorten aan T. en K. op 19 februari 2004, althans voor wat betreft de Nederlandse Paspoortwet, op juiste gronden is geschied en bovendien op basis van een schriftelijke machtiging door het departement. De Paspoortwet kent in dit verband slechts als weigeringsgrond het gegronde vermoeden van handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. De activiteiten waarvan T. en K. werden verdacht vormden geen bedreiging voor de veiligheid van Brazilië.

Tegelijkertijd is naar aanleiding van het onderzoek duidelijk geworden dat de wijze waarop het CG de kwestie heeft behandeld in drie opzichten beter had gekund. In de eerste plaats hadden de medewerkers van het CG in de relatie met T. en K. meer distantie moeten betrachten. In de tweede plaats had het CG, mede gezien de ernst van het aan de orde zijnde zedemisdrijf, alle relevante aspecten van de kwestie in onderlinge samenhang, in volle omvang en op een hoger niveau dienen voor te leggen aan het departement, zeker naar aanleiding van de uiteindelijke schriftelijke aanvraag van reisdocumenten op 13 februari 2004. Daarbij had ook de vermeende garantiebrieven van 28 augustus 2003 in herinnering dienen te worden geroepen. Ten derde stel ik vast, met de kennis van nu, dat de Braziliaanse autoriteiten gezien de aard van het misdrijf en de lopende strafzaak hadden moeten worden geïnformeerd dat paspoorten zouden worden verstrekt.

e. behandeling door de Braziliaanse autoriteiten

In zijn rapport komt de heer Van Zunderd tot een aantal conclusies waarmee hij de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken in een breder perspectief plaatst. Ik noem de belangrijkste. Het rapport stelt dat, ondanks het feit dat T. en K. verplicht waren zich elken tien dagen bij de federale politie van Rio de Janeiro te melden, niet is gebleken dat de Braziliaanse autoriteiten in de periode tussen de afgifte van de noodpaspoorten (februari 2004) en de uitzending van Zembla (begin september 2004) – toen duidelijk moet zijn geweest dat T. en K. zich mogelijk niet langer in Brazilië bevonden – navraag hebben gedaan bij de Nederlandse autoriteiten. Voorts wordt er in het rapport op gewezen dat Brazilië – evenals ieder ander land – verantwoordelijkheid draagt voor de eigen grensbewaking en bekend was met het vluchtgevaar.

f. toepassing van de Paspoortwet

Parlementaire behandeling

Ik acht het van belang in deze brief ook aandacht te besteden aan de passages in het rapport van de heer Van Zunderd met betrekking tot de wettelijke grondslag van het reisdocumentverstrekkingbeleid in vergelijkbare gevallen van dreigende onttrekking aan de rechtsmacht van een ander land. Ik verwijs ter zake naar de brieven aan uw Kamer d.d. 25 oktober 2004 en 5 juli 2005 en naar het rapport.

Uit de parlementaire stukken bij de Paspoortwet (Kamerstuk II, 1987/88, 20 393, nr. 2) blijkt dat met het aanvankelijk door de regering voorgestelde artikel 23 Paspoortwet werd beoogd een weigeringsgrond te creëren in verband met handelingen in strijd met *de openbare orde en veiligheid* van met het Koninkrijk bevriende mogendheden. De memorie van toelichting (nr. 3, blz. 86) merkt met betrekking tot dit laatste op, dat «Overwegingen van buitenlands beleid en goede buitenlandse betrekkingen vereisen dan dat een staat tracht te voorkomen dat zijn onderdanen de openbare orde (en veiligheid) van bevriende mogendheden in gevaar brengen». En verder: «Zulks kan het geval zijn wanneer de desbetreffende persoon die zich in het buitenland bevindt en dat land van de bevoegde autoriteiten niet mag verlaten, waartoe zij het Nederlandse reisdocument in beslag kunnen hebben genomen, aldaar een aanvraag indient. Het aanvragen van een ander reisdocument kan een gegrond vermoeden opleveren dat de betrokkene zich hiermee aan vervolging of nasporing zal onttrekken, hetgeen beschouwd kan worden als een handeling gericht tegen de openbare orde en veiligheid van een met het Koninkrijk bevriende mogendheid».

Naar het toenmalige oordeel van de leden van de fractie van D66 was deze weigeringsgrond echter te ruim. «Het kon naar hun oordeel niet de bedoeling zijn dat iemand een paspoort kan worden geweigerd en dergelijke ter bescherming van de openbare orde in een ander land» (voorlopig verslag, nr. 5, blz. 19). De leden van de PvdA-fractie waren «ronduit verbaasd» over artikel 23. «Zij meenden dat bevriende mogendheden voor hun eigen openbare orde en veiligheid konden zorgen via hun eigen strafrecht of vreemdelingenrecht.» (voorlopig verslag, nr. 5, blz. 17). Na de nodige discussie is in de uiteindelijke tekst van artikel 23 Paspoortwet de inbreuk op «de openbare orde» als weigeringsgrond voor reisdocumentaanvragen in het buitenland komen te vervallen. De resterende weigeringsgrond «veiligheid» is in de parlementaire stukken in verband gebracht met «staatsgevaarlijke, terroristische en andere subversieve activiteiten» (memorie van toelichting, nr. 3, blz. 86).

Wel of geen weigeringsgrond ontleend aan de Paspoortwet?

Ondanks de breed gevoelde maatschappelijke verontwaardiging over de afgifte van noodpaspoorten aan T. en K. betekent het voorgaande, in ieder geval volgens de heersende interpretatie van artikel 23 Paspoortwet, dat de Paspoortwet geen mogelijkheid biedt een reisdocument te weigeren in een situatie van dreigende onttrekking aan de openbare orde – waaronder de rechtsorde – van een met Nederland bevriende mogendheid. Dit leek in de kwestie T. en K. aan de orde te zijn. Ik deel deze interpretatie van artikel 23 Paspoortwet. Mijn ambtsvoorganger was hiervan blijkens de brief aan uw Kamer van 5 juli 2005 minder overtuigd. In deze brief zet mijn voorganger uiteen van mening te zijn dat artikel 23 Paspoortwet in een dergelijke situatie wél de mogelijkheid biedt een reisdocument te weigeren, omdat de wet naar zijn oordeel op dit punt ambigue is. Zulks omdat tijdens de parlementaire behandeling bij het schrappen van het begrip openbare orde geen relatie is gelegd met de eerder besproken casus van het zich onttrekken aan de (strafrechtelijke) vervolging, hetgeen een

handelen in strijd met de *dubbele* grond, te weten openbare orde en veiligheid, was geoordeeld. Aangezien uit de parlementaire stukken expliciet naar voren komt dat het begrip «veiligheid van een bevriende mogendheid» samenhangt met staatsgevaarlijke, terroristische en andere subversieve activiteiten, ben ik van mening dat met een beroep op dit aan de Paspoortwet ontleende criterium geen (nood)reisdocument kan worden geweigerd in een situatie zoals de onderhavige. In zoverre is de verstrekking van reisdocumenten aan T. en K. dan ook conform de Nederlandse wetgeving geschied.

Mede in verband met deze geschetste onzekerheid ben ik er voorstander van dat in de Nederlandse wetgeving, in casu de Paspoortwet, een expliciete weigeringsgrond voor onderhavige situaties wordt opgenomen. Ik acht het van belang een dergelijke betrouwbare weigeringsgrond achter de hand te hebben voor bijzondere gevallen van dreigende onttrekking aan de lokale rechtsmacht.

Dit is van belang gelet op het feit dat de wetgever niet duidelijk heeft gemaakt wat de operationele consequenties zijn van het laten vervallen van inbreuk op de openbare orde van een ander land als weigeringsgrond bij de reisdocumentverstrekking in het buitenland. Onduidelijk bleef hoe de ambassades en consulaten-generaal zonder dit belangrijke wettelijke houvast in de praktijk dienen om te gaan met het politieke dilemma dat door de regering in de memorie van antwoord bij de Paspoortwet (nr. 6, blz. 37) nog zo adequaat als volgt was verwoord:

«De Minister van Buitenlandse Zaken kan door een dergelijke aanvraag bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het desbetreffende land in een conflictsituatie gebracht worden, indien hij door verstrekking van een reisdocument de wetten van de ontvangstaat niet zou respecteren.»

Toevoeging van een expliciete weigeringsgrond aan de Paspoortwet

In verband met het voorgaande heeft minister Bot in genoemde brief aan uw Kamer van 5 juli 2005 toegezegd, dat gezien het ontbreken van een expliciete weigeringsgrond bij dreigende onttrekking aan de lokale rechtsmacht, hij zich met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal verstaan om te onderzoeken of het aanbeveling zou verdienen de Paspoortwet op dit punt te expliciteren. Dit overleg heeft ertoe geleid dat thans een wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet wordt voorbereid waarin een dergelijke weigeringsgrond aan de wet wordt toegevoegd. Ik hecht hieraan omdat aldus buiten iedere twijfel zal worden gesteld dat de verstrekking van een reisdocument kan worden geweigerd in gevallen waarin Nederlanders zich in het buitenland pogen te onttrekken aan strafvervolgning of tenuitvoerlegging van een straf wegens een ernstig misdrijf.

Weigeringsgrond in afwachting van aanpassing van artikel 23 Paspoortwet

Zoals aangegeven, kan volgens de heersende opvatting aan de huidige Paspoortwet geen weigeringsgrond worden ontleend voor de gevallen die hier aan de orde zijn. Tegelijkertijd is het van belang in bijzondere situaties – bijvoorbeeld in geval van een ernstig misdrijf – over een solide weigeringsgrond te beschikken. Naar aanleiding van de zaak T. en K. is op het departement studie verricht naar de vraag of voor onderhavige situaties buiten de Paspoortwet een weigeringsgrond bestaat. De enig denkbare grondslag hiervoor zou een beroep op het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (1963) zijn, dat consulaire ambtenaren opdraagt de wetten en regelingen van de ontvangende staat te eerbiedigen. Het is echter onzeker of de Nederlandse bestuursrechter een beroep door de Nederlandse overheid op een dergelijke tamelijk algemene volkenrechtelijke

norm zal honoreren als weigeringsgrond in het kader van de reisdocumentverstrekking. Dit mede gezien het feit dat de Nederlandse wetgever expliciet heeft besloten dat weigeren van een reisdocument niet mogelijk is in geval van handelingen die een bedreiging opleveren voor de openbare orde van een met het Koninkrijk bevriend land.

Ten aanzien van het huidige beleid in gevallen van dreigende onttrekking aan de lokale rechtsmacht van een ander land verwijs ik naar punt g. hieronder: *Ondernomen actie met betrekking tot reisdocumentverstrekking*.

g. ondernomen en te ondernemen acties

Hierboven ben ik ingegaan op de belangrijkste conclusies uit het rapport Van Zunderd. Hieruit komt mijns inziens naar voren dat de behandeling vooral te kort is geschoten als gevolg van dilemma's rond de verstrekking van reisdocumenten, gebrekkige onderlinge communicatie bij de behandeling van deze specifieke zaak, behandeling op te laag niveau en onvoldoende feitenonderzoek voordat woordvoering plaatsvond. Hierna zal ik ingaan op maatregelen die ik sindsdien heb getroffen.

Ondernomen actie met betrekking tot reisdocumentverstrekking

Zoals aangegeven, kent de Paspoortwet geen weigeringsgrond voor onderhavige situaties en is de haalbaarheid van een beroep op het Verdrag van Wenen als weigeringsgrond tamelijk onzeker. Mede om deze reden wordt in het beleid sinds de kwestie T. en K. tot verstrekking overgegaan, maar worden de lokale autoriteiten hiervan wel van tevoren op de hoogte gesteld zodat deze zelf passende maatregelen kunnen nemen. De lokale autoriteiten zijn immers verantwoordelijk voor aspecten zoals grensbewaking en de signalering van verdachten.

In het kader van het nieuwe beleid hebben de Nederlandse ambassades en consulaten-generaal een schriftelijke instructie gekregen extra aandacht te besteden aan het risico van onttrekking aan de lokale rechtsmacht.

In het interne elektronische Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ) is expliciet opgenomen dat diplomatieke posten dergelijke gevallen steeds aan het departement dienen voor te leggen. De afweging om al dan niet een reisdocument af te geven vindt plaats mede op basis van een door de post in te vullen vragenlijst. Met behulp daarvan kan het departement zich een zo volledig mogelijk beeld vormen van de situatie. Hierbij komen onder meer de volgende vragen aan de orde: van welke feiten wordt betrokkene verdacht; welke concrete (vervolg)stappen hebben de lokale autoriteiten op de vervolging ondernomen; verdenken de autoriteiten betrokkene nog steeds; heeft een zitting ten overstaan van een (straf)rechter plaatsgehad; is uitspraak gedaan en zo ja, hoe luidt deze; welke straf of maatregel is opgelegd; is hoger beroep mogelijk en zo ja, op welke termijn; is hoger beroep ingesteld en door welke partij (het O.M., betrokkene, beide); bevindt betrokkene zich momenteel in detentie; is betrokkene voorlopig in vrijheid gesteld en zo ja, onder welke voorwaarden; hebben de autoriteiten belemmeringen opgelegd ten aanzien van de bewegingsvrijheid van betrokkene; hebben de autoriteiten het paspoort van de Nederlander ingehouden dan wel op andere wijze laten blijken dat hij het land niet mag verlaten en, ten slotte, hebben de autoriteiten in enig stadium van het proces de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging van de zaak op de hoogte gesteld en zo ja, welke informatie is uitgewisseld.

Mede op basis van deze schriftelijke informatie wordt een afweging gemaakt in overleg met de diplomatieke vertegenwoordiging en in

afstemming met de departementale afdeling verantwoordelijk voor gedetineerdenbegeleiding. Sinds de zaak T. en K. is de uiteindelijke beslissing in een aantal gevoelige gevallen genomen door de verantwoordelijke directeur-generaal. In dergelijke situaties wordt ook de leiding van de diplomatieke post bij de afhandeling van de reisdocumentaanvraag betrokken. Het gaat in alle gevallen om maatwerk. Indien de rechtsgang in het betrokken land bijvoorbeeld niet voldoet aan elementaire minimumvoorwaarden, is denkbaar dat de autoriteiten niet op de hoogte worden gesteld van de voorgenomen afgifte van een reisdocument. Sinds de kwestie T. en K. heeft een dergelijke zaak zich niet voorgedaan.

Hierbij zij aangetekend dat als de lokale autoriteiten bijvoorbeeld een strafrechtelijke verdenking koesteren tegen een Nederlander, zij op basis hiervan reeds alle gelegenheid hebben in het kader van de grensbewaking de noodzakelijke maatregelen te nemen. Dergelijke maatregelen zijn uiteraard niet afhankelijk van voornoemde aankondiging door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging dat een reisdocument zal worden verstrekt.

De aanvrager van het reisdocument wordt van tevoren op de hoogte gesteld van het feit dat de lokale autoriteiten zullen worden ingelicht. Betrokkene dient zich te realiseren dat het gezien de eventuele maatregelen door de lokale autoriteiten zeer wel mogelijk is dat hij met het te verstrekken reisdocument het land niet zal kunnen verlaten of (weer) in hechtenis wordt genomen. Het is voorgekomen dat een aanvrager in verband hiermee besloot de aanvraag weer in te trekken.

Resultaat van de afweging is tot dusver dat de post een instructie ontvangt waarin toestemming wordt gegeven een reisdocument uit te reiken. Afgifte geschiedt echter pas nadat de lokale autoriteiten tijdig (minimaal tien werkdagen) en schriftelijk (door middel van een veelal persoonlijk te overhandigen en toe te lichten diplomatieke nota) zijn geïnformeerd over de voorgenomen verstrekking van een reisdocument. Deze procedure geeft de verantwoordelijke autoriteiten voldoende gelegenheid zondig passende maatregelen te nemen, waarbij onder meer kan worden gedacht aan het beëindigen van de voorlopige invrijheidstelling van betrokken Nederlander.

Ondernomen acties op het gebied van communicatie

Ik acht goede communicatie tussen het departement in Den Haag en de diplomatieke vertegenwoordigingen cruciaal, juist ook op het gebied van de consulaire belangenbehartiging. Mijn beleid is gericht op verdere intensivering van de communicatie op dit vlak.

Voorbeelden van geïntensiveerde communicatie zijn de toename van het aantal (regionale) trainingen ten behoeve van consulaire medewerkers zowel op consulaire-maatschappelijk als consulaire-juridisch gebied, het grotere aantal consulaire werkbezoeken door de betrokken directeuren en directeur-generaal aan posten en de ruimere aandacht voor consulaire zaken tijdens bijvoorbeeld de jaarlijkse ambassadeursconferentie in Den Haag. Tijdens deze bijeenkomsten worden beleidsontwikkelingen besproken en werkafspraken gemaakt. Bovendien wordt in het kader van de jaarlijkse overplaatsingsronde van hoofden van diplomatieke posten en hun plaatsvervaarders sinds enkele jaren in een opleiding specifiek aandacht besteed aan de valkuilen op het consulaire werkterrein. Hierbij komt ook de paspoortproblematiek in geval van dreigende onttrekking aan de lokale rechtsmacht aan de orde. Ook heb ik Paspoort Advies Teams ingesteld ter intensivering van de communicatie met de posten en verhoging van het bewustzijn omtrent risicosituaties.

Daarnaast wordt in de communicatie met de posten in steeds ruimere mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt. Mede naar aanleiding van de kwestie T. en K. is de communicatie tussen ambassades en consulaten-generaal en het departement ook verder geïntensiveerd dankzij het case management systeem «Prison». De aansturing van de posten op consulaire gebied zal naar verwachting het komend jaar een nieuwe impuls krijgen met de introductie van een nieuw elektronisch case management systeem voor overige consulaire zaken. Met dit systeem wordt beoogd dat posten en departement «real time» en plaatsafhankelijk, op ieder moment van de dag met elkaar kunnen communiceren over consulaire kwesties en elektronisch beschikken over de complete berichtgeving tot dusver. Bijkomend voordeel is dat families en contactpersonen in Nederland nog beter van de ontwikkelingen van hun in noodsituaties, of detentie verkerende naasten op de hoogte kunnen worden gehouden. Leidinggevend zullen via het nieuwe systeem beter in staat zijn de aansturing te monitoren van de vele tientallen consulaire kwesties die wereldwijd dagelijks spelen. Tevens maakt het systeem het mogelijk trends aan te geven in de vele duizenden consulaire zaken die jaarlijks aan de orde komen.

Ik zie ten slotte ook een belangrijke taak weggelegd voor het ministerie op het vlak van voorlichting en preventie. Ik hecht met name aan voorlichting over risico's verbonden aan drugssmokkel. De jaarlijkse wijs-op-reiscampagne – waarvoor ik op 17 juni jongstleden weer de aftrap heb gegeven – is een ander voorbeeld. Voorts worden maatschappelijke organisaties, zoals verzekeraars, alarmcentrales, jeugdzorg, ziekenhuizen, reclassering, slachtofferhulp Nederland en andere spelers de laatste jaren nadrukkelijk betrokken bij de afstemming over ontwikkelingen in het consulaire beleid. Zo is bijvoorbeeld in mei 2007 een gestructureerd periodiek overleg gestart met de reisbranche en hulporganisaties.

h. conclusies

Het verzoek door leden van uw Kamer om een grondig en onafhankelijk onderzoek naar deze kwestie diende er in het bijzonder toe vast te stellen of er «sprake kan zijn van strafbare feiten». Uit het verrichte onderzoek zijn ten aanzien van de betrokken (voormalige) medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken geen verdenkingen gebleken van het plegen van strafbare feiten. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is naar mijn mening dat deze kwestie destijds zowel op het departement als op het CG te Rio de Janeiro met onvoldoende oog voor de sensitiviteit van de zaak is behandeld. Ik betreur deze gang van zaken zeer. Met betrekking tot het voornemen tot afgifte had een betere interne afweging dienen te worden gemaakt. Het voornemen tot afgifte had dienen te worden gedeeld met de Braziliaanse autoriteiten, zodat deze zelf desgewenst passende maatregelen hadden kunnen nemen. Het feit dat de Paspoortwet in een dergelijke situatie geen mogelijkheid biedt een reisdocument te weigeren alsmede het optreden door de Braziliaanse autoriteiten in deze zaak nuanceren ons oorspronkelijke kritische zelfbeeld.

Voor de goede orde herinner ik hier aan de toezegging van mijn ambtgenoot van Justitie, dat op korte termijn met Brazilië een verdrag wordt gesloten, dat het mogelijk moet maken dat betrokkenen alsnog in Nederland de in Brazilië opgelegde straffen kunnen ondergaan. Eind mei jongstleden is aan de Braziliaanse autoriteiten een uitgewerkt voorstel voor een dergelijk verdrag overhandigd met het verzoek de onderhandelingen

daarover op korte termijn te starten. De Braziliaanse autoriteiten onderzoeken thans of de onderhandelingen kunnen plaatsvinden in de derde week van juli a.s.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen