GRENZELOOS!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik



Bureau Beke
Joey Wolsink
Hester de Boer
Anton van Wijk

Ecorys
Linette de Swart
Gabriëlle op 't Hoog

Beke reeks

Grenzeloos!?

GRENZELOOS!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik



Bureau Beke
Joey Wolsink
Hester de Boer
Anton van Wijk

Ecorys
Linette de Swart
Gabriëlle op 't Hoog

Beke reeks

Colofon

In opdracht van
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
op verzoek van Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Tekstredactie
Helga van Ree

Vormgeving en opmaak
Marcel Grotens, Bureau Beke

Foto omslag
Yousef Alfuhigi (Unsplash)

Joey Wolsink, Hester de Boer, Anton van Wijk, Linette de Swart en Gabriëlle op 't Hoog

Grenzeloos!?

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

ISBN
978-94-92255-52-5

© 2021, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

Voorwoord 9

Samenvatting 12

Summary 30

1 Inleiding 47

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek 47
1.2 Doelstelling, vraagstelling en onderzoeksvragen 49
1.3 Methoden van onderzoek 51
1.3.1 Nederland 51
1.3.2 Vijf geselecteerde landen op basis van een quickscan 53
1.3.3 Methodologische beperkingen 55
1.4 Leeswijzer 57

Deel 1: de Nederlandse situatie

2 Transnationaal seksueel kindermisbruik in de wetenschappelijke literatuur 59

2.1 Een algemeen beeld 59
2.2 Plegerprofielen 63
2.2.1 Plegertypologie 63
2.2.2 Kenmerken 66
2.2.3 Risicofactoren 69
2.3 Modus operandi 71
2.3.1 Kort verblijf 71
2.3.2 Langdurig verblijf 77
2.4 Slachtofferprofielen 80
2.4.1 Kenmerken 81
2.4.2 Risicofactoren 82

2.5 Bestemmingslanden 84
2.5.1 Risicofactoren 85
2.6 Resumé 88

3 Inventarisatie van het instrumentarium 91
3.1 Internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving 91
3.1.1 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind 92
3.1.2 Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken 93
3.1.3 Het Verdrag van de Raad van Europa 95
3.1.4 De Richtlijn 2011/93/EU 96
3.1.5 Het amendement Barth 98
3.1.6 Wet Langdurig Toezicht 99
3.1.7 Paspoortwet 101
3.2 Rechterlijke maatregelen 108
3.2.1 Meldplicht 108
3.2.2 Locatieverbod 109
3.2.3 Locatiegebod 111
3.2.4 Reisverbod 112
3.3 Instrumenten 113
3.3.1 Het risicotaxatie-instrument 113
3.3.2 *European Criminal Record System* (ECRIS) 118
3.3.3 Het instrument *Green Notices* 121
3.4 (Inter)nationale samenwerking ten aanzien van preventie, opsporing en vervolging 125
3.4.1 Meldpunt kindersekstoerisme en *Don't Look Away* 126
3.4.2 *Stop it Now!* 130
3.4.3 Controles op luchthavens 131
3.4.4 Het verbeteren van de informatie- en intelligencepositie 133
3.4.5 Inzet van een Liaison Officer en Flexibel Inzetbare Liaison Officer 138
3.5 Maatregelen met betrekking tot de online omgeving 141
3.6 Reikwijdte van het instrumentarium 145
3.7 Resumé 149

Deel 2: een internationale vergelijking

4 Introductie internationaal onderzoek 160

5 Landenstudie Zweden 162
5.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik 163

5.2 Wetgeving en beleid 165
5.3 Aanpak 167
5.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik 167
5.3.2 De aanpak 169
5.3.3 Risicotaxatie 177
5.3.4 Internationale samenwerking 179
5.4 Plegerprofielen 179
5.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik 181
5.6 Resumé 183

6 Landenstudie Duitsland 187
6.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik 189
6.2 Wetgeving en beleid 189
6.3 Aanpak 191
6.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik 191
6.3.2 De aanpak 192
6.3.3 Risicotaxatie 199
6.3.4 Internationale samenwerking 199
6.4 Plegerprofielen 200
6.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik 200
6.6 Resumé 201

7 Landenstudie Ierland 203
7.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik 205
7.2 Wetgeving en beleid 206
7.3 Aanpak 209
7.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik 210
7.3.2 De aanpak 212
7.3.3 Risicotaxatie 219
7.3.4 Internationale samenwerking 221
7.4 Plegerprofielen 222
7.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik 222
7.6 Resumé 223

8 Landenstudie Australië 227
8.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik 228
8.2 Wetgeving en beleid 229
8.3 Aanpak 232
8.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik 232
8.3.2 De aanpak 234

8.3.3 Risicotaxatie 243
8.3.4 Internationale samenwerking 244
8.4 Plegerprofielen 246
8.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik 247
8.6 Resumé 248

9 Landenstudie Verenigde Staten 251
9.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik 253
9.2 Wetgeving en beleid 253
9.3 Aanpak 257
9.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik 258
9.3.2 De aanpak 261
9.3.3 Risicotaxatie 268
9.3.4 Internationale samenwerking 270
9.4 Plegerprofielen 271
9.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik 272
9.6 Resumé 272

10 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies 275
10.1 Reflectie op het onderzoek 275
10.2 Plegerprofielen 276
10.3 Maatregelen en toepassing 280
10.4 Lessen ter inspiratie 295

Geraadpleegde literatuur 301

Bijlagen
Bijlage 1 – Respondentenoverzicht 330
Bijlage 2 – Age of consent per land 333
Bijlage 3 – Analyseformat maatregelen 334

Voorwoord

In opdracht van het WODC op verzoek van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding ligt voor u een verkennend onderzoek naar het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik en het instrumentarium om dit tegen te gaan. Het betreft een fenomeen waar tot op heden weinig over bekend is in de wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek richt zich met name op het instrumentarium in Nederland dat moet voorkomen dat kinderen in het buitenland seksueel worden misbruikt, en of in het buitenland andere maatregelen worden benut waarvan Nederland kan leren.

In dit rapport geven we ten eerste inzicht in het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik als het gaat om plegerprofielen, modus operandi, slachtofferprofielen en bestemmingslanden. Vervolgens gaan we in op het instrumentarium in Nederland: rechterlijke maatregelen, instrumenten en maatregelen om de (inter)nationale samenwerking ten aanzien van preventie, opsporing en vervolging te verbeteren. Tot slot worden vijf andere landen besproken door in te gaan op de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik, wetgeving en beleid, aanpak, plegerprofielen en het zicht op de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Voor het onderzoek gebruikten we diverse bronnen. Zo werd een deskresearch uitgevoerd waarin is gekeken naar wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten van de politie, het Openbaar Ministerie en non-gouvernementele organisaties, wetten, evaluatieonderzoeken, overheidsdocumenten, nieuws- en opinieartikelen en rechterlijke uitspraken. Vervolgens is voor het onderzoeken van de Nederlandse situatie gesproken met dertien vertegenwoordigers van organisaties die (in)direct te maken hebben met (de aanpak van) transnationaal seksueel kindermisbruik. De bevindingen van de deskresearch en interviews zijn voorgelegd aan in totaal zestien experts in drie afzonderlijke focusgroepen. Ten aanzien van de buitenlandse situatie is eerst een quickscan uitgevoerd waarbij

aan de hand van een deskresearch is beredeneerd welke vijf landen nader onderzocht zouden gaan worden. Het zijn de landen Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten geworden. Voor deze geselecteerde landen is een verdiepende deskresearch uitgevoerd en daarnaast zijn in totaal 25 interviews gehouden. Wij zijn alle respondenten zeer erkentelijk voor hun inbreng en we danken hen daarvoor. Ze staan weergegeven in bijlage 1.

Ook bedanken wij de leden van de begeleidingscommissie voor hun feedback. Het betreft: Corine van Ginkel (WODC), Kai Lindenberg (voorzitter, Rijksuniversiteit Groningen), Astrid Matthijssen (Ministerie van Justitie en Veiligheid), Linda Dubbelman (Openbaar Ministerie), Anneke Koning (Universiteit Leiden) en Bart Swier (Vink Veldman & Swier Advocaten). Tot slot bedanken wij Caroline Monster (Politie) voor haar rol als gastdeskundige.

Joey Wolsink, Hester de Boer, Anton van Wijk,
Linette de Swart en Gabriëlle op 't Hoog

Arnhem, 25 november 2021

Terminologie

In dit onderzoek sluiten wij aan bij de internationale richtlijnen die door ECPAT International zijn opgesteld in de Luxembourg Terminology Guidelines* omtrent de terminologie van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. Hierdoor gebruiken wij ten eerste de term 'transnationaal seksueel kindermisbruik' in plaats van 'kindersekstoerisme' (internationaal bekend als child sex tourism). Hoewel "kindersekstoerisme" de meeste bekendheid geniet in Nederland, krijgt deze term ook veel kritiek. Door het te formuleren als een vorm van toerisme, geeft het namelijk een te beperkt beeld van het fenomeen en wordt het genormaliseerd (ECPAT, 2016). Ten tweede gebruiken we de term 'beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen' (overeenkomstig met de terminologie die wordt gebruikt door het Expertisebureau Online Kindermisbruik) in plaats van 'kinderpornografie', omdat 'kinderpornografie' insinueert dat het seksueel beeldmateriaal is gemaakt met instemming van het kind (ECPAT, 2016). Omdat deze term nog wel vaak gebruikt wordt in juridische documenten, staat deze nog wel in overgenomen citaten en parafrasen.

* Tot op heden bestaat er geen Nederlandse vertaling van de Luxembourg Terminology Guidelines. In 2021 is Nederland onder leiding van ECPAT bezig om hier invulling aan te geven.

Samenvatting

Inleiding

Naar aanleiding van een artikel in De Telegraaf over de zaak van de Nederlander Hans V., worden in maart 2019 Kamervragen gesteld over de beschikbare maatregelen voor veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Ook worden twee moties ingediend waarin de regering verzocht wordt om te onderzoeken op welke wijze de reisbewegingen van plegers verder beperkt kunnen worden. In zijn reactie concludeert de minister voor Rechtsbescherming dat de huidige maatregelen beter benut kunnen worden. Daarnaast zegt hij de Tweede Kamer toe om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum WODC een internationaal vergelijkend onderzoek te laten doen om meer te kunnen leren van ervaringen van andere landen.

De doelstelling in dit onderzoek is tweeledig: 1) meer inzicht krijgen in de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en 2) nagaan of er in het buitenland maatregelen bestaan gericht op het voorkomen van transnationaal seksueel kindermisbruik die ook in Nederland van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn. Deze doelstelling vertaalt zich naar de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de profielen/typen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik jegens kinderen in de literatuur?
2. Is er een overlap tussen profielen/typen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en die van plegers van seksueel kindermisbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen?
3. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, zijn er thans in Nederland om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op

herhaald plegerschap en slachtofferschap zowel in binnen- als buitenland te verkleinen?

4. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, treffen de te onderzoeken landen om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op herhaald plegerschap en slachtofferschap, zowel in binnen- als buitenland te verkleinen? Worden er bijvoorbeeld zwarte lijsten bijgehouden, waarop plegers van seksueel misbruik worden geregistreerd, of stempels of aantekeningen in het paspoort gezet?
5. Op welke wijze wordt in die landen een risicotaxatie gemaakt ter voorkoming van recidive en het opleggen van maatregelen?
6. Hoe gebruiken andere landen (politie)informatie over (veroordelingen van) zedendelinquenten in het buitenland in hun nationale screeningssystematiek in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik?
7. Worden er profielen/typen bijgehouden van in- en uitreizende plegers van seksueel kindermisbruik in Nederland en/of in de te onderzoeken landen?
8. Wat is de beleidstheorie achter deze maatregelen, m.a.w. wat is het doel van de maatregelen, en op welke wijze zou dat doel bereikt dienen te worden en op welke profielen/typen plegers zijn deze toegesneden?
9. Wat is, tevens als onderdeel van de beleidstheorie, het waarom van de maatregelen, op grond van welke maatschappelijke opvattingen en achtergronden in dat land zijn deze maatregelen ontwikkeld?
10. Worden de maatregelen ook daadwerkelijk toegepast in de praktijk en wat wordt er gedaan om toepassing ervan te bevorderen?
11. Wat kan worden gezegd over de werking van de maatregelen in de praktijk? Zijn ze succesvol, treden er knelpunten op, of zijn er neveneffecten?
12. Zouden de gevonden maatregelen van toegevoegde waarde zijn in Nederland? Waarom wel, waarom niet?

Methoden van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op zowel Nederland als vijf geselecteerde andere landen. Om de Nederlandse situatie in kaart te brengen, zijn diverse onderzoeksactiviteiten verricht. Ten eerste is een deskresearch uitgevoerd bestaande uit een literatuurstudie naar 1) de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en 2) de Nederlandse aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Vervolgens zijn dertien vertegenwoordigers van het ministerie van

Justitie en Veiligheid, een niet-gouvernementele organisatie (ngo), het Openbaar Ministerie en de politie individueel geïnterviewd om meer zicht te krijgen op de praktijk. Tot slot zijn de bevindingen uit de deskresearch en de interviews in drie afzonderlijke focusgroepen voorgelegd aan zestien experts (werkzaam in/bij de advocatuur, de hulpverlening, de Koninklijke Marechaussee, het ministerie van Justitie en Veiligheid, ngo's, het Openbaar Ministerie, de politie en de wetenschap), met als doel deze bevindingen aan te scherpen.

Om vijf andere landen te selecteren voor de internationale vergelijking is een *quick scan* uitgevoerd van elf geselecteerde landen[1] die betrokken zouden kunnen worden. Uiteindelijk zijn Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten gekozen, omdat deze landen verschillen in de mate van hun preventieve dan wel repressieve aanpak, waardoor de selectie inzicht biedt in een breed palet aan maatregelen en instrumenten. Voor elke landenstudie is een deskresearch uitgevoerd om inzicht te krijgen 1) in de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik in het desbetreffende land, 2) in de wijze waarop (overheids) organisaties daarmee omgaan en 3) binnen welke mogelijkheden de aanpak uitwerking kan verkrijgen. Daarnaast zijn 25 interviews gehouden met experts in de vijf geselecteerde landen die werkzaam zijn bij de politie, ngo's, ministeries en in de wetenschap. Het doel van de interviews is om te achterhalen wat bekend is in het buitenland over plegerprofielen, welke maatregelen voorhanden zijn en hoe deze in de praktijk worden toegepast.

Bij het lezen van het onderzoek zijn enkele beperkingen en kanttekeningen van belang. In het algemeen geldt dat in onderhavig onderzoek door het gebrek aan wetenschappelijke literatuur over plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik mogelijk een incompleet beeld van de problematiek is geschetst in termen van omvang, achtergronden, werkwijze en organisatie. Daarnaast kon de 'werkzaamheid' van de maatregelen in Nederland niet getoetst worden, omdat deze in de praktijk nog weinig tot uitvoer zijn gebracht. Daarom is het te vroeg om te stellen of het instrumentarium zijn doel treft. In het onderzoek is regelmatig het spanningsveld gevoeld tussen de mogelijkheden 'op papier' en hoe daaraan in de praktijk uitvoering te geven. Tot slot geldt voor de studie van het buitenland dat het niet binnen de mogelijkheden van dit onderzoek paste om dit op dezelfde, extensieve wijze te onderzoeken als in Nederland. Hoewel we per land zoveel mogelijk schriftelijke informatie hebben verzameld en deskundigen hebben gesproken als mogelijk is, blijft het tentatief. Vanwege voornoemde kanttekeningen hebben we dit onderzoek betiteld als 'verkennend'. Volledigheid was geen doel van dit onderzoek. Ook de lessen die we uit het verzamelde materiaal trekken, moeten met dat oog worden beschouwd.

De plegerprofielen

Transnationaal seksueel kindermisbruik is een wereldwijd probleem met naar schatting jaarlijks een tot twee miljoen minderjarige slachtoffers. Er is wereldwijd echter weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar het fenomeen, waardoor sprake is van een kennislacune. Veel informatie over het fenomeen is gebaseerd op observaties van experts die werken in het veld. In de beperkte Nederlandse – maar ook internationale – wetenschappelijke literatuur over plegerprofielen, wordt een onderscheid gemaakt tussen **preferentiële plegers** die zich voorbereiden en actief minderjarigen opzoeken in het buitenland, en **situationele plegers** die misbruik plegen doordat de gelegenheid zich voordoet. Dit onderscheid blijkt in de praktijk meer fluïde. In de literatuur komen weinig terugkerende kenmerken van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik naar voren. Het lijken voornamelijk mannen te zijn. Uit de zeer schaarse literatuur komt naar voren dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, in vergelijking met 'algemene' plegers van seksueel kindermisbruik, vaker zelf slachtoffer zijn geweest van seksueel misbruik en meer pedoseksuele gedragingen en meer antisociale gedragingen laten zien. Meer onderzoek om deze bevindingen te verifiëren, is echter nodig. De modus operandi van transnationaal seksueel kindermisbruik wordt beïnvloed door 1) de duur van verblijf (kort of langdurig), 2) de motivatie (situationeel of preferentieel) en 3) de locatie (hands-off – waaronder de online omgeving ook valt – of hands-on) van de pleger. Ook zijn zowel meisjes als jongens slachtoffer van transnationaal seksueel misbruik. Risicofactoren om een bestemmingsland te worden, kunnen onderverdeeld worden in de volgende categorieën: economische factoren, sociaal-culturele factoren, governance en politiek-juridische factoren. Het welvaartsniveau in een land lijkt de belangrijkste factor te zijn, waarbij landen waar grote armoede heerst kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Door experts wordt het beeld uit de literatuur deels herkend. Ook zij zien de twee plegergroepen terug, maar de dichotomie heeft volgens hen beperkingen en sommigen pleiten voor een mogelijke derde groep: de *cross-overs*. Volgens hen is het onderscheid tussen de twee plegergroepen meer fluïde van aard en zouden de groepen op een continuüm geplaatst moeten worden. Daarbij wordt gesteld dat situationele plegers op den duur een motivatie en modus operandi kunnen ontwikkelen en hanteren die meer preferentieel georiënteerd is. Dit pleit voor meer vroegtijdige, preventieve maatregelen. Daarnaast geven zij aan dat ze in de praktijk vaker oudere preferentiële plegers tegenkomen, waar situationele plegers veelal ook jonger zijn. Volgens experts in Nederland is er sprake van een overlap tussen 'algemene' plegers van zedendelicten en plegers van transnationaal seksu-

eel kindermisbruik. Het verschil tussen de twee groepen ligt volgens de experts in het niet hebben van een sociaal leven en het hebben of actief creëren van de gelegenheid. Met betrekking tot de modus operandi van de plegers benadrukken de experts de rol van facilitators en geven zij aan dat plegers meer georganiseerd zijn geworden: de plegers (b)lijken vaker in netwerken te opereren. In de praktijk komen experts vaker jongens dan meisjes tegen als slachtoffers. Ten slotte zien experts dat landen kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik wanneer het internet goed ontwikkeld is en wanneer de *age of consent* voor seksueel contact laag is.

Het instrumentarium om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan

Deel 1: Het instrumentarium in Nederland

Voor het inventariseren van het instrumentarium in Nederland om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan, is gekeken naar internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving, instrumenten, (inter)nationale samenwerking en maatregelen met betrekking tot de online omgeving.

Internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving

In Nederland is juridisch instrumentarium voorhanden om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan die binnen de kaders van internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving vallen. De internationale verdragen bieden minderjarigen bescherming tegen seksueel kindermisbruik. Daarnaast kunnen de nationale Wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (WLT) en de Paspoortwet een bijdrage leveren aan de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. De WLT is sinds 2018 volledig in werking getreden en maakt het mogelijk om langdurig toezicht te houden op 'recidivegevaarlijke' plegers van seksueel (kinder)misbruik. De WLT en specifiek de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) is in 2018 en 2019 vijf keer opgelegd aan delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd met slachtoffers onder 18 jaar. Om te voorkomen dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik recidiveren, kunnen rechters op basis van de Wet Langdurig Toezicht verschillende bijzondere voorwaarden opleggen zoals een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod en reisverbod. Een meldplicht kan op zichzelf niet voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen, waardoor de werking beperkt blijft. Naar de werking van het locatieverbod en locatiegebod is weinig onderzoek verricht. Het beperkte onderzoek dat er is,

richt zich niet specifiek op de toepassing voor transnationaal seksueel kindermisbruik, maar toont aan dat het houden van toezicht op het naleven van het locatieverbod en -gebod moeilijk is zonder aanvullende maatregelen en/of bijzondere voorwaarden. Hierbij wordt met name gesproken over het toepassen van elektronisch toezicht, zoals een enkelband. Het reisverbod wordt niet tot nauwelijks ingezet, zo blijkt uit een studie naar jurisprudentie. De Paspoortwet biedt mogelijkheden om een paspoort in te trekken of een aanvraag te weigeren, waardoor het uitreizen vanuit Nederland naar een niet-Schengenland wordt bemoeilijkt. Hiermee kan het een belangrijke drempel zijn voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Voor zover bekend wordt de wet (artikel 18 en artikel 24 onder a Ppw) niet tot nauwelijks ingezet. Een belangrijke reden hiervan is dat een kwalitatief goed afgenomen risicotaxatie hiervoor een cruciale voorwaarde is, maar hier schort het tot dusverre soms nog aan (zie verderop). Een andere oorzaak is dat een duidelijk beleidskader omtrent de Paspoortwet ontbreekt. Er is beleidsmatig nog geen overeenstemming over welke criteria moeten gelden en hoe die criteria vastgesteld moeten worden om tot een onderbouwd gegrond vermoeden van recidivegevaar te komen of dat de pleger zich aan zijn straf wil onttrekken. Een andere reden – en dat geldt feitelijk voor alle maatregelen die mogelijk zijn – is dat de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik weliswaar al tijden bekend is, maar pas sinds kort duidelijk op het netvlies staat van de geëigende instanties en moet 'strijden' met andere prioriteiten zoals de aanpak van online kindermisbruik.

Concluderend lijken er in Nederland in theorie voldoende juridische mogelijkheden te zijn om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. Echter, in de praktijk hebben deze juridische mogelijkheden nog weinig uitvoering gekregen. Harde conclusies over de werking van de juridische mogelijkheden zijn in dit stadium niet mogelijk.

Instrumenten

Om zicht te krijgen op het recidiverisico van veroordeelde plegers van seksueel misbruik zijn diverse risicotaxatie-instrumenten ontwikkeld. De reclassering voert de risicotaxatie veelal uit, omdat zij ten behoeve van de strafoplegging hierom worden gevraagd door het OM. Daarmee neemt de reclassering enkel een risicotaxatie af indien er sprake is van een strafzaak in een justitieel traject. De reclassering maakt hiervoor vanaf 2018 gebruik van de vernieuwde RISC. Het is een risicotaxatie-instrument dat gebruikt kan worden voor alle typen verdachten. De RISC bevat verschillende risicotaxatie-instrumenten waarmee op een gestructureerde manier het recidiverisico en de beschermende factoren van de

verdachte in kaart kunnen worden gebracht. Op basis daarvan formuleert de reclassering een advies over het recidiverisico en de eventueel in te zetten bijzondere voorwaarde(n). De nieuwe RISC is zo vormgegeven dat bij een pleger van seksueel misbruik automatisch de SSA (Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007) moet worden ingevuld. De Static-99R maakt gebruik van statische gegevens zoals leeftijd, geslacht en crimineel verleden, terwijl de Stable-2007 en Acute-2007 kijken naar dynamische risicofactoren waardoor het recidiverisico accurater bepaald wordt. De reclassering heeft volgens enkele experts niet altijd voldoende capaciteit voor het afnemen van een risicotaxatie voor dit doel. In enkele gevallen voert de politie daarom een risicotaxatie uit. De politie beschikt echter ook niet (of in mindere mate) over de benodigde capaciteit om een risicotaxatie goed uit te voeren. Daarnaast maakt de politie enkel gebruik van de Static-99R, omdat zij niet over de benodigde capaciteiten en informatie beschikt om de andere twee instrumenten te gebruiken.

Het gevolg is dat de risicotaxatie niet altijd wordt afgenomen of wordt afgenomen door organisaties c.q. personen die hier niet afdoende voor zijn toegerust. Daarnaast merken experts verder op dat de toepasbaarheid van de Static-99 op de doelgroep van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik beperkt is. De methode van de Static-99R leidt er namelijk toe dat oudere plegers (vaak de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik) een lager recidiverisico krijgen dan zij in werkelijkheid hebben. Ook is de benodigde informatie (zoals veroordelingen in het buitenland) niet altijd beschikbaar of is de kwaliteit van de informatie onvoldoende om tot een juiste inschatting van het recidiverisico te komen. Dit bemoeilijkt het opleggen van rechterlijke maatregelen, aangezien deze enkel opgelegd kunnen worden indien er sprake is van een hoog recidiverisico.

Een tweede instrument is het afgeven van een *Green Notice*. Het betreft een internationaal waarschuwingsbericht over een veroordeelde pleger bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is. Deze zijn beschikbaar voor alle lidstaten van Interpol. Het voorkomt niet dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen, maar een lidstaat kan door een *Green Notice* middels Interpol een andere lidstaat op de hoogte stellen van de naderende komst en kan op grond van de eigen wet- en regelgeving maatregelen treffen. Bij een *Green Notice* worden niet standaard vonnissen van de strafrechter toegevoegd. Indien dit wel gebeurt, is dit volgens experts een meerwaarde omdat het meegenomen kan worden tijdens bijvoorbeeld de VOG-screening. In Nederland zijn er volgens experts sinds de invoering van de *Green Notices* een beperkt aantal *Green Notices* (minder dan tien) uitgevaardigd tegen Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermis-

bruik. In de praktijk wordt weinig gebruikgemaakt van *Green Notices* vanwege de mogelijke inbreuk op de privacy, onvoldoende kennis bij operationele diensten in het buitenland over het gebruik van de waarschuwingsberichten en de mogelijke vrijheidsbeperkende gevolgen. Daarnaast moet middels een risicotaxatie een hoog recidiverisico naar voren komen. Al deze kanttekeningen maken dat er, volgens experts, maar een zeer beperkt aantal *Green Notices* is uitgevaardigd in relatie tot transnationaal seksueel kindermisbruik.

Het *European Criminal Record System* (ECRIS) is sinds 2012 het derde instrument dat in Nederland wordt gebruikt. In Nederland werden voor die tijd – bijvoorbeeld in het kader van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)-screening – alleen de nationale veroordelingen gebruikt. Alle veroordelingen in het buitenland bleven buiten beeld, waardoor in het buitenland veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik in Nederland alsnog met kinderen konden werken. Daarnaast was het gedrag uit het verleden geen bezwaar voor een visum of emigratie naar het buitenland, waardoor de VOG-screening niet kon voorkomen dat plegers van seksueel misbruik in het buitenland transnationaal seksueel kindermisbruik pleegden. Sinds 2012 is het verplicht dat justitiële gegevens worden uitgewisseld als hierom wordt verzocht door één van de centrale autoriteiten. In de praktijk betekent dit dat Europeanen die in Nederland bij de dienst Justis een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen om te kunnen werken met kinderen, niet alleen worden gescreend op basis van eventuele justitiële documentatie uit Nederland, maar ook uit het land van nationaliteit. In 2016 concludeerde de Europese Commissie dat ECRIS efficiënt werkt met betrekking tot burgers uit EU-lidstaten, maar dat er geen zicht is op Europese veroordelingen met betrekking tot personen met een nationaliteit uit een derde land, personen met eerdere nationaliteiten of personen die stateloos zijn. Voor de aanpak van de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik is dit cruciaal omdat het volgens de wetenschappelijke literatuur en experts meestal in niet-EU landen plaatsvindt, waardoor experts terughoudend zijn over de toepasbaarheid van ECRIS in het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Om hier verbetering in te brengen, is naar verwachting in 2022 *de European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derdelanders (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat).

(Inter)nationale samenwerking

Om te voorkomen dat potentiële en veroordeelde plegers van seksueel misbruik zich (nogmaals) schuldig maken aan transnationaal seksueel kindermisbruik en om opsporing en vervolging te verbeteren, zijn er initiatieven gestart om de informatiepositie van de politie, de Koninklijke Marechaussee en justitie te bevorderen.

Zo worden door de politie Liaison Officers (LO's) en Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's) ingezet in het buitenland. De LO's voeren in Azië en de Filipijnen de operationele regie op internationale samenwerking rond criminele fenomenen, zoals transnationaal seksueel kindermisbruik. Het doel is om samenwerking en bemiddeling bij de uitvoering van Nederlandse politionele en justitiële rechtshulpverzoeken in het buitenland te bevorderen. De aanwezigheid van LO's en FILO's leidt op jaarbasis tot enkele tientallen meldingen, waarvan een deel uitmondt in lokale opsporingsonderzoeken naar en vervolgingen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarnaast zorgen de LO's en FILO's tot een soepelere en meer voortvarende internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik. Een kanttekening bij de rol van de LO's is dat de capaciteit voor de Nederlandse LO's gering is. De werkgebieden zijn te groot voor de beschikbare LO's, die ook overige taken vervullen naast de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Non-gouvernementele organisaties (ngo's) hebben in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik ook een belangrijke rol. Ngo's werken voor en met de lokale bevolking, waardoor zij kennis hebben van de lokale context en mogelijk informatie hebben over (potentiële) plegers van seksueel kindermisbruik. Zo voert een ngo (ECPAT) sinds 2018 de regie over het Meldpunt Kindersekstoerisme (sinds 2020 is deze naam veranderd in Meldpunt *Don't Look Away*) waar burgers melding kunnen maken van vermoedelijke gevallen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Het Meldpunt is aangesloten bij de Europese bewustwordingscampagne *Don't Look Away*; een samenwerking tussen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, de reisbranche en Interpol. Het doel van *Don't Look Away* is zoveel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen over (potentiële) plegers en slachtoffers ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. De informatie wordt overgedragen aan de Nederlandse politie die een opsporingsonderzoek kan starten indien de pleger in een ander land nog niet vervolgd wordt. Vanuit de politie en het OM is de kritiek dat de ngo's zich in bepaalde gevallen te veel met "opsporingsactiviteiten" bezighouden. Vanuit de ngo's is de kritiek dat ze weinig tot geen infor-

matie terugontvangen van politie en OM nadat ze signalen van (vermoedelijk) transnationaal seksueel kindermisbruik hebben doorgegeven. Politie en OM zijn gebonden aan wettelijke regels omtrent informatie-uitwisseling. Experts pleiten ervoor om duidelijkere afspraken te maken over de informatie-uitwisseling, zodat er geen verkeerde verwachtingen ontstaan.

Preventie

Specifiek voor (potentiële) plegers van kindermisbruik is er in Nederland – naast het zojuist beschreven Meldpunt *Don't Look Away* en de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* – de hulplijn *Stop it Now!*. Dit betreft een anonieme, vertrouwelijke en gratis telefonische hulplijn en heeft als doel om kindermisbruik te voorkomen door te adviseren en naar gepaste hulpverlening door te verwijzen. Ook derden (ouders, familie, partner) kunnen van de hulplijn gebruikmaken voor vragen. De hulplijn is niet specifiek opgericht voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Uit de bestudeerde informatie hieromtrent is niet op te maken hoeveel potentiële plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik van de hulplijn gebruik hebben gemaakt. Uit interviews blijkt dat wel voor te komen. Het is onduidelijk of deze preventieve hulplijn voorkomt dat Nederlanders naar het buitenland reizen om kinderen te misbruiken. De experts vinden de hulplijn wel een waardevol initiatief.

Reikwijdte van het instrumentarium

Tot dusverre worden de juridische mogelijkheden en instrumenten weinig ingezet om het uitreizen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te voorkomen. Hierdoor is het ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de werking van de juridische mogelijkheden en instrumenten. Wel is duidelijk dat ze in de praktijk enkel toegepast kunnen worden op plegers die thans veroordeeld en daardoor reeds in beeld zijn bij politie en justitie. Om transnationaal seksueel kindermisbruik door *first offenders* tegen te gaan, zijn preventieve maatregelen nodig. Toekomstige maatregelen zouden hiervoor een onderscheid kunnen maken tussen plegers die kort of lang in het buitenland verblijven, zodat de aanpak beter aansluit op de modus operandi van de pleger.

Deel twee: een internationale vergelijking

Landenstudie Zweden

De Zweedse aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik kenmerkt zich als een aanpak waarbij de zorg en behandeling van plegers voorop staat. De aan-

pak richt zich sterk op de preventie van transnationaal seksueel kindermisbruik. Er zijn weinig repressieve maatregelen aanwezig. In de Zweedse maatschappij en bij betrokken instanties bestaat de wens voor een uitbreiding en aanscherping van maatregelen. In de laatste jaren is hier gedeeltelijk aan tegemoet gekomen. Door een gebrek aan beschikbare informatie is het nagenoeg onmogelijk om een inschatting te maken van de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik door Zweedse staatsburgers.

Vanuit het Zweedse strafrecht is het mogelijk om een boete of gevangenisstraf op te leggen aan een pleger. Het opleggen van andere maatregelen, zoals een paspoortmaatregel, is niet mogelijk. De waarde die de Zweedse samenleving hecht aan vrijheid van het individu en de strenge privacywetgeving zijn achterliggende redenen hiervoor.

In de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik staat zorg centraal. De geboden zorg is beschikbaar voor mensen die vrezen ongewenst seksueel gedrag te zullen vertonen en voor mensen die reeds ongewenst seksueel gedrag vertoond hebben. In de meeste gevallen is deze zorg vrijwillig. Het initiatief om deel te nemen ligt bij de persoon zelf en er zijn weinig pressiemiddelen beschikbaar om iemand verplicht deel te laten nemen aan een zorgprogramma. Hierdoor wordt enkel het deel van de populatie bereikt dat openstaat voor behandeling en gedragsverandering. Daarnaast zijn veel van de zorgprogramma's (nog) niet geëvalueerd. Dit betekent dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de werking van de programma's.

Binnen de opsporing en in het gevangeniswezen worden risicotaxatie-instrumenten toegepast. In de Zweedse gevangenissen is het risicotaxatie-instrument zelf ontwikkeld, omdat de internationale risicotaxatie-instrumenten onvoldoende bruikbaar werden geacht. De recidivecijfers van plegers van zedendelicten in Zweden lijken laag, maar er bestaat discussie over de betrouwbaarheid van deze cijfers. Dit maakt het lastiger om de werking van de aanpak in te schatten. De Zweedse internationale samenwerking is voornamelijk gericht op preventie. Vanwege de Zweedse privacywetgeving zijn beperkte mogelijkheden om informatie over individuen uit te wisselen. Dit maakt ook dat Zweden niet aan een aantal internationale initiatieven deelneemt, zoals het uitvaardigen van een *Green Notice*. Zweden neemt wel deel aan het initiatief omtrent de *Nordic Liaison Officers*. Dit zijn LO'S die vanuit een samenwerkingsverband tussen Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland en IJsland in het buitenland worden ingezet om effectieve criminaliteitsbestrijding te bevorderen.

Omdat er onvoldoende informatie is over plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en er ook geen plegerprofielen zijn, worden deze nauwelijks ingezet in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

De opsporing en vervolging kent in Zweden verschillende uitdagingen. Zo is de opsporingscapaciteit beperkt: teams binnen de politie geven aan meer dan voldoende zaken te hebben waardoor zij zich slechts met een beperkt deel van de zaken bezig kunnen houden. Daarnaast moeten zij zich naast *hands-on* zaken ook met *hands-off* zaken bezighouden, wat betekent dat keuzes gemaakt moeten worden.

Landenstudie Duitsland

De Duitse aanpak richt zich momenteel sterk op de aanpak van plegers van nationaal seksueel kindermisbruik. Aanleiding hiervoor is een aantal grote zaken van zowel *hands-on* als *hands-off* misbruik, die relatief recent aan het licht zijn gekomen. Als gevolg van de sterke focus op de aanpak van misbruik in Duitsland zelf, is er weinig aandacht voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Duitse plegers. Daarnaast is op dit moment (augustus 2021) geen dossierhouder voor het onderwerp aanwezig.

De Duitse aanpak lijkt op die van Nederland. De aanpak kent zowel preventieve als repressieve maatregelen. De preventieve maatregelen richten zich op het bieden van hulp aan potentiële plegers. Onder repressieve maatregelen vallen registratie van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in een register, weigeren uitgifte of innemen van het paspoort (de Duitse Paspoortwet), een meldplicht en tbs. Voor een deel kunnen de repressieve maatregelen expliciet worden ingezet voor plegers van seksueel misbruik (zoals de tbs-maatregel en registratie in een register), terwijl andere maatregelen meer indirect toepasbaar zijn. Met name bij de Paspoortwet leidt deze indirecte relatie tot problemen. Het toepassen van deze wet op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is zeer lastig en komt nagenoeg niet voor. Ook voor de repressieve maatregelen is het niet goed mogelijk om aan te geven hoe effectief de maatregelen zijn.

Naast dat er weinig aandacht is voor de problematiek van de aanpak van transnationaal kindermisbruik is ook over de werking van de maatregelen weinig bekend. Er worden nagenoeg geen data verzameld en gepubliceerd over de toepassing van maatregelen. Ook worden maatregelen niet geëvalueerd. Aan de preventieve zijde bestaat een aantal initiatieven waarbij potentiële plegers van seksueel (kinder)misbruik hulp kunnen zoeken. Hoe effectief de programma's zijn, is lastig vast te stellen.

De Duitse internationale samenwerking komt overeen met die van Nederland: er zijn LO's geplaatst in diverse landen en Duitsland is aangesloten op het *Green Notices* systeem.

In Duitsland is beperkte informatie beschikbaar over de inzet van risicotaxatie, het gebruik van plegerprofielen en het zicht op Duitse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Landenstudie Ierland

De Ierse aanpak voor (transnationaal) seksueel kindermisbruik is voornamelijk repressief en richt zich op het zwaar straffen van plegers van seksueel kindermisbruik. Er kunnen hoge gevangenisstraffen worden opgelegd en ook na beëindiging van de straf kan de pleger onder toezicht blijven staan. Afhankelijk van de ernst van het misbruik kan dit voor bepaalde of onbepaalde tijd zijn. Ook worden veroordeelde plegers die minderjarigen seksueel misbruikt hebben doorgaans opgenomen in het register van veroordeelde plegers. Verder gelden diverse bijkomende maatregelen, zoals een meldplicht wanneer men op reis wil en een verplichting het verleden te vermelden wanneer men tijdens de uitvoering van werk met minderjarigen in aanraking komt. Dergelijke maatregelen kunnen aan alle plegers van seksueel misbruik opgelegd worden en zijn niet specifiek van toepassing op plegers van transnationaal seksueel misbruik. Het is echter lastig aan te geven wat de werking is van de verschillende maatregelen die opgelegd kunnen worden, aangezien er weinig tot geen cijfermateriaal wordt verzameld.

In Ierland is een aantal wetswijzigingen op komst. Deze zullen de bestaande maatregelen verder aanscherpen. Zo wordt de periode waarin men moet melden dat men op reis gaat verkort en worden strengere eisen gesteld aan het werken met minderjarigen. Naast een aanscherping van de maatregelen voorziet de wetswijziging ook een nieuwe maatregel. Veroordeelde plegers zouden eenvoudiger een uitreisverbod opgelegd moeten kunnen krijgen. In hoeverre de nieuw voorgestelde maatregel ook daadwerkelijk in de wet opgenomen zal worden, is op dit moment niet duidelijk.

Voor veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik bestaat een streng ondertoezichtprogramma: het *Sexual Offender Risk Management Program* (SORAM-monitoringsprogramma). Het belangrijkste moment waarop een risicotaxatie plaatsvindt in de Ierse aanpak is bij aanvang en tijdens de uitvoering van dit SORAM-programma.

Op dit moment ziet de Ierse internationale samenwerking vooral op het doen van meldingen. Er is behoefte om de samenwerking uit te breiden en te verster-

ken, waarbij is gekozen te beginnen met landen in de directe omgeving en dan als een olievlek uit te breiden.

In Ierland is weinig bekend over het profiel van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Daarnaast hebben de Ierse autoriteiten weinig zicht op Ierse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Landenstudie Australië

Australië kenmerkt zich door de maatschappelijke en politieke aandacht voor en behoefte aan een stevige aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit heeft zich vertaald in een wettelijk instrumentarium en een breed scala aan maatregelen. De aanpak heeft een veelal repressief karakter en is gericht op het voorkomen van herhaald plegerschap. De omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik vanuit Australië is lastig te duiden, mede vanwege het beperkte zicht op de groep plegers die voor het eerst een delict begaat.

Het Australisch wettelijk kader stelt de Australische regionale overheden in staat om paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in te nemen, te annuleren of te laten vervallen. Tevens kunnen veroordeelde plegers van seksueel misbruik verplicht worden hun reisbewegingen te melden. Deze maatregelen hebben tot doel om veroordeelde plegers van seksueel misbruik voor wie het risico op recidive aanzienlijk wordt geacht, te beperken in hun bewegingsvrijheid. Ook kunnen beperkingen op het werken met kinderen opgelegd worden. Het feit dat Australië een eiland is, vergemakkelijkt de handhaving van wetgeving en maatregelen op het gebied van reisbeperkingen door onvermijdelijke grenscontroles. Men is over het algemeen tevreden met het beschikbare wettelijk instrumentarium en de op te leggen maatregelen. De maatregelen worden ook daadwerkelijk toegepast, hun werking wordt echter amper geëvalueerd.

De beoordeling van het risico op recidive geschiedt door bevoegde autoriteiten in de deelstaten en territoria aan de hand van een combinatie van de Risk Matrix 2000 en een beoordeling van de delictgeschiedenis en het gedrag van de veroordeelde. Ook worden hierbij de bekende modus operandi van plegers in ogenschouw genomen.

Daarnaast kenmerkt Australië zich door nauwe samenwerking met bestemmingslanden in de regio. Dit gebeurt op zowel structurele als meer ad hoc basis. De LO's van de federale politie spelen hierin een cruciale rol.

De Australische aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik is vrijwel volledig gericht op veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Plegers die nog niet veroordeeld zijn, blijven buiten schot. Tevens worden door academici vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de reisbeperkende maatregelen.

Landenstudie Verenigde Staten

Het Amerikaanse beleid is sterk repressief. Veroordeelde plegers van seksueel misbruik van zowel minder- als meerderjarigen, worden hard gestraft. Het beleid is gestoeld op de gedachte dat plegers van seksueel misbruik niet genezen kunnen worden. Zwaar straffen wordt dan ook als de juiste oplossing gezien. Het is onduidelijk hoeveel Amerikaanse burgers transnationaal seksueel kindermisbruik plegen.

Wetgeving in de Verenigde Staten ten aanzien van de aanpak van seksueel misbruik is doorgaans van federaal niveau en wordt door staten geïmplementeerd. Een voorname uitdaging in de Verenigde Staten is de samenwerking tussen het federale niveau en de staten. Gevolg is dat wetgeving en uitvoering niet altijd volledig op elkaar aansluiten. Bovendien verloopt informatiedeling tussen de verschillende onderdelen van de federale overheid suboptimaal. De wetgeving en het beleid in de Verenigde Staten voorziet in repressieve maatregelen. Zo bepaalt niet het risico op recidive, maar de aard van het gepleegde delict de strafmaat. Bovendien kunnen plegers van seksueel misbruik ook in de Verenigde Staten veroordeeld worden, wanneer zij reeds in het buitenland voor een feit zijn berecht. Ook kunnen plegers na het uitzitten van een celstraf nog jarenlang gemonitord worden. De *Megan's Law* bepaalt dat autoriteiten verplicht zijn informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik openbaar te maken en te delen met de gemeenschap. Voor veroordeelde plegers betekent dit dat zij zich moeten registreren in een register. Daarnaast kunnen veroordeelde plegers verplicht worden hun reisbewegingen te melden en kunnen ze een unieke markering in het paspoort krijgen of wordt hun paspoort vervallen verklaard. Het is grotendeels onduidelijk in welke mate maatregelen worden opgelegd en in hoeverre zij effectief zijn. Hier wordt slechts beperkt onderzoek naar gedaan.

Risicotaxatie lijkt slechts beperkt te worden ingezet. Bovendien lopen de meningen ten aanzien van het recidiverisico van veroordeelde plegers van seksueel misbruik sterk uiteen. Er bestaat een discussie rondom het recidiverisico dat onderdeel vormt van een bredere discussie ten aanzien van veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Hierbij worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit en werking van het beleid. Vanuit het perspectief van transnationaal seksueel kindermisbruik kan worden opgemerkt dat het Amerikaanse beleid louter ziet op reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik.

De internationale samenwerking door de Verenigde Staten wordt geprezen. Met name over de brede inzet van *Regional Security Officers* (RSO's) wordt met lof gesproken. Deze ambtenaren ondersteunen de lokale autoriteiten in het uit-

voeren van onderzoek en spelen ook een belangrijke rol in het identificeren van Amerikaanse en andere westerse plegers in het buitenland.

Het is onduidelijk hoe en of gebruik wordt gemaakt van plegerprofielen in het Amerikaanse beleid. Om zicht te krijgen op Amerikaanse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik heeft de Verenigde Staten bilaterale overeenkomsten met verschillende landen ten aanzien van het delen van informatie en wordt door RSO's soms gebruikgemaakt van de Engelstalige pers in de desbetreffende landen.

Lessen ter inspiratie

- In Nederland wordt de politiecapaciteit vooral ingezet op het tegengaan van online kindermisbruik en in mindere mate op de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Gezien de ernst van het probleem van online kindermisbruik is dit begrijpelijk. Echter, de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik verdient eveneens een forse capaciteitsimpuls. Het is bekend dat dit tijdroverende opsporingsonderzoeken zijn. Desalniettemin zijn de schaal waarop misbruikers van kinderen in het buitenland kunnen opereren (aantallen slachtoffers) en de ernst van het delict (langdurig seksueel misbruik) voldoende aanleiding om hiervoor extra capaciteit vrij te maken.

- Er moeten werkbare en duidelijke criteria worden bepaald op basis waarop wettelijke mogelijkheden (denk aan de Paspoortwet) kunnen worden geëffectueerd om te voorkomen dat plegers van transnationaal misbruik kunnen uitreizen naar het buitenland. Deze mogelijkheden zijn er in theorie immers wel.

- In alle onderzochte landen is kritiek geuit op de risicotaxatie-instrumenten omdat veroordeelden met een werkelijk hoog recidiverisico in de praktijk een laag recidiverisico toebedeeld krijgen door de gehanteerde criteria. In verschillende landen heerst de gedachte dat de risicotaxatie-instrumenten in de huidige vorm überhaupt niet toepasbaar zijn op onder andere vrouwelijke en zeer jonge mannelijke plegers (o.a. Zweden en Australië). Het is dan ook van belang dat er meer wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar plegerprofielen en modus operandi zodat kan worden bepaald of de criteria van de risicotaxatie-instrumenten voldoende toegerust zijn op (potentiële) plegers van

transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar kenmerken van jongere en vrouwelijke plegers. Dit is ook van belang om een beeld te krijgen bij het gehele fenomeen en de inzet en eventuele ontwikkeling van instrumenten en maatregelen in de toekomst te versterken. De beschikbare maatregelen kunnen dan ook doeltreffender worden ingezet.

- In het onderzoek naar de aanpak in Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten zijn nauwelijks nieuwe maatregelen gevonden. Zo behoren het intrekken of weigeren van een paspoort (VS, Australië en Duitsland), de meldplicht (VS, Australië en Ierland) en zorgprogramma's (Duitsland en Zweden) in Nederland ook tot de mogelijkheden. Een maatregel die in Nederland nog niet wordt toegepast, is een registratieverplichting in een register zoals in Ierland. Hiermee kunnen veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik beter gemonitord worden. Plegers van seksueel (kinder)misbruik moeten zich na vrijlating zelf laten registreren en dus ligt de verantwoordelijkheid bij de veroordeelde. Daarnaast wordt in de Verenigde Staten een aantekening in het paspoort van veroordeelde plegers van seksueel misbruik geplaatst als reisbeperkende maatregel. In de praktijk lijkt dit in de VS geen meerwaarde te hebben, omdat plegers van seksueel misbruik over het algemeen al dusdanig zwaar worden bestraft dat uitreizen überhaupt niet meer mogelijk is. Ook zijn er bewegingen die een stempel als een te grote inbreuk ervaren op de rechten van een individu (die immers al is veroordeeld). Met betrekking tot deze maatregelen dient te worden benoemd dat disproportionaliteit op de loer ligt.

- Een goede informatiepositie is van cruciaal belang voor het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Op nationaal niveau blijkt het van belang dat bestaande confederale informatiesystemen op elkaar aansluiten. Met betrekking tot internationale informatieuitwisseling blijkt het voor alle bestudeerde landen lastig te zijn om informatie uit risicolanden systematisch met elkaar te delen. Geen enkel land heeft hier tot dusverre dé oplossing voor gevonden. In Australië heeft de overheid daarom bilaterale verdragen gesloten met risicolanden om dergelijke informatie op ad hoc basis wel uit te kunnen wisselen. Hierdoor zijn de Australische autoriteiten beter in staat

om uitvoering te geven aan de beschikbare maatregelen om uitreizen te voorkomen. Hier kan Nederland van leren door ook meer in te zetten op het sluiten van bilaterale verdragen.

- Tot dusverre wordt in Nederland maar ook in de andere onderzochte landen met name een LO in het buitenland benoemd als essentieel middel voor informatie-uitwisseling. Voor geen van de onderzoekslanden is het mogelijk om in elk bestemmingsland een LO te stationeren. De gekozen oplossing door Zweden (een netwerk van LO's afkomstig uit gelijkgestemde landen) kan uitkomst bieden. Naast het gebruikmaken van LO's is een publiek-private samenwerking met ngo's een lijn die uitkomst kan bieden in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit verbetert immers ook de informatiepositie. Wel is het belangrijk dat er tussen de verschillende partijen duidelijke werkafspraken worden gemaakt, want tot dusverre bevinden deze afspraken zich soms in een grijs gebied.

- In onderhavig onderzoek zijn met name repressieve maatregelen voorbijgekomen en in mindere mate preventieve maatregelen. Een belangrijke les ten aanzien van de preventieve maatregelen is dat burgers meer meegenomen moeten worden in relevante signalen, waar zij hiervan melding kunnen maken en wat er vervolgens met de meldingen gebeurt. Hiermee kan de meldingsbereidheid worden vergroot. Daarnaast richten de preventieve maatregelen in Nederland zich tot dusverre vooral op de verantwoordelijkheid van burgers om uit te kijken naar verdachte situaties ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarom kan meer ingezet worden op zorgprogramma's waar potentiële plegers terechtkunnen en geholpen worden bij het weerstaan van hun seksuele verlangens voor minderjarigen. Hoewel deze zorgprogramma's al wel bestaan in Nederland, kunnen deze meer uitgewerkt worden.

Eindnoot

1. De elf geselecteerde landen zijn Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden.

Summary

Preface

Following an article in the Dutch newspaper *De Telegraaf* about the case of the Dutchman Hans V. in March 2019, parliamentary questions were asked about the legal instruments or measures available for convicted transnational child sexual offenders. Two parliamentary motions were submitted requesting the government to investigate how international movements of offenders could be further restricted. In his response, the Minister of Legal Protection concluded that the available instruments and measures could be put to better use. In addition, he promised the House of Representatives to have the Dutch Research and Documentation Centre (WODC) conduct an international comparative study to learn from the experiences of other countries with regard to the available legal instruments and measures for convicted transnational child sexual offenders.

The aim of this study is twofold: 1) to gain more insight into the profiles of transnational child sexual offenders and 2) to examine whether other countries have legal instruments or measures in place to prevent transnational child sexual abuse that could also be valuable for the Netherlands. This objective translates into the following research questions:

1. What are the profiles/types of transnational child sexual offenders in the literature?
2. Is there an overlap between profiles/types of transnational child sexual offenders and those of child sexual offenders, child sexual exploitation and downloaders and distributors of child sexual abuse images?
3. Which legal and practical, national and international measures, including collaborative arrangements, are currently in place in the Netherlands to a) prevent (convicted) transnational child sexual offenders from reoffending

and to b) reduce the risk of repeat offending and victimisation both in the Netherlands and abroad?

4. What legal and practical measures, national and international, including partnerships do the other to be researched countries take to a) prevent (convicted) transnational child sexual offenders from reoffending and to b) reduce the risk of repeat offending and victimisation, both in their own country and abroad? For example, are blacklists maintained on child sexual offenders, are they registered or are stamps or annotations placed in passports?
5. How is risk assessment carried out in these countries to prevent recidivism and to impose measures?
6. How do other countries use (police) information about (convictions of) sex offenders abroad in their national screening system in their approach to combat transnational child sexual abuse?
7. Are profiles/types of incoming and outgoing child sexual offenders in the Netherlands and/or in the countries to be researched kept?
8. What is the policy theory behind these measures, in other words, what are the goals of the measures, how should those goals be achieved and on which profiles/types of offenders are they geared?
9. Also, as part of the policy theory, what is the reasoning behind those measures, based on which social views and backgrounds in that country were those measures developed?
10. Are the measures applied in practice and what is being done to promote their application?
11. What can be said about the effects of the measures in practice? Are they successful, are there bottlenecks, or are there side effects?
12. Would the measures discussed be of added value in the Netherlands? Why or why not?

Methodology

The current study focuses on the Netherlands as well as a selection of five other countries. Various research activities were carried out to map the Dutch state of affairs regarding transnational child sexual abuse. First, desk research was carried out consisting of a literature study into 1) the profiles of transnational child sexual offenders and 2) the Dutch approach to combat transnational child sexual abuse. Subsequently, thirteen representatives of the Ministry of Justice and Security, a non-governmental organisation (NGO), the Public Prosecution

Service, and the police were interviewed individually to gain more insight into their experiences. Finally, the findings from the desk research and the interviews were presented in three separate focus groups to sixteen experts (working in/at the legal profession, social services, the Royal Netherlands Marechaussee, the Ministry of Justice and Security, NGOs, the Public Prosecution Service, the police, and academia) to deepen these findings.

To select five additional foreign countries for an international comparison, a quick scan of eleven selected shortlisted countries[1] was carried out. Based on this quick scan, Sweden, Germany, Ireland, Australia, and the United States were selected. The selection was made based on the differences between these countries regarding the preventive or repressive nature of their approach to combat transnational child sexual abuse to allow the selected countries to offer insights into a wide range of available legal measures and instruments. Desk research was carried out for each country study to gain insight 1) into the national situation regarding transnational child sexual abuse in the respective country, 2) into the way (government) organisations deal with this issue and 3) into the available legal framework to address this issue. In addition, 25 interviews were conducted with various national experts from the police, NGOs, ministries, and academia. The interviews were used to gain insight into the experiences of the other countries regarding profiles of transnational child sexual offenders, the available measures to deal with offenders and how these measures are applied in practice.

When reading the study, some limitations and caveats should be considered. In general, due to the lack of scientific literature on transnational child sexual offenders, the present study may have sketched an incomplete picture of the problem in terms of size, background, working method and organisation. In addition, the effectiveness of the measures in the Netherlands could not be tested, because they have not yet been implemented much in practice. It is, therefore, too early to assess whether the measures are effective. During the research, tension was regularly felt between the measures 'on paper' and their implementation in practice. Finally, the scope of this research did not allow an analysis of the five other countries in the same, extensive manner as was done for the Netherlands. Although we have collected as much written information for each country and talked to as many experts as possible, the results remain tentative. Because of the aforementioned caveats, we have labelled this study as 'exploratory'. Completeness was not an aim of this study. The lessons we draw from the collected data should, therefore, be considered in that way.

The offender profiles

Transnational child sexual abuse is a worldwide problem with an estimated one to two million underage victims each year. However, little scientific research has been conducted internationally into the phenomenon, resulting in a knowledge gap. Much information about the phenomenon is based on observations of experts working in the field. In the limited Dutch and international scientific literature on offender profiles, a distinction is made between **preferential offenders** who prepare and actively seek out minors abroad and **situational offenders** who commit abuse when the opportunity arises. This theoretical distinction between preferential and situational offenders appears to be more fluid in practice.

The literature offers few recurring characteristics of offenders of transnational child sexual abuse. The offenders seem to be mostly male. A small number of publications state transnational child sexual offenders have been victims of sexual abuse themselves more often than 'general' child sexual offenders and that they display more pedosexual and antisocial behaviour. However, more research is needed to verify these findings. The modus operandi of the offenders of transnational child sexual abuse is influenced by 1) the length of stay in the destination country (short or long-term), 2) the motivation to offend (situational or preferential), and 3) the location (hands-off – including the online environment – or hands-on) of the offenders. Both girls and boys are victims of transnational sexual abuse. Several risk categories for destination countries can be distinguished, namely: economic factors, socio-cultural factors, governance, and political-legal factors. The level of wealth in a country seems to be the most important factor, with countries experiencing high levels of poverty being more vulnerable to attract offenders of transnational child sexual abuse.

The before-mentioned observations arise from literature and are partly recognised by experts in the field. The experts recognise the two offender groups, yet they believe the dichotomy has limitations and some argue a third group of offenders should be added: the *crossovers*. According to them, the distinction between the two offender groups is more fluid in nature and the groups should be placed on a continuum. It is argued that situational offenders can eventually develop and use a motivation and modus operandi that is more oriented towards preferential offending. This would argue for more early, preventive measures. In addition, experts indicate that in practice, they encounter older preferential offenders more often and they see that situational offenders are mostly rather young. According to experts in the Netherlands, there is an overlap between 'general' sexual abuse offender and transnational child sexual offenders. The difference between the two groups, according to the experts, lies in the absence of

social life and having the opportunity to go abroad for transnational offenders. Regarding the modus operandi of the offenders, the experts emphasise the role of facilitators of the abuse and indicate that offenders have become more organised: the offenders seem to increasingly operate in networks. In practice, experts more often encounter boys than girls as victims. Finally, experts see that countries are more vulnerable to transnational child sexual abuse that have a well-established Internet infrastructure and countries where the legal age of consent for sexual contact is relatively low.

Instruments to combat transnational child sexual abuse

Part 1: Dutch instruments

To inventory the legal instruments available to combat transnational child sexual abuse, international treaties and national laws and regulations, instruments, (inter)national cooperation and instruments regarding the online environment were examined.

International treaties and national laws and regulations

In the Netherlands, the available legal instruments and measures to combat transnational child sexual abuse fall within the framework of international treaties and national laws and regulations. The international treaties offer minors protection against child sexual abuse. In addition, the Dutch *Long-Term Supervision, Influencing Behaviour and Freedom Restriction Act* (WLT) and the *Passport Act* can contribute to combatting transnational child sexual abuse. The WLT has been fully implemented since 2018 and enables monitoring of long-term (child) sexual abuse offenders who are at risk of recidivism. The WLT and specifically the measure that influences behaviour and restricts freedom (in Dutch called *GVM*) was imposed five times in 2018 and 2019 on offenders who committed one or more sex offences with victims under the age of 18. To prevent transnational child sexual offenders from reoffending, judges can impose various special conditions based on the WLT, such as a reporting obligation, location ban, location order and travel ban. A duty to report cannot in itself prevent convicted sexual abuse offenders from travelling, therefore, the effect of the conditions remains limited. Little research has been done into the effects of the location ban and location order. The limited available research does not specifically focus on the application for transnational child sexual abuse but shows that monitoring compliance with the location ban and order is difficult without addi-

tional measures and/or special conditions. Additional measures might refer to the application of electronic monitoring, such as an ankle bracelet, for example.

The travel ban is hardly ever imposed, a study of case law shows. The Passport Act offers possibilities to revoke a passport or to refuse an application for a passport, which makes it more difficult to travel from the Netherlands to a non-Schengen country. The Act thus constitutes an important barrier for transnational child sexual abuse offenders. To the knowledge of the researchers, the Act (Article 18 and Article 24 of the Passport Act) is hardly used, if at all. An important reason for this is that a qualitatively good risk assessment is a crucial condition for the application of the Act. However, thus far this risk assessment has sometimes been lacking (see below). A second reason is the lack of a clear policy framework regarding the Passport Act. Policy-wise, there is still no agreement about which criteria should apply and how those criteria should be established to arrive at a substantiated, well-founded suspicion of the risk of recidivism or whether the offender wishes to evade his sentence. A third reason – and this applies in fact to all possible measures – is that the problem of transnational child sexual abuse may have been known for some time, but it only recently came to light to the appropriate authorities and has to 'compete' with other priorities like combatting online child abuse.

In conclusion, in theory, there seem to be sufficient legal options in the Netherlands to combat transnational child sexual abuse. However, in practice, these legal options have not yet been fully put into practice. Solid conclusions about the application and effects of the legal options cannot be drawn at this stage.

Instruments

Various risk assessment instruments have been developed to gain insight into the risk of recidivism of convicted sexual abuse offenders. The Dutch Probation Service usually carries out the risk assessments, because they are requested to do so by the Public Prosecution Service in relation to sentencing. As a result, the Probation Service only carries out risks assessments if there is a criminal case in a judicial process. From 2018 onwards, the Probation Service uses the updated RISC. This is a risk assessment tool that can be used for all types of suspects. The RISC contains various risk assessment instruments, allowing for a structured mapping of the risk of recidivism and the protective factors of a suspect. Based on this, the Probation Service formulates advice concerning the risk of recidivism and any special condition(s) to be applied. The new RISC has been designed in

such a way that the SSA (Static-99R, Stable-2007 and Acute-2007) must be completed when the suspect is a (suspected) sexual abuse offender. The Static-99R uses static data such as age, gender and criminal history, while the Stable-2007 and Acute-2007 look at dynamic risk factors and determine the risk of recidivism more accurately. According to some experts, the Dutch Probation Service does not always have sufficient capacity to conduct risk assessments for the purpose described above. In some cases, the police, therefore, carry out risk assessments. However, the police also do not (or to a lesser extent) have the necessary capacity to properly carry out risk assessments. In addition, the police only use the Static-99R, as they do not have the necessary capabilities and information to use the other two instruments.

The result is that risk assessments are not always carried out or are not carried out by organisations or persons that are adequately equipped for this. In addition, experts further note that when the applicability of the Static-99 to the target group of transnational child sexual offenders is limited. The Static-99R assigns a lower risk of recidivism to older offenders (often the group of transnational child sexual abuse offenders) than the risk they actually pose. The required information (such as convictions abroad) is also not always available or the quality of the information is insufficient to arrive at a correct estimate of the risk of recidivism. This complicates the imposition of judicial measures, as they can only be imposed if there is a high risk of recidivism.

A second instrument is *Green Notices*. These Notices are international warning messages about convicted offenders who are known to have an increased risk of recidivism. The Notices are available to all Interpol Member States. A Notice does not prevent convicted sexual abuse offenders from travelling out, but a Member State can notify another Member State of the imminent arrival issuing a *Green Notice* through Interpol. This allows the destination country to take measures based on its own laws and regulations. Previous criminal convictions are not automatically added to a *Green Notice*. According to experts, if the convictions are added, this can be of added value as these convictions can be used during the screenings for a Certificate of Conduct (*VOG* in Dutch). In the Netherlands, according to experts, a limited number of *Green Notices* (fewer than ten) have been issued against Dutch transnational child sexual abuse offenders since the introduction of the *Green Notices*. In practice, little use is made of *Green Notices* because of the possible infringement of privacy, insufficient knowledge of operational services abroad about the use of the warning messages and the possible freedom restricting consequences of the Notices. In addition, a high risk of

recidivism must be revealed through a risk assessment. All of the above means that, according to experts, only a very limited number of *Green Notices* have been issued in relation to transnational child sexual abuse.

Since 2012, the *European Criminal Record System* (ECRIS) has been the third instrument used in the Netherlands. Before that time, in the Netherlands only national convictions were used in the context of, for example, Certificate of Conduct (VOG) screenings. All convictions abroad were left out, allowing (child) sexual offenders convicted to work with children in the Netherlands. In addition, past behaviour did not influence getting a visa or emigrating abroad, so the VOG screening could not prevent sexual abuse offenders from committing transnational child sexual abuse. Since 2012, it has been mandatory that judicial data be exchanged if requested to do so by one of the central authorities in the Member States. In practice, this means that Europeans who apply for a Certificate of Conduct (VOG) from the *Justis* service in the Netherlands to be able to work with children are not only screened based on any Dutch judicial documentation but based on documentation from their country of nationality. In 2016, the European Commission concluded that ECRIS works efficiently concerning citizens from the EU Member States, but that there is no insight into European convictions regarding persons with a nationality from a third country, persons with previous nationalities or persons who are stateless. This information is crucial for combatting transnational child sexual abuse because, according to scientific literature and experts, this abuse usually takes place in non-EU countries. As a result, experts are reluctant about the applicability of ECRIS in the combat againt transnational child sexual abuse. To improve this matter, the *European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) is expected to be operational in 2022. ECRIS-TCN contains a list with the identifying data of third-country nationals (being non-EU citizens) and EU citizens who also have the nationality of a third country (being a non-EU Member State).

(Inter)national cooperation

To prevent potential and convicted sexual abuse offenders from committing transnational child sexual abuse (again) and to improve investigation and prosecution, initiatives have been launched to improve the intelligence position of the National Police, the Royal Netherlands Marechaussee and the judiciary.

For example, the National Police deploys Liaison Officers (LOs) and Flexible Liaison Officers (FILOs) abroad. In Asia and specifically the Philippines, the LOs are in charge of international cooperation on criminal phenomena, such as transnational child sexual abuse. The aim is to promote cooperation and media-

tion in the execution of Dutch police and judicial requests for legal assistance abroad. The presence of LOs and FILOs leads to several dozen reports annually, some of which result in local investigations into and prosecutions of transnational child sexual abuse offenders. In addition, the LOs and FILOs ensure a smoother and more dynamic international information exchange, better initiation of local investigations and more local attention and awareness for combatting child sexual abuse. A caveat about the role of the LOs is that the capacity for the Dutch LOs is limited. The areas in which the LOs work are too large for the available LOs, who also perform other tasks in addition to combatting transnational child sexual abuse.

Non-governmental organisations (NGOs) also play an important role in combatting transnational child sexual abuse. These NGOs work for and with the local population in destination countries, so they know the local context and possibly information about (potential) child sexual abuse offenders. For example, an NGO (ECPAT) has been in charge of the Dutch Child Sex Tourism Reporting Centre since 2018 (since 2020, this name has changed to the *Don't Look Away* Reporting Centre), where citizens can report suspected cases of transnational child sexual abuse. The Reporting Centre is affiliated with the European awareness campaign *Don't Look Away*; a collaboration between Germany, Austria, Switzerland, the travel industry, and Interpol. The aim of *Don't Look Away* is to collect as much useful information as possible about (potential) offenders and victims for the purpose of a criminal investigation. The information collected is transferred to the Dutch police, who can start an investigation if the offender is not yet being prosecuted in another country. The police and the Public Prosecution Service have criticised the fact that in certain cases the NGOs are too involved in "investigation activities". The NGOs criticise the fact that they receive little or no information from the police and the Public Prosecution Service after they have passed on information on potential transnational child sexual abuse offenders. The police and the Public Prosecution Service are bound by legal rules regarding the exchange of information. Experts argue in favour of making clearer agreements about the exchange of information, to streamline expectations.

Prevention

Specifically, for (potential) child abuse offenders, there is – besides the *Don't Look Away* reporting centre and the *Don't Look Away* awareness campaign – a helpline *Stop it Now!* in the Netherlands. This is an anonymous, confidential and free-of-charge telephone helpline that aims to prevent child abuse through advice and referrals to appropriate assistance. Third parties (parents, family, partner)

can also call the helpline for questions. The helpline is not specifically set up for transnational child sexual abuse. It is not therefore not possible to deduce how many potential transnational child sexual offenders have made use of the helpline. However, it is evident from interviews that this does happen. It is unclear whether this preventive helpline prevents Dutch people from travelling abroad to abuse children. The experts do think the helpline is a valuable initiative.

Scope of the instruments

Thus far, the Dutch legal possibilities and instruments have been little used to prevent transnational child sexual abuse offenders from leaving the Netherlands. As a result, it is impossible to assess their effectiveness. Nevertheless, it has become clear that the legal possibilities and instruments can, in practice, only be applied to offenders who have already been convicted and who are, therefore, already known to the authorities. There is a need for more preventive measures to combat transnational child sexual abuse by *first offenders*. Future measures could distinguish between short-term and long-term offenders so that the approach is more in line with the offenders' modus operandi.

Part two: an international comparison

Country study on Sweden

The Swedish approach to combat (transnational) child sexual abuse is characterised as one in which the care and treatment of offenders are paramount. The approach focuses strongly on the prevention of transnational child sexual abuse. Few repressive measures are available. There is, however, an increasing desire in Swedish society and authorities for an extension and tightening of the available measures. This has been partially addressed in recent years. Due to a lack of available information, it is virtually impossible to estimate the number of Swedish transnational child sexual abuse offenders.

Under Swedish criminal law, it is possible to impose a fine or imprisonment on an offender of sexual child abuse. Imposing other measures, such as a passport related measure, is not possible. The value that Swedish society attaches to freedom of the individual and the strict privacy legislation are the underlying reasons for this.

Care is the central component of the Swedish approach to combat transnational child sexual abuse. The care provided is available for people who fear they will exhibit unwanted sexual behaviour and for those who have already exhibited this unwanted behaviour. In most cases, this care is offered to offenders on

a voluntary basis. The initiative to participate lies with the (potential) offender and there are few means available to force an offender to participate in a care program. As a result, only the part of the offender population that is open to treatment and behavioural change gets treated. In addition, many of the care programs have not (yet) been evaluated. This means that no statements can be made regarding the functioning of these care programs.

In Sweden, risk assessment instruments are used in criminal investigations and the prison system. The Swedish prison authority developed their own risk assessment tool because the international risk assessment tools were not considered to be sufficiently useful. The recidivism rates of sex offenders in Sweden appear to be low, however, there is debate about the reliability of these figures. This complicates the estimation of the effectiveness of the Swedish approach. Swedish international cooperation is mainly focused on prevention. Due to Swedish privacy legislation, there are limited opportunities to exchange information about individual offenders or suspects. This also means that Sweden does not participate in several international initiatives, such as the Interpol *Green Notices*. Sweden does participate in the initiative regarding the *Nordic Liaison Officers*. These are LOs that are deployed abroad through a partnership between Sweden, Denmark, Norway, Finland, and Iceland to promote effective crime-fighting.

Because there is insufficient information about Swedish transnational child sexual abuse offenders and there are no offender profiles, such profiles are hardly used to combat transnational child sexual abuse.

The tracing and prosecution of transnational child sexual abuse offenders face several challenges in Sweden. For example, the investigative capacity of law enforcement authorities is limited: teams within the police indicate that their case load is too high which means they can only deal with a limited part of the cases. In addition, these teams work on both hands-on and hands-off cases of abuse, which means that choices regarding the use of capacity must be made.

Country study on Germany

The German approach to combat offenders of child sexual abuse currently focuses strongly on offences that took place in Germany. The reason for this is several major cases of both hands-on and hands-off abuse in Germany, which have come to light relatively recently. Due to the strong focus on combatting abuse in Germany itself, in recent years little attention has been paid to combatting transnational child sexual abuse committed by German offenders. In addition,

there currently (August 2021) is no policy officer responsible for the topic of transnational child sexual abuse.

The German approach resembles that of the Netherlands. The approach includes both preventive and repressive measures. The preventive measures focus on offering help to potential offenders. Repressive measures include registration of convicted sex offenders in a registry, refusing to issue or revoke passports (the German Passport Act), a reporting obligation and the imposition of obligatory treatment of mental issues (*terbeschikkingstelling* in Dutch). In part, the repressive measures can be used explicitly for offenders of sexual abuse (such as the obligatory treatment of mental health issues and registration in a registry), while other measures can be applied more indirectly. In the Passport Act, in particular, this indirect function leads to problems. Applying this Act to transnational child sexual abuse offenders is very difficult and rarely happens. It is also difficult to indicate the effectiveness of the repressive measures.

Besides the fact that little attention is paid to the problem of tackling transnational child sexual abuse, little is known about the effect of the available measures. Virtually no data is collected and published on the application of measures. Measures are also not evaluated. On the preventive side, there are several initiatives whereby potential (child) sexual abuse offenders can seek help. It is difficult to determine how effective these initiatives are.

German international cooperation corresponds to that of the Netherlands: LOs have been placed in various countries and Germany is connected to the *Green Notices* system.

In Germany, limited information is available about the use of risk assessment, the use of offender profiles and the overview of German offenders of transnational child sexual abuse.

Country study on Ireland

The Irish approach to combat (transnational) child sexual abuse is mainly repressive and focuses on severely punishing offenders of child sexual abuse. Long prison sentences can be imposed, and offenders can remain under supervision even after their prison sentence has ended. Depending on the severity of the abuse, this supervision can be for a definite or indefinite period. Convicted offenders who have sexually abused minors are usually also included in the register of convicted offenders. Various additional measures also apply, such as an obligation to report when one wants to travel and an obligation to report one's criminal history when an offender encounters minors during their work-related activities.

Such measures can be imposed on all sexual abuse offenders and thus do not specifically apply to transnational sexual abuse offenders. However, it is difficult to indicate the effect of the various measures since little or no data are collected.

Several legislative changes are on the way in Ireland. These will further tighten the existing measures. For example, the period in which people must report that they will be traveling will be shortened and stricter requirements will be imposed upon a convicted offender working with minors. In addition to tightening up the measures, the legislative amendment also provides for a new measure. Convicted offenders should be able to get an exit ban more easily. It is currently unclear to what extent the newly proposed measure will be included in the upcoming law.

There is a strict supervising program for convicted offenders of sexual (child) abuse: The *Sexual Offender Risk Management Program* (SORAM). The key points at which a risk assessment takes place in the Irish approach is at the start and during the implementation of this SORAM programme.

At the moment, Irish international cooperation mainly focuses on filing reports on (suspected) offenders. There is a desire to expand and strengthen international cooperation, starting with the countries near Ireland and then expanding outwards.

Little is known in Ireland about offender profiles of (transnational) child sexual abusers. In addition, the Irish authorities have little insight into Irish offenders of transnational child sexual abuse.

Country study on Australia

Australia is characterised by the social and political attention and desire for a firm approach to transnational child sexual abuse. This has translated into a firm set of legal instruments and a wide range of available measures. The approach is often repressive in nature and is aimed at preventing repeated offending. The scope of transnational child sexual abuse committed by Australian citizens is difficult to grasp, partly because of the limited insights into the group of offenders who commit a crime for the first time.

The Australian legal framework allows Australian regional authorities in states and territories to confiscate, cancel or revoke passports of convicted offenders of sexual abuse. These offenders can also be obliged to report their travel movements. These measures aim to restrict the freedom of movement of convicted sexual abuse offenders, who are considered to be at significant risk of recidivism. Restrictions on working with children may also be imposed. The fact that Australia is an island facilitates the enforcement of travel restriction laws

and measures through unavoidable border controls when leaving the country. In general, local experts are satisfied with the available legal instruments and the measures that can be imposed. The measures are applied in practice, but their effects are hardly evaluated.

The assessment of the risk of recidivism is carried out by competent authorities in the federal states and territories based on a combination of the Risk Matrix 2000 and an assessment of the criminal history and behaviour of the convicted offender. The known modus operandi of offenders is also considered.

In addition, Australia is characterised by close cooperation with destination countries in the region. This is done on a structural as well as a more ad hoc basis. The LOs of the federal police play a crucial role in this.

Australia's approach to combat transnational child sexual abuse focuses almost entirely on convicted sex offenders. Offenders who have not yet been convicted are able to stay below the radar. Some academics also question the proportionality of the travel restrictive measures.

Country study on the United States

The US policy on transnational child sexual abuse is highly repressive. Convicted offenders of sexual abuse of both minors and adults are severely punished compared to the Dutch approach. The US policies are based on the idea that offenders of sexual abuse cannot be cured. Severe punishments are therefore perceived as the only solution. It is unclear how many US citizens are committing transnational child sexual abuse.

Legislation in the US to address sexual abuse consists mostly of legislation implemented by states, while legislation on transnational crimes is federal. The federal-state cooperation poses a major challenge in the US. As a result, legislation and implementation are not always fully aligned. Moreover, information sharing between the various parts of the federal government is suboptimal. US laws and policies provide a range of repressive measures. For example, it is not the risk of recidivism of the offender that determines his or her penalty, but the nature of the offence committed. In addition, offenders of sexual abuse can also be convicted in the United States if they have already been tried abroad for the same incident. Offenders can also be monitored for years after serving a prison sentence. The federal *Megan's Law* states that authorities are obliged to disclose and share information about convicted sexual abusers with the public. For convicted offenders, this means that they must register in public registries. In addition, convicted offenders can be obliged to report their travel movements and they can be given a unique marking in their passport, or their passports can be

cancelled. It is predominantly unclear to what extent the available measures are imposed and to what extent they are effective. Only limited research has been done on this.

Risk assessment appears to be used only to a limited extent. Moreover, opinions about the risk of recidivism of convicted sexual abusers differ widely. There is a discussion about the risk of recidivism, which is part of a broader discussion regarding convicted offenders of sexual abuse more generally. In this discussion questions are raised about the proportionality and application of the policy in general. From the perspective of transnational child sexual abuse, it can be noted that US policy focuses solely on convicted sex offenders.

The international cooperation by the US is praised. The broad deployment of *Regional Security Officers* (RSOs) is particularly commended. These officials support local authorities in conducting investigations and play an important role in identifying American and other Western offenders abroad.

It is unclear how and whether offender profiles are used in US policies. To gain insight into US offenders of transnational child sexual abuse, the US has bilateral information-sharing agreements with several countries and RSOs sometimes make use of the English-language press in these countries.

Lessons to consider

- In the Netherlands, police capacity is mainly used to combat online child abuse and to a lesser extent to combat transnational child sexual abuse. Given the nature of the problem of online child abuse, this can be understood, however, tackling transnational child sexual abuse also deserves a strong capacity boost. These are known to be time-consuming criminal investigations. Nevertheless, the scale on which child abuse offenders can operate abroad (number of victims) and the seriousness of the offence (prolonged sexual abuse) are sufficient reasons to free up extra capacity for this problem.

- Workable and clear criteria must be set based on which legal options (such as the Passport Act) can be put to practice to prevent transnational abuse offenders from travelling abroad. In theory, these legal options do exist.

- In all the countries studied, risk assessment instruments were criticised, because due to the criteria used in these instruments, offend-

ers with a substantially high risk of recidivism in practice are assigned a low risk of recidivism. In various countries, the idea that the risk assessment instruments in their current form do not apply to female and very young male offenders prevail (including Sweden and Australia). It is therefore important that more scientific research is carried out into offender profiles and modus operandi so that it can be determined whether the criteria of the risk assessment instruments are sufficiently equipped for (potential) transnational child sexual abuse offenders. In doing so, specific attention could be paid to young and female offenders. This can also help to gain an overview of the entire phenomenon and to strengthen the use and possible development of instruments and measures in the future. The available measures can then be deployed more effectively.

- In the research into the approaches taken in Sweden, Germany, Ireland, Australia and the United States, hardly any new measures were found. For example, the withdrawal or refusal of a passport (US, Australia and Germany), the reporting obligation (the US, Australia and Ireland) and care programs (Germany and Sweden) are also possible in the Netherlands. A measure not yet applied in the Netherlands is an obligation to register in a registry such as in Ireland. This allows convicted transnational sexual child abuse offenders to be better monitored. (Child) sexual abuse offenders must register themselves after their release, so the responsibility lies with the convicted person. In addition, in the United States, an annotation is placed in the passports of sex offenders as travel restricting measure. In practice, this seems to have little added value, because those offenders are punished to such extent that international travel is not possible in the first place. . Some experts deem the annotation as too great a violation of the rights of an individual (who has already been convicted). Concerning these measures, it should be noted that disproportionality is lurking.

- A good intelligence position is crucial for combating transnational child sexual abuse. At the national level, it appears to be important that existing confederate information systems are compatible. Concerning international information exchange, it appears to be difficult for all countries studied to systematically share information from high-risk countries. No country has so far found the perfect solution for this.

That is why, in Australia, the government has concluded bilateral treaties with high-risk countries to be able to exchange such information on an ad hoc basis. As a result, the Australian authorities are therefore more able to implement the measures available to prevent travel. The Netherlands can learn from this by also focussing more on concluding bilateral treaties.

- So far, in the Netherlands, but also the other countries studied, LOs abroad have been specifically appointed as a crucial means of exchanging information. None of the studied countries can station a LO in every destination country. The solution chosen by Sweden (a network of LOs from like-minded countries) may be worthwhile considering. In addition to using LOs, a public-private partnership with NGOs offers a potential solution in tackling transnational child sexual abuse. After all, this also improves the intelligence position. However, clear working agreements must be made between the various parties because so far these agreements are still too much in a grey area.

- In the present study, mostly repressive measures were discussed and to a lesser extent preventive measures. An important lesson concerning preventive measures is that citizens must be more involved in signalling red flags, knowing where they can report these red flags and what happens with their reports. With this, the willingness to report can be increased. As yet, the focus of the preventive measures in the Netherlands has mainly been on the responsibility of citizens to look out for suspicious situations concerning transnational child sexual abuse. That's why more can be invested in care programs where potential offenders get help to resist their sexual desires for minors. Although these care programs already exist in the Netherlands, they can be further developed.

Endnote

1. The eleven selected countries being Australia, Canada, Germany, France, Ireland, New Zealand, Noway, Spain, the United Kingdom, the United States and Sweden.

1 Inleiding

Dit eerste hoofdstuk schetst het kader waarbinnen het vergelijkend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is uitgevoerd. Dit gebeurt in paragraaf 1.1 door de aanleiding en achtergrond van het onderzoek te beschrijven, om daarna in paragraaf 1.2 in te gaan op de vraagstelling en onderzoeksvragen. Paragraaf 1.3 omvat de onderzoekfasen en bijbehorende methoden van onderzoek die zijn gebruikt om antwoord te kunnen geven op de vraagstelling en onderzoeksvragen. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer in paragraaf 1.4.

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Op 28 januari 2019 wijdt De Telegraaf een artikel aan de zaak van Nederlander Hans V.. Hoewel hij in Nederland veroordeeld is voor het misbruiken van minderjarige kinderen, kan hij emigreren naar Kenia en heeft hij daar jarenlang minderjarige meisjes misbruikt.[1]

Intermezzo – De misdaden van Hans V.

Volgens zijn eigen verklaringen begint Hans V. in november 1994 met het misbruiken van minderjarigen. Wanneer hij in mei 1995 foto's van zijn daden laat ontwikkelen, wordt hij ontmaskerd en dit resulteert in een eerste misbruikzaak. In deze zaak zijn minimaal drie minderjarigen het slachtoffer geworden van Hans V., variërend in leeftijd van 5 tot 14 jaar. Hans V. wordt veroordeeld tot 2,5 jaar gevangenisstraf en daarna moet hij verplicht in behandeling. Echter, gedurende zijn proeftijd recidiveert hij. Tijdens zijn reis naar Ethiopië misbruikt hij namelijk een onbekend aantal

zeer jeugdige meisjes. Hiervoor moet hij 15 maanden de cel in (het is onbekend of hij deze gevangenisstraf uitzit in Nederland of Ethiopië). Na deze gevangenisstraf emigreert hij niet veel later naar Kenia. Hij opent hier een weeshuis. Ook hier moet hij – in 2001 – voor de rechter verschijnen, nadat drie meisjes van 12, 13 en 15 jaar hem aanklagen. In deze zaak vindt de politie een lijst met de namen van zeventig meisjes inclusief de aantekening of ze nog maagd zijn. Ook ontdekt de politie dat Hans V. weeskinderen meeneemt op vakantie naar de stad Mombasa, waar hij de weeskinderen "deelt" met vrienden. Ondanks dit bewijs wordt hij vrijgesproken. Er is sprake van een mysterieuze rechtsgang. Volgens internationale organisaties worden getuigen en ouders geïntimideerd en gearresteerd. Na zijn vrijspraak sticht Hans V. buiten de stad opnieuw een weeshuis. In 2016 gaat de Keniaanse politie opnieuw naar hem op zoek. De reden is dat er tussen 2011 en 2014 meldingen van misbruik zijn binnengekomen. Zo zouden er in een appartement van Hans V. in Nairobi soms wel twintig meisjes tegelijk zijn. Hans V. zou hen geld geven in ruil voor seksuele handelingen. Hun moeders stuurde hij onderwijl weg om boodschappen te doen. Het lijkt erop dat hij hier pas in het najaar van 2018 mee stopt nadat hij wordt aangehouden in de Keniaanse hoofdstad Nairobi. Aanleiding hiertoe is de aangifte van vier slachtoffers van 8 tot 14 jaar.[2]

Naar aanleiding van het artikel in De Telegraaf zijn Kamervragen gesteld. Op de vraag of Nederland er alles aan moet doen om te voorkomen dat veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kunnen recidiveren, reageert de minister voor Rechtsbescherming instemmend (Aanhangsel Handelingen II, 1619, 2019). Op 20 februari 2019 schrijft hij in een Kamerbrief welke mogelijkheden er op dat moment zijn om te voorkomen dat plegers van seksueel misbruik naar het buitenland kunnen reizen (Kamerstukken II, 31015, nr. 162, 2019). In navolging hierop worden op 13 maart 2019 twee moties ingediend door twee Kamerleden. Zo schrijft Kamerlid Kuiken dat zij van mening is dat veroordeelde pedoseksuelen geen nieuwe slachtoffers mogen maken en dat moet worden voorkomen dat zij buiten het zicht van de Nederlandse autoriteiten hun misdaden kunnen voortzetten. Zij verzoekt de regering te bezien op welke wijze de reisbewegingen van veroordeelde pedoseksuelen verder beperkt kunnen worden (Kamerstukken II, 31015, nr. 172, 2019). Kamerlid Van Toorenburg constateert dat het toezicht op plegers van seksueel misbruik die afreizen naar het buitenland onvoldoende en onvolledig is, en dat er weinig of geen mogelijkheden zijn om paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in te trekken of te oormerken. Daarom verzoekt zij de regering met voorstellen te komen die

het mogelijk maken dat paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik gemarkeerd of ingetrokken kunnen worden (Kamerstukken II, 31015, nr. 171, 2019).

Dit heeft geleid tot een Kamerbrief waarin de minister voor Rechtsbescherming concludeert dat de huidige maatregelen beter benut kunnen worden. Hiertoe wil hij meer bekendheid en duidelijkheid genereren ten aanzien van de maatregelen. Daarnaast geeft hij aan dat er een wens is naar internationaal onderzoek waarin wordt onderzocht wat de profielen van uitreizende plegers van seksueel misbruik zijn en welke maatregelen er in het buitenland voorhanden zijn om tegen te gaan dat buiten het zicht van autoriteiten strafbaar gedrag wordt voortgezet (Dekker, 2019). Dit sluit aan bij de aanbevelingen van Koning & Rijksen-van Dijke (2016). Zij zeggen dat er een (wetenschappelijke) kennislacune bestaat over het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik. Zij vinden dat er een compleet, juist en betrouwbaar beeld moet komen van de (Nederlandse) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Een internationaal vergelijkend beleidsonderzoek is van belang, zodat bezien kan worden welke wetgeving en (beleids)maatregelen andere landen hiertegen hebben doorgevoerd. Een dergelijk overzicht zou bij kunnen dragen aan de verbeterde aanpak in Nederland. Gezien de diversiteit van de typen plegers kan tevens maatwerkgericht gewerkt gaan worden.

1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van onderhavig onderzoek is tweeledig. Ten eerste wordt beoogd beter inzicht te krijgen in de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik door onder andere meer te weten te komen over persoonskenmerken, motieven en modus operandi. Ten tweede wordt nagegaan of maatregelen die andere landen kennen om te voorkomen dat kinderen slachtoffer worden van transnationaal seksueel kindermisbruik, ook in Nederland van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn. Hierbij zal niet alleen worden gekeken naar de aard en werking in de praktijk, maar ook naar de praktische en juridische haalbaarheid in Nederland. Deze doelstelling leidt tot de volgende probleemstelling:

- Wat is bekend over profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en welke overeenkomsten/verschillen bestaan er met plegers van seksueel kindermisbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en downloaders of verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen?
- Welke nationale en internationale maatregelen worden er in en door andere landen genomen om te voorkomen dat (binnen en buiten het

land) veroordeelde plegers van (transnationaal)seksueel kindermisbruik, real-live opnieuw slachtoffers maken?
- Wat is de maatschappelijke opvatting achter deze maatregelen, en wat is de beleidstheorie van ieder van deze maatregelen, op welke profielen/typen van plegers van seksueel misbruik zijn deze toegesneden en hoe werken de maatregelen in de praktijk?
- Op welke wijze zouden de gevonden maatregelen en de kennis over profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik van toegevoegde waarde kunnen zijn in Nederland?

Om te voldoen aan de doelstelling en de probleemstelling te kunnen beantwoorden, zijn in dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de profielen/typen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik jegens kinderen in de literatuur?
2. Is er een overlap tussen profielen/typen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en die van plegers van seksueel kindermisbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen?
3. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, zijn er thans in Nederland om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op herhaald plegerschap en slachtofferschap zowel in binnen- als buitenland te verkleinen?
4. Welke juridische en praktische, nationale en internationale maatregelen, inclusief samenwerkingsverbanden, treffen de te onderzoeken landen om a) te voorkomen dat (veroordeelde) plegers van seksueel kindermisbruik opnieuw slachtoffers maken en om b) het risico op herhaald plegerschap en slachtofferschap, zowel in binnen- als buitenland te verkleinen? Worden er bijvoorbeeld zwarte lijsten bijgehouden, waarop plegers van seksueel misbruik worden geregistreerd, of stempels of aantekeningen in het paspoort gezet?
5. Op welke wijze wordt in die landen een risicotaxatie gemaakt ter voorkoming van recidive en het opleggen van maatregelen?
6. Hoe gebruiken andere landen (politie)informatie over (veroordelingen van) zedendelinquenten uit het buitenland in hun nationale screeningssystematiek in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik?

7. Worden er profielen/typen bijgehouden van in- en uitreizende plegers van seksueel kindermisbruik in Nederland en/of in de te onderzoeken landen?
8. Wat is de beleidstheorie achter deze maatregelen, m.a.w. wat is het doel van de maatregelen, en op welke wijze zou dat doel bereikt dienen te worden en op welke profielen/typen plegers zijn deze toegesneden?
9. Wat is, tevens als onderdeel van de beleidstheorie, het waarom van de maatregelen, op grond van welke maatschappelijke opvattingen en achtergronden in dat land zijn deze maatregelen ontwikkeld?
10. Worden de maatregelen ook daadwerkelijk toegepast in de praktijk en wat wordt er gedaan om toepassing ervan te bevorderen?
11. Wat kan worden gezegd over de werking van de maatregelen in de praktijk? Zijn ze succesvol, treden er knelpunten op, of zijn er neveneffecten?
12. Zouden de gevonden maatregelen van toegevoegde waarde zijn in Nederland? Waarom wel, waarom niet?

1.3 Methoden van onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op zowel Nederland als een aantal geselecteerde landen. Voor de Nederlandse situatie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: deskresearch, interviews en focusgroepen.

1.3.1 Nederland

De deskresearch bestaat uit een literatuuronderzoek naar plegerprofielen: typen en kenmerken van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarbij is ook ingegaan op de modus operandi, de slachtoffers en de bestemmingslanden. Daartoe is gebruikgemaakt van databases zoals Google Scholar en Picarta, aangevuld met referenties door middel van *snowball sampling*.

Daarnaast zijn beleidsdocumenten van politie, Openbaar Ministerie (OM) en non-gouvernementele organisaties (ngo's), wetten, evaluatieonderzoeken, overheidsdocumenten, nieuws- en opinieartikelen en rechterlijke uitspraken bestudeerd die betrekking hebben op de problematiek en aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

Voor het onderzoeken van de Nederlandse situatie zijn vervolgens individuele interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij of indirect te maken hebben met de (aanpak van) transnationaal seksueel kindermisbruik. In totaal zijn dertien personen geïnterviewd (zie tabel 1.1). De interviews waren ten eerste bedoeld om meer zicht te krijgen op de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik, ten tweede om de beschikbaarheid

en toepassing van het instrumentarium in de praktijk na te gaan, en ten derde om te bezien welke rol de diverse organisaties hierin hebben.

Tabel 1.1 – Overzicht individuele interviews

Organisatie	**Aantal personen**
Het ministerie van Justitie en Veiligheid	2
Ngo	1
Openbaar Ministerie	3
Politie	7
Totaal	**13**

Tot slot zijn er op basis van de bevindingen uit de deskresearch en individuele interviews voorlopige bevindingen opgetekend – hierbij gaat het over plegerprofielen, het beschikbare instrumentarium en de uitvoering hiervan in de praktijk – en die zijn voorgelegd aan in totaal zestien experts in drie afzonderlijke focusgroepen (zie tabel 1.2).[3] Het doel hiervan was om kennis en ervaring tussen de experts uit te wisselen en zo tot een aanscherping van de voorlopige bevindingen te komen. De gegevens uit de interviews en focusgroepen zijn als tekstboxen verwerkt in de hoofdtekst. Deze tekstboxen zijn lichtblauw gearceerd om deze zodoende te onderscheiden van de andere tekstboxen in het rapport.

Tabel 1.2 – Overzicht experts focusgroepen

Organisatie	**Aantal personen**
Advocatuur	1
De Koninklijke Marechaussee	1
Het ministerie van Justitie en Veiligheid	4
Hulpverlening	1
Ngo	2
Openbaar Ministerie	2
Politie	3
Wetenschap	2
Totaal	**16**

1.3.2 Vijf geselecteerde landen op basis van een *quickscan*

Wat betreft de studies in diverse landen is als volgt te werk gegaan. Als eerste heeft een quickscan plaatsgevonden van elf geselecteerde landen[4] die betrokken zouden kunnen worden in de landenstudies. Het betreft de landen Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden. Voor deze landen is een deskresearch (literatuur en openbare bronnen) uitgevoerd. Hieruit is een beredeneerde selectie van vijf landen naar voren gekomen; die landen worden hieronder nader toegelicht.

- **Zweden** richt zich voornamelijk op het voorkomen van recidive onder plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Het beleid en de aanpak kennen een sterk preventief karakter waarbij de pleger op vrijwillige basis zorg wordt geboden en het accent in veel mindere mate op straffen ligt.
- In **Duitsland** is een hevig debat gaande over de aanpak van seksueel kindermisbruik, met name op nationaal niveau. In juni 2021 is een wetswijziging op dit terrein in werking getreden die zwaarder straffen mogelijk maakt alsook de intentie tot het plegen van seksueel kindermisbruik strafbaar stelt. Deze wetgeving biedt ook mogelijkheden om plegers van transnationaal seksueel misbruik zwaarder aan te pakken.
- In **Ierland** heeft men eerder twee wetsvoorstellen voorbereidt om de aanpak van seksueel kindermisbruik, zowel in Ierland zelf als elders, strenger aan te kunnen pakken. Bestaande maatregelen worden verder aangescherpt en een aantal nieuwe maatregelen ten aanzien van de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik wordt overwogen.
- **Australië** kent specifieke wetgeving gericht op het beperken van reismogelijkheden voor veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik, zowel in Australië zelf als voor reizen naar het buitenland. Met name de mogelijkheden tot het innemen van het paspoort van veroordeelde plegers springen eruit. Daarnaast kenmerkt Australië zich door haar rol in verschillende samenwerkingsverbanden met landen in de Aziatische regio.
- De **Verenigde Staten** leggen de nadruk op repressie en hebben vergaande wetgeving ten aanzien van veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik. Hierbij gaat het niet alleen om reisbeperkende maatregelen, zoals een unieke markering in het paspoort of tijdelijke inname van een paspoort, maar ook om andere vrijheidsbeperkende maatregelen zoals monitoring en een locatiegebod of -verbod.

Deze selectie vormt een mix waarbij de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik in sommige landen voornamelijk bij preventie ligt terwijl andere landen een meer repressieve aanpak hebben. Enkele landen hebben specifieke wetgeving gericht op transnationaal seksueel kindermisbruik terwijl anderen dit niet hebben. Ook bestaat binnen de selectie variatie ten aanzien van het maatschappelijke en politieke debat dat speelt. Ten slotte verschilt het beschikbare maatregelenarsenaal van land tot land waardoor deze mix een inzicht biedt in een breed palet aan instrumenten.

Intermezzo – Niet-geselecteerde landen

Om verschillende redenen zijn de andere landen afgevallen.[5] In zowel Spanje als Frankrijk lijkt relatief weinig aandacht, zowel op maatschappelijk als op politiek niveau, te zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarnaast is het pallet aan beschikbare maatregelen beperkt. Deze landen bieden mogelijk onvoldoende kansen tot leerervaringen voor Nederland. Canada, Noorwegen en Nieuw-Zeeland hebben slechts in beperkte mate beleid ontplooid op het gebied van transnationaal seksueel kindermisbruik. De maatregelen en interventies die deze landen kunnen nemen, worden ook in andere landen toegepast. Bovendien wordt in het maatschappelijke debat weinig aandacht geschonken aan de problematiek. Ten slotte lijkt het Verenigd Koninkrijk qua beleid op het gebied van transnationaal seksueel kindermisbruik veel op Australië. Echter, in Australië wordt dit beleid al langere tijd geïmplementeerd en bestaat er daarom meer ervaring op dit terrein. Naar verwachting biedt het Verenigd Koninkrijk, in vergelijking met Australië, slechts in beperkte mate een leerervaring voor Nederland.

Voor de geselecteerde landen is vervolgens een verdiepende deskresearch uitgevoerd door onder meer geldende wetten, wetsvoorstellen, beleidsdocumenten, academische literatuur, onderzoeksrapporten en nieuwsartikelen te raadplegen. Hierbij lag de focus op land-specifieke literatuur en publicaties en zijn internationale bronnen in mindere mate geraadpleegd. Per land is op basis van openbare bronnen getracht inzicht te krijgen in de aard van de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik, de wijze waarop (overheids)organisaties daarmee omgaan en binnen welke (wettelijke) mogelijkheden de aanpak uitwerking kan verkrijgen. In de literatuurlijst staat een overzicht van alle geraadpleegde bronnen per land.

Naast de verdiepende deskresearch zijn in elk land meerdere interviews afgenomen (zie bijlage 1). In totaal zijn 25 interviews gehouden (zie tabel 1.3). Het doel hiervan was om te achterhalen wat in de landen bekend is over de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, welke maatregelen er in de landen voorhanden zijn om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan en of deze in de praktijk werken. De respondenten zijn afkomstig van de politie, ngo's, ministeries en wetenschap.

Tabel 1.3 – Overzicht experts buitenland

Land	**Aantal experts**
Zweden	6
Duitsland	4
Ierland	4
Australië	5
Verenigde Staten	6
Totaal	**25**

Afhankelijk van de gekozen aanpak in het desbetreffende land en de interviewbereidwilligheid zijn diverse partijen uitgenodigd voor een online gesprek. Deze gesprekken zijn steeds door ten minste twee onderzoekers gevoerd en gespreksverslagen zijn ter validatie bij gesprekspartners teruggelegd ter controle op feitelijke onjuistheden.

De verzamelde informatie is systematisch geanalyseerd en elk van de buitenlandstudies kent eenzelfde opzet, waarlangs de verzamelde informatie gepresenteerd wordt. Het zwaartepunt van de analyse kan wel verschillen. Dit komt doordat de landen verschillende aanpakken kennen, zoals eerder beschreven.

1.3.3 Methodologische beperkingen

Bij de opzet en uitvoering van dit internationaal vergelijkend onderzoek past een aantal methodologische opmerkingen:

- We hebben geconstateerd dat er weinig wetenschappelijke literatuur voorhanden is voor de specifieke groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Wel is er een overvloed aan onderzoeken naar plegers van seksueel kindermisbruik in het algemeen. De vraag die we

in dit onderzoek geprobeerd hebben te beantwoorden, is in hoeverre er sprake is van bijzondere (onderscheidende) kenmerken tussen beide groepen.

- Experts op het terrein van transnationaal seksueel kindermisbruik in Nederland, maar ook in de geselecteerde landen zijn dun gezaaid. De experts komen ofwel uit de uitvoeringspraktijk (opsporing, vervolging, vrijwilligerswerk) ofwel vanuit de beleidsmatige hoek. Een van de implicaties hiervan is dat het beeld van de aard van de problematiek waarschijnlijk niet compleet is en vooral gevoed wordt door de praktijk. Ter toelichting: er is redelijk zicht op de groep preferentiële plegers en minder/niet op de groep situationele plegers.[6] Dit komt mede doordat de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zich in hun onderzoeken voornamelijk op de eerste groep richten. Ook de wettelijke mogelijkheden zien slechts toe op de preferentiële plegers.
- Eén van de onderzoeksvragen ziet op het vaststellen van de werking van de beschikbare maatregelen in de praktijk, namelijk door te kijken naar in hoeverre en op welke wijze de maatregelen worden uitgevoerd. Hiertoe focussen we ons op succesfactoren, knelpunten en neveneffecten. De reden van deze focus is dat de 'effectiviteit' lastig te bepalen is doordat er beperkt zicht is op een aantal plegers en er geen informatie is over de situatie voor invoering van de betreffende maatregelen. Bovendien kunnen ook andere factoren het gedrag van plegers hebben beïnvloed (bijvoorbeeld toename van vormen van online misbruik).
- De analyse van de toepasbaarheid van elementen uit rechtssystemen van andere landen vormt een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Omdat de geboden mogelijkheden per rechtssysteem verschillen, is het van belang het type rechtssysteem in ogenschouw te nemen wanneer de toepasbaarheid van maatregelen wordt bezien. Uit ervaring weten wij dat een vergelijking van twee typen rechtssystemen, de inschatting van mogelijke toepasbaarheid van elementen in de Nederlandse context bemoeilijkt. De vijf landen zijn geselecteerd vanwege hun 'eigen' benadering van het probleem en hebben geen representatieve functie. We hebben binnen de beschikbare tijd en middelen een zo compleet mogelijk beeld gegeven van de betreffende landen, echter niet op een dergelijk intensieve wijze als we voor de Nederlandse situatie hebben gedaan.

1.4 Leeswijzer

In het hiernavolgende hoofdstuk 2 gaan we in op wat er in de wetenschappelijke literatuur en bij experts bekend is over het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik. In hoofdstuk 3 wordt het voorhanden zijnde instrumentarium in Nederland besproken. De hoofdstukken 4 tot en met 9 staan daarna in het teken van de vijf landenstudies. In hoofdstuk 10 staan de beantwoording van de onderzoeksvragen en de kernconclusies. We bevelen de lezer die op hoofdlijnen de resultaten van het onderzoek wil weten, aan het laatste hoofdstuk te lezen. In de afzonderlijke hoofdstukken staat bovendien iedere keer een resumé met de belangrijkste bevindingen.

Eindnoten

1. De Telegraaf, 28 januari 2019.
2. Algemeen Dagblad, 13 februari 2019.
3. Een aantal experts was ook als individuele respondent geïnterviewd.
4. Een deel van de landen is aangedragen door het WODC in haar startnotitie. Deze lijst met landen is door de onderzoekers aangevuld met een aantal andere mogelijk relevante landen.
5. De landen die buiten de voorgestelde selectie vallen, zijn mogelijk wel interessant voor vervolgonderzoek.
6. Preferentiële plegers gaan – kort gezegd – vanwege hun seksuele voorkeur bewust naar het buitenland met het doel om kinderen te misbruiken, situationele plegers niet (zie hoofdstuk 2).

Deel 1: de Nederlandse situatie

2 Transnationaal seksueel kindermisbruik in de wetenschappelijke literatuur

Dit eerste hoofdstuk biedt de lezer een inleiding in het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik. Aan de hand van beschikbare wetenschappelijke literatuur, geïllustreerd met informatie uit de interviews en focusgroepen, is transnationaal seksueel kindermisbruik toegelicht. Hieronder schetst paragraaf 2.1 een algemeen beeld van het fenomeen. Daarna richt paragraaf 2.2 zich op plegerprofielen, waaronder plegergroepen, kenmerken en risicofactoren. De modus operandi van plegers is omschreven in paragraaf 2.3 en in paragraaf 2.4 wordt ingegaan op slachtoffers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Ten slotte worden bestemmingslanden in 2.5 besproken en wordt in 2.6 het hoofdstuk samengevat in een resumé. In de lichtblauwe tekstboxen in dit hoofdstuk wordt de literatuur geïllustreerd met praktijkervaringen van experts. Deze experts zijn werkzaam bij ngo's, de politie, het OM, het ministerie van Justitie en Veiligheid of zijn werkzaam als academicus. De praktijkervaringen worden bepaald door de diverse achtergronden van de experts; waar de ene expert meer zicht heeft op plegers in opsporingsonderzoeken, heeft de andere expert een beter beeld bij plegers door preventiewerkzaamheden.

2.1 Een algemeen beeld

Transnationaal seksueel kindermisbruik is een wereldwijd probleem dat sinds de jaren negentig internationaal meer aandacht en erkenning heeft gekregen. Het fenomeen is lastig te definiëren doordat het vele raakvlakken met andere vormen van criminaliteit heeft, zoals seksueel kindermisbruik in het algemeen, online seksueel kindermisbruik en kinder- en mensenhandel (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

In dit onderzoek wordt transnationaal seksueel kindermisbruik gedefinieerd als "het plegen van of op enigerlei wijze medewerking verlenen aan seksueel

geweld tegen kinderen in het buitenland, al dan niet door het slachtoffer hiervoor geld of goederen te geven of te beloven" (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2013). Doordat het misbruik gepleegd wordt in een *bestemmingsland* door een pleger uit een *herkomstland,* kent het een transnationaal karakter. Binnen transnationaal seksueel kindermisbruik wordt onderscheid gemaakt in hands-on en hands-off misbruik. De term hands-on wordt gebruikt wanneer personen daadwerkelijk zelf een kind misbruiken. Hands-off staat in dit verband voor kindermisbruik dat in opdracht van een persoon wordt uitgevoerd, zoals online kindermisbruik via een webcam of livestream (Bazen & de Blois, 2020).

Intermezzo – Het plegen van zowel een *hands-off* als *hands-on* delict

Bij de politie komt op 30 december 2015 een melding binnen over een 70-jarige man via het meldpunt Meld Misdaad Anoniem. Hij zou in bezit zijn van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen en binnen een maand naar Vietnam reizen om transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen. Uit daarop volgend politieonderzoek blijkt dat de verdachte van 2004 tot 2011 woonachtig en werkende was in Cambodja en in 2011 is aangehouden ter zake misbruik van minderjarigen in Cambodja en het bezitten van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen. Ook zijn gegevens van de Belastingdienst en bankgegevens opgevraagd, waaruit blijkt dat hij eind oktober 2015 een betaling heeft gedaan aan de website *www.vliegtickets.nl*. Ook zijn er in de periode december 2013 tot en met 17 maart 2014 regelmatig bedragen opgenomen bij betaalautomaten in Vietnam. Hiermee is een belangrijk deel van de melding bevestigd. Wat de melding ook bevestigt, is dat de verdachte in januari 2016 in open bronnen op het internet schrijft dat hij binnen enkele weken weer zal overwinteren in Nha Trang in Vietnam.

Deze informatie is naar het oordeel van de rechtbank voldoende voor een doorzoeking van de woning van de verdachte op 14 januari 2016. Er zijn een laptop en twee harde schijven in beslag genomen. Op deze gegevensdragers worden in totaal 654 foto's, 35 films en 322 bewerkte foto's aangetroffen die zijn aan te merken als kinderpornografisch. Hiervan waren 500 foto's, 35 films en 250 bewerkte foto's voor de verdachte toegankelijk. De verdachte heeft zowel bij de politie als ter terechtzitting erkend dat hij deze afbeeldingen in bezit heeft gehad. Dit heeft geleid tot een veroordeling voor het gewoonte maken van vervaardigen en bezit van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen.

Ten aanzien van de pleegperiode weegt de rechtbank ten gunste van verdachte mee dat zij tot bewezenverklaring van een aanzienlijk kortere periode komt dan door de officier van justitie is geëist. Verdachte verbleef in de periode van 2004 tot en met 2011 in Cambodja en er zijn geen aanknopingspunten dat verdachte, gedurende dat verblijf, in Nederland beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen voorhanden had of heeft bewerkt. Bij de straftoemeting houdt de rechtbank – naast de aard en ernst van de feiten – ook rekening met de persoon van verdachte. Verdachte heeft in Nederland een blanco strafblad. De rechtbank vraagt zich af in hoeverre zij de eerdere veroordeling van verdachte in Cambodja uit 2011 ter zake van ontucht met een minderjarige in het nadeel van de verdachte moet meewegen bij de op te leggen straf. De officier van justitie acht dat aangewezen. De rechtbank is daartoe niet verplicht. Na een daartoe strekkend rechtshulpverzoek is aan het dossier een de verdachte betreffend vonnis in de Khmer taal met een vertaling door een tolk toegevoegd. Verdachte heeft de gang van zaken rondom deze eerdere veroordeling tegenover de politie, de psycholoog, de reclassering en ter terechtzitting toegelicht. Hij heeft consequent ontkend zich schuldig te hebben gemaakt aan het plegen van ontucht met minderjarigen. De rechtbank ziet in hetgeen hierover en met betrekking tot de Cambodjaanse procedure door en namens de verdachte is aangevoerd, redenen om af te zien van het betrekken van deze eerdere veroordeling bij de straftoemeting.

Verdachte is ook onderzocht door een psycholoog. Bij de verdachte is sprake van een ziekelijke stoornis van de geestvermogens in de vorm van pedofilie. Ook is er sprake van een onrijpe persoonlijkheid met narcistische trekken. Verdachte valt op jonge jongens in de leeftijd van 12 tot 14 jaar. Vanuit zijn pedofiele gevoelens heeft verdachte gezocht naar materiaal waarop hij kan masturberen en op die manier tot seksuele bevrediging kan komen. Verder is het libido van de verdachte door zijn hoge leeftijd waarschijnlijk afgenomen, aldus de psycholoog, en daardoor ook de kans op herhaling. Volgens de deskundige is verdachte gebaat bij een groepsbehandeling waarbinnen hij over zijn pedofilie en zijn problemen hiermee openlijk kan spreken. Verdachte heeft aangegeven aan die behandeling te willen meewerken.

De verdachte is veroordeeld tot een gevangenisstraf van 180 dagen, waarvan 177 voorwaardelijk met een proeftijd van 3 jaren. Bijzondere voorwaarden gedurende de proeftijd zijn dat de verdachte zich meldt bij de Reclassering zo frequent en zolang de Reclassering dit noodzakelijk acht, evenals dat hij zich onder behandeling stelt van De Waag of soortgelijke ambulante forensische zorg. Voorts wordt de verdachte ook veroordeeld tot een taakstraf van 240 uren.[1]

Het is onduidelijk op welke schaal transnationaal seksueel kindermisbruik plaatsvindt, mede doordat rekening wordt gehouden met een hoog *dark number.* Het is zeer waarschijnlijk dat er maar een klein deel van de plegers wordt opgespoord én vervolgd. Mogelijke oorzaken hiervan zijn een gebrek aan internationale informatiedeling, een lage aangiftebereidheid onder slachtoffers en corrupte praktijken in het bestemmingsland (Hawke & Raphael, 2016). Er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de prevalentie van transnationaal seksueel kindermisbruik. In één verkennend onderzoek in Duitsland geeft 0,4 procent uit een steekproef van 8.718 mannen aan, ooit transnationaal seksueel kindermisbruik te hebben gepleegd (Koops et al., 2017). In dezelfde studie geeft 1,5 procent aan ooit seksueel contact te hebben gehad met een minderjarige, een prevalentie die overeenkomt met resultaten in andere onderzoeken (zie o.a. Ahlers et al., 2011; Williams et al., 2009). Het aantal slachtoffers van transnationaal seksueel kindermisbruik is tevens moeilijk in te schatten. Enkele voorzichtige schattingen lopen uiteen van een tot twee miljoen minderjarige slachtoffers per jaar (Chemin & Mbiekop, 2015; Hall, 2011; Tanielian, 2013).

Er is weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierdoor is er beperkt zicht op het fenomeen. In 2016 heeft ECPAT International – een ngo die zich inzet tegen transnationaal seksueel kindermisbruik – een wereldwijd rapport gelanceerd (Hawke & Rahpael, 2016). Hiervoor zijn negentienlandenstudies uitgevoerd, waarin experts en minderjarigen zijn geconsulteerd. De experts in het rapport geven aan dat zij een wereldwijde toename in transnationaal seksueel kindermisbruik zien. Deze toename wordt in het rapport verklaard aan de hand van globalisatie en de mogelijkheden die het internet en mobiele communicatie bieden. Mensen hebben – meer dan ooit – de mogelijkheid om te reizen of te migreren naar landen over de hele wereld. Hierdoor zou de hands-on pleger sneller en goedkoper naar een bestemminsland reizen. Daarnaast is het gemakkelijker geworden om gelijkgestemden te vinden en toegang te krijgen tot netwerken. Tenslotte is voornamelijk handsoff misbruik, via livestreaming of webcam, toegenomen door digitale voortgang (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

In 2020 is de reisbranche hard geraakt door COVID-19, wat invloed heeft gehad op transnationaal seksueel kindermisbruik. ECPAT Internationaal (2020) geeft aan een toename te zien in minderjarigen die extra kwetsbaar zijn voor grooming, uitbuiting en misbruik. Families in economisch kwetsbare landen hebben het financieel nog moeilijker gekregen en deze financiële problematiek binnen gezinnen is een risicofactor voor slachtofferschap. ECPAT verwacht dan ook een groei in het aantal plegers dat online kindermisbruik pleegt. Ook

Interpol (2020) verwacht een toename in online kindermisbruik. Daarnaast vermoedt ECPAT dat plegers kwetsbare kinderen online groomen om hun vertrouwen te winnen, zodat ze naar deze kinderen kunnen reizen om hen te misbruiken wanneer COVID-19 reismaatregelen het toelaten.

2.2 Plegerprofielen

In vergelijking met andere zedenmisdrijven is er aanzienlijk minder onderzoek gedaan naar plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. De beschikbare literatuur is dan ook beperkt. Hieronder worden plegerprofielen geschetst aan de hand van beschikbare literatuur. In deze paragraaf gaan we in op plegertypologie, kenmerken en risicofactoren. In elke paragraaf wordt toegelicht of het beeld uit de literatuur overlapt met de informatie uit de interviews en focusgroepen of dat er discrepanties bestaan.

2.2.1 Plegertypologie

In de literatuur worden twee plegergroepen onderscheiden: preferentiële plegers en situationele plegers (Moerenhout, 2013; Hawke & Rahpael, 2016; Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). De intentie van de pleger vormt de basis van dit onderscheid. Waar de preferentiële pleger zich voorbereidt op het misbruik en hier actief naar op zoek is, pleegt de situationele pleger het misbruik omdat de gelegenheid zich voordoet. Hierna worden de twee type plegers verder toegelicht. Het is daarbij van belang om in acht te houden dat het onderscheid tussen preferentiële plegers en situationele plegers een versimpeling van de werkelijkheid is. In onderzoek van Jonas (2016) komt naar voren dat de scheiding tussen de twee groepen meer fluïde is. Zo kunnen situationele plegers op den duur een motivatie ontwikkelen die meer preferentieel georiënteerd is.

Het primaire reisdoel van de preferentiële pleger wordt omschreven als het willen hebben van seksueel contact met een minderjarige (Vogelvang, Van den Braak, Meuwese & Wolthuis, 2002; Moerenhout, 2013). De pleger heeft een seksuele voorkeur voor minderjarigen en gaat actief en doelbewust op zoek naar minderjarigen om hen te misbruiken (Bazen & de Blois, 2020). De voorkeur van de pleger kan uitgaan naar niet-geslachtsrijpe kinderen (prepuberale kinderen) – deze plegers worden pedofiele[2] plegers genoemd – of adolescenten welke onder de 'reguliere' preferentiële plegers vallen (Fredette, 2009; Hall & Hall, 2009; Moerenhout, 2013). De preferentiële pleger is veelal op zoek naar een (emotionele) relatie met een minderjarige. Hierbij zou de pleger seksueel contact niet als iets schadelijks zien, maar als passend binnen deze relatie (Koning & Rijksen-

van Dijke, 2016). De preferentiële plegers worden gekenmerkt door de voorbereidingen die ze treffen vooraf aan een reis naar het buitenland. De keuze voor het afreizen naar het buitenland zou gemotiveerd worden door (het gevoel van) onschendbaarheid en anonimiteit (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Veelal zou het seksuele misbruik worden voorbereid (Jonas, 2016), waarbij plegers gebruik maken van (online) netwerken. Ook gaan ze op zoek naar het geschikte bestemmingsland om transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen. Door de expliciete voorkeur voor minderjarigen, wordt de kans op recidive voor de preferentiële pleger groter geschat dan voor de situationele pleger (Seabrook, 2000).

De situationele pleger heeft volgens de literatuur een ander gedragspatroon. De situationele pleger reist niet doelbewust af naar een bestemmingsland om seksueel misbruik met kinderen te plegen. De pleger pleegt kindermisbruik door – eenmaal in het bestemmingsland – de gelegenheid om misbruik te plegen bewust of onbewust niet aan zich voorbij te laten gaan. Bij deze pleger zouden contextuele factoren, zoals het aanbod van seksuele 'diensten' van minderjarigen, een belangrijkere rol spelen dan bij preferentiële plegers. De situationele pleger heeft geen specifieke voorkeur voor minderjarigen, maar pleegt wel pedoseksuele handelingen (Moerenhout, 2013; Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Intermezzo – Pedoseksualiteit en pedofilie

De termen pedoseksualiteit en pedofilie worden soms door elkaar heen gebruikt. Er is echter een groot verschil in betekenis tussen de twee termen. Pedofilie impliceert een seksuele voorkeur. Wanneer iemand zich aangetrokken voelt tot prepuberale kinderen, heeft diegene pedofiele gevoelens. Bij pedoseksualiteit vindt er echter een handeling plaats. Pedoseksualiteit is seksueel gedrag met betrekking tot minderjarigen. Seksueel kindermisbruik wordt niet altijd gepleegd door plegers die pedofiele gevoelens hebben. Er kunnen ook andere motieven zijn voor seksueel kindermisbruik dan een seksuele voorkeur. Zo kan seksueel kindermisbruik ook uitsluitend voortkomen uit antisociaal gedrag, of doordat de pleger zich onbewust is van de leeftijd van het minderjarige slachtoffer (Stopitnow, n.b.).

De situationele pleger maakt misbruik van het aanbod aan seksuele 'diensten' van minderjarigen. Onverschilligheid ofwel onwetendheid zou het gedrag van de pleger mogelijk kunnen verklaren (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). In het geval van onverschilligheid weet de pleger dat het slachtoffer minderjarig is, maar voelt de pleger zich hier onverschillig over. In het tweede geval is de ple-

ger zich er niet bewust van dat zijn gedrag illegaal is. In de literatuur bestaat de verwachting dat de situationele pleger zichzelf, mede door een gebrek aan kennis (over de wetgeving en/of de leeftijd van het slachtoffer) en/of met behulp van neutralisatietechnieken, niet zou bestempelen als een pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Er is weinig bekend over de verhouding van de twee plegergroepen binnen de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. In het rapport van ECPAT spreken experts de verwachting uit dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik voor het merendeel bestaat uit situationele plegers (Hawke & Raphael, 2016). In de literatuur lijkt de aandacht vooral uit te gaan naar preferentiële plegers. Een verklaring kan zijn dat deze groep plegers de aandacht van politie en justitie krijgen in opsporingsonderzoeken (Bazen & de Blois, 2020) en dat de situationele groep plegers lastiger in beeld is te krijgen.

Experts over plegergroepen

In de interviews bevestigen de experts deels het beeld uit de literatuur. De onderscheiding van de twee plegergroepen worden door de experts herkend. Daarnaast beamen alle experts dat de preferentiële pleger meer aandacht krijgt. Dit heeft diverse redenen. Ten eerste geven experts aan dat de 'stereotype' preferentiële pleger veelal als uitgangspunt wordt genomen, wat zorgt voor een selectie-effect. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in meldingen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Daarnaast geeft een OM-medewerker aan dat opsporingsonderzoeken zich voornamelijk richten op preferentiële plegers, omdat deze over het algemeen veel en jonge (prepuberale) slachtoffers maken. Ten slotte geeft een expert van de politie aan dat de situationele pleger veelal anoniemer blijft: ze verblijven vaak korter op een bestemming waardoor er minder snel signalen binnenkomen.

Op sommige vlakken herkennen de experts het beeld uit de literatuur minder of niet. De tweedeling wordt door de experts meer geproblematiseerd dan in de literatuur. Het onderscheid is een vereenvoudiging van de werkelijkheid, zo geeft een OM-medewerker aan: *We willen alles altijd graag in hokjes stoppen. Het beeld is echter niet zo zwart-wit, er zijn altijd crossovers tussen de groepen.* Enkele experts vanuit het strafrechtelijk en beleidsdomein opperen om een derde groep te onderscheiden bestaande uit cross-overs, aangezien deze groep plegers in de praktijk minder goed in beeld komt. In de praktijk heeft de tweedeling namelijk gevolgen voor het beleid. Experts vanuit het strafrechtelijke domein vertellen dat opsporing en vervolging zich vooral richt op preferentiële plegers, terwijl preventief beleid

zich daarnaast ook richt op situationele plegers. Wanneer het onderscheid van de plegergroepen minder als dichotomie wordt gezien, kan beleid hier mogelijk op worden aangepast en een bredere groep plegers dienen. Hoewel de experts dus beperkingen zien bij het onderscheiden van twee groepen, zien alle experts wel meerwaarde in de aandacht voor de intentie van de pleger. Dit is volgens meerdere experts effectiever dan wanneer de aanpak zich uitsluitend richt op het gepleegde delict.

Wanneer wordt gekeken naar de verhouding zijn de meningen van de experts verdeeld. Experts werkzaam in de opsporing en vervolging geven aan meer preferentiële plegers te zien. Dit komt volgens hen ook doordat zij zich minder richten op situationele plegers. Experts werkzaam bij ngo's denken dat plegers vaker een situationele oriëntatie hebben. De verhouding blijft echter voor de experts onmogelijk om in te schatten, aangezien ze zich alleen kunnen baseren op de schaarse literatuur en hun praktijkervaring. In de praktijk is slechts maar een beperkt deel van transnationaal seksueel kindermisbruik zichtbaar.

2.2.2 Kenmerken

Er is een beperkte hoeveelheid literatuur beschikbaar over de kenmerken van de plegerprofielen. In deze paragraaf wordt de gevonden literatuur besproken aan de hand van demografische, persoonlijkheids- en situationele kenmerken.

Gender

Mannen lijken fors oververtegenwoordigd onder plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. In verschillende studies ligt het percentage van mannelijke plegers hoger dan 90 procent (Hawke & Raphael, 2016; Koning & Rijksen-van Dijke, 2016; O'Briain et al., 2008). Dit is ook het geval in cijfers van de Nederlandse politie. Tussen januari 2009 en november 2012 had de politie 92 plegers in beeld, waaronder 86 mannen en 3 vrouwen[3] (Moerenhout, 2013). Verwacht wordt dat vrouwen vaker fungeren als tussenpersoon en vaker zijn betrokken als medeplichtige (APLE, 2014). Wanneer gekeken wordt naar genderverhoudingen onder plegers lijkt dit overeen te komen met plegers van seksueel misbruik in het algemeen. De schatting bij algemene zedendelinquentie is dat één procent van de plegerpopulatie vrouw is (Rijksen, 2017). Onderzoek naar zedendelinquentie richt zich echter vaak uitsluitend op mannen waardoor er weinig bekend is over vrouwelijke plegers van seksueel misbruik (Wijkman, 2014). In haar onderzoek laat Wijkman (2014) zien dat vrouwelijke plegers niet zo zeldzaam zijn als soms

wordt gedacht. Meer onderzoek naar vrouwelijke plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is nodig om tot een juiste inschatting te komen.

Leeftijd

Meerdere studies rapporteren een grote variëteit in leeftijd (Hawke & Raphael, 2016). De variëteit in leeftijden komt terug in de cijfers van de Nederlandse politie (Moerenhout, 2013). Van de 92 plegers die de Nederlandse politie in beeld had, was de jongste 25 jaar en de oudste 73 jaar. De gemiddelde leeftijd was 56 jaar. In een recent onderzoek naar transnationaal seksueel kindermisbruik, waarin 14 Nederlandse politiedossiers zijn geanalyseerd, waren alle plegers man en hadden zij de gemiddelde leeftijd van zestig jaar (Bazen & de Blois, 2020).

Etniciteit en herkomstlanden

Er is geen beschikbare literatuur te vinden die ingaat op de etniciteit van plegers. Het is ieder geval duidelijk dat er ook Nederlandse plegers zijn. Waar de Nederlandse politie in 2013 80 Nederlandse plegers in het vizier had, is dit in 2016 uitgegroeid tot een paar honderd Nederlandse subjecten (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). In 2002 concluderen Vogelvang en collega's dat er geen aanwijzingen zijn dat Nederlandse burgers zich meer of minder schuldig maken aan transnationaal kindermisbruik dan andere nationaliteiten. Door het grote *dark number* is het echter niet mogelijk om vast te stellen hoe groot het aandeel van Nederlandse plegers is.

Socio-economische achtergrond

Er is weinig bekend over de socio-economische achtergrond van plegers (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Het beperkte aantal onderzoeken dat spreekt over socio-economische achtergronden laat tegenstrijdige resultaten zien (Hall, 2011; Panko & George, 2012). Het kan zijn dat er sprake is van een selectie-effect. Hoewel plegers met een hogere sociaaleconomische status meer mogelijkheden zouden kunnen hebben om transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen, zouden zij ook meer mogelijkheden hebben om het misbruik verborgen te houden (i.e. door middel van omkoping). Hierdoor kan het zijn dat plegers met een lagere sociaaleconomische status eerder in opsporingsonderzoeken voorkomen. Een verschil in macht tussen de pleger en het slachtoffer (al dan niet in socio-economische achtergrond) zien experts vaak terugkomen bij transnationaal seksueel kindermisbruik (Hawke & Raphael, 2016).

Strafblad

Er bestaat geen consensus in de literatuur over het wel of niet hebben van een strafblad onder plegers (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). In het onderzoek van APLE (2014) is van 44 van de 189 plegers achterhaald of zij al eens eerder veroordeeld zijn. Dit blijkt het geval te zijn voor 40 van de 44 plegers (91 procent). Moerenhout (2013) concludeert daarentegen dat een kwart van de 92 mogelijke verdachten antecedenten heeft. Het gaat daarbij onder andere om antecedenten rondom kindermisbruik zoals verkrachting, aanranding of incest (dertien keer), in het bezit zijn van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen (vijf keer), transnationaal seksueel kindermisbruik (twee keer) en overige antecedenten (vijf keer). In de aangehaalde onderzoeken is alleen gekeken naar aanwezige veroordelingen in het land van herkomst. Plegers kunnen echter ook zijn veroordeeld in het buitenland. Onderzoek naar wel of niet hebben van een (buitenlands) strafblad onder plegers wordt bemoeilijkt doordat buitenlandse veroordelingen veelal niet worden gecommuniceerd naar het herkomstland.

Persoonlijke factoren

Er is nauwelijks literatuur beschikbaar over de relationele status van mensen die transnationaal seksueel kindermisbruik plegen. In één korte analyse van Noorse politiegegevens blijken meerdere plegers single te zijn (Dagbladet Nyheter, 2011 in Hawke & Raphael, 2016).

Experts over plegerkenmerken

In de interviews komt deels hetzelfde beeld naar voren als uit de literatuur. De experts geven allen aan dat zij ook voornamelijk mannelijke plegers tegenkomen in de praktijk. Waar leeftijd in de literatuur varieert, bestaat er redelijke consensus over de leeftijd onder de experts. Hierbij maken ze een onderscheid tussen preferentiële plegers en situationele plegers. Een expert werkzaam bij de politie geeft aan: *Het was een eyeopener voor ons: het zijn allemaal oudere mannen die in die zware categorie (preferentiële pleger) zitten*. 'Oud' wordt gedefinieerd als 'boven de zestig jaar'. Een OM-medewerker vertelt dat ze nog nooit zoveel bejaarde verdachten is tegengekomen in onderzoeken als in de afgelopen jaren: *Ontzettend vaak zijn het 60- en 70-plussers*. Diverse experts zien de mogelijkheden die ouderen hebben om langere tijd in het buitenland te verblijven als een verklaring voor het grote aantal oudere plegers. De situationele pleger is volgens experts van de politie en het OM jonger. De leeftijd van dit type pleger varieert volgens deze experts van achttien tot

veertig veertig jaar. Met betrekking tot etniciteit en herkomstlanden voegt een expert van de politie toe dat de veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in Nederland allen een Nederlandse achtergrond hebben. Over de persoonlijke kenmerken zijn de experts minder eensgezind. Een politie-expert zegt: *In Nederland zijn ze zeker niet sociaal succesvol. Daar [in het bestemmingsland] hebben ze dan wel status.* Er zijn volgens een OM-medewerker echter ook voorbeelden van plegers die in Nederland een beroep hebben dat van oudsher een hoge status geniet, zoals het zijn van een arts.

Ten slotte waarschuwen vele experts voor een gebrek aan nuance. De kenmerken die men noemt draagt bij aan een 'stereotype' pleger en zo ontstaat er een selectie-effect. Er wordt meer op deze 'stereotype' man gelet, waardoor deze eerder opgespoord en veroordeeld wordt. Dit bevestigt het beeld. Dit kan eraan bijdragen dat andere, minder stereotyperende plegers buiten beeld blijven. Dit wordt door experts uit alle domeinen beaamd. Zo is er mogelijk een selectie-effect bij leeftijd. Wanneer jonge mannen contact hebben met een minderjarige, valt dat minder op dan bij een oudere man. Daarnaast is het van belang om de vrouwelijke pleger niet te vergeten. Deze valt niet binnen de groepen 'preferentiële' of 'situationele' plegers, zo geeft een wetenschapper aan. Er is weinig kennis over vrouwelijke plegers. De academicus veronderstelt dat vrouwelijke plegers met name actief zijn in Oost-Afrika, het Caraïbische gebied en delen van Brazilië. De vrouwelijke plegers zijn vooral vrouwen in hun postmenopauze, geeft de expert aan. Ze zouden afreizen naar de eerder genoemde landen en daar kindermisbruik plegen. Hun slachtoffers zouden voornamelijk tieners en adolescenten zijn. Meer onderzoek zou uitgevoerd moeten worden om een beter beeld te krijgen van de groep vrouwelijke plegers.

2.2.3 Risicofactoren

Er is veel onderzoek gedaan naar risicofactoren voor het plegen van een zedendelict. Er is echter weinig bekend over risicofactoren voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Koning & Rijksen-van Dijke (2016) omschrijven een aantal risicofactoren die voor deze plegergroep van toepassing lijkt te zijn. De risicofactoren komen overeen met die van plegers van seksueel misbruik, namelijk het hebben van een negatief zelfbeeld, verslavingsproblematiek, eerder slachtofferschap van seksueel misbruik en/of huwelijksproblemen. In een Duitse studie van Koops en collega's (2017) worden plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vergeleken met plegers van 'algemeen' seksueel kindermisbruik, om zo tot mogelijke risicofactoren te komen. In een steekproef van 8.717 mannen geven 36 mannen (0,4 procent) aan transnationaal seksueel kindermisbruik te

plegen en 96 mannen (1,1 procent) geven aan 'algemeen' seksueel kindermisbruik te plegen. Er komen drie verschillen in risicofactoren tussen de twee groepen naar boven. Ten eerste blijken plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik zelf vaker slachtoffer te zijn geweest van seksueel misbruik dan de vergelijkingsgroep. Daarnaast rapporteren ze meer pedoseksueel gedrag: ze kijken in vergelijking met de 'algemene' plegers van seksueel kindermisbruik vaker naar materiaal waarin minderjarigen worden misbruikt, maken vaker gebruik van seksuele 'diensten' van minderjarigen, hebben vaker seksueel contact met jongens en schatten de kans dat ze opnieuw een minderjarige zullen misbruiken hoger in. Er bestaan geen verschillen tussen de groepen in de aanwezigheid van pedofiele gevoelens. Ten derde scoren de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik hoger op antisociale gedragingen. Naast deze drie verschillen, lijken plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in vergelijking met 'algemene' seksueel kindermisbruik plegers vaker geïnteresseerd te zijn in jongens. Ten slotte overwegen plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vaker om hulp te zoeken voor hun seksuele interesse in minderjarigen en zijn ze vaker veroordeeld voor (seksueel) misbruik. Door het ontbreken van vergelijkbare onderzoeken is het niet mogelijk om deze resultaten te verifiëren.

Experts over risicofactoren

Ook in de interviews geeft de meerderheid van de experts aan dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vaak naar materiaal kijken waarin kinderen worden misbruikt, hoewel de experts met name spreken over preferentiële plegers. Een expert werkzaam in de hulpverlening, vertelt dat bijna alle preferentiële plegers die hij in de praktijk tegenkomt in het bezit zijn van materiaal. Andersom is het niet zo dat degenen die dit materiaal in hun bezit hebben allemaal overgaan tot het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik. De expert vertelt: *Blijkbaar zit daar een bepaalde drempel. Dat heeft te maken met of ze nog een sociaal leven hebben in Nederland et cetera. Wanneer ze dit niet hebben en de pedofiele voorkeur is alles waar ze mee bezig zijn, dan gaan ze uiteindelijk ook wel naar het buitenland. Het heeft ook te maken met gelegenheid, lef, geld et cetera.* Daarnaast vertelt deze expert dat degenen die naar het buitenland gaan ook antisocialer zijn, meer intimiteitsproblemen hebben en dat hun sociale cognities minder zijn ontwikkeld. Wanneer zij horen dat het in een bepaalde cultuur 'normaal' is om je met kinderen te omringen, wordt het voor plegers mogelijk om hun gedrag te neutraliseren en zijn ze gemotiveerd om te reizen. Meerdere experts vertellen dat zij preferentiële plegers de ernstigste

categorie plegers van seksueel misbruik vinden. Zij maken vele slachtoffers, zijn vaak lange tijd actief en bereiden het misbruik goed voor: *Als je maar lang genoeg ergens rondloopt, bijvoorbeeld in een dorp, kan je een hele generatie schade berokkenen.*

2.3 Modus operandi

In de literatuur komen verschillende wijzen van modus operandi onder plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik naar voren. Jonas (2016) deelt de modus operandi van plegers in op motivatie (situationeel of preferentieel), lengte van verblijf (kort of lang) en hands-off versus hands-on misbruik. Deze indeling komt overeen met de indeling van Koning & Rijksen-van Dijke (2016). Zij voegen de intensiteit van het contact met de gemeenschap om de minderjarige heen hier aan toe. Hieronder wordt de modus operandi besproken aan de hand van het type pleger waarbij de lengte van het verblijf de leidraad vormt. Hoe groot het aandeel is van de kort verblijvende plegers versus de langdurig verblijvende pleger binnen de totale groep plegers is onbekend.

2.3.1 Kort verblijf

Hieronder worden enkele werkwijzen beschreven van plegers die kort in het buitenland verblijven. Dit kunnen bijvoorbeeld plegers zijn die op vakantie gaan of een reizend beroep hebben zoals zakenmannen, piloten en vrachtwagenchauffeurs (Thomas & Mathews, 2006).

Prostitutiesector

De gemakkelijkste en minst 'arbeidsintensieve' manier om in contact te komen met minderjarigen is om gebruik te maken van de bestaande prostitutiesector (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Minderjarigen in deze sector kunnen soms op straat worden benaderd of op plaatsen waar minderjarigen ter beschikking worden gesteld voor seksueel contact, zoals bordelen (Moerenhout, 2013). Wanneer er veel toezicht is op bordelen worden *guest houses,* hotels, privéhuizen en meer achterafgelegen plekken in straten en sloppenwijken aantrekkelijker (Atwell, 2014; Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). De preferentiële pleger lijkt voornamelijk op zoek te zijn naar (zeer) jonge kinderen, waarvoor in de prostitutie een niche bestaat (O'Connell, 2001). Op sommige plekken hoeven plegers niet zelf initiatief te nemen. In diverse bestemmingslanden[4] zijn er bijvoorbeeld *beach boys. Beach boys* is een omschrijving voor minderjarige of adolescente jongens die hun geld verdienen in de informele toeristenindustrie door toeristen diverse

diensten aan te bieden. Naast het verkopen van goederen zoals drugs, sigaretten en vis, bieden deze jongens ook seksuele diensten aan. Jonas (2016) beschrijft het fenomeen in Sri Lanka waar *beach boys* van diverse leeftijden in groepen op het strand werken. Plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kunnen makkelijk ingaan op deze seksuele diensten.

Facilitator

Jonas (2016) onderschrijft het belang van lokale kennis en connecties met de lokale bevolking en/of het criminele circuit voor het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Facilitators spelen daarin een belangrijke rol. Lokale dienstverleners, zoals taxi-, motor- of tuktuk-chauffeurs, maar ook lokale bewoners, hoteleigenaren of personen werkzaam in de toeristenbranche, kunnen transnationaal seksueel kindermisbruik faciliteren. Jonas (2016) vindt twee criteria waaraan een facilitator moet voldoen: de persoon in kwestie moet Engels spreken en hij of zij moet er betrouwbaar uitzien. De facilitators kunnen informatie geven over de locaties waar minderjarigen worden geëxploiteerd (Terre des Hommes, 2013). Soms staan zij ook in contact met personen uit de sector. Dit kunnen mensenhandelaren zijn of de ouders van het kind (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Daarnaast zijn er ook facilitators die zelf minderjarigen regelen voor de pleger (Jonas, 2016). Het is onbekend in hoeverre georganiseerde criminele netwerken een rol spelen bij het faciliteren van transnationaal seksueel kindermisbruik (Moerenhout, 2013). Voor plegers is het gebruikmaken van facilitators een eenvoudige manier van toegang krijgen die tevens informeel en legaal overkomt.

Experts over facilitators

De experts benadrukken in de interviews de rol van facilitators. Specifiek vrouwen en ouders van minderjarigen worden genoemd als facilitators. Twee experts – werkzaam bij de politie en bij een ngo – benoemen dat sommige facilitators ook zelf slachtoffer van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn geweest. Deze personen zijn inmiddels meerderjarig en rekruteren zelf minderjarigen. Een expert, journalist en werkzaam bij een ngo, vertelt dat hij in zijn onderzoek 'situationele' en meer permanente facilitators tegenkwam. De eerste groep facilitators heeft snel geld nodig. Ze moeten kinderen te eten geven, de school betalen en nemen dan een faciliterende rol op zich. Ze kunnen echter ook geïnstrueerd worden door

plegers om een meer permanente facilitator te worden. Ook ziet een enkele expert van de politie minderjarige facilitators: *Dit gaat ook om 14-jarigen die dit doen. Op het moment dat ze een relatie krijgen en gesetteld zijn, gaan ze uit dit werk. Het is voor een bepaalde tijd en dan vertrekken er veel. Zo leven heel veel meisjes en jongens.*

Online

Een andere manier om seksueel misbruik te kunnen plegen met minderjarigen, is door tijdens een kortdurend verblijf gebruik te maken van online netwerken en fora. Technologische ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er makkelijker contact kan worden gelegd met andere plegers. Er kan met weinig moeite informatie worden uitgewisseld over locaties en over minderjarigen die misbruikt worden. Hierdoor kan er een hogere mate van georganiseerdheid ontstaan onder plegers. Tevens hebben technologische ontwikkelingen ervoor gezorgd dat plegers online direct contact kunnen maken met een slachtoffer en contact nadien kan worden onderhouden (Beech, Elliott, Birgden & Findlater, 2008; Hawke & Raphael, 2016). Jonas en Guadamuz (2016) hebben onderzoek uitgevoerd naar de rol van telefoonapplicaties in transnationaal seksueel kindermisbruik. Zij richten zich op applicaties die gebruik maken van *geospatical location* technologie. Hierbij wordt de locatie van een gebruiker weergegeven op het moment dat hij of zij inlogt. Voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is het hierdoor gemakkelijker geworden om online gericht op zoek te gaan naar slachtoffers in de buurt. Minderjarigen kunnen zich m.b.v. deze applicaties ook gemakkelijker aanbieden.

Intermezzo – Online seksueel kindermisbruik

Door technologische ontwikkelingen zijn er nieuwe, hands-off varianten van transnationaal seksueel kindermisbruik ontstaan via livestreams en webcams. Hierdoor hoeven plegers niet meer fysiek een grens over om een minderjarige te misbruiken (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Een pleger kan via internet contact met minderjarigen in het buitenland leggen om deze zo tot seksuele handelingen te bewegen, of de pleger is een online toeschouwer van seksueel misbruik (Beech et al., 2008; Moerenhout, 2013). De pleger kan zelf de opdracht hebben gegeven tot het seksueel misbruik of kan kijken naar een al uitgevoerde opdracht. Het gebruik van livestreams en webcams is een werkwijze die steeds vaker gebruikt wordt om

minderjarigen te misbruiken. Ongeveer 750.000 mensen op het internet zijn wereldwijd op elk moment van de dag op zoek naar seks met minderjarigen (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Waarschijnlijk zijn hands-off online plegers niet exclusief online actief. Van Wijk, Nieuwenhuis & Smeltink (2009) gaan ervan uit dat – wanneer de plegers de mogelijkheid en de middelen hebben – deze plegers ook naar het buitenland reizen om daar hands-on misbruik te plegen. De experts vermoeden dat online transnationaal seksueel kindermisbruik de laatste jaren is toegenomen. Een ngo-medewerker vertelt over 'fabriekjes' die hij heeft gezien in de Filipijnen. Hierbij werden 30-35 kinderen aan de lopende band per livestream getoond aan honderden buitenlanders. Een opsporingsmedewerker vertelt dat – hoewel ze meer aandacht hebben voor de rol van livestreaming bij transnationaal seksueel kindermisbruik – het tot dusverre nog niet heeft geleid tot extra zaken.

Gezinsondersteuning

Sommige plegers kunnen voor langdurig toegang tot minderjarigen zorgen door een gezin financieel te ondersteunen. Aangezien ze dit ook vanaf hun herkomstland kunnen doen, wordt deze werkwijze onder de kort verblijvende plegers besproken. Plegers die langdurig in een bestemmingsland verblijven, kunnen deze werkwijze echter ook toepassen. Plegers kunnen families ondersteunen door maandelijks geld te sturen, door het lesgeld te betalen van de minderjarigen of door het kopen van een huis voor de familie. Op deze manier wordt een familie afhankelijk van een pleger. Hierdoor kan de pleger dreigen om de financiële steun weg te nemen, wanneer de familie het contact zou willen verbreken of zou willen getuigen (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Intermezzo – Grooming

Een werkwijze die door veel plegers gebruikt lijkt te worden, is grooming. Grooming is het opbouwen van relaties met minderjarigen met het doel seksueel contact met hen te hebben of de kans daarop te vergroten (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Er bestaat een groot variëteit onder groomingprocessen. Deze kunnen enkele uren duren of maanden. Om een langdurige relatie met een lokale minderjarige in een bestemmingsland op te bouwen, lijkt tijd een belangrijke factor (ECPAT, 2008; Jonas, 2016). Een groomingproces volgt niet altijd hetzelfde patroon, maar enkele stappen lijken wel steeds doorlopen te worden. De eerste stap is om contact te

maken met de minderjarige en aan te sluiten bij diens interesses. Daarna kan er gewerkt worden aan een vorm van een speciale vriendschap. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het geven van cadeaus of het ondernemen van uitjes. Als derde stap kan een pleger geleidelijk seksuele aspecten introduceren om deze activiteiten vervolgens te normaliseren, waarna het misbruik vervolgens kan plaatsvinden (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Netwerk

Zoals hierboven beschreven, hebben technologische ontwikkelingen ervoor gezorgd dat er makkelijker contact kan worden gelegd met andere plegers. Het dark web speelt hierbij een grote rol. Wanneer gelijkgestemde plegers zich verzamelen in een netwerk, kunnen plegers elkaar helpen bij voorbereidingen en elkaar waarschuwen voor activiteiten van politie en ngo's in bestemmingslanden (Jonas, 2016). Daarnaast kunnen sociale netwerken op het internet een pedofiele subcultuur ondersteunen en faciliteren (Holt et al., 2010). Ten slotte kunnen plegers een netwerk gebruiken om eigen materiaal uit te wisselen waarin minderjarigen misbruikt worden (Jonas, 2016).

Experts over georganiseerdheid

Experts van de politie en het OM hebben het idee dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik steeds meer samenwerken en georganiseerder zijn geworden. Dit geldt voor zowel kortverblijf-plegers als langverblijf-plegers. Hierdoor kunnen zij minder zichtbaar opereren. De georganiseerde plegers bereiden zich goed voor op hun reis. Zo ontmoeten zij andere plegers op het *dark web en* wisselen zij ervaringen en tips uit op fora. Daarnaast spreken zij af om elkaar in het buitenland te ontmoeten, delen ze huizen en slachtoffers in de bestemmingslanden en maken ze gebruik van dezelfde geldstromen. Een OM-medewerker komt steeds vaker plegers tegen die het misbruik filmen, de beelden mee naar huis nemen en deze in Nederland gezamenlijk met andere plegers bekijken. Zij vertelt dat zij deze georganiseerde plegers steeds vaker tegenkomt: *Met deze groep hebben we nog weinig ervaring en we zien ze nog niet in de wetenschappelijke literatuur terugkomen.* Andere experts van de politie herkennen dit beeld. Experts werkzaam bij ngo's geven aan dat deze ontwikkeling al langere tijd gaande is.

Intermezzo – Een internationaal netwerk van pedoseksuelen

Op 17 oktober 2019 wordt een 70-jarige man door de politie in verband gebracht met pedoseksuele delicten. De man is bekend bij de politie door eerdere veroordelingen. In 2002 wordt de man veroordeeld voor ontucht met een 7-jarig jongetje en in 2012 voor het in bezit hebben van kinderporno. Ook in 2003 komt hij voor de rechter voor het bezitten van kinderporno, maar hiervan wordt hij vrijgesproken. Deze zaak leidt wel tot ontslag bij zijn werkgever, waarbij de verdachte 80.000 euro ontslagvergoeding meekrijgt. Van deze vergoeding blijkt hij later op reis te zijn gegaan.

N.a.v. de signalen start de politie onderzoek 26Crapo naar de 70-jarige man. Er volgen drie momenten waarop de politie de woning van de verdachte doorzoekt. Hierbij worden diverse versleutelde gegevensdragers in beslag genomen. Die had de man in zwart folie gewikkeld en achter de radiator verstopt. Op 3 februari 2020 wordt hij aangehouden en ingesloten. Op 30 september 2021 komt de man voor de rechter. De rechtbank oordeelt, in lijn met het OM, dat de man deel uitmaakt van een internationaal netwerk van pedoseksuelen. In de periode 2004 tot en met 2010 pleegt de man ontucht met dertien verschillende minderjarige jongens in vijf verschillende landen: Vietnam, Sri Lanka, Crimea/Oekraïne, Moldavië en India. In meerder gevallen gaat dit gepaard met het seksueel binnendringen van het lichaam en het vervaardigen en uitwisselen van kinderpornografische afbeeldingen. Onderling communiceren de pedoseksuelen regelmatig via versleutelde PGP-berichten en houden ze gedetailleerde reisverslagen bij.

De man zorgt er ook meerdere malen voor dat de families van zijn slachtoffers financieel afhankelijk van hem worden. Hij leent hen geld en logeert in ruil daarvoor bij hen in huis. Ook biedt hij zijn slachtoffers cadeaus aan, zoals T-shirts of digitale gadgets, mogen de jongetjes games spelen op meegebrachte mobiele apparaten of maakt hij uitstapjes met hen naar bijvoorbeeld het strand, een pretpark of het zwembad. Zo zet hij de minderjarigen volledig klem.

De rechtbank volgt de vaststelling van deskundigen dat bij de man sprake is van een pedofiele stoornis. Omdat er recidivegevaar bestaat moet de maatschappij worden beschermd: *Op geen enkele manier is gebleken dat hij inziet dat zijn gedrag schadelijk is voor de jonge kinderen die het slachtoffer van zijn handelen zijn geweest. Hij praat zijn eigen gedrag goed onder het mom van culturele verschillen en legt de verantwoordelijkheid voor eventuele schade bij de slachtoffers neer bij de omgeving van het slachtoffer.* De rechtbank legt de man tien jaar gevangenis op met aftrek van de voorlopige hechtenis en TBS met dwangverpleging.

Onderzoek naar de inbeslaggenomen gegevensdragers loopt nog en kan leiden tot extra strafbare feiten. Ook wordt er onderzoek gedaan in de bronlanden, maar internationale Covid-maatregelen hebben voor veel vertraging in het onderzoek gezorgd.[5]

2.3.2 Langdurig verblijf

Plegers die langdurig in een bestemmingsland verblijven, zijn daar bijvoorbeeld als expat, vrijwilliger, emigrant, gepensioneerde of omdat ze een partner hebben die afkomstig is uit de lokale bevolking (Moerenhout, 2013). Tijdens een langdurig verblijf lijken de plegers hun werkwijze aan te passen. Door de duur van het verblijf is het mogelijk om relaties op te bouwen met de lokale gemeenschap en om contacten te onderhouden met minderjarigen, families, facilitators en gelijkgestemden. Hieronder worden enkele plegertypes omschreven die in de literatuur naar voren komen.

De 'good man'

Dit type pleger probeert toegang tot minderjarigen te verkrijgen door het vertrouwen van een gemeenschap voor zich te winnen, bijvoorbeeld door het doneren van geld of het verlenen van hulp (Jonas, 2016). Hierbij kan gedacht worden aan het betalen van een waterput of een huis. De pleger kan dan gezien worden als de '*good man*'. Vanuit die positie bestaat er meer bewegingsruimte om minderjarigen seksueel te misbruiken. De status van '*good man*' kan ook van pas komen wanneer een pleger beschuldigd wordt. Er zijn voorbeelden waarbij de lokale gemeenschap het voor een pleger opneemt wanneer deze wordt beschuldigd van misbruik (Jonas, 2016). Daarnaast kan het voorkomen dat gemeenschappen zo afhankelijk zijn van de financiële steun, dat ze het misbruik oogluikend toestaan (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016), wat de vervolging van de plegers kan bemoeilijken.

De 'voluntourist'

De '*voluntourist*' is een pleger die (vrijwillig) werkzaam is bij organisaties die zich inzetten voor kwetsbare minderjarigen. Dit type pleger – in de literatuur ook wel de 'weldoener' genoemd – misbruikt minderjarigen via een liefdadigheids- of andere maatschappelijke instelling (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Minderjarigen in een geïnstitutionaliseerde omgeving zijn meestal kwetsbaarder voor allerlei soorten geweld en misbruik, dan minderjarigen in een familieset-

ting. Organisaties nemen niet altijd de moeite om referenties of een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) over de vrijwilliger op te vragen en toe te zien op het werk van de vrijwilliger (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016), mede vanwege de ongelijke machtsverhouding tussen de 'rijke' vrijwilliger en de doorgaans minder welvarende ontvangende gemeenschap. Hierdoor kunnen recidiverende plegers toegang krijgen tot kwetsbare minderjarigen. Het onderzoek naar weeshuistoerisme door Slot en collega's (2020) rapporteert dezelfde problematiek. Politiecijfers laten zien dat bij 13 van de 85 veroordelingen van Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, de toegang tot minderjarigen werd verkregen via een residentiële instelling (Nationale Politie, 2013).

Intermezzo – Seksueel misbruik van minderjarigen uit opvangtehuizen

In 2000 vertrekt de verdachte van Nederland naar Bangladesh met de bedoeling zich in te gaan zetten voor straatkinderen. Hiertoe heeft hij een stichting opgericht. Het doel van de stichting is het financieel ondersteunen van de opvang en verzorging van gehandicapte en weeskinderen in Bangladesh. Aanvankelijk heeft verdachte één opvangtehuis gesticht in een dorp aan de rand van de hoofdstad Dhaka. Na een aantal jaren is het aantal opvangtehuizen in dit dorp uitgebreid naar vijf. Verdachte heeft de algemene leiding over het project en de tehuizen. Omstreeks 2003 ontstaan er in Bangladesh serieuze geruchten dat verdachte betrokken zou zijn bij seksueel misbruik van minderjarigen in de opvangtehuizen. Een theoloog die in het dorp werkt, heeft in december 2003 een leidinggevende en een jongen van één van de tehuizen van verdachte gesproken. Tijdens dat gesprek komt naar voren dat verdachte met verschillende minderjarigen seks heeft gehad. De verdachte is daarop aangesproken, maar hij ontkent minderjarigen seksueel te hebben misbruikt. Om de geruchten van seksueel misbruik in de tehuizen de kop in te drukken en om maatschappelijke onrust onder de lokale bevolking te voorkomen, is er door een leidinggevende van één van de tehuizen geld aan een lokale 'commissioner' – een soort wethouder – betaald.

Omstreeks mei 2005 ontstaan er wederom geruchten over seksueel misbruik van minderjarigen door verdachte. Een aantal minderjarigen en leidinggevenden van de tehuizen vertelt aan een vrijwilligster die in één van de tehuizen van verdachte werkzaam is, dat de verdachte minderjarigen zou misbruiken. Deze vrijwilligster krijgt ook dergelijke signalen van andere kinderen en een collega. De verdachte ontkent ook dit keer minderjarigen seksueel te hebben misbruikt. Uiteindelijk heeft deze vrouw het bestuur van de stichting op de hoogte gebracht van de

van de geruchten en haar bevindingen. Vervolgens heeft zij op verzoek van het bestuur samen met een eveneens in Bangladesh werkzame getuige ter plaatse een onderzoek ingesteld. Tijdens dit onderzoek hebben zij met verschillende minderjarigen gesprekken gevoerd over het vermeende seksueel misbruik door verdachte. Van de gesprekken hebben zij een verslag opgemaakt dat per e-mail aan het bestuur van de stichting is gestuurd. In dit verslag staat in ieder geval dat verdachte met een aantal Bengalese minderjarigen ontuchtige handelingen heeft gepleegd. Naar aanleiding van de bevindingen in het verslag heeft de stichting verdachte teruggeroepen naar Nederland.

Nadat verdachte in Nederland was teruggekomen, heeft hij op 16 augustus 2005 gedurende ongeveer anderhalf uur een indringend gesprek gehad met één van de bestuursleden van de stichting. Op 19 augustus 2005 is de aangever op verzoek van verdachte meegegaan naar het politiebureau, omdat verdachte zich wilde aangeven. Verdachte heeft toen tegenover een verbalisant verklaard dat hij met ongeveer vijf à zes jongens in de leeftijd van acht tot zeventien jaar, die in één van zijn tehuizen verbleven, ontuchtige handelingen heeft gepleegd. De ontuchtige handelingen zouden hebben bestaan uit het betasten van en orale seksuele handelingen plegen bij de minderjarigen. Mede omdat de verdachte niet eerder voor soortgelijke feiten is veroordeeld, wordt hij veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van vijftien maanden met een proeftijd van twee jaar. Hij moet een taakstraf uitvoeren voor de duur van 240 uur.[6]

De gehuwde pleger

Tot slot blijken er plegers te zijn die toegang krijgen tot minderjarigen door met hen (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016) of met hun moeder te trouwen (Moerenhout, 2013). In het geval dat de pleger met zijn of haar slachtoffer trouwt, wordt de basis voor langdurig seksueel contact gelegd. Daarnaast kan een huwelijksverbintenis in sommige landen voorkomen dat er vervolging plaatsvindt voor misbruik (Johnson, 2011). In de literatuur wordt een casus genoemd waarbij de pleger trouwt met de moeder van het slachtoffer (hij heeft dus haar kind misbruikt), om zo mogelijk vervolging te ontlopen (Johnson, 2011).

Experts over modus operandi

De experts herkennen grotendeels het beeld over de modus operandi uit de literatuur. De experts benadrukken echter dat het belangrijk is om genuanceerd over de modus operandi van plegers te praten. De modus operandi kan per land verschillen. Een ngo-medewerker beaamt dit en vertelt over de verschillende modus operandi in drie landen. In de Filipijnen ziet deze ngo-medewerker vaak dat plegers gebruikmaken van applicaties waar seksuele diensten worden uitgewisseld. Hier wordt vervolgens in codetaal gevraagd of iets 'jongers' beschikbaar is. In Cambodja zien ze een modus operandi waarbij minderjarigen op straat worden benaderd en in Kenia lijkt er voornamelijk online contact gezocht te worden met minderjarigen via hun Facebookpagina's. De modus operandi wordt onder andere beïnvloed door in hoeverre minderjarigen goed Engels kunnen spreken en de beschikbaarheid van internet. Een wetenschapper voegt hieraan toe*: Het is een interactie tussen de pleger, het land en de modus operandi. Het is niet dat in land X alleen modus operandi X gebeurt.* Hij vertelt dat hij in zijn onderzoek plegers is tegengekomen die per land en plek weten hoe ze hun modus operandi moeten aanpassen. Zo weten ze dat ze naar sommige plekken alleen moeten reizen, terwijl ze op andere plekken naar een bepaalde bar moeten gaan. De wetenschapper vertelt: *Een pleger heeft niet één modus operandi: de werkwijze wordt beïnvloed door het bestemmingsland. Daarnaast gaan plegers niet naar één bestemmingsland. De keuze voor een bestemmingsland wordt ook bepaald door de beschikbaarheid van goedkope tickets. Het land is dan minder van belang.*

2.4 Slachtofferprofielen

Door de impact van slachtofferschap en het wijdverspreide karakter van het fenomeen wordt transnationaal seksueel kindermisbruik ook wel getypeerd als een wereldwijde humanitaire crisis (Fredette, 2009).

Intermezzo – Slachtofferschap van seksueel misbruik in de kindertijd

Slachtofferschap van seksueel misbruik in de kindertijd kan verstrekkende gevolgen hebben, op zowel lichamelijk, psychisch als sociaal vlak (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Sommige gevolgen zijn van korte termijn, zoals lichamelijke verwondingen en seksueel overdraagbare aandoeningen. Daarnaast zijn er lange termijn gevolgen, zoals de ontwikkeling van psychische problematiek – waaronder PTSS,

angst en depressie (Hawke & Raphael, 2016) – en gedragsproblematiek, waaronder seksueel risicogedrag, middelenmisbruik en zelfmoordpogingen (Fergusson, McLeod, & Horwood, 2013). Het slachtofferschap heeft een blijvende impact op de kwaliteit van relaties, opleiding, werk en inkomen (Currie & Widom, 2010; De Jong, Alink, Bijleveld, Finkenauer & Hendriks, 2015). De schaamte en het stigma die geassocieerd zijn met seksueel misbruik kunnen de gevolgen van seksueel misbruik verergeren (United Nations Children's Fund [UNICEF], 2014). Slachtoffers van transnationaal seksueel kindermisbruik kunnen herhaald slachtoffer worden. Ook kunnen deze minderjarigen slachtoffer worden van online kindermisbruik.

Er is echter weinig onderzoek uitgevoerd naar de slachtoffers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Hieronder worden slachtofferprofielen op basis van beschikbare literatuur verder besproken aan de hand van kenmerken en risicofactoren.

2.4.1 Kenmerken

Gender

Zowel jongens als meisjes kunnen slachtoffer worden van transnationaal seksueel kindermisbruik. In de literatuur bestaat geen consensus over de genderverhouding. In de analyse van veertien Nederlandse politiedossiers uit 2020 (Bazen & de Blois) blijkt dat het overgrote deel van de verdachten een voorkeur heeft voor minderjarige jongens. In tien dossiers waren de slachtoffers jongens.[7]

Leeftijd

Er is weinig onderzoek uitgevoerd naar de leeftijd van slachtoffers. In het onderzoek van Bazen & de Blois (2020) waarin politiedossiers worden geanalyseerd, behoren de meeste slachtoffers van de veertien verdachten tot de leeftijdscategorie 9-14 jaar. Dat er meer jongere slachtoffers bekend zijn bij de politie, kan ook komen door een selectie-effect. Naarmate een kind ouder wordt en de leeftijd van achttien jaar nadert, wordt het moeilijker om in te schatten of een kind minderjarig is. Experts in het rapport van EPCAT (Hawke & Raphael, 2016) geven aan dat ze in de praktijk jongere kinderen – jonger dan twaalf jaar – tegenkomen dan dat ze hadden gedacht.

Socio-economische achtergrond

Veel minderjarigen die misbruikt worden, leven in armoede en hebben beperkte mogelijkheden. Zoals hiervoor besproken blijkt er volgens experts in het rapport van ECPAT vaak een verschil in macht tussen de pleger en het slachtoffer (Hawke & Raphael, 2016).

Intermezzo – Agency

In de wetenschappelijke literatuur wordt over minderjarigen in de sekshandel naast slachtofferschap ook een andere kant belicht; de vraag omtrent *agency*. Van vele minderjarigen is het slachtofferschap van seksueel kindermisbruik onbetwist. Er zijn echter ook minderjarigen, voornamelijk adolescente jongeren, die een autonome beslissing kunnen maken om te werken in de sekshandel (Davidson, 2005). Deze jongeren verdienen geld door toeristen seksuele diensten aan te bieden. De eerder besproken *beach boys* zijn hier een voorbeeld van. Davidson (2005) geeft aan dat de westerse concepten van kinderen en kindertijd niet universeel zijn. In veel westerse landen wordt de kindertijd omschreven als een periode van onschuld en afhankelijkheid. In sommige culturen worden kinderen echter al vanaf jongere leeftijd als autonome personen gezien. Niet iedereen is het eens met het toeschrijven van *agency* aan minderjarigen in de sekshandel. Daarnaast beargumenteren sommige wetenschappers dat – hoewel de jongere mogelijk geen slachtoffer is van seksueel misbruik – deze jongere wel slachtoffer is van de economische situatie in een land (Miller, 2011).

2.4.2 Risicofactoren

Minderjarigen zijn over het algemeen kwetsbaarder, omdat ze vaak in een afhankelijkheidspositie ten opzichte van volwassenen leven (Nationaal Rapporteur, 2017). Dit geldt met name voor jonge minderjarigen. Daarnaast zijn minderjarigen eenvoudiger te beïnvloeden en kunnen ze de ernst en de consequenties van situaties minder goed inschatten (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Er is weinig onderzoek uitgevoerd naar de risicofactoren voor slachtofferschap van transnationaal seksueel kindermisbruik. De experts in het rapport van ECPAT benoemen twee mogelijke risicofactoren die zij terug zien in de praktijk: het leven in armoede en het hebben van een kansarme positie in de maatschappij. Minderjarigen uit minderheidsgroepen, zoals Roma-jeugdigen in Europa en minderjarigen uit de inheemse bevolking in Australië, worden in het rapport genoemd als een specifieke risicogroep voor slachtofferschap. Er worden nog enkele mogelijke riscofactoren benoemd zoals het verlies van ouderlijke steun; leven op straat;

gediscrimineerd of uitgesloten worden vanwege ras, etniciteit, handicap, seksuele oriëntatie of gender oriëntatie; geen toegang hebben tot onderwijs; naast een trekpleister voor toeristen wonen en werk hebben in de horeca of de entertainmentsector (Hawke & Raphael, 2016). Deze risicofactoren zijn echter niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, maar op basis van observaties in de praktijk.

Experts over slachtoffers

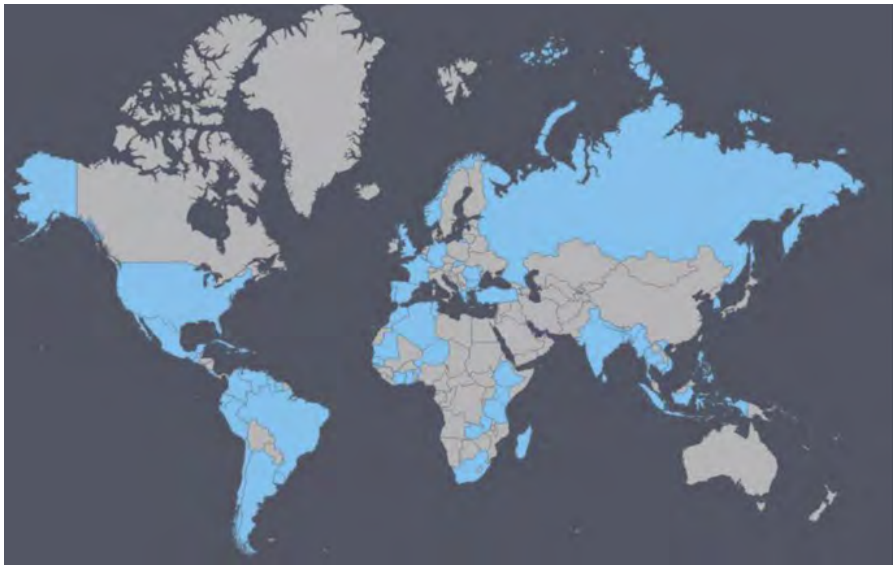
Volgens een OM-medeweker neemt het aantal slachtoffers per pleger toe in de zaken die ze de laatste tijd heeft behandeld. Meerdere experts van de politie herkennen dit beeld. De experts geven aan geen informatie te hebben over het aantal slachtoffers bij situationele plegers. Experts werkzaam bij ngo's en politie geven aan in de praktijk vaker prepuberale jongens als slachtoffer tegen te komen dan meisjes. Volgens experts uit alle domeinen heeft de motivatie van de pleger invloed op de leeftijd en het gender van hun slachtoffers. Een wetenschapper omschrijft deze invloed aan de hand van de Tannerschaal. De Tannerschaal behelst de puberteitsontwikkeling in verschillende stadia. In deze stadia zijn de lichamelijke ontwikkeling van kinderen, adolescenten en volwassenen beschreven. De onderverdeling in de schalen is gebaseerd op zichtbare externe primaire en secundaire geslachtskenmerken zoals de omvang van de borsten, genitalia en het ontwikkelen van schaamhaar. De academicus vertelt dat de potentiële slachtoffers van de preferentiële plegers meestal binnen stadium 1 en 2 vallen: prepuberaal. De potentiële slachtoffers van de situationele pleger vallen vaker binnen Tannerschaal 3 en 4, waarbij kinderen herkenbare geslachtskenmerken hebben. De experts vertellen dat ze in de praktijk vaker jongere (prepuberale) slachtoffers tegenkomen. Een ngo-medewerker brengt hier een nuance in. Omdat het, naarmate een kind ouder wordt, lastiger is om in te schatten of het kind minderjarig is en of er dus sprake is van kindermisbruik, melden mensen vaker situaties waarin jongere kinderen voorkomen. Dit kan invloed hebben op het beeld uit de praktijk.

Wanneer wordt gekeken naar het gender van de slachtoffers, vertelt de academicus dat situationele plegers meestal een duidelijke voorkeur hebben voor het gender van hun slachtoffers, terwijl een preferentiële pleger daarin meer flexibel is.

2.5 Bestemmingslanden

Er is weinig onderzoek gedaan naar bestemmingslanden van Nederlandse plegers en de keuzes die zij daarin maken (Terre des Hommes, 2013). Volgens experts in het rapport van ECPAT liggen de meest voorkomende bestemmingslanden in Azië[8], Midden- en Zuid-Amerika[9], Afrika[10] en Oost-Europa[11] (Hawke & Raphael, 2016). In 2019 heeft het Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme van het OM en de Nationale Politie een literatuurstudie uitgevoerd waarin wetenschappelijke onderzoeken naar de bestemmingslanden van Nederlandse plegers zijn verzameld. Uit deze analyse komen 62 bestemmingslanden naar voren (zie blauw gekleurde landen in figuur 2.1).

Figuur 2.1 – De bestemmingslanden waarvan bekend is dat Nederlandse plegers actief zijn (geweest)[12]



Koning & Rijksen-van Dijke (2016) laten op basis van een analyse van politiestukken zien dat in 2016 de door politie gevolgde Nederlandse subjecten het meest actief zijn in landen in Zuid- en Zuidoost-Azië (ruim 80%), gevolgd door landen in Oost-Europa (ongeveer 10%), Afrika (5%) en Zuid-Amerika (5%). Volgens hen lijkt het erop dat landen in vier regio's in de wereld (Zuid(oost)-Azië, Afrika, Oost-Europa en Zuid-Amerika) vaak worden genoemd als bestemmingsregio's voor Nederlanders. De onderzoekers geven echter aan dat dit niet hoeft te betekenen dat Nederlandse plegers die landen ook het meest bezoeken, het kan ook zijn dat opsporingsinstanties en ngo's in deze gebieden alerter zijn en zodoende meer plegers hebben geïdentificeerd.

2.5.1 Risicofactoren

In de literatuur worden meerdere risicofactoren aangedragen die landen kwetsbaarder zouden kunnen maken voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze factoren zijn echter niet gebaseerd op kwantitatief onderzoek, maar eerder op assumpties (Koning & Van Wilsem, 2021). De aangedragen risicofactoren kunnen onderverdeeld worden in vier categorieën: economische factoren, sociaal-culturele factoren, governance en politiek-juridische factoren (Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme, 2019). Hieronder worden deze categorieën kort toegelicht. Volgens Beddoe (2006) en Terre des Hommes (2007) kan de economische situatie van landen invloed hebben op de prevalentie van transnationaal seksueel kindermisbruik. Landen met hoge armoede kennen diverse risico's voor minderjarigen. Bij minderjarigen uit gezinnen waar de armoede groot is, kan het voorkomen dat minderjarigen in de sekshandel terecht komen om geld te verdienen voor het gezin (Beddoe, 2006).

Volgens Moerenhout (2013) kunnen culturele factoren in bestemmingslanden bijdragen aan de prevalentie van transnationaal seksueel kindermisbruik. Een voorbeeld van een culturele factor is de leeftijd waarop minderjarigen als seksueel volwassenen worden beschouwd. In Aziatische landen varieert deze minimale leeftijd van dertien tot achttien jaar en in Afrikaanse landen van twaalf tot twintig jaar. Ook de gendernormen, zoals opvattingen rondom de positie van vrouwen in de maatschappij en strikte verwachtingen rondom mannelijkheid in een land worden door experts in het rapport van ECPAT aangedragen als factoren (Hawke & Raphael, 2016). De opvattingen van plegers over de lokale bevolking in een bestemmingsland kunnen ook een rol spelen. Zo kunnen plegers de lokale bevolking in bestemmingslanden als 'minder' zien, wat invloed kan hebben op de manier waarop zij hun misbruik rechtvaardigen.

In de categorie governance wordt in de literatuur de aanwezigheid van ambtelijke corruptie aangedragen als een mogelijke risicofactor. Dit kan er voor zorgen dat verdachten de mogelijkheid zien om overheidsambtenaren om te kopen en zo aan hun vervolging te ontkomen. Ook slachtoffers en getuigen zouden omgekocht kunnen worden (Terre des Hommes, 2007).

Intermezzo – Twee zussen voor de rechter

In 2020 komt er een bijzondere zaak voor de rechter, waarin twee zussen (van 80 en 81 jaar) terechtstaan voor beïnvloeding van (een) getuige(n) en dwang.[13] De broer van de twee zussen, een kinderpsychiater, werd in Nepal verdacht van kindermisbruik. De zussen probeerden het strafproces van hun broer in Nepal te beïnvloeden door het slachtoffer geld aan te bieden om zijn verklaring in te trekken. Zij reisden – samen met twee Nepalese advocaten – naar de familie van het slachtoffer en boden hen duizenden euro's. De kinderpsychiater is uiteindelijk in Nepal veroordeeld voor seksueel kindermisbruik. Hij kreeg in eerste aanleg in 2018 zeven jaar cel opgelegd. In hoger beroep is deze straf verlaagd omdat er verkeerde wetsartikelen waren gebruikt. Daardoor loopt hij in november 2020 weer op vrije voeten. Op grond van bewijs in de vorm van app- en mailverkeer en telefoongesprekken, heeft de meervoudige kamer de twee zussen op 24 november 2020 veroordeeld tot zes maanden gevangenisstraf. Er is in de Nederlandse rechtspraak niet eerder uitspraak gedaan over een vergelijkbaar onderwerp. Het door de zussen ingestelde hoger beroep loopt nog ten tijde van het schrijven van dit onderzoek.

Onder politiek-juridische factoren kan gedacht worden aan het gebrek aan adequate wetgeving (Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme, 2019).[14] De prioritering van en de capaciteit om seksueel kindermisbruik aan te pakken kan verschillen per land, waarbij een ineffectieve aanpak van seksueel kindermisbruik een land aantrekkelijker kan maken voor potentiele plegers. Wanneer de overheid in een land met een strengere aanpak komt (zoals strengere wetgeving of meer aandacht voor de problematiek vanuit ngo's), kan er echter een verschuivingseffect optreden (Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme, 2019). Plegers wijken dan uit naar omringende landen. Zo zagen Cambodja en Vietnam een toename in het aantal inkomende plegers toen de Thaise regering zich actiever ging richten op de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik (ECPAT, 2017).

Koning en Van Wilsem (2021) hebben in hun onderzoek een viertal risicofactoren getoetst. Zij hebben gekeken naar 1) het aantal toeristen dat een land bezoekt, 2) de leefomstandigheden van kinderen en de bescherming van kinderrechten, 3) de kwaliteit van het openbare bestuur en 4) economische factoren. Door landen te classificeren als wel of geen bestemmingsland, gebaseerd op informatie uit de Amerikaanse *Trafficking in Persons* (*TIP*)-rapporten, hebben ze kunnen toetsen welke factoren in meer of mindere mate voorkomen bij bestemmingslanden. Van de vier getoetste factoren blijkt het niveau van welvaart binnen een land, geme-

ten aan het bruto binnenlandse product per capita, de belangrijkste factor, waarbij arme landen een grotere kans hebben om een bestemmingsland te zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik.

Experts over bestemmingslanden

De experts benadrukken dat elk land ter wereld een bestemmingsland kan zijn voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Volgens ngo-medewerkers komt het fenomeen ook voor in Nederland. In de interviews lichten de experts de keuze van plegers voor bepaalde landen verder toe. Ten eerste geven meerdere experts van de politie aan dat plegers specifiek naar landen reizen waar zich een natuurramp heeft voltrokken. In de jaren daarna zijn daar namelijk extra veel kwetsbare minderjarigen. Een expert van de politie geeft het voorbeeld van plegers die na de tsunami in 2004 naar Sri Lanka reisden om daar misbruik te maken van de lokale minderjarigen. Dit beeld wordt beaamd door ngo-medewerkers en een wetenschapper. Ten tweede geven de experts aan dat zij verplaatsingsgedrag onder plegers zien. Wanneer door landen wordt geïnvesteerd in de aanpak tegen transnationaal seksueel kindermisbruik, zien ze een verschuiving naar andere, omliggende landen. Een politie-expert benoemt dat – wanneer een bestemmingsland strenger is geworden in bijvoorbeeld grenstoezicht – plegers naar een aangrenzend land vliegen om daarna met de bus naar het bestemmingsland te reizen. Ten derde vertelt een expert van de politie dat plegers hun keuze voor bestemmingslanden ook baseren op de seizoenen: *In het begin van het jaar gaan ze naar Thailand of Cambodja en in het regenseizoen zijn ze vertrokken.'* Ten slotte geven meerdere experts werkzaam bij een ngo aan dat er nuance nodig is bij het noemen van bestemmingslanden. Het is van belang om bestemmingslanden van een werelddeel niet op één hoop te gooien. Sommigen vinden dat dit in de praktijk lijkt te gebeuren bij landen in Zuidoost-Azië, terwijl de wet- en regelgeving en de culturele praktijken daar per land sterk kunnen verschillen. Zo zijn de mensen in Nepal niet direct wantrouwend wanneer ze twee jongens hand in hand zien lopen, want daar wordt dat ook door vrienden gedaan. Wanneer men dit in de Filipijnen doet, valt dit meer op. Dit heeft een effect op de plegers, want zij weten precies waar zij het veiligst kunnen handelen. De experts herkennen de risicofactoren besproken in 2.5.1. Zij voegen hieraan drie risicofactoren toe. Ten eerste zijn landen waarin het rechtssysteem zo is ingericht dat getuigenverklaringen voor een strafbaar feit gehoord moeten worden tijdens de zitting, kwetsbaarder. In Nederland worden verklaringen van tevoren afgelegd en moet bewijs verzameld worden voorafgaande aan de zitting. Doordat

slachtoffers en getuigen pas verklaren op de zitting, kunnen zij makkelijker verleid en/of omgekocht worden om hier van af te zien. Ten tweede zijn landen waar veel minderjarigen toegang hebben tot goed en snel internet kwetsbaarder voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Een ngo-medewerker vertelt dat hij een toename in transnationaal seksueel kindermisbruik ziet in landen waar toegang tot internet verbetert. Daarnaast zijn landen die een lage leeftijdsgrens hanteren voor seksueel zelfbeschikkingsrecht extra kwetsbaar, vertelt een academicus. In het Engels wordt deze grens *age of consent* genoemd. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de leeftijdgrenzen per land voor seksueel contact.

2.6 Resumé

Dit hoofdstuk laat zien dat transnationaal seksueel kindermisbruik een wereldwijd probleem is. Er is echter weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar het fenomeen, waardoor sprake is van een kennislacune. Veel informatie over het fenomeen is gebaseerd op observaties van experts die werken in het veld. De beperkte wetenschappelijke literatuur die voorhanden is, schetst het volgende beeld. Er wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen preferentiële plegers die zich voorbereiden en actief minderjarigen opzoeken in het buitenland, en situationele plegers die misbruik plegen doordat de gelegenheid zich voordoet. In de praktijk blijkt het onderscheid meer fluïde. De plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik lijken vooral mannen te zijn. Uit de zeer schaarse literatuur komt naar voren dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in vergelijking met "algemeen" plegers van seksueel kindermisbruik vaker zelf slachtoffer zijn van seksueel misbruik en meer pedoseksuele gedragingen en meer antisociale gedragingen laten zien. Ook zouden plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik eerder hulp zoeken en schatten plegers hun eigen kans op recidive hoger. Meer onderzoek om deze tentatieve bevindingen te verifiëren, is echter nodig. De modus operandi van transnationaal seksueel kindermisbruik wordt beïnvloed door de duur van verblijf (kort of langdurig), de motivatie (situationeel of preferentieel) en locatie (hands-off – waaronder de online omgeving ook valt – of hands-on). Zowel meisjes als jongens zijn slachtoffer van transnationaal seksueel misbruik. Risicofactoren om een bestemmingsland te worden, kunnen onderverdeeld worden in de volgende categorieën: economische factoren, sociaal-culturele factoren, governance en politiek-juridische factoren. Het welvaartsniveau in een land lijkt een van de belangrijkste factoren te zijn, waarbij landen waar grote armoede heerst kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksu-

eel kindermisbruik. De experts herkennen het beeld uit de literatuur deels. Ook zij zien de twee plegergroepen terug en onderschrijven de kenmerken en risicofactoren. De dichotomie heeft volgens hen beperkingen en sommigen pleiten voor een mogelijke derde groep: de cross-overs. Daarnaast geven zij aan dat preferentiële plegers vaak ouder zijn, waar situationele plegers jonger zijn. Volgens experts in Nederland is er sprake van een overlap tussen 'algemene' plegers van seksueel misbruik en plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Het verschil tussen de twee groepen ligt volgens de experts in het niet hebben van een sociaal leven en het hebben van de gelegenheid. Volgens de experts is er ook sprake van een overlap tussen plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen. Met betrekking tot de modus operandi van de plegers, benadrukken de experts de rol van facilitators en geven zij aan dat plegers meer georganiseerder zijn geworden; de plegers zoeken elkaar meer op en werken vaker samen. De experts komen in de praktijk vaker jongens dan meisjes tegen als slachtoffers. Ten slotte zien experts dat landen kwetsbaarder zijn voor transnationaal seksueel kindermisbruik wanneer het internet goed ontwikkeld is en wanneer de *age of consent* voor seksueel contact laag is.

Eindnoten

1. Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2017:1117, 16/705035-16 (P), 8 maart 2017.
2. Pedofilie is een seksuele voorkeurstoornis voor prepubertaire kinderen (13 jaar of jonger). Deze stoornis is opgenomen in de DSM-5 als parafilie: een afwijkend seksueel verlangen (Goethals & Cosyns, 2014).
3. Bij drie overige personen miste deze informatie.
4. Onder andere in Sri Lanka, Indonesië, Dominicaanse Republiek, Kenia, Gambia en Griekenland (Samarat hunga, 2018).
5. Openbaar Ministerie, 2021.
6. Gerechtshof Arnhem, ECLI:NL:GHARN:2012:BX9270, 21-002318-10, 4 oktober 2012.
7. In de overige vier dossiers waren de slachtoffers meisjes (2), zowel meisjes als jongens (1) en van onbekend geslacht (1).
8. Cambodja, Filipijnen, India, Indonesië, Maleisië, Myanmar/Birma, Nepal, Singapore, Sri Lanka, Thailand, Vietnam en Zuid-Korea (Vogelvang et al., 2012).
9. Argentinië, Brazilië, Chili, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haïti, Jamaica, Mexico, Peru, Uruguay en Venezuela (Vogelvang et al., 2012).
10. Benin, Ethiopië, Gambia, Ivoorkust, Kenia, Madagaskar, Mauritanië, Mauritius, Niger, Senegal, Tanzania, Zambia en Zuid-Afrika (Vogelvang et al., 2012).
11. Albanië, Bulgarije, Roemenië, Rusland en Turkije (Moerenhout, 2013).
12. Het figuur is overgenomen uit Expertisecentrum Kinderporno en Kindersekstoerisme, 2019.
13. Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2020:3942, 24 november 2020.

14. Volgens sommige leden van de begeleidingscommissie is een gebrek aan adequate wetgeving als oorzaak waarom landen kwetsbaar zijn ten dele waar. Zij geven aan dat in een buitenlands strafproces verklaringen vaak ter zitting worden afgelegd en slachtoffers of getuigen door middel van geld worden verleid om hier vanaf te zien. De vergaring van bewijs is hierdoor onvoldoende en de pleger wordt vrijgesproken. In die gevallen is er wel sprake van adequate wetgeving maar kan het recht geen loop hebben en ligt het probleem dus in de uitvoering.

3 Inventarisatie van het instrumentarium

Dit hoofdstuk gaat over het instrumentarium dat in Nederland voorhanden is om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan. Ter inleiding schetst paragraaf 3.1 de kaders waarbinnen het instrumentarium valt. De kaders zijn internationale verdragen die sinds 1989 zijn aangenomen en relevante Nederlandse wetgeving. Vervolgens gaat paragraaf 3.2 in op de rechterlijke maatregelen om het veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik moeilijk te maken (nogmaals) transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen. In paragraaf 3.3 komen instrumenten voorbij, zoals het risicotaxatie-instrument, het *European Criminal Record System* (ECRIS) en het instrument *Green Notices* van Interpol. Paragraaf 3.4 bevat initiatieven zoals het verbeteren van de informatie- en intelligencepositie, bewustwordingscampagnes, controles op luchthavens en de inzet van Liaison Officers (LO's) en Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's). Voor zover dit bekend is, wordt van al het voornoemde geïnventariseerd wat de doelstelling is, wat de beleidstheorie daarachter is, welke instanties en organisaties betrokken zijn bij de uitvoering, en wat de werking in de praktijk is. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur, Kamerstukken, wetteksten, 'grijze' literatuur en input uit interviews en focusgroepen. De een na laatste paragraaf gaat in op genomen maatregelen in het kader van online seksueel kindermisbruik. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.6 af met een beschouwing op het instrumentarium. Gezien de lengte van en hoeveelheid informatie in dit hoofdstuk, zijn meerdere boxen met tussentijdse bevindingen beschreven.

3.1 Internationale verdragen en nationale wet- en regelgeving

Sinds 1989 zijn er door Nederland verschillende (inter)nationale verdragen en wetten ondertekend en aangenomen die voor dit onderwerp relevant zijn.

Het ondertekenen van de (inter)nationale verdragen heeft er voor gezorgd dat Nederland de wet- en regelgeving heeft moeten aanpassen om de doelstellingen van de (inter)nationale verdragen te behalen. Het behalen van de doelstellingen – die in de volgende paragrafen uitgebreid aan bod komen – zorgt ervoor dat het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik wordt tegengegaan en bemoeilijkt. Hetzelfde geldt voor het aannemen van bepaalde wetten, want daarmee zijn meer mogelijkheden gecreëerd om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in beeld te houden en recidive te voorkomen.

3.1.1 Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

In 1989 hebben de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind aangenomen, waarin 54 artikelen zijn opgenomen met afspraken over de rechten van kinderen en jongeren tot achttien jaar. Het omvat minimumeisen met betrekking tot de omgang met en zorg voor kinderen en jongeren, omdat zij afhankelijk zijn van anderen en zich nog niet goed kunnen verdedigen of beschermen. Hierdoor zijn zij kwetsbaar voor mishandeling en uitbuiting. Nederland heeft dit Kinderrechtenverdrag in 1995 ondertekend[1] (Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2013).[2] Sindsdien moet Nederland, evenals de overheden van de landen die het Kinderrechtenverdrag ook hebben ondertekend, iedere vijf jaar verslag uitbrengen aan het Comité voor de Rechten van het Kind over de wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan de eisen.[3]

Artikel 34 van het Kinderrechtenverdrag gaat in op de bescherming van kinderen en jongeren tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik.[4] Met betrekking tot commerciële seksuele uitbuiting van kinderen worden vier vormen onderscheiden: kinderprostitutie, handel in minderjarigen voor seksuele doeleinden, transnationaal seksueel kindermisbruik en kinderpornografie.[5] In het Kinderrechtenverdrag staat dat *De Staten die partij zijn met name alle passende nationale, bilaterale en multilaterale maatregelen nemen om te voorkomen dat:*

a. Een kind ertoe wordt aangespoord of gedwongen deel te nemen aan onwettige seksuele activiteiten;
b. Kinderen worden geëxploiteerd in de prostitutie of andere onwettige seksuele praktijken;
c. Kinderen worden geëxploiteerd in pornografische voorstellingen en pornografisch materiaal.[6]

De Verenigde Naties heeft in 2000 het Facultatief Protocol[7] inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie toegevoegd aan het

Kinderrechtengedrag. Dit biedt extra bescherming aan minderjarige slachtoffers van (seksuele) uitbuiting en mensenhandel.[8] Vanwege het feit dat het een Facultatief Protocol is, staat het staten vrij het te onderschrijven.[9] Nederland heeft dit gedaan in 2005 ten behoeve van de verdere verwezenlijking van de doelstellingen van het Kinderrechtenverdrag. Dit was nodig, omdat er bezorgdheid heerste over de wijdverbreide en voortdurende praktijk van transnationaal seksueel kindermisbruik, en de gevolgen daarvan. Hiermee zou het kind beter beschermd worden tegen economische uitbuiting; het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is; een verstoorde opvoeding en een verstoorde lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind.[10]

Intermezzo – Het Facultatief Protocol laten aansluiten bij de huidige tijdgeest

In 2019 publiceert het Comité voor de Rechten van het Kind richtlijnen voor het bevorderen van de implementatie van het Facultatief Protocol. Hiermee worden de staten die het protocol hebben ondertekend, aangemoedigd om wet- en regelgeving beter aan te laten sluiten bij de huidige tijdgeest. Het Facultatief Protocol is tot stand gekomen in een tijd waarin ICT en social media nog niet zover waren ontwikkeld. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat meer kinderen en jongeren het risico lopen te worden geëxploiteerd of verhandeld. Ook andere ontwikkelingen, zoals globalisering en de mobiele wereld, waarin reizen veel gemakkelijker en toegankelijker is geworden, de ontwikkeling van nieuwe vormen van (online) uitbuiting en de toegenomen uitbuiting van jongens vragen om gerichtere aandacht (Liefaard, 2020).

3.1.2 Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken

In 2001 is in Boedapest het *Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken* aangenomen door lidstaten van de Raad van Europa. Dit verdrag is tot stand gekomen vanwege de noodzaak om een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid na te streven dat gericht is op de bescherming van de samenleving tegen strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken. Dit dient onder andere te gebeuren door het invoeren van passende wetgeving en het bevorderen van internationale samenwerking. De noodzaak is gevoed door de ingrijpende veranderingen die zijn teweeggebracht door de

digitalisering, de convergentie en de voortschrijdende mondialisering van computernetwerken.[11]

Aangezien een deel van transnationaal seksueel kindermisbruik zich in een online omgeving afspeelt – en daarmee een deel van de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik onder de beoogde doelgroep van dit verdrag valt – biedt dit verdrag handvatten voor de aanpak van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Met name artikel 9 van het verdrag is hierin van belang. Dit artikel gaat in op delicten in verband met beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen: *Iedere Partij neemt de wetgevende en andere maatregelen die nodig zijn om de volgende gedragingen, indien opzettelijk en wederrechtelijk begaan, in haar nationale wetgeving als strafbaar feit aan te merken: a) het vervaardigen van kinderpornografie met het doel deze door middel van een computersysteem te verspreiden, b) het aanbieden of beschikbaar stellen van kinderpornografie door middel van een computersysteem, c) het verspreiden of overdragen van kinderpornografie door middel van een computersysteem, d) het voor zichzelf of een ander verkrijgen van kinderpornografie door middel van een computersysteem, en e) het bezit van kinderpornografie in een computersysteem of op een opslagmedium voor computergegevens.* Onder kinderpornografie wordt pornografisch materiaal verstaan dat visueel het volgende uitbeeldt: a) een minderjarige die betrokken is bij expliciet seksuele handelingen, b) iemand met het voorkomen van een minderjarige die betrokken is bij expliciet seksuele handelingen, en c) realistische afbeeldingen, voorstellende een minderjarige die betrokken is bij expliciet seksuele handelingen. Een minderjarige is jonger dan achttien jaar.[12]

De Tweede Kamer heeft dit verdrag in 2005 goedgekeurd en de Eerste Kamer in 2006. Het verdrag omschrijft een aantal bevoegdheden die Nederland in de wetgeving moet toekennen aan de met opsporing van strafbare feiten belaste organen[13]. Nederland voldeed al voor een groot deel aan de eisen van het verdrag, maar door middel van het wetsvoorstel Computercriminaliteit II is de bestaande wetgeving verder aangepast om te voldoen aan de eisen van het verdrag. De aanpassingen zijn hogere straffen voor computercriminaliteit, uitbreiding van de strafbaarstelling van enkele delicten en aanscherping van de bevoegdheden van politie en justitie. Met dit verdrag worden de mogelijkheden ter bestrijding van misdrijven die met behulp van computertechnologie worden begaan of die gericht zijn tegen de werking van computersystemen en netwerken vergroot.[14]

In 2010 is een aanvullend protocol aangenomen, met strafbaarstelling van racistische en xenofobische handelingen verricht via computersystemen als gevolg van zorgen over het risico op verkeerd gebruik of misbruik van computersystemen om deze racistische en xenofobische propaganda te verspreiden.[15]

In 2019 wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie de mensheid naast ongekende mogelijkheden ook uitdagingen meebrengt, onder meer voor het strafrecht. Cybercriminaliteit en andere strafbare feiten die elektronisch bewijs op computersystemen achterlaten, grijpen steeds verder om zich heen en het bewijs voor deze feiten is steeds meer opgeslagen op servers in buitenlandse (lees: buiten de EU), meerdere, wisselende of onbekende jurisdicties. Hiermee wordt ook wel de *cloud* bedoeld. De rechtshandhavingsbevoegdheden daarentegen worden nog steeds ingeperkt door territoriale grenzen. Hiervoor dient een tweede aanvullend protocol tot stand te komen (Europese Commissie, 2019). De commissaris van de Veiligheidsunie zegt hierover: *We kunnen terroristen of criminelen niet toestaan online een toevluchtsoord te vinden door misbruik te maken van moderne technologie. We moeten de mazen in de wetgeving dichten en samen, op internationaal niveau, blijven werken aan de inperking van de ruimte waarin zij actief zijn.*[16] In 2021 wordt nog onderhandeld over de invulling van het tweede aanvullende protocol, maar de deadline voor de afronding van de onderhandelingen was eind mei 2021 (*Kamerstuk I, 32317, nr. LX,* 2021).

3.1.3 Het Verdrag van de Raad van Europa

Veel landen vonden het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken niet specifiek genoeg ingaan op seksueel misbruik van minderjarigen. Daarom is in 2007 in Lanzarote het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik aangenomen. Dit verdrag is meer omvattend dan alleen de strafbaarstelling van vervaardiging en/of verspreiding van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen (EOKM, 2018). Sinds 2010 is dit verdrag ook van kracht in Nederland. De doelstellingen van het verdrag zijn:

a. Het voorkomen en bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen;
b. Het beschermen van de rechten van kinderen die het slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik;
c. Het bevorderen van nationale en internationale samenwerking bij de bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen.[17]

Dit verdrag kenmerkt zich door een alomvattende en multidisciplinaire benadering bij de aanpak van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen, waarbij rekening wordt gehouden met technische ontwikkelingen, zoals de voortschrijdende digitalisering van de maatschappij en de daarmee gepaard gaande toename van het gebruik van het internet. Het verdrag heeft enerzijds

geleid tot een aantal aanscherpingen in het materieel strafrecht, maar ook tot het voorschrijven van maatregelen voor preventie; vervolging; bescherming van en bijstand aan slachtoffers; behandelprogramma's voor (potentiële) plegers en internationale samenwerking (*Kamerstukken II, 31808 (R1872), nr. 3,* 2008; *Kamerstukken II, 33580, nr. 3,* 2013).

3.1.4 De Richtlijn 2011/93/EU

Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben in 2011 de Richtlijn 2011/93/EU (in het vervolg: Richtlijn) opgesteld ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen, seksueel misbruik van kinderen en kinderpornografie (Europese Unie, 2011; Vanhullebus, 2011), omdat zij niet tevreden waren over de hoeveelheid landen die het Verdrag van de Raad van Europa hadden geratificeerd. Met deze richtlijn zijn alle lidstaten van de Europese Unie gedwongen om maatregelen te nemen tegen seksueel kindermisbruik en beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen (EOKM, 2018). Dergelijke ernstige misdrijven vergen een integrale benadering waarbij aandacht wordt besteed aan de vervolging van plegers, de bescherming van slachtoffers en de preventie van de bewuste praktijken. Om dit te kunnen bereiken, is het Kaderbesluit 2004/68/JBZ (in het vervolg: Kaderbesluit) vervangen door een nieuw instrument dat voorziet in een dergelijk alomvattend rechtskader (Europese Unie, 2011).

De Richtlijn breidt de beschermingsomvang van het bestaande Kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen uit tot seksueel misbruik. Dit betekent dat in de Europese Unie nieuwe strafbaarstellingen zijn geïntroduceerd: seksueel misbruik; het bijwonen van pornografische voorstellingen; het zich via een computer toegang verschaffen tot beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen; seksuele corruptie; grooming; verspreiding van materiaal dat de mogelijkheid van het plegen van de onder de richtlijn vallende strafbare feiten bekend maakt; en de organisatie van seksreizen. De maximumstraffen van bestaande strafbaarstellingen worden verhoogd. Ook zijn de mogelijkheden tot samenwerking tussen de lidstaten uitgebreid met betrekking tot verboden van de uitoefening van activiteiten met kinderen na een veroordeling, zoals het werken met kinderen. Nieuw zijn ook regels over onderzoek, vervolging, en bejegening van minderjarige slachtoffers tijdens het onderzoek en het strafproces. Daarnaast breidt de extraterritoriale rechtsmacht zich uit, evenals de bescherming van en bijstand aan slachtoffers. Tot slot doen interventieprogramma's en -maatregelen en het blokkeren van de toegang van beeldmateriaal van seksueel misbruik van

minderjarigen tot websites hun intrede (EU Monitor, n.b.). De Richtlijn vult kort gezegd de lacunes in het Kaderbesluit in (Vanhullebus, 2011).

Hoewel de Richtlijn primair een strafrechtelijk instrument is, gaat het evenals het Verdrag van de Raad van Europa uit van een integrale aanpak. Gezien het wereldwijde karakter van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen in het buitenland is bestrijding en preventie enkel mogelijk als landen intensief en effectief samenwerken. De Richtlijn vormt het juridisch kader waarbinnen op Europees niveau het beleid en de operationele samenwerking van de aanpak van plegers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en de bescherming van slachtoffers zich verder kunnen ontwikkelen (*Kamerstukken II, 33580, nr. 3,* 2013).

De EU-lidstaten worden via de Richtlijn aangemoedigd ernaar te streven de samenwerking met derde landen[18] en internationale organisaties te intensiveren door middel van de beschikbare nationale en internationale instrumenten, met inbegrip van bilaterale of multilaterale verdragen inzake uitlevering, wederzijdse bijstand of overdracht van procedures. De EU-lidstaten moeten hierin een open dialoog en communicatie met landen buiten de Europese Unie bevorderen, om op grond van de relevante nationale wetgeving plegers te kunnen vervolgen die met het oog op seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen buiten de grenzen van de Europese Unie reizen (Europese Unie, 2011).

Voor december 2013 diende de Richtlijn door de lidstaten op nationaal niveau te zijn omgezet in wetgeving. Dit heeft in Nederland geleid tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse (straf)wetgeving ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (*Kamerstukken II, 33580, nr. 3,* 2013).

Tussentijdse bevindingen

- De aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik vindt zijn grondslag in verschillende internationale verdragen. De gemene deler is dat kinderen en jongeren beschermd moeten worden tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik, waaronder transnationaal seksueel kindermisbruik.
- Nederland heeft op nationaal niveau de wet- en regelgeving aangepast aan deze internationale verdragen.

3.1.5 Het amendement Barth

Naast de internationale verdragen en richtlijnen is in Nederland wet- en regelgeving van toepassing op de aanpak van transnationaal kindermisbruik. De Tweede Kamer concludeert in 2002 dat kinderen en jongeren onvoldoende worden beschermd tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik. Nederlanders die zich hieraan schuldig maken in het buitenland worden vaak niet gestraft omdat de politiediensten in het buitenland niet in staat zijn om de plegers effectief op te sporen en te vervolgen (Stöpler, 2007). Dat is toen de reden geweest voor de Tweede Kamer om het amendement Barth aan te nemen, waarmee de dubbele strafbaarheid[19] voor de zedelijkheidswetten is geschrapt (*Kamerstukken II, 27745, nr. 7*, 2002). Dit leidt tot extraterritoriale rechtsmacht. Daarmee is het mogelijk Nederlanders en vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland, in Nederland te vervolgen wanneer zij in het buitenland zedendelicten plegen die aldaar niet strafbaar zijn (*Kamerstukken II, 33572, nr. 2,* 2013). Door het amendement Barth kan Nederland via rechtshulp ook buitenlandse autoriteiten helpen bij het opsporen en vervolgen wanneer Nederlanders in het betreffende land minderjarigen seksueel hebben uitgebuit of misbruikt (Stöpler, 2007).[20]

Intermezzo – Samenwerking bij internationale rechtshulp

Bij internationale rechtshulp moet een rechtshulpverzoek altijd aan bepaalde eisen voldoen. Zo mag rechtshulp niet leiden tot een schending van de mensenrechten. Daarom wordt een rechtshulpverzoek altijd eerst getoetst aan internationale verdragen en Nederlandse wetgeving. De National Central Bureaus (NCB's) van de lidstaten van Interpol onderhouden de communicatie met het hoofdkantoor van Interpol en onderling. Het Nederlandse NCB krijgt een politieel rechtshulpverzoek van een Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) en toetst dit voordat zij het doorstuurt naar het NCB van het aangezochte land. Dat NCB zorgt er vervolgens voor dat het rechtshulpverzoek op de juiste plek terechtkomt (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2019). De kwaliteit tussen de NCB's van landen verschilt. Daarnaast zijn er landen die doelbewust niet willen meewerken aan een rechtshulpverzoek. De Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie van Justitie en Veiligheid is in Nederland de Centrale Autoriteit op het gebied van internationale rechtshulp. Bij rechtshulp wordt een onderscheid gemaakt tussen politiële en justitiële rechtshulpverzoeken. Het verschil is dat

politiële rechtshulp informatie uit politiekanalen is die niet kan worden gebruikt als bewijs in een strafzaak, terwijl de informatie via een justitieel verzoek wel kan dienen als bewijs in een strafzaak.[21]

3.1.6 Wet Langdurig Toezicht

In 2013 is het wetsvoorstel Wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (in het vervolg: Wet Langdurig Toezicht) ingediend (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013). De reden was de constatering dat veel criminaliteit (in het algemeen) werd gepleegd door veroordeelden die na hun vrijlating opnieuw een strafbaar feit pleegden. Daarnaast leidde de terugkeer in de samenleving van tbs-gestelden en plegers van zeden- en zware geweldsdelicten regelmatig tot maatschappelijke onrust en onveiligheidsgevoelens (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017). De Wet Langdurig Toezicht zou recidive moeten verminderen door zo lang als nodig adequaat toezicht te kunnen houden op zeden- en zware geweldsdelinquenten en (ex)tbs-gestelden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018; Nagtegaal, 2020). De toezichtperiode moest gaan bestaan uit behandeling op maat door persoonsgerichte voorwaarden te stellen, met daarin elementen van controle, begeleiding, behandeling en steun (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017; Nagtegaal, 2020). Het eerste onderdeel van de Wet Langdurig Toezicht is ingegaan op 1 januari 2017. Per 1 januari 2018 is de wet volledig in werking getreden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018). De Wet Langdurig Toezicht bestaat uit de volgende elementen:

- De wettelijke maximumduur van de voorwaardelijke beëindiging van tbs met dwang is per 1 januari 2017 vervallen, waardoor de rechter de voorwaardelijke beëindiging telkens met één of twee jaar kan verlengen zolang hij of zij dat nodig acht (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017);
- De minimumduur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden is per 1 januari 2018 gelijkgetrokken met de minimumduur van de proeftijd van de algemene voorwaarde van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, dus tenminste één jaar. Daarnaast heeft de rechter, op vordering van het OM, ook de mogelijkheid om de proeftijd éénmaal te verlengen met maximaal twee jaar. Voor zeden- en ernstige gewelds-

delinquenten geldt dat de proeftijd telkens opnieuw met ten hoogste twee jaar kan worden verlengd (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017);

- Er is per 1 januari 2018 een nieuwe maatregel geïntroduceerd voor (voormalig) tbs'ers en plegers van zware gewelds- en zedendelicten van wie de gevangenisstraf is geëindigd of van wie de voorwaardelijke invrijheidstelling na een gevangenisstraf is geëindigd, namelijk de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Deze kan worden opgelegd naast een terbeschikkingstelling of een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf (van in principe alle hands-on delicten en ook enkele hands-off delicten[22]) (Van Houten, 2015; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018).[23]

Als de GVM ten uitvoer wordt gelegd, worden de bijzondere voorwaarden door de rechter vastgelegd en is de reclassering van rechtswege de toezichthoudende instantie. De bijzondere voorwaarden worden afgestemd op de persoon van de pleger en het door hem gepleegde strafbare feit (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018). Voor onderhavig onderzoek zijn in het kader van de GVM de bijzondere voorwaarden die zien op vrijheidsbeperking van belang. Paragraaf 3.2 beschrijft vier van deze.

Wanneer de maatregel GVM ten uitvoer wordt gelegd, bedraagt de looptijd in beginsel twee, drie, vier of ten hoogste vijf jaar. De maatregel kan telkens op vordering van het Openbaar Ministerie door de rechter worden verlengd voor de duur van twee, drie, vier of vijf jaren en kan in theorie levenslang voortduren. Het Openbaar Ministerie kan uiterlijk 30 dagen voor het einde van de opgelegde periode van de GVM, een vordering tot verlenging indienen (art. 38ac Sr) . De toetsing tot verlenging gebeurt op basis van de actuele omstandigheden en een advies van de reclassering aan de hand van een risicotaxatie. De resultaten daarvan wijzen uit of wordt voldaan aan de voorwaarden voor het (langer) onder toezicht houden van de betrokkene. Dat is het geval wanneer de veiligheid van anderen beschermd moet worden vanwege een reële kans op recidive, of ter voorkoming van ernstig belastend gedrag tegenover slachtoffers of getuigen (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013). Door deze periodieke toets is geborgd dat de maatregel niet langer duurt dan noodzakelijk en proportioneel is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017). Onderzoek van Nagtegaal (2021) laat zien dat de WLT

en specifiek de GVM in 2018 en 2019 16 keer is opgelegd. Onder de personen die zijn veroordeeld tot een GVM bevinden zich vijf delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd. Van de vijf zijn er vier plegers van seksueel misbruik veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder 18 jaar. Zij zouden mogelijk kunnen uitreizen naar het buitenland (Nagtegaal, 2021).

Experts over de Wet Langdurig Toezicht

Een reclasseringsmedewerker en een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid vinden de Wet Langdurig Toezicht van groot belang, omdat daarmee de mogelijkheid is ontstaan om plegers van seksueel misbruik – waaronder plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik – met een hoog recidiverisico zo lang als nodig is onder toezicht te houden.

3.1.7 Paspoortwet

De Paspoortwet regelt alles rondom de verstrekking van reisdocumenten. Het kent een signaleringsprocedure waardoor het paspoort van een persoon vervallen kan worden verklaard of de aanvraag voor een nieuw paspoort kan worden geweigerd. Hiertoe kunnen bepaalde instanties (die hierna nader worden geduid) een verzoek indienen bij het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uit een toetsing moet blijken of het proportioneel is om het verzoek in te willigen. Indien het proportioneel is, wordt een persoon opgenomen in het Register Paspoortsignaleringen (RPS) (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; *Kamerstukken II, 31015, nr. 162,* 2019; Dekker, 2019; Openbaar Ministerie, n.b.).[24] Voor onderhavig onderzoek zijn drie artikelen in de Paspoortwet van belang, namelijk artikel 18 Ppw, artikel 23 onder a Ppw en artikel 24 onder a Ppw. Voor deze drie artikelen geldt dat de gronden tot weigering of vervallenverklaring van een paspoort en de verzoekende instantie daartoe verschillen.

Intermezzo – De gronden tot weigering of vervallenverklaring

Voor Artikel 18 Ppw geldt dat *weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van de minister indien het gegronde vermoeden bestaat dat een persoon (a) die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit waarvoor een bevel tot voorlopige hechtenis is toegelaten, (b) die onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel of een geldboete, of (c) die de bijzondere voorwaarden*[25] *verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling, een terbeschikkingstelling met voorwaarden of een voorwaardelijke gratieverlening niet naleeft, zich door verblijf buiten de grenzen van een der landen van het Koninkrijk*[26] *aan vervolging dan wel tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken* (Openbaar Ministerie, n.b.). De minister voor Rechtsbescherming wil aan artikel 18 Ppw ook de nieuwere voorwaardelijke kaders laten toevoegen: de voorwaardelijke PIJ-maatregel, de voorwaardelijke ISD-maatregel en de GVM. Gedetineerden met een voorwaardelijke invrijheidsstelling behoren al tot deze doelgroep doordat de Paspoortwet ook geldt voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan en voor veroordeelden van een vrijheidsstraf van vier maanden of meer (artikel 18 lid a en b Ppw). De toevoeging van de drie nieuwere voorwaardelijke kaders gebeurt middels een technische wijziging dat eind 2019 als hamerstuk door de EK is afgedaan: de Reparatiewet JenV 2019 (Nagtegaal, 2020). Met betrekking tot artikel 23 onder a Ppw geldt dat *weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, indien naar aanleiding van een daarop betrekking hebbende kennisgeving door een bevoegde autoriteit van een met het Koninkrijk bevriende mogendheid het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich in dat land zal onttrekken aan een tegen hem ingestelde strafvervolging of tenuitvoerlegging van een hem opgelegde straf of maatregel in verband met gedragingen die naar het recht van een van de landen binnen het Koninkrijk een misdrijf opleveren waarvoor een vrijheidsstraf van een jaar of van langere duur kan worden opgelegd*. Voor artikel 24 onder a Ppw geldt ten slotte dat *Weigering of vervallenverklaring kan geschieden op verzoek van Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk een met de uitvoering van deze wet belaste autoriteit die het aangaat, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de betrokken persoon zich schuldig zal maken aan gedragingen welke naar het recht geldend in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten misdrijven opleveren en tot de strafbaarstelling waarvan een het Koninkrijk bindend verdrag verplicht en hij binnen of buiten het Koninkrijk in de voorafgaande tien jaar wegens zodanige gedragingen of medeplichtigheid daaraan onherroepelijk is veroordeel*d.[27]

Wanneer de toetsing of een paspoortsignalering proportioneel is en uitwijst dat er sprake is van een feitelijke grondslag voor onttrekkings- (artikel 18 Ppw) of recidivegevaar (artikel 24 onder a Ppw), worden de personalia van een individu voor de duur van twee jaar geregistreerd in het door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens beheerde Register Paspoortsignaleringen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013).

Experts over feitelijke grondslagen

Een expert van het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft aan dat de criteria waaraan feitelijke grondslagen moeten voldoen in het algemeen lastig te bepalen zijn. Voor wat betreft het bepalen van het onttrekkingsgevaar van plegers van seksueel misbruik (artikel 18 Ppw) is het vinden van reisgidsen die op tafel liggen bijvoorbeeld niet genoeg. Weinig economische banden hebben met Nederland en het al hebben gekocht van een vliegticket kunnen daarentegen wel feitelijke grondslagen vormen voor onttrekkingsgevaar. Het bepalen van het recidivegevaar (artikel 24 onder a Ppw) is eveneens lastig te bepalen, omdat niet altijd alle signalen bekend zijn. Het is daarvoor van belang – vinden de experts – dat de informatiedeling verbetert, waarbij de informatie van partijen die tot dusverre niet worden betrokken bij de bepaling van het recidivegevaar ook gebruikt gaat worden. Zo is veel informatie beschikbaar in het buitenland, waarvoor betere mogelijkheden tot informatiedeling gecreëerd moeten worden. Belangrijke drempels voor informatiedeling zijn volgens verschillende experts de privacywetgeving, de regels rondom rechtshulpverzoeken en regels rondom de consulaire bijstand.[28]

Hiertegen kan de betrokkene geen bezwaar aantekenen of in beroep gaan, omdat het geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en opname in het Register Paspoortsignaleringen geen rechtsgevolgen heeft voor de betrokkene.[29] De registratie herhaalt zich wanneer nog steeds sprake is van onttrekkings- en/of recidivegevaar (Dekker, 2019). De minister van Binnenlandse Zaken houdt bij ten aanzien van welke personen een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van kracht is en informeert hierover de tot weigering/vervallenverklaring bevoegde autoriteiten. De reden dat een dergelijke paspoortsignalering van nut is bij een gegrond vermoeden van onttrekkingsgevaar en/of recidivegevaar, is dat hierdoor mensen feitelijk belet worden te reizen mits het paspoort niet verstrekt wordt of ingenomen wordt (Openbaar Ministerie, n.b.). De gegevens van betrokkene

bij een paspoortsignalering worden toegevoegd aan het nationale opsporingssysteem. De KMar raadpleegt dit systeem wanneer burgers naar een land buiten het Schengengebied reizen (*Kamerstukken II, 34359, nr. 4,* 2015)**.** Vanaf het moment dat een persoon in het Register Paspoortsignaleringen is opgenomen, kan een paspoortaanvraag worden geweigerd of kan het vervallen worden verklaard.[30] De aanvrager of paspoorthouder kan hiertegen in bezwaar en beroep gaan, waarbij de verweerder de paspoortuitgevende instantie is (Openbaar Ministerie, n.b.). Bij een definitieve weigering of vervallenverklaring wordt wegens de identificatieplicht op verzoek een identiteitskaart verstrekt (Dekker, 2019).

Een weigering van een paspoort is een afwijzende beslissing op een aanvraag van een nieuw paspoort of een afgifte van een paspoort met territoriale beperkingen of beperkte geldigheidsduur. Onder mandaat van de minister van Buitenlandse Zaken en burgemeester zijn respectievelijk ambassades en gemeentes bevoegd tot het beslissen over de uitreiking van een paspoort. Daarvoor gaan zij onder andere het Register Paspoortsignaleringen na (Openbaar Ministerie, n.b.).

Een vervallenverklaring van een paspoort is de beslissing tot het ongeldig verklaren van een reeds uitgegeven paspoort. Dit kan pas wanneer een paspoort is ingenomen, waartoe de grondslag ontstaat als er een mededeling wordt gedaan door de minister (Openbaar Ministerie, n.b.). Bevoegd tot inname van een paspoort zijn de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van een aanvraag voor reisdocumenten, en de autoriteiten die belast zijn met grensbewaking, de politie en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen (Openbaar Ministerie, n.b.). Na inname van een paspoort dient het toegezonden te worden aan de burgemeester van de gemeente of de gezaghebber van het openbaar lichaam waar de paspoorthouder woont. Indien hij of zij geen ingezetene is van een gemeente of het openbaar lichaam, dient het ingenomen paspoort naar de burgemeester van Den Haag toegezonden te worden. De betreffende burgemeester, minister van Buitenlandse Zaken of gezaghebber neemt vervolgens de formele beslissing tot vervallenverklaring, alvorens eerst moet worden nagegaan in het Register Paspoortsignaleringen of de paspoortsignalering nog actueel is. De burgemeester kan gebruikmaken van de mogelijkheid niet tot vervallenverklaring over te gaan vanwege onevenredige benadeling van de paspoorthouder (Openbaar Ministerie, n.b.).

Intermezzo – De Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB)

In 2020 is de Wet USB in werking getreden (Dekker, 2020).[31] Hierdoor is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen – zoals een paspoortmaatregel – verschoven van het OM naar de minister voor Rechtsbescherming (Dekker, 2020). De belangrijkste gedachte achter de wet is dat de minister beter in staat zal zijn om regie te houden op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dat moet onder andere leiden tot het sneller en beter uitvoeren van straffen, het versterken van de positie van slachtoffers en nabestaanden, het goed informeren van partners binnen en buiten de strafrechtketen en een persoonsgerichte tenuitvoerlegging.[32] Om de regie op de tenuitvoerlegging te versterken, is informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen van groot belang. Hiervoor is bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) ingericht. Na een uitspraak door de rechter zorgt het AICE ervoor dat de informatie bij de juiste partijen terechtkomt[33], zoals bij het CJIB, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Justitiële informatiedienst, Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en de politie.[34] Het OM heeft ook nog steeds een aantal eigen wettelijke taken en bevoegdheden in de fase van tenuitvoerlegging. Zo is het OM verantwoordelijk voor de verstrekking van de beslissingen aan de minister. Daarnaast kan het OM de minister adviseren over de wijze van tenuitvoerlegging en is het OM verantwoordelijk gebleven voor het nemen van vervolgbeslissingen dan wel het aanbrengen van zaken waarin de rechter een vervolgbeslissing moet nemen. Verder is de verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers over het verloop van de zaak bij het OM gebleven. Ook blijft het OM op basis van de Wet USB verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van voorwaarden (Dekker, 2020).

Er zijn uit de geraadpleegde literatuur (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Openbaar Ministerie, n.b.) drie beperkingen van de Paspoortwet op te tekenen ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Ten eerste bepaalt artikel 46 onder a Ppw dat uitsluitend paspoorten kunnen worden geweigerd of vervallen verklaard. Door de Wet op de identificatieplicht is dit niet mogelijk voor Nederlandse identiteitskaarten. Hierdoor kunnen personen met een Nederlandse identiteitskaart alsnog naar de 26 Schengenlanden reizen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Openbaar Ministerie, n.b.).

Daarnaast zijn er vier landen buiten het Schengengebied die ook de Nederlandse identiteitskaart accepteren: Turkije, Tunesië, Jordanië en Monserrat (Openbaar Ministerie, n.b.). Het Schengen Informatie Systeem (SIS) is in dergelijke gevallen relevant. Wanneer een individu namelijk zijn identiteitskaart toont om binnen het Schengengebied te reizen, zijn in het SIS zogenaamde *Green Notices* zichtbaar indien deze zijn ingezonden.[35] Een *Green Notice* betreft een internationaal waarschuwingsbericht met betrekking tot gepleegd-delictgedrag en bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is (Dekker, 2019; *Aanhangsel Handelingen II, 1619,* 2020). Paragraaf 3.3.3 gaat nader in op *Green Notices*. De tweede beperking is volgens het Openbaar Ministerie (n.b.) dat aan de grens de kans bestaat dat een vervallenverklaring niet wordt opgemerkt, omdat hierop geen systematische controle plaatsvindt. De signalering in het Register paspoortsignalering levert daardoor geen garantie op dat een persoon daadwerkelijk wordt belet om het land waar hij of zij zich bevindt te verlaten (Openbaar Ministerie, n.b.). De derde beperking is dat een Paspoortsignalering niet voorkomt dat iemand met een dubbele nationaliteit op een niet-Nederlands paspoort reist of dat iemand onder een valse identiteit met valse reisbescheiden reist of illegaal het Schengengebied verlaat (Openbaar Ministerie, n.b.). De toepassing van de Paspoortwet op het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik heeft dus enkele beperkingen. De Paspoortwet wordt tot dusverre vooral toegepast voor het tegengaan van terrorisme, maar ook daarin heeft de toepassing van de Paspoortwet enkele haken en ogen (Amnesty International, 2017). Hierin is het belangrijk om te benoemen dat terrorisme eigen bepalingen kent in de Paspoortwet. Het zijn daarmee andere artikelen dan die van toepassing zijn op transnationaal seksueel kindermisbruik.

Experts over de Paspoortwet

De experts reageren verdeeld op de werking van de Paspoortwet ten aanzien van het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Zo geeft een medewerker van het OM aan dat het in vergelijking met alle andere maatregelen de meeste potentie heeft, omdat het een belangrijke barrière opwerpt. Het zorgt er immers voor dat iemand geen nieuw paspoort krijgt of een paspoort wordt ingenomen, waardoor uitreizen naar landen buiten de Europese Unie erg lastig wordt. Dit is één van de punten waar de experts die minder positief zijn over de Paspoortwet op aanslaan. Het blijft voor plegers namelijk nog steeds mogelijk om op illegale wijze buiten de Europese Unie te reizen, of met een identiteitskaart op legale wijze

binnen de Europese Unie (hiervoor zou het Schengen Informatie Systeem – waar *Green Notices* in kunnen worden vermeld – uitkomst kunnen bieden). Degenen die minderjarigen seksueel willen misbruiken, zullen ondanks weigering of vervallenverklaring van hun paspoort in deze gebieden op zoek gaan naar gelegenheden. Op deze manier zorgt de Paspoortwet voor een verplaatsing van het probleem. Daarnaast kan de Paspoortwet enkel worden toegepast op personen die in het verleden al eens zijn veroordeeld voor een zedendelict, terwijl een deel van de plegergroep *first offender* is. Deze groep wordt hiermee dan ook niet tegengehouden.[36]

Verder geeft een expert aan dat de Paspoortwet – specifiek artikel 18 Ppw lid 3 – ook ingezet kan worden bij voorwaardelijke modaliteiten. Echter, door de wijze waarop de wettekst tot dusverre geformuleerd is, kan dit pas na overtreding van een voorwaarde. Dit maakt het moeilijk om artikel 18 Ppw preventief of ter ondersteuning van een justitiële voorwaarde in te zetten. Tot dusverre is artikel 18 Ppw volgens de experts weinig toegepast, terwijl artikel 24 onder a Ppw nog nooit is toegepast. Volgens een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid is de reden hiervan dat het tot dusverre lastig te bepalen is in welke situaties artikel 24 onder a Ppw kan worden toegepast. Waar artikel 18 Ppw kan worden toegepast omdat een persoon zich aan zijn of haar straf en toezicht wil onttrekken, gelden voor artikel 24 onder a Ppw andere voorwaarden. Er moeten namelijk gegronde vermoedens bestaan dat een individu strafbare feiten gaat plegen waarvoor hij in de voorafgaande tien jaar al eens is veroordeeld. Deze gegronde vermoedens zijn lastig vast te stellen. Meerdere respondenten vinden dat het een grijs gebied betreft. Het is dan ook de vraag welke informatie voldoende feitelijke grondslag biedt om artikel 24 onder a Ppw in te kunnen zetten. Ook wordt aangegeven dat ervoor gewaakt moet worden dat er een stigmatiserend karakter van uitgaat.

Om duidelijker te maken wanneer artikel 18 en artikel 24 onder a Ppw toegepast kunnen worden, vindt in 2021 een onderzoek plaats door het ministerie van Justitie en Veiligheid naar de mogelijkheden van artikel 18 en artikel 24 onder a Ppw. Het onderzoek moet leiden tot een heldere procedure en inhoudelijke checklist, waardoor de verwachting is dat de twee artikelen beter ingeregeld kunnen gaan worden en hierop beleid gevoerd kan worden.

Tussentijdse bevindingen

- De nationale wet- en regelgeving bleek aan het begin van deze eeuw onvoldoende in staat om transnationaal seksueel kindermisbruik effectief aan te pakken. Om dit te veranderen, is in 2002 het amendement Barth aangenomen. Sindsdien is het mogelijk Nederlanders in Nederland te vervolgen wanneer zij in het buitenland straffeloos zedendelicten plegen. De Wet Langdurig Toezicht en de Paspoortwet kunnen in beginsel een bijdrage leveren aan de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.
- De Paspoortwet is een potentieel belangrijke drempel voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, omdat het uitreizen bemoeilijkt. Voor zover bekend wordt de Paspoortwet (artikel 18 en artikel 24 onder a Ppw) niet tot nauwelijks ingezet. Een reden hiervoor is dat de Paspoortwet wordt ingezet wanneer er gegronde vermoedens bestaan dat een pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik zich aan zijn straf wil onttrekken of in het buitenland zal recidiveren. De criteria voor de gegronde vermoedens zijn moeilijk om op te schrijven en in beleid vast te leggen omdat de criteria per casus zullen verschillen. Dit maakt het lastig om de wet in de praktijk toe te passen.
- De WLT en specifiek de GVM is in 2018 en 2019 16 keer opgelegd. Hieronder bevinden zich vijf delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd. Van de vijf zijn er vier plegers van seksueel misbruik veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder 18 jaar. Zij zouden mogelijk kunnen uitreizen naar het buitenland.

3.2 Rechterlijke maatregelen

Om herhaald transnationaal seksueel kindermisbruik te voorkomen, hebben rechters verschillende mogelijkheden waaronder het opleggen van een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod en reisverbod (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

3.2.1 Meldplicht

De rechter kan een meldplicht als bijzondere voorwaarde opleggen bij een voorwaardelijke straf of maatregel (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013). Het is een bijzondere voorwaarde waarin de betreffende persoon verplicht is om zich periodiek op bepaalde plaatsen te melden bij

een daartoe aangewezen instantie, zoals de politie en reclassering. Hiermee kan worden nagegaan of de betreffende persoon de bijzondere voorwaarden naleeft. Daarnaast kan een meldplicht bij een reclasseringsinstelling helpen in het structureren van het dagelijks leven van de pleger van seksueel misbruik. Door een dergelijke vorm van begeleiding te bieden, wordt getracht het recidiverisico te verkleinen. Het recidiverisico bepaalt de intensiteit van het toezicht, dus de contactfrequentie waaraan een persoon moet voldoen (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013; Verweij & Weijters, 2020).

De contactfrequentie varieert van één tot vier keer per maand (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2017).[37] Het gevolg is dat de meldplicht als bijzondere voorwaarde op zichzelf niet kan voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik tussen de meldplichtcontacten door uitreizen naar het buitenland. Het effect is dus beperkt (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013). Wanneer een pleger van seksueel misbruik zich niet houdt aan de verplichte meldplichtcontacten brengt de reclassering het OM hiervan op de hoogte met een verzoek tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de straf. De rechters en het OM beslissen vervolgens of het verzoek wordt ingewilligd.[38]

Experts over de beperkingen van de meldplicht

Volgens een reclasseringsmedewerker zorgt een meldplicht ervoor dat een individu zich op bepaalde momenten moet melden. Afhankelijk van het niveau van het toezicht zitten hier bepaalde periodes tussen. Stel dat iemand zich iedere drie weken moet melden, kan hij of zij in theorie twee weken uitreizen. Volgens een medewerker van het OM is artikel 18 Ppw onder meer bedoeld om een dergelijk probleem te voorkomen.

3.2.2 Locatieverbod

Evenals bij het opleggen van een meldplicht kan de rechter een locatieverbod opleggen als bijzondere voorwaarde gekoppeld aan een voorwaardelijke straf of maatregel.[39] De memorie van toelichting omschrijft een locatieverbod als volgt: *Een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden. Het verbod heeft tot doel te voorkomen dat de veroordeelde zich opnieuw naar locaties begeeft waar het risico bestaat dat opnieuw (vergelijkbare) strafbare feiten worden gepleegd.* Zo kan het locatieverbod betrekking hebben op de wijk waar

het slachtoffer woont of het kan een verbod inhouden om in de buurt te komen van een type locatie. Voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik kan het dan bijvoorbeeld gaan om plaatsen waar veel minderjarigen aanwezig zijn zoals schoolgebouwen, kinderdagverblijven en speeltuinen, maar bijvoorbeeld ook om vliegvelden. Naast een plaatsbepaling kan er bij het opleggen van het locatieverbod ook een tijdsbepaling worden gebruikt. Zo kan het gaan om een algemeen verbod, maar ook om een verbod dat geldt op bepaalde dagen of tijdstippen (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013).

Fischer, Cleven en Struijk (2019) geven aan dat er nog weinig onderzoek is verricht naar het handhavingsproces van een locatieverbod en de mate waarin en de voorwaarden waaronder het locatieverbod daadwerkelijk bijdraagt aan de bescherming van de initiële slachtoffers. Een van de weinige onderzoeken is uitgevoerd door Aarten, Denkers, Borgers en Van der Laan (2015). Zij concluderen dat het opleggen van een op controle georiënteerde bijzondere voorwaarde – zoals een locatieverbod – zonder bijzondere voorwaarden die gericht zijn op behandeling of gedragsverandering – zoals een behandelverplichting, deelname aan een gedragsinterventie, of verblijf in een zorginstelling – leidt tot een hogere recidivekans in vergelijking tot plegers die niet enkel een op controle georiënteerde bijzondere voorwaarde opgelegd krijgen en daarmee niet onder toezicht staan van de reclassering (Aarten, Denkers, Borgers & Van der Laan, 2015). Verder blijkt dat het houden van toezicht op het naleven van het locatieverbod moeilijk is zonder aanvullende maatregelen en/of bijzondere voorwaarden. In de literatuur wordt hierbij met name gesproken over het toepassen van elektronisch toezicht (Spoel, 2012; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; *Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013; Fischer, Cleven & Struijk, 2019). Zo hebben Fischer, Cleven en Struijk (2019) aangetoond dat gebiedsverboden waaraan geen elektronisch toezicht is verbonden, geen garantie geven voor het uitblijven van recidive. Dit komt onder meer doordat er bij de politie een capaciteitstekort is voor proactieve signalering van schendingen van een locatieverbod (Fischer, Cleven & Struijk, 2019).

Al in 2006 was een aanbeveling van Jacobs, Van Kalmthout en Von Bergh (2006) om de mogelijkheden van (verschillende vormen van) elektronisch toezicht verder te verkennen, met name waar het gaat om de handhaving van locatieverboden. Hier sluiten Van der Aa, Lens, Klerkx, Bosma en Van den Bosch (2013) en Bleichrodt (2018) zich bij aan, aangezien uit hun onderzoeken blijkt dat elektronisch toezicht bijdraagt aan de effectiviteit van het houden van toezicht op de naleving van bijvoorbeeld een locatieverbod.[40]

Intermezzo – De effectiviteit van een enkelband

In 2019 beschrijft de toenmalig minister voor Rechtsbescherming de effectiviteit van een enkelband als vorm van elektronisch toezicht als volgt: *De enkelband is uitdrukkelijk bedoeld om de naleving van bijzondere voorwaarden te controleren en te monitoren, en is daar ook effectief in gebleken. Denk bijvoorbeeld aan een locatieverbod of een locatiegebod. Het is een efficiënt middel, omdat het beter is dan een agent die continu moet langsrijden om te kijken of het licht nog brandt. Daarnaast heeft de enkelband ook een preventieve werking. Het feit dat die om de enkel van een betrokkene zit, leidt er in de praktijk toe dat iemand zich daarnaar gaat gedragen. Het is een van de instrumenten die ons ter beschikking staan om ervoor te zorgen dat we risico's beter kunnen beheersen en slachtoffers beter kunnen beschermen* (*Handelingen II, nr. 93, item 3,* 2019).

3.2.3 Locatiegebod

Een rechter kan ook een locatiegebod opleggen als bijzondere voorwaarde gekoppeld aan een voorwaardelijke straf of maatregel.[41] Een locatiegebod is het spiegelbeeld van een locatieverbod, aangezien met een locatiegebod de verplichting wordt opgelegd om op een bepaald tijdstip of gedurende een vastgestelde periode op een specifieke locatie aanwezig te zijn (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verplichting om Nederland niet te verlaten, omdat de betreffende persoon in het buitenland een of meerdere zedendelicten heeft gepleegd.

Verweij en Weijters (2020) hebben als een van de weinige onderzoekers onderzocht wat de effectiviteit van een locatiegebod is. Zij hebben gekeken in hoeverre 10.779 personen die in 2013 onder toezicht van de reclassering zijn komen te staan, recidiveren tijdens het toezicht en hoe zich dat verhoudt tot de mate van recidive na het toezicht. Het blijkt dat tot aan het eerste jaar van een locatiegebod sprake is van een verhoogde recidivekans. Na het eerste jaar wordt de recidivekans tijdens een locatiegebod kleiner (Verweij & Weijters, 2020). Evenals voor het locatieverbod geldt, kunnen aanvullende maatregelen of bijzondere voorwaarden – zoals elektronisch toezicht – bijdragen aan het beter toezicht kunnen houden op de naleving van het locatiegebod (Van der Aa, Lens, Klerkx, Bosma & Van den Bosch, 2013; Bleichrodt, 2018). Meer recente literatuur ten aanzien van het locatiegebod is niet bekend.

3.2.4 Reisverbod

Het reisverbod is een beperking van het recht om Nederland te verlaten. Het kan op drie manieren worden opgelegd: 1) via een voorwaardelijke veroordeling, 2) via een voorwaarde verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidsstelling of 3) via een vrijheidsbeperkende maatregel. Het reisverbod is vooral van nut bij personen die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenhandel en bij plegers van seksueel misbruik die zich mogelijk ook in het buitenland schuldig zullen maken aan seksueel misbruik (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013; Nagtegaal, 2020).[42] De beperking kan betrekking hebben op één of meerdere specifieke landen, maar in uitzonderlijke gevallen kan het ook een algemeen verbod zijn om naar het buitenland te reizen (*Kamerstukken II, 33816, nr. 3,* 2013; Openbaar Ministerie, n.b.).

Het aannemen van het wetsvoorstel met betrekking tot levenslang toezicht en de volledige inwerkingtreding op 1 januari 2018 is van meerwaarde geweest voor het reisverbod, omdat dit reisverbod via een vrijheidsbeperkende maatregel net zo lang kan duren als noodzakelijk is, in theorie zelfs levenslang. Een reisverbod als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf kan slechts gelden zolang de proeftijd geldt. Net als bij de oplegging van een voorwaardelijke straf kan de rechter beslissen dat het reisverbod direct uitvoerbaar is; dus nog voor de straf onherroepelijk is. Hierdoor wordt voorkomen dat een veroordeelde zich kan onttrekken aan een straf door direct na de strafoplegging naar het buitenland te vertrekken (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013). De reclassering controleert of delinquenten zich aan het opgelegde reisverbod houden. Er zijn verschillende hulpmiddelen om te controleren of een (zeden)delinquent zich aan een opgelegd reisverbod houdt, zoals de meldplicht en een elektronische enkelband (*Kamerstukken II, 31015, nr. 162,* 2019). Vanwege het feit dat het reisverbod inbreuk maakt op de bewegingsvrijheid van een individu, moet het uitsluitend als laatste redmiddel en onder strikte voorwaarden ingezet worden (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013). Op basis van een uitgevoerde studie naar jurisprudentie op de website van De Rechtspraak is de conclusie dat een reisverbod tot dusverre beperkt wordt ingezet voor de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Tussentijdse bevindingen

- Om te voorkomen dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik recidiveren, hebben rechters verschillende mogelijkheden zoals het opleggen van een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod en reisverbod.
- Er is weinig jurisprudentie voorhanden ten aanzien van het reisverbod; de inzet van deze maatregelen lijkt tot op heden beperkt voor de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.
- Over de werking in de praktijk van de overige mogelijkheden is weinig tot niets bekend in relatie tot de aanpak van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

3.3 Instrumenten

Naast rechterlijke maatregelen zijn instrumenten ontwikkeld die het veroordeelde (zeden)delinquenten – direct en indirect – moeilijker maakt om (transnationaal) seksueel kindermisbruik te plegen. Het gaat om risicotaxatie-instrumenten en ontwikkelde (registratie)systemen waarmee veroordeelde plegers van seksueel misbruik beter in beeld blijven.

3.3.1 Het risicotaxatie-instrument

In 2017 stelt Rijksen dat het beeld bestaat dat plegers van seksueel misbruik onverbeterlijk zijn en vaak in herhaling vallen, waardoor de wens bestaat om controle te hebben op deze doelgroep door hen te monitoren en daarmee minderjarigen te beschermen tegen transnationaal seksueel kindermisbruik (Rijksen, 2017). Het toezicht houden op alle plegers van seksueel misbruik is echter een moeilijke opgave (Rijksen, 2017; De Wild & Rijksen, 2018). Bovendien is dit ook niet nodig, omdat er binnen de groep plegers van seksueel misbruik grote verschillen bestaan in recidiverisico en slechts een beperkt deel van de plegers van seksueel misbruik opnieuw een zedendelict begaat (Nieuwbeerta, Blokland & Bijleveld, 2003; Menenti, 2017; Rijksen, 2017). Daarentegen recidiveert het grootste gedeelte van de plegers van seksueel misbruik niet of recidiveert met een niet-zedendelict (Menenti, 2017; Rijksen, 2017). Met betrekking tot de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn er ook verschillen in de geschatte recidivekansen. Deze worden namelijk groter geschat voor de preferentiële pleger dan voor de situationele pleger (Seabrook, 2000). Vanwege deze verschillende recidivekansen wil de politie zich richten op de groep plegers van seksueel misbruik met een hoog recidiverisico op het opnieuw plegen van een zedendelict (Rijksen, 2017).

Voorheen werd het recidiverisico bepaald op basis van het oordeel van een professional, diens praktijkervaring en onderbuikgevoelens. Op deze handelwijze is wel wat af te dingen (Menenti, 2017; Rijksen, 2017). Het gevaar is namelijk dat de focus komt te liggen op personen met een lagere recidivekans dan anderen, waardoor de schaarse capaciteit niet goed wordt ingezet (De Wild & Rijksen, 2018). Om de kans op het foutief beoordelen van het recidiverisico op te lossen, zijn tegenwoordig verschillende actuariële risicotaxatie-instrumenten beschikbaar (Rijksen, 2017). Deze maken gebruik van statische en dynamische risicofactoren om in te schatten hoe groot de kans is dat een persoon opnieuw een ernstig delict zal plegen. Statische risicofactoren geven een beeld van het recidiverisico op grond van bijvoorbeeld strafrechtelijke antecedenten en demografische kenmerken. Deze factoren zijn onveranderbaar, en daarmee niet eigenstandig geschikt om interventies op te baseren (Mementi, 2017). De dynamische risicofactoren – zoals alcoholisme, werkloosheid of het hebben van een persoonlijkheidsstoornis – verbeteren de inschatting van het recidiverisico (Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, 2016a; Mementi, 2017). Ook geven de dynamische beïnvloedbare risicofactoren een beeld van welke risicofactoren en beschermende factoren het meest van invloed zijn op een vermindering van de kans dat een persoon opnieuw een delict pleegt (Mementi, 2017). Deze dynamische factoren zijn het meest relevant met het oog op interventies (Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, 2016b).

De meest gebruikte en gevalideerde actuariële risicotaxatie-instrumenten bij plegers van seksueel misbruik zijn de Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007 (Rijksen, 2017).[43] De wens van de politie is om verdachten die een hoge recidivekans hebben proactief te monitoren. Hiervoor moet in een vroeg stadium worden bepaald of een verdachte een hoge recidivekans heeft, namelijk vanaf de aanhouding. Op dat moment heeft de politie al zicht op verschillende statische gegevens, zoals de demografische gegevens, het criminele verleden en het type slachtoffers dat de verdachte heeft gemaakt. Vanuit deze achtergrond wordt de Static-99R het meest gebruikt door de politie, omdat het recidiverisico met dit instrument wordt vastgesteld aan de hand van dergelijke statistische gegevens. De informatiesystemen die hiervoor bevraagd worden, zijn de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), Justitiële Documentatie (JD-online), Blueview, Basisvoorziening Informatie Integraal Bevragen (BVI-IB) en Basisvoorzieninghandhaving (BVH). De drie laatste informatiesystemen zijn van de politie. Zij die een training in het gebruik van de Static-99R hebben voltooid, zijn in staat om de informatie uit deze informatiesystemen te halen en op een juiste wijze in te vullen. De reden dat de Stable-2007 en Acute-2007 minder goed van toepassing zijn, is omdat deze

kijken naar de aanwezigheid van dynamische risicofactoren. Enkel de reclassering en (psychologisch) behandelaars kunnen op basis van deze factoren conclusies verbinden aan de hoogte van het recidiverisico (Rijksen, 2017). Hierna wordt eerst nader ingegaan op de Static-99R, om vervolgens het gebruik van risicotaxatie-instrumenten door de reclassering te bespreken.

De Static-99R kan worden afgenomen indien wordt voldaan aan vijf vereisten: 1) het moet een mannelijke verdachte zijn, 2) hij moet ouder zijn dan achttien jaar, 3) hij moet in de afgelopen tien jaar aangehouden en/of veroordeeld zijn voor een zedendelict, 4) minimaal één van de aanhoudingen en/of veroordelingen moet een Categorie-A zedendelict[44] zijn zoals deze zijn bepaald in de strafmaat richtlijnen van het Openbaar Ministerie, en 5) de gebruikte informatie voor de scoring moet geloofwaardig, volledig en betrouwbaar zijn (Rijksen, 2017).

Om precies te achterhalen of de politie de mogelijkheden en middelen heeft om de Static-99R op een effectieve, betrouwbare en uniforme wijze te gebruiken, is in 2017 een pilot gestart in de Landelijke Eenheid en de vier regionale eenheden Den Haag, Noord-Nederland, Oost-Nederland en Zeeland-West-Brabant. De conclusie is dat de Static-99R op een effectieve, betrouwbare en uniforme manier gebruikt kan worden door de politie. Alle informatie die nuttig is om al in een zo vroeg mogelijk stadium een risico-indicatie te geven, is beschikbaar en tevens behulpzaam voor de verdere uitbouw van de risico-indicatie door de reclassering. Op deze manier wordt optimaal gebruik gemaakt van de kennis en expertise van alle ketenpartners om gezamenlijk de juiste personen te selecteren die gemonitord moeten worden. Om de effectiviteit, betrouwbaarheid en uniformiteit te waarborgen, doet Rijksen (2017) de volgende aanbevelingen:

- Afhankelijk van de grootte van de politie-eenheid, moeten minimaal twee personen binnen de eenheid opgeleid worden in het herkennen van risicofactoren voor recidive, het hanteren van het risicotaxatie-instrument en het daarmee kunnen beoordelen van het recidiverisico;
- Neem bij elke aangehouden zedenverdachte een Static-99R af en neem hierin ook de aanhoudingen mee die niet hebben geleid tot een veroordeling, evenals de gepleegde zedendelicten in het buitenland voor zover deze bekend zijn;
- Zorg voor een landelijke vraagbaak die toeziet op een uniforme wijze van het beoordelen van het recidiverisico en de juiste opvolging daarvan;
- Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kans op delictgedrag afneemt naarmate iemand ouder wordt. Ook in de Static-99R is hier rekening mee gehouden en dat leidt ertoe dat iemand van boven de zestig jaar drie punten aftrek krijgt op het recidiverisico en iemand met

een leeftijd tussen de veertig en zestig jaar één punt. Dit is van grote invloed op het uiteindelijke risicoprofiel, omdat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik regelmatig ouder dan veertig jaar zijn. Daarom is een aanbeveling om maatwerk te leveren en de uitkomst van de Static-99R in het perspectief te plaatsen van de beschikbare informatie over dynamische risicofactoren. Daarvoor zijn de Stable-2007 en Acute-2007 van toegevoegde waarde. De politie dient de uitkomsten van het risicotaxatie-instrument en de aanvullende informatie van dynamische risicofactoren met het OM en de reclassering te bespreken, om zodoende de informatiepositie ten aanzien van een te monitoren recidivegevaarlijke pleger van seksueel misbruik binnen de keten te optimaliseren (Rijksen, 2017).

Experts over de beoordeling van het recidiverisico van 150 subjecten op basis van "onderbuikgevoelens" en een risicotaxatie-instrument

Politiefunctionarissen vinden het beoordelen van het recidiverisico op basis van "onderbuikgevoelens" niet effectief, omdat de meeste politiemedewerkers geen kennis hebben van de risicofactoren voor recidive. Hierdoor worden veel foutieve inschattingen gemaakt. Dit blijkt onder meer wanneer de politie in 2016 het recidiverisico van 150 subjecten taxeert door middel van een risicotaxatie-instrument. Zij zijn in beeld gekomen door een melding of door een zedenverleden gecombineerd met reizen naar het buitenland. Van de 150 subjecten worden op basis van het getaxeerde recidiverisico erg veel subjecten niet gemonitord, omdat de risicotaxatie een te laag recidiverisico opleverde. Een oorzaak was dat het vaak plegers betrof die ouder waren dan 65 jaar, waardoor zij volgens de methode van de Static-99R drie punten minder scoorden en daardoor een lager recidiverisico hadden. Daarnaast werd de effectiviteit van de beoordeling van het recidiverisico van plegers van seksueel misbruik ook verminderd door de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie. Er waren bijvoorbeeld mannen die in de afgelopen tien jaar een zedendelict hadden gepleegd in het buitenland, maar waarvan de politie geen weet had doordat veroordelingen uit het buitenland niet inzichtelijk of niet compleet waren.

In 2018 hebben de politie, de reclassering en het OM een nieuwe landelijke uniforme manier van werken ontwikkeld om plegers van seksueel misbruik te monitoren (De Wild & Rijksen, 2018). De kern is dat vaste contactfunctionarissen van de zedenafdeling van de politie een risicotaxatie doen van (aangehouden) plegers

van seksueel misbruik en samen met het OM en de reclassering een aanpak kiezen om een pleger van seksueel misbruik met een hoge recidivekans onder toezicht te houden (De Wild & Rijksen, 2018);

Experts over welke partij de risicotaxatie moet uitvoeren

Volgens een politiefunctionaris is de politie het risicotaxatie-instrument gaan gebruiken, omdat zaken op de plank bleven liggen. Het idee was om door gebruik te maken van de Static-99R zaken te prioriteren. Hiermee zou het voor de reclassering en het OM ook duidelijker worden welke zaken aandacht behoefden, waarmee de ketensamenwerking zou verbeteren. Het afnemen van een risicotaxatie door de politie was en is echter geen taak voor de politie. De politiemedewerker is immers geen gedragskundige, aldus experts. Daarbij neemt het veel capaciteit in beslag om risicotaxaties af te nemen. De reclassering en het NIFP moeten de instanties zijn die risicotaxaties afnemen (en dat doen ze ook in opdracht van het OM), waarbij het wel van belang is dat ze gebruik kunnen maken van de beschikbare politie-informatie. In de informatiesystemen van de politie staat immers informatie die onbekend is bij de reclassering. De reclassering heeft volgens enkele experts niet altijd voldoende capaciteit voor het afnemen van een risicotaxatie voor dit doel.

De drie risicotaxatie-instrumenten zijn in 2018 onderdeel geworden van de vernieuwde Recidive Inschatting Schalen (RISc) die onder andere wordt gebruikt door de reclassering en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) (Goedvolk & Klein Hofmeijer, 2020). Door gebruik te maken van het RISc kan een beeld gegeven worden van de recidivekans van de delinquent voor zijn omgeving, de wijze waarop het gepleegde delict zich verhoudt tot de diverse leefgebieden van de delinquent (criminogene factoren), de mogelijkheden van de delinquent voor verandering (responsiviteit) en tot slot het nagaan op welke gebieden interventies nodig zijn om recidive te voorkomen (indicatie).[45] De drie risicotaxatie-instrumenten zijn verdiepende instrumenten in de RISc die speciaal worden gebruikt voor plegers van seksueel misbruik. Zij ondersteunen de reclasseringsmedewerker bij het geven van een advies aan het OM over het recidiverisico en het eventueel inzetten van bijzondere voorwaarde(n) voor een verdachte of veroordeelde pleger van seksueel misbruik ter voorkoming daarvan. Het afnemen van de drie risicotaxatie-instrumenten dient bij de reclassering te gebeuren door speciaal opgeleide medewerkers. Om de kwaliteit van het afnemen van de drie risicotaxatie-instrumenten te borgen, zijn er binnen enkele regio's

intervisiebijeenkomsten waarin medewerkers casuïstiek en de daarin afgenomen Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007 met elkaar bespreken. Ook is er een landelijk overleg waarin specifieke onderwerpen ten aanzien van zedenzaken en/of de Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007 worden besproken (Goedvolk & Klein Hofmeijer, 2020).

3.3.2 European Criminal Record System (ECRIS)

Europese lidstaten zijn verplicht om elke onherroepelijke veroordeling betreffende een persoon uit een andere EU-lidstaat te melden aan de lidstaat waarvan betrokkene de nationaliteit heeft. Deze lidstaat is vervolgens verplicht deze meldingen op te nemen in de eigen justitiële documentatie. Hierdoor krijgen lidstaten een overzicht van veroordelingen betreffende personen met de nationaliteit van de lidstaat, uitgesproken door strafrechters binnen de EU. Bij een VOG-aanvraag weegt de dienst Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid) alle informatie uit het Nederlandse Justitiële Documentatiesysteem (JDS) mee en dus ook eventuele onherroepelijke strafvonnissen die zijn uitgesproken in andere lidstaten (*Aanhangsel Handelingen II, 2278*, 2018). Met andere woorden is het een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag uit het verleden geen bezwaar is voor een nieuwe baan of functie, maar ook voor een visum of emigratie. Op deze manier is een nationale VOG een instrument dat kan voorkomen dat plegers van seksueel misbruik in het buitenland transnationaal seksueel kindermisbruik kunnen plegen.[46]

Voor functies waarbij uit het profiel blijkt dat met kinderen gewerkt zal worden – waarbij te denken valt aan (vrijwilligers-)werk in de kinderopvang, jeugdzorg of het onderwijs – verplicht de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93) bovendien dat justitiële gegevens worden verstrekt als hierom wordt verzocht door één van de lidstaten. Deze richtlijn is sinds december 2013 operationeel. Voor een uniforme, snelle en compatibele uitwisseling hiervan bestaat sinds 2012 het *European Criminal Record System* (ECRIS) (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Dekker, 2019; *Aanhangsel Handelingen II, 1619,* 2020), waarop alle Europese lidstaten zijn aangesloten. Daarmee is ECRIS geen zelfstandige database, maar een koppeling van nationale strafregisters van EU-lidstaten die onderling met elkaar verbonden zijn. Ieder Europees land heeft een centrale autoriteit die deelneemt aan het netwerk. In Nederland is de Justitiële Informatiedienst de centrale autoriteit. Naast de centrale autoriteit zijn er nationale bevoegde autoriteiten die informa-

tie mogen opvragen bij andere EU-lidstaten via de centrale autoriteit en ECRIS. Voor de VOG-screening in Nederland, is de dat de dienst Justis in Den Haag (European Commission, 2020).[47]

De oprichting van het ECRIS-netwerk is van belang geweest omdat bleek dat rechters vaak vonnissen uitspraken op basis van veroordelingen uit het verleden die in het nationale register waren opgenomen. De kennis van veroordelingen uit andere lidstaten bleef achterwege. Het gevolg was dat criminelen aan hun criminele verleden konden ontsnappen, bijvoorbeeld door naar een andere lidstaat te verhuizen of in een andere lidstaat met minderjarigen te gaan werken. Het elektronisch koppelen van de nationale strafregisters van de lidstaten van de Europese Unie, beoogt dit probleem op te lossen (*Kamerstukken II, 34550 VI, nr. 92,* 2017).[48] Rechters en openbare aanklagers hebben dan ook toegang tot informatie over het strafrechtelijk verleden van de betrokken persoon.[49] Hoewel oorspronkelijk met ECRIS is gestart voor een betere strafrechtspleging, wordt het inmiddels ook voor preventieve doeleinden gebruikt. Zo tracht het onder andere te voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik in een ander land minderjarigen seksueel uitbuiten of misbruiken (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Dekker, 2019). In 2016 concludeerde de Europese Commissie dat ECRIS efficiënt werkt met betrekking tot burgers uit EU-lidstaten, maar dat er geen zicht is op Europese veroordelingen met betrekking tot personen met een nationaliteit uit een derde land, personen met eerdere nationaliteiten of personen die stateloos zijn[50] (European Commission, 2016).[51] In 2020 heeft het Nederlandse kabinet nog steeds de wens om meer structureel inzicht te verkrijgen in de veroordelingen van derde landers die binnen de Europese Unie zijn veroordeeld voor seksueel misbruik van minderjarigen. Aan deze wens lijkt tegemoet gekomen te worden, aangezien het beter gebruikmaken van ECRIS bij het screenen van personeel werkzaam met kinderen een belangrijke pijler is in de Veiligheidsunie Strategie van de Europese Commissie (Kamerstukken I, 35602, nr. A, 2020). Onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie ligt ook de *European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN). Deze is naar verwachting in 2022 operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derde landers (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat) die over justitiële documentatie beschikken. Personen worden geregistreerd met een verwijzing naar het land waar de onherroepelijke veroordeling is uitgesproken. Enkel een hit geeft onvoldoende informatie om de VOG-screening uit te kunnen voeren. De dienst Justis

zal in dergelijke gevallen via ECRIS een informatieverzoek moeten laten uitgaan naar de lidstaat die de onherroepelijke veroordeling heeft uitgesproken en geregistreerd. Wanneer het doel van het informatieverzoek "werken met kinderen" is, zijn lidstaten verplicht om informatie te leveren. Voor andere informatieverzoeken die toezien op screening van het justitiële verleden is de nationale wetgeving van het land in kwestie bepalend. De minister voor Rechtsbescherming geeft aan dat hij in het kader van de implementatie ECRIS-TCN gaat onderzoeken hoe het bevragen van ECRIS-TCN kan worden ingepast in de uitvoeringspraktijk van Justis en welke gevolgen dit heeft voor de verwerkingstijd van het aanvragen van een VOG. Hierover wordt de Kamer geïnformeerd vóór de implementatie van ECRIS-TCN in 2022 (Kamerstukken II, 29279, nr. 575, 2020). In juni 2021 geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij ook de mogelijkheden verkend om onherroepelijke veroordelingen die zijn uitgesproken door strafrechters van buiten de EU te gebruiken bij de VOG-screening. Het gaat om informatie die ziet op het seksueel misbruik van minderjarigen door Nederlanders in het buitenland (Kamerstukken II, 35570, nr.112, 2021).

Experts over de werking van ECRIS in de praktijk

Nederland bevraagt altijd het ECRIS-netwerk wanneer een (niet-Nederlandse) Europeaan een VOG aanvraagt om met kinderen te werken. Volgens een expert maken lang niet alle Europese lidstaten actief gebruik van de mogelijkheid om antecedenten op te vragen in het land van nationaliteit, en worden Europeanen die in een andere lidstaat willen gaan werken met kinderen niet altijd gescreend op alle aanwezige Europese antecedenten. Hierdoor bestaat het risico dat in het Europese buitenland veroordeelde plegers van seksueel misbruik in een ander land recidiveren. Denk hierbij aan de Amsterdamse zedenzaak, waarbij een Let in Duitsland werd veroordeeld en vervolgens een VOG kreeg om te kunnen werken in een Nederlandse kinderopvang. Om dit probleem te agenderen ondertekende de minister voor Rechtsbescherming in 2019 een *Memorandum of Understanding* met de Beneluxlanden, waarin aandacht wordt gevraagd voor het belang van informatie-uitwisseling wanneer er wordt gewerkt met kinderen. Daarnaast ziet een andere expert er een risico in dat lidstaten geen structurele toegang hebben tot veroordelingen wegens zedendelicten met minderjarigen uit derde landen (behalve het Verenigd Koninkrijk). Om toegang te kunnen krijgen tot die informatie, moeten er volgens een medewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid nog veel stappen worden

gezet. Daarbij moet aandacht uitgaan naar de kwaliteit van de informatie uit landen buiten de Europese Unie. Zo moet er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de rechtsbescherming van justitiabelen en onvolledige of onjuiste informatie in de dossiers. Dit is ook het belangrijkste knelpunt volgens experts, namelijk dat ECRIS geen inzicht geeft in veroordelingen in niet-EU-landen. Een veroordeling in bijvoorbeeld Vietnam voor een zedenmisdrijf met een minderjarige is niet inzichtelijk in ECRIS. Over de toepasbaarheid van ECRIS in het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn de experts al met al dan ook terughoudend. Sinds 1 januari 2021 is het wel mogelijk dat Nederland justitiële documentatie opvraagt uit het Verenigd Koninkrijk – inmiddels ook een land buiten de Europese Unie – als het doel van de aanvraag ''werken met kinderen'' betreft. Deze informatie kan dan gebruikt worden in de VOG-screening. Deze mogelijkheid wordt geboden door de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO) tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.

3.3.3 Het instrument *Green Notices*

Interpol is in 2015 gestart met het preventieve risico-reductie-instrument *Green Notices* om veroordeelde plegers van seksueel misbruik met een hoog recidiverisico de mogelijkheid te ontnemen om anoniem en onopgemerkt te reizen, te emigreren of (vrijwilligers)werk te verrichten met minderjarigen in het buitenland (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Het doel is om grensoverschrijdende misdrijven te voorkomen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016; Dekker, 2019). Een *Green Notice* betreft een internationaal waarschuwingsbericht met betrekking tot gepleegd delictgedrag en bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is (Dekker, 2019; *Aanhangsel Handelingen II, 1619,* 2020). Bij een *Green Notice* worden niet standaard vonnissen van de strafrechter toegevoegd. Landen kunnen hier onderling wel afspraken over maken. Zo kunnen ze bilateraal informatie uitwisselen via zogenaamde *Green Diffusions*. Door het toevoegen van een vonnis zou de notificatie mogelijk een bron kunnen zijn voor de VOG-screening.

Intermezzo – Andere soorten *Notices*

Naast een *Green Notice* zijn er nog acht andere *Notices*:

- Een *Red Notice* wordt door een rechtsbevoegdheid gebruikt zodat een persoon gezocht en gearresteerd kan worden, evenals dat het door een internationaal tribunaal wordt gebruikt om een persoon te vinden zodat hij of zij uitgeleverd kan worden;
- Met een *Blue Notice* wordt een persoon gelokaliseerd of geïdentificeerd vanwege een opsporingsonderzoek, of er wordt informatie over deze persoon verzameld;
- Met een *Yellow Notice* wordt een vermist persoon gelokaliseerd of het wordt gebruikt om een persoon te identificeren omdat hij of zij hiertoe zelf niet in staat is;
- Met een *Black Notice* wordt naar informatie gezocht over ongeïdentificeerde lichamen;
- Een *Orange Notice* waarschuwt over een evenement, persoon, object of proces omdat dit een gevaar vormt voor mensen of bezit;
- Met een *Purple Notice* wordt informatie gegeven over de modus operandi, objecten, apparaten of verstopplekken die worden gebruikt door criminelen;
- De *United Nations Security Council Special Notice* wordt gebruikt om de lidstaten van Interpol op de hoogte te brengen van het feit dat een persoon sancties opgelegd heeft gekregen van de Verenigde Naties;
- Gelijk aan de *Notices*, wordt een *Diffusion* met dezelfde doelen naar een andere lidstaat gestuurd. Het enige verschil is dat het land dat de informatie verstuurt zelf kan kiezen met welke landen het die informatie deelt (Interpol, 2020).

Een waarschuwingsbericht wordt doorgaans voor vijf jaar opgenomen in een database van Interpol, waardoor alle lidstaten hiervan op de hoogte gesteld worden (Dekker, 2019; *Aanhangsel Handelingen II, 1619,* 2020). Een *Green Notice* is *for information only* en voorkomt niet dat plegers van seksueel misbruik uitreizen (Dekker, 2019). Het is aan het ontvangende land of het op grond van de eigen wet- en regelgeving maatregelen treft ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten op hun grondgebied (*Kamerstukken II, 31015, nr. 162,* 2019; Dekker, 2019; Openbaar Ministerie, n.b.). Een opgelegde maatregel door het ontvangende land zou het ontzeggen van toegang tot het land kunnen zijn, bijvoorbeeld door geen visum te verstrekken. Hiermee zou een *Green Notice* feitelijk eveneens een inperking van de bewegingsvrijheid tot gevolg hebben. Of en welke maatregelen het ontvangende land treft, is echter aan het ontvangende land zelf en hier wordt geen

terugkoppeling over gegeven. Hierdoor is de *Green Notice* geen reisbeperkende maatregel in absolute zin (Dekker, 2019; Openbaar Ministerie, n.b.).

Interpol heeft in 2015 geïnventariseerd waarom de lidstaten niet of nauwelijks gebruikmaken van een *Green Notice*. De redenen blijken zeer divers van aard te zijn, zoals privacyaspecten en onvoldoende kennis bij de operationele diensten over het gebruik van de waarschuwingsberichten (*Kamerstukken II, 31015, nr. 130*, 2016). Dit is reden geweest voor Interpol om alle deelnemende landen te stimuleren over te gaan tot het effectief gebruik van het waarschuwingsmiddel. Dit heeft Interpol gedaan door voorlichting te geven over het gebruik ervan en de bijbehorende meerwaarde (Dekker, 2019).

Experts over de Green Notice

In theorie is het instrument *Green Notice* een goed waarschuwingssysteem, aldus de experts die kennis van zaken hebben rond dit onderwerp. Tot dusverre worden *Green Notices* beperkt ingezet voor preventieve doeleinden zoals de VOG-screening. Volgens een LO zijn er niet meer dan een handvol *Green Notices* afgegeven die betrekking hebben op Nederlanders. Dit komt door een aantal belemmerende factoren. Enkele van deze factoren zijn de inbreuk op de privacy en de vrijheidsbeperkende gevolgen die een *Green Notice* kan hebben. Daarnaast is het volgens een medewerker van het OM zo dat voor het afgeven van een *Green Notice* hetzelfde toetsingskader geldt als voor artikel 24 onder a van de Paspoortwet. Dat heeft tot gevolg dat ook voor het afgeven van een *Green Notice* vragen bestaan over wanneer de feiten en omstandigheden zwaar genoeg zijn voor het afgeven. In de gevallen dat er een *Green Notice* wordt afgegeven, geven de politie en het OM aan dat de *Green Notices* die door Nederland worden uitgevaardigd geen uitgebreide informatie bevatten. De reden hiervan is dat dergelijke waarschuwingsberichten beschikbaar zijn voor de 194 landen die lid zijn van Interpol. Tussen deze landen zijn er veel verschillen in de wet- en regelgeving. Wanneer een *Green Notice* dan bijvoorbeeld meldt dat een Nederlandse man een minderjarige jongen seksueel heeft misbruikt en van plan is om op korte termijn naar een islamitisch land te reizen, kan dat verregaande gevolgen hebben voor de Nederlandse man. Een genoemde oplossing is om in die gevallen gebruik te maken van een *Green Diffusion*, omdat hiermee kan worden gekozen welke landen op de hoogte worden gebracht. Een kanttekening die hierbij weer wordt geplaatst, is dat een preventieve maatregel zoals een *Green Notice* juist krachtig kan zijn omdat een persoon niet continue gevolgd kan worden.

Dat is voor een *Green Diffusion* wel nodig omdat kennis nodig is wanneer en waarheen een persoon gaat reizen, om vervolgens ook nog op tijd te acteren.

In het geval van een afgegeven *Green Notice* is volgens een politiefunctionaris een rol weggelegd voor de autoriteiten uit het land van waaruit de pleger van seksueel misbruik vertrekt. De autoriteiten moeten de betreffende persoon op de hoogte brengen van een afgegeven *Green Notice* zodat hij of zij de keuze kan maken al dan niet uit te reizen. De kans bestaat namelijk dat een persoon door het ontvangende land wordt geweigerd indien er een *Green Notice* is afgegeven. Ieder land mag namelijk op eigen wijze maatregelen nemen. Wanneer bekend is dat een individu waarvoor een *Green Notice* is afgegeven Nederland binnenkomt, is het bijvoorbeeld niet mogelijk om hem toegang te ontzeggen. Dit komt omdat er geen strafrechtelijke titel is. Dat is volgens een expert een lacune in de wetgeving; niet alleen in Nederland maar ook in veel andere landen. Daarnaast is het zo dat ontvangende landen in de praktijk *Green Notices* vaak niet opmerken, doordat zij de informatiesystemen waar de *Green Notices* instaan niet (kunnen) raadplegen. Zo werkt volgens een LO het instrument *Green Notice* niet in het continent Azië. De reden is dat een *Green Notice* in computersystemen staat en de benodigde infrastructuur in veel Aziatische landen niet beschikbaar is. Dit bemoeilijkt volgens experts wel de werking van de preventieve maatregel. Daarnaast brengen *Green Notices* enkel personen in beeld die reeds eerder veroordeeld zijn en daardoor bekend zijn bij de politie en justitie. Dit beperkt de *Green Notices* in de werkingssfeer.

Tussentijdse bevindingen

- De toepasbaarheid van het risicotaxatie-instrument Static-99R op de doelgroep van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is beperkt. De methode van de Static-99R leidt ertoe dat oudere plegers een lager recidiverisico krijgen dan zij volgens experts hebben. Daarnaast is niet altijd de benodigde informatie beschikbaar of is de kwaliteit van de informatie onvoldoende om tot een juiste inschatting van het recidiverisico te komen.
- Nederland ontvangt niet van alle EU-lidstaten informatieverzoeken via het *European Criminal Record System (ECRIS)*, onder andere ten behoeve van een VOG en het doel *"werken met kinderen"*. Hierdoor bestaat het risico dat in het Europese buitenland veroordeelde plegers van seksueel misbruik in een andere EU-lidstaat recidiveren. Daarnaast is informatie over het strafrechtelijk verleden

uit derde landen niet voorhanden in ECRIS. Gezamenlijk vermindert dit de preventieve functie van ECRIS. Overigens is het wel zo dat Nederland altijd gebruikmaakt van ECRIS bij VOG-aanvragen van Europeanen. In juni 2021 geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij de mogelijkheden verkend om onherroepelijke veroordelingen die zijn uitgesproken door strafrechters van buiten de EU te gebruiken bij de VOG-screening. Het gaat om informatie die ziet op het seksueel misbruik van minderjarigen door Nederlanders in het buitenland.

- Er wordt weinig gebruikgemaakt van *Green Notices* vanwege de mogelijke inbreuk op de privacy, de onvoldoende kennis bij operationele diensten in het buitenland over het gebruik van de waarschuwingsberichten en de mogelijke vrijheidsbeperkende gevolgen die het kunnen hebben. Volgens experts is er een zeer beperkt aantal *Green Notices* uitgevaardigd in relatie tot transnationaal seksueel kindermisbruik.

3.4 (Inter)nationale samenwerking ten aanzien van preventie, opsporing en vervolging

In 2013 geven de Nederlandse politie en justitie aan dat hun eigen informatiepositie ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik onvoldoende is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013). Drie jaar later stellen het ministerie van Veiligheid en Justitie[52], de politie, het OM en de KMar (2016) dat het voor Nederlanders eenvoudig is om in het buitenland over te gaan tot seksuele uitbuiting en seksueel geweld tegen kinderen. Hoewel instrumenten zoals ECRIS en *Green Notices* dan al bestaan, is de kans om opgespoord en vervolgd te worden niet groot doordat informatie over transnationaal seksueel kindermisbruik beperkt beschikbaar, geregistreerd en toegankelijk is. Dit bemoeilijkt niet alleen de uitvoering van empirisch onderzoek naar (de aanpak van) transnationaal seksueel kindermisbruik, maar ook de gerichte sturing op opsporingsresultaten en effecten van andere interventies (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Experts over de kleine kans op opsporing en vervolging vanwege omkoping

Volgens respondenten die werkzaam zijn bij het OM zijn slachtoffers en hun familieleden in arme bestemmingslanden voor transnationaal seksueel kindermisbruik zeer kwetsbaar voor omkoping. Naast dat de verdachte deze poging tot omkoping kan ondernemen, komt het ook voor dat familieleden en vrienden uit Nederland pogingen ondernemen om de verdachte terug naar Nederland te halen. In ruil voor geld wordt het slachtoffer en zijn of haar familie gevraagd de aangifte in te trekken of cruciale informatie voor het strafrechtelijke onderzoek niet te geven. Dit maakt het moeilijk om het onderzoek succesvol af te ronden en de pleger te veroordelen. Naast dat het slachtoffer en zijn of haar familie worden omgekocht, komt het ook voor dat de autoriteiten in het buitenland worden omgekocht. Hoe vaak dit precies gebeurt, is onbekend.

De kleine kans om in het buitenland opgespoord en vervolgd te worden, illustreert de noodzaak voor het verbeteren van de informatiepositie (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Er zijn verschillende initiatieven gestart die zowel de informatiepositie van de politie, KMar en justitie als de (inter)nationale samenwerking moeten bevorderen om te voorkomen dat potentiële en veroordeelde plegers van seksueel misbruik zich (nogmaals) schuldig maken aan transnationaal seksueel kindermisbruik.

3.4.1 Meldpunt Kindersekstoerisme en *Don't Look Away*

Meldingen van getuigen en slachtoffers kunnen belangrijk zijn in de opsporing en vervolging van plegers. Nederlandse burgers kunnen melding maken van (een vermoeden van) transnationaal seksueel kindermisbruik bij het Meldpunt Kindersekstoerisme. Dit meldpunt is in 2010 opgericht onder het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) om aan een meldbehoefte te voldoen (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013).[53] In 2014 zijn de mogelijkheden verkend om het meldpunt aan te laten sluiten bij *Don't Look Away* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; *Kamerstukken II, 31015, nr. 112,* 2015). Dit is een Europese campagne tegen transnationaal seksueel kindermisbruik die in 2010 is gestart door een samenwerking tussen de overheden van Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, ECPAT, de reisbranche en Interpol. In 2015 is het Meldpunt Kindersekstoerisme aangesloten bij *Don't Look Away* (*Kamerstukken II, 31015, nr. 112,* 2015). In 2020 is dit meldpunt van naam veranderd, namelijk in Meldpunt *Don't Look Away.*

Don't Look Away roept burgers op alert te zijn op transnationaal seksueel kindermisbruik en wanneer zij hiervan getuige zijn (al dan niet op anonieme basis) melding te maken bij het Meldpunt *Don't Look Away*. Het doel van *Don't Look Away* is zoveel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen over (potentiële) plegers en slachtoffers ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; *Kamerstukken II, 31015, nr. 112,* 2015; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Hiervoor is onder andere een bewustwordingscampagne gestart op luchthaven Schiphol (*Kamerstukken II, 31015, nr. 112,* 2015). De hierbij betrokken partijen zijn de politie, KMAR, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de reisbranche (TUI en ANVR), ngo's (ECPAT Nederland, Plan Nederland, Free a Girl en Terre des Hommes) en het EOKM (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). In 2019 is er 36 keer melding gedaan bij www.meldkindersekstoerisme.nl. Het merendeel van de meldingen gaat over vermoedens van seksueel kindermisbruik in het buitenland. Plaatsen waar seksuele uitbuiting van minderjarigen dan gesignaleerd wordt, zijn weeshuizen, hotels, bars, clubs, restaurants, het strand en op straat. De geschatte leeftijd van de mogelijke slachtoffers variëren van twee tot en met veertien jaar (*Kamerstukken II, 31015, nr. 201,* 2020).

Experts over de ervaringen met *Don't Look Away*

De doelstelling van *Don't Look Away* is het genereren van aandacht voor het thema seksueel misbruik van kinderen in het buitenland en het ontvangen van meer en kwalitatief betere meldingen bij het Meldpunt *Don't Look Away*. De respondenten benadrukken dat een melding voor de politie voldoende aanknopingspunten biedt voor een opsporingsonderzoek wanneer het contact tussen de meerderjarige en minderjarige intiem van aard is: *Het moet geen heksenjacht op mannen met kinderen worden. Er moeten redenen zijn om aan te nemen dat iets niet klopt. Een voorbeeld is een volwassen man die zijn hand op een lichaamsdeel van een minderjarige legt, wat niet als normaal wordt geduid.* Volgens de respondenten heeft de politie in 2020 in totaal twintig meldingen van transnationaal seksueel kindermisbruik gekregen, waarvan er tien afkomstig zijn uit het buitenland.[54] Het is onbekend of deze meldingen zijn gedaan door mensen in het buitenland of door Nederlanders in het buitenland. In hoeverre de meldingen tot arrestaties en veroordelingen hebben geleid, is onbekend gebleven tijdens de focusgroepen. De reden dat het aantal meldingen laag is, is omdat veel mensen niet zomaar iemand willen

beschuldigen zonder dat zij zeker weten dat hun vermoeden klopt, aldus een medeweker bij ECPAT. Er valt dan ook nog veel winst te behalen in de informatievoorziening naar burgers dat het maken van een melding anders is dan het doen van aangifte. De politie controleert een melding namelijk eerst, alvorens iemand verdachte wordt in een opsporingsonderzoek. Uit dat opsporingsonderzoek moeten vervolgens strafbare feiten naar voren komen, en daarna kan de verdachte pas opgepakt worden. De burgers informeren over dit proces moet ervoor zorgen dat de meldingsbereidheid toeneemt, aldus experts. Burgers willen vaak een terugkoppeling na een gedane melding over wat er met de melding is gebeurd. Dit is vanwege de wetgeving niet mogelijk. Om toch te laten zien dat het nuttig is om te melden, houdt ECPAT op basis van mediaberichten een lijst bij met veroordeelde Nederlanders.

Sinds 2018 heeft het EOKM het Meldpunt Kindersekstoerisme (sinds 2020 het Meldpunt *Don't Look Away*) overgedragen aan Defence for Children-ECPAT, omdat EOKM zich meer wilde richten op kerntaken.[55] Sinds de overdracht verzamelt Defence for Children-ECPAT de meldingen en wordt aan de hand van de aard van de meldingen beoordeeld of het geen *spammers* zijn. Na beoordeling worden de meldingen doorgestuurd naar de politie (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018).

Intermezzo – Project WATCH

Terre des Hommes heeft het programma WATCH Nederland ontwikkeld. Het doel hiervan is de commerciële seksuele uitbuiting van minderjarigen in Nederland te stoppen. Onderdeel van het programma WATCH Nederland is het Project *Working Actively Together for CHildren* (WATCH). Terre des Hommes leidt hierin – in samenwerking met de ngo Action Pour Les Enfants (APLE) – lokale detectives op om westerse en lokale plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in Indonesië, de Filipijnen, India en Nepal te schaduwen, bewijslast te verzamelen en de verzamelde informatie over te dragen aan de politie zodat deze plegers vervolgd kunnen worden. Jaarlijks onderzoekt APLE gemiddeld 150 tips, waarvan tientallen leiden tot arrestaties en een aantal tot veroordelingen. Er wordt niet expliciet genoemd of deze tips betrekking hebben op Nederlanders, of dat het tips zijn betreffende mensen van een andere nationaliteit.[56]

Indien de aard van de melding aanknopingspunten biedt voor een opsporingsonderzoek, wordt de melding overgedragen aan het Team Bestrijding Kinderporno en Kindersekstoerisme (TBKK) van de Nationale Politie (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018). De TBKK voert een soortgelijk onderzoek uit. Wanneer opnieuw de conclusie is dat er voldoende aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek en de verdachte is in een ander land nog niet vervolgd, wordt een opsporingsonderzoek gestart. In het geval de pleger al wel wordt vervolgd in een ander land, kan de informatie die daaruit voortkomt ertoe leiden dat de Nederlandse politie een opsporingsonderzoek start[57] (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Experts over het TBKK

In 2012 is het TBKK in het leven geroepen, naar aanleiding van de zaak Robert M. en omdat er een grote hoeveelheid zaken betreffende beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen op de plank lag. Dat jaar zijn er 150 fte's vrijgemaakt, die zijn verdeeld over de elf eenheden van de Nationale Politie. Volgens politiefunctionarissen is er in 2021 – ten opzichte van 2012 – te weinig capaciteit. Het aantal vrijgemaakte fte's in 2021 is namelijk nog hetzelfde, terwijl het aantal meldingen is toegenomen. In 2012 zijn er ongeveer 3.000 meldingen binnengekomen, en dit aantal is gestegen naar meer dan 30.000 meldingen in 2019 (dit betreft overigens wel met name meldingen over beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen). Het gevolg hiervan is dat het TBKK geen opvolging kan geven aan alle onderzoekswaardige meldingen. Dat vraagt om prioritering en daarbij is transnationaal seksueel kindermisbruik een thema dat door de politie lager wordt geprioriteerd dan meldingen over beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen, aldus politiefunctionarissen. Als verklaring wordt gegeven dat transnationaal seksueel kindermisbruik vooralsnog een ''ver van mijn bed show'' is. Wanneer er wel opvolging wordt gegeven aan een melding, gaat de politie eerst de identiteit van de Nederlander na. Wanneer de Nederlander een bekende is en voorkomt in de politieregistraties, start de politie een globaal onderzoek. Komt daar niets uit voort, betekent dat dat de politie in het buitenland de Nederlander moet gaan opsporen. Daarvoor moet vaak samengewerkt worden met autoriteiten in het buitenland. Een dergelijk internationaal traject vergt veel tijd en het is niet altijd duidelijk of het tot een gewenst positief eindresultaat leidt. Dit heeft zijn weerslag op de kwaliteit van de samenwerking en het maakt dat het moeilijk is om van een melding tot een verdachte en verdenking te komen.

3.4.2 *Stop it Now!*

De hulplijn *Stop it Now!* is onderdeel van EOKM. Het betreft een initiatief dat in 2017 is gestart. *Stop it Now!* wil seksueel kindermisbruik voorkomen door de stap naar gepaste hulp te verkleinen via een anonieme, vertrouwelijke en gratis telefonische hulplijn. Het is bedoeld voor mensen die dreigen een grens over te gaan of dat al zijn gegaan ten aanzien van minderjarigen. Het is dus niet specifiek opgericht voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Ook naasten van de mensen (partners, ouders, familie, vrienden, collega's et cetera) en professionals (leraren, opvoeders, huisartsen et cetera) kunnen hier terecht om hun zorgen over hen te uiten. De medewerkers aan de telefoonlijn zijn hulpverleners met expertise in het bespreken van seksualiteit (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).[58] Zij hebben directe lijnen met De Waag en kunnen in samenspraak met hen cliënten doorzetten om te kijken naar behandelmogelijkheden.

Uit onderzoek van *Stop it Now!* blijkt dat in de periode van maart 2012 tot juni 2016 de grootste groep mensen die contact heeft opgenomen met de hulplijn, potentiële plegers zijn (44 procent). Zij hebben geen seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoond, maar door hun gevoelens en/of de situatie waarin zij zich bevinden, is het risico hierop in de toekomst wel aanwezig. Tien procent van de mensen die contact heeft opgenomen, zijn mensen die wel seksueel grensoverschrijdend gedrag hebben vertoond met betrekking tot minderjarigen. Het betreft mensen die zowel wel als niet in aanraking zijn gekomen met politie en justitie naar aanleiding van deze gedragingen. De overige mensen die hulp hebben ingeroepen van *Stop it Now!* zijn downloaders (37 procent) en potentiele downloaders (8 procent) van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen (EOKM, 2016). *Stop it Now!* wordt sinds 2018 gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (*Kamerstukken II, 31015, nr. 175*, 2019).

Experts over *Stop it Now!*

Het helpt wanneer mensen kunnen praten over hun behoefte om naar het buitenland te reizen en daar in contact te komen met minderjarigen, want daarmee kan worden voorkomen dat iemand een dubbelleven leidt. Dit verkleint de kans op het daadwerkelijk uitreizen. Het erover praten zou meer resultaat opleveren dan bijvoorbeeld iemand op een zwarte lijst zetten. Verwant aan de werkwijze van *Stop it Now!*, oppert een expert om als preventieve maatregel meer in te zetten op het gebruik van internetfora voor met name de preferentiële plegers. Bij internetfora valt

te denken aan www.pedofilie.nl, waar het mogelijk is om met lotgenoten te praten. Deze lotgenoten zijn tegen grensoverschrijdend gedrag, maar accepteren wel de seksuele voorkeur voor minderjarigen. Via een dergelijk forum kan actie gevoerd worden om uitreizen en het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik zoveel mogelijk te voorkomen door de aan te richten schade onder de aandacht te brengen en de pakkans bekend te maken. Het tegengeluid is dat experts zich afvragen of preferentiële plegers wel gevoelig zijn voor informatie over bijvoorbeeld de aan te richten schade en pakkans.

3.4.3 Controles op luchthavens

De douane en de Koninklijke Marechaussee (KMar) richten zich bij grenscontroles, grensbewakings- en opsporingstaken op de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Ze zoeken bijvoorbeeld naar beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2013; Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

Intermezzo – Maken van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen en plegen van ontucht in Thailand en op de Filipijnen

Op 31 mei 2017 wordt een dan 77-jarige man aangehouden op de luchthaven Schiphol, nadat bij een controle op zijn datagegevensdragers kinder- en dierenpornografisch beeldmateriaal is aangetroffen. Uit nader onderzoek blijkt dat er in totaal 1.429 afbeeldingen en 39 films/video's op de gegevensdragers staan die als kinderpornografisch aangemerkt kunnen worden, evenals 701 foto's en 78 films/video's die dierenpornografisch zijn. Gedurende dit onderzoek komen verdachte aanwijzingen naar voren, onder andere middels beeldmateriaal, duidend op seksueel misbruik van vier minderjarige meisjes in Thailand en op de Filipijnen. Via rechtshulpverzoeken aan Thailand en de Filipijnen is onderzoek gedaan naar de identiteit en verblijfplaats van de minderjarigen. Uiteindelijk zijn de vier meisjes gehoord. Het blijkt dat ze allen naakt zijn gefotografeerd door de verdachte. Daarnaast hebben twee meisjes ook seks gehad met de verdachte, terwijl de andere twee zijn betast door de verdachte. Daarvoor heeft de verdachte hen telkens geld gegeven. Uit de verklaringen van drie van de vier minderjarige meisjes is een patroon te herleiden, namelijk dat de verdachte een meisje aanspreekt om hem te helpen huisvesting te vinden of om

samen wat te eten. Nadat er kennis is gemaakt worden de meisjes bij verdachte thuis uitgenodigd, daar worden naaktfoto's gemaakt van hen. Tevens wordt de meisjes gevraagd terug te komen met meer jonge meisjes. De meisjes worden over de streep getrokken doordat verdachte hen geld in het vooruitzicht stelt of andere beloften doet. Daarna worden hun lichamen betast, gelikt en/of gepenetreerd. De rechtbank weegt ten aanzien van de strafoplegging mee dat de verdachte zich bewust was van het feit dat bij de meisjes sprake was van grote armoede en deplorabele levensomstandigheden. Mede vanwege het feit dat de verdachte al een ruim strafblad heeft op het gebied van zedendelicten, veroordeelt de rechtbank hem tot een gevangenisstraf van vier jaar waarvan twee voorwaardelijk met een proeftijd van tien jaar. De bijzondere voorwaarden zijn dat de verdachte zich gedurende de proeftijd meldt bij de reclassering op de door de reclassering te bepalen tijdstippen, zo frequent en zo lang deze instelling dat nodig acht. Ook mag de verdachte op geen enkele manier contact opnemen of onderhouden met de vier slachtoffers. Daarnaast dient hij in een door de reclassering goedgekeurde huisvesting te verblijven. Wanneer hij hier niet over beschikt, moet hij in een nader te bepalen instelling voor beschermd wonen of maatschappelijke opvang wonen. Het verblijf duurt de gehele proeftijd. Hij mag verder geen enkel contact zoeken met minderjarigen, hij moet zich onthouden van iedere vorm van gedrag dat is gericht op een digitale omgeving waarin kinderpornografisch materiaal kan worden verkregen of bekeken, dan wel waarin over seksuele handelingen met minderjarigen wordt gecommuniceerd. Hij moet ook meewerken aan de controles die de reclassering uitvoert op computers en andere digitale gegevensdragers, hij moet meewerken aan het verkrijgen en behouden van dagbesteding en aan het opbouwen van een sociaal netwerk. Hij mag tot slot ook niet zonder toestemming door de reclassering en/of het Openbaar Ministerie de landsgrenzen van Nederland overschrijden.[59]

Ook verstrekken luchtvaartmaatschappijen de incheck- en boardinggegevens (API/PNR-gegevens) aan de KMar. Dit doen zij om een tweetal redenen: het verbeteren van de grenscontrole en het tegengaan van illegale immigratie. In samenwerking met het OM, de politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie verkent de KMar in 2016 of en hoe deze reizigersinformatie gebruikt kan worden voor rechtshandhaving, zoals voor het bestrijden van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen in het buitenland (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

De specifieke uitkomsten van de verkenning zijn niet bekend. Hetgeen wel bekend is, is dat vanaf juni 2019 de gegevens van iedereen die met het vlieg-

tuig reist door een speciale, nieuwe eenheid van de KMar worden opgeslagen: de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). Of dit een ontwikkeling is naar aanleiding van de resultaten van de verkenning, is onbekend gebleven. De Pi-NL wordt verantwoordelijk voor het bewaren van de passagiersinformatie van luchtvaartmaatschappijen. Het doel van de Pi-NL is om meer zicht te krijgen op reisbewegingen. Die informatie mag uitsluitend worden gebruikt om terreuraanslagen en zware criminaliteit te voorkomen, waaronder seksuele uitbuiting van minderjarigen en in het bezit zijn van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen. De gegevens mogen ook gebruikt worden voor de vervolging van plegers van dergelijke misdrijven. Tot juni 2019 waren luchtvaartmaatschappijen niet verplicht om reisinformatie te delen. De gegevens worden een half jaar op naam bewaard, en de vierenhalf jaar daarna op geanonimiseerde wijze. Het bevat onder meer informatie over reserveringen en eerder gevolgde routes, bagage en betaal- en contactgegevens. Er mogen geen gegevens over de godsdienst of etnische afkomst van een individu worden verwerkt en de uitwisseling van de bestanden met andere landen is aan strenge regels gebonden. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt hier toezicht op.[60] In het eerste jaar heeft de Pi-NL de gegevens van ruim 3.000 personen doorgegeven aan bevoegde instanties zoals de politie en de KMar, omdat deze voorkwamen op een internationale signaleringslijst. Omdat het in veel gevallen lopende onderzoeken betreft, kunnen de redenen waarom de gegevens zijn doorgegeven niet verder worden gespecifieerd.[61]

Om de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik door de douane en de KMar nog effectiever en efficiënter in te richten, zijn in 2016 door middel van een samenwerking tussen de politie, KMar en Interpol onder andere de volgende acties uitgevoerd: 1) het ontwikkelen van een KST-briefingspakket voor grensbewakingspersoneel, 2) in de opleidingen voor grensbewakingspersoneel aandacht besteden aan transnationaal seksueel kindermisbruik, en 3) inventariseren wat de mogelijkheden zijn om een koppeling te maken tussen de grensbewakingssystemen en de Interpol database *Travel Documents Associated With Notices* (TDAWN). Het betreft een database waarin zowel gesignaleerde reisdocumenten als *notices* zijn opgenomen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Of deze drie acties zijn uitgevoerd en wat de werking hiervan is geweest op de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik, is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

3.4.4 Het verbeteren van de informatie- en intelligencepositie

In 2014 is door de Nederlandse ambassade in Manila het informatieuitwisselingsplatform "Manila Dialogue" opgericht. Hiermee staan nationale en inter-

nationale partners structureel met elkaar in contact over ontwikkelingen en gesignaleerde risico's op het gebied van mensenhandel, waaronder de seksuele uitbuiting van kinderen. Begin 2016 zijn onder dit platform werkgroepen opgericht die specifiek aandacht geven aan de meest kwetsbare groepen, waaronder kinderen. Hiertoe is in november 2016 op initiatief van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Buitenlandse zaken bijvoorbeeld een expertbijeenkomst georganiseerd over seksuele uitbuiting van kinderen. Hieraan namen het OM, de politie, betrokken mensenrechten ngo's en ambassades in de regio Zuidoost-Azië deel. Het had als doel om de samenwerking en informatiedeling in de strijd tegen seksuele uitbuiting van kinderen te verbeteren (*Aanhangsel Handelingen II, 947,* 2017). Een vergelijkbaar initiatief is de "Azië Carrousel". Het doel hiervan is het vergroten van kennis en contacten tussen Nederland en landen in Azië en Oceanië. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkt hierin samen met uiteenlopende partners, zoals universiteiten, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, media en overheidsinstanties. Daarnaast doen ook Aziatische ambassades in Den Haag en Nederlandse ambassades en consulaten-generaal in Azië en Oceanië mee. De thema's die voorbijkomen, zijn divers. Het thema transnationaal seksueel kindermisbruik is er één van.[62]

Het ministerie van Veiligheid en Justitie, de politie, het OM en de KMar benadrukken in 2016 dat het noodzakelijk is om te blijven investeren in de informatie- en intelligencepositie van de politie en de KMar in samenwerking met autoriteiten en organisaties zoals het ministerie van Veiligheid en Justitie, ministerie van Buitenlandse Zaken, ministerie van Defensie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en ngo's (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Hiervoor worden vijf actiepunten benoemd:

1. Om zicht te krijgen op het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik – zoals de Nederlandse reizigersstromen en bestemmingslanden – moet gestructureerd en doorgaand gebruikgemaakt worden van data die voorhanden zijn op het internet (*big data*). Hiervoor heeft de politie in samenwerking met partijen zoals Web-IQ, het OM, Interpol en buitenlandse rechtshandhavingsinstanties een KST-internetzoektool ontwikkeld om beter inzicht te krijgen in de – deels veranderende – locaties van transnationaal seksueel kindermisbruik (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

Experts over de meerwaarde van *big data*

Volgens respondenten zijn veel data beschikbaar die tot nu toe niet worden gebruikt, maar wel kunnen bijdragen aan de voorspelling of een persoon transnationaal seksueel misbruik gaat plegen. Hiervoor zou een big-data-analysesysteem tot stand moeten komen waarin via een publiek-private samenwerking alle beschikbare informatie komt te staan die nodig is voor een accurate voorspelling. De benodigde partijen binnen deze publiek-private samenwerking zijn enerzijds publieke autoriteiten zoals de politie en het OM, anderzijds private partijen zoals ngo's, dienstverleners en banken. Op deze manier kunnen onder andere geldstromen in kaart worden gebracht. Wanneer bijvoorbeeld herhaaldelijk een bedrag onder de 100 euro wordt verstuurd naar een bepaald land en na een bepaalde periode tevens een vliegticket wordt geboekt naar datzelfde land, kan dat een belangrijk signaal zijn. Het tegengeluid is dat de plegers ook leren hoe zij onder de radar kunnen blijven. Zo maken steeds meer plegers gebruik van *crypto wallets* waar zij cryptocurrency in opslaan. Dit maakt het ingewikkelder om geldstromen te achterhalen.

2. De politie en het OM willen een eenduidig registratiesysteem realiseren met daarin zowel de verdenkingen als de zaken waarin daadwerkelijk kindermisbruik is vastgesteld. Dit ondersteunt de operationele werkzaamheden en zorgt ervoor dat beleidstechnische beslissingen beter genomen kunnen worden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). De cruciale voorwaarde is dat de personen die de verdenkingen en zaken moeten selecteren transnationaal seksueel kindermisbruik herkennen (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). De geraadpleegde experts konden niets vertellen over dit registratiesysteem c.q. waren niet bekend met dit voornemen.
3. Om de samenwerking met buitenlandse autoriteiten en organisaties te bevorderen, is in juni 2016 een wetsvoorstel ingediend dat beoogt dat het verdragsvereiste voor rechtshulpverlening nagenoeg wordt afgeschaft (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016; *Kamerstukken II, 34493, nr. 1*, 2016). De reden hiervoor is dat de regeling van het verlenen van medewerking aan de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van strafbare feiten door buitenlandse autoriteiten qua structuur en inhoud niet helder is. De regeling is in de kern grotendeels gebaseerd op het Europees rechtshulpverdrag van 1959 en de structuur is nog geënt op de situatie toentertijd waarin de rechter-commissaris het voortouw had bij uitvoe-

ring van rechtshulpverzoeken. Verder zijn bepalingen over toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ingepast, die weinig inzichtelijk zijn. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Meer fundamenteel van aard is de vraag of de regeling voldoende de ontwikkelingen reflecteert die het afgelopen decennium hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden op het vlak van internationale rechtshulp. Met de nieuwe wet wordt de regeling voor opsporingshulp met landen buiten de Europese Unie vereenvoudigd, verbeterd en voorzien van waarborgen voor een evenwichtige uitvoering (*Kamerstukken II, 34493, nr. 3,* 2016). Ook wordt de bestaande regeling van overdracht en overname van strafvervolging en de daarbij horende EU-instrumenten opgenomen in het nieuwe vijfde boek Sv. De voorgestelde regeling schrapt de verlofprocedure en verruimt de mogelijkheden tot videoverhoor en het loslaten van het Verdragsvereiste voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen (*Kamerstukken II, 34493, nr. 3,* 2016). Het wetsvoorstel is in 2017 aangenomen door zowel de Tweede Kamer als Eerste Kamer.[63] Naast een te verbeteren internationale samenwerking met buitenlandse autoriteiten, is een goede internationale samenwerking met buitenlandse organisaties ook van groot belang in het opsporen en vervolgen van plegers. Buitenlandse organisaties die door de Nederlandse politie en justitie als belangrijke partners worden gezien, zijn ngo's. De ngo's in bestemmingslanden werken voor en met de lokale bevolking, waardoor zij kennis hebben van de lokale context en mogelijk informatie kunnen verkrijgen over (potentiële) plegers van kindermisbruik. Daarnaast hebben ngo's een groot internationaal netwerk. Hiermee kunnen ngo's bijdragen aan een effectiever opsporingsonderzoek. Om de onderlinge samenwerking tussen de autoriteiten en ngo's te intensiveren is het belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van informatiedeling en communicatie over de opvolging die aan meldingen wordt gegeven (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

Experts over de samenwerking met ngo's

Volgens experts die werkzaam zijn bij ngo's kunnen ngo's van meerwaarde zijn in de samenwerking met de politie door verdachte situaties aan te dragen en preventieve maatregelen te nemen. De politie start een opsporingsonderzoek nadat een persoon ervan wordt verdacht strafbare feiten te hebben gepleegd. Daarnaast is opsporing de taak van de politie en heeft de politie geen capaciteit beschikbaar voor preventieve maatregelen. Dit is ook niet de primaire taak van de politie. Daarnaast beschikken ngo's over concrete informatie over Nederlandse plegers, waar de politie gebruik van kan maken tijdens opsporingsonderzoeken wanneer ngo's deze signaleringen doorgeven. Volgens politiefunctionarissen is een samenwerking met ngo's minder makkelijk. Waar ngo's informatie kunnen geven aan de politie, is het de politie niet toegestaan operationele informatie met ngo's te delen omdat de politie zich moet houden aan wettelijke voorschriften. Daardoor weten ngo's vaak ook niet wat er met hun informatie is gedaan. Dit leidt tot ergernis en komt het voor dat ngo's zelf opsporingsactiviteiten gaan ontplooien. Zo doen verschillende ngo's zich bijvoorbeeld op het dark web voor als iemand die op zoek is naar seksuele activiteiten met een minderjarige. Dit kan volgens een politiefunctionaris leiden tot uitlokking, waardoor de ngo zelf strafbare feiten pleegt. Dit speelde bijvoorbeeld ook bij het initiatief van de ngo Terre des Hommes omtrent Sweetie (zie paragraaf 3.5). De informatie die voortkomt uit dergelijke strafbare opsporingsactiviteiten kan niet gebruikt worden in een strafrechtelijk onderzoek door de politie. Om de samenwerking tussen de politie en ngo's te verbeteren, is het volgens politiefunctionarissen belangrijk dat de politie ngo's meer meeneemt in de mogelijkheden binnen de bestaande kaders van de wet- en regelgeving. Met andere woorden moet er meer worden gedaan aan verwachtingenmanagement, zo vinden verschillende experts. Wel is het daarbij belangrijk dat er enkel wordt samengewerkt met ngo's die afspraken hebben gemaakt met lokale autoriteiten, en niet met ngo's die werkzaam zijn in een bestemmingsland zonder goedkeuring of instemming van de lokale autoriteiten.

4. Om de politiecapaciteit op operationeel, tactisch en strategisch niveau gerichter in te zetten, wordt een kerngroep geformeerd die verkent of, en zo ja op welke wijze, structureel informatie over transnationaal seksueel kindermisbruik kan worden vergaard en geanalyseerd. Hierdoor kunnen betrokkenen namelijk geadviseerd worden over het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik, het aandeel Nederlanders daarin en de aanpakmogelijkheden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar

Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Het is de geraadpleegde experts vijf jaar later onbekend of deze kerngroep er is gekomen.

3.4.5 Inzet van een Liaison Officer en Flexibel Inzetbare Liaison Officer

De Nederlandse politie en de KMar hebben een gezamenlijk internationaal netwerk bestaande uit Liaison Officers (LO's) om ernstige vormen van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme te voorkomen en te bestrijden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Zij worden in landen ingezet waar extra begeleiding voor operationele samenwerking nodig is. Wanneer de samenwerking goed loopt en/of gebruik kan worden gemaakt van Europol, is er geen vaste LO gestationeerd (Princen, Geuijen & Schiffelers, 2016).

De primaire taak van de LO's is samenwerking en bemiddeling bij de uitvoering van Nederlandse politionele en justitiële rechtshulpverzoeken ten behoeve van Nederlandse opsporingsonderzoeken. Gestationeerd bij de ambassade of het consulaat onderhoudt de LO het contact met de buitenlandse autoriteiten. Zij wisselen informatie uit en bieden actief hulp bij het opsporen van onder meer Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik (*Kamerstukken II, 31015, nr. 91,* 2013; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016; Princen, Geuijen & Schiffelers, 2016; Politie & Openbaar Ministerie, 2020).[64] In toenemende mate richten de werkzaamheden van de LO's zich ook op het voeren van de operationele regie op internationale samenwerking. Deze internationale samenwerking richt zich bijvoorbeeld op criminele fenomenen, zoals transnationaal seksueel kindermisbruik. De LO's die op de hoogte zijn van het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik, de aanpakmogelijkheden en relevante lokale partijen kunnen dan waar nodig in hun toebedeelde werkgebied aanspreekpunt zijn voor partijen die kennis dragen van (mogelijk) transnationaal seksueel kindermisbruik (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Daarnaast investeren LO's in *capacity building* door politieambtenaren in het buitenland op te leiden in het zelfstandig onderzoek doen naar transnationaal seksueel kindermisbruik (Politie & Openbaar Ministerie, 2020).

Experts over de inzet van LO's in de diverse landen

Volgens een expert is één van de eerste LO's die zich heeft ingezet tegen transnationaal seksueel kindermisbruik, in 2014 in Brazilië gestationeerd vanwege het Wereld Kampioenschap voetbal en het risico dat mannen daar minderjarigen zouden misbruiken. Thailand en de Filipijnen bleken ook een hotspot te zijn, waardoor daar toentertijd thematische LO's gestationeerd zijn. Naast de Nederlandse politie en justitie hebben ook internationale opsporingsinstanties en ngo's geïnvesteerd in deze gebieden. Dit heeft geleid tot een waterbedeffect. Plegers zijn naar voren gekomen in andere landen. Dat is reden tot heroverweging geweest in 2016, met als gevolg dat LO's zijn ingezet in meerdere landen in Zuidoost-Azië. Vanuit die gebieden komen dan logischerwijs ook meer meldingen naar voren. Sinds 2018 zijn er geen thematische LO's meer, maar zijn de LO's in Thailand en de Filipijnen reguliere LO's die belast zijn met alle LO-taken. Sommige LO's hebben in hun accreditatiegebied wel veel te maken met zaken omtrent transnationaal seksueel kindermisbruik, omdat dit fenomeen zich duidelijk voordoet in deze twee landen en verder in de regio. Gelet op de focusaanpak in Zuidoost-Azië zijn deze twee LO-posten uitermate belangrijk voor de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. In 2021 bestaat het LO-netwerk uit politie LO's van Nederland en België en van de KMar. Er wordt gebruikgemaakt van elkaars LO's en zijn hierdoor ook grotendeels werelddekkend.

De aanwezigheid van een LO zorgt ervoor dat de lokale bevolking op jaarbasis enkele tientallen meldingen maakt bij de politie. Deze meldingen leiden volgens enkele gesproken experts tot een aantal succesvolle opsporingsonderzoeken en vervolgingen. Daarin zijn LO's een cruciale spil in het mogelijk maken van samenwerking met de lokale autoriteiten als er een Nederlands strafrechtelijk onderzoek moet plaatsvinden via rechtshulp. De discrepantie tussen het hogere aantal meldingen en het aantal succesvolle opsporingsonderzoeken komt doordat de meldingen vaak te weinig informatie bevatten, waardoor er niet verder op wordt ingezet of het erg veel tijd kost om een zaak af te ronden. Daarnaast gaat het niet in iedere melding over een Nederlander en vindt het vervolg op een melding niet altijd in Nederland plaats.

Naast de LO's bestaan FILO's (Flexibel Inzetbare Liaison Officer) die transnationaal seksueel kindermisbruik in hun portefeuille hebben. FILO's zijn een deel van de tijd in het buitenland en werken de rest van de tijd vanuit Nederland (Princen, Geuijen & Schiffelers, 2016). Door deze tijdsverdeling hebben zij voldoende kennis van de (Nederlandse) opsporingspraktijk en zijn ze voldoende ingebed in de

buitenlandse lokale context en netwerken om signalen te kunnen omzetten in opsporingsinitiatieven (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Zij zijn op operationeel niveau bij gezamenlijke opsporingstrajecten de verbindende schakel tussen de TBKK in Nederland en de buitenlandse politieautoriteiten in de aan hun toebedeelde regio. Ze worden ingezet voor een soepeler en meer voortvarende internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016; *Aanhangsel Handelingen, 3879,* 2020). Het lokale netwerk van de FILO's heeft meerdere malen geleid tot het identificeren en ontzetten van slachtoffers. Verder maken zowel Nederlandse onderzoeksteams als buitenlandse politie partners en (lokale) ngo's gebruik van de specifieke kennis en ervaring van de FILO's. Dit heeft praktisch gezien geleid tot een soepeler en meer voortvarende internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik (*Kamerstukken II, 31015, nr. 175*, 2019).

Experts over inzet van een FILO transnationaal seksueel kindermisbruik

Volgens een expert van de politie heeft de Internationale Fenomeenstrategie beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen/transnationaal seksueel kindermisbruik 2021-2025 voor de twee sporen van Integrale bestrijding en Opsporing en vervolging een aantal strategische doelstellingen vastgesteld. Hieronder valt het versterken van de informatiepositie, het voortzetten van de focusaanpak in de regio Azië en het verkennen van (opkomende) bronlanden van transnationaal seksueel kindermisbruik (regio Afrika en Oost-Europa), en het versterken van de publiek-private samenwerking. Het gaat om het aangaan, onderhouden en uitbouwen van (nieuwe) samenwerkingsallianties met zowel lokale autoriteiten als met ngo's en publiek-private partijen. Daartoe is in december 2019 een strategische FILO transnationaal seksueel kindermisbruik aangesteld voor de tijdelijke duur van vier jaar. Deze strategische FILO is werkzaam vanuit Nederland en mondiaal inzetbaar op het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze functie is in het leven geroepen in het kader van de bevordering van de mondiale proactieve en reactieve bestrijding van seksueel kindermisbruik.

Tussentijdse bevindingen

- Informatie over transnationaal seksueel kindermisbruik is beperkt voorhanden.
- De campagne *Don't Look Away* en het initiatief *Stop it Now!* worden door experts als waardevol ervaren vanwege de preventieve functie.
- De aanwezigheid van Liaison Officers (LO's) en Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's) leidt op jaarbasis tot enkele tientallen meldingen, waarvan een deel uitmondt in opsporingsonderzoeken naar en vervolgingen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.
- Ngo's kunnen een belangrijke signaleringsfunctie hebben. Experts constateren dat het wel belangrijk is dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de mogelijkheden en onmogelijkheden van informatiedeling en communicatie over de opvolging die aan meldingen wordt gegeven.

3.5 Maatregelen met betrekking tot de online omgeving

Een kritische kanttekening in de huidige aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik is het zeer beperkte aantal maatregelen dat zich richt op seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van minderjarigen in een online omgeving, terwijl er wordt verondersteld dat dit een opstap kan zijn naar daadwerkelijk *hands-on* misbruik. Al in 2013 is ten aanzien van dit online fenomeen een waarschuwing uitgegaan, namelijk dat de komst van het internet en het toenemend gebruik van de daarmee geboden open communicatiemogelijkheden hebben geleid tot nieuwe verschijningsvormen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen (*Kamerstukken II, 33580, nr. 3,* 2013) waaraan facilitators van seksueel kindermisbruik en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen geld verdienen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016).

Experts over de behoefte aan maatregelen voor in een online omgeving

Experts geven aan dat er – mede vanwege de coronacrisis waardoor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik niet of moeilijk naar het buitenland kunnen reizen – behoefte is aan maatregelen die van toepassing zijn op de online omgeving waarin minderjarigen seksueel worden uitgebuit en misbruikt. Het inzetten van rechercheurs die zich begeven op chatsites en het dark web waar het contact wordt gelegd tussen de (potentiële) pleger en minderjarige, is door een expert genoemd als voorbeeld van een maatregel.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende maatregelen doorgevoerd die in relatie staan tot deze relatief nieuwe online omgeving. Hieronder worden drie voorbeelden gegeven.

Virtual Global Taskforce (VGT)

In 2003 is de VGT opgericht. Het betreft een internationaal samenwerkingsverband van landen, opsporingsorganisaties (waaronder Interpol en Europol), ngo's en bedrijven. Sinds 2013 is ook de Nederlandse politie een deelnemende partij. De VGT komt periodiek bij elkaar om informatie uit te wisselen over op te starten, lopende en afgeronde acties en ontwikkelingen ter versterking van de bestrijding van online seksueel kindermisbruik (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). In 2015 stond de aanpak van 'verspreiding van KP-materiaal via online peer-to-peer netwerken' op de agenda van het VGT-netwerk. Voor 2017 zal iedere lidstaat van de VGT een gerichte internationale aanpak van dit fenomeen definiëren (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016; *Kamerstukken II, 31015, nr. 120*, 2016). In 2019 heeft het VGT ontwikkelingen in kaart gebracht ten aanzien van online seksueel kindermisbruik. Zo wordt er onder andere steeds meer waarde gehecht aan de privacy van individuen, ook in een online omgeving. Dit is problematisch omdat plegers van online seksueel kindermisbruik hierdoor hun identiteit vaker en beter verborgen kunnen houden. Daarnaast is het internet voor steeds meer mensen toegankelijk geworden, doordat het gebruik goedkoper is geworden en het op meerdere apparaten zoals telefoons, laptops en computers gebruikt kan worden. Ook minderjarigen zijn steeds vaker actief op het internet, terwijl de ouders vaak niet voldoende toezicht houden op het gebruik van het internet door de minderjarige. Het gevolg van het groeiende aantal elektronische apparaten en de toegenomen toegankelijkheid tot het internet, is dat er meer beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik wordt geproduceerd en geconsumeerd. Tot slot heeft het internet ervoor gezorgd dat plegers in hun zoektocht naar minderjarigen niet meer gebonden zijn aan minderjarigen die zich in hun geografische omgeving bevinden. Ook minderjarigen uit andere landen zijn potentiële doelwitten geworden. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat online seksueel kindermisbruik een probleem voor de hele wereld is geworden. Hoewel samenwerking tussen landen toeneemt, zijn er nog steeds barrières om deze ontwikkelingen effectief aan te pakken (Virtual Global Taskforce, 2019).

European Financial Coalition (EFC)

De lidstaten van de Europese Unie hebben vanaf 2013 tot en met 2016 de krachten gebundeld om financiële transacties te onderzoeken. Het EFC-netwerk bestond uit politiediensten, ngo's, financiële partners zoals banken, internet technologie partners en sociale media partners. Het project heeft geresulteerd in beleidsmaatregelen, aanbevelingen voor betrokken private partijen, een gezamenlijk ontwikkelde en geleverde training en een aantal awarenessevenementen. Daarna is het project opgegaan in een programma van onbepaalde duur waarin de gezamenlijke activiteiten van voornoemde partijen worden voortgezet. Het doel is om misbruik van legitieme diensten voor de commerciële seksuele exploitatie van kinderen via het internet te minimaliseren (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). In 2015 heeft Europol onderzoek verricht naar dit fenomeen en de conclusie is dat vanuit Nederland relatief veel websites gehost worden waarop kindermisbruik materiaal mogelijk wordt aangeboden (Europol, 2015). De voormalig minister van Justitie en Veiligheid Van der Steur zegt hierover: *Het is evenwel verklaarbaar dat er relatief veel internetsites door in Nederland gevestigde bedrijven worden gehost. Nederland heeft een uitstekende digitale infrastructuur en dienstverlening. Deze infrastructuur en dienstverlening leveren veel bedrijvigheid op, bijvoorbeeld in de vorm van (ook buitenlandse) ondernemers die ervoor kiezen om hun websites via Nederlandse hostingproviders op het internet te plaatsen. De hosting van websites met een (kinder)pornografische inhoud is daarop helaas geen uitzondering. Ik wijs er wel op dat, hoewel de hosting van dergelijke websites via Nederlandse servers kan geschieden, het daadwerkelijke aanbod (evenals de vraag) grotendeels uit het buitenland komt.* (*Kamerstukken II, 31015, nr. 120*, 2016) Verder wordt in het rapport van Europol (2015) een toename gesignaleerd op het thema livestreaming tegen betaling. Daarbij wordt vanuit westerse landen via chatsites contact gelegd met organisaties of personen die online kindermisbruik tegen betaling aanbieden. Het onderwerp maakt inmiddels integraal onderdeel uit van de agenda van de VGT (Europol, 2015; *Kamerstukken II, 31015, nr. 120*, 2016).

Sweetie

In 2013 is het virtuele tienjarige Filipijnse meisje Sweetie in het leven geroepen door Terre des Hommes. Deze actie trachtte (online) seksuele uitbuiting van minderjarigen te bestrijden, door Sweetie online in te zetten in chatrooms en op datingsites. Wanneer mannen haar benaderden voor seksueel getinte chats ging zij met hen in gesprek.[65] Hoewel de mannen zichzelf anoniem waanden met hun valse namen en prepaid creditcards, vertelden ze toch het een en ander over

zichzelf. Met deze informatie kon Terre des Hommes via Google en Facebook de gegevens van de mannen achterhalen.[66] Deze gegevens werden opgeslagen en gebruikt om plegers te waarschuwen of af te schrikken. Indien het noodzakelijk werd geacht, droeg Terre des Hommes ook complete dossiers van verdachten over aan de betrokken overheid en politie. De verdachten werden vervolgens opgespoord of zelfs opgepakt en veroordeeld. De slachtoffers gingen naar een veilige opvangplek waar ze konden herstellen en medische zorg en hulp bij traumaverwerking kregen.[67] Deze actie heeft effect gehad, aangezien meer dan duizend plegers van kindermisbruik uit 71 landen zijn ontmaskerd. De dossiers hiervan zijn overdragen aan Europol en Interpol. De massaliteit van transnationaal seksueel kindermisbruik veranderde echter niet en het besef bij Terre des Hommes ontstond dat ze zich moesten gaan richten op het punt voordat de minderjarigen daadwerkelijk seksueel misbruikt worden.[68] Daarom is vanaf 2016 Sweetie 2.0 van start gegaan. Deze aanpak is grootschaliger opgezet. Waar Sweetie negentien chatrooms in de gaten hield, struint Sweetie 2.0 door middel van een 'chatbot' honderd tot tweehonderd chatrooms af en voert het tientallen gesprekken tegelijkertijd.[69] Het doel is om via chatbots te identificeren, te waarschuwen, te ontmoedigen en af te schrikken.

Om de haalbaarheid van het middel te onderzoeken, is de Universiteit Leiden een grootschalig rechtsvergelijkend onderzoek gestart naar internationale wetgeving en beleid in negentien landen (Schermer, Georgieva, Van der Hof & Koops, 2016). Daarin wordt gekeken hoe het mandaat van de politie in ieder land in elkaar steekt en hoe het mandaat opgerekt kan worden zodat zij de software kunnen gaan gebruiken.[70] Uit het onderzoek is gebleken dat de kans dat het gebruik van Sweetie 2.0 tot een succesvolle veroordeling leidt, in Nederland kleiner is dan in landen zoals de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en Australië. De wet bood in deze landen namelijk meer ruimte. Dit kwam omdat in deze landen ruimte was om verdachten te veroordelen op basis van hun intentie. Ook deed het er niet toe dat Sweetie 2.0 geen echt persoon was. Als een verdachte dacht dat hij met een echt kind van doen had, was dat al strafbaar. In Nederland was de inzet van virtuele lokpubers niet toegestaan en het was onduidelijk of webcamseks met een virtueel persoon überhaupt strafbaar was. In Nederland moeten alle elementen die in delictsomschrijving staan, daadwerkelijk voltooid zijn. Omdat in de delictsomschrijving van zedendelicten 'een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt' staat, kan het delict nooit worden voltooid. Sweetie 2.0 is immers geen echt persoon. Ditzelfde geldt voor de poging, want je kan niet iets pogen dat niet strafbaar is (Schermer, Georgieva, Van der Hof & Koops, 2016).[71]

Deze problematiek is reden geweest om het wetsvoorstel Computercriminaliteit III in te dienen. Per 1 maart 2019 is de wet in werking getreden. Hiermee hebben politie en justitie nieuwe bevoegdheden gekregen om computercriminaliteit te bestrijden. Ze kunnen nu heimelijk en op afstand computers binnengaan voor de opsporing van ernstige delicten, zoals beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen, drugshandel of liquidaties. De wet geeft opsporingsambtenaren de mogelijkheid om daarna verschillende onderzoekshandelingen te verrichten. Zij kunnen gegevens ontoegankelijk maken of kopiëren, maar ook communicatie aftappen.[72] Minister Grapperhaus benadrukt in 2018 dat deze rol ook echt alleen is weggelegd voor politieopsporingsambtenaren die hiervoor zijn opgeleid en dus niet voor Terre des Hommes, omdat het inzetten van Sweetie 2.0 in andere gevallen valt onder uitlokking (*Handelingen II, nr. 64, item 40,* 2018). Door het werk van de opsporingsambtenaren wordt het voor criminelen lastiger om zich op het Internet te verschuilen voor de opsporing. Ook wordt het mogelijk opsporingsambtenaren als 'lokpubers' in te zetten om de opsporing en vervolging van 'groomers', die via internet minderjarigen benaderen voor seksuele doeleinden, te vergemakkelijken.[73] Hiermee is het mogelijk om digitale creaties, zoals Sweetie 2.0, in te zetten.

Met de hulp van de Postcode Loterij is het sinds 2019 mogelijk om het project #Sweetie 24/7 uit te breiden naar landen als Cambodja, Kenia en Nepal. Daarnaast is de software verder ontwikkeld en is het nu mogelijk om ook op allerlei social media en online platforms verdachten op te sporen. Het uiteindelijke doel is om de complete Sweetie-aanpak over te dragen aan de lokale overheden van de projectlanden van Terre des Hommes.[74]

3.6 Reikwijdte van het instrumentarium

Volgens respondenten staat de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik in Nederland nog in de kinderschoenen. De juridische mogelijkheden en instrumenten worden tot dusverre weinig ingezet. Koning & Rijksen-van Dijke geven in 2016 aan dat de effectiviteit van het beschikbare instrumentarium beperkt is vanwege twee redenen. Ten eerste richten in Nederland en op internationaal niveau de meeste maatregelen zich tot de plegers die reeds bekend zijn bij justitie. De aanpak van plegers zonder politiecontacten is met de maatregelen tot dan toe een stuk ingewikkelder. Ten tweede gaat er te weinig aandacht uit naar de aanpak van situationele plegers, terwijl het vermoeden bestaat dat deze plegergroep de ongeziene meerderheid vormt (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Experts over het uit beeld blijven van de situationele plegers

Volgens een medewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de tweedeling tussen preferentiële en situationele plegers ervoor gezorgd dat er beleidskeuzes zijn gemaakt. De politie en het OM zijn zich meer gaan richten op het opsporen en vervolgen van preferentiële plegers. Daarnaast zijn preventieve maatregelen gestart om te voorkomen dat preferentiële en situationele plegers transnationaal seksueel kindermisbruik plegen. Volgens een politiefunctionaris komen situationele plegers veel minder voor in strafrechtelijke onderzoeken. Zij komen pas in beeld bij een toevallige aanhouding, een heterdaad-situatie of omdat buitenlandse opsporingsdiensten erg actief zijn in het bestrijden van seksueel kindermisbruik. Volgens een LO is het gevolg hiervan dat een (grote) groep plegers niet in beeld is.

In de toekomst zouden meer maatregelen tegen de situationele plegergroep gericht moeten worden, zoals het wegnemen van de gelegenheidsstructuur voor het seksueel misbruiken van minderjarigen in het buitenland (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). Ook het adresseren van de onverschilligheid van situationele plegers wordt genoemd door Koning & Rijksen-van Dijke (2016), zoals voorlichtingscampagnes die het geweten van reizigers aanspreken, het verduidelijken van regels en het bieden van passende hulpmogelijkheden aan de situationele plegergroep.

Dieper ingaand op de toekomstige maatregelen maken Koning & Rijksen-van Dijke (2016) een onderscheid tussen plegers die kort of lang in het buitenland verblijven. Voor de kortverblijvende plegers noemen zij twee maatregelen die effectief kunnen zijn. Ten eerste is het volgens de auteurs zaak fora te monitoren waar informatie over transnationaal kindermisbruik wordt uitgewisseld. De interactie vindt namelijk niet altijd plaats op afgeschermde delen van het internet waar opsporingsdiensten moeilijk bij kunnen. Ten tweede moeten door middel van het opstellen van een barrièremodel facilitators in kaart worden gebracht en aangepakt worden. Zonder hen zouden plegers minder in de gelegenheid komen om minderjarigen seksueel te misbruiken. De private sector kan hierin een belangrijke rol spelen, waarvoor internationale samenwerking met en bewustwording bij reisorganisaties, transportbedrijven en andere bedrijven in de toeristische branche van groot belang is in het kader van preventie. Zo doen Nederlands reisbureaus bijvoorbeeld niet langer zaken met een accommodatie wanneer het vermoeden bestaat dat zij kindermisbruik faciliteren (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016). In het verlengde hiervan oppert Jonas (2016) om de mogelijkheid te onder-

zoeken dat enkel de hotels die seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van minderjarigen actief tegengaan, mogen adverteren op bijvoorbeeld www.booking.com. In 2021 heeft Defence for Children – ECPAT een brochure gemaakt voor reisleiders waarmee zij reizigers kunnen voorlichten over hoe zij kinderuitbuiting kunnen herkennen en waar ze dit kunnen melden. In de brochure wordt ook duidelijk gemaakt dat het melding maken van een verdachte situatie niet hetzelfde is als het doen van aangifte. Wanneer melding wordt gemaakt, beoordeelt het meldpunt de signalen. Als het meldpunt meent dat er voldoende signalen zijn, wordt de melding doorgezet naar het Team Bestrijding Kinderporno en Kindersekstoerisme van de Nationale Politie (Defence for Children – ECPAT, 2021).

Intermezzo – ECPAT International

In 1990 is *End Child Prostitution in Asian Tourism* (ECPAT) *International* opgericht om een einde te maken aan kinderprostitutie in relatie tot reizen in Azië. Vanaf 1996 is het werkveld verbreed tot alle vormen van commerciële seksuele uitbuiting. Ook werkt ECPAT wereldwijd aan onderzoek over bewustwording van een adequate aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen in prostitutie, via internet en in relatie tot toerisme en reizen. In totaal bestaat het internationale ECPAT-netwerk in 2021 uit 122 lokale organisaties in 104 landen. Een belangrijke taak van het ECPAT-netwerk is het volgen van overheden bij hoe zij seksuele uitbuiting van kinderen bestrijden en voorkomen. Wanneer daaruit blijkt dat landen zich niet houden aan de internationale afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot het beschermen van kinderen tegen seksuele uitbuiting, herinnert het ECPAT-netwerk hen daaraan en adviseert het over verbeteringen. Ook verzamelt en verkent het ECPAT-netwerk goede alternatieven en ontwikkelt het trainingsmateriaal voor professionals, zoals hulpverleners, politie en de toerismebranche. Een voorbeeld van een aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen in relatie tot toerisme en reizen, is de in 1998 ontwikkelde *Tourism Child Protection Code* (hierna: *The Code*). Die is ontwikkeld door ECPAT Zweden in samenwerking met de reissector en de World Tourism Organisation. Het betreft een gedragscode voor de reisindustrie, waarmee kindermisbruik in toerisme wordt bestreden. Wereldwijd hebben al veel reisorganisaties de gedragscode onderschreven; van touroperators en hotels tot vliegtuigmaatschappijen, restaurants en nachtclubs. In Nederland bestaat de organisatie ECPAT sinds 1995, en in 2003 is ECPAT Nederland samengegaan met Defence for Children. Om commerciële seksuele uitbuiting tegen te gaan, wordt onder meer samengewerkt met het

ministerie van Justitie en Veiligheid, ACCOR Nederland, ANVR, TUI, EOKM, de KMar, de Nationale Politie, Universiteit Leiden en andere kinderrechtenorganisaties.[75] Sinds 2016 accepteert *The Code* geen lidmaatschap van organisaties die vrijwilligerswerk in weeshuizen of excursies naar weeshuizen aanbieden. Organisaties die betrokken zijn bij vrijwilligersactiviteiten die zich beperken tot het onderwijs, sport en kinderdagopvang, dienen extra kinderbeschermingsmaatregelen te nemen om risico's op misbruik en uitbuiting te minimaliseren (Defence for Children-ECPAT, 2019).

Voor de langverblijvende plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik – wat migranten, expats of vrijwilligers kunnen zijn – geldt dat zij langdurige toegang tot een slachtoffer proberen zeker te stellen door het vertrouwen binnen de lokale gemeenschap op te bouwen. Maatregelen om dit type plegergroep aan te pakken, zijn het vergroten van de bewustwording van de risico's bij (kleinschalige) vrijwilligersorganisaties en in het buitenland, en het stimuleren van aanpassingen in de aanmeldingsprocedure en wervingscommunicatie zoals het vragen naar een VOG. Omdat bij deze maatregel al bestaande veroordelingen worden meegenomen, voorkomt dit primair misbruik door recidiverende plegers van seksueel misbruik. Het verduidelijken van de norm kan daarbij ook neutralisatietechnieken van situationele plegers tegengaan (Koning & Rijksen-van Dijke, 2016).

Experts over mogelijke andere preventieve maatregelen

Volgens de experts zijn er veel kansen voor preventieve maatregelen waar tot dusverre niet veel mee is gedaan. Zij opperen ten eerste om intensiever de voedingsbodem om minderjarigen seksueel te kunnen misbruiken weg te nemen zodat plegers hiertoe minder in de gelegenheid komen. Hiervoor moet ontwikkelingshulp bevorderd worden, zodat bijvoorbeeld ouders voldoende geld gaan verdienen, kinderen naar school kunnen en minderjarige kinderen niet meer in bijvoorbeeld massagesalons hoeven te werken. Ten tweede noemt een medewerker van het OM de optie om een *buddy* toegewezen te krijgen, wat bijvoorbeeld in Canada gebeurt middels het reïntegratieprogramma *Circles of Support and Accountability* (CoSA). Wanneer een persoon dan de behoefte voelt om naar het buitenland te reizen om misbruik te plegen, kan hij of zij hierover praten met de *buddy* zodat wordt voorkomen dat de persoon daadwerkelijk naar het buitenland reist. De derde en laatste genoemde

optie is het krijgen van een stempel in het paspoort, zoals in de Verenigde Staten gebeurt. De meningen hierover zijn verdeeld. Volgens de ene groep experts zorgt een dergelijke stempel ervoor dat een veroordeelde pleger van seksueel misbruik nooit met een schone lei kan re-integreren in de samenleving. Wanneer een persoon namelijk ooit een auto wil huren, is het zichtbaar dat hij een pleger van seksueel misbruik is. Het is hiermee een schending van de privacy, en door de stempel houdt de veroordeelde pleger van seksueel misbruik een stigma. Het verwachte gevolg is dat de persoon zich minder in het openbaar gaat vertonen. Dit maakt dat hij ook moeilijker te monitoren is. De andere groep experts ziet meerwaarde in een stempel in het paspoort doordat de verantwoordelijkheid bij het land wordt gelegd waar de persoon naartoe reist. Het voorbeeld dat wordt genoemd, is dat wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik naar Thailand reist, zij daar zien dat de persoon ooit is veroordeeld voor een zedendelict. Het is vervolgens aan de lokale autoriteiten in Thailand om te beslissen of zij de persoon gaan monitoren. Dit is volgens de voorstanders een betere oplossing dan iemand 'vasthouden' in Nederland door middel van de Paspoortwet.

Tussentijdse bevindingen

- De juridische mogelijkheden (wetgeving en rechtspraak) evenals de drie instrumenten (risicotaxatie-instrument, Green Notice en ECRIS inclusief VOG-screening) worden tot dusverre weinig ingezet.
- Dit komt doordat deze in de praktijk enkel toegepast kunnen worden op plegers die thans veroordeeld en daardoor reeds in beeld zijn bij politie en justitie. Om transnationaal seksueel kindermisbruik door *first offenders* tegen te gaan, zijn preventieve maatregelen nodig.

3.7 Resumé

In Nederland is juridisch instrumentarium voorhanden om transnationaal seksueel kindermisbruik tegen te gaan. Dit instrumentarium valt binnen de kaders van internationale verdragen en nationale wetgeving die sinds 1989 zijn aangenomen. Deze beogen kinderen en jongeren te beschermen tegen alle vormen van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het betreft het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (inclusief Facultatief Procotol), het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische

netwerken, het amendement Barth, het Verdrag van de Raad van Europa en de Richtlijn 2011/93/EU. De gemene deler van deze verdragen is dat kinderen en jongeren beschermd moeten worden tegen alle vormen van seksuele exploitatie en seksueel misbruik, waar transnationaal seksueel kindermisbruik ook onder valt. Daarnaast is in Nederland in 2018 het wetsvoorstel Wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking volledig in werking getreden. Deze wet is ingevoerd, omdat veel criminaliteit werd gepleegd door recidivisten en de terugkeer in de samenleving van tbs-gestelden en plegers van zeden- en zware geweldsdelicten regelmatig tot maatschappelijke onrust en onveiligheidsgevoelens leidde. Het doel van de wet is dat recidive vermindert door zo lang en proportioneel als nodig toezicht te houden op veroordeelden. De WLT is sinds 2018 volledig in werking getreden en maakt het mogelijk om langdurig toezicht te houden op 'recidivegevaarlijke' plegers van seksueel (kinder)misbruik. De WLT en specifiek de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) is in 2018 en 2019 16 keer opgelegd. Onder de personen die zijn veroordeeld tot een GVM bevinden zich vijf delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd. Van de vijf zijn er vier plegers van seksueel misbruik veroordeeld voor zedendelicten met slachtoffers onder 18 jaar. Zij zouden mogelijk kunnen uitreizen naar het buitenland.

De Paspoortwet is voor onderhavig onderzoek van belang om te noemen. Bij een onderbouwd gegrond vermoeden van onttrekkings- en/of recidivegevaar kan met deze wet een aangevraagd paspoort worden geweigerd of een uitgereikt paspoort vervallen worden verklaard. Het doel hiervan is dat het voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik moeilijker is om (nogmaals) transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen. Hoewel het één van de krachtigste barrières opwerpt voor potentiële plegers, heeft het ook een aantal beperkingen. Zo is het enkel toepasbaar op veroordeelde plegers van seksueel misbruik en worden first offenders niet bereikt. Daarnaast voorkomt het niet dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik met een Nederlandse identiteitskaart naar een Schengenland reizen, en worden aan de grens vervallenverklaringen niet altijd opgemerkt met als gevolg dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik illegaal het Schengengebied kunnen verlaten. De Paspoortwet zou dan ook vooral effectief kunnen zijn in combinatie met andere bijzondere voorwaarden, welke hieronder nader worden benoemd.

In Nederland heeft een rechter verschillende mogelijkheden dergelijke bijzondere voorwaarden op te leggen, zoals een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod of reisverbod. De meldplicht kan op zichzelf niet voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen waardoor de effectiviteit beperkt is. Voor

het locatieverbod en locatiegebod geldt dat er weinig onderzoek is verricht naar de effectiviteit van deze maatregelen an sich, laat staan in relatie tot transnationaal seksueel kindermisbruik. Het beperkte onderzoek dat er is, toont aan dat het houden van toezicht op het naleven van het locatieverbod en -gebod moeilijk is zonder aanvullende maatregelen en/of bijzondere voorwaarden. Hierbij wordt met name gesproken over het toepassen van elektronisch toezicht, zoals een enkelband. Ten aanzien van het reisverbod is weinig jurisprudentie voorhanden; de inzet van deze maatregelen lijkt tot op heden beperkt voor de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Er zijn ook instrumenten ontwikkeld die het veroordeelde plegers van seksueel misbruik moeilijker maken te recidiveren door het recidiverisico in te schatten en daar eventueel een aanpak of behandeling op af te stemmen. Het betreft risicotaxatie-instrumenten. De reclassering neemt een risicotaxatie af indien er sprake is van een strafzaak in een justitieel traject. Daarvoor maken zij – evenals het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) – gebruik van de Static-99R (statische gegevens) en de Stable-2007 en Acute-2007 (dynamische risicofactoren), waardoor de hoogte van het recidiverisico accurater wordt bepaald. Door capaciteitsgebrek voert de reclassering minder risicotaxaties uit dan dat er uitgevoerd zouden kunnen worden. Een deel hiervan wordt overgenomen door de politie. De politie beschikt echter ook niet (of in mindere mate) over de benodigde capaciteit om een risicotaxatie goed uit te voeren. De wens van de politie is om verdachten die een hoge recidivekans hebben proactief te monitoren. Hiervoor moet in een vroeg stadium worden bepaald of een verdachte een hoge recidivekans heeft, namelijk bij het eerste moment dat de verdachte in beeld komt bij de politie: de aanhouding. De politie heeft zicht op verschillende gegevens, zoals de demografische gegevens, het criminele verleden en het type slachtoffers dat de verdachte heeft gemaakt. Deze informatie passen zij toe in de Static-99R, omdat dit risicotaxatie-instrument het recidiverisico vaststelt aan de hand van dergelijke statische gegevens. In de praktijk zorgt het gebruik van enkel de Static-99R ervoor dat het recidiverisico van plegers van transnationaal kindermisbruik niet altijd goed beoordeeld wordt. Dit komt ten eerste doordat niet ieder individu voldoet aan de vijf vereisten waaraan moet worden voldaan om tot een correct recidiverisico te komen, namelijk 1) het moet een mannelijke verdachte zijn, 2) hij moet ouder zijn dan achttien jaar, 3) hij moet in de afgelopen tien jaar aangehouden en/of veroordeeld zijn voor een zedendelict, 4) minimaal één van de aanhoudingen en/of veroordelingen moet een Categorie-A zedendelict[76] zijn zoals deze zijn bepaald in de strafmaat richtlijnen van het Openbaar Ministerie, en 5) de gebruikte informatie voor de scoring moet

geloofwaardig, volledig en betrouwbaar zijn. Ten tweede zijn veroordelingen uit het buitenland vaak niet inzichtelijk, incompleet of te oud waardoor deze niet mee worden genomen in de berekening van het recidiverisico. Dit bemoeilijkt het opleggen van rechterlijke maatregelen, aangezien deze enkel opgelegd kunnen worden indien er sprake is van een hoog recidiverisico.

Het *European Criminal Record System* (ECRIS) is het tweede instrument. Voor arbeidsfuncties waarbij uit het functieprofiel blijkt dat met kinderen gewerkt zal worden – waarbij te denken valt aan (vrijwilligers-)werk in de kinderopvang, jeugdzorg of het onderwijs – verplicht de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93) dat justitiële gegevens worden uitgewisseld als hierom wordt verzocht door één van de centrale autoriteiten. In de praktijk betekent dit dat Europeanen die in Nederland bij de dienst Justis een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aanvragen om te kunnen werken met kinderen, niet alleen worden gescreend op eventuele justitiële documentatie uit Nederland, maar ook uit het land van nationaliteit. Verder was eerder het gedrag uit het verleden geen bezwaar voor een visum of emigratie naar het buitenland, waardoor de VOG-screening niet kon voorkomen dat plegers van seksueel misbruik in het buitenland transnationaal seksueel kindermisbruik pleegden. De Europese Commissie concludeert in 2016 dat ECRIS efficiënt werkt met betrekking tot EU-burgers, maar dat er geen zicht is op Europese veroordelingen van personen met een nationaliteit uit een derde land of personen die stateloos zijn. Om dit te verbeteren, is naar verwachting in 2022 *de European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derdelanders (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat).

Het derde en laatste instrument zijn *Green Notices* die beschikbaar zijn voor alle lidstaten van Interpol. Het is een internationaal waarschuwingsbericht met betrekking tot gepleegd delictgedrag en bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is. Het voorkomt niet dat zij uitreizen, maar een lidstaat is hierdoor wel op de hoogte van de naderende komst en kan op grond van de eigen wet- en regelgeving maatregelen treffen. In de praktijk worden er door de lidstaten van Interpol weinig *Green Notices* afgegeven voor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vanwege de veronderstelde inbreuk op de privacy en vrijheidsbeperkende gevolgen. Wanneer een *Green Notice* wel wordt afgegeven, merken de ontvangende landen het mogelijk niet altijd op.

Tot slot zijn er initiatieven gestart om de informatiepositie van de politie, KMar en justitie te bevorderen, zodat wordt voorkomen dat potentiële en veroordeelde plegers van seksueel misbruik zich (nogmaals) schuldig maken aan transnationaal seksueel kindermisbruik en dat het voor plegers minder makkelijk wordt om te ontsnappen aan opsporing en vervolging indien ze toch transnationaal seksueel kindermisbruik plegen. Zo is als een van de initiatieven in 2010 het Meldpunt Kindersekstoerisme opgericht, dat sinds 2015 is aangesloten bij *Don't Look Away.* Sinds 2020 heet het Meldpunt Kindersekstoerisme het Meldpunt *Don't Look Away*. Het roept burgers op alert te zijn op transnationaal seksueel kindermisbruik en wanneer zij hiervan getuige zijn (al dan niet op anonieme basis) melding te maken bij het Meldpunt *Don't Look Away*. Op die manier wordt zoveel mogelijk bruikbare informatie verzameld over (potentiële) plegers en slachtoffers ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. Jaarlijks komen er tientallen meldingen binnen. Experts classificeren dit als weinig. De reden hiervoor is volgens experts dat burgers niet zomaar iemand willen beschuldigen zonder dat zij zeker weten dat hun vermoeden klopt. Een ander initiatief is *Stop it Now!.* Het is een hulplijn die seksueel kindermisbruik wil voorkomen door de stap naar gepaste hulp te verkleinen via een anonieme, vertrouwelijke en gratis telefonische hulplijn voor mensen die dreigen een grens over te gaan of dat al zijn gegaan ten aanzien van minderjarigen. Ook naasten van deze mensen (partners, ouders, familie, vrienden, collega's et cetera) en professionals (leraren, opvoeders, huisartsen et cetera) kunnen hier terecht om hun zorgen over hun te uiten. In de praktijk blijkt dat het via de hulplijn kunnen praten over de seksuele gevoelens ten aanzien van minderjarigen, ervoor zorgt dat zij minder snel uitreizen. Een ander initiatief is dat de douane en KMar zich bij grenscontroles, grensbewakings- en opsporingstaken richten op de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik door bijvoorbeeld te zoeken naar beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen. Ook verstrekken luchtvaartmaatschappijen de incheck- en boardinggegevens (API/PNR-gegevens) aan de KMar. Vanaf juni 2019 worden deze gegevens opgeslagen door de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). Het doel van de Pi-NL is om meer zicht te krijgen op reisbewegingen en de daaruit voortkomende informatie te gebruiken om terreuraanslagen en zware criminaliteit – waaronder (online) seksuele uitbuiting van minderjarigen – te voorkomen. De gegevens mogen ook gebruikt worden voor de vervolging van plegers van dergelijke misdrijven. Ook zijn er initiatieven gestart om de internationale samenwerking te verbeteren, waaronder met ngo's. Ngo's werken voor en met de lokale bevolking, waardoor zij kennis hebben van de lokale context en mogelijk infor-

matie hebben over (potentiële) plegers van kindermisbruik. Waar de politie opsporingsonderzoeken uitvoert nadat strafbare feiten aan het licht zijn gekomen, kunnen ngo's meer preventief werken. Om de samenwerking met ngo's te verbeteren, is het volgens experts van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over wat ngo's wettelijk wel en niet mogen en over de mogelijkheden en onmogelijkheden ten aanzien van informatiedeling en communicatie over de opvolging die door de politie wordt gegeven aan meldingen. Een laatste initiatief om de informatiepositie en de internationale samenwerking te verbeteren, is de inzet van Liaison Officers (LO's) en Flexibel Inzetbare Liaison Officers (FILO's). Waar LO's een aantal jaren gestationeerd zijn in het buitenland, zijn FILO's periodiek werkzaam in het buitenland. Het doel is om samenwerking en bemiddeling bij de uitvoering van Nederlandse politionele en justitiële rechtshulpverzoeken ten behoeve van Nederlandse opsporingsonderzoeken in het buitenland te bevorderen. De aanwezigheid van LO's levert de politie op jaarbasis enkele tientallen meldingen van burgers op, waaruit een aantal succesvolle opsporingsonderzoeken en arrestaties volgen. Het lokale netwerk van de FILO's heeft meerdere malen geleid tot het identificeren en ontzetten van slachtoffers. Verder maken zowel Nederlandse onderzoeksteams als buitenlandse politiepartners en (lokale) ngo's gebruik van de specifieke kennis en ervaring van de FILO's. Dit heeft praktisch gezien geleid tot een soepeler en meer voortvarende internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik.

Tot slot worden in de literatuur drie suggesties gedaan om met preventieve maatregelen transnationaal seksueel kindermisbruik effectiever tegen te gaan. Ten eerste moet de voedingsbodem worden weggenomen door ontwikkelingshulp te bevorderen. Daarnaast kan een veroordeelde pleger van seksueel misbruik een *buddy* aangewezen krijgen. Wanneer hij dan de behoefte voelt om naar het buitenland te reizen, kan hij hierover praten met de buddy zodat hij niet gaat reizen. Ten slotte kan een veroordeelde pleger van seksueel misbruik een aantekening in het paspoort krijgen. Het genoemde voordeel hiervan is dat het aan de lokale autoriteiten van het ontvangende land is om te beslissen of zij deze persoon gaan monitoren. Het genoemde nadeel is het stigmatiserende effect ervan.

Eindnoten

1. In 2021 hebben alle landen in de wereld het Kinderrechtenverdrag ondertekend, behalve de Verenigde Staten en Zuid-Sudan (PLAN International, n.b.).
2. Kinderrechten.nl, n.b. a
3. Kinderrechten.nl, n.b. a
4. Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18
5. Kinderrechten.nl, n.b. b
6. Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18
7. Een facultatief protocol is een verdragstekst (protocol) behorend bij een ander verdrag.
8. Kinderrechtencommissariaat, n.b.
9. Kinderrechtencommissariaat, n.b.
10. Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25-05-2000. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0001752&z=2005-09-23&g=2005-09-23
11. Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, Boedapest, 23-11-2001. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0001839&z=2007-03-01&g=2007-03-01
12. Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, Boedapest, 23-11-2001. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0001839&z=2007-03-01&g=2007-03-01
13. Het gaat om de tijdelijke bevriezing van bepaalde opgeslagen maar vluchtige gegevens, de tijdelijke bevriezing en eventuele ontsluiting van verkeersgegevens, een bevel om specifieke computergegevens waaronder abonneegegevens te verstrekken, de bevoegdheid om computers en computergegevens te doorzoeken en eventueel in beslag te nemen c.q. te kopiëren, de verstrekking van verkeersgegevens, en de onderschepping van specifieke inhoudgegevens
14. Eerste Kamer der Staten-Generaal, n.b. a
15. Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden [...] en xenofobische aard verricht via computersystemen, Straatsburg, 28-01-2003. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0004845&z=2010-11-01&g=2010-11-01
16. Europa Nu, 5 februari 2019
17. Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25-10-2007. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBV0004127&z=2010-07-01&g=2010-07-01
18. Dit is een term die door de Douane wordt gehanteerd om landen aan te duiden die niet tot het douanegebied van de Europese Unie behoren.
19. De eis die in het Europees Verdrag betreffende de Overdracht van Strafvervolging stelt dat een staat slechts op verzoek van een andere staat een strafvervolging kan instellen, indien het feit in beide staten strafbaar is.
20. Een rechtshulpverzoek wordt in artikel 552h lid 2 Sv als volgt gedefinieerd: 'Verzoeken tot het al dan niet gezamenlijk verrichten van handelingen van onderzoek of het verlenen van medewerking daaraan, het toezenden van documenten, dossiers of stukken van overtuiging of het geven van inlichtingen, dan wel het betekenen of uitreiken van stukken of het doen van aanzeggingen of

mededelingen aan derden' (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013).

21. Ministerie van Justitie en Veiligheid, n.b. a; Ministerie van Justitie en Veiligheid, n.b. b.
22. De hands-off delicten waarvoor een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd kan worden, zijn kinderpornografie, aanwezigheid bij seksshows met minderjarigen, seksueel corrumperen, grooming en koppelarij (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2018).
23. Wijzigingswet Wetboek van Strafrecht, enz. (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0037362&z=2018-01-01&g=2018-01-01.
24. Aanwijzing paspoortsignalering. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0030553&z=2011-11-01&g=2011-11-01.
25. Zoals een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod of reisverbod, maar ook kan het gaan om bijzondere voorwaarden die geen betrekking hebben op reisbewegingen.
26. Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vallen als bijzondere openbare lichamen onder Nederland. Bij vluchtgevaar of onttrekking biedt artikel 18 Ppw geen grondslag voor een verzoek tot weigering of vervallenverklaring van het paspoort.
27. Paspoortwet. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005212&z=2021-01-01&g=2021-01-01.
28. Rechtshulpverzoeken moeten een justitieel doel dienen, te weten onderzoek of vervolging. Een paspoortmaatregel opleggen is dat niet. Rechtshulpverzoeken zijn dan ook niet het aangewezen of toegestane instrumentarium voor het verkrijgen van informatie ten behoeve van een paspoortmaatregel. Bovendien mag reeds per rechtshulpverzoek verkregen informatie ten behoeve van vervolging ook niet doorverstrekt worden of gebruikt worden voor andere doeleinden, tenzij hiervoor expliciet toestemming is gevraagd en gekregen van de verstrekkende partij.
29. Rijksoverheid, n.b. a; Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, n.b. a.
30. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, n.b. b.
31. Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039301/2020-07-25.
32. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, n.b.
33. Strafrechtketen.nl, n.b.
34. Openbaar Ministerie, n.b.
35. Een expert benadrukt dat door het vrij verkeer van personen bewoners van de Europese Unie zonder restricties kunnen reizen naar andere EU-lidstaten. Hierdoor heeft het uitvaardigen van Green Notices die in het Schengen Informatie Systeem komen te staan geen nut.
36. Door een lid van de begeleidingscommissie is de vraag gesteld of de Paspoortwet ook wel eens op bestuursrechtelijke basis of enkel op strafrechtelijke basis wordt ingezet. Een ander lid van de begeleidingscommissie reageert hierop dat er inderdaad een onderscheid gemaakt kan worden naar het achterliggende doel van de inzet van de Paspoortwet: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of preventief. Volgens dit lid is de Paspoortwet tot dusverre nog nooit bestuursrechtelijk toegepast.
37. Problemen met justitie?, n.b.
38. Fivoor, n.b.
39. Wetboek van Strafrecht. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01
40. Volgens een lid van de begeleidingscommissie is een enkelband uitsluitend bedoeld voor een kort-

durende periode, en is het veel interessanter om na te gaan of een rechter een landenverbod mag opleggen.

41. Wetboek van Strafrecht. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01
42. Wetboek van Strafrecht. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01
43. De Stable-2007 meet de dynamische (veranderbare) risicofactoren van plegers van seksueel misbruik. Het instrument is bedoeld om tijdens een reclasseringstoezicht toe te passen, en kan gebruikt worden om een (behandel)aanpak vast te stellen en te evalueren. Voor de Acute-2007 geldt dat het de acute dynamische risicofactoren meet bij plegers van seksueel misbruik. Risicofactoren kunnen snel veranderen. Het instrument is dan ook ontwikkeld om toezichthouders te helpen zicht te houden op de acute risico's en de intensiteit van het risicomanagement te bepalen. Voor zowel de Stable-2007 als de Acute-2007 geldt dat deze instrumenten worden gebruikt in combinatie met de Static-99R (Reclassering Nederland, n.b.).
44. Hieronder vallen alle contactdelicten, voyeurisme, seks met dieren en lijken. Als een subject dus bijvoorbeeld is aangehouden voor het bezitten van kinderpornografie (Categorie-B delict) maar nog nooit eerder is veroordeeld voor verkrachting (Categorie-A delict), kan de Static-99R niet worden gebruikt.
45. Nederlands Jeugdinstituut, n.b.
46. Rijksoverheid, n.b. b
47. Volgens een medewerker van het OM moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat het ECRIS alleen wordt gecontroleerd als de VOG verplicht is om een bepaalde functie uit te mogen voeren. Dat is op dit moment nog niet het geval bij veel (vrijwilligers)functies. Hierbij kan gedacht worden aan vrijwilligersfuncties bij sportverenigingen. Voor de functies waarbij wel een VOG wordt aangevraagd, is het de vraag of deze periodiek wordt geüpdatet. De VOG-systematiek is wat dat betreft dus niet zaligmakend, aldus de medewerker van het OM.
48. Europa Nu, 19 januari 2016.
49. European Commission, n.b.
50. Al in 2014 zei voormalig staatssecretaris Teeven dat stafrechtelijke informatie niet op structurele wijze wordt uitgewisseld met landen buiten de EU. De belangrijkste redenen waren volgens Teeven dat de strafmaat en de wijze van registratie van veroordelingen in niet-EU-landen onvoldoende geharmoniseerd waren. Bovendien was de uitwisseling van strafrechtelijke informatie gebaseerd op het principe van wederkerigheid, terwijl Nederland vanwege de privacywetgeving terughoudend was met het delen van informatie met landen buiten de EU waar de rechtsbescherming van het individu onvoldoende gewaarborgd was. Ten aanzien van preventieve doeleinden – zoals een VOG-screening – vond helemaal geen samenwerking plaats met landen buiten de EU (Aanhangsel Handelingen, 2423, 2014). Om tot een internationaal screeningssysteem te komen, droeg Nederland bij aan een studie naar het Interpol's Police Certificate (IPPC). Via deze haalbaarheidsstudie werd onderzocht of binnen Interpol een coördinatiepunt zou kunnen worden ingericht voor het afgeven van een internationaal screeningscertificaat (Aanhangsel Handelingen, 2423, 2014; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). Hiermee moet een werknemer of vrijwilliger een verklaring kunnen voorleggen aan zijn werkgever waaruit blijkt dat hij of zij, voor zover bekend, van onbesproken gedrag is (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee, 2016). In 2019 werd duidelijk dat Interpol niet tot implementatie van een IPPC over wilde gaan. Interpol achtte het project – gelet op de schaarse capaciteit en de administratieve lasten – niet proportioneel en geen uitvoerbare duurzame oplossing (Kamerstukken II, 35000 VI, nr. 9, 2018).

51. Europa Nu, 19 januari 2016
52. Sinds 2019 is de naam van dit ministerie veranderd in het ministerie van Justitie en Veiligheid.
53. Expertisebureau Online Kindermisbruik, 1 juni 2018
54. Dit wil zeggen dat er tien meldingen zijn binnengekomen van Nederlanders die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan transnationaal seksueel kindermisbruik, terwijl er ook tien meldingen gaan over niet-Nederlanders die zich in Nederland schuldig hebben gemaakt aan transnationaal seksueel kindermisbruik.
55. Expertisebureau Online Kindermisbruik, 1 juni 2018.
56. Terre des Hommes, n.b. a; Terre des Hommes, n.b. b.
57. Leden van de begeleidingscommissie benadrukken dat vervolgingsbevoegdheid blijft bestaan indien de pleger in het buitenland niet zijn volledige straf heeft uitgezeten. Tevens kunnen de plegers die reeds in het buitenland zijn separaat in Nederland vervolgd worden voor feiten die de buitenlandse rechter buiten beschouwing heeft gelaten.
58. Stop it Now!, n.b.
59. Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2018:4217, 08-960038-17(P), 6 november 2018.
60. Het Parool, 9 januari 2018.
61. NCTV, 2 oktober 2020
62. Rijksoverheid, n.b. c.
63. Eerste Kamer der Staten-Generaal, n.b. b.
64. Defence for Children, n.b. a.
65. Terre des Hommes, n.b. c.
66. RTL Nieuws, 22 oktober 2015
67. Terre des Hommes, n.b. c.
68. Emerce, 24 november 2015
69. Algemeen Dagblad, 13 februari 2016.
70. Emerce, 24 november 2015.
71. Universiteit Leiden, 19 oktober 2016.
72. Rijksoverheid, 28 februari 2019.
73. Rijksoverheid, 28 februari 2019.
74. Terre des Hommes, n.b. c.
75. Defence for children, n.b. b; Defence for Children, n.b. c; Defence for Children, n.b. d.
76. Hieronder vallen alle contactdelicten, voyeurisme, seks met dieren en lijken. Als een subject dus bijvoorbeeld is aangehouden voor het bezitten van kinderpornografie (Categorie-B delict) maar nog nooit eerder is veroordeeld voor verkrachting (Categorie-A delict), kan de Static-99R niet worden gebruikt.

Deel 2: een internationale vergelijking

4 Introductie internationaal onderzoek

Als onderdeel van het onderzoek naar de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik, is voor een vijftal andere landen in beeld gebracht welke aanpak in deze landen wordt gevolgd. Het gaat om de landen Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten. In elk hierna volgend hoofdstuk wordt een land behandeld. De hoofdstukken kennen een vergelijkbare opzet, waaruit uiteraard wel de verschillen tussen de landen duidelijk blijken. Door onderstaand intermezzo zullen de volgende hoofdstukken geen introductie bevatten met wat er in het hoofdstuk wordt behandeld, om zodoende herhaling te voorkomen.

Intermezzo – Opzet van de buitenlandstudies

Onderdeel 1: Context
Deze paragraaf beschrijft het maatschappelijk en politiek debat, evenals de omvang van het probleem voor zover dit bekend is.

Onderdeel 2: Wetgeving
Deze paragraaf gaat in op specifieke wet- en regelgeving op het gebied van transnationaal seksueel kindermisbruik, evenals op de meer generieke wetgeving ten aanzien van seksueel misbruik. Tevens is er een verkenning van de beleidstheorie waar de wetgeving op gestoeld is.

Onderdeel 3: Aanpak
Deze paragraaf omvat de betrokken spelers bij de maatregelen, de maatregelen an sich, en er wordt specifiek ingegaan op het risicotaxatie-instrument en de internationale samenwerking. Idealiter wordt ook de toepassing en werking van maatregelen geanalyseerd. Hierbij wordt gebruikgemaakt van (wetenschappelijk) onderzoek en interviews (inschattingen van de experts).

Onderdeel 4: Plegerprofielen

Onderdeel 5: Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Onderdeel 6: Resumé

5 Landenstudie Zweden

De Zweedse aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik kenmerkt zich als een aanpak waarbij de zorg en behandeling van plegers voorop staat (Birgersson, 2018). Enerzijds richt de aanpak zich op het voorkomen van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Potentiële plegers kunnen aankloppen voor professionele hulp met als doel dat zij geen delict zullen plegen. Anderzijds richt de aanpak zich op het bieden van zorg aan veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik. Met behulp van therapie en andere zorg wordt geprobeerd de kans op recidive zo klein mogelijk te krijgen. De focus van de geboden zorg ligt in het behandelen van achterliggende problematiek om zo toekomstig grensoverschrijdend seksueel gedrag te voorkomen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat alle geboden hulp vrijwillig is. Indien een (potentiële) pleger geen hulp wil aanvaarden, kan hij/zij daartoe niet verplicht worden. Ook voor een veroordeelde pleger geldt geen verplichting om hulp te accepteren. De Zweedse wet kent geen mogelijkheid om een tbs-maatregel op te leggen aan plegers van seksueel kindermisbruik.

Anders dan in de andere onderzochte landen kent Zweden relatief weinig repressieve maatregelen die opgelegd kunnen worden. Een pleger van (transnationaal) seksueel kindermisbruik wordt op basis van het Zweedse Wetboek van Strafrecht gestraft met een boete en/of gevangenisstraf. Bijkomende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een tbs-maatregel, kunnen niet worden opgelegd. Zweden kent geen paspoortmaatregelen of uitreisverboden. Ook heeft Zweden geen register waarin veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik worden opgenomen. Uitgangspunt is dat iemand een "vrij" persoon is nadat hij of zij voor een zedendelict veroordeeld is (boete en/of gevangenisstraf) en zijn of haar straf heeft ondergaan. Het opleggen van (verdere) vrijheidsbeperkende maatregelen is niet in lijn met dit uitgangspunt.

In Zweden woedt een discussie ten aanzien van (transnationaal) seksueel kindermisbruik waarbij de meningen en visies sterk uiteen lopen, zo blijkt uit een

interview met ECPAT Zweden. Enerzijds is er een stroming die uitgaat van de vrijheid van het individu. Voor hen staat individuele vrijheid hoog in het vaandel. Aanhangers van deze stroming zijn van mening dat veroordeelde plegers, wanneer zij hun straf hebben uitgezeten, vrije mensen zijn en dus niet verder 'in de gaten gehouden hoeven te worden'. Dit verklaart ook waarom Zweden geen register voor veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik bijhoudt en waarom het land geen vrijheids- of reisbeperkingen kent. Zowel binnen politieke kringen als in de maatschappij is deze stroming sterk vertegenwoordigd. Veel initiatieven om de Zweedse aanpak te herzien, kunnen door aanhangers van deze stroming worden tegengehouden.

Anderzijds is er een stroming, met name bestaande uit slachtoffers van zedendelicten, die pleit voor zwaardere straffen en meer bijkomende maatregelen. Deze groep zou niet alleen graag hogere gevangenisstraffen zien, maar is ook voorstander van bijvoorbeeld paspoortmaatregelen en het introduceren van een register voor veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik. Deze stroming krijgt doorgaans veel bijval wanneer weer een nieuw, groot schandaal wordt blootgelegd. Zo'n schandaal kan zich zowel in als buiten Zweden hebben afgespeeld. Zeker wanneer de pers veel aandacht aan het schandaal besteedt, ontstaat in het maatschappelijk debat een hevige discussie (Birgersson, 2018).

Alhoewel de laatste stroming steeds iets meer voet aan de grond weet te krijgen en het (transnationaal) seksueel kindermisbruik als thema op de politieke agenda weet te houden, is het zeer de vraag of strengere maatregelen – zoals paspoortmaatregelen en een register – ooit in Zweden geïmplementeerd zullen worden. Meerdere gesprekspartners gaven aan de kans hierop zeer klein te achten, omdat vanuit de politiek de persoonlijke vrijheid van het individu voorrang geniet boven het zwaarder straffen van misbruikplegers.

5.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik

Hoe vaak het voorkomt dat een Zweeds staatsburger betrokken is bij transnationaal seksueel kindermisbruik is moeilijk aan te geven. Op basis van de beschikbare informatie is het nagenoeg onmogelijk om een inschatting te maken van de omvang van het probleem. Het Zweedse Bureau voor de Statistiek – *Brå* – houdt de Zweedse criminaliteitscijfers bij. Op de website van de organisatie kunnen alle relevante statistieken opgezocht worden. Qua aantal en soort delicten zijn de cijfers gedetailleerd. Een groot probleem met de cijfers is echter dat er geen onderscheid gemaakt wordt naar de plek waar het delict heeft plaatsgevonden. De cijfers bevatten zowel delicten gepleegd in Zweden als delicten gepleegd in

het buitenland. Wanneer cijfers over seksueel kindermisbruik opgezocht worden, kan uit de cijfers niet opgemaakt worden of het delict in Zweden of elders gepleegd is. Diverse gesprekspartners gaven aan dat dit een omissie is, omdat op basis van het beschikbare cijfermateriaal geen uitspraken over de omvang van de problematiek gedaan kunnen worden. Ook kan niet beoordeeld worden of de aanpak van de problematiek effectief is of dat bijsturing nodig is.

ECPAT Zweden heeft in 2008 een schatting gemaakt van het aantal Zweden dat in het buitenland[1] seksuele diensten van minderjarigen heeft gekocht. ECPAT schatte dat jaarlijks zo'n 4.000 tot 5.000 Zweden zich hier schuldig aan maakten (ECPAT Sweden, 2011). Dit komt overeen met ongeveer 0,05 - 0,06% van de volwassen bevolking. Sinds 2008 zijn geen nieuwe schattingen gemaakt, dus of het aantal Zweden dat zich schuldig maakt aan dergelijk misbruik is veranderd, kan niet worden aangegeven. Wel zijn sinds 2008 een aantal internationale zaken waarbij een Zweeds staatsburger betrokken was, aan het licht gekomen.

Intermezzo – Grote Zweedse transnationale seksueel kindermisbruik zaken

In 2013 is een 52-jarige Zweedse man in Zweden veroordeeld voor elf gevallen waarin hij een ander aanzette tot seksueel misbruik van een minderjarige op de Filipijnen. Daarnaast was de Zweed in het bezit van kinderpornografisch materiaal (*anstiftan och stämpling till grov våldtäkt samt barnpornografibrott*). De man keek zelf live via een webcamverbinding mee vanuit Zweden, terwijl het seksueel kindermisbruik plaatsvond. Ondanks dat de man niet fysiek aanwezig was tijdens het misbruik, oordeelde de rechtbank dat de feiten zodanig ernstig waren, dat deze even zwaar bestraft kunnen worden als fysiek misbruik. De man heeft een gevangenisstraf gekregen van acht jaar en een geldboete van omgerekend bijna €100.000 ter compensatie van vijf van zijn slachtoffers. Dit is de eerste keer dat iemand in Zweden is veroordeeld voor het aanzetten tot seksueel misbruik via een live webcamverbinding.[2]

Inmiddels is er in Zweden ook iemand veroordeeld voor online seksueel misbruik op basis van verkrachting: in 2017 veroordeelde een Zweedse rechtbank een 41-jarige Zweedse man tot tien jaar gevangenisstraf voor het online seksueel misbruiken van 27 minderjarigen. De man bedreigde zijn slachtoffers online en dwong hen tot het uitvoeren van seksuele handelingen met henzelf en met andere minderjarigen. De minderjarigen livestreamden het misbruik of filmden het en stuurden de

beelden vervolgens op naar de Zweed. In deze zaak is de man dus niet veroordeeld voor het aanzetten tot seksueel misbruik, maar tot daadwerkelijk seksueel misbruik. Net als in de eerstgenoemde zaak heeft de man zijn slachtoffers niet fysiek misbruikt, maar via het internet.[3]

Beide veroordelingen worden door de Zweedse politie en het OM bestempeld als een belangrijke stap in het opsporen en kunnen veroordelen van Zweedse burgers die zich via het internet schuldig maken aan het misbruik van buitenlandse minderjarigen.[4]

Het aantal veroordelingen voor fysiek transnationaal seksueel kindermisbruik in Zweden is beperkt. ECPAT Zweden gaf in het interview aan dat er tussen 1995 en 2017 acht Zweden voor zedendelicten gepleegd in het buitenland zijn veroordeeld. Sinds 2017 zijn er geen nieuwe veroordelingen bijgekomen. Wel is een Zweed veroordeeld voor de organisatie van een livestream waarbij Filipijnse minderjarigen werden misbruikt (zie intermezzo hierboven).

De Zweedse politie gaf tijdens het interview aan in de periode 2016 – 2019 aan zo'n veertig tot vijftig internationale zedenzaken gewerkt te hebben. Hierbij werd wel opgemerkt dat zowel zaken betreffende *hands-on* als *hands-off* delicten betrof. Het merendeel van de zaken zag op de opsporing van *hands*-off delicten. Reden hiervoor is dat dergelijke zaken iets eenvoudiger te onderzoeken zijn. Zo is bijvoorbeeld een verklaring van het slachtoffer niet absoluut noodzakelijk, omdat op basis van beeldmateriaal voldoende bewijs verzameld kan worden. De politie gaat ervan uit dat de veertig tot vijftig zaken die gedraaid zijn, het topje van de ijsberg vormen. Wegens capaciteitsbeperkingen kan de Zweedse politie niet meer zaken oppakken.

5.2 Wetgeving en beleid

In het Zweedse strafrecht wordt seksueel kindermisbruik strafbaar gesteld.[5] Sinds 1 april 2005 is het begrip *verkrachting van een kind* anders geformuleerd. Dit wetsartikel vormt de basis van de strafrechtelijke aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Sinds 1 april 2005 hoeft niet langer bewezen te worden dat de verdachte geweld en/of dwang gebruikt heeft. Het is volgens de Zweedse strafwet voldoende om vast te stellen dat iemand geslachtsgemeenschap heeft gehad met een minderjarige of dat iemand vergelijkbare seksuele handelingen heeft verricht met een minderjarige. Wanneer dit is vastgesteld, heeft iemand zich schuldig gemaakt aan verkrachting. Een minderjarige is in deze iemand die

jonger is dan vijftien jaar (Government Offices of Sweden – Ministry of Health and Social Affairs, 2007).

Het Zweedse strafrecht kent twee artikelen die gebruikt kunnen worden om (transnationaal) seksueel kindermisbruik strafbaar te stellen, namelijk:

- Verkrachting van een kind, waarop een gevangenisstraf van minimaal twee en maximaal zes jaar staat (Hoofdstuk 6, sectie 4 Wetboek van Strafrecht)
- Brute (zware) verkrachting van een kind, waarop een gevangenisstraf van minimaal vijf tot maximaal tien jaar staat (Hoofdstuk 6, sectie 4 Wetboek van Strafrecht).

Een poging tot het uitvoeren bovenstaande delicten of het voorbereiden daarvan (Hoofdstuk 6, sectie 15 Wetboek van Strafrecht) is eveneens strafbaar gesteld (Amnesty International, 2020).

In Zweden is het kopen van seksuele diensten, in welke vorm dan ook, bij wet verboden. Het kopen van seksuele diensten van een minderjarige (in dit geval jonger dan achttien jaar) is apart in de wet geregeld (Hoofdstuk 6, sectie 9 Wetboek van Strafrecht). Het is dus niet de aanbieder (in dit geval de minderjarige) van seksuele diensten die een strafbaar feit pleegt, maar de koper ervan. Dit geldt niet alleen voor het kopen van seksuele diensten in Zweden zelf, maar ook van diensten gekocht in het buitenland. Dit is een belangrijke bepaling, omdat op basis hiervan plegers van seksueel kindermisbruik die tegen betaling minderjarigen in het buitenland misbruiken alsnog in Zweden vervolgd kunnen worden. Voor toepassing van deze strafbepaling speelt "instemming" van het slachtoffer geen rol, omdat te allen tijde de koop van seksuele diensten verboden is. Men kan de koper dus altijd vervolgen.[6] De maximale strafmaat bedraagt vier jaar gevangenisstraf.

Zweden kent extraterritoriale wetgeving. Voor veel delicten gepleegd door een Zweed in het buitenland geldt het principe van *double criminality*. Dit betekent dat een delict zowel in het land waar het gepleegd wordt als in Zweden een strafbaar feit moet zijn. Voor transnationaal seksueel kindermisbruik geldt dit principe niet. Daardoor kan in Zweden toch vervolging plaatsvinden wanneer het delict in het bestemmingsland geen strafbaar feit is, maar in Zweden wel. De Zweedse autoriteiten kunnen dus elk seksueel kindermisbruik gepleegd in het buitenland door een Zweed, in Zweden zelf vervolgen. Alhoewel een ruime bevoegdheid bestaat om dergelijke delicten in Zweden te vervolgen, is de uitvoering en opvolging daarvan in de praktijk lastig. Belangrijkste reden hiervoor is dat in het bestemmingsland bewijs van het delict verzameld moet worden. Dit

levert in de praktijk diverse problemen op en vaak strandt een zaak op het gebrek aan bewijs.

Een ander aspect van de Zweedse extraterritoriale wetgeving is dat Zweedse autoriteiten ook personen met een andere nationaliteit kunnen vervolgen die elders een delict hebben gepleegd maar in Zweden verblijven (ECPAT, 2018). Hierbij gaat het onder meer om inwoners van andere Scandinavische landen (*Nordic citizens*) woonachtig in Zweden, buitenlanders woonachtig in Zweden en personen die de Zweedse nationaliteit aannemen nadat zij een delict hebben gepleegd[7] (Hoofstuk 2, sectie 2 Wetboek van Strafrecht).

Hoewel de Zweedse wet een aantal mogelijkheden kent om de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te vervolgen, kent de wet weinig mogelijkheden om plegers na vrijlating of betaling van een boete, aanvullende maatregelen op te leggen. Dit betekent onder meer dat veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik geen verplichte behandeling in de gevangenis kunnen ondergaan. Het is onder het Zweedse recht dus niet mogelijk om een tbs-maatregel voor plegers van seksueel kindermisbruik op te leggen. Daarnaast worden plegers ook niet opgenomen in een register, omdat Zweden hiervoor geen register heeft (Birgersson, 2018). Belangrijkste reden voor het niet hebben van een register is dat opname in een register in strijd wordt geacht met de privacy van een individueel persoon.

5.3 Aanpak

In deze paragraaf wordt de Zweedse aanpak in meer detail uitgewerkt. Eerst wordt een korte toelichting op de belangrijkste spelers in deze aanpak gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak zelf, zowel de preventieve maatregelen als de zorgmaatregelen. Daarna komt kort de risicotaxatie aan bod. De paragraaf sluit af met een korte toelichting op de internationale samenwerking.

5.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

In Zweden zijn meerdere partijen actief betrokken bij de aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Hieronder worden de belangrijkste partijen kort toegelicht.

Overheidsinstanties en ngo's

In Zweden zijn meerdere partijen actief betrokken bij het creëren van bewustwording ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik. Vanuit de

overheid is de *Jämställdhetsmyndigheten* (*Swedish Gender Equality Agency*) hier nauw bij betrokken. Dit agentschap, opgericht in 2018, richt zich primair op het bevorderen van gendergelijkheid van vrouwen en minderjarigen. Het tegengaan van seksueel misbruik is één van de elementen binnen de aanpak. Vanuit deze invalshoek is het agentschap betrokken bij de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Belangrijkste campagne waaraan het agentschap deelneemt is de *Say what you saw* campagne (zie paragraaf 5.3.2).[8]

Naast deze overheidsinstantie zijn een tweetal ngo's nauw betrokken bij de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik: *ECPAT Zweden* en de *Childhood Foundation*. Beide organisaties werken vanuit het perspectief van het slachtoffer. Middels campagnes proberen beide organisaties mensen zowel in de herkomst- als bestemmingslanden bewust te maken dat seksueel kindermisbruik strafbaar is. Beide organisaties zijn eveneens betrokken bij de *Say what you saw* campagne.

Zorgaanbieders

De belangrijkste zorgaanbieder ten aanzien van potentiële plegers van seksueel (kinder)misbruik is *ANOVA*. Het is een gespecialiseerde afdeling binnen het Karolinska Academisch Ziekenhuis. Het team van *ANOVA* is multidisciplinair en bestaat onder meer uit artsen, psychologen, psychiaters en gedragscoaches. Het team verleent zorg aan eenieder die ongewenste seksuele gevoelens ervaart en hiervoor geholpen wil worden. Het team kijkt dus breder dan enkel naar personen die gevoelens ervaren voor minderjarigen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om personen met gewelddadige seksuele gevoelens. Naast zorg geboden door *ANOVA* zelf, kunnen *ANOVA*-patiënten worden doorverwezen naar andere zorginstellingen of individuele psychologen en psychiaters. *ANOVA* beheert ook de hulplijn (PrevenTell) voor personen die hulp zoeken vanwege ongewenste seksuele gevoelens. *ANOVA* biedt zowel zorg aan personen die reeds een delict gepleegd hebben als personen die dit nog niet gedaan hebben.

Binnen het *Kriminalvården,* het Zweedse gevangeniswezen en de reclassering, wordt eveneens zorg aangeboden. Dit gebeurt via het SEIF-programma. Dit programma richt zich, net als de zorg van *ANOVA*, op een brede groep veroordeelde plegers van seksueel misbruik en niet uitsluitend op plegers die minderjarigen seksueel misbruikt hebben. Ook het SEIF-team is multidisciplinair en bestaat onder meer uit psychologen, psychiaters en gedragscoaches. Veroordeelde plegers kunnen van de zorg gebruikmaken, zolang zij zich in de gevangenis bevinden of onder toezicht van de reclassering staan. Wanneer dit toezicht stopt, stopt ook het SEIF-programma.[9]

Opsporing en vervolging

In Zweden is de opsporing van alle zaken omtrent transnationaal seksueel kindermisbruik ondergebracht bij de *Nationella Operativa Avdelningen* (NOA), welke vergelijkbaar is met de Landelijke Eenheid in Nederland. Binnen de NOA houden twee teams zich bezig met de opsporing. De *CSA Intelligence Unit* krijgt doorgaans de signalen van mogelijk transnationaal seksueel kindermisbruik binnen[10] en verrijkt de signalen waar mogelijk. Wanneer er voldoende informatie beschikbaar is, zet deze unit de zaak door naar de *Cybercrime Unit* die de zaak vervolgens kan oppakken en uitzoeken. Zowel de *CSA Intelligence Unit* als de *Cybercrime Unit* houden zich niet uitsluitend bezig met de aanpak van *hands-on* transnationaal seksueel kindermisbruik. Een groot deel van hun activiteiten bestaat uit de aanpak van online kindermisbruik. De regionale politie-eenheden houden zich uitsluitend met zedendelicten gepleegd in Zweden zelf bezig.

Naast de politie is ook de *Zweedse gränspolisen* (*Douane)* betrokken bij de aanpak van plegers van seksueel kindermisbruik. Met name wanneer een bij de politie bekende pleger naar het buitenland is afgereisd en terugkeert naar Zweden kan de douane op verzoek van de politie de persoon staande houden. Het staande houden wordt dan gebaseerd op een verdenking van smokkel. Wel moet de Douane dan een redelijke verdenking van smokkel hebben om daarna elektronica te kunnen doorzoeken, op zoek naar signalen dat er een delict in het buitenland gepleegd is.

Binnen het OM zijn een aantal officieren van justitie specifiek belast met de vervolging van plegers van seksueel kindermisbruik. Net als de politie is hun werkterrein breder dan transnationaal seksueel kindermisbruik en vervolgen zij doorgaans ook delicten die gerelateerd zijn aan online kindermisbruik. Nationale seksueel kindermisbruik zaken worden opgepakt door andere officieren van justitie. Dit zijn vaak degenen die zich in den brede bezig houden met seksueel misbruik.

5.3.2 De aanpak

Anders dan Nederland en de andere onderzochte landen, kent Zweden geen repressieve maatregelen om plegers van seksueel kindermisbruik de mogelijkheid van het reizen naar het buitenland te ontzeggen. Nadat een veroordeelde pleger zijn of haar straf heeft voltooid (boete of gevangenisstraf), is deze persoon vrij en kan dan gaan en staan waar hij of zij wil (Birgersson, 2018). Het is voor de Zweedse autoriteiten niet mogelijk om een paspoortmaatregel op te leggen of om een periodieke meldplicht in te stellen. Ook hoeft in veel gevallen geen uittreksel van justitiële documentatie verkregen te worden. Een dergelijk uittreksel is enkel

nodig wanneer men in het buitenland vrijwilligerswerk wil verrichten waarbij men met kinderen in aanraking kan komen.

De Zweedse aanpak is zoals gezegd voornamelijk gericht op preventie en het bieden van zorg. Het bieden van zorg richt zich zowel op potentiële plegers als op plegers die reeds een minderjarige seksueel hebben misbruikt. De preventie richt zich met name op het creëren van bewustzijn dat seksueel kindermisbruik strafbaar is en dat iedereen een rol speelt in de voorkoming daarvan. Hieronder worden eerst de belangrijkste preventieve maatregelen beschreven. Daarna volgt een beschrijving van de zorg die geboden wordt.

Preventieve maatregelen

Om kindermisbruik gepleegd door Zweden in het buitenland tegen te gaan, zijn twee bewustwordingscampagnes van belang. De eerste is de *Say what you saw* campagne die zich voornamelijk richt op stakeholders die actief zijn in de reis- en hotelbranche. Daarnaast is ook de *Travel Courage* campagne een belangrijke campagne om het bewustzijn van de Zweedse bevolking te vergroten.

Säg vad du såg – Say what you saw[11]

Säg vad du såg – *Say what you saw* is een campagne waarbij onder meer de *Swedish Gender Equality Agency*, de Zweedse politie, ECPAT Zweden, de *Childhood Foundation* en de *Child Safe Movement* betrokken zijn. De campagne wordt gefinancierd door de Zweedse Postcodeloterij en heeft een looptijd van drie jaar. De campagne is in 2019 van start gegaan en 2021 is het laatste jaar waarin de campagne loopt. De campagne richt zich op stakeholders actief in de reis- en hotelbranche. In diverse bestemmingslanden worden cursussen gegeven waarbij personeel in de hospitality-sector informatie krijgt over mogelijke signalen van misbruik. Ook wordt het personeel opgeroepen om misbruik te melden, zowel bij de lokale buitenlandse als Zweedse autoriteiten. Op de website van de campagne staat vermeld hoe de lokale autoriteiten en hulpverleningsorganisaties benaderd kunnen worden. Om de Zweedse autoriteiten te tippen, kan gebruikgemaakt worden van de website van Resekurage of een tiplijn (zie ook hieronder).

Het eerste jaar van de campagne (2019) wordt als een succesvol jaar gezien. Diverse trainingen zijn gegeven en een tweetal zaken kwamen aan het licht (één op de Filipijnen en één in Kenia). Deze zaken zijn door de *Swedish Gender Equality Agency* overgedragen aan de Zweedse politie die verder onderzoek doet naar de plegers en slachtoffers.[12] In 2020 is de campagne grotendeels stil komen te liggen als gevolg van COVID-19. Er wordt aanzienlijk minder gereisd, waardoor ook (potentiële) plegers van seksueel kindermisbruik niet meer naar het buitenland

afreizen om daar minderjarigen te misbruiken. Om het beschikbare geld zo goed mogelijk in te zetten, is besloten de campagne aan te passen en de middelen in te zetten om online kindermisbruik te bestrijden. Ook in 2021 richt de campagne zich voornamelijk op online kindermisbruik. Of er na 2021 geld beschikbaar is om de campagne voort te zetten, is nog niet duidelijk. Vanuit de betrokken organisaties klinkt de wens om de campagne ook in 2022 door te zetten, te meer omdat het aantal buitenlandse reizen naar alle waarschijnlijkheid weer zal toenemen.

Resekurage/Travel Courage[13]

De Zweedse politie is in samenwerking met S*wedish County Administrative Boards*, het *National Methodological Support against Prostitution and Human Trafficking* (NMT) en de *World Childhood Foundation* in 2015 het programma *Travel Courage* gestart. Doel van het programma is om Zweedse vakantiegangers bewust te maken dat kindermisbruik strafbaar is. Uit onderzoek kwam naar voren dat slechts één op de tien Zweden wist wat te doen in geval van een vermoeden van misbruik, zo wordt in een interview met *Swedish Gender Equality Agency* benoemd.

Zweden worden aangespoord om de politie te tippen over mogelijk misbruik. Dit kan zowel telefonisch als via de website van *Resekurage*.[14] Op de website die zowel in het Zweeds als het Engels beschikbaar is, kan de tipgever informatie geven over de volgende onderwerpen:

- locatie van het incident;
- tijdstip van het incident;
- de grond waarop het vermoeden van misbruik is gebaseerd;
- uiterlijke kenmerken van de pleger;
- uiterlijke kenmerken van het slachtoffer;
- informatie over mogelijke andere getuigen;
- informatie over de tipgever.

Via de website kan ook foto- en filmmateriaal gedeeld worden met de politie.

Tijdens de lancering van de website is via de media veel aandacht besteed aan het bestaan van de website. Ook heeft de Zweedse politie vakantiegangers opgeroepen om bij een eventueel vermoeden van kindermisbruik in het buitenland, gebruik te maken van deze website. De politie onderzoekt de binnengekomen tips en indien deze voldoende aanknopingspunten bevatten, kan een opsporingsonderzoek gestart worden.

Regelmatig wordt de website opnieuw onder de aandacht gebracht. Uit een evaluatie van het programma komt naar voren dat de bewustwording onder Zweden is toegenomen. Sinds de lancering van het project weet één op de drie Zweden wat hij of zij moet doen bij een vermoeden van kindermisbruik.[15]

Geboden zorg

Naast de bewustwordingscampagnes zet de Zweedse overheid in op het bieden van zorg aan (potentiële) plegers van seksueel misbruik. De zorg is niet uitsluitend bedoeld voor personen die reeds minderjarigen hebben misbruikt, want de zorg staat ook open voor personen die gevoelens hebben voor minderjarigen, maar hier nog niets mee hebben gedaan. Hieronder worden de diverse aspecten van de zorgverlening besproken. De belangrijkste specifieke zorgverleners zijn *ANOVA* en *Kriminalvården*.

PrevenTell

ANOVA heeft sinds 2012 een zelfhulplijn: *PrevenTell*. Dit nummer kan gebeld worden door personen die ongewenste seksuele gevoelens hebben en op zoek zijn naar hulp. Het nummer is op doordeweekse dagen tussen 12.00 en 15.00 uur bereikbaar (Vårdanalys, 2019). Buiten deze tijden om kan het antwoordapparaat worden ingesproken of kan een mail gestuurd worden. De medewerkers streven ernaar om binnen 24 uur contact op te nemen met de beller/mailer.[16] De telefoonlijn wordt bemenst door *ANOVA*-personeel dat via een protocol hulpzoekenden te woord staat. De lijn is bedoeld als hulplijn. Het kan niet gebruikt worden om seksueel onaanvaardbaar gedrag te bevestigen. Medewerkers zullen proberen de beller te motiveren om hulp te accepteren. Dit kan zowel bij *ANOVA* zelf als bij andere hulpverleners. In principe kan de beller anoniem blijven. *ANOVA* zorgt er dan voor dat het gesprek niet herleidbaar is tot de specifieke beller. Wanneer een beller besluit hulp te aanvaarden en een afspraak bij *ANOVA* maakt, zal de beller wel zijn of haar identiteit bekend moeten maken.

De hulplijn lijkt redelijk succesvol te zijn, zo blijkt uit een interview met een medewerker van *ANOVA* . Sinds de opening in 2012 zijn ruim 4.000 telefoontjes binnengekomen. In zo'n vijftig procent van de gevallen, maakt de beller een afspraak bij *ANOVA* om een nader gesprek te voeren. In ongeveer 25 procent van de 4.000 telefoongesprekken gaat het om personen die een seksuele voorkeur voor minderjarigen hebben. Dit kan zowel om Zweedse als buitenlandse minderjarigen gaan.

Zorgprogramma's van ANOVA

ANOVA, onderdeel van het Karolinska Academisch Ziekenhuis in Stockholm, biedt meerdere zorgprogramma's voor personen met ongewenste seksuele voorkeuren. De geboden zorg is breder dan alleen een seksuele voorkeur voor minderjarigen. Afhankelijk van de behoeften van de individuele patiënt/cliënt wordt een specifiek behandelplan opgesteld. Dit plan kan bijvoorbeeld bestaan uit individuele behandeling, groepsgesprekken of online consulten. Het is afhankelijk van wat het meest effectief is voor de patiënt/cliënt.

Alle zorgprogramma's zijn gebaseerd op cognitieve gedragstherapie, eventueel in combinatie met medicatie aldus een medewerker van *ANOVA*. Achterliggende gedachte van de zorgprogramma's is dat ongewilde seksuele gevoelens voortkomen uit andere klachten of aandoeningen. Hierbij kan gedacht worden aan depressies en obsessieve dwangstoornissen. Door de zorg te richten op de achterliggende reden voor de seksueel ongewenste gevoelens kunnen dergelijke gevoelens afgezwakt worden. Doordat gezocht wordt naar de achterliggende reden is ieder behandeltraject uniek en anders. Sommige patiënten kunnen baat hebben bij een (tijdelijke) combinatie van de cognitieve gedragstherapie en medicatie. Hierbij kan gedacht worden aan een testosteronbehandeling of antidepressiva.[17] Testosteron wordt enkel effectief geacht bij personen die een seksuele aandrang voelen. Bij personen die dit niet ervaren, zal dit medicijn niet werken. Voor hen zal andere medicatie gebruikt kunnen worden. Voordat medicatie toegepast wordt in het behandeltraject, wordt bekeken of de medicatie geen blijvende schade aan de fysieke conditie van de patiënt geeft. Dergelijke medicatie, onder andere testosteron, kan namelijk tot aantasting van het skelet en andere vitale functies leiden, aldus een medewerker van ANOVA in een interview.

Alle behandeltrajecten, zowel de cognitieve gedragstherapieën als de medicatie, vinden plaats in overleg met de patiënt en gebeuren op vrijwillige basis. Zonder toestemming van de patiënt worden behandelstappen niet gezet. Belangrijke voorwaarden voor de effectiviteit van de zorgprogramma's is de wil van de patiënt om het probleem op te lossen. Indien de wil ontbreekt, zal het effect miniem zijn.

Voor de patiënt zijn verschillende behandelvormen beschikbaar. Sommige patiënten hebben enkel individuele consulten, terwijl anderen een mix van individuele consulten en groepsbijeenkomsten hebben. De bijeenkomsten kunnen zowel fysiek als digitaal plaatsvinden. De gesprekspartner van *ANOVA* constateerde dat zeker de online bijeenkomsten effectief zijn. Wat hiervoor de reden is, is niet duidelijk. *ANOVA* wil dit de komende periode gaan onderzoeken. De duur van de behandeling verschilt sterk per patiënt. Sommige patiënten zijn met enke-

le maanden klaar, terwijl sommigen jaren in behandeling zijn. Ook keren sommige patiënten geregeld terug, omdat zij bang zijn om een terugval te hebben.

De gesprekspartner van *ANOVA* benadrukte gedurende het interview dat de geboden zorg relatief succesvol is. Een deel van de patiënten wordt geholpen en zal niet overgaan tot seksueel ongewenst gedrag. De gesprekspartner gaf ook aan dat de zorgprogramma's niet voor iedereen effectief zijn en dat niet uitgesloten kan worden dat patiënten alsnog een seksueel delict plegen. Het bieden van zorg is één zijde van de medaille. Wanneer een patiënt alsnog een delict pleegt, moet hier strafrechtelijk tegen opgetreden worden.

Intermezzo – Voorstel tot oprichting nationaal competentiecentrum

In september 2020 hebben het Karolinska Academisch Ziekenhuis en het Karolinska Instituut gezamenlijk een voorstel ingediend bij de Zweedse regering voor de oprichting van een nationaal competentiecentrum ter preventie van zedendelicten: het *National Competence Center for Issues Related to Unwanted Sexuality and the Prevention of Sexual Violence*. Het centrum zou individuen die seksueel risicogedrag vertonen goede en effectieve medische hulp moeten bieden ter preventie van seksueel geweld. Het centrum zou daarmee een kwaliteitsimpuls zijn voor het werk van *ANOVA*. De individuen zouden mede via de PrevenTell telefoonlijn bij het centrum terecht kunnen komen. Daarnaast zou het centrum zich toeleggen op het doen van wetenschappelijk onderzoek naar (potentiële) plegers van seksueel misbruik om effectieve behandelingen te ontwikkelen. Men hoopt het competentiecentrum voor het einde van 2021 opgericht te hebben (Karolinska Institutet & Karolinska University Hospital, 2020/2021).

Het SEIF-programma

Ook binnen het gevangeniswezen en de reclassering kan zorg aan plegers van seksueel misbruik gegeven worden. Sinds 2018 hanteert men het SEIF-programma. SEIF staat voor *Sex offender program with an individual focus.* Net als de zorgprogramma's van *ANOVA* is het SEIF-programma breder en richt het zich op eenieder met ongewenste of grensoverschrijdende seksuele gevoelens. De gesprekspartner schat in dat ongeveer de helft van de deelnemers aan het programma een seksuele voorkeur voor minderjarigen heeft. Harde cijfers zijn echter niet beschikbaar.

Een gedetineerde kan deelnemen aan het SEIF-programma wanneer hij of zij een straf van minimaal één jaar uitzit. Gedetineerden met een kortere straf komen niet in aanmerking voor het programma. Deelname aan het program-

ma is vrijwillig. Indien een gedetineerde niet mee wil werken aan behandeling kan hij of zij daartoe in beginsel niet worden verplicht. Sinds 1 mei 2021 is er een nieuwe wet die gedetineerden wel kan "motiveren" om deel te nemen aan het programma. Indien een veroordeelde pleger van seksueel misbruik in aanmerking wil komen voor vervroegde vrijlating (bijvoorbeeld na het uitzitten van tweederde van de straf) moet hij of zij wel deelnemen aan een behandeltraject. Zonder behandeling kan de vervroegde vrijlating tegengehouden worden.

Het SEIF-programma heeft een beperkt aantal plekken ter beschikking, hierdoor kan niet elke gedetineerde deelnemen. Om een selectie tussen de gedetineerden te kunnen maken, wordt bekeken of een gedetineerde een laag, gemiddeld of hoog risico op recidive heeft. Gedetineerden met een hoog risico krijgen voorrang en worden als eerste toegelaten tot het programma. Omdat hiermee een groot deel van de beschikbare zorgcapaciteit wordt opgevuld, wordt op dit moment een verkort programma ontwikkeld om ook de gedetineerde met een gemiddeld of laag risico van dienst te kunnen zijn (zie hieronder).

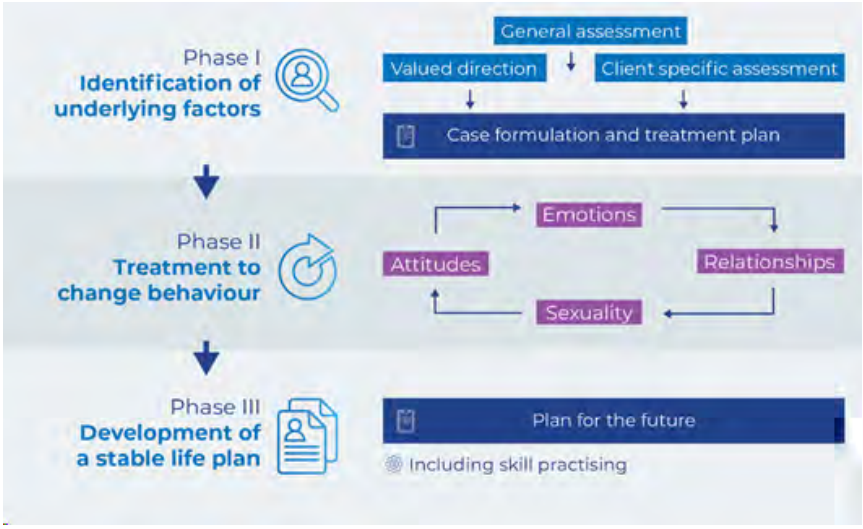
Het SEIF-programma werkt op een vergelijkbare wijze als de zorgprogramma's van *ANOVA*. Ook binnen het SEIF-programma wordt de zorg door een multidisciplinair team – bestaande uit psychologen, psychiaters en gedragscoaches – verleend. Ook binnen het SEIF-programma ligt de nadruk op de aanpak van onderliggende factoren die kunnen leiden tot seksueel ongewenst of overschrijdend gedrag. Door het wegnemen van deze onderliggende factoren probeert men de seksuele gevoelens te verminderen, aldus een medewerker van *Kriminalvården*.

Het programma bestaat uit drie onderdelen (Kriminalvården, 2020), namelijk:

- In het eerste onderdeel wordt bekeken aan welke zorg de patiënt behoefte heeft. Er wordt onder meer bekeken door welke factoren ongewenst of grensoverschrijdend seksueel gedrag veroorzaakt wordt. Ook wordt met de patiënt bekeken wat de patiënt aan het einde van het programma bereikt wil hebben. Het stellen, monitoren en behalen van doelen is een belangrijk onderdeel van het SEIF-programma. Aan het einde van onderdeel 1 ligt er een individueel zorgplan voor de patiënt.
- In onderdeel 2 staat het verder analyseren en veranderen van het gedrag van de patiënt centraal. Dit gebeurt aan de hand van dynamische factoren die nauw met elkaar samenhangen, namelijk: emoties, relaties, seksuele gevoelens en houding. In dit onderdeel bekijkt de patiënt hoe hij of zij in bepaalde situaties reageert, hoe deze reactie tot stand komt, wat het effect ervan is en hoe dit mogelijk veranderd kan worden. Bedoeling is om de patiënt in te laten zien waar de impulsen vandaan komen en hoe deze beter kunnen worden beheerst.

- In het derde onderdeel staat het ontwikkelen van een stabiele levensstijl centraal. Dit onderdeel heeft tot doel de patiënt handvatten te bieden die moeten voorkomen dat de patiënt terugvalt in het oude gedrag. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een patiënt ongewenste seksuele gevoelens krijgt wanneer hij of zij teveel drinkt, wordt de patiënt handvatten geboden om te voorkomen dat hij of zij gaat drinken. Aan het eind van onderdeel 3 heeft de patiënt een toekomstplan, wat moet helpen om een terugval te voorkomen. De samenhang tussen de drie onderdelen is weergeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1 – Opzet van het SEIF-programma



Bron: Ecorys, gebaseerd op documentatie Kriminalvården

De opzet en duur van het programma hangt van af de individuele behoefte van de patiënt. Een patiënt heeft individuele begeleiding en neemt deel aan groepsbijeenkomsten. Wanneer een patiënt een laag risico op recidive loopt, is er voor de individuele begeleiding zo'n 25 tot veertig uur beschikbaar. Voor deelname aan de groepsbijeenkomsten staat 80 tot 100 uur. Voor een patiënt met een gemiddeld tot hoog risico op recidive, is zo'n veertig tot honderd uur beschikbaar voor individuele begeleiding. Voor deelname aan de groepsbijeenkomsten staat honderd tot 250 uur.

Zolang de patiënt zich in de gevangenis bevindt of onder toezicht van de reclassering staat, kan hij of zij deelnemen aan het programma. Zodra het reclas-

seringstraject is afgerond, stopt ook de zorg. Wanneer een voormalig patiënt behoefte heeft aan zorg kan hij of zij zich wenden tot de huisarts, gespecialiseerde zorg of *ANOVA*.

Ten tijde van het interview (juni 2021) is niet bekend hoe effectief het SEIF-programma is. Het programma zal binnenkort geëvalueerd worden door de opstellers van het programma.

Het brief sexual offender program

In een interview met een medewerker van *Kriminalvården* wordt benoemd dat het gevangeniswezen momenteel naast het SEIF-programma ook het *brief sexual offender program*[18] ontwikkelt. Doel van dit programma is om patiënten met een laag tot gemiddeld risico op recidive zorg te verlenen. Het SEIF-programma richt zich vanaf dan op patiënten met een gemiddeld tot hoog risico op recidive. De opzet van het *brief sexual offender program* is vergelijkbaar met dat van het SEIF-programma. Dezelfde onderdelen zullen aan bod komen met eenzelfde doel. Belangrijkste verschil is dat de doorlooptijd van het programma sterk verkort zal worden. Verwachting is dat de totale behandeltijd uitkomt op achttien tot 25 uur per patiënt.

5.3.3 Risicotaxatie

Zowel binnen de opsporing als de zorgprogramma's in de gevangenissen wordt gebruikgemaakt van een risicotaxatie. Beiden worden hieronder toegelicht.

Risicotaxatie binnen de opsporing

Binnen de *Cybercrime Unit* kan gebruikgemaakt worden van een risicotaxatie om in te schatten of reeds veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik opnieuw een zedendelict in het buitenland zullen plegen. Binnen de unit is een klein team (bestaande uit twee personen) opgericht dat deze inschatting moet maken. Het team maakt gebruik van de *Kent Internet Risk Assessment Tool* (KIRAT). Op basis van de vragenlijst bepalen de teamleden of er een risico bestaat op recidive. Indien dit het geval is, kan de persoon door dit team onder bewaking (*covert surveillance)* geplaatst worden. Concreet betekent dit dat de politie op de hoogte is wanneer een pleger van seksueel kindermisbruik naar het buitenland reist en weer terugkomt. De politie heeft geen mogelijkheden om de pleger het reizen onmogelijk te maken. Uitvoering van de maatregel geschiedt in samenwerking met andere spelers, zoals de reclassering, Douane en LO's.

Veroordeelde plegers die mogelijk weer in het buitenland een minderjarige seksueel kunnen misbruiken, worden niet gemakkelijk op de lijst geplaatst aldus

een politiemedewerker. Enkel degenen met een zeer hoog risico komen op de lijst en onder bewaking te staan. Omdat het team klein is, kunnen enkel de veroordeelde plegers met het hoogste risico gemonitord worden. Het politieteam gaf aan een grote *caseload* te hebben, waardoor het niet beschikbaar was voor een gesprek.

Risicotaxatie binnen het gevangeniswezen

Zoals besproken in paragraaf 5.3.2 worden gedetineerden geselecteerd op basis van het mogelijke recidiverisico. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een laag, gemiddeld en hoog risico. Om het risico op recidive in te schatten wordt gebruiktgemaakt van de *Risks, Needs, Responsivity Assessment* (RNRA). Hiermee worden zowel statische als dynamische factoren gebruikt. Met name de focus op de dynamische factoren – zoals sociale contacten, het hebben van werk en de individuele economische situatie – wordt als belangrijk onderdeel van de beoordeling gezien. Deze factoren kunnen met de juiste zorg namelijk veranderen. De statische factoren – zoals leeftijd – zijn een gegeven en daarmee niet veranderbaar.

De gehanteerde RNRA is binnen het Zweedse gevangeniswezen zelf ontwikkeld. Voorheen maakte men gebruik van internationale risico assessment tools, maar deze werden onvoldoende bruikbaar geacht. Deze tools werken voornamelijk met statische factoren en die bieden naar de mening van het Zweedse gevangeniswezen onvoldoende inzage in het mogelijke recidiverisico. Daarom is de stap gezet om zelf een methodiek te ontwikkelen.

Risico op recidive

Beide methoden om het recidiverisico te taxeren, pogen om het risico op recidive uiteindelijk te verminderen. Of de risicotaxatie dit doel ook daadwerkelijk bereikt, is tot op heden onduidelijk. Er is (nog) geen onderzoek naar gedaan. In Zweden bestaat discussie over de effectiviteit van de tools en het voorkomen van recidive.

De recidivecijfers van plegers van plegers van seksueel misbruik in Zweden lijken laag. Gesprekspartners plaatsen echter wel kanttekeningen bij de statistieken. Vanuit ECPAT Zweden was men zeer kritisch over de cijfers. De vraag werd opgeworpen in hoeverre recidive daadwerkelijk gesignaleerd wordt. Het beeld bestaat dat plegers geleerd hebben van hun fouten en een tweede keer anders zullen opereren. Of dit dan door de Zweedse autoriteiten wordt opgemerkt, is discutabel en ECPAT Zweden had het beeld dat er onvoldoende aandacht voor

recidive van transnationaal seksueel kindermisbruik is. Vanuit *Kriminalvården* werd opgemerkt dat de verklaring voor de lage recidivecijfers mogelijk anders ligt, namelijk dat relatief veel *first offenders* worden gepakt. Voor een deel van deze groep zijn de huidige maatregelen voldoende afschrikwekkend om herhaling te voorkomen. De impact van een gevangenisstraf is dermate dat men niet nogmaals de fout in durft te gaan. Wel werd de vraag opgeworpen of de meer frequente plegers op de radar van de autoriteiten komen.

5.3.4 Internationale samenwerking

Zweden is aangesloten bij diverse gremia om transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken (Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online, 2014). Vanuit een preventief perspectief zijn de Zweden hierin erg actief. Wanneer het gaat om internationale opsporing speelt Zweden een kleinere rol. Voornaamste reden is dat vanuit Zweden lastig informatie over personen gedeeld kan worden met andere autoriteiten. In veel gevallen biedt de privacywetgeving geen mogelijkheden om informatie over individuen uit te wisselen. Dit is ook de belangrijkste reden waarom Zweden niet is aangesloten bij het Green Notices systeem van Interpol. Het systeem maakt volgens de Zweedse autoriteiten namelijk inbreuk op de privacy van personen en dat is niet in lijn met de vrijheden van het individu. In het geval een Zweed afreist naar een ander land, zal er in dit systeem dan ook geen melding verschijnen.

Zweden neemt wel deel aan het initiatief omtrent de *Nordic Liaison Officers*. Deze LO's kunnen in de bestemmingslanden worden ingezet om plaatselijke autoriteiten bij te staan tijdens opsporingsonderzoek. Ook kunnen zij vermeend transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door een Zweed melden bij de Zweedse politie (zie paragraaf 5.5).

5.4 Plegerprofielen

Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.2 zijn er weinig zaken omtrent transnationaal seksueel kindermisbruik bekend in Zweden. Dit maakt het voor de betrokken partijen lastig om een plegerprofiel te schetsen. Uit zowel het gesprek met ECPAT Zweden als de gesprekken met de Zweedse politie komt naar voren dat de bekende plegers allemaal man zijn. Hierbij wordt wel aangetekend dat men vrouwelijke plegers niet uitsluit. Buiten het feit dat alle bekende plegers man zijn, is het lastig om een verdere karakterisering te geven. De leeftijden lopen uiteen, net als de sociale en economische achtergrond. De *Cybercrime Unit* gaf wel aan

dat de plegers die bij hen bekend zijn doorgaans een beroep uitoefenen of hebben uitgeoefend waarbij zij veelvuldig met minderjarigen in aanraking komen of konden komen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwijzers en dokters. Wanneer het voor deze plegers moeilijker wordt om in contact te komen met Zweedse minderjarigen, bijvoorbeeld doordat zij met pensioen gaan, maken zij de stap om naar het buitenland af te reizen en daar minderjarigen op te zoeken. Zij beschikken over de middelen om langere tijd in het buitenland te verblijven en huren daar bijvoorbeeld voor een aantal maanden een appartement. Een aantal van deze plegers maakt deel uit van een (internationaal) netwerk waarbij meerdere plegers zich in eenzelfde gebied bevinden en elkaar steunen, zo wordt benoemd in een interview met de politie.

Intermezzo – De werking van een netwerk

In een interview met de *Cybercrime Unit* is ter illustratie een casus besproken. De casus gaat over het feit dat de Zweedse politie zicht heeft op één groep van acht tot tien Zweedse plegers van kindermisbruik die elkaar in Pattaya (Thailand) ontmoeten. De Zweedse politie beschouwt de groep als een netwerk van Zweedse plegers van kindermisbruik. De groepsleden delen informatie met elkaar over (potentiële) slachtoffers en onderzoeken hoe ze met die kinderen in contact kunnen komen. Ook kopen de mannen elkaar vrij wanneer een lid van de groep gearresteerd wordt door de lokale politie. De groep mannen zou ook contacten onderhouden met Noorse en Deense plegers van seksueel kindermisbruik. De Zweedse en Thaise politie kwamen de groep op het spoor en ontdekten dat drie of vier van de mannen een vaste verblijfplaats in Thailand hadden. De groep bestaat op dit moment nog steeds, maar de mannen hebben niet langer een vaste verblijfplaats in Thailand. Dit is de Zweedse politie te weten gekomen toen ze een zaak probeerde op te zetten tegen één van de mannen en ze zag dat de groep zich had verplaatst naar Vietnam. Deze casus heeft de Zweedse politie doen realiseren dat dit soort netwerken van plegers zich verplaatst wanneer de politie hun activiteiten probeert te verstoren.

Zowel ECPAT Zweden als de Zweedse politie gaven aan voornamelijk zicht te hebben op de preferentiële plegers. Het zicht op situationele plegers is beperkt, mede omdat er nauwelijks melding wordt gemaakt van grensoverschrijdend gedrag in het buitenland. In de interviews wordt aangegeven dat dit een blinde vlek is.

De Zweedse autoriteiten en betrokken organisaties zeggen een beperkt zicht te hebben op plegerprofielen. Daarnaast geven zij ook aan beperkt met plegerprofielen te willen werken, omdat anders makkelijker potentiële plegers over het hoofd gezien kunnen worden. Het hanteren van een open blik maakt dat zeer verschillende soorten plegers aangepakt kunnen worden.

Zowel de politie als *ANOVA* stellen wel een duidelijke ontwikkeling in de voorkeuren van met name preferentiële plegers te zien. Veelal starten plegers met het bekijken van pornografisch materiaal waarin minderjarigen worden misbruikt. Wanneer dit niet meer tot de gewenste bevrediging leidt, stappen plegers over naar livestreams gevolgd door misbruik in de directe omgeving. Wanneer dit lastiger wordt (bijvoorbeeld doordat de omgeving te veel op de pleger gaat letten of de pleger lastiger contact maakt met minderjarigen) wordt de stap naar misbruik in het buitenland gezet. De Zweedse aanpak richt zich op het doorbreken van deze ontwikkeling door vroegtijdig in te grijpen en te zorgen dat de pleger zich niet verder ontwikkeld. De aangeboden zorgprogramma's spelen hier een belangrijke rol in.

Omdat er onvoldoende informatie is over plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en er ook geen plegerprofielen zijn, worden deze ook nauwelijks ingezet in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

5.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Zweedse autoriteiten hebben weinig zicht op terugkerende plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, zeker wanneer deze plegers nog niet bekend zijn bij de autoriteiten. Om zicht te krijgen op mogelijke plegers die terugkeren, zijn verschillende initiatieven ontplooid. De belangrijksten zijn het inzetten van *Nordic* Liaison Officers, informatie vergaren via het Zweedse ambassadepersoneel in de bestemmingslanden en de tiplijn op de website van *Resekurage*.

Inzet van Nordic Liaison Officers

De *Nordic* Liaison Officers worden ingezet in het kader van de *Nordic Police and Customs Cooperation* (PTN). Dit is een samenwerkingsverband tussen Zweden, Denemarken, Noorwegen, Finland en IJsland op het werkterrein van de politie en de Douane. Het samenwerkingsverband richt zich enerzijds op het stationeren van *Nordic* Liaison Officers in verschillende landen wereldwijd, anderzijds op het uitzetten van gezamenlijke programma's. De Nordic LO's houden zich in het bijzonder bezig met de bestrijding van georganiseerde en ondermijnende crimi-

naliteit. De samenwerking is tot stand gebracht om in het kader van een effectieve criminaliteitsbestrijding informatie te kunnen delen tussen de vijf landen (Council of Europe, 2003). Alhoewel het signaleren van transnationaal seksueel kindermisbruik niet tot de kerntaken van de *Nordic* Liaison Officers behoort, komen zij er wel mee in aanraking. Wanneer zij een zaak met een betrokken Zweeds staatsburger signaleren, geven zij dit door aan de Zweedse politie. Ook kunnen zij de Zweedse politie assisteren in het bestemmingsland indien nodig.

Ambassadepersoneel

Een andere mogelijke bron voor informatie omtrent transnationaal seksueel kindermisbruik is het personeel van de Zweedse ambassades en consulaten in de verschillende landen. Zweden die in het buitenland hulp nodig hebben van de Zweedse autoriteiten kunnen zich wenden tot de aanwezige ambassade of consulaten. Idealiter zou het ambassadepersoneel mogelijke signalen over kindermisbruik opvangen en doorgeven aan de Zweedse politie. In de praktijk is dit echter niet mogelijk. Op grond van privacywetgeving mag het ambassadepersoneel geen informatie over Zweedse burgers doorgeven aan de instanties in Zweden. Een ambassademedewerker kan dus geen melding maken van mogelijk kindermisbruik door een Zweedse burger.

Vanuit de Zweedse instanties zelf, maar ook vanuit ECPAT Zweden is veel kritiek op deze wetgeving en handelswijze. Met name ECPAT Zweden probeert dit probleem bij de Zweedse regering aan te kaarten en vraagt de regering om de wetgeving aan te passen, zodat deze informatie wel tussen de verschillende instanties gedeeld kan worden. In de optiek van ECPAT Zweden is het cruciaal dat Zweeds ambassadepersoneel meldingen kan maken.

Resekurage/Travel Courage[19]

Een laatste bron is de eerdergenoemde website van Resekurage die als onderdeel van het *Travel Courage* project in het leven is geroepen (zie paragraaf 5.3.2). Zoals beschreven biedt de website de mogelijkheid om de Zweedse politie te tippen over mogelijk transnationaal seksueel kindermisbruik. Tips komen direct bij de politie binnen. Alhoewel de campagne de bewustwording van Zweden heeft vergroot, hebben de tips via de website nog tot weinig opsporingsonderzoeken geleid.

Binnen de NOA is de CSA *Intelligence Unit* de afdeling die de meldingen bekijkt. Uit het gesprek met deze afdeling kwam naar voren dat het aantal meldingen dat sinds 2015 gedaan is, beperkt is. Waarom er weinig gemeld wordt, is lastig te zeggen. Vermoedelijk kijken veel vakantiegangers liever weg dan zich tij-

dens hun vakantie met andere personen te bemoeien en melding te maken van eventueel misbruik. De meldingen die gedaan worden, zijn vaak niet goed bruikbaar. Doorgaans is de versterkte informatie beperkt en zijn de beschrijvingen van zowel de pleger als het slachtoffer zeer generiek. Als gevolg hiervan is het voor de politie lastig om scherp te krijgen om wie het gaat. Ook is het vaak niet mogelijk om de tipgever om meer informatie te vragen, omdat de tipgever geen contactgegevens invult op de website. De politie ziet zich dan ook vaak genoodzaakt het opvolgen van de tip te staken.

Reeds veroordeelde plegers

In een interview met een medewerker van de *Cybercrime Unit* wordt benoemd dat wanneer iemand reeds voor een zedendelict veroordeeld is en er gegronde reden is om de persoon te monitoren, kunnen de autoriteiten informatie verzamelen ten aanzien van het reisgedrag van deze persoon. Zodra een persoon het land verlaat via een luchthaven kan de politie informatie opvragen bij luchtvaartmaatschappijen over de terugreisdatum van deze persoon. Vervolgens kan de politie de Douane informeren en vragen om deze persoon bij terugkomst staande te houden. De Douane moet hiervoor wel een verdenking van smokkel hebben. Zodra deze verdenking er is, kan de Douane de spullen van de persoon doorzoeken en diens telefoon of andere elektronica controleren op sporen van mogelijk kindermisbruik.

In de praktijk is deze methode weinig effectief. Belangrijkste reden is dat de groep bekende plegers van seksueel kindermisbruik die gemonitord wordt klein is. Het merendeel van de mogelijke misbruikplegers is niet bekend en kan bij terugkomst dan ook niet staande gehouden worden. Daarnaast is de groep plegers inmiddels op de hoogte van de werkwijze van de Douane en zorgt ervoor dat belastend materiaal niet meer te vinden is op de apparaten die men tijdens de reis bij zich heeft. Of een delict in het buitenland is gepleegd, kan niet worden vastgesteld.

5.6 Resumé

Op basis van de verzamelde informatie en de gevoerde gesprekken kan een aantal bevindingen over de Zweedse aanpak geformuleerd worden. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De gekozen aanpak richt zich sterk op het voorkomen (preventie) van (transnationaal) seksueel kindermisbruik en op het bieden van zorg aan (potentiële) plegers. Binnen de Zweedse aanpak zijn weinig

repressieve maatregelen aanwezig. Vanuit het strafrecht is het mogelijk om een boete of gevangenisstraf op te leggen aan een pleger, maar andere maatregelen, zoals een paspoortmaatregel, zijn niet mogelijk. Achterliggende reden is de vrijheid van het individu en de strenge privacy wetgeving. De individuele vrijheid maakt ook dat Zweden niet aan een aantal internationale initiatieven deelneemt, zoals het elkaar informeren als landen middels Green Notices.

- De geboden zorg is beschikbaar voor mensen die vrezen ongewenst seksueel gedrag te zullen vertonen en voor mensen die reeds ongewenst seksueel gedrag vertoond hebben. De geboden zorg is echter in de meeste gevallen vrijwillig. Het initiatief om deel te nemen ligt bij de persoon zelf en er zijn weinig pressiemiddelen beschikbaar om iemand deel te laten nemen aan een zorgprogramma. Gevolg hiervan is dat enkel dat deel bereikt wordt, dat openstaat voor behandeling en een gedragsverandering.
- Veel van de zorgprogramma's zijn (nog) niet geëvalueerd. Dit betekent dat geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van deze aanpak. Ook bestaat er in Zweden een discussie over de betrouwbaarheid van de recidivecijfers. Een aantal geïnterviewden gaf aan dat het goed mogelijk is dat recidivisten leren van hun fouten en bij herhaling buiten schot van de opsporingsinstanties weten te blijven. Het is dus goed mogelijk dat veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik inderdaad opnieuw een delict plegen, maar dat men hier onvoldoende zicht op heeft. Dit maakt het lastiger om iets over de effectiviteit van de aanpak te kunnen zeggen.
- Alhoewel de focus ligt op het voorkomen van seksueel kindermisbruik en de repressieve maatregelen relatief beperkt zijn, is er binnen de Zweedse maatschappij en de betrokken instanties een duidelijke roep om aanscherping van de maatregelen. Diverse partijen betrokken bij de aanpak van de problematiek, pleiten voor meer maatregelen. Gedeeltelijk is hier reeds aan tegemoet gekomen. Zo is de wet de afgelopen twintig jaar verzwaard. De strafmaat voor seksuele omgang met een minderjarige is verhoogd, de bewijslast ten aanzien van verkrachting van een kind is vereenvoudigd waardoor dit delict eenvoudiger bewezen kan worden, en het kopen van seksuele diensten – ook van minderjarigen – is strafbaar gesteld. Ook is het ontvangen van zorg in de gevangenis iets minder vrijblijvend geworden. Men wordt aange-

moedigd deel te nemen aan zorgprogramma's in ruil voor strafvermindering.

- De opsporing, vervolging en later monitoring van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kent in Zweden verschillende uitdagingen. Enerzijds is de opsporingscapaciteit beperkt. De teams binnen de NOA gaven aan meer dan voldoende zaken te hebben om aan te werken. Wel gaven zij aan zich slechts met het topje van de ijsberg bezig te houden. Zij moeten zich niet alleen bezighouden met *hands-on* zaken, maar ook met *hands-off*, wat betekent dat keuzes gemaakt moeten worden. Monitoring van uitreizende plegers van seksueel kindermisbruik is lastig. Wederom speelt een capaciteitsprobleem hierin een rol. Bovendien worden de plegers steeds handiger, waardoor recidive(gevaar) zeer lastig aan te tonen is. Ook hebben de Zweedse autoriteiten slechts beperkt zicht op Zweedse burgers die in het buitenland gearresteerd of veroordeeld worden voor seksueel misbruik van minderjarigen.

Eindnoten

1. Hierbij kan het zowel gaan om landen in Zuidoost-Azië (bijvoorbeeld Cambodja en Thailand), maar ook om landen in de omgeving (bijvoorbeeld Estland, Finland en Noorwegen).
2. SVT, 10 januari 2013.
3. Reuters, 30 november 2017.
4. The Local, 10 januari 2013; Reuters, 30 november 2017.
5. The Swedish Criminal Code – Official Swedish and English version
6. Säg vad du såg, n.b. a.
7. Op het moment dat zij het delict pleegden, hadden zij nog niet de Zweedse nationaliteit.
8. Jämställdhetsmyndigheten, n.b.
9. Voor plegers veroordeeld in het buitenland staat het programma enkel open wanneer zij hun straf in Zweden uitzitten. Als zij hun straf in het buitenland uitzitten, kunnen zij niet deelnemen aan het SEIF-programma.
10. Dit zijn met name tips vanuit de hotelindustrie en van Zweden die in het bestemmingsland aanwezig zijn (bijvoorbeeld op vakantie).
11. Säg vad du såg, n.b. b.
12. De zaak op de Filipijnen loopt in mei 2021 nog steeds. De Zweedse politie is op zoek naar het slachtoffer voor een verhoor. De zaak in Kenia is geseponeerd, omdat onvoldoende bewijsmateriaal verkregen kon worden om de pleger te veroordelen.
13. Resekurage, n.b.; Polisen, n.b.
14. Tourism Review, 5 januari 2015.
15. Https://www.robincedvin.com/workjournal/travelcourage
16. PrevenTell, n.b.

17. ANOVA, n.b.
18. Dit is de werknaam. Deze zal in de toekomst herzien worden.
19. Resekurage, n.b.; Polisen, n.b.

6 Landenstudie Duitsland

De aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik in Duitsland lijkt op die van Nederland. De aanpak bestaat zowel uit preventieve als repressieve maatregelen. Aan de preventieve zijde bestaat een aantal initiatieven waarbij potentiële plegers van seksueel (kinder)misbruik hulp kunnen zoeken. Aan de repressieve zijde zijn diverse maatregelen beschikbaar. Zo is het mogelijk om een veroordeelde pleger van seksueel misbruik na vrijlating voor een bepaalde periode te monitoren en te begeleiden. Ook kan een pleger verplicht worden om zich te melden bij de rechtbank of een andere door de rechter aangewezen autoriteit en moet de pleger zich registeren in een register voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik.

Seksueel kindermisbruik is een veelbesproken thema in Duitsland. Een aantal grote zaken heeft geleid tot de wens om de strafmaat voor plegers van seksueel kindermisbruik te verhogen. Dit heeft zich vertaald in een recent aangenomen en ingevoerde wet, namelijk de *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder*. Deze wet is op 25 maart 2021 aangenomen en op 22 juni 2021 in werking getreden.

De algemene opvatting in Duitsland ten opzichte van plegers van seksueel (kinder)misbruik werd halverwege de jaren negentig kritischer (Meier, 2016). Veel media-aandacht ging in die periode uit naar geruchtmakende zaken van het seksueel misbruik van minderjarige meisjes in binnen- en buitenland. Invloedrijke zaken waren onder andere die van Marc Dutroux in België en verschillende zaken in Duitsland, waarbij drie meisjes seksueel misbruikt en gedood werden door plegers die eerder veroordeeld waren voor zedendelicten. Ook was er in die periode meer media-aandacht voor seksueel kindermisbruik in Duitse instituties en opvanghuizen. Door deze incidenten werd de maatschappelijke roep om strengere straffen voor deze "gevaarlijke" plegers van seksueel misbruik luider (Meier, 2016).

De Duitse politiek gaf gehoor aan deze roep en voerde in 1998 stevige veranderingen door in de Duitse wetgeving (zie paragraaf 6.3.2). In de jaren die volgden bleef Duitsland zich inzetten om de wetgeving op het gebied van (transnationaal) seksueel kindermisbruik te verbeteren. Recentelijk volgde echter een nieuwe stroom aan omvangrijke zaken van seksueel (kinder)misbruik, die het maatschappelijke debat over plegers van seksueel misbruik opnieuw deed oplaaien en leidde tot een nieuw wetsvoorstel om plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik strenger te kunnen straffen. In de hernieuwde maatschappelijke discussie wordt ook kritisch gekeken naar Duitse rechters en de toepassing van de bestaande juridische mogelijkheden. De rechters zouden vaak onvoldoende ervaren zijn in de behandeling van zedenzaken, waardoor mogelijk niet alle bestaande juridische mogelijkheden doeltreffend ingezet worden.[1]

Intermezzo – Grootschalig internationaal netwerk seksueel kindermisbruik opgerold in Duitsland

In oktober 2019 deed de Duitse politie een huiszoeking bij de hoofdverdachte in een onderzoek naar kindermisbruik.[2] Het onderzoek richtte zich op de verspreiding en het bezit van online materiaal van seksueel kindermisbruik en ernstige kindermishandeling. Het netwerk van verdachten zou internationaal opereren en zich vooral richten op minderjarige slachtoffers in Duitstalige landen. De leden van het netwerk zouden elkaar hebben aangespoord om slachtoffers te misbruiken. In juni 2020 werd bekend dat de Duitse autoriteiten ongeveer 30.000 digitale aanwijzingen hadden gevonden, waaronder IP-adressen van mogelijke leden van het netwerk. Ook werd toen gemeld dat er tot dusverre 44 slachtoffers geïdentificeerd waren en in veiligheid waren gebracht. In juli 2021 werd bekend dat vier hoofdverdachten in de zaak celstraffen van tien tot veertien jaar hebben gekregen.[3]

Het Duitse maatschappelijke en politieke debat lijkt voornamelijk op Duitsland zelf gericht te zijn. Er lijkt betrekkelijk weinig maatschappelijke en politieke aandacht te zijn voor zaken van Duitse burgers die zich in het buitenland schuldig maken aan seksueel kindermisbruik. Deze observatie wordt ondersteund door het gegeven dat er sinds maart 2020 geen portefeuillehouder meer is op het thema transnationaal seksueel kindermisbruik bij het verantwoordelijke Duitse ministerie: het ministerie van Economische Zaken en Energie. Sinds die tijd is deze functie vacant.[4]

6.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik

Ondanks dat een grondig onderzoek naar Duitse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik ontbreekt, stelt ECPAT International (2012) op basis van een schatting uit 2010, dat jaarlijks 20.000 Duitsers zich in het buitenland schuldig maken aan seksueel kindermisbruik. Het is onduidelijk of het hier gaat om een combinatie van preferentiële en situationele plegers, of om één van de twee plegergroepen. Volgens ECPAT vindt het misbruik voornamelijk plaats in landen in de continenten Afrika, Centraal- en Zuid-Amerika, Zuid- en Zuidoost-Azië en Oost-Europa.

Een studie van ECPAT Duitsland uit 2016 toont dat er tussen 2005 en 2015 in totaal 38 transnationaal seksueel kindermisbruik-gerelateerde rechtszaken hebben gediend in de Duitse rechtbanken (ECPAT Duitsland, 2016). ECPAT Duitsland geeft in een interview echter aan, dat het hier alleen om de bekende zaken gaat die voor de rechter komen en dat de organisatie gelooft dat het aantal daadwerkelijke gevallen van transnationaal seksueel kindermisbruik veel hoger ligt. Andere bronnen om een schatting te maken van de omvang van de groep Duitse plegers, ontbreken.

6.2 Wetgeving en beleid

Het belangrijkste wetgevend kader dat Duitse opsporingsinstanties mogelijkheden biedt om (transnationaal) seksueel kindermisbruik aan te pakken, is het *Strafgesetzbuch*. De recent ingevoerde wet *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder*[5] geldt als aanvulling hierop.

Het Duitse wetboek van Strafrecht (Strafgesetzbuch)[6] stelt seksueel misbruik van een minderjarige strafbaar (zie artikel 176). Een minderjarige is een persoon jonger dan veertien jaar. De recente wetswijziging legt neer dat een pleger van seksueel misbruik van een minderjarige, veroordeeld kan worden tot minimaal één en maximaal vijftien jaar celstraf (dit was voorheen minimaal zes maanden en maximaal tien jaar (artikel 176 lid 1).

Artikel 176b van het *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder* stelt een poging tot seksueel misbruik eveneens strafbaar. Hierop staat een strafmaat van drie maanden tot vijf jaar. De intentie om misbruik te plegen is echter niet strafbaar gesteld. Dit betekent dat Duitse opsporingsinstanties iemand niet kunnen vervolgen louter op basis van een intentie. Dit bemoeilijkt de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik, omdat personen die in Duitsland voorbereidende handelingen treffen[7] niet vóór het uitreizen naar het buitenland gestopt kunnen worden.

Artikel 176c van het *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder* stelt zwaar seksueel misbruik van een kind strafbaar wanneer (1) de verdachte achttien jaar of ouder is en de minderjarige is binnengedrongen, (2) het misbruik in groepsverband (meer dan één persoon) heeft plaatsgevonden of (3) de pleger de minderjarige gezondheidsschade heeft toegebracht of belemmerd in de mentale en/of emotionele ontwikkeling. De minimumstraf gevangenisstraf bedraagt twee jaar. Wanneer het seksueel misbruik van een minderjarige leidt tot het overlijden van het slachtoffer, staat hier een minimum van tien jaar gevangenisstraf op (artikel 176d).

De artikelen 176a-d kunnen volgens een benaderde academicus gebruikt worden voor zowel seksueel kindermisbruik in Duitsland zelf als transnationaal seksueel kindermisbruik. Artikel 5 lid 8 van het *Strafgesetzbuch* stelt namelijk dat ongeacht de locatie waar het delict gepleegd is, het Duitse Wetboek van Strafrecht van toepassing is ingeval het om delicten genoemd in de artikelen 176 e.v. gaat. Voorwaarde is wel dat het delict door een Duits staatsburger is gepleegd. Inwoners van Duitsland zonder Duitse nationaliteit vallen niet onder de werking van artikel 5 lid 8 en kunnen dus niet vervolgd worden. Voor de toepassing van artikel 5 lid 8 maakt het niet uit of het delict in het land waar het gepleegd is strafbaar is. Vervolging in Duitsland is te allen tijde mogelijk. In de praktijk kan dit wel tot problemen leiden, omdat het Duitse strafprocesrecht vereist dat het slachtoffer als getuige gehoord wordt in de rechtszaak. Het identificeren van het slachtoffer en het verkrijgen van medewerking van het slachtoffer is niet altijd mogelijk, waardoor de strafzaak niet in Duitsland gevoerd kan worden.

Daarnaast legt het *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder* speciale vereisten aan familie- en jeugdrechters neer (artikel 5). Deze rechters dienen aanvullende training te volgen om op een adequate wijze om te gaan met zaken van seksueel misbruik van een minderjarige. Zo dient een rechter onder anderen regelmatig persoonlijk contact te hebben met de minderjarige.

Ten slotte wijzigt het *Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder* de *Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister* (de wet die de Duitse registratieverplichting voor zedendelicten regelt). De *Gesetz* wijzigt de duur van registratie van personen in de federale systemen. Veroordelingen voor delicten die verband houden met het kinderwelzijn, kunnen nu voor maximaal twintig jaar geregistreerd worden. Veroordelingen voor zwaar seksueel misbruik van een minderjarige worden levenslang geregistreerd.

6.3 Aanpak

In deze paragraaf wordt de Duitse aanpak in meer detail uitgewerkt. Eerst wordt een korte toelichting op de belangrijkste spelers in deze aanpak gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak zelf, zowel de preventieve maatregelen als de zorgmaatregelen. Daarna komt kort de risicotaxatie aan bod. De paragraaf sluit af met een korte toelichting op de internationale samenwerking.

6.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

In Duitsland is een beperkt aantal partijen actief betrokken bij de aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Hieronder worden de belangrijkste partijen kort toegelicht.

Overheidsinstanties en ngo's

De voornaamste Duitse partij op het gebied van specifiek transnationaal seksueel kindermisbruik is *ECPAT Duitsland*. Net als andere nationale afdelingen van ECPAT zet ECPAT Duitsland zich in voor het bestrijden en voorkomen van seksueel kindermisbruik. De organisatie biedt hiertoe onder andere educatie aan over het onderwerp en lobbyt voor wetshervormingen om seksueel kindermisbruik beter te kunnen bestrijden.

Vanuit de Duitse overheid raakt het werk van drie ministeries aan het thema van (transnationaal) seksueel kindermisbruik en de bescherming van kinderen. Dit zijn het *ministerie van Economische Zaken en Energie*, het *ministerie van Justitie en Consumentenbescherming* en het *ministerie van Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd*. Zoals eerder is vermeld, is de portefeuille voor transnationaal seksueel kindermisbruik ondergebracht bij het eerstgenoemde ministerie. Sinds maart 2020 is de positie van portefeuillehouder echter vacant. De andere twee ministeries lijken zich specifiek toe te leggen op de bestrijding van kindermisbruik in Duitsland.

Verder is in 2010 een onafhankelijke commissie in het leven geroepen in de strijd tegen seksueel kindermisbruik in Duitsland. Deze commissie, de *Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs* (UBSKM), biedt informatie en educatie aan op het gebied van seksueel kindermisbruik en poogt de (juridische) bescherming van kinderen daarmee te verbeteren.[8] Ook is in 2016 vanuit de UBSKM een andere commissie ingesteld voor de uitvoer van een onafhankelijk onderzoek naar seksueel kindermisbruik in Duitsland: de *Unabhängige Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindesmissbrauchs.*[9]

Ook het Duitse Jeugdinstituut, dat door de overheid wordt gefinancierd, doet onderzoek naar seksueel kindermisbruik in Duitsland.[10] Het onderzoek van het instituut is in het bijzonder gericht op kindermisbruik in Duitse wooninstellingen voor minderjarigen.

Zorgaanbieders

Er zijn in Duitsland verschillende initiatieven waar potentiële plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik zich vrijwillig kunnen melden voor een behandeling. Mensen die pedofiele of hebefiele[11] gevoelens ervaren kunnen zich daar vrijblijvend laten behandelen door organisaties als *Kein Täter werden* en *Troubled Desire*. Het laatstgenoemde initiatief wordt ondersteund door het *Charité Universitair Ziekenhuis* in Berlijn en is onderdeel van het *Preventie Project Dunkelfeld*. Het project biedt vertrouwelijke en gratis therapie aan aan mensen met pedofiele of hebefiele gevoelens om te voorkomen dat deze mensen ooit toegeven aan hun gevoelens. *Kein Täter werden* en *Troubled Desire* worden nader toegelicht in paragraaf 6.3.2.

Opsporing en vervolging

De opsporing en vervolging van Duitse burgers die verdacht worden van transnationaal seksueel kindermisbruik is belegd bij het federale Duitse Openbaar Ministerie, de *Generalbundesanwalt*[12], en de Duitse federale recherche, de *Bundeskriminalamt*.[13] Uit onderzoek van ECPAT Duitsland (2016) onder openbaar aanklagers en rechercheurs bleek dat zij tussen 2005 en 2015 38 strafrechtelijke procedures hebben gevoerd tegen Duitse verdachten van transnationaal seksueel kindermisbruik.

6.3.2 De aanpak

De Duitse aanpak van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik kent zowel preventieve als repressieve maatregelen. Als eerste wordt ingegaan op de belangrijkste *preventieve maatregelen*, namelijk *Kein Täter werden* en *Troubled Desire*. *Kein Täter werden* (vertaald naar het Nederlands: "word geen pleger") is een Duitse organisatie die zich sinds 2005 inzet voor potentiële plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. De organisatie presenteert zich als preventienetwerk, dat op verschillende locaties in Duitsland gratis behandelingen aanbiedt aan mensen die zich seksueel aangetrokken voelen tot minderjarigen en daarvoor therapeutische hulp willen krijgen. De hulp die deze mensen individueel of in groepsverband krijgen, wordt verzorgd door gekwalificeerde

psychotherapeuten. Deelnemers aan de hulpprogramma's worden beschermd door het medisch beroepsgeheim.[14]

Het doel van de organisatie is het voorkomen van seksueel misbruik, zowel *hands-on* als *hands-off*. De therapie van *Kein Täter werden* biedt de potentiële plegers ondersteuning om hen te leren leven met hun pedofiele of hebefiele voorkeur, deze voorkeur te accepteren en te integreren in hun zelfbeeld. Hiermee pogen de behandelaars van de organisatie de potentiële plegers te ondersteunen, opdat zij op de juiste manier om kunnen gaan met hun seksuele voorkeur en een prettig leven leiden. De behandelaren stellen daartoe voor ieder individu een persoonlijk therapieplan op.

Sinds de oprichting van de organisatie in 2005 heeft *Kein Täter werden* ruim 11.000 meldingen ontvangen, op basis waarvan bijna 4.000 mensen een klinische diagnose hebben gekregen. Ook zijn er ruim 1.800 verzoeken tot therapie ingediend en zijn 1.000 mensen met hun therapie gestart.[15]

Een ander initiatief gericht op potentiële plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik is *Troubled Desire,*[16] onderdeel van het *Preventie Project Dunkelfeld*. Het initiatief is op gezet door het Charité Universitair Medisch Centrum van Berlijn en wordt door een team van psychologen begeleid.[17] Het initiatief richt zich zowel op personen die zelf ongewenste seksuele gevoelens voor minderjarigen ervaren, als op personen die iemand in hun omgeving hebben die zich mogelijk seksueel tot minderjarigen aangetrokken voelt. Voor de eerste groep biedt het initiatief online hulp aan. Via een zelfbeoordeling kan de potentiële pleger inzage krijgen in zijn seksuele gevoelens, de oorzaken daarvan en mogelijke manieren om deze te beperken of te verminderen. Doel van het initiatief is niet om seksuele voorkeuren te veranderen, maar om de deelnemer te bewegen tot gedragscontrole en eventuele aanpassing daarvan.

Intermezzo – Onderdelen uit de zelfbeoordeling van *Troubled Desire*

De zelfbeoordeling bestaat uit meerdere onderdelen. De eerste module bestaat uit vragen die het team helpen zich een beeld te vormen over de deelnemer. Onder meer wordt gevraagd naar de (sociaaleconomische) achtergrond (onderdeel *I am*), de seksuele voorkeuren en fantasieën van de deelnemer (onderdeel *I feel*) en de consequenties die de deelnemer aan de voorkeuren en fantasieën verbindt (onderdeel *I do*). In de tweede module wordt op basis van antwoorden uit de eerste module, informatie teruggegeven aan de deelnemer. Zo ontvangt de deelnemer persoonlijke feedback over zijn (problematische) seksuele gedrag, wordt dieper gekeken naar de structuur en opbouw van de seksuele voorkeuren (waardoor worden deze getriggerd?) en wordt ingegaan op wanneer seksueel gedrag problematisch kan zijn, met name het al dan niet aanwezig zijn van wederzijdse instemming. De derde module bestaat uit diverse onderdelen. Er wordt onder meer ingegaan op acceptatie, zelfperceptie, mogelijke triggers en situatieanalyses.

De antwoorden die geregistreerd worden als onderdeel van de zelfassessment worden bekeken door het team achter het initiatief. Op basis van de gegeven antwoorden kan het team de potentiële pleger aanraden om professionele hulp in te schakelen. Deze stap is echter vrijwillig en een deelnemer kan niet gedwongen worden om hulp te zoeken en/of te aanvaarden. De gegevens die tijdens de zelf assessment gedeeld worden, worden vertrouwelijk behandeld. Dit betekent dat de informatie niet automatisch met opsporingsinstanties gedeeld wordt (Institute of Sexology and Sexual Medicine, 2017). Doel hiervan is om de drempel voor hulpzoekenden te verlagen. Het team hoopt naast potentiële plegers ook daadwerkelijke plegers te kunnen bereiken.

Intermezzo – Resultaten Preventie Project Dunkelfeld

Het Preventie Project Dunkelfeld (PPD) werd gelanceerd in 2005. Het biedt therapie aan mensen met pedofiele of hebefiele gevoelens, met als doel (transnationaal) seksueel kindermisbruik te voorkomen (Beier et al., 2014). Via een mediacampagne worden mensen met dergelijke gevoelens, en die nog niet bekend zijn bij justitie, aangespoord om zich voor het PPD aan te melden. De therapie die zij aangeboden krijgen, richt zich op het versterken van persoonlijke gedragscontrole en het verkleinen van de bijbehorende dynamische risicofactoren. Het behandelprogramma duurt één jaar.

Tussen 2005 en 2011 meldden 319 individuen zich aan voor het PPD (Beier et al., 2014). Uit een onderzoek blijkt dat de mensen die behandeld werden, hun emotionele tekorten zagen afnemen.. De seksuele zelfregulatie nam juist toe. Desalniettemin meldden vijf van de 25 onderzochte plegers van een *hands-on* delict, ondanks de behandeling, een voortgezet crimineel handelen. Voor de groep plegers van *hands-off* delicten gold dit zelfs voor 29 van de 32 onderzochte plegers. Al met al concludeerden de onderzoekers dat de geboden therapie in het PPD, voor pedofielen en hebefielen de dynamische risicofactoren voor (transnationaal) seksueel kindermisbruik wel degelijk kan beïnvloeden en daaraan gerelateerd gedrag kan verminderen. Meer onderzoek naar factoren die problematisch seksueel gedrag voorspellen, is echter nodig.

De Duitse aanpak kent de volgende repressieve maatregelen:

- Registratie in een register
- Weigeren uitgifte van het paspoort of inname van het paspoort, inclusief introductie meldplicht
- Gedragstoezicht als bijkomende strafmaatregel
- Opleggen tbs-maatregel
- Verklaring Omtrent het Gedrag

Registratie in een register

Duitsland kent de mogelijkheid dat een veroordeelde pleger van (transnationaal) seksueel kindermisbruik na vrijlating, geregistreerd wordt in een register voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik. In Duitsland heeft elke staat (*Bundesland*) een eigen register. Dit is niet op federaal niveau geregeld; elke staat kan naar eigen voorkeur zo'n register oprichten. Dit betekent in de praktijk dat de regels om in een register te komen, de duur van inschrijving en andere verplichtingen, verschillen per staat.[18] Tussen 2007 (Niedersachsen was de eerste staat) en 2016 (Hamburg was de laatste staat) heeft elk van de zestien *Bundesländer* een register opgericht.

De registers zijn niet onderling gekoppeld en er wordt dan ook geen informatie uitgewisseld tussen de registers. Zo kan de lokale politie uit de ene staat niet het register in een andere staat raadplegen. Een geïnterviewde van ECPAT International gaf aan dat het vanuit opsporingsautoriteiten mogelijk gewenst zou kunnen zijn om wél alle register in te kunnen zien, zodat men beter weet of een bepaald persoon elders al bekend is. Daarnaast zou er een wens kunnen bestaan om een nationaal register te hebben waarin informatie uit de zestien

lokale registers samen is gebracht. Het introduceren van een nationaal overkoepelend register is wel in de politiek besproken, maar tot op heden zijn alle initiatieven hiervoor gestrand. Sommige politieke partijen, zoals bijvoorbeeld de *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, zouden graag een openbaar nationaal register willen introduceren. Eenieder die dat zou willen, zou dan het register kunnen raadplegen. Het openbaar stellen van de gegevens vindt tot op heden weinig ruggensteun, omdat dit in strijd geacht wordt met de bescherming van het individu (en dat is een grondwettelijk recht) (Bundesverfassungsgericht, 2017).[19]

Weigeren uitgifte van het paspoort of inname van het paspoort, inclusief introductie meldplicht

De Duitse Paspoortwet (*Passgesetz*)[20] biedt onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om de uitgifte van een paspoort te weigeren (artikel 7) of om een paspoort in te nemen (artikel 8). Gronden op basis waarvan een paspoort geweigerd of ingenomen kan worden staan benoemd in artikel 7 lid 1. Seksueel (kinder) misbruik is niet expliciet als reden opgenomen. Er wordt geen link gelegd met artikel 176 uit het Duitse Wetboek van Strafrecht. Indien men toch het paspoort van een (potentiële) pleger wil innemen of uitgifte wil weigeren, zal dit op één van de andere gronden moeten gebeuren. De grond die als aanknopingspunt kan dienen is artikel 7 lid 1 sub 1 (de persoon vormt een bedreiging voor de interne of externe veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland). De dreiging moet zo groot zijn, dat er gegronde reden is om de persoon een paspoort te weigeren. Het toepassen van deze bepaling op (potentiële) plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik is zeer lastig en doorgaans niet succesvol, aldus een benaderde academicus. Tot op heden is slechts één voorbeeld bekend waarin het paspoort succesvol is ingenomen.

Intermezzo – Inname van het paspoort

In 2011 slaagde de Duitse politie erin het paspoort van een veroordeelde pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik in te laten nemen. De man had in Thailand meerdere minderjarigen misbruikt. Alhoewel de delicten in Thailand gepleegd waren, werd de man in Duitsland berecht en tijdens de rechtszaak werd besloten om zijn paspoort in te nemen, zodat reizen naar het buitenland niet meer mogelijk was (ECPAT Duitsland, 2012).

Een effectievere mogelijkheid om veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik het reizen naar een ander land te bemoeilijken, is door hen na vrijlating een meldplicht op te leggen. Dit kan op basis artikel 56c lid 2 *Strafgesetzbuch*. De rechter kan bepalen dat een pleger zich tijdens zijn proefperiode op gezette tijden bij de rechtbank of een andere door de rechter aangewezen autoriteit dient te melden. De tekst is zodanig open geformuleerd, dat zeer frequent moeten melden mogelijk is. Wanneer de meldfrequentie hoog genoeg is, kan de pleger dus niet uitreizen zonder de meldplicht te schenden. Artikel 56c legt daarmee een indirect uitreisverbod op. Hoe vaak deze bepaling daadwerkelijk wordt toegepast door de Duitse autoriteiten is niet bekend, aldus een benaderde academicus. De meldplicht is een eindige maatregel, wat betekent dat de plicht vervalt wanneer de proeftijd voorbij is. Maximale duur van de proeftijd is vijf jaar (artikel 56a lid 1).

Gedragstoezicht als bijkomende strafmaatregel

Het Duitse Wetboek van Strafrecht (*Strafgesetzbuch*) kent de mogelijkheid om iemand onder gedragstoezicht te plaatsen indien er een risico bestaat dat iemand zal recidiveren. De artikelen 68 t/m 68g regelen alles omtrent dit gedragstoezicht. Op grond van artikel 68 kan iemand onder toezicht gesteld worden wanneer hij/zij onherroepelijk veroordeeld is voor een straf van minimaal zes maanden voor een delict waarvoor gedragstoezicht bij wet kan worden opgelegd. Wel moet bewezen worden dat er een risico op recidive bestaat. Het gedragstoezicht is een bijkomende maatregel die dus bovenop een gevangenisstraf komt. Artikel 68b lid 1 geeft aan welk gedragstoezicht mogelijk is. Het kan bijvoorbeeld gaan om het opleggen van huisarrest; een verbod om bepaalde plaatsen te bezoeken (bijvoorbeeld het gebied rondom een school); een verbod op het het bezitten van specifieke voorwerpen die de gelegenheid bieden om delicten te plegen; een elektronische enkelband. In totaal zijn twaalf mogelijkheden voor gedragstoezicht in de wet opgenomen. De keuze voor een specifieke mogelijkheid is aan de rechter.

Artikel 68c lid 1 stelt dat de minimale duur van gedragstoezicht twee jaar bedraagt. De maximale duur van het gedragstoezicht bedraagt vijf jaar. Daarna vervalt het toezicht en is de pleger vrij om te gaan en staan waar hij of zij wil. Echter, ingeval de pleger een gevaar vormt, therapie weigert en het risico op recidive zeer aannemelijk is, kan door de rechter besloten worden om het gedragstoezicht voor onbepaalde tijd te verlengen (artikel 68c lid 2).

In hoeverre gedragstoezicht bij veroordeelde plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik wordt toegepast, is niet bekend. Er worden geen statistieken bijgehouden.[21]

Opleggen tbs-maatregel

Net als in Nederland kent Duitsland de mogelijkheid om een tbs-maatregel op te leggen. De mogelijkheden worden geregeld in de *Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten*.[22] De wet ziet onder meer expliciet op de verplichte behandeling van plegers van seksueel misbruik. Belangrijkste element voor plegers van seksueel misbruik binnen de tbs is de therapie om gedragsveranderingen te bewerkstelligen. Achterliggende gedachte is dat met name iemands gedrag en houding van invloed kunnen zijn op uitvoeren van seksueel ongewenst gedrag. Door gedrag en houding te veranderen, neemt het risico op seksueel ongewenst gedrag af. Indien nodig kan ook medicatie voorgeschreven worden.

Alhoewel in Duitsland de mogelijkheid bestaat om een tbs-maatregel op te leggen, werkt het systeem niet altijd optimaal. De voorzieningen moeten op het niveau van de *Bundesländer* (in het Nederlands: deelstaten) geregeld worden. In de ene deelstaat zijn meer plekken beschikbaar dan in de andere. Omdat de afhandeling van delicten op deelstaatniveau plaatsvindt, moeten ook de sancties op deelstaatniveau uitgevoerd worden. Het is dus niet mogelijk om veroordeelden van de ene deelstaat naar de andere over te plaatsen. Dit leidt tot regionale verschillen, aldus een benaderde academicus. Ook de nazorg leidt tot uitvoeringsproblemen. In geval de pleger medicatie gebruikt, is na afloop van de verplichte periode in de inrichting niet geregeld wie toezicht houdt op het medicijngebruik. Consequentie is dat plegers makkelijk met de medicatie kunnen stoppen. Ook valt de therapie weg, waardoor plegers niet op professionele hulp kunnen terugvallen.

Verklaring Omtrent het Gedrag

Indien iemand betrokken is bij activiteiten of werkzaamheden waarbij hij of zij in aanraking kan komen met minderjarigen, is een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) vereist. In het Duits is dit een *Führungszeugnis*. De inhoud van het document is vergelijkbaar met de inhoud van de Nederlandse VOG. De specifieke vereisten omtrent de VOG zijn neergelegd in de *Bundeszentralregistergesetz*[23] oftewel het Duitse equivalent van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Indien de aanvrager van de VOG veroordeeld is geweest op grond van artikel 176 *Strafgesetzbuch* komt dit in de VOG te staan. In de praktijk wordt deze maatregelen voornamelijk op plegers die in Duitsland een strafbaar feit hebben begaan toegepast. Op plegers die in het buitenland de fout in zijn gegaan is zeer beperkt zicht. Daarom is op deze tweede groep het toepassen van deze maatregel lastig. De recente wetswijziging heeft de duur van registratie van personen in de

federale systemen (en daarmee de VOG) gewijzigd. Veroordelingen voor delicten die verband houden met kinderwelzijn, kunnen nu voor maximaal twintig jaar geregistreerd worden. Veroordelingen voor zwaar seksueel misbruik van een minderjarige worden levenslang geregistreerd. Voorheen verviel deze aantekening na een periode van tien jaar (artikel 34 lid 1 sub 2 *Bundeszentralregistergesetz*). Na die periode van registratie kan de pleger weer vrijuit betrokken zijn bij activiteiten of werkzaamheden waarbij hij of zij in aanraking kan komen met minderjarigen.

6.3.3 Risicotaxatie

Op basis van de beschikbare informatie, zowel uit de geschreven bronnen als op basis van de gevoerde gesprekken, is het niet mogelijk aan te geven of en hoe Duitse autoriteiten gebruikmaken van een risicotaxatie in de aanpak en/of bestrijding van (transnationaal) seksueel kindermisbruik.

6.3.4 Internationale samenwerking

Uit de gevoerde interviews met ECPAT komt naar voren dat de Duitse politie in diverse landen politie LO's heeft geplaatst. Zij vormen onderdeel van het ambassadepersoneel in het desbetreffende land. Op dit moment zijn er in 32 landen LO's aanwezig. Echter, deze LO'S hebben een beperkt mandaat dat zich voornamelijk richt op het verlenen van assistentie bij terrorisme-onderzoeken en de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit. Binnen het mandaat is weinig ruimte om ook assistentie te verlenen bij de aanpak van of onderzoek naar transnationaal seksueel kindermisbruik, zo wordt benoemd in het interview met ECPAT Duitsland.

Duitsland is aangesloten op het *Green Notices* systeem van Interpol en kan dus ingeval een reeds bekende pleger van (transnationaal) seksueel kindermisbruik wil uitreizen, een *Green Notice* uitvaardigen om de autoriteiten in het bestemmingsland te waarschuwen. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, is niet bekend. Ook is niet te zeggen hoe effectief dit systeem door de Duitse autoriteiten ervaren wordt.

Voor zover bekend zijn er geen andere samenwerkingsverbanden waarbij Duitse opsporingsinstanties zijn aangesloten om transnationaal seksueel kindermisbruik te voorkomen of op te sporen, doordat geen van de gesprekspartners andere samenwerkingsverbanden heeft genoemd.

6.4 Plegerprofielen

In Duitsland wordt geprobeerd plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik in beeld te krijgen en plegerprofielen op te stellen. Veel er is er op dit moment nog niet bekend. Wel gaven verschillende gesprekspartners aan dat de groep plegers veel diverser is dan het traditionele beeld dat men heeft van plegers van seksueel kindermisbruik. Plegers kunnen zowel man of vrouw zijn. Een deel van de plegers heeft een duidelijk seksuele voorkeur voor minderjarigen, terwijl een ander deel van de plegers juist een brede voorkeur heeft en naast seksuele omgang met minderjarigen dit ook met volwassenen heeft. Over de sociale en economische achtergrond van de plegers is nog weinig te zeggen, want ook die lijkt erg te verschillen.

Recent is wel specifiek onderzoek gedaan naar de rol van vrouwen bij (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Hierbij werd vooral gekeken naar de faciliterende rol die vrouwen spelen bij seksueel kindermisbruik (Tozdan, Briken & Dekker, 2019). Het is nog niet bekend wat er met de uitkomsten van dit onderzoek gedaan zal worden.

6.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Voor zover vastgesteld kan worden, lijken Duitse opsporingsinstanties weinig zicht te hebben op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. De eerder genoemde politie LO's hebben de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik niet expliciet in hun mandaat. Beroepsmatig worden zij doorgaans niet op mogelijke signalen geattendeerd en kunnen er dus ook niet op acteren (door of zelf een bijdrage te leveren of door signalen door te geven).

In beperkte mate kunnen ngo's, zoals ECPAT, een rol spelen bij het signaleren van transnationaal seksueel kindermisbruik waarbij Duitse plegers betrokken zijn. Echter, de meeste ngo's zijn beperkt in capaciteit waardoor ook zij veel signalen niet kunnen opvangen. Ook hun rol bij het inzichtelijk krijgen van de omvang van de problematiek is beperkt, aldus een benaderde academicus.

Of er andere mogelijkheden zijn om zicht te krijgen op Duitse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kan niet worden vastgesteld.

6.6 Resumé

Op basis van de verzamelde informatie en de gevoerde gesprekken kan een aantal bevindingen over de Duitse aanpak geformuleerd worden. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De Duitse aanpak richt zich momenteel sterk op de aanpak van plegers van nationaal seksueel kindermisbruik. Aanleiding hiervoor is een aantal grote zaken, zowel wat betreft *hands-on* als *hands-off* misbruik. Als gevolg van de sterke focus op de aanpak van misbruik in Duitsland zelf, is er weinig aandacht voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Duitse plegers. Daarnaast is er op dit moment (augustus 2021) geen dossierhouder voor het onderwerp aanwezig. Sinds maart 2020 is de positie vacant.
- De aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik kent zowel preventieve als repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen richten zich op het bieden van hulp aan potentiële plegers. De repressieve maatregelen zien onder meer op de registratie in een register, een meldplicht en tbs. Voor een deel kunnen de repressieve maatregelen expliciet ingezet worden tegen plegers van seksueel misbruik (zoals de tbs-maatregel en registratie in een register), terwijl andere maatregelen meer indirect van toepassing zijn. Met name bij de Paspoortwet leidt dit tot problemen, omdat de relatie tussen interne / externe staatsveiligheid en seksueel misbruik lastig te bewijzen is. De maatregel kan daardoor moeilijk worden toegepast.
- Over de effectiviteit van de maatregelen is weinig bekend. Er wordt nagenoeg geen data verzameld en gepubliceerd over het aantal keer dat een maatregel is toegepast. Ook worden maatregelen niet geëvalueerd. Naast het ontbreken van data, kunnen maatregelen verschillend worden toegepast in de *Bundesländer*. Strafvervolging vindt namelijk plaats op *Länder*-niveau wat betekent dat elke deelstaat zijn eigen regels kan uitvoeren. Dit verklaart onder meer de verschillende momenten waarop de registers zijn ingevoerd, maar ook de verschillende wijzen waarop de tbs-maatregel wordt uitgevoerd.
- Op basis van de verkregen informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de inzet van de risicotaxatie, het gebruik van plegerprofielen en het zicht op plegers van seksueel kindermisbruik in het buitenland.

Eindnoten

1. Deutsche Welle, 9 juni 2020.
2. NOS, 29 juni 2020.
3. NOS, 6 juli 2021.
4. Deze kennis is gebaseerd op persoonlijke communicatie met het Duitse Ministerie van Economische Zaken en Energie.
5. Bundesgesetzblatt Online, nr. 33, 22 juni 2021.
6. Via de volgende link is het Strafgesetzbuch in te zien: https://www.gesetze-im internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p1633.
7. Bijvoorbeeld het boeken van vliegtickets en het verkennen van het gebied.
8. Unabhängigen Beauftragten für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs, n.b.
9. Unabhängige Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindsmissbrauchs, n.b.
10. Deutsches Jugendinstitut, n.b.
11. In het geval van een pedofiele stoornis voelt iemand zich seksueel aangetrokken tot kinderen die nog geen secundaire geslachtskenmerken vertonen (bv. geen schaam- en/of okselhaar, kleine penis, weinig of geen borstvorming) en die zich dus nog niet in de puberteit bevinden (prepubertaire kinderen). Volgens het Expertisebureau Online Kindermisbruik gaat het om de leeftijdscategorie 6- tot en met 10-jarige kinderen. In het geval van een hebefiele stoornis voelt iemand zich seksueel aangetrokken tot kinderen met beginnende maar nog niet volgroeide pubertaire kenmerken (weinig schaam- en/of borsthaar, lichtjes ontwikkelde penis, beginnende borstvorming). Volgens het EOKM is bijbehorende leeftijdscategorie 11- tot 14-jarige kinderen.
12. Der Generalbundeesanwalt beim Bundesgerichtshof, n.b.
13. Bundeskriminalamt, n.b.
14. Kein Täter werden präventionsnetzwerk, n.b. a.
15. Kein Täter werden präventionsnetzwerk, n.b. b.
16. Troubled Desire, n.b.
17. Meer specifiek: Institute of Sexology and Sexual Medicine at the Charité – Universitätsmedizin Berlin
18. Via de volgende link is een voorbeeld van de deelstaat Schleswig-Holstein in te zien: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/II/Presse/PI/2017_neu/Justiz/170720mjevg_ksks.html.
19. Via de volgende link is de Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 in te zien: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb00011 3.html.
20. Via de volgende link is de Passgesetz in te zien: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_pa_g/index.html.
21. Dit geldt voor alle delicten waarvoor gedragstoezicht opgelegd kan worden.
22. Bundesgesetzblatt Online, nr. 6, 30 januari 1998.
23. Via de volgende link is de Bundeszentralregistergesetz in te zien: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bzrg/englisch_bzrg.html#p0194.

7 Landenstudie Ierland

De Ierse aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik vertoont overeenkomsten met de aanpak in onder meer Australië en de Verenigde Staten. De Ierse aanpak is voor een groot deel geïnspireerd op maatregelen die in deze landen bestaan en zijn in meer of mindere mate overgenomen, aldus een geïnterviewde academicus. Dit betekent dat de aanpak voornamelijk repressief is en dat strenge maatregelen aan reeds veroordeelde plegers van (transnationaal) kindermisbruik opgelegd kunnen worden. Het aantal preventieve maatregelen is beperkt. Zo zijn er in het land weinig bewustwordingscampagnes en zijn er weinig mogelijkheden om zorg te bieden aan (potentiële) plegers van seksueel (kinder)misbruik. Zorg die bestaat richt zich voornamelijk op personen die reeds veroordeeld zijn. Voor hen geldt dat de zorg stopt op het moment dat zij niet langer onder toezicht staan van de reclassering, aldus gesproken medewerkers van de Ierse politie.

Ierland kent een lange historie van seksueel kindermisbruik, met name vanuit de katholieke kerk (Murphy, 2013). Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn misbruikzaken aan het licht gekomen. Het misbruik bleek ver terug in de tijd te gaan (zeker tot aan 1960) en er bleken duizenden slachtoffers te zijn. Het bekend worden van de misbruikzaken heeft tot een aantal ingrijpende wetswijzigingen geleid, die allen beogen om recidive van reeds veroordeelde plegers te voorkomen (zie paragraaf 7.2). Alhoewel de aan het licht gekomen misbruikzaken veel stof hebben doen opwaaien in zowel de maatschappij als de politiek, is seksueel kindermisbruik een thema dat niet in de openbaarheid wordt besproken. Gesprekspartners van ngo *MECPATHS* gaven aan dat het tot op heden niet past binnen de Ierse cultuur om openlijk over het misbruikverleden te spreken. Iedereen is er van op de hoogte, maar het is uit den boze om hier het gesprek over aan te gaan.

Intermezzo – Een lang verleden van seksueel kindermisbruik in Ierland[1]

In 1999 stelde de Ierse regering een onderzoekscommissie in om de omvang en gevolgen van kindermisbruik vanaf 1936 te onderzoeken. Deze *Commission to Inquire into Child Abuse* (CICA), ook wel de *Ryan Commission* genoemd, publiceerde haar onderzoeksbevindingen in 2009. Uit het tien jaar durende onderzoek bleek dat kinderen die verbleven in Ierse scholen, internaten en weeshuizen van de katholieke kerk stelselmatig seksueel misbruikt werden. Van de ongeveer 25.000 kinderen die tussen 1936 en 1999 in de instellingen zaten, meldden zich ongeveer 1.100 getuigen bij de Commissie. In hoeverre de getuigen ook slachtoffer waren is niet bekend gemaakt. In totaal werden ruim 800 plegers van kindermisbruik geïdentificeerd, al bleven zij in het rapport anoniem. Het misbruik kon volgens de Commissie al die jaren doorgaan door een cultuur van geheimhouding binnen de instellingen. Na de publicatie van het rapport zette de Ierse onderzoekscommissie een commissie op om de slachtoffers van het misbruik financieel te compenseren voor hun leed. In 2014 waren er ruim 15.000 mensen gecompenseerd voor een bedrag van totaal anderhalf miljard euro. Ook werden naar aanleiding van het onderzoeksrapport wetshervormingen doorgevoerd en werd in 2011 een *Department of Children and Youth Affairs* opgericht en in 2014 de *Child and Family Agency Tusla*.

Bovenstaande geldt des te meer voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Het is bekend dat Ierse staatsburgers zich hier schuldig aan maken, maar in het maatschappelijke en politieke debat komt het onderwerp nagenoeg niet aan bod. Daarnaast zijn er ook weinig zaken bekend, waardoor de media-aandacht beperkt blijft. In de politiek is in 2018 enige tijd aandacht geweest voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik, omdat parlementslid Maureen O'Sullivan een wetsvoorstel had ingediend waarmee een strengere aanpak van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik was voorzien (zie ook paragraaf 7.2). Dit wetsvoorstel is in zijn voorgestelde vorm echter (nog) niet aangenomen door het Ierse Parlement. Redenen hiervoor zijn een verandering van regering en de uitbraak van COVID-19. Beiden hebben ervoor gezorgd dat de prioriteiten van de Ierse regering verschoven zijn. Of en hoe het wetsvoorstel aangenomen zal worden, is onduidelijk. Ook is de aandacht voor het thema vanuit zowel de politiek als de maatschappij verdwenen.

Intermezzo – Ierland scoort slecht op de aanpak van mensen- en kinderhandel

In het *Trafficking in Persons Report* 2021, dat jaarlijks door het Amerikaanse *Department of State* wordt opgesteld, werd Ierland op de *Tier 2 Watchlist* gezet (US Department of State, 2021). In het rapport worden landen gerangschikt op basis van hun inspanningen om mensenhandel te erkennen en te bestrijden. Een land wordt ingedeeld in één van de vier treden (tiers), waarbij *Tier 1* de hoogst scorende landen zijn, gevolgd door *Tier 2* en *Tier 2 Watchlist*. De landen die het slechts scoren, volgen in *Tier 3*. In 2021 werd Ierland ingedeeld als *Tier 2 Watchlist*-land, omdat de Ierse regering mensenhandel niet adequaat zou tegengaan (US Department of State, 2021). Zo werden onder andere weinig verdachten van mensenhandel vervolgd en werden weinig slachtoffers geïdentificeerd en geholpen. Naast Ierland werd alleen Roemenië als lidstaat van de Europese Unie op de *Tier 2 Watchlist* geplaatst. Binnen mensen- en kinderhandel kan (transnationaal) seksueel (kinder-)misbruik plaatsvinden.

7.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik

Over de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Ierse staatsburgers is zeer weinig bekend. Dit blijkt zowel uit een onderzoek van ECPAT International (2018) als in interviews met de Ierse politie en een ngo. Zoals aangegeven is er weinig aandacht voor dit thema. Slechts een beperkt aantal zaken komt voor de rechter en bovendien leiden deze zaken tot weinig persaandacht. Daarnaast is ook de rol van ngo's op dit thema beperkt. Zo heeft ECPAT geen aparte afdeling in Ierland en ook Defence for Children is er niet actief. Er is één ngo die het thema op de politieke agenda probeert te zetten en dat is *MECPATHS*. Echter, deze ngo richt zich voornamelijk op mensen- en kinderhandel. Transnationaal seksueel kindermisbruik is een thema dat zijdelings wordt aangestipt. Vanuit de ngo's zijn geen cijfers voorhanden over de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Ierse staatsburgers.

Het Ierse statistiekbureau (*Central Statistics Office*) houdt geen cijfers bij van het aantal zaken waarbij sprake is van transnationaal seksueel kindermisbruik. De cijfers ten aanzien van nationaal seksueel kindermisbruik en dan met name het aantal plegers, zijn beperkt. Hierdoor is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de omvang van het probleem. Ook binnen politie en justitie zijn nagenoeg geen gegevens bekend over het aantal plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik.

7.2 Wetgeving en beleid

Voor de aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik is een aantal wetten en wetsvoorstellen van belang. De belangrijkste wetten zijn:

- de *Criminal Law* (*Sexual Offences*) *Act 2017* die het seksueel misbruiken van minderjarigen zowel in binnen- als buitenland strafbaar stelt;
- de 2001 *Sex Offenders Act* die maatregelen oplegt aan veroordeelde plegers van seksueel misbruik, nadat zij op basis van de *Criminal law (Sexual Offences) Act 2017*, veroordeeld zijn;
- de *Sex Tourism Bill*. Het betreft een wetsvoorstel dat beoogt reisbeperkingen aan veroordeelde plegers van seksueel misbruik op te leggen.

De wetten en wetsvoorstellen worden hieronder kort toegelicht. Voor de werking van een aantal specifieke maatregelen wordt verwezen naar paragraaf 7.3.2.

Criminal Law (Sexual Offences) Act 2017

Seksueel kindermisbruik wordt strafbaar gesteld in de *Criminal Law* (*Sexual Offences*) *Act 2017*.[2] In *Part 2* van de wet staat welke handelingen strafbaar zijn en wat de maximale strafmaat is. Wanneer iemand seksueel contact heeft met een minderjarige jonger dan vijftien jaar bedraagt de maximale strafmaat levenslang. De rechter kan besluiten de straf te verkorten (artikel 16). Dezelfde strafmaat geldt wanneer de pleger een poging waagt seksueel contact te hebben met het slachtoffer.

Wanneer het slachtoffer vijftien of zestien jaar is, kan de pleger een maximale straf van zeven jaar opgelegd krijgen. Indien de pleger het gezag over het slachtoffer uitoefent (bijvoorbeeld een ouder) dan is de maximale straf vijftien jaar (artikel 17). Ook hier geldt dat de strafmaat hetzelfde is wanneer de pleger een poging waagt tot het hebben van seksueel contact.

Part 7 van de wet regelt kwesties rondom de jurisdictie van transnationaal seksueel kindermisbruik oftewel de extraterritoriale wetgeving. Artikel 42 stelt dat een Ierse burger of een ingezetene van Ierland[3] in Ierland vervolgd kan worden voor bepaalde seksuele handelingen met een minderjarige, ook wanneer deze in een ander land dan Ierland gepleegd zijn. Delicten die genoemd worden, zijn onder meer verkrachting en seksueel misbruik. Voor dergelijke delicten is het niet nodig dat deze strafbaar zijn in het land waar zij gepleegd zijn. Het feit dat de delicten onder Iers recht strafbaar zijn, is voldoende voor vervolging in Ierland.

Belangrijke beperking van bovenstaande is dat wel het beginsel van *double jeopardy*[4] geldt. Artikel 44 stelt dat een persoon die reeds in het buitenland voor één van de delicten genoemd in de *Criminal Law Act 2017* is veroordeeld, niet

nogmaals voor hetzelfde delict in Ierland vervolgd kan worden. Wanneer een persoon in het buitenland vrijgesproken is of ontslagen is van verdere rechtsvervolging voor een delict, is het niet mogelijk om de persoon alsnog in Ierland te vervolgen (artikel 44).

2001 Sex Offender Act

De *2001 Sex Offender Act*[5] introduceert maatregelen die gelden voor eenieder die bestraft is voor seksueel misbruik dat onder de werking van de wet valt (artikel 3 lid 1). Delicten die meegenomen worden zijn: (1) verkrachting, (2) seksueel misbruik, (3) incest, (4) bezoedeling van minderjarigen jonger dan vijftien jaar, (5) bezoedeling van minderjarigen tussen de vijftien en zeventien jaar en (6) overige seksuele handelingen waarbij minderjarigen of kwetsbare personen betrokken zijn. Daarnaast valt het pogen tot en/of assisteren bij alle voorgenoemde delicten onder de werking van de wet.

De wet maakt dus geen onderscheid tussen seksueel kindermisbruik en seksueel misbruik van volwassenen. Ook maakt de wet geen onderscheid tussen seksueel misbruik gepleegd in Ierland of elders. Dit betekent dat de wet dus ook van toepassing is op de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.[6]

Intermezzo – Uitzonderingen op de werkingssfeer van de *2001 Sex Offender Act*

Alhoewel de werkingssfeer van de *2001 Sex Offender Act* breed is, zijn er een aantal uitzonderingen. Zie artikel 3 leden 2 en 3. De belangrijkste uitzonderingen zijn:

In geval van seksueel misbruik of incest:[7]

- Het slachtoffer 17 jaar of ouder was ten tijde van het delict en
- De pleger niet veroordeeld is tot een gevangenisstraf of een andere vrijheidsbenemende maatregel

In geval van bezoedeling van kinderen jonger dan 17 jaar:[8]

- Het slachtoffer tussen de 15 en 17 jaar was ten tijde van het delict en
- De pleger niet meer dan 3 jaar ouder was dan het slachtoffer.

Volgens Murphy (2013) en een geïnterviewde academicus is de *2001 Sex Offender Act* geïntroduceerd nadat in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw veel misbruikzaken aan het licht kwamen, in het bijzonder ten aanzien van seksueel misbruik binnen de katholieke kerk. Vanuit de maatschappij ontstond de roep om de plegers van een dergelijk delict na vrijlating uit de gevangenis voor

een langere periode te monitoren. De wet biedt hier meerdere mogelijkheden toe. Zo stelt de wet verplicht dat een vrijgelaten pleger zich dient te registeren in het *Sex Offender Register*; dat voorgenomen reizen gemeld moeten worden en dat een pleger melding van zijn of haar verleden dient te maken in geval hij of zij met kinderen wil werken. Ook biedt de wet de mogelijkheid om plegers voor een langere periode onder toezicht te stellen (zie paragraaf 7.3.2).[9] De uitvoering van de wet is belegd bij de Ierse politie en de reclassering (Walker, 2014).

Van belang is om op te merken dat de wet geen terugwerkende kracht heeft, aldus een gesproken academicus. Dit betekent dat plegers die voor de invoering van de wet reeds veroordeeld waren, niet onder de werking van de wet vallen. Zij hoeven zich dus bijvoorbeeld niet te registeren in het *Sex Offender Register*. Met name de oudere plegers, die zich in het verleden schuldig maakten aan misbruik (en voor de maatschappelijke ophef hebben gezorgd), worden niet door de wet geraakt. Dit gold bijvoorbeeld voor één van de meest geruchtmakende plegers van seksueel misbruik van Ierland: Larry Murphy.

Intermezzo – Onrust als gevolg van niet gemonitorde plegers van seksueel misbruik

Larry Murphy werd in januari 2001 veroordeeld voor het kidnappen, seksueel misbruiken en poging tot het vermoorden van een Ierse (volwassen) vrouw.[10] Murphy werd veroordeeld tot vijftien jaar cel, waarvan hij er tien heeft uitgezeten. Omdat Murphy werd veroordeeld voordat de *2001 Sex Offender Act* werd ingevoerd, werd hij na zijn vrijlating in 2010 niet onderworpen aan de registratievereisten. Dit leidde tot grote maatschappelijke onrust, omdat Murphy tijdens zijn gevangenschap nooit berouw heeft getoond voor zijn daden en in de gevangenis niet heeft deelgenomen aan behandelingen voor plegers van seksueel misbruik waardoor de angst bestaat dat hij opnieuw de fout in zal gaan.[11] Na zijn vrijlating heeft Murphy op verschillende plekken in Europa gewoond en het is onduidelijk waar hij op dit moment verblijft. Het feit dat Murphy niet wordt gemonitord, leidt tot maatschappelijke onrust en speculatie in de Ierse media. Te meer omdat hij wordt verdacht van het seksueel misbruiken van meerdere vrouwelijke slachtoffers.

De *2001 Sex Offender Act* bestaat inmiddels twintig jaar. In 2018 is een regeringsvoorstel (een zogeheten *government bill*) ingediend om de *2001 Sex Offender Act* te wijzigingen. Doel is om een aantal maatregelen aan te scherpen, waarmee de

vrijheid van een veroordeelde pleger verder wordt ingeperkt.[12] Zowel vanuit de maatschappij als de politiek was hier vraag naar. Op de voorziene wijzigingen wordt in paragraaf 7.3.2 nader ingegaan. Het wetsvoorstel is op dit moment (juli 2021) nog niet aangenomen. Redenen hiervoor zijn een wisseling van kabinet en de uitbraak van COVID-19. Met name dat laatste heeft ertoe geleid dat de prioriteiten van de Ierse regering elders lagen. Uit het interview met de academicus, die nauw betrokken is bij de advisering omtrent het wetsvoorstel, kwam naar voren dat de voorgenomen wetswijzing zeer waarschijnlijk wordt doorgevoerd en men verwacht dat medio 2022 de wijzigingen van kracht worden.

Sex Tourism Bill

Naast het regeringsvoorstel is in 2018 een wetsvoorstel door een individueel parlementslid ingediend (een zogeheten *private member's bill*). Parlementslid Maureen O'Sullivan heeft een wetsvoorstel (de *Sex Tourism Bill*) ingediend om veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik de mogelijkheid te ontzeggen om buitenlandse reizen te maken.[13] Ook maakt de wet het mogelijk om een stempel in het paspoort van de veroordeelde pleger van kindermisbruik op te nemen (vergelijkbaar met de mogelijkheden in de Verenigde Staten).[14] Hiermee zou Ierland het eerste land in Europa worden dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik het reizen onmogelijk maakt. Het wetsvoorstel is op dit moment eveneens niet aangenomen. Belangrijkste reden hiervoor is de wisseling van kabinet. Het nieuwe kabinet lijkt minder ver te willen gaan in de aanpak van veroordeelde plegers van seksueel misbruik dan het vorige kabinet.

Op dit moment wordt binnen de Ierse regering gekeken hoe men met dit wetsvoorstel zal omgaan. De verwachting is dat het voorstel niet als zelfstandige wet aangenomen zal worden, maar dat elementen in de herziene *Sex Offender Act* terecht zullen komen. Welke onderdelen dat precies zijn, is nog niet duidelijk aldus een geïnterviewde academicus. Het invoeren van de mogelijkheid om veroordeelde plegers een reisverbod op te leggen lijkt het meest kansrijk. De introductie van een stempel in het paspoort lijkt niet in de wet opgenomen te zullen worden.

7.3 Aanpak

In deze paragraaf wordt de Ierse aanpak in meer detail uitgewerkt. Ten eerste wordt een korte toelichting op de belangrijkste spelers in deze aanpak gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak zelf, zowel de preventieve maatregelen

als de repressieve maatregelen. Daarna komt kort het gebruikte risicotaxatie-instrument aan bod. De paragraaf sluit af met een korte toelichting op de internationale samenwerking.

7.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

In Ierland zijn meerdere partijen actief betrokken bij de aanpak van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Hieronder worden de belangrijkste partijen kort toegelicht.

Overheidsinstanties

Vanuit de overheid is de reclassering een belangrijke speler. De reclassering begeleidt niet alleen voormalige gevangenen bij een terugkeer in de maatschappij, maar is ook één van de partijen die een grote rol speelt in de bij de uitvoering van het *Sex Offender Risk Assessment and Management* (SORAM) programma. Het programma wordt in paragraaf 7.3.2 uitgebreid beschreven.

Een andere overheidspartij die een rol speelt bij het SORAM-programma is *Tusla*, de *Child and Family Agency*.[15] De organisatie richt zich op het welzijn van het kind en de familie. De organisatie speelt een rol wanneer een pleger van seksueel kindermisbruik wordt vrijgelaten en weer in de maatschappij terugkeert. In een dergelijk geval kijkt de organisatie naar het welzijn van kinderen in het algemeen, dus naast de belangen van het slachtoffer wordt ook gekeken naar de belangen van andere kinderen. Speciale aandacht wordt besteed aan kwetsbare kinderen.

Ngo's

In Ierland is één ngo zijdelings betrokken bij de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik, te weten *MECPATHS*.[16] Deze ngo richt zich voornamelijk op de aanpak van mensen- en kinderhandel, maar ziet de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik wel als één van de uitingen van kinderhandel. Hierom besteedt de organisatie ook aandacht aan dit thema. *MECPATHS* richt zich enerzijds op het creëren van bewustzijn in de hospitality-industrie. Zij geven voorlichting aan bijvoorbeeld hoteliers in binnen- en buitenland om hen op hun mogelijke rol bij mensen- en kinderhandel te wijzen. Anderzijds verzorgen zij trainingen voor nationale hulpverleners die te maken kunnen krijgen met slachtoffers van mensen- en kinderhandel. Hierbij kan gedacht worden aan verplegend personeel en maatschappelijk werkers. Deze groepen gaven aan onvoldoende te weten hoe zij met de slachtoffers moeten omgaan. *MECPATHS* is een kleine orga-

nisatie, wat het lastig maakt om het thema (mensen- en kinderhandel plus alle bijkomende problematiek) goed op de kaart te zetten en te houden.

Private partijen

Bij het uitvoering van het SORAM-programma zijn onder andere ook de woningcorporaties betrokken. Een deel van de veroordeelde plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik beschikken na hun gevangenisstraf niet meer over een woning of kunnen niet terug naar de woning waar zij voor hun veroordeling woonden. Wanneer zij in het SORAM-programma terechtkomen, kunnen zij onder begeleiding van de woningcorporaties aan nieuwe huisvesting geholpen worden. Op dit moment is dat in Ierland wel een uitdaging. Omdat er een fors tekort aan woonruimte is, komen er vanuit de maatschappij kritische vragen waarom een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik voorrang zou moeten krijgen ten opzichte van een burger zonder strafblad, aldus een geïnterviewde medewerker van de politie. Gevolg is dat veroordeelde plegers niet altijd aan een woonruimte geholpen kunnen worden en dat een deel van hen op straat leeft.

Opsporing en vervolging

De nationale eenheid van de Ierse politie (*Garda Síochána*) is belast met het opsporen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Onderzoeken vinden plaats bij de *Online Child Exploitation Unit*. Deze eenheid houdt zich zowel met *hands-on* als *hands-off* seksueel kindermisbruik bezig. De nadruk van de werkzaamheden ligt op de aanpak van *hands-off* seksueel kindermisbruik. Wanneer er een concrete aanwijzing is dat een Iers staatsburger betrokken is bij transnationaal seksueel kindermisbruik zal de unit de zaak oppakken en onderzoeken, maar het merendeel van de tijd wordt besteed aan de aanpak van online misbruik.

Naast de opsporing van (transnationaal) kindermisbruik is de *Garda Síochána* ook betrokken bij de nazorg van veroordeelde plegers. Zo is de uitvoering van de 2001 *Sex Offenders Act* voor een groot deel belegd bij de *Sex Offender Management and Intelligence Unit* (SOMIU). Dit team houdt onder meer bij of vrijgelaten plegers van seksueel misbruik zich inschrijven in het register en of zij zich aan de wettelijke verplichtingen houden. Een specifiek onderdeel van de 2001 *Sex Offender Act*, de uitvoering van het *Sex Offender Risks Assessment and Management* (SORAM) programma, is neergelegd bij het *National Sex Offender Risk Assessment and Management Office*.

De *Garda National Immigration Bureau*, eveneens onderdeel van de politie, is gevestigd op de internationale luchthaven van Dublin. Het houdt zich onder meer bezig met het monitoren van het reisgedrag van reeds veroordeelde plegers

van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Hiervoor gebruiken zij de gegevens uit het register voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Indien zij een veroordeelde pleger op één van de passagierslijsten tegenkomen, geven zij dit door aan de nationale eenheid. Binnen de nationale eenheid wordt bekeken of de veroordeelde pleger de reis heeft gemeld en of er melding – via een *Green Notice* – gedaan moet worden aan het bestemmingsland. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het maken van een melding aan het bestemmingsland in het geval van transnationaal seksueel kindermisbruik lastig kan zijn, omdat vanuit Ierland geen rechtstreekse vluchten naar de "populaire" bestemmingslanden gaan.

Binnen het Ierse Openbaar Ministerie is een aantal officieren belast met de vervolging van plegers van seksueel kindermisbruik. Net als bij de politie is hun werkterrein breder dan transnationaal seksueel kindermisbruik en vervolgen zij doorgaans ook delicten gerelateerd aan online kindermisbruik.

7.3.2 De aanpak

In Ierland bestaan weinig bewustwordingscampagnes. Voor zover bekend zijn er geen campagnes die expliciet aandacht vragen voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Mogelijk hangt dit samen met de beperkte aandacht voor de problematiek in zowel het maatschappelijke als het politieke debat. Sinds kort is Ierland wel betrokken bij het *Stop it Now!*-initiatief.

Stop it now! UK and Ireland[17]

Sinds mei 2021 is Ierland aangesloten bij het *Stop it Now*!-initiatief. Het is een internationale campagne gericht op het voorkomen van seksueel kindermisbruik. Het initiatief richt zich enerzijds op (potentiële) slachtoffers en hun familie en anderzijds op (potentiële) plegers van seksueel kindermisbruik. Het initiatief biedt vertrouwelijke hulp aan eenieder die zijn zorgen wil uiten omtrent seksueel kindermisbruik of die ongewenste seksuele gevoelens ervaart. Hiermee is het overeenkomstig met het *Stop It Now!*-initiatief in Nederland. De hulpzoekende kan gebruikmaken van een telefoonnummer, een live chat of emailfunctie. Alle communicatie is vertrouwelijk en beveiligd.

Het initiatief richt zich voornamelijk op de situatie in Ierland zelf, maar (potentiële) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kunnen wel gebruikmaken van de hulplijn. Daarnaast richt het initiatief zich zowel op het voorkomen van *hands-on* als *hands-off* misbruik. Omdat het initiatief zeer recent in Ierland is gestart, kan nog niets over de effectiviteit ervan gezegd worden. Uit gesprekken met de politie kwam naar voren dat de verwachtingen van dit pro-

gramma hoog zijn en dat men hoopt dat het zal helpen in het voorkomen van (transnationaal) seksueel kindermisbruik.

Repressieve maatregelen

De meeste maatregelen die Ierland ter beschikking heeft, zijn te kwalificeren als repressieve maatregelen omdat deze pas opgelegd kunnen worden nadat iemand een delict gepleegd heeft. De maatregelen zijn vooral bedoeld om de pleger na vrijlating te kunnen monitoren en de kans op recidive te verkleinen. Naast het verkleinen van de kans op recidive richt een deel van de maatregelen zich op het bieden van zorg. Hierbij wordt vooral getracht de impulsen die leiden tot seksueel wangedrag te leren herkennen en te onderdrukken.

Binnen Ierland zijn de volgende maatregelen beschikbaar:

- Registratie in het *Sex Offenders' Register*, plus meldplicht voorgenomen reisbewegingen
- Opleggen van *Sex Offender Order*
- Meldplicht voor veroordeelde plegers die met kinderen willen werken
- Opname in het *Sexual Offender Risk Management Program*
- Zorg: *Building a Better Life*

Registratie in het Sex Offenders' Register

Op basis van de 2001 *Sex Offender Act* (*Part* 2, artikelen 6 t/m 14) moet een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik zich na vrijlating registeren in het register. Registratie dient binnen zeven dagen na vrijlating bij de politie gebeurd te zijn. Registraties worden bijgehouden door de *Sex Offender Management and Intelligence Unit* (SOMIU) van de politie.[18] Het register is enkel toegankelijk voor de opsporingsinstanties. Wanneer de veroordeelde pleger registratie achterwege laat, kan de pleger een boete of nieuwe gevangenisstraf opgelegd krijgen.[19] In het register wordt naast de naam van de pleger ook diens adres en andere gegevens opgenomen, zoals gegevens over de auto en het werk dat de persoon uitoefent.

Intermezzo – Duur van de registratie in het register

De duur waarmee een veroordeelde pleger van seksueel misbruik wordt opgenomen in het register is afhankelijk van het gepleegde feit (artikel 8 lid 3, 2001 *Sex Offender Act*). De volgende regels gelden:[20]

1. Levenslange registratie in het geval dat iemand een levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf voor twee jaar of meer heeft opgelegd gekregen.
2. Registratie voor een periode van tien jaar in het geval dat iemand een gevangenisstraf van minimaal zes maanden en maximaal twee jaar heeft opgelegd gekregen. In het geval dat de pleger jonger dan achttien jaar is, duurt de registratieplicht vijf jaar.
3. Registratie voor een periode van zeven jaar wanneer iemand een gevangenisstraf van minder dan zes maanden heef opgelegd gekregen. In het geval dat de pleger jonger dan achttien jaar is, duurt de registratieplicht drieënhalf jaar.
4. Registratie voor een periode van vijf jaar wanneer de gevangenisstraf is opgeschort of geen gevangenisstraf is opgelegd. In het geval dat de pleger jonger dan achttien jaar is, duurt de registratie tweeënhalf jaar.

Nadat de pleger zichzelf geregistreerd heeft, is hij of zij verplicht in het geval van veranderingen de wijzigingen door te geven. Zo moet een pleger bijvoorbeeld zijn of haar nieuwe adres doorgeven wanneer hij of zij verhuist. Ook is de pleger verplicht voorgenomen reizen te melden. Dit moet uiterlijk zeven dagen voor aanvang van de reis. De pleger moet reizen met een minimum duur van zeven dagen melden. Kortere reizen hoeven niet gemeld te worden. De verplichting geldt voor buitenlandse reizen. De melding is puur ter kennisname van de politie. In beginsel kan de politie de reis niet verbieden, tenzij er gegronde redenen zijn dat de pleger zal recidiveren (zie hierna). Wel kan de politie op basis van de ontvangen gegevens besluiten autoriteiten op de plek van bestemming te waarschuwen. Wanneer het een pleger betreft die voorheen minderjarigen seksueel misbruikt heeft en voornemens is naar het buitenland te reizen, zal de politie doorgaans een melding aan de autoriteiten in het bestemmingsland maken.

Wanneer de politie gegronde redenen heeft om te vrezen dat de veroordeelde pleger minderjarigen in het buitenland seksueel zal misbruiken, kan de politie op grond van een zogeheten *section 16 order* de rechter vragen om de pleger een reisverbod op te leggen. De bewijslast voor een dergelijke maatregel is echter zeer hoog, waardoor in de praktijk doorgaans geen reisverbod wordt opgelegd. Toch geeft de Ierse politie aan met zekere regelmaat de rechter te vragen of een dergelijke *order* kan worden opgelegd.

Zoals eerder aangegeven is een aantal wetswijzigingen in behandeling. Ten aanzien van de registratieverplichting en de meldplicht is voorzien dat veroordeelde plegers ook kortere reizen naar het buitenland zullen moeten melden. In plaats van een meldplicht voor reizen van zeven dagen of meer, zouden alle reizen van drie dagen of langer gemeld moeten worden. Op basis van interviews lijkt deze wetswijziging vrij zeker.[21]

Ook lijkt het vrij zeker dat Ierland het eenvoudiger zal maken om een veroordeelde pleger het reizen te verbieden. Ook onder de nieuwe wet moet de Ierse politie bij de rechter vragen om een reisverbod. Omdat de mogelijkheid tot het opleggen van een reisverbod in de wet is neergelegd, wordt verwacht dat de rechter sneller zal besluiten om een veroordeelde pleger een reisverbod op te leggen. De wijziging zal niet in een aparte wet neergelegd worden zoals eerder voorgesteld, maar geïntegreerd worden in de herziene *Sex Offenders Act*.

Het opleggen van Sex Offender Orders

De 2001 *Sex Offenders Act* (*Part* 3, artikelen 15 t/m 24) biedt de mogelijkheid om additionele maatregelen op te leggen wanneer men vreest dat een veroordeelde pleger wederom de fout in kan gaan. Belangrijkste doel van de maatregelen is om de maatschappij te beschermen tegen de veroordeelde pleger en mogelijke recidive (Cotter, Doyle & Linnane, 2005). De zogeheten *section 16 order* is hierboven al kort beschreven. Echter, de mogelijkheden zijn veel ruimer dan alleen de vraag om een reisverbod. Andere mogelijkheden zijn bijvoorbeeld een straat- of gebiedsverbod. Ook is het mogelijk om een verbod op bepaalde activiteiten en/of eigendommen te hebben, zeker wanneer deze te relateren zijn aan de eerdere werkwijze (modus operandi) van de pleger. Tijdens het interview met de politie werd het voorbeeld van het hebben van een hond beschreven. In die specifieke casus gebruikte de pleger een hond om in contact te komen met minderjarigen. Om recidive te voorkomen, was het de pleger verboden om een hond te hebben. Het opleggen van *orders* heeft dus een wijd bereik en kan veel omhelzen. De *order* kan per casus verschillen. Initiatiefnemer voor het aanvragen van de *order* is de Ierse politie. Doorgaans loopt dit via het SORAM-team (zie hieronder), maar ook andere politie-eenheden kunnen om een dergelijke *order* verzoeken. Het verzoek dient altijd bij de rechter gedaan te worden die vervolgens beoordeelt of de *order* inderdaad wordt opgelegd. De rechter bepaalt ook de duur van de *order*. De maximum termijn van een *order* is vijf jaar. Echter, er is wel een mogelijkheid tot verlenging. Voor dit onderdeel in de 2001 *Sex Offenders Act* zijn geen wetswijzigingen voorzien.

Meldplicht voor veroordeelde plegers die met minderjarigen willen werken

In de 2001 *Sex Offenders Act* (*Part* 4, artikelen 25 en 26) is eveneens neergelegd dat een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik zijn of haar verleden dient te melden aan de toekomstige werkgever in het geval dat de pleger in uitvoering van het werk met minderjarigen in aanraking kan komen. Hierbij geldt dat het gaat om contact met minderjarigen zonder toezicht van een derde, bijvoorbeeld een collega of een leidinggevende. Het achterwege laten van deze melding leidt tot sancties, bijvoorbeeld een boete of gevangenisstraf.

In de huidige wet staat dat de veroordeelde pleger enkel melding van diens verleden hoeft te maken in het geval dat hij of zij zonder toezicht in aanraking met minderjarigen komt tijdens de uitvoering van de werkzaamheden. De bepaling wordt als een omissie gezien en in de wetsvoorstellen is opgenomen dat de veroordeelde pleger te allen tijde melding moet maken van het misbruikverleden indien hij of zij tijdens de uitvoering van het werk met minderjarigen in aanraking kan komen. Wanneer deze wijziging wordt doorgevoerd, is het niet langer relevant of de veroordeelde pleger al dan niet onder toezicht van een ander in aanraking komt met minderjarigen. De werkgever dient te allen tijde op de hoogte te zijn. De verwachting is dat deze wijziging zeker doorgevoerd zal worden omdat er zowel vanuit de maatschappij als de politiek weinig begrip is voor de huidige formulering, vanwege het feit dat minderjarigen gevaar kunnen lopen (ook wanneer er toezicht van een derde is).

Opname in het Sexual Offender Risk Management Program

Een laatste maatregel die door de 2001 *Sex Offenders Act* wordt geïntroduceerd is de opname van de pleger in een *post-release supervision program* oftewel ondertoezichtstelling na vrijlating (*Part* 5, artikelen 27 t/m 33). Concreet krijgt dit programma vorm in het *Sexual Offender Risk Management Program*. Voor elke vrijgelaten pleger van seksueel misbruik wordt beoordeeld of hij of zij al dan niet in het programma moet worden opgenomen en onder welke voorwaarden. Voor de ene pleger van seksueel misbruik zal het toezicht strenger georganiseerd worden dan voor de andere pleger. Om dit te bepalen, wordt een risico-afweging gemaakt waarbij de kans op recidive centraal staat.

Plegers die een lage kans hebben op recidive worden doorgaans aan één instantie gekoppeld, bijvoorbeeld de reclassering of de politie (de *single agency* approach). Deze instantie houdt dan op regelmatige basis bij hoe het met de vrijgelaten pleger gaat. Van de ongeveer 4.500 plegers die opgenomen zijn in het register, valt zo'n 90 procent in deze categorie. Van de overige 10 procent (zo'n 450 personen) is bepaald dat zij een verhoogd recidiverisico hebben. Deze perso-

nen komen dan in het uitgebreidere SORAM-programma terecht. Het SORAM-programma kenmerkt zich als een *multi-agency approach* waarbij partijen uit verschillende disciplines samenkomen om te bepalen wat de beste aanpak is.

Intermezzo – Partijen betrokken bij het SORAM-programma

Verschillende partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het SORAM-programma. Partijen die altijd aan tafel zitten, zijn de politie en de reclassering. Andere partijen die regelmatig deelnemen zijn:

1. *Child and Family Agency Tusla*. *Tusla* wordt ingelicht als een kind in de nabijheid van een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik, een risico loopt. Dit kunnen zowel geïdentificeerde kinderen als nader te identificeren kinderen zijn. *Tusla* kan als onderdeel van haar mandaat om kinderbescherming-assessments uit te voeren, scans maken van de woonomgeving van het kind en de pleger van seksueel kindermisbruik, om uit te zoeken of de woonomgeving veilig is voor het kind of de kinderen in kwestie.
2. Lokale woningcorporaties. Deze woningcorporaties voorzien mensen in nood van een verblijf, waaronder ook plegers van seksueel misbruik.
3. Het gevangeniswezen. Het gevangeniswezen wordt gevraagd aan te schuiven bij de gesprekken van het SORAM-programma als bijvoorbeeld de pleger in kwestie nog gedetineerd zit of de pleger vanwege een schending van de voorwaarden weer wordt vastgezet.

Het SORAM-programma wordt uitgevoerd door één nationaal team en 28 lokale teams. Het nationale team is onderdeel van de landelijke eenheid van de politie en is gevestigd in Dublin. Dit team houdt voornamelijk overzicht over de uitvoering van het programma en heeft tot taak te zorgen dat de verschillen in aanpak op lokaal niveau zo klein mogelijk blijven. Om dit te kunnen doen, moeten de lokale teams hun aanpakken terugkoppelen. Op basis hiervan kan het nationale team richtlijnen opstellen en indien nodig wijzigingen in de algemene aanpak voorstellen en doorvoeren.

Het daadwerkelijke toezicht vindt op lokaal niveau plaatst. De vrijgelaten pleger wordt aan één van de 28 teams toegewezen en dat team zal het managementplan opstellen. Doorgaans wordt de pleger toegewezen aan het team dat actief is in de regio waar hij of zij woont. Op basis van dit managementteam zal de veroordeelde ook begeleid worden tijdens de re-integratie in de samenleving. Indien nodig kan het lokale team om aanvullende maatregelen vragen. Wanneer bij-

voorbeeld blijkt dat de veroordeelde zich niet aan de gemaakte afspraken houdt, kan het team de rechter om een *Sex Offenders order* vragen. Tijdens een teamvergadering wordt besproken hoe het met de veroordeelde pleger gaat en wordt bekeken of actie nodig is. Doorgaans wordt elke pleger eens in de zes tot acht weken besproken. De frequentie kan echter verhoogd worden, zeker wanneer de pleger in crisis verkeerd (bijvoorbeeld als gevolg van drugs- of drankgebruik). In dergelijke gevallen kan het team wekelijkse de voortgang monitoren.

Intermezzo – Kenmerken van plegers binnen het SORAM-programma

Uit het jaarverslag van SORAM uit 2020[22] blijkt dat 172 plegers van seksueel misbruik onder toezicht van SORAM stonden in 2020 (SORAM, 2020). De plegers zijn tussen de negentien en 77 jaar oud. Het betreft 172 mannen en één vrouw. 79 procent van de plegers zijn Categorie A en 21 procent is Categorie B. 24 procent van de plegers scoort een "hoog" of "zeer hoog" recidiverisico op de RM2000. 56 procent scoort een "medium" risico en vijftien procent een "laag" risico. Voor drie procent van de plegers was de RM2000 geen passend risicotaxatie-instrument (SORAM, 2020). Redenen om de RM2000 niet toe passen, is dat de pleger een vrouw is of dat de pleger zestien jaar of jonger is.

Naast monitoring door politie, reclassering of een lokaal SORAM-team kan de veroordeelde pleger van seksueel misbruik ook een begeleider uit de *Circle of Support* toegewezen krijgen.[23] De *Circle of Support* is een initiatief van de reclassering. De *Circle of Support* bestaat uit getrainde vrijwilligers die elk als een soort *buddy* voor de pleger fungeren. Doorgaans heeft de vrijwilliger wekelijks contact met de pleger en begeleidt hem of haar bij de re-integratie in de maatschappij. Indien de vrijwilliger meent dat er een kans op recidive bestaat, is de vrijwilliger verplicht dit te melden bij de reclassering die vervolgens maatregelen kan nemen.

Eén van de uitdagingen die het huidige SORAM-programma kent, is de uitwisseling van gegevens. Een deel van de betrokken partijen valt onder het Ierse ministerie van Justitie (zoals de politie en het gevangeniswezen). Deze partijen kunnen tot op zekere hoogte informatie met elkaar uitwisselen. Uitwisseling met andere partijen is een stuk lastiger. Op dit moment wordt gebruikgemaakt van convenanten, maar deze zijn niet altijd afdoende. Binnen het programma wordt nu zoveel mogelijk geprobeerd te werken op een *need to know* basis. Elk van de partijen weet datgene wat nodig is om de taken uit te kunnen voeren, maar niet meer dan dat. Met de aankomende wetswijziging zullen het SORAM-

programma en de *multi-agency approach* expliciet in de wet worden opgenomen. Grootste voordeel hiervan is dat de informatie-uitwisseling wettelijk gewaarborgd zal worden, waardoor partijen eenvoudiger en meer informatie met elkaar kunnen uitwisselen.

Zorg: Building a Better Life[24]

Naast de hierboven beschreven maatregelen – die allen voortvloeien uit de wet – biedt de Ierse overheid ook een zorgprogramma aan: *Building a Better Life* (BBL). Veroordeelde plegers van seksueel misbruik kunnen vrijwillig deelnemen aan het programma tijdens hun gevangenisstraf. Doel van het programma is om plegers bewust te maken van hun eigen gedrag en welke omstandigheden kunnen leiden tot ongewenste seksuele gevoelens en ongewenst seksueel gedrag. Ook leren deelnemers hoe zij zich in de toekomst anders kunnen gedragen, zodat zij niet nogmaals een seksueel delict zullen plegen. Het programma richt zich dus op het voorkomen van recidive. Psychologen die betrokken zijn bij het programma geven aan dat een deelnemer drieënhalf keer minder kans heeft opnieuw een zedendelict te plegen dan iemand die het programma niet gevolgd heeft.[25]

Niet alle veroordeelde plegers van seksueel misbruik kunnen aan het programma deelnemen. Om zich hiervoor te kwalificeren, moet de pleger volledige schuld bekennen, moeten zij het leed dat zij het slachtoffer hebben aangedaan erkennen, moeten zij een stabiele mentale gezondheid hebben en moet de minimale straf achttien maanden bedragen.

Uit recente cijfers blijkt dat steeds minder gedetineerden deelnemen aan het programma. In 2014 volgde zo'n 21 procent van plegers van seksueel misbruik het programma. In 2020 is dit aandeel gedaald naar twaalf procent. Van de 443 plegers die tussen 2017 en 2020 zijn vrijgelaten, hadden 55 plegers deelgenomen aan het programma. De daling baart de Ierse politiek zorgen, omdat meer veroordeelde plegers zonder hulp zullen worden vrijgelaten. Dit kan een extra risico voor de samenleving opleveren. Of er aanvullende maatregelen zullen worden getroffen, is niet duidelijk.

7.3.3 Risicotaxatie

Het belangrijkste moment waarop een risicotaxatie plaatsvindt in de Ierse aanpak is bij aanvang en tijdens de uitvoering van het SORAM-programma. Op basis van de risicotaxatie wordt bepaald of een pleger in de *multi-agency approach* valt of dat het management door een enkele organisatie uitgevoerd kan worden. Om te bepalen welk risico de pleger vormt, wordt gebruikgemaakt van de *Risk Matrix 2000 tool* (RM2000).

Intermezzo – Werking van RM2000

De *Risk Matrix 2000* (RM2000) is ontwikkeld om bij mannelijke volwassen plegers van seksueel misbruik het risico op recidive te beoordelen. De RM2000 heeft hiervoor drie schalen: één om het risico op recidive middels een zedendelict te beoordelen (*RM: Sexual*), één om recidive middels een geweldsdelict te beoordelen (*RM: Violent*) en één om recidive middels een combinatie van een zeden- en geweldsdelict te beoordelen (*RM: Combined*). Er zijn vier risicocategorieën voor de drie schalen: 0 (laag risico), 1-2 (gemiddeld risico), 3-4 (hoog risico) en 5-6 (zeer hoog risico). Om te beoordelen in welke categorie de pleger geplaatst dient te worden, wordt er voor de *RM Sexual* bijvoorbeeld eerst gekeken naar de leeftijd van de pleger, het aantal zedendelicten en het aantal overige delicten. Vervolgens wordt er gekeken naar vier zogenoemde verzwarende factoren: (1) of er sprake was van een mannelijk slachtoffer, (2) of het slachtoffer een vreemde was, (3) of de pleger gehuwd is en (4) of de pleger eerder *hands-off* delicten heeft gepleegd. Als twee of drie verzwarende factoren aanwezig zijn, stijgt de pleger één categorie op de schaal van de *RM Sexual*. Zijn alle vier de factoren aanwezig, dan stijgt de pleger twee categorieën op de schaal. Op deze manier wordt de pleger op alle drie de schalen beoordeeld, waarna de scores in een matrix worden weergegeven. Op basis van de drie scores op de drie schalen wordt vervolgens een algemeen recidiverisico bepaald op een schaal van 0 tot 6 (Kingston, Yates, Firestone, Babchishin & Bradford, 2008).

Wanneer de pleger 'medium' of 'hoog' scoort op de RM2000, wordt de '*Stable and Accute 2007' tool* toegepast (Risk Management Authority, 2019). Het *Stable*-deel kijkt naar zogeheten stabiele dynamische factoren. Dit zijn factoren die kunnen veranderen (dus dynamisch zijn), maar doorgaans voor een langere periode (bijvoorbeeld maanden of jaren) stabiel blijven. In dit deel zijn dertien criteria gedefinieerd die beoordeeld kunnen worden. Voorbeelden zijn mogelijkheid tot het hebben van stabiele relaties, het ontbreken van inlevingsvermogen in anderen en het hebben van een vijandige houding ten opzichte van vrouwen. Drie van de dertien criteria zijn specifiek relevant voor plegers van seksueel kindermisbruik, te weten: emotionele identificatie met kinderen, afwijkende seksuele gevoelens en seksuele preoccupatie. Elk van de dertien criteria wordt beoordeeld op een driepuntsschaal, waarbij de volgende risico's worden toegekend:

- 0 – geen probleem/risico
- 1 – beperkt probleem/risico
- 2 – significant probleem/risico

Het *Accute*-deel kijkt naar dynamische factoren die acuut kunnen veranderen. Verandering kan optreden binnen enkele dagen, maar ook binnen enkele uren. In dit deel staan zeven criteria centraal. Voorbeelden zijn toegang tot een slachtoffer, emotionele instorting, sociale instorting en afwijzing van toezicht. Elk van de zeven criteria wordt beoordeeld op een vierpuntsschaal, waarbij de volgende risico's worden toegekend:

- 0 – geen probleem/risico
- 1 – beperkt probleem/risico
- 2 – significant probleem/risico
- IN – onmiddellijk ingrijpen nodig

Een combinatie van bovenstaande analyses vormt de basis voor de monitoring en het management van de veroordeelde pleger. De analyses worden toegepast op veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, maar zijn niet specifiek ontwikkeld voor deze groep. Of dit de toepasbaarheid van de instrumenten bemoeilijkt, kan niet worden aangegeven.

7.3.4 Internationale samenwerking

Op basis van de Ierse wetgeving is het mogelijk om autoriteiten in mogelijke bestemmingslanden te waarschuwen dat veroordeelde plegers van kindermisbruik het land zullen bezoeken, aldus de Ierse politie. De mogelijkheid vloeit voort uit de meldplicht die geldt voor veroordeelde plegers die zijn opgenomen in het register. Meldingen worden gedaan door gebruik te maken van een *Green Notice*. De *Green Notices* worden door de Ierse politie, meer specifiek *Sex Offender Management and Intelligence Unit* (SOMIU), uitgevaardigd. Of er iets met de melding wordt gedaan, hangt af van de bereidheid en capaciteit van de buitenlandse autoriteiten die de melding ontvangen. De inzet van dit middel lijkt redelijk effectief, omdat een deel van de plegers voor wie een *Green Notice* is uitgevaardigd bij aankomst in een ander land, wordt teruggestuurd, aldus de Ierse politie.

Op dit moment ziet de Ierse internationale samenwerking vooral op het doen van meldingen. Er is behoefte om de samenwerking uit te breiden en te versterken, maar hierbij loopt men tegen een aantal zaken aan aldus een geïnterviewde academicus. Ten eerste is het uitwisselen van gegevens vaak lastig wat er voor zorgt dat Ierse autoriteiten niet altijd de gegevens mogen delen die wel nodig zijn om plegers aan te kunnen pakken. Ten tweede kent de Ierse politie capaciteitsproblemen, waardoor het niet mogelijk is om Ierse politiemensen in het buitenland te stationeren. Ook het veelvuldig bijdragen aan onderzoeken met een internationaal aspect is lastig, omdat politiemensen prioriteit moeten geven

aan nationale zaken. Tot slot vergt het opzetten van internationale samenwerking tijd en inspanning. Niet met elk land gaat dit even vlot. Vanuit Ierland wordt nu gekozen om de samenwerking met landen in de directe omgeving (andere EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk) te verstevigen en dan als een olievlek uit te breiden.

7.4 Plegerprofielen

In Ierland is weinig bekend over het profiel van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Uit de diverse gesprekken komt naar voren dat het vaak om mannen gaat, maar wat hun leeftijd of sociaaleconomische achtergrond is, blijft onduidelijk. In Ierland wordt ook weinig onderzoek gedaan naar de kenmerken van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Wel vertellen enkele experts dat een aantal van de bij politie en justitie bekende plegers van seksueel kindermisbruik in Ierland nu actief is als missionaris in bijvoorbeeld Afrika.

In hoeverre de profielen van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik verschillen van de profielen van plegers van aanpalende delicten kan niet worden gezegd. Ook hiervoor ontbreekt informatie. Als gevolg van het ontbreken van de benodigde informatie worden plegerprofielen niet ingezet bij de identificatie en opsporing van potentiële plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik.

7.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

In een interview met de Ierse politie wordt benoemd dat de Ierse autoriteiten weinig zicht hebben op Ierse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Waar mogelijk wordt samenwerking met andere landen gezocht om in beeld te krijgen of Ierse staatsburgers zich in het buitenland schuldig maken aan seksueel kindermisbruik. Uit één van de interviews met de politie werd duidelijk dat de samenwerking met het ene land beter verloopt dan met het andere land. De Thaise politie heeft bijvoorbeeld een gespecialiseerde unit die zich uitsluitend met het opsporen van seksueel kindermisbruik gepleegd door buitenlanders bezighoudt. Deze unit geeft een verdenking waarbij een Europeaan betrokken is door aan Europol die op haar beurt de verdenking doorgeeft aan de desbetreffende lidstaat. Op deze wijze zijn meerdere verdenkingen bij de Ierse politie binnengekomen, die vervolgens onderzocht zijn. In andere bestemmingslanden

bestaat zo'n samenwerking niet en dan is het voor de Ierse politie lastiger om achter zaken te komen.

Naast een samenwerking met het bestemmingsland, onderhoudt de Ierse politie nauwe banden met opsporingsinstanties uit andere herkomstlanden. In een aantal landen in Zuidoost-Azië zijn LO's vanuit de Verenigde Staten (FBI), Australië (AFP) en het Verenigd Koninkrijk aanwezig. Via deze LO's komen tips over Ierse plegers bij de Ierse politie binnen. Ierland heeft zelf geen LO's gestationeerd in mogelijke bestemmingslanden, omdat de politie hiervoor onvoldoende capaciteit heeft.

Tot slot probeert de Ierse politie vanuit Ierland zelf informatie over mogelijk seksueel kindermisbruik in het buitenland te verkrijgen. Eén van de manieren om dit te doen, is door het bekijken van online geplaatst materiaal (onder meer foto's en video's). Wanneer de politie kan bewijzen dat de pleger een Iers staatsburger is en het misbruik duidelijk aantoonbaar buiten Ierland gepleegd is, is dat voldoende om de pleger in Ierland voor transnationaal seksueel kindermisbruik te vervolgen. Onder het Ierse recht is het niet nodig om de identiteit van het slachtoffer vast te stellen. Het slachtoffer hoeft ook niet te getuigen om een pleger veroordeeld te krijgen. Alhoewel vervolging voor transnationaal seksueel misbruik zonder identificatie van het slachtoffer mogelijk is, blijkt het in de praktijk lastig om de bewijslast rond te krijgen. Dit komt met name omdat het lastig is om vast te stellen dat het om een Ierse pleger gaat.

Een andere manier die de politie gebruikt om op afstand informatie over transnationaal seksueel kindermisbruik te verkrijgen, is een actieve samenwerking met een aantal betaaldiensten die in Dublin zijn gevestigd zoals PayPal en Western Union. Beide partijen bekijken internationale transacties en bij een vermoeden van mogelijk seksueel kindermisbruik tippen zij de politie. In hoeveel gevallen deze tips tot zaken hebben geleid, is niet bekend.

Alhoewel de Ierse politie meerdere middelen inzet om zicht te krijgen op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, blijft het in de praktijk lastig om plegers te identificeren.

7.6 Resumé

Op basis van de verzamelde informatie en de gevoerde gesprekken kan een aantal bevindingen over de Ierse aanpak geformuleerd worden. De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het onderwerp (transnationaal) seksueel kindermisbruik ligt gevoelig in Ierland. Het is een onderwerp waarover in het maatschappelijke en

politieke debat weinig wordt gesproken. Af en toe zijn er wel momenten waarop de discussie gevoerd wordt, maar vaak dooft de discussie ook weer. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar toen de wetsvoorstellen werden ingediend. Net na indiening was er veel maatschappelijke aandacht voor het onderwerp, maar nu de wetsvoorstellen niet meer prominent in de media zijn, is ook de maatschappelijk aandacht afgezwakt.

- Hoe groot het probleem van seksueel kindermisbruik is, is moeilijk aan te geven omdat weinig cijfermateriaal voorhanden is. Zeker over de omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik is vrijwel niks bekend. Daarnaast is het ook lastig aan te geven wat het effect van de verschillende maatregelen is die opgelegd kunnen worden aan plegers van seksueel misbruik. Er wordt weinig tot geen cijfermateriaal verzameld. Bovendien hebben de Ierse autoriteiten weinig tot geen zicht op Ierse burgers die in het buitenland gearresteerd of veroordeeld worden voor seksueel misbruik van minderjarigen.
- De Ierse aanpak is voornamelijk repressief en richt zich op het zwaar straffen van plegers van seksueel kindermisbruik. Niet alleen kunnen hoge gevangenisstraffen worden opgelegd, ook na beëindiging van de straf blijft de pleger onder toezicht staan. Afhankelijk van de ernst van het misbruik kan dit voor bepaalde of onbepaalde tijd zijn. Plegers die minderjarigen seksueel misbruikt hebben, worden doorgaans opgenomen in het register van veroordeelde plegers. Ook gelden diverse bijkomende maatregelen, zoals een meldplicht wanneer men op reis wil en een verplichting het verleden te vermelden wanneer men tijdens de uitvoering van werk met minderjarigen in aanraking komt.
- In Ierland is een aantal wetswijzigingen op komst. Deze zullen de bestaande maatregelen verder aanscherpen. Zo wordt de periode, waarin men moet melden dat men op reis gaat, verkort van zeven naar drie dagen en worden strengere eisen gesteld wanneer een veroordeelde pleger met minderjarigen werkt. Naast een aanscherping van de maatregelen is een aantal nieuwe maatregelen voorzien. Veroordeelde plegers zouden eenvoudiger een uitreisverbod opgelegd moeten kunnen krijgen en indien nodig geacht een stempel in het paspoort. In hoeverre de nieuw voorgestelde maatregelen ook daadwerkelijk in de wet opgenomen zullen worden, is op dit moment niet duidelijk.
- Voor de plegers van seksueel (kinder)misbruik met een hoog risico bestaat een streng ondertoezichtprogramma: het SORAM-programma. Binnen dit programma wordt de pleger gemonitord en kunnen diverse

beperkingen aan hem of haar worden opgelegd. Binnen dit programma werken diverse partijen nauw met elkaar samen. Zij hebben enerzijds het doel om de samenleving te beschermen, anderzijds om de pleger een kans te bieden weer een nieuw leven op te bouwen. Verder worden vrijgelaten plegers van seksueel misbruik opgenomen in een buddy programma, waarbij de pleger wordt bijgestaan door een getrainde vrijwilliger die hem of haar helpt bij de re-integratie in de maatschappij.

Eindnoten

1. Child Rights International Network, 14 januari 2020.
2. Via deze link is de Criminal Law (Sexual Offences) Act 2017 in te zien: http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/2/enacted/en/html.
3. Iemand met een andere nationaliteit dan de Ierse, maar permanent woonachtig in Ierland. Iemand is permanent woonachting in Ierland wanneer hij /zij minimaal 12 maanden aaneengesloten in het land woont.
4. Het ne bis in idem-beginsel.
5. Via deze link is de 2001 Sex Offender Act in te zien: http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/18/enacted/en/html.
6. Citizens Information, n.b.
7. Deze uitzondering maakt dat een pleger van een delict waarbij het slachtoffer 17 jaar of ouder was ten tijde van het delict niet in het register opgenomen hoeft te worden zolang er geen gevangenisstraf opgelegd is. Ingeval de pleger enkel een boete gekregen heeft of er helemaal geen sanctie is opgelegd, valt de pleger niet onder de werking van de wet.
8. Deze uitzondering ziet op jeugdige plegers. Gedachte is dat pleger die minder dan 3 jaar in leeftijd verschillen van hun slachtoffer niet onder de werking van de wet zouden moeten vallen. De maatregelen worden als te zwaar beschouwd (o.b.v. interviews met academicus en politie).
9. Citizens Information, n.b.
10. Independent, 12 augustus 2010.
11. Independent, 12 augustus 2010.
12. The Irish Times, 29 november 2018.
13. Independent, 27 december 2017.
14. Independent, 27 december 2017.
15. Tüsla, n.b.
16. MECPATHS, n.b.
17. Stop It Now!, n.b.
18. Citizens Information, n.b.
19. In geval melding van wijzigingen achterwege blijft, kunnen de volgende sancties worden opgelegd: (1) Via een kort geding: boete van maximaal € 5.000,- (Class A fine), een gevangenisstraf van maximaal 12 maanden of een combinatie van beide; (2) Via een reguliere (aanklacht) procedure: boete van maximaal € 10.000, -, gevangenisstraf van maximaal 5 jaar of een combinatie van beide.
20. Citizens Information, n.b.
21. Belangrijkste reden om de periode te bekorten is dat de meldperiode in het Verenigd Koninkrijk

eveneens bekort is van zeven tot drie dagen. Omdat Ierland streeft wetgeving in lijn te houden met de Britse wetgeving, wordt ook in Ierland de termijn aangepast.

22. Het jaarverslag van SORAM betreft een intern document (niet publiekelijk toegankelijk).
23. Circles of Support and Accountability, n.b.
24. RTE, 15 februari 2021.
25. RTE, 15 februari 2021.

8 Landenstudie Australië

Australië is één van de weinige landen ter wereld dat specifiek wetgeving heeft gericht op het terugdringen en aanpakken van transnationaal seksueel kindermisbruik (Curley, 2019). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw staat de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik op de maatschappelijke en politieke agenda van Australië en sindsdien zijn verschillende wetten aangenomen ten behoeve van de aanpak van dit fenomeen (ECPAT International, 2013). De focus van het Australische beleid ligt bij het voorkomen van herhaald plegerschap en vergelding.

Tijdens interviews werd herhaaldelijk genoemd dat de ligging van Australië als eiland de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik ten goede komt, omdat grenscontroles onvermijdbaar zijn. Hierbij speelt in het Australische gedachtegoed sterk het idee dat Australië als 'bronland' (herkomst van de plegers) de morele en ethische verplichting heeft zich in te zetten tegen transnationaal seksueel kindermisbruik.

Eind vorige eeuw werd reizen eenvoudiger en goedkoper, waardoor de mogelijkheden tot transnationaal seksueel kindermisbruik toenamen, aldus een geïnterviewde academicus. Toen de rol van Australië als 'bronland' van transnationaal seksueel kindermisbruik steeds duidelijker werd, nam de druk om dit fenomeen te bestrijden vanuit de maatschappij toe (McNicol & Schloenhardt, 2012). Als gevolg hiervan zijn sindsdien verschillende wetten aangenomen en is een palet aan maatregelen in het leven geroepen.

Terwijl transnationaal seksueel kindermisbruik al ruim twintig jaar onderwerp van publiek debat is in Australië, is seksueel kindermisbruik op Australisch grondgebied relatief onderbelicht gebleven. In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor dit onderwerp. In 2013 werd de *Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse* ingesteld om onderzoek te doen naar seksueel misbruik van minderjarigen in Australië. Tevens is in 2019 het *Australian*

Centre to Counter Child Exploitation (ACCCE) opgericht met als doel om seksueel misbruik van minderjarigen te bestrijden.[1] De focus ligt hierbij op het voorkomen van misbruik binnen Australië.

De afgelopen tien jaar richtte de maatschappelijke discussie in Australië zich voornamelijk op binnenlands seksueel misbruik van minderjarigen en is deze in mindere mate gericht op transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit valt volgens gesprekspartners mogelijk te verklaren door de oprichting van de *Royal Commission*. Tevens lijkt de uitbraak van COVID-19 (2020-2021) een rol te spelen omdat dit heeft geleid tot een sterke afname van mogelijkheden om naar het buitenland te reizen.

8.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik

De omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik vanuit Australië laat zich lastig duiden, te meer vanwege het beperkte zicht op de groep plegers die voor het eerst een delict begaat (en daarom nog niet op de radar van de autoriteiten staat). Het Australische beleid richt zich met name op het straffen en monitoren van reeds veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Echter, de geïnterviewde partijen – waaronder een academicus en *Home Office* (ministerie van Binnenlandse Zaken) – vermoeden dat deze groep slechts een deel van de totale groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vormt. De gedachte heerst (o.a. onder academici en *Home Office*) dat een groot deel van het transnationale seksueel kindermisbruik gepleegd wordt door personen die niet eerder veroordeeld zijn.

Tussen juni 2019 en juni 2020 hebben dertig strafzaken plaatsgevonden waarin verdachten terechtstonden voor het plegen of voorbereiden van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit heeft geresulteerd in tien veroordelingen (US Department of State, 2020). In zaken die niet tot een veroordeling leidden, komt dat vaak door onder andere een gebrek aan bewijs en getuigen, aldus een academicus. Australië zou in vergelijking met andere landen relatief veel mensen vervolgen voor transnationaal seksueel kindermisbruik (McNicol & Schloenhardt, 2012). Desalniettemin vormen de vervolgingen en veroordelingen volgens experts slechts het topje van de ijsberg van het geschatte totale aantal plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik (Curley, 2019). Zij schatten in dat een groot deel van het transnationaal seksueel kindermisbruik, onopgemerkt blijft.

De *Australian Federal Police* heeft op basis van het *National Child Offender System* een top tien opgesteld van de populairste bestemmingslanden onder veroordeelde Australische plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

tussen 2013 en 2014. Het populairste bestemmingsland was Indonesië (225 geregistreerde reizigers), gevolgd door Nieuw-Zeeland (122 geregistreerde reizigers), Thailand (118 geregistreerde reizigers), Singapore (100 geregistreerde reizigers) en Maleisië (73 geregistreerde reizigers). Vluchten naar deze bestemmingen zijn relatief goedkoop en het 'aanbod' van minderjarigen is groot. Bovendien kunnen plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik hier gebruikmaken van georganiseerde netwerkverbanden (ECPAT International, 2016). Daarnaast maken Australische plegers misbruik van het beperkte toezicht en zwakke juridische kader in deze landen.

In totaal reisden 876 geregistreerde plegers van seksueel misbruik over een periode van twaalf maanden (2013 – 2014) uit naar de tien landen (ECPAT International, 2016). Belangrijk om te benadrukken, is dat de geregistreerde plegers van seksueel misbruik zich tijdens hun reis niet per definitie schuldig hebben gemaakt aan transnationaal seksueel kindermisbruik. Het betreft louter gegevens van geregistreerde plegers die naar het buitenland gereisd zijn en dit kunnen ook "reguliere" reizen omvatten. Daarnaast geven de cijfers geen compleet beeld, omdat (1) reizen binnen Australië met als doel seksueel kindermisbruik te plegen niet zijn meegenomen, (2) plegers van seksueel misbruik ook naar landen buiten deze top tien reizen en (3) de cijfers alleen zien op veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en niet op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik die niet eerder veroordeeld zijn (ECPAT International, 2016).

8.2 Wetgeving en beleid

Naast de morele en ethische roep om beleid ten aanzien van de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik, groeide binnen de Australische overheid ook de frustratie over de beperkingen van het toenmalige wettelijk kader. De juridische mogelijkheden waren in de jaren negentig van de vorige eeuw onvoldoende geschikt om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te bestraffen (Healy, 1994). Deze onvrede resulteerde in de introductie van de extraterritoriale wetgeving, in het bijzonder de *Crimes* (*Child Sex Tourism*) *Amendment Act* in 1994.[2]

Intermezzo – Australische wetgeving

Wetgeving op het gebied van transnationaal seksueel kindermisbruik valt onder de Australische federale wetgeving. Deelstaten en territoria (onderdeel van de bestuurlijke indeling van Australië) zijn verantwoordelijk voor wetgeving en beleid ten aanzien van seksueel kindermisbruik binnen de Australische landsgrenzen (ECPAT International, 2016). Het is voor de Australische federale wet verboden voor Australiërs om binnen Australië of daarbuiten seksueel contact te hebben met een minderjarige jonger dan zestien jaar.[3] Het is daarnaast ook strafbaar om anderen aan te moedigen seksueel contact te hebben met een minderjarige. Ook is het strafbaar om geen melding te maken van seksueel kindermisbruik als men hier weet van heeft.

Doel van deze wetgeving is enerzijds om (potentiële) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik af te schrikken en anderzijds om plegers te kunnen straffen (Curley & Stanley, 2016). Straffen voor seksueel kindermisbruik variëren van vijftien tot 25 jaar celstraf (2010 *Amendment Act*, *Section* 271-272).[4] Ter vergelijking: deze maximale straffen zijn hoger dan de straffen die staan op het seksueel misbruik van een volwassen slachtoffer.[5]

Ook kunnen boetes opgelegd worden aan bedrijven wanneer zij betrokken zijn bij het faciliteren van transnationaal seksueel kindermisbruik (2010 *Amendment Act*, *Section* 272.6). Hierbij valt te denken aan reisbureaus of "facilitators" die betrokken zijn in het organiseren van het misbruik, bijvoorbeeld door middel van het aanbieden van reizen of accommodaties (Curley, 2019). Ook partijen die digitale betalingen faciliteren, zoals PayPal en Westpac, worden door de Australische financiële inlichtingendienst AUSTRAC in de gaten gehouden in het kader van het faciliteren van betalingen aan buitenlandse plegers van seksueel kindermisbruik.[6] Hoewel de wetgeving refereert naar "toerisme", stelt het iedere vorm van seksueel misbruik van minderjarigen buiten Australië strafbaar (Curley & Stanley, 2016). De wetgeving wordt door autoriteiten (o.a *Home Office*) gezien als "vangnet" dat ingezet kan worden wanneer de lokale autoriteiten van het land waarin het misbruik heeft plaatsgevonden, niet in staat zijn de zaak op te pakken (Curley & Stanley, 2016). De wetgeving is niet gebaseerd op het *double criminality*[7] principe, waardoor Australië in staat is verdachten te vervolgen voor activiteiten die in het bestemmingsland niet strafbaar zijn.

In 2010 werd de *Crimes* (*Child Sex Tourism*) *Amendment Act* herzien.[8] De wijziging staat een meer proactieve aanpak van transnationaal seksueel kin-

dermisbruik toe. Zo legt de huidige wet neer dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik gestraft kunnen worden voor *preparatory offences* (2010 *Amendment Act*, *Section* 272.14-272.15). Hiermee wordt gedoeld op activiteiten die een pleger treft ter voorbereiding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij kan gedacht worden aan "grooming", het verzamelen van informatie over het aanbod van seksueel kindermisbruik op een bepaalde locatie, het leggen van contact met facilitators en het boeken van vluchten en accommodatie (ECPAT International, 2018). Door deze activiteiten ook strafbaar te stellen, kan de overheid vroegtijdig optreden. Mogelijk zelfs voordat het daadwerkelijke misbruik heeft plaatsgevonden (McNicol & Schloenhardt, 2012).

Intermezzo – Transacties

Onderzoek van de Australische financiële inlichtingendienst AUSTRAC toont casuïstiek van enkele Australische burgers die geld betalen aan bij de autoriteiten bekende facilitators van transnationaal seksueel kindermisbruik in het buitenland. Deze transacties kunnen in een rechtszaak aangedragen worden als bewijs. Dit gebeurt in steeds meer zaken. Zo is in 2016 een 58-jarige man uit Queensland veroordeeld voor onder andere het verwerven van een minderjarige voor seks en het seksueel misbruiken van een minderjarige buiten Australië (Brown, Napier & Smith, 2020).

De uitvoering van de wetgeving kent echter een aantal uitdagingen, geven gesprekspartners aan. Zo blijkt uit interviews dat de *preparatory offences* lastig te bewijzen zijn, omdat veelal niet onomstotelijk bewezen kan worden dat een verdachte voornemens was om transnationaal seksueel kindermisbruik te plegen. Daarnaast is de uitvoering van extraterritoriale onderzoeken ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar, blijkt uit gesprekken met autoriteiten en academici. Zo worden zaken soms geseponeerd, omdat bewijs niet verzameld kan worden, er geen of onvoldoende getuigen zijn of slachtoffers niet geïdentificeerd kunnen worden. Of een extraterritoriaal onderzoek succesvol kan worden afgerond, lijkt in grote mate afhankelijk te zijn van de relatie die Australië met het desbetreffende land heeft. Ook spelen problemen als corruptie in het bestemmingsland een rol, aldus een academicus. Bovendien blijkt het lastig om een zaak over te dragen aan de Australische autoriteiten wanneer de zaak in het bestemmingsland niet succesvol opgepakt of berecht kan worden. Met name het uitleveren van de verdachte kost veel tijd en middelen, aldus de academicus. Naast

de juridische uitdagingen, vormt de beperkte politiecapaciteit soms ook een beperking waardoor niet alle zaken onderzocht kunnen worden (McNicol & Schloenhardt, 2012).

Ten slotte ziet de wetgeving slechts op de groep plegers die reeds in beeld zijn en blijven *first time offenders* buiten schot, aldus een academicus. Een deel van de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik kan daarom niet tegengehouden worden met de Australische wetgeving. Daarnaast klinkt vanuit de academische wereld kritiek op de mate waarin een objectief strafproces gewaarborgd kan worden onder deze wetgeving. Critici noemen het risico op een oneerlijk proces als gevolg van het emotioneel beladen thema als transnationaal seksueel kindermisbruik, de grote hoeveelheid macht van de rechtbank in de bepaling of activiteiten als *preparatory offences* aangemerkt kunnen worden als beperkingen van de wetgeving (McNicol & Schloenhardt, 2012; Curley & Stanley, 2016).

8.3 Aanpak

In deze paragraaf wordt de Australische aanpak in meer detail uitgewerkt. Eerst wordt een korte toelichting op de belangrijkste spelers in deze aanpak gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak zelf. Daarna komt kort het risicotaxatie-instrument aan bod. De paragraaf sluit af met een korte toelichting op de internationale samenwerking.

8.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

In de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn in Australië verschillende partijen betrokken. Hoewel de wetgeving ten aanzien van de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik van federaal niveau is, zijn zowel federale autoriteiten als autoriteiten op deelstatelijk en territoriumniveau betrokken. Daarnaast spelen ook verschillende ngo's een rol.

Federale overheid

Binnen de federale overheid is het dossier transnationaal seksueel kindermisbruik bij de *Child Abuse and Family Violence Section*, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, belegd. Deze divisie houdt zich bezig met toezicht op en ontwikkeling van het beleid en wetgeving. Daarnaast monitort deze divisie ontwikkelingen en trends, en toetst zij of de wetgeving hierop aangepast dient te

worden. Ook houdt deze divisie zich bezig met het harmoniseren van beleid en de uitvoering ervan tussen de verschillende staten en territoria. De divisie wisselt tevens *best practices* uit tussen de verschillende jurisdicties.

Daarnaast speelt op het niveau van de federale overheid de *Passport Office*, onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, een rol in het coördineren en registreren van paspoortinnames. De *Passport Office* zet verzoeken tot inname van een paspoort van de bevoegde autoriteiten op deelstaat- of territoriumniveau door naar de minister van Buitenlandse Zaken. Wanneer de minister de inname accordeert, wordt deze door de *Passport Office* geregistreerd. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de uitvoer van de *Working With Children Check* (een systeem vergelijkbaar met de Nederlandse VOG).

Australian Federal Police

De *Australian Federal Police* (AFP) is betrokken bij zowel nationale als internationale samenwerking ten behoeve van de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Op nationaal niveau werkt de AFP samen met politie-eenheden op deelstatelijk en territoriumniveau. Zo beheert de AFP onder anderen een tiplijn en analyseert zij in samenwerking met regionale eenheden trends en ontwikkelingen.

Wanneer de AFP informatie ontvangt over een veroordeelde pleger van seksueel misbruik die met goedkeuring van de desbetreffende bevoegde autoriteit uitreist, dan stelt de AFP haar *counterparts* in het bestemmingsland hiervan op de hoogte (onder andere via een *Green Notice*). Daarnaast heeft de AFP een groep LO's die gestationeerd is in de regio (Zuidoost-Azië) ter bevordering van de internationale samenwerking (zie ook 8.3.4).

Australian Border Force

De A*ustralian Border Force* (vergelijkbaar met de Koninklijke Marechaussee in Nederland) is verantwoordelijk voor het controleren van de Australische landsgrenzen en kan veroordeelde plegers van seksueel misbruik onderscheppen op basis van haar systemen wanneer zij proberen uit te reizen met een paspoort dat in het systeem is aangemerkt. De *Border Force* kan ook veroordeelde plegers van seksueel misbruik, wiens paspoort is geannuleerd ten tijde van hun verblijf in het buitenland, onderscheppen wanneer zij zich aan een Australische landsgrens melden en vervolgens overdragen aan de AFP.[9]

Bevoegde autoriteiten van deelstaten en territoria

De registers van veroordeelde plegers van seksueel misbruik worden op het niveau van deelstaten en territoria beheerd door de bevoegde autoriteiten. Deze autoriteiten hebben tot taak informatie in de systemen in te voeren, gegevens te wijzigen en te beslissen over het al dan niet innemen van het paspoort van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik (zie ook 8.3.2). Deze bevoegde autoriteiten betreft veelal de politie. De autoriteiten staan in nauw contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken omtrent de toepassing van de paspoortmaatregelen.

Australian Centre to Counter Child Exploitation

Het *Australian Centre to Counter Child Exploitation* (ACCCE) is in 2018 opgericht met als doel samenwerking op het gebied van bestrijding van (online) misbruik van kinderen, te bevorderen.[10] Het ACCCE brengt stakeholders vanuit de verschillende overheden, private sector en non-gouvernementele hoek bijeen om tot een integrale samenwerking te komen. Vooralsnog is deze organisatie met name gericht op het bestrijden van seksueel kindermisbruik binnen de Australische landsgrenzen en online misbruik. Wanneer er overlap bestaat met transnationaal seksueel kindermisbruik, acteren zij hier ook op.

Ten slotte zijn verschillende ngo's actief op het gebied van bewustwordingscampagnes. Zo voert de ngo *Rethink Orphanages* campagne tegen vrijwilligerswerk in weeshuizen (in Zuidoost-Azië), onder andere vanwege het risico op seksueel misbruik.[11] *Child Wise* is een ngo die trainingen geeft aan professionals die met kinderen werken om ze kennis bij te brengen over het herkennen en voorkomen van (seksueel) kindermisbruik.[12] *Bravehearts* is een ngo die naast dergelijke trainingen ook een hulplijn biedt aan slachtoffers en mensen in hun omgeving om hen bij te staan.[13]

8.3.2 De aanpak

Door de specifieke wetgeving op het gebied van de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik, beschikken de Australische autoriteiten over een relatief breed scala aan mogelijkheden om reeds veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te monitoren, registreren en te beperken in hun reisbewegingen. Ook zet de Australische overheid in op het creëren van bewustzijn onder de Australische burgers. Deze maatregelen worden in de volgende alinea's nader toegelicht. Belangrijk om hierbij te benadrukken, is dat het gros van de maatregelen niet specifiek ziet op plegers van transnationaal seksueel kinder-

misbruik, maar ook kan worden toegepast op plegers van seksueel (kinder)misbruik binnen Australië.

Om herhaald plegerschap te voorkomen, bestaan in Australië verschillende mogelijkheden om veroordeelde plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik te monitoren, nadat zij hun straf hebben uitgezeten. Dit betreft de volgende maatregelen welke na de opsomming nader uiteengezet zullen worden:

- Register van veroordeelde plegers van seksueel misbruik
- Verplichte aanmelding reisbeweging
- *Passport Legislation Amendmend*
- Beperkingen op werken met kinderen

Register van veroordeelde plegers van seksueel misbruik

Wanneer een pleger van seksueel misbruik (van een volwassene of minderjarige) veroordeeld wordt, wordt zijn of haar informatie ook opgenomen in een statelijk of territoriaal register. Doel hiervan is om de veroordeelde pleger van seksueel misbruik ook nadat hij of zij de straf heeft uitgezeten, te monitoren. De registers worden onder andere gebruikt om reisbeperkende maatregelen (zie verderop) te implementeren. De registers worden op het niveau van de deelstaten en territoria beheerd door bevoegde autoriteiten (*competent authorities*). Dit betreft veelal de politie (ECPAT International, 2016). De registers zijn slechts voor deze bevoegde autoriteiten op een *need to know* basis toegankelijk. Dit houdt in dat de bevoegde autoriteiten (in veel gevallen de politie) de informatie alleen mogen raadplegen wanneer hiertoe aanleiding bestaat.

De statelijke en territoriale registers bevatten persoonsgegevens en andere relevante informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik. De exacte gegevens die worden geregistreerd, verschillen per staat en territorium[14], maar betreffen veelal in ieder geval de naam van de veroordeelde, geboortedatum, woonadres, namen en leeftijden van kinderen waarmee de veroordeelde samenwoont of waartoe hij / zij zonder toezicht toegang heeft, gegevens ten aanzien van de baan en werkgever van de veroordeelde, details ten aanzien van lidmaatschap van of betrokkenheid bij organisaties die activiteiten voor kinderen organiseren, het registratiebewijs en kentekennummer van de auto van de veroordeelde, gegevens over tatoeages of andere kenmerkende uiterlijke kenmerken, informatie over andere delicten waarvoor de veroordeelde veroordeeld (en geregistreerd) is, eventuele ondertoezichtstelling of bewaring, eventuele voornemens om buiten Australië te reizen en gegevens over het internetgebruik (o.a. sociale media).

Wanneer een pleger van seksueel misbruik wordt veroordeeld, wordt ook bepaald of hij een meldplicht krijgt opgelegd. In principe hebben alle geregistreerde plegers van seksueel misbruik een actieve meldplicht[15] naar de bevoegde autoriteit.[16] De meldplicht verschilt per staat. Over het algemeen geldt dat geregistreerde plegers van seksueel misbruik binnen een vastgestelde periode (veelal zeven dagen) veranderingen in persoonsgegevens (naam, adres, contactgegevens), geplande reizen, het contact met kinderen, nieuwe tatoeages of littekens, en gebruikersgegevens van sociale media accounts, melden. Deze informatie moet – afhankelijk van de aard van de melding – fysiek, digitaal of telefonisch aangeboden worden aan de desbetreffende bevoegde autoriteit. Alle geregistreerde plegers van seksueel misbruik zijn per staat onderworpen aan dezelfde eisen die gesteld worden aan de meldplicht. Wijzigingen verzuimen door te geven is strafbaar, zo blijkt uit een interview met *Home Office*. Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik naar een andere staat verhuist, worden zijn gegevens ook overgeheveld naar het register van de desbetreffende staat. Om *jurisdiction hopping* te voorkomen, werken staten actief samen in het uitwisselen van gegevens. Dit systeem is vergelijkbaar met het Europese ECRIS-systeem. Het is onduidelijk in welke mate deze gegevens op internationale schaal uitgewisseld worden.

Wanneer een pleger van seksueel misbruik wordt veroordeeld, bepaalt de rechtbank voor welke periode de gegevens van de veroordeelde pleger van seksueel misbruik opgenomen dienen te worden in het register. In de bepaling hiervan wordt de aard van het delict meegewogen; zwaardere delicten resulteren in een langere periode van monitoring. Veroordeelde plegers van seksueel misbruik kunnen voor acht jaar, vijftien jaar of levenslange opname in het register[17] worden veroordeeld.[18] Wetgeving op dit gebied verschilt op detailniveau van staat tot staat.[19] De *Federal Home Office* zet zich in om het beleid in de verschillende staten te harmoniseren.

Daarnaast bestaan in drie jurisdicties – namelijk Victoria, South Australia en Western Australia – beperkte mogelijkheden om gegevens uit de NCOS te delen met het publiek. In Victoria en South Australia kunnen burgers geïnformeerd worden wanneer een persoon die is opgenomen in het NCOS, is vermist. In dat geval zal informatie hierover gepubliceerd worden op de website van de deelstaat of het territorium. In Western Australia biedt de *Community Protection Act* (2004) daarnaast de mogelijkheid voor burgers om op ieder gewenst moment informatie op te vragen over een persoon wanneer deze persoon meer dan drie dagen per jaar in contact is met een kind zonder toezicht van anderen. Daarnaast kunnen inwoners van Western Australia ook informatie vanuit het NCOS opvragen over *high risk serious offenders* in een betreffende regio. Onder een *high risk*

serious offender wordt een pleger van een zwaar delict verstaan waarvan met hoge zekerheid door de bevoegde autoriteit kan worden vastgesteld dat hij een onacceptabel risico voor de gemeenschap vormt (Western Australia, 2020). In de wetgeving wordt niet gedefinieerd wat exact onder 'onacceptabel risico voor de gemeenschap' wordt verstaan. In het besluit hierover geniet de desbetreffende bevoegde autoriteit discretionaire bevoegdheid. Wanneer een burger deze informatie opvraagt, dient hij zichzelf echter ook kenbaar te maken. Misbruik van deze informatie is strafbaar.[20]

De federale overheid beschikt daarnaast over een overkoepelend register – het *National Child Offender System* (NCOS) – waarin alle informatie uit de deelstatelijke en territoriale registers gebundeld wordt, zo wordt benoemd in een interview met *Passport Office.* Het NCOS wordt beheerd vanuit de *Australian Criminal Intelligence Commission*. Deze commissie is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en ziet toe op het beheer van nationale informatiedelingsystemen en heeft daarnaast bijzondere opsporingsbevoegdheden. In 2016 bevatte de NCOS in totaal data van ruim 16.000 Australische veroordeelde plegers van seksueel misbruik (jegens volwassenen en minderjarigen). Dit betreft personen die veroordeeld zijn voor het plegen van seksueel misbruik in binnen- en/of buitenland. Dit staat (in 2016) gelijk aan zeven veroordeelde plegers van seksueel misbruik per 10.000 Australische burgers (ECPAT International, 2016). Uit de recidivemonitor WODC (2015) blijkt dat in 2015 in Nederland 892 personen veroordeeld werden voor seksueel geweld tegen kinderen. Dit staat gelijk aan 0,5 veroordeelde plegers van seksueel misbruik per 10.000 Nederlandse burgers.

Verplichte aanmelding reisbeweging

Veroordeelde plegers van seksueel misbruik (van volwassenen of minderjarigen) die opgenomen zijn in een NCOS, dienen bevoegde autoriteiten minimaal zeven dagen voor vertrek in te lichten over internationale en nationale reisplannen (tussen verschillende staten of territoria). Wanneer zij verzuimen dit te doen of wanneer zij de bevoegde autoriteiten bewust onjuiste informatie verstrekken, kan een celstraf van maximaal vijf jaar worden opgelegd (ECPAT International, 2018).

Wanneer de bevoegde autoriteit een dergelijke melding ontvangt, informeren zij de *Australian Federal Police* (AFP). AFP kan op zijn beurt de beoogde staat of het beoogde bestemmingsland informeren door middel van bilaterale contacten of een Green Notice. AFP deelt onder andere de persoonlijke gegevens, strafmaat en registratietermijn van de veroordeelde. Het is vervolgens aan het bestemmingsland hoe om te gaan met de verwachtte gast. Zij kunnen bijvoorbeeld besluiten

hem of haar te monitoren of toegang tot het land te ontzeggen. Tussen juni 2018 en juni 2020 zijn in totaal 1.070 notificaties gedeeld (USA Department of State, 2020).

De *Australian Border Force* is tevens alert op reisdocumenten van personen die zijn opgenomen in het NCOS. Zodra een veroordeelde pleger van seksueel misbruik geregistreerd wordt in NCOS, worden zijn naam en geboortedatum gedeeld met de *Australian Border Force*. Wanneer een geregistreerde pleger van seksueel misbruik poogt uit te reizen zonder dit te hebben gemeld, kan hij alsnog gestopt worden aan de grens.

In 2016 zijn meer dan 770 geregistreerde plegers van seksueel misbruik naar het buitenland gereisd, waarvan 37 procent de bevoegde autoriteit niet had geïnformeerd (The Parliament Of The Commonwealth Of Australia House Of Representatives, 2017). Hoewel dit een strafbaar feit betreft, werd dit doorgaans mild bestraft zo blijkt uit het interview met de *Passport Office*. Om deze lacune aan te pakken, is de *Passport Legislation Amendment* geïntroduceerd, aldus het interview met de *Home Office*.

Passport Legislation Amendment

Eind 2017 is de *Passport Legislation Amendment* geïntroduceerd.[21] Hiermee werd de *Commonwealth Criminal Code Act* 1995 aangepast. Doel van deze wetgeving is om minderjarigen buiten Australië beter te beschermen tegen Australische plegers van seksueel kindermisbruik. De wetgeving bepaalt dat aan veroordeelde plegers van seksueel misbruik (jegens volwassenen en minderjarigen) wiens gegevens zijn opgenomen in de NCOS en wie veroordeeld zijn tot een meldplicht, restricties ten aanzien van internationale reizen opgelegd kunnen worden (voor de periode dat zij verplicht geregistreerd zijn). Hiertoe behoren ook de mogelijkheden tot inname, blokkering of het inleveren van het paspoort. Zonder paspoort kunnen Australiërs niet naar het buitenland reizen.[22] Voor overtreding van deze restricties kan maximaal zeven jaar celstraf opgelegd worden.

De *Passport Office* van het ministerie van Buitenlandse zaken geldt als centraal coördinatieorgaan voor de implementatie van de *Passport Legislation Amendment*. Zij ontvangen aanvragen voor toepassing van de *Passport Legislation Amendmend* vanuit de staten en territoria en zetten deze door naar de minister van Buitenlandse Zaken. Aanvragen worden door de *Passport Office* door een klein team behandeld. Alleen de bevoegde autoriteit, de *Passport Office* en de veroordeelde pleger beschikken over informatie over de desbetreffende zaak.

Het besluitproces rondom de toepassing van de *Passport Legislation Amendment* geschiedt in een aantal stappen. Het is allereerst aan de bevoegde

autoriteiten in de staten en territoria om te beoordelen of de *Passport Legislation Amendment* toegepast zou moeten worden op de veroordeelde pleger die in het statelijk of territoriaal register is opgenomen. Hiertoe dient geverifieerd te worden of de betreffende persoon aan de voorwaarden van de wetgeving voldoet. De *Passport Legislation Amendment* kan – zo blijkt uit een interview met *Passport Office* – alleen worden toegepast indien de veroordeelde pleger (1) een Australische burger is, (2) hij of zij opgenomen is in het NCOS en (3) hij of zij een meldplicht heeft. De paspoortmaatregelen vervallen wanneer een veroordeelde niet meer aan één of meerdere van de eisen voldoet. In de praktijk gebeurt dit wanneer de meldplicht alleen voor een bepaalde tijd geldt of wanneer een veroordeelde zijn of haar Australische nationaliteit afstaat. De *Passport Legislation Amendment* kan worden toegepast op alle plegers van seksueel misbruik die geregistreerd staan en een actieve meldplicht hebben. De verplichting geldt met terugwerkende kracht en is dus eveneens van toepassing op plegers van seksueel misbruik die voor de invoering van de wetgeving in 2017 veroordeeld en geregistreerd waren.

Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik aan de gestelde voorwaarden zoals beschreven in voorgaande alinea voldoet, controleert de bevoegde autoriteit vervolgens of de veroordeelde pleger een Australisch paspoort heeft. Ook wordt gepoogd te achterhalen of de veroordeelde pleger zich in Australië of het buitenland bevindt. Op basis van deze informatie wordt bezien of de *Passport Office* in staat zou zijn een paspoort in te nemen, de aanvraag van een nieuw paspoort te blokkeren of een buitenlands paspoort in te laten leveren.

Intermezzo – *Passport Legislation Amendment*

- Wanneer de veroordeelde pleger van seksueel misbruik een persoon met een Australisch paspoort betreft die zich in Australië bevindt, dan kan het paspoort voor bepaalde tijd ingenomen worden, waardoor de pleger niet naar het buitenland kan reizen. Ook de aanvraag voor een nieuw paspoort wordt dan geblokkeerd. Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik zich in het buitenland bevindt, kan de *Australian Passport Office* het reisdocument laten vervallen. Wanneer de veroordeelde dan probeert Australië binnen te komen, wordt de *Australian Border Force* gealarmeerd en informeren zij de *Passport Office* en de *Australian Federal Police*.
- In het geval dat de veroordeelde niet beschikt over een paspoort maar wel het Australisch burgerschap bezit, dan kan de *Passport Office* (voor de desgewenste

periode) een alert instellen. Zodra de veroordeelde een paspoort aanvraagt, zal het system deze aanvraag dan automatisch staken en de *Passport Office* hiervan op de hoogte stellen. De *Passport Office* zal dan de bevoegde autoriteit in de desbetreffende staat informeren.

- Wanneer de veroordeelde zowel een Australisch als een buitenlands paspoort bezit, kan de minister van Buitenlandse Zaken het buitenlandse paspoort (laten) innemen. De *Passport Office* zal het buitenlandse paspoort dan in bewaring nemen tot het moment dat de veroordeelde niet meer aan de vereiste voorwaarden voldoet. Vervolgens zal het paspoort teruggegeven worden aan de veroordeelde of aan de autoriteiten van het land van het tweede paspoort.
- Veroordeelden met een dubbele nationaliteit zouden in de praktijk hun Australische nationaliteit kunnen opgeven om onder de maatregelen uit te komen. Indien de veroordeelde geen Australische ingezetene (meer) is, heeft hij een visum of verblijfsvergunning nodig om in Australië te verblijven. De bevoegde autoriteit kan het ministerie van Buitenlandse Zaken verzoeken het visum of andere verblijfsdocumentatie in een dergelijk geval niet uit te geven. Dit zou betekenen dat zij hun recht op verblijf in Australië verliezen en mogelijk het land uitgezet worden.

De bevoegde autoriteit maakt de beslissing tot inname, blokkering of het inleveren van het paspoort op basis van een risicotaxatie.

Wanneer vervolgens duidelijk is welke maatregel opgelegd kan worden, informeert de bevoegde autoriteit de *Australian Passport Office* , welke onderdeel is van de federale overheid. Zij leggen het advies voor aan de minister van Buitenlandse Zaken. De minister van Buitenlandse Zaken heeft volledige bevoegdheid om de inname, blokkade of inlevering van een paspoort te autoriseren. Binnen dit proces bestaat geen mogelijkheid tot inmenging van de veroordeelde pleger. Ook kan men niet in beroep gaan tegen het besluit tot inname van het paspoort. Een veroordeelde kan wel vragen om een herziening van de risicotaxatie door de bevoegde autoriteit. De mogelijkheden hiertoe verschillen per staat en territorium.

Veroordeelden wiens paspoort is ingenomen, kunnen bij de bevoegde autoriteit aanvraag doen voor een tijdelijk paspoort wanneer zij om werk- of privéredenen moeten reizen. De bevoegde autoriteit kan de aanvraag goedkeuren of afwijzen. Deze afweging wordt gemaakt op basis van eveneens een risicotaxatie. Wanneer een veroordeelde pleger toestemming krijgt, zal de *Passport Office* een tijdelijk paspoort afgeven. Het is onduidelijk hoe vaak een dergelijk tijdelijk paspoort wordt afgegeven. De *Passport Office* houdt hierover geen cijfers bij. Tijdens

interviews met de *Passport Office* wordt genoemd dat de implementatie van de wet in sommige gevallen per deelstaat of territorium verschilt, met name wat betreft het afgeven van tijdelijke paspoorten. In Western Australia wordt doorgaans besloten om een paspoort af te geven dat zes maanden langer geldig is dan de geautoriseerde reisperiode.[23]

Intermezzo – Tijdelijk paspoort

Het systeem rondom de toestemming voor een tijdelijk paspoort voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik is niet waterdicht, zo wordt benoemd in het interview met de *Passport Office*. Een veroordeelde pleger kan namelijk met toestemming naar buitenlandse bestemming A reizen en vervolgens op eigen initiatief doorreizen naar buitenlandse bestemming B. Bestemming B betreft soms een hublocatie van waaruit seksueel kindermisbruik gefaciliteerd wordt. Bestemming A is veelal niet op de hoogte van de reisbeperkingen van de veroordeelde pleger en treed hier niet tegen op. Veroordeelde plegers kunnen zo toch ongezien doorreizen naar populaire bestemmingslanden.

Ten tijde van de introductie van de wetgeving klonken vanuit verschillende academici en het maatschappelijk middenveld, kritische geluiden over de proportionaliteit van de maatregel. De wetgeving zou te verstrekkend zijn en vrijheden te rigoureus inperken. Ook werd genoemd dat de wetgeving uitgaat van de gedachte dat een pleger van seksueel misbruik altijd een risico zal blijven vormen (ECPAT, 2015).[24] Gesprekspartners – waaronder medewerkers van de *Passport Office* en *Western Australia Police* – weerleggen dit. De wetgeving is volgens hen voldoende flexibel om zaken op individueel niveau te beoordelen. Zo kan de duur van de registratie in het register verschillen, kunnen de maatregelen ten aanzien van monitoring toegespitst worden en kan op basis van de risicotaxatie besloten worden om ook paspoortmaatregelen op te leggen.

Tussen medio 2019 en medio 2020 zijn in totaal 180 paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik ingenomen en werden twintig paspoortaanvragen van veroordeelde plegers van seksueel misbruik afgekeurd (USA Department of State, 2020). Als gevolg van COVID-19 en de sterke afname van het aantal internationale reizen, is de *Passport Office* onvoldoende in staat geweest alle facetten van de *Passport Legislation Amendment* te evalueren. Een evaluatie van de wetgeving zal naar waarschijnlijkheid in 2022 uitgevoerd worden.

Aanvullende monitoring

Ten slotte hebben deelstaten en territoria aanvullende wetgeving die monitoring van veroordeelde plegers van seksueel misbruik (van volwassenen en kinderen) mogelijk maakt. Voorbeelden van dergelijke wetten zijn de *Crimes* (*Serious Sexual Offenders*) *Act* (2006) in New South Wales, de *Dangerous Sexual Offenders Act* (2006) in Western Australia, de *Working with Children Act* (2005) en de *Serious Sex Offenders* (*Detention and Supervision*) *Act* (2009) in Victoria.

De drie bovenstaande wetten hebben een vergelijkbare strekking: het Hooggerechtshof kan, op verzoek van de autoriteiten in een staat of territorium, oordelen dat een veroordeelde pleger van seksueel misbruik na het uitzitten van zijn of haar gevangenisstraf een onacceptabel risico vormt voor de maatschappij. De rechter dient zijn of haar besluit hierbij te baseren op onder andere een beoordeling en rapportage van een psychiater, het feit of de pleger in kwestie heeft deelgenomen aan rehabilitatieprogramma's en de antecedenten van de pleger. Als de rechter beslist dat er sprake is van een onacceptabel risico, kan het Hooggerechtshof een bevel tot ondertoezichtstelling of een bevel tot (voortzetting van) van de detentie uitvaardigen. De ondertoezichtstelling en (voortzetting van) de detentie betreffen extra straffen bovenop de veroordeling van de pleger (Western Australia, 2017).[25]

Intermezzo – *Working with Children Check Card*

De deelstaat Victoria kent relatief uitgebreide voorzieningen voor langdurig toezicht op plegers van seksueel misbruik (WODC, 2012). Zo heeft deze deelstaat een *Working with Children Act* (2005) welke bepaalt dat eenieder die met kinderen wil werken een keuring van het ministerie van Justitie van Victoria moet ondergaan. Bij een positieve uitslag ontvangt de persoon een *Working with Children Check Card*, welke vijf jaar geldig is. Werkgevers en organisaties voor vrijwilligerswerk dienen voorafgaand aan de aanstelling om deze kaart te vragen. Het ministerie van Justitie kan kaarthouders vervolgens gedurende de periode dat de kaart geldig is monitoren (en indien nodig de kaart intrekken). Dit systeem komt overeen met de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) die wij in Nederland kennen. Eind 2011 waren in totaal 845.291 van deze kaarten uitgegeven. Bij 482 mensen werd de aanvraag van de kaart geweigerd wegens delicten in het verleden en bij 382 kaarthouders is de kaart ingetrokken, wegens delicten die aan het licht kwamen tijdens de reguliere monitoring door het ministerie (WODC, 2012). Onduidelijk is hoeveel van de geweigerde aanvragen werden gedaan door plegers van seksueel kindermisbruik.

Bewustwording onder burgers

Tot slot worden in Australië burgers op verschillende wijzen bewustgemaakt van transnationaal seksueel kindermisbruik. Zo worden er bij paspoortuitgiften folders uitgedeeld waarin de wetgeving ten aanzien van kinderhandel en seksueel kindermisbruik in het buitenland worden toegelicht (ECPAT International, 2016; Australian Government Attorney-General's Department, n.b.). Onduidelijk is hoeveel folders er zijn uitgedeeld en wanneer.

Tevens bestaan verschillende telefoonlijnen en websites waar men verdenking van seksueel kindermisbruik kan melden. Zo kan men direct contact opnemen met de *Australian Federal Police* via haar website[26] of telefoonnummer.[27] Daarnaast bestaan op deelstaatniveau verschillende telefoonnummers waar men verdenking van kindermisbruik kan melden bij verschillende organisaties, waaronder de kinderbescherming.[28]

8.3.3 Risicotaxatie

De verantwoordelijkheid voor de inschatting van het recidivegevaar voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik ligt bij de bevoegde autoriteiten in de verschillende deelstaten en territoria. Deze inschatting wordt altijd gemaakt wanneer veroordeelde plegers een notificatie voor een reisbeweging indienen, wanneer een nieuwe veroordeling heeft plaatsgevonden en wanneer een veroordeelde pleger wiens paspoort is ingenomen een aanvraag indient voor een tijdelijk paspoort. Daarnaast kan de bevoegde autoriteit op ieder gewenst moment het risico op recidive van een geregistreerde pleger herzien door middel van een nieuwe risicotaxatie. Onderstaande uiteenzetting is gebaseerd op het gesprek met de bevoegde autoriteit (de politie) van Western Australia. Het is onduidelijk in hoeverre andere staten een soortgelijke aanpak hanteren.

De risicotaxatie van veroordeelde plegers van seksueel misbruik door de bevoegde autoriteit (de politie) in Western Australia omvat een beoordeling van de delicten waarvoor de pleger is veroordeeld, alsmede zijn of haar gedrag in bredere zin. Zo wordt onder andere door experts van de politie bekeken of een veroordeelde onder toezicht staat van de reclassering, in welke mate hij zich houdt aan opgelegde restricties en of hij ook op andere gronden in aanraking is geweest met politie en justitie. Tevens wordt ook gebruikgemaakt van de *Risk Matrix* 2000, een instrument ontworpen om het risico op recidive voor volwassen mannelijke veroordeelde plegers van seksueel misbruik te bepalen. Dit instrument stelt bevoegde autoriteiten in staat een inschatting te maken van het recidiverisico op basis van een aantal indicatoren, waaronder de justitiële geschiede-

nis van een veroordeelde en de band die de veroordeelde had (of heeft) met het slachtoffer.

Tijdens het gesprek met de bevoegde autoriteit van Western Australia werd benadrukt dat de *Risk Matrix* 2000 slechts als een onderdeel van de risicotaxatie wordt beschouwd, temeer omdat het instrument statisch is en onvoldoende ruimte biedt voor context.[29] De desbetreffende autoriteit neemt de analyse van de Risk Matrix 2000 als fundament voor haar oordeel, maar stelt deze bij op basis van het gedrag van de veroordeelde pleger en zijn politiële en justitiële geschiedenis.

Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik een notificatie voor een reis indient of een tijdelijk paspoort aanvraagt in Western Australia, neemt de bevoegde autoriteit ook de risico's van het beoogde bestemmingsland in acht. Hierbij baseren zij zich onder andere op de jaarlijkse publicatie *Trafficking in Persons* van het *US Department of State* waarin trends en ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en uitbuiting per land uiteen worden gezet (US Department of State, 2020). Wanneer een land bekend staat als een bestemmingsland voor transnationaal seksueel kindermisbruik, is de bevoegde autoriteit eerder geneigd geen toestemming af te geven. Indien geen toestemming wordt verleend, wordt de *Australian Border Force* hiervan op de hoogte gesteld zodat zij hierop kunnen toezien.

Bij iedere aanvraag of nieuwe veroordeling is in het geval van Western Australia een team van drie personen betrokken bij de risicotaxatie. Wanneer besloten wordt een paspoortmaatregel op te leggen, treedt de autoriteit in contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken om te bezien of de veroordeelde Australisch burgerschap bezit. Indien dit het geval is, kan de maatregel opgelegd worden. Wanneer dit niet zo is, kan de bevoegde autoriteit het ministerie adviseren de verblijfsvergunning of het visum van de veroordeelde te heroverwegen.

De *Passport Legislation Amendment* is dusdanig breed geformuleerd dat deze zou passen bij het wettelijk kader van ieder van de deelstaten en territoria. Het gevolg hiervan is echter dat er ruimte ontstaat voor eigen interpretatie van de wet aan de zijde van de bevoegde autoriteiten, zo komt naar voren in het interview met *Home Affairs*. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zet zich in om de implementatie van de wet zoveel mogelijk te stroomlijnen.

8.3.4 Internationale samenwerking

Australië kent verschillende samenwerkingsverbanden waarbij wordt ingezet op zowel structurele samenwerking als ad hoc informatie-uitwisseling op het gebied van opsporingsonderzoeken en meldingen van reisbewegingen door veroordeel-

de plegers. Deze samenwerking betreft voornamelijk landen in Zuidoost-Azië. Tijdens interviews werd genoemd dat de structurele samenwerkingsverbanden aanzienlijke diplomatieke inzet vereisen en afhankelijk zijn van de politieke context in de betrokken landen. Het komt daarom voor dat het succes van samenwerkingsverbanden fluctueert.

Liaison Officers

De *Australian Federal Police* werkt – aldus een gesproken academicus – sinds begin 2000 met verschillende LO's op sleutelposities in Zuidoost-Azië, waaronder Cambodja, Indonesië, de Filipijnen, Thailand en Vietnam. Zij ondersteunen in samenwerking met de regionale partners (lokale autoriteiten) de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Zo bieden zij ondersteuning aan lokale autoriteiten wanneer deze een zaak m.b.t. transnationaal seksueel kindermisbruik onderzoeken waarbij een Australische verdachte is betrokken. Veelal zijn deze LO's ook betrokken bij het creëren van bewustzijn onder lokale autoriteiten en ngo's (ECPAT International, 2015), aldus een academicus.

Intermezzo – Succesvolle samenwerking

Een voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen de AFP en lokale autoriteiten is de *monitor to prevent and disrupt* strategie die sinds 2013 in Vietnam toegepast wordt. Doel van de strategie is om de samenwerking tussen verschillende actoren (onder andere de politie, overheden en private sector) op het gebied van bewustwording, identificatie van signalen en bestrijding van het seksueel kindermisbruik te verbeteren. Omdat deze strategie al langere tijd geïmplementeerd wordt, kunnen ook trends en ontwikkelingen (onder andere hub-bestemmingen) geïdentificeerd worden en kunnen de modus operandi van plegers in kaart gebracht worden (AFP & ECPAT, 2015). De nauwe samenwerking tussen een 'bronland' (Australië) en een 'bestemmingsland' (Vietnam) wordt als een succes beschouwd.

The Bali Process

In 2002 werd *The Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnationaal Crime* (*The Bali Process*) opgericht met als doel om op regionaal niveau bewustwording te creëren voor de gevaren van mensenhandel, mensensmokkel en gerelateerde vormen van internationale criminaliteit.[30] *The Bali Process* wordt voorgezeten door Indonesië en Australië en telt 49 leden, waaronder de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *International*

Organization for Migration (IOM), *United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC) en *the International Labour Organization* (ILO). Nederland is aangesloten als een 'observer'. Het doel van dit samenwerkingsverband is om een dialoog tussen de verschillende landen op gang te brengen en te houden, informatiedeling te faciliteren en praktische samenwerking te bewerkstelligen.

Australië neemt als voorzitter actief deel aan *The Bali Process* en is actief op het gebied van bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. De Australische autoriteiten verzorgen onder andere de training voor lokale politie autoriteiten (ECPAT International, 2016).

ASEAN samenwerking

Australië maakt onderdeel uit van de *ASEAN Regional Taskforce to Prevent ChildSex Tourism*, in het leven geroepen door de ngo *Child Wise* (ECPAT International, 2016). De Taskforce bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van de tien ASEAN landen[31] en komt jaarlijks bijeen om ontwikkelingen en *best practices* te bespreken. Op basis hiervan wordt de regionale aanpak ten aanzien van bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik aangescherpt. Australië heeft met name een grote rol gespeeld in het opzetten van de *ASEAN Regional Public Education Campaign* waarin toeristen en lokale gemeenschappen geïnformeerd worden over hoe transnationaal seksueel kindermisbruik te herkennen is en waar dit gemeld kan worden. Het is echter onduidelijk in welke mate dit verband nog actief is.

Interpol Green Notices

Naast de notificatie van de AFP aan het bestemmingsland (via bilaterale contacten) in geval van een reisbeweging door een veroordeelde plegers van seksueel misbruik, maakt de AFP ook gebruik van de Interpol *Green Notices*. De bilaterale informatiedeling vindt echter op meer informele schaal plaats. De bevoegde autoriteit in Western Australia geeft aan de voorkeur te geven aan bilaterale informatiedeling, omdat deze vaak sneller en efficiënter verloopt dan het *Interpol Green Notices*-systeem. Op bilateraal niveau kan contact worden gelegd per email en kan sneller geschakeld worden terwijl informatie-uitwisseling via de Interpolsystemen bureaucratischer van aard en daardoor trager is.

8.4 Plegerprofielen

Bij de politie in Western Australia bestaat het beeld dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik veelal mannen zijn van 45 jaar of ouder. Dit beeld

wordt bevestigd in andere gesprekken. Uit interviews blijkt dat de Australische autoriteiten in hun aanpak in mindere mate gefocust zijn op het profiel van plegers. In plaats daarvan richten zij zich eerder op de modus operandi van plegers (onder andere grooming en vrijwilligerswerk). Dergelijke modus operandi worden in acht genomen bij het inschatten van het risico op recidive van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik.

Zo noemt de bevoegde autoriteit van Western Australia dat zij in toenemende mate verzoeken tot reisbewegingen of tijdelijke paspoorten krijgen, omdat een veroordeelde pleger van seksueel misbruik voornemens is te trouwen met een vrouw in het buitenland die hij niet eerder fysiek heeft ontmoet. Dit betreft soms landen die als bestemmingsland voor transnationaal seksueel kindermisbruik bekend staan. De opkomst van online dating speelt hierin vermoedelijk een rol, zo komt naar voren in het interview met de Police Western Australia.

De afgelopen jaren is in Australië tevens aandacht besteed aan de gevaren van weeshuistoerisme omdat deze vorm van toerisme populair was onder Australische burgers en enkele schandalen van kindermisbruik in het kader van weeshuistoerisme aan het licht kwamen. Weeshuistoerisme betreft een vorm van toerisme waarbij een persoon afreist naar het buitenland om aldaar vrijwilligerswerk te verrichten in een residentiële instelling voor kinderen. Transnationaal seksueel kindermisbruik en weeshuistoerisme overlappen elkaar ten dele, omdat plegers soms toegang krijgen tot minderjarigen door middel van vrijwilligerswerk in weeshuizen of scholen. Het gaat hierbij veelal om westerse mannen van verschillende leeftijden. Daarnaast wordt vrijwilligerswerk door zowel *first time offenders* als reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik als dekmantel gebruikt. Vanwege het beperkte toezicht op dit vrijwilligerswerk kunnen ook reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik via deze weg toegang krijgen tot kinderen. De kwetsbare kinderen zijn vaak op zoek naar aandacht en binden zich snel aan vrijwilligers. Plegers van seksueel kindermisbruik maken hier misbruik van (Slot et al., 2020).

8.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Australië is afhankelijk van de samenwerking met andere landen om zicht te krijgen op Australische ingezetenen die veroordeeld zijn in het buitenland en vervolgens terugkeren naar Australië. Wanneer een Australische ingezetene in het buitenland veroordeeld wordt, kan Australië hiervan op de hoogte gesteld worden wanneer het desbetreffende land hierover rapporteert. Hierover zijn geen

formele afspraken gemaakt. Australië is hierbij afhankelijk van de welwillendheid van andere landen. Indien dit niet gebeurt, bestaat – aldus de geïnterviewden van de *Passport Office* en *Home Office* – de kans dat de Australische autoriteiten niet op de hoogte zullen zijn van de veroordeling. De Australische autoriteiten zetten daarom in op het onderhouden van goede bilaterale contacten om zo de kans dat gegevens over buitenlandse veroordelingen gedeeld worden te vergroten.

8.6 Resumé

Alles overziend kan de Australische aanpak ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik als volgt worden samengevat:

- Australië kenmerkt zich door de maatschappelijke en politieke aandacht voor en behoefte aan een stevige aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Dit vertaalt zich in een wettelijk instrumentarium en een breed scala aan maatregelen. De aanpak heeft een veelal repressief karakter en is gericht op het voorkomen van herhaald plegerschap.
- Het Australisch wettelijk kader stelt de Australische regionale overheden in staat om paspoorten van veroordeelde plegers van seksueel misbruik in te nemen, te annuleren of te laten vervallen. Tevens kunnen veroordeelde plegers van seksueel misbruik verplicht worden hun reisbewegingen te melden. Deze maatregelen hebben tot doel om veroordeelde plegers van seksueel misbruik voor wie het risico op recidive aanzienlijk wordt geacht, te beperken in hun bewegingsvrijheid. Het feit dat Australië een eiland is vergemakkelijkt de handhaving van wetgeving en maatregelen op het gebied van reisbeperkingen door onvermijdelijke grenscontroles.
- Men is over het algemeen tevreden met het beschikbare wettelijk instrumentarium en de op te leggen maatregelen. De maatregelen worden ook daadwerkelijk toegepast. Het is echter onduidelijk in hoeverre deze maatregelen effectief zijn, omdat zij niet gemonitord of geëvalueerd worden.
- De beoordeling van het risico op recidive geschiedt door bevoegde autoriteiten in de deelstaten en territoria aan de hand van een combinatie van de *Risk Matrix* 2000 en een beoordeling van de delictgeschiedenis en het gedrag van de veroordeelde. Ook worden hierbij de bij de autoriteiten bekende modus operandi van plegers in ogenschouw genomen.

- Daarnaast kenmerkt Australië zich door nauwe samenwerking met bestemmingslanden in de regio. Dit gebeurt op zowel structurele als meer ad hoc basis. De LO's van de federale politie spelen hierin een cruciale rol. Desalniettemin geven gesprekspartners aan dat Australië slechts in zeer beperkte mate zicht heeft op Australische burgers die in het buitenland gearresteerd en/of veroordeeld worden voor seksueel misbruik van minderjarigen.
- De Australische aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik is vrijwel volledig gericht op veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Plegers die nog niet veroordeeld zijn – zoals situationele plegers – blijven buiten schot. Tevens worden door academici vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van de reisbeperkende maatregelen. De gesprekspartners van de *Passport Office* onderschrijven echter dat de wetgeving voldoende flexibel is om maatregelen op casusniveau af te stemmen.

Eindnoten

1. Australian Centre to Counter Child Exploitation, n.b.
2. Federal Register of Legislation, nr. 105, 1994.
3. Smartraveller, n.b. a.
4. Department of Home Affairs, n.b.
5. Judicial College of Victoria, Chapter 2.7.6.1, n.b.
6. ABC News, 24 september 2019; The Guardian, 21 november 2019.
7. Een double criminality (dubbele strafbaarheid) impliceert dat feiten strafbaar dienen te zijn in zowel het land waar de desbetreffende persoon zich bevindt als in het verzoekende land.
8. Federal Register of Legislation, nr. 42, 2010.
9. Tijdens interviews werd van deze mogelijkheid gesproken wanneer een Australische burger in het buitenland verblijft wanneer besloten wordt zijn Australische paspoort te annuleren als gevolg van een veroordeling in Australië. Het is onduidelijk in hoeverre deze mogelijkheid ook wordt toegepast wanneer een Australische burger in het buitenland wordt veroordeeld.
10. Australian Centre to Counter Child Exploitation, n.b.
11. ReThink Orphanages, n.b.
12. Child Wise, n.b.
13. Bravehearts, n.b.
14. Een volledig overzicht van vereisten per staat en territorium is beschikbaar op https://aifs.gov.au/cfca/offender-registration-legislation-each-australian-state-and-territory
15. Hier zijn een aantal uitzonderingen op, te weten: veroordeelden die in bewaring zijn, in het buitenland verblijven, die hun meldplicht voldaan hebben, die zijn overleden en in uitzonderlijke gevallen plegers van seksueel misbruik die geschorst zijn van hun meldplicht.
16. De bevoegde autoriteit verschilt per deelstaat en territorium maar betreft veelal de politie.

17. Voor minderjarige veroordeelden geldt een maximale registratie van 7,5 jaar.
18. Australian Institute of Family Studies, n.b.
19. Een overzicht van de eisen per deelstaat is te vinden op: https://aifs.gov.au/cfca/offender-registration-legislation-each-australian-state-and-territory.
20. The Government of Western Australia, n.b.
21. Federal Register of Legislation, nr. 73, 2017.
22. Smartraveller, n.b. b.
23. Met andere woorden: wanneer goedkeuring wordt gegeven voor een reis van een maand dan wordt een paspoort voor zeven maanden afgegeven.
24. U.S. News, 31 mei 2017.
25. NSW Government, Crimes (Serious Sex Offenders) Act 2006 No 7, 2010; Victorian Numbered Acts, nr. 91, 2009.
26. Australian Federal Police, n.b.
27. Department of Home Affairs, n.b.
28. Raising Children Network, n.b.
29. Onder statisch verstaat men in Western Australia dat de RM2000 onvoldoende ruimte biedt om binnen de matrix aanpassingen aan variabelen te doen.
30. The Bali Process, n.b.
31. Cambodja, Filipijnen, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, Singapore, Thailand en Vietnam.

9 Landenstudie Verenigde Staten

Het Amerikaanse beleid ter bestrijding van seksueel (kinder)misbruik is sterk repressief. Doel van het beleid en de wetgeving is om kinderen te beschermen, plegers terecht te stellen en slachtoffers hun leven te helpen herpakken (US Department of Justice, 2016).

Veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik kunnen zwaar gestraft worden en kunnen ook (lang) nadat een celstraf uitgezeten is, worden gemonitord. De gedachte hierachter is dat plegers van seksueel misbruik niet genezen kunnen worden en daarom een gevaar blijven vormen voor de maatschappij. Tegelijkertijd dient de gemeenschap over de risico's geïnformeerd te worden zodat zij zichzelf hier tegen kan beschermen.

Bovendien zien de autoriteiten in de Verenigde Staten (VS) het als hun taak om ook kinderen in het buitenland te beschermen tegen Amerikaanse plegers van seksueel kindermisbruik. Dit vertaalt zich in wetgeving die specifiek gericht is op het voorkomen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze wetgeving toont grote gelijkenissen met de wetgeving die ziet op de bestrijding van binnenlands seksueel (kinder)misbruik.

De Amerikaanse aanpak van seksueel kindermisbruik is sterk repressief en omvat weinig preventieve maatregelen. Het beleid kent voor- en tegenstanders. Deze tweedeling is ook van toepassing op het beleid op het gebied van transnationaal seksueel kindermisbruik. Voorstanders onderschrijven het belang van zwaar straffen en het weerbaar maken van de gemeenschap. Zij zien het openbaar maken van informatie over veroordeelde plegers als preventieve maatregel om verder misbruik te voorkomen en niet zozeer als repressieve maatregel als straf voor de pleger, zo blijkt uit een interview met NCMEC. Deze opvatting geldt ook voor veel andere straffen die aan veroordeelde plegers van seksueel misbruik opgelegd worden. Plegers dienen volgens deze groep zwaar gestraft te worden om herhaald plegerschap te voorkomen.

Tegenstanders roepen daarentegen op tot een meer genuanceerd beleid. Zij noemen onder andere dat het huidige beleid buitenproportioneel is. Veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik worden volgens hen buitengewoon hard en lang gestraft. Het gevolg van deze zware straffen is dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik belemmerd worden in hun re-integratie in de maatschappij. Bovendien zorgt een stigma op plegers van seksueel misbruik ervoor dat het voor deze groep nog moeilijker is een "normaal" leven te leiden na een veroordeling. In plaats dat de opgelegde maatregelen recidive voorkomen, werken zij herhaald plegerschap mogelijk in de hand (Bonnar-Kid, 2010; Rolfe, 2017). Dit geldt in het bijzonder voor minderjarige veroordeelde plegers van seksueel misbruik.

Bovendien ziet het Amerikaanse regime slechts op reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik en blijven *first offenders* buiten beeld. Het huidige Amerikaanse systeem is erop gericht recidive onder veroordeelde plegers van seksueel misbruik te voorkomen. Echter, over het risico op recidive onder veroordeelde plegers van seksueel misbruik bestaan verschillende opvattingen. Sommige onderzoekers noemen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik, in vergelijking met plegers van andere zware delicten, een zeer laag risico op recidive hebben (o.a. Bonnar-Kid, 2010; US Department of Justice, 2019). *Human Rights Watch* (2013) is kritisch op de manier waarop bestaande recidivecijfers worden geïnterpreteerd. Ook noemen voorstanders van het beleid dat de lage recidivecijfers juist een gevolg zijn van de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers van seksueel misbruik. Wanneer slachtoffers geen aangifte doen wanneer zij misbruikt zijn door een reeds veroordeelde pleger van seksueel misbruik, dan wordt deze recidive niet geregistreerd, aldus een geïnterviewde van NCMEC. Deze verschillende zienswijzen zijn illustratief voor de tweedeling in het Amerikaanse debat ten aanzien van de aanpak van seksueel misbruik.

Ook beschouwen tegenstanders van het beleid het openbaar publiceren van persoonlijke gegevens van veroordeelde plegers van seksueel misbruik als inbreuk op hun privacy en burgerlijke vrijheden. In de VS is het recht of privacy niet vastgelegd in de grondwet. Hierdoor kan informatie over burgers, ook wanneer zij niet veroordeeld zijn, relatief eenvoudig opgevraagd en verspreid worden. Voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik zijn deze mogelijkheden nog breder. Dit kan psychische en praktische problemen opleveren voor de plegers van zedendelicten en hun familie (ECPAT, 2015).

Tegelijkertijd is in een aantal Amerikaanse staten een verschuiving zichtbaar, waarbij delen van de wetgeving ten aanzien van veroordeelde plegers van seksueel misbruik versoepeld worden. Een voorbeeld hiervan is Washtenaw County in Michigan, waar de meldplicht voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik

is bijgesteld, zo blijkt uit een interview met ECPAT USA. Zo zijn *school exclusion zones* uit de wetgeving verwijderd en kunnen veroordeelden niet meer gestraft worden voor een onbewuste overtreding. Er moet nu sprake zijn van een moedwillige overtreding (ACLU, 2021). Vooralsnog is deze beweging beperkt tot een aantal staten. Het aanpassen van het beleid ten aanzien van seksueel misbruik is namelijk geen populair standpunt voor politici. De verwachting is daarom dat het Amerikaanse beleid binnen aanzienlijke tijd niet grondig aangepast zal worden, aldus een geïnterviewde van ECPAT.

9.1 Omvang van transnationaal seksueel kindermisbruik

Tussen 2003 en 2013 zijn volgens *Homeland Security* 2.015 Amerikaanse burgers veroordeeld voor transnationaal seksueel kindermisbruik (US Department of State, 2014). Recentere cijfers op nationaal niveau zijn niet openbaar bekend. Het aantal veroordelingen geeft echter geen goed beeld van de totale omvang van de problematiek, te meer vanwege de volgende redenen:

- Allereerst betreft seksueel misbruik een *hidden crime* die zich kenmerkt door een lage aangiftebereidheid van slachtoffers. Cijfers over aangiftes en zaken bieden daarom onvoldoende houvast voor een gegronde schatting volgens een geïnterviewde van het *US Department of Justice (CEOS)*. Dit is in het bijzonder het geval voor transnationaal seksueel kindermisbruik, omdat het voorkomt dat ouders of andere familieleden zelf betrokken zijn bij de uitbuiting van een minderjarige. Dit heeft een grote negatieve impact op de aangiftebereidheid van slachtoffers en hun omgeving.
- Daarnaast biedt het totaal aantal meldingen die *Operation Angel Watch* (zie verderop) doet van reisbewegingen van veroordeelde plegers ook geen solide basis voor een inschatting, omdat deze meldingen alleen zien op reeds veroordeelde plegers.
- Ten slotte noemen ngo's, zoals ECPAT, de datavoorziening op federaal en statelijk niveau van onvoldoende kwaliteit waardoor trends en ontwikkelingen zeer moeilijk geduid kunnen worden.

9.2 Wetgeving en beleid

De VS kent sinds de jaren dertig van de twintigste eeuw wetgeving op het gebied van behandelingen en straffen van plegers van seksueel misbruik (WODC, 2012). Deze wetgeving is in de loop der jaren uitgebreid. In sommige gevallen gebeurde

dit naar aanleiding van spraakmakende zaken. Sommige wettelijke bepalingen zien specifiek op het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik. Bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik valt in de VS onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid. Staten implementeren federale wetgeving en genieten enige mate van vrijheid om wetgeving aan te passen. Daarnaast hebben *counties* (graafschappen) in sommige gevallen ook enige invloed op de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, zo blijkt uit een interview met *SMART Office*.

Eén van de redenen om specifieke wetgeving ten aanzien van bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik in te voeren, is de angst dat veroordeelde plegers uitwijken naar het buitenland wanneer zij in de VS veroordeeld zijn. De gedachte heerst dat sommige veroordelen zullen trachten de zware straffen in de VS te ontlopen, aldus een geïnterviewde van *US Department of Justice (CEOS)* .

De *Jacob Wetterling Crimes Against Children Registration Act* uit 1993 was de eerste federale wet die staten verplicht stelde tot het invoeren van een registratiesysteem voor veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik. Deze wet legt neer dat een veroordeelde pleger verplicht is zijn of haar persoonlijke gegevens (adres en telefoonnummer) en persoonlijke identificatiegegevens (foto en vingerafdrukken) te delen met lokale autoriteiten en iedere verhuizing te melden. Deze gegevens waren alleen toegankelijk voor politieautoriteiten.

Naar aanleiding van het misbruik en de moord op Megan Kanka, introduceerde de staat New Jersey *Megan's Law* in 1994. Hierin werd neergelegd dat informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik gedeeld moet worden met het publiek zodat zij zichzelf kunnen beschermen (Cohen & Jeglic, 2007). Deze wetgeving op statelijk niveau werd vervolgens vertaald naar een amendement op de *Wetterling Act*. De wetgeving staat bekend als *Megan's Law* (1996). Sindsdien zijn de eerder genoemde persoonsgegevens van elke veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik dus inzichtelijk voor eenieder die er kennis van wil nemen (de informatie die beschikbaar is, verschilt echter per staat).

In 2003 werd de *PROTECT Act,* eveneens een federale wet, aangenomen.[1] Doel van deze wet is om seksueel misbruik van kinderen in het kader van toerisme, uit te bannen. De wet is vergelijkbaar met de Nederlandse wetgeving en stelt elke seksuele interactie met een minderjarige in het buitenland strafbaar.[2] Bovendien wordt ook het voorbereiden van een dergelijke interactie strafbaar gesteld en kan men hiervoor veroordeeld worden; ook wanneer geen daadwerkelijke reis heeft plaatsgevonden (*Section* 105). Ook reisorganisaties die dergelijke reizen faciliteren, kunnen terechtgesteld worden. De *PROTECT Act* betreft extraterritoriale wetgeving, waardoor een delict in het buitenland niet strafbaar hoeft te zijn.

Bovendien kan een Amerikaanse burger in de VS berecht worden indien dit in het buitenland niet gebeurt. De maximale celstraf bedraagt dertig jaar. Plegers die eerder veroordeeld zijn voor seksueel kindermisbruik kunnen tot levenslang veroordeeld worden.

De Amerikaanse autoriteiten zien het liefst dat een pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik in het bestemmingsland veroordeeld wordt, dit kwam onder anderen naar voren tijdens het gesprek met de *US Department of Justice (CEOS)*. Bij terugkomst in de VS kan een Amerikaanse burger echter nogmaals veroordeeld worden voor een zedendelict in het buitenland. Doel hiervan is om ervoor te zorgen dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik afdoende gestraft worden. De angst bestaat namelijk – volgens geïnterviewden van de *US Department of Justice (CEOS)* en NCMEC – dat andere landen dergelijke delicten minder zwaar bestraffen. In de praktijk worden plegers met enige regelmaat dubbel veroordeeld, zo blijkt uit een interview met de FBI.

Intermezzo – Dubbele soevereiniteit

In 2019 deed het Amerikaanse Hooggerechtshof uitspraak in de zaak *Gamble v. United States* (139 S. Ct. 1960, 2019). In de uitspraak stelt het Hooggerechtshof dat de *Double Jeopardy* clausule uit de Amerikaanse grondwet, die stelt dat iemand niet twee keer voor dezelfde overtreding of misdrijf veroordeeld mag worden, een soevereine entiteit er niet van weerhoudt om iemand te veroordelen voor een feit, als deze persoon eerder al door een andere soevereine entiteit is veroordeeld voor hetzelfde feit.[3] Dit heet het principe van dubbele soevereiniteit.[4] In de VS worden de staten, het federale bestel en buitenlandse entiteiten allen als soevereine entiteiten beschouwd. Iemand die in het buitenland is veroordeeld voor een zedendelict, kan daarom bij terugkomst in de VS nogmaals voor het zedendelict veroordeeld worden.

De gedachte achter het principe van dubbele soevereiniteit is dat de verschillende soevereine entiteiten hun eigen wetgeving hebben, waardoor één strafbare handeling kan resulteren in twee verschillende strafbare feiten onder de wetgeving van twee verschillende soevereine entiteiten.[5] Het Hooggerechtshof licht toe dat soevereine entiteiten verschillende belangen hebben bij de berechting van een verdachte. Zo kan een verdachte in het buitenland voor een zedendelict veroordeeld worden vanuit het belang van het slachtoffer en de veiligheid van de lokale bevolking, terwijl die verdachte in de VS veroordeeld wordt in het belang van de registratieverplichting en de veiligheid van de Amerikaanse bevolking.

Echter, het bewerkstelligen van een veroordeling voor transnationaal seksueel kindermisbruik in de VS is complex, beaamt onder anderen de FBI. In zo'n geval moet bewijsmateriaal in het buitenland verzameld worden en is samenwerking met de lokale buitenlandse autoriteiten vereist. Dergelijke onderzoeken zijn tijdrovend en intensief (ECPAT International, 2016a). Bovendien wordt niet altijd aangifte gedaan door het slachtoffer waardoor een onderzoek moeilijk verloopt en getuigen niet opgespoord kunnen worden, zo wordt benoemd in een interview met de *US Department of Justice* (*CEOS*). In het Amerikaanse rechtssysteem heeft een verdachte het recht om slachtoffers of getuigen in de rechtbank te treffen (ECPAT International, 2016a).[6] Als de slachtoffers of getuigen niet in staat zijn om te getuigen, bijvoorbeeld omdat ze niet gevonden zijn of omdat ze niet naar de VS kunnen komen, kan dat in potentie leiden tot het seponeren van de strafzaak door een gebrek aan bewijs of in verband met het recht van de verdachte op een eerlijk proces.

Verder werd in 2003 door het *US Department of Homeland Security Investigations* ook *Operation Predator* opgericht met als doel kinderen wereldwijd te beschermen tegen seksueel misbruik. Het initiatief is gericht op Amerikaanse burgers die zich in de VS of daarbuiten schuldig maken aan seksueel kindermisbruik. Onder *Operation Predator* is onder andere een online portal opgericht waarmee het publiek de verschillende statelijke registers van veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik kan raadplegen. Ook is het *National Child Victim Identification System* opgezet, waarmee kinderen die voorkomen in (online) materiaal van kindermisbruik herkend kunnen worden. Daarnaast is ook de *Operation Predator* app ontwikkeld waarmee het publiek notificaties kan ontvangen over verdachten van seksueel kindermisbruik en deze informatie met anderen kan delen via email en sociale media. Ook kan het publiek tips indienen bij *Operation Predator* over mogelijke verdachten. Indien gewenst kunnen verdachten op basis van deze meldingen gearresteerd worden. Tussen 2003 en 2012 werden in totaal 8.000 personen gearresteerd in het kader van *Operation Predator* (dit betreft niet louter verdachten van transnationaal seksueel kindermisbruik).[7]

In 2007 werd de *Adam Walsh Child Protection and Safety Act* geïntroduceerd. Deze wetgeving breidt het type daden dat strafbaar wordt gesteld uit.[8] Onderdeel van deze wetgeving is de *Sex Offender Registration and Notification Act* (SORNA) die iedere staat verplicht een internetregister met persoonsgegevens van plegers van seksueel misbruik bij te houden.

In 2007 werd ook *Operation Angel Watch* (onderdeel van *Operation Predator*) opgericht. Het is een programma gericht op het verzamelen en doorzetten van reisgegevens van Amerikaanse veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Titel

I van de *Adam Walsh Child Protection and Safety Act* legt neer dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik verplicht zijn hun reisbewegingen aan te melden (zie ook verderop). Wanneer het *Department of Homeland Security's Immigration and Customs Enforcement* (ICE) identificeert dat een veroordeeld pleger van seksueel misbruik voornemens is naar het buitenland of een andere Amerikaanse staat te reizen en het risico bestaat dat deze persoon reist met de intentie om seksueel misbruik te plegen, kan ICE een notificatie uitsturen naar het bestemmingsland of de staat van bestemming. In 2015 werden in het kader van *Operation Angel Watch* meer dan 2.100 notificaties naar meer dan negentig landen gestuurd (US Immigration and Customs Enforcement, 2018). Het succes van deze operatie hangt echter af van de mate waarin het ontvangende land acteert op de ontvangen notificatie (ECPAT International, 2016a).

Met *International Megan's Law* (zie hieronder) werd *Operation Angel Watch* omgezet naar het *Angel Watch Center* en kunnen de autoriteiten niet alleen informatie over reisbewegingen van Amerikaanse veroordeelde plegers van zedendelicten delen, maar ook informatie van andere landen ontvangen over veroordeelde plegers van seksueel misbruik die naar de VS reizen (US Immigration and Customs Enforcement, 2018). In 2019 werden ruim 3.500 notificaties van uitreizende Amerikaanse burgers veroordeeld voor een zedenmisdrijf gedeeld met 127 verschillende landen (US Department of State, 2020).

In 2016 werd *International Megan's Law to Prevent Child Exploitation and Other Sexual Crimes Through Advanced Notification of Traveling Sex Offenders* (*International Megan's Law*) aangenomen. Deze federale wetgeving is gericht op het terugdringen en aanpakken van transnationaal seksueel misbruik en legt neer dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik veroordeeld kunnen worden tot een unieke markering (*unique identifier*) in hun paspoort (Section 8). Op basis van de *Adam Walsh Child Protection and Safety Act* zijn veroordeelde plegers ook verplicht hun voorgenomen reisbeweging aan te melden. De Amerikaanse autoriteiten kunnen deze informatie vervolgens delen met het bestemmingsland.

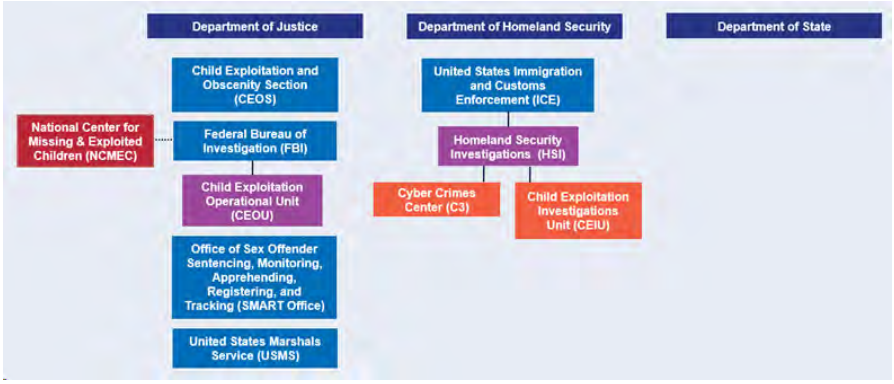
9.3 Aanpak

In deze paragraaf wordt de Amerikaanse aanpak in meer detail uitgewerkt. Eerst wordt een korte toelichting op de belangrijkste spelers in deze aanpak gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de aanpak zelf. Daarna komt kort de risicotaxatie aanbod. De paragraaf sluit af met een korte toelichting op de internationale samenwerking.

9.3.1 Spelers in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik

In de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn in de Verenigde Staten verschillende autoriteiten betrokken. Deze casestudie richt zich op de partijen die betrokken zijn op federaal niveau. Daarnaast spelen ook verschillende ngo's een rol. Onderstaande afbeelding geeft de verhoudingen tussen de (federale) actoren weer.

Figuur 9.1 – Overzicht betrokken actoren op federaal niveau



Federaal niveau

Op federaal niveau zijn verschillende onderdelen van de *Department of Justice* betrokken bij de bestrijding van transnationaal seksueel misbruik. Ten tijde van de introductie van *The Adam Walsh Child Protection and Safety Act* in 2006 is de *SMART office* opgericht. Doel van deze afdeling is om te ondersteunen en toe te zien op de toepassing van de *Sex Offender Registration and Notification Act* (SORNA). Ook biedt de *SMART office* juridische ondersteuning op het gebied van sex offender management.[9] Tegelijkertijd kunnen veroordeelde plegers van seksueel misbruik ook contact opnemen met de *SMART office* wanneer zij voornemens zijn een internationale reis te maken. *SMART* kan hen dan voorzien van niet-juridisch advies en kan, indien nodig, contact opnemen met consulaten of ambassades in bestemmingslanden.

Daarnaast speelt binnen het *Department of Justice* de *Child Exploitation and Obscenity Section* (CEOS) ook een rol. Deze afdeling richt zich op bestrijding van zowel *hands-on* als *hands-off* seksueel kindermisbruik en concentreert zich hierbij op de toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium. In 2016 bestond het team onder anderen uit advocaten, cyberspecialisten en analisten (US

Department of Justice, 2016). Zij ondersteunen onderzoeken en rechtszaken naar plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik. Het *Department of Justice* monitort tevens de toepassing van het huidige beschikbare instrumentarium en onderzoekt welke mogelijkheden tot ontwikkeling of verbetering benut kunnen worden. Hierbij staat het straffen van plegers van (transnationaal) seksueel kindermisbruik centraal. Ook beschikt CEOS over een budget om ambtenaren over te laten vliegen naar bestemmingslanden om aldaar ondersteuning te verlenen aan onderzoeken. Tussen 2013 en 2015 coördineerde CEOS veertien nationale en internationale operaties die hebben geresulteerd in meer dan 2.600 onderzoeken[10] naar Amerikaanse burgers en aanknopingspunten boden voor meer dan 8.000 buitenlandse verdachten van seksueel misbruik van minderjarigen[11] (US Department of Justice, 2016).

Verder is het *Federal Bureau of Investigation* (FBI, gelijk aan de Nationale Politie) betrokken bij de uitvoering van onderzoeken van (transnationaal) seksueel kindermisbruik via haar *Child Exploitation Operational Unit* (CEOU). De CEOU bestaat uit zes agenten die zich bezighouden met het bestrijden van zowel *hands-on* als *hands-off* seksueel kindermisbruik. Zij ontvangen meldingen van verdenking van seksueel kindermisbruik, onderzoeken deze en zetten ze vervolgens uit naar de FBI kantoren in de betrokken staat. Indien internationale ondersteuning nodig is, kunnen agenten van CEOU naar het desbetreffende land afreizen om politieonderzoek te ondersteunen. Deze agenten zien in een dergelijk geval toe op de wijze waarop onderzoek uitgevoerd wordt en bewijs verzameld wordt om comptabiliteit met het Amerikaanse rechtssysteem te realiseren. Tevens biedt de FBI trainingen aan lokale autoriteiten aan, zo blijkt uit een interview met de FBI.

Naast het *Department of Justice* is ook een rol weggelegd voor het *Department of Homeland Security*. Binnen *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) is *Homeland Security Investigations* (HSI) actief als opsporingsdienst. HSI heeft tachtig kantoren in 53 landen en heeft een brede focus op transnationale criminaliteit en heeft, onder de noemer *Operation Predator*, bestrijding van kinderuitbuiting als één van haar speerpunten. *Operation Angel Watch* en het daaropvolgende *Angel Watch Center* vallen ook onder HSI.

Het *Cyber Crimes Center (C3)* en de *Child Exploitation Investigations Unit (CEIU)* vormen de kern van de HSI activiteiten op het gebied van bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Zij leiden onderzoeken naar plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en zetten hierbij innovatieve opsporingsmethoden in. CEIU coördineert grote onderzoeken, traint personeel en kan additionele capaciteit beschikbaar stellen voor transnationale onderzoeken.[12]

Binnen het *Department of Justice* speelt ook de *US Marshals Service* (USMS, gelijk aan de Nederlandse Douane) een rol vanwege haar zicht op de buitengrenzen van de VS. Door middel van het *fugitive apprehension*-programma en de S*ex Offender Investigations Branch* (SOIB)-onderzoeken draagt USMS bij aan het identificeren en tegenhouden van veroordeelde plegers van transnationaal seksueel misbruik. Tussen mei 2010 en mei 2015 ontving de USMS ongeveer 10.000 verzoeken voor ondersteuning in het onderscheppen van een veroordeelde pleger. In ongeveer 9.000 gevallen kon de pleger geïdentificeerd en gestopt worden door USMS. Daarnaast zijn in hetzelfde tijdsbestek ruim 16.000 onderzoeken naar veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik gestart en werden ruim 2.600 personen gearresteerd[13] voor het niet nakomen van hun meldplicht (Department of Justice, 2016a). Daarnaast speelt USMS een belangrijke rol in het *Angel Watch Center*.

Daarnaast speelt het *Department of State* (gelijk aan het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken) een rol in het beperken van reisbewegingen van veroordeelde plegers van transnationaal seksueel misbruik. *International Megan's Law* bepaalt namelijk dat de *Department of State* een paspoort met een unieke markering kan uitgeven en dat zij paspoorten zonder een dergelijke markering kan innemen.

Ngo's

Verder spelen enkele ngo's een rol. Zo richt het *National Center for Missing & Exploited Children* (NCMEC)[14] zich onder andere op het bestrijden van seksueel kindermisbruik door middel van een *CyberTipline*.[15] De *CyberTipline* komt in de paragraaf die de aanpak presenteert uitgebreid aan bod. Daarnaast werkt NCMEC nauw samen met de FBI. In een interview met NCMEC wordt benoemd dat de FBI een aantal medewerkers permanent gestationeerd heeft op het NCMEC-hoofdkantoor.

Daarnaast zet ECPAT USA zich in voor het bestrijden en voorkomen van mensenhandel van specifiek kinderen, met als doel het bestrijden van seksueel misbruik (*child sex trafficking*).[16] ECPAT USA biedt onder andere educatie aan over het onderwerp en lobbyt voor wetshervormingen om seksueel kindermisbruik beter te bestrijden. Daarnaast werkt ECPAT USA nauw samen met bedrijven uit de private sector, waaronder vliegtuigmaatschappijen en de hotelbranche opdat deze partijen zich bewust worden van hun rol in mensenhandel.

Ten slotte merkt de FBI op dat zij effectief samenwerken met ngo's in bestemmingslanden. Enerzijds fungeren deze ngo's als bron van informatie en doen zij melding van verdenking van seksueel misbruik. Anderzijds maakt de FBI gebruik

van kennis van de lokale situatie van deze ngo's en worden de ngo's ingezet om (na)zorg aan slachtoffers te verlenen.

9.3.2 De aanpak

Het Amerikaanse beleid ten aanzien van de bestrijding van (transnationaal) seksueel misbruik is voornamelijk gericht op repressie. Daarnaast bestaan enkele initiatieven met als doel het weerbaarder maken van de gemeenschap. Zo verzorgt ECPAT USA trainingen in de horeca en bestaan verschillende educatieve programma's om ouders en kinderen weerbaarder te maken. Ook NCMEC zet hierop in en benadrukt dat een weerbare gemeenschap een essentiële toevoeging is aan het informeren van de gemeenschap door middel van de registers.

In deze paragraaf zullen de volgende maatregelen besproken worden:

- Register van veroordeelde plegers van seksueel misbruik
- Verplichte aanmelding reisbeweging
- Ondertoezichtstelling
- Unieke markering in paspoort en laten vervallen van paspoort
- *CyberTipline*

Register van veroordeelde plegers van seksueel misbruik

De *Megan's Law* (1996) regelt dat autoriteiten verplicht zijn informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik te delen met de gemeenschap. In 2006 is daar met de inwerkingtreding van de *Adam Walsh Child Protection and Safety Act* een nationaal register (SORNA) aan toegevoegd waarin de informatie vanuit de staten gebundeld wordt.

Staten zijn vrij om invulling te geven aan de verplichting tot informatiedeling. Veel staten kiezen voor een publiek toegankelijk register dat persoonsgegevens van veroordeelde plegers van seksueel misbruik bevat. Deze registers worden op statelijk niveau beheerd en verschillen in de mate waarin zij informatie vrijgeven.[17] In sommige staten – zoals Florida – heeft het publiek toegang tot onder andere de naam van de veroordeelde inclusief een foto, woonadres, geboortedatum, fysieke kenmerken en huidige *offender status*.[18] Andere registers bieden ook informatie over bijvoorbeeld autoregistraties en familieleden van de veroordeelde.

Intermezzo – *Adam Walsh Act*

De *Adam Walsh Act* legt neer dat de volgende data gedeeld mogen worden: naam van de veroordeelde, BSN, naam en adres van werkgevers, naam en adres van scholen die bezocht zijn, kentekenplaat, registratie van voertuigen, beschrijving van het uiterlijk, een pasfoto, vingerafdrukken, handafdrukken, monster van het DNA, strafblad en een kopie van een geldig rijbewijs. Andere gegevens die onder de *Adam Walsh Act* door veroordeelden aangeleverd dienen te worden zijn IP-adressen, telefoonnummers, woonadressen en de geboortedatum.

Hierbij worden plegers van seksueel misbruik onderverdeeld in drie categorieën (*tiers*). Plegers in categorie I dienen zich vijftien jaar lang te registreren, plegers in categorie II 25 jaar en plegers in categorie III zijn verplicht tot levenslange registratie (*Section* 115). Vanwege de aard van het misbruik vallen plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik doorgaans in categorie I of II. Registratie in het register wordt bepaald op basis van de aard van het gepleegde delict, en niet op basis van het ingeschatte risico op recidive (ECPAT, 2015).

Uitzonderingen kunnen worden gemaakt wanneer het delict consensuele seksuele gemeenschap betreft en het slachtoffer minstens dertien jaar is en de pleger maximaal vier jaar ouder is dan het slachtoffer (*Section* 111). Plegers van seksueel misbruik die jonger zijn dan dertien jaar hoeven ook niet geregistreerd te worden. Voor plegers waarvan de veroordeling teruggetrokken is, geldt hetzelfde (*Section* 111).

Verplichtingen van de pleger

Veroordeelde plegers dienen zichzelf te registreren in het register van de desbetreffende staat. Ook wanneer hun gegevens wijzigingen, bijvoorbeeld vanwege een verhuizing, dienen zij de registers hier zelf van op de hoogte te stellen. Zowel Lieb, Kemshall en Thomas (2011) als ECPAT USA geven in respectievelijk een onderzoek en interview aan, dat dit een zwakte in het systeem betreft. Het is bekend dat niet alle veroordeelde plegers deze informatie met het register delen waardoor zij eenvoudig uit het zicht verdwijnen. Het niet naleven van de eisen die aan de registratie verbonden zijn, kan resulteren in één jaar gevangenisstraf (*Section* 113). Het is onduidelijk hoeveel veroordeelde plegers zich niet aan de eisen houden. Een recente schatting door de *National Public Radio* (NPR) komt uit op "tienduizenden veroordeelde plegers".[19] In totaal stonden er in mei 2021 780.407 mensen geregistreerd in de zedenregisters in de VS.[20]

Ook wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik verhuist van de ene naar de andere staat, is hij verplicht om aan de autoriteiten van de nieuwe staat het strafblad te overhandigen. De autoriteiten van de staat beoordelen vervolgens of de veroordeelde pleger ook in deze staat verplicht is tot publieke registratie. Het kan voorkomen dat een veroordeelde verplicht wordt tot publieke registratie in de ene staat, maar niet in de andere. Dit werkt mogelijk *state hopping* in de hand, zo wordt benoemd in interviews met de *US Department of Justice (CEOS)* en ECPAT USA.

Intermezzo – Registers

In 2016 heeft NCMEC onderzoek gedaan onder 54 staten, territoria en stammen naar het zicht op geregistreerde plegers van seksueel misbruik die naar het buitenland verhuizen. Uit het onderzoek – zo wordt in het interview met NCMEC besproken – bleek dat 38 van de 54 registers geen uniform notificatiesysteem hebben voor geregistreerde plegers van seksueel misbruik die naar het buitenland verhuizen. Zestien registers hebben een eigen notificatiesysteem ontwikkeld. Daarnaast heeft NCMEC onderzocht of de zedenregisters zicht hebben op veroordeelde plegers die mogelijk vanuit het buitenland terugverhuizen naar de VS. 46 registers gaven aan dat ze geen procedures hebben om terugkerende plegers te monitoren, acht registers gaven aan hier wel een procedure of protocol voor te hebben.

In 2020 implementeerden 22 staten en territoria de *Adam Walsh Child Protection and Safety Act* juist en volledig (SMART Office, 2020). Alle staten beschikken inmiddels over een openbaar register. Echter, niet alle staten voldoen aan de criteria ten aanzien van het vermelden van het gepleegde delict, het identificeren en straffen van personen die hun verplichting ontlopen, het informeren van de gemeenschap, het controleren van gegevens en het delen van informatie. Om de staten aan te moedigen de wetgeving volledig te implementeren, stelde de federale overheid tegenover onvolledige implementatie een afname van politiecapaciteit van de desbetreffende staat. Voor ieder jaar dat de staat de wetgeving onvoldoende of onjuist implementeert, wordt deze afname vergroot (Rolfe, 2017).

Uitdagingen

In de implementatie van de registers blijkt men te kampen met verschillende uitdagingen, geven gesprekspartners aan. Zo worden de registers van veroordeelde plegers van seksueel misbruik op statelijk niveau beheerd, maar is de wetgeving

van federaal niveau. De staten hebben ieder hun eigen vereisten voor registratie in het register en publiceren ook verschillende gegevens over veroordeelden. Informatie wordt vanuit het statelijk niveau met het federale niveau gedeeld. Echter, de informatie vanuit het statelijk niveau verschilt dusdanig van elkaar dat het lastig is de informatie op federaal niveau aan elkaar te koppelen, aldus de geïnterviewde van de *US Department of Justice (CEOS)* .

Bovendien worden vraagtekens geplaatst bij de toepassing van wetgeving op minderjarige plegers van zedendelicten. In 2013 concludeerde *Human Rights Watch* dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de leeftijd van minderjarige veroordeelde plegers. Dit zou grote gevolgen hebben voor het psychische welzijn van de minderjarige pleger. Daarnaast zouden de minderjarige plegers problemen ondervinden met bijvoorbeeld het vinden van werk en een woning (Human Rights Watch, 2013).

Verder blijkt uit eerder onderzoek dat de registers ook met verkeerde bedoelingen worden geraadpleegd. In ten minste vijf moordzaken waar geregistreerde plegers van seksueel misbruik het slachtoffer waren, maakte de pleger gebruik van informatie die beschikbaar is in het register (Logan, 2009).

Ten slotte wordt de effectiviteit van de registratie door verschillende onderzoeken in twijfel getrokken.[21] Registratie in een statelijk register zou geen significant effect hebben op recidive door veroordeelden.

Verplichte aanmelding reisbeweging

International Megan's Law stelt veroordeelde plegers van seksueel misbruik verplicht om autoriteiten op statelijk niveau op de hoogte te stellen van voorgenomen reisbewegingen, zowel interstatelijk als internationaal.[22] De wetgeving rondom verplichte aanmelding van reisbewegingen varieert van staat tot staat. Zo bestaan verschillen tussen de toegestane lengte van het verblijf in een andere staat en variëren staten in de mate waarin ze specifieke gebieden aanwijzen waar veroordeelde plegers van seksueel misbruik mogen verblijven (bijvoorbeeld in de buurt van een school of kinderdagverblijf) (Rolfe, 2017). Zodra een reisbeweging wordt aangemeld, kunnen autoriteiten via het *Angel Watch Center* de desbetreffende bestemming (hetzij een staat, hetzij een land) informeren over de te verwachten gast. Internationale reizen dienen minstens 21 dagen van tevoren aangekondigd te worden bij de lokale autoriteit (US Department of Justice, 2011). Deze stelt vervolgens de *US Marshalls* op de hoogte en die kunnen besluiten de informatie al dan niet met Interpol (ten behoeve van een *Green Notice*) te delen, zo blijkt uit een interview met *SMART Office*. Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik verzuimt zijn reisplannen te delen, kan hij veroor-

deeld worden tot tien jaar celstraf of een boete (*Section* 6). Er zijn geen cijfers bekend over de mate waarin deze overtreding gedetecteerd of bestraft wordt.

Uit het gesprek met de FBI blijkt dat de effectiviteit van de aanmelding van reisbewegingen afhangt van het moment waarop deze informatie via het *Angel Watch Center* gedeeld kan worden met het bestemmingsland. Wanneer dergelijke informatie tijdig bij het *Angel Watch Center* wordt verwerkt en met het bestemmingsland wordt gedeeld, kan het desbetreffende land actie ondernemen. Het komt regelmatig voor dat de informatie over een reisbeweging het bestemmingsland pas bereikt wanneer het vliegtuig al geland is. Er bestaat dan geen mogelijkheid meer om de veroordeelde pleger tegen te houden.

Ondertoezichtstelling

Na het uitzitten van een gevangenisstraf kunnen veroordeelde plegers van seksueel misbruik onder toezicht gesteld worden. De VS kent relatief uitgebreide ondertoezichtstellingsmaatregelen. Deze kunnen voor een beperkte tijd of levenslang opgelegd worden.

Per situatie wordt er – afhankelijk van waar de zaak voor dient – door een federale of een districtsrechter bekeken welke maatregelen opgelegd dienen te worden en voor hoe lang. Hierbij kan gekozen worden uit een breed spectrum, waaronder een locatieverbod, locatiegebod, beperking op toegang tot kinderen, beperkingen op internetgebruik, monitoring van internetgebruik, verplichte deelname aan behandelingsprogramma, (onaangekondigde) bezoeken van een ambtenaar en huisdoorzoekingen door een ambtenaar (WODC, 2012). Ook kan een veroordeelde woonplaatsrestricties opgelegd krijgen. Dit houdt in dat een veroordeelde pleger beperkingen opgelegd krijgt ten aanzien van zijn woonplaats. Doorgaans houdt dit in dat een veroordeelde pleger zich niet mag vestigen in een "bufferzone". Dit betreft een zone waar kinderen kunnen samenkomen, zoals op scholen, kinderdagverblijven en sportverenigingen (WODC, 2012). Wanneer een veroordeelde pleger van seksueel misbruik de opgelegde maatregelen negeert, kan door middel van een herziening een aanvullende (cel)straf opgelegd worden.

Intermezzo – Aanvullende maatregelen

Naast de bovengenoemde maatregelen kunnen reclasseringsinstanties aanvullende maatregelen opleggen aan geregistreerde plegers van seksueel (kinder) misbruik. Zo verplicht de *Westchester County Department of Probation* in New York geregistreerde plegers van seksueel (kinder)misbruik om zich op Halloweenavond – een populaire feestavond onder Amerikaanse kinderen – te melden bij de lokale rechtbank. De plegers volgen daar een verplicht educatieprogramma. Met deze maatregel wil de reclasseringsinstantie voorkomen dat de plegers bedoeld of onbedoeld in aanraking komen met kinderen die Halloween vieren en daardoor mogelijk gevaar lopen.[23]

De effectiviteit van bovenstaande maatregelen is lastig te duiden. Hierover staat in academische kringen veel debat omdat een causaal effect moeilijk vast te stellen is (Van der Horst, Schönbergen & Kogel, 2012).

Unieke markering in paspoort en laten vervallen van paspoort

Onder *International Megan's Law* kan het *Department of State* het paspoort van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik van een minderjarige voorzien van een unieke markering. Deze wetgeving is alleen toepasbaar op Amerikaanse paspoorten. Deze markering betreft de volgende tekst: *The bearer was convicted of a sex offense against a minor, and is a covered sexoffender pursuant to 22 United States Code Section 212b(c)(l).* De wetgeving verbiedt het *Department of State* een paspoort uit te geven aan een veroordeelde pleger van seksueel misbruik van een minderjarige wanneer deze markering niet aangebracht is.

International Megan's Law legt ook de mogelijkheid tot de inname van een paspoort van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik van een minderjarige neer (*Section* 8) wanneer in dit paspoort (nog) geen unieke markering is aangebracht. In dit geval wordt een paspoort ingenomen totdat het paspoort voorzien is van een markering. Het *State Department* besluit over de inname van paspoorten, zo wordt benoemd in het interview met de *US Department of Justice* (*CEOS*). Wanneer een pleger van seksueel misbruik van een minderjarige veroordeeld wordt en een unieke markering in het paspoort krijgt, dient de uitspraak gedeeld te worden met het *State Department* zodat het paspoort daadwerkelijk ingenomen kan worden totdat een unieke markering is aangebracht.

Deze wetgeving is echter alleen toepasbaar op Amerikaanse paspoorten. Hoewel de VS geen dubbele nationaliteiten erkent, staat ze deze wel toe. Wanneer het Amerikaanse paspoort van een Amerikaanse burger met dubbele nationali-

teit wordt ingenomen, kunnen de Amerikaanse autoriteiten deze persoon niet verhinderen te reizen op het andere paspoort. Wel kunnen zij bestemmingslanden infomeren over zijn komst, aldus een geïnterviewde van de *US Department of Justice (CEOS).*

Het plaatsen van de markering en de inname van het paspoort komt in de praktijk slechts op beperkte schaal voor, zo wordt benoemd in het interview met het *US Department of Justice (CEOS)*. De straffen voor plegers van seksueel misbruik zijn in de VS dusdanig hoog dat een markering of inname van het paspoort niet altijd relevant is. Wanneer een pleger tot celstraf wordt veroordeeld, bij vrijlating tientallen jaren onder toezicht staat en verplicht is reisbewegingen aan te melden, wordt de inname van het paspoort als minder effectieve maatregel beschouwd.

Bovendien is de informatie-uitwisseling tussen de verschillende onderdelen van de federale overheid suboptimaal, blijkt uit een gesprek met de *US Department of Justice (CEOS)*. Het komt voor dat het *State Department* niet op de hoogte wordt gesteld van een veroordeling en een paspoort daarom niet wordt ingenomen. De federale overheid werkt momenteel aan het verbeteren van de informatiedeling, zo wordt benoemd in het interview met de *US Department of Justice (CEOS)*.

Ten slotte kan de wetgeving ook niet met terugwerkende kracht geïmplementeerd worden. Plegers die voor 2007 veroordeeld zijn, kunnen na introductie van de wetgeving niet veroordeeld worden tot inname van het paspoort.

Kritiek op deze maatregelen betreft ook de proportionaliteit en grondwettelijkheid, aldus een geïnterviewde van de *US Department of Justice (CEOS)*. Zo zou de wet te breed zijn waardoor een grote groep veroordeelden die mogelijk een laag recidiverisico heeft een buitenproportioneel zware maatregel opgelegd kunnen krijgen. Ook zou de wet te zwart-wit zijn en zou de toepassing van de wet bij bijzondere casussen heroverwogen moeten worden, bijvoorbeeld wanneer het een minderjarige pleger betreft die veroordeeld is voor seksuele interactie met zijn verkering die nét jonger dan zestien of achttien jaar is. Het risico op recidive is voor deze groep eveneens betrekkelijk laag.

Er zijn bij de *SMART Office* geen cijfers bekend over de toepassing van markering in het paspoort of het aantal ingenomen paspoorten.

CyberTipline

Via de internationale *CyberTipline* van NCMEC kunnen burgers en bedrijven melding doen van verdenking van uitbuiting en misbruik. Meldingen worden vervolgens doorgezet naar de HSI. Wanneer een melding dusdanig serieus is, kan NCMEC besluiten om aanvullend onderzoek te doen om de opsporingsdiensten

te ondersteunen. Dit aanvullende onderzoek betreft open bronnen onderzoek waarbij NCMEC allereerst gegevens uit de melding (bijvoorbeeld IP-adressen of telefoonnummers) checkt in haar eigen database. Daarnaast vragen zij – wanneer bij de melding een naam genoemd wordt – op statelijk niveau openbare informatie over deze persoon op.

Het gros van de meldingen bij de *CyberTipline* komt van personen of bedrijven buiten de Verenigde Staten. In 2020 ontving NCMEC bijna 22 miljoen meldingen (National Center for Missing & Exploited Children, 2020). Volgens een geïnterviewde die werkzaam is bij NCMEC kan NCMEC via de *Case Management Tool* meldingen die via de *CyberTipline* binnenkomen, doorzetten naar de lokale politieautoriteiten en *Regional Security Officers* (zie ook paragraaf 9.3.4). Daarnaast kunnen meldingen ook gedeeld worden binnen internationale samenwerkingsverbanden zoals Europol, Interpol en *INHOPE*[24].

Naast de *CyberTipline* kunnen ook meldingen gedaan worden aan *The National Human Trafficking Resource Centre* en de *Regional Security Officers* die de Amerikaanse autoriteiten in het buitenland vertegenwoordigen (ECPAT International, 2016a).

9.3.3 Risicotaxatie

De risicotaxatie wordt in de VS op verschillende momenten ingezet. Zo speelt het ingeschatte risico op recidive een kleine rol in de strafbepaling (met name de aanvullende maatregelen, de registratieverplichting wordt bepaald door de rechter) (ECPAT, 2015).

De risicotaxatie wordt met name ingezet om het risico op het moment van vrijlating of van opheffing van de ondertoezichtstelling te bepalen. Op dat moment wordt de risicotaxatie toegepast om de maatregelen ten aanzien van *community supervision*, behandeling en huisvesting vast te stellen. Daarnaast worden volgens een geïnterviewde van *SMART Office* de resultaten van de risicotaxatie ingezet om te bepalen hoe de gemeenschap op de hoogte gesteld dient te worden van het terugkeren van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik in de maatschappij (US Department of Justice, 2015).

In een publicatie noemt het US Department of Justice (2015) dat een risicotaxatie in theorie wel gebruikt kan worden bij de veroordeling van plegers. Het is onduidelijk hoe en in welke mate de risicotaxatie momenteel wordt toegepast in deze besluitvorming. Daarnaast noemt de *SMART Office* dat risicotaxatie steeds vaker ook voorafgaand aan de veroordeling wordt toegepast met als doel de plaatsing van de veroordeelde te bepalen.

De partij die de risicotaxatie uitvoert, verschilt per staat. Doorgaans betreft dit de reclasseringsdienst, een overheidsorgaan dat vrijlating overziet of een politie-unit. Deze partijen zijn gebonden aan de federale wetgeving maar genieten enige vorm van vrijheid in het uitvoeren van de risicotaxatie. Zo kunnen zij onder andere zelf bepalen welk risicotaxatie-instrument zij toepassen. Gevolg hiervan is dat de risicotaxatie-methode per staat verschilt. De meest gebruikte methoden zijn de Static-99R en *Minnesota Sex Offender Screening Tool-Revised* (MnSOST-R).

Intermezzo – Risicotaxatie-instrumenten

De Static-99R is een instrument om het risico van seksueel gewelddadige recidive bij volwassen mannelijke plegers van zedendelicten te kunnen taxeren op het moment dat zij vrijgelaten worden of zijn (Phenix et al., 2016). Het instrument bestaat uit tien meerkeuzevragen over de pleger en zijn of haar persoonlijke omstandigheden en antecedenten. Aan elke antwoordmogelijkheid is een score gekoppeld. Op basis van de gegeven antwoorden en de bijbehorende scores kan een risicoschatting gemaakt worden. In totaal kan een pleger twaalf punten scoren, waarbij twaalf punten het grootst mogelijk risico op recidive voorspelt.

De MnSOST-R is een risicotaxatie-instrument dat ontwikkeld is voor mannelijke plegers van zedendelicten in gevangenschap (Epperson et al., 2005). Het instrument scoort de pleger op zestien variabelen, waarvan twaalf statische variabelen en vier dynamische variabelen. De statische variabelen hebben onder andere betrekking op de antecedenten van de pleger. De dynamische variabelen zien onder andere op de behandeling die de pleger heeft gehad. Net als de Static-99R betreffen de variabelen meerkeuzevragen met per antwoordmogelijkheid een vastgelegde score. Een pleger kan maximaal 31 punten krijgen.

Wanneer de risicotaxatie wordt ingezet bij vrijlating, worden met name de dynamische onderdelen van de risicotaxatie in ogenschouw genomen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de behoeften op het gebied van behandeling.

De kritiek op deze risicotaxatie-instrumenten is dat zij onbetrouwbaar zouden zijn vanwege een relatief lage validiteit en hoge foutmarge (Bonnar-Kid, 2010). Bovendien zijn de methoden dermate statisch dat positieve veranderingen in het leven van de veroordeelde pleger – zoals het ondergaan van behandelingen – niet effectief meegenomen kunnen worden, aldus een geïnterviewde academicus. Wanneer de methode wordt aangepast om een additioneel effect mee te laten wegen, verliezen de instrumenten hun objectiviteit.

Uit interviews komt naar voren dat verschillende staten overwegen om veroordeelde plegers van seksueel misbruik van registers te verwijderen wanneer een risicotaxatie uitwijst dat hun risico op herhaald plegerschap laag is, zo wordt onder andere door een academicus aangegeven in een interview. Het is onduidelijk of deze trend ook door andere staten wordt opgepakt.

9.3.4 Internationale samenwerking

De VS hebben verschillende samenwerkingsverbanden ingericht op het gebied van bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze paragraaf zet de voornaamste verbanden uiteen.

Regional Security Officers

Het *Department of State* werkt met *Regional Security Officers* (RSO). Het zijn vertegenwoordigers van de politieorganisatie die gestationeerd zijn bij ambassades of consulaten. Sommige RSO's zijn verantwoordelijk voor een bepaald land, anderen vertegenwoordigen een groter gebied. De rol van de RSO is om de veiligheidsprogramma's van de buitenlandse missies te overzien en te coördineren.[25] Hieronder valt ook het verlenen van ondersteuning aan lokale politieautoriteiten. De RSO heeft geen mandaat om zelf onderzoeken uit te voeren, maar staat in nauw contact met lokale autoriteiten, zo blijkt uit het interview met de *US Department of Justice (CEOS)* .

Het RSO-netwerk is dusdanig uitgebreid dat de Amerikaanse RSO's soms ook waardevolle informatie delen met de politieautoriteiten van andere landen. Zo geeft de Ierse politie aan dat zij herhaaldelijk informatie ontvangen van Amerikaanse RSO's over Ierse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

De RSO's bestaan parallel aan de FBI-agenten die in het buitenland bij ambassades gestationeerd zijn. Terwijl RSO's zich met veiligheid in den brede bezighouden, worden FBI-agenten ingezet in specifieke (opsporings)onderzoeken. De RSO's houden zich in principe niet bezig met (opsporings)onderzoeken.

Bilaterale overeenkomsten

In het kader van het *Operation Angel Watch Center*, heeft *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) verschillende bilaterale overeenkomsten getekend met landen ten aanzien van het delen van informatie over (voorgenomen) reisbewegingen van geregistreerde plegers van seksueel kindermisbruik. Zo zijn in 2015 onder andere overeenkomsten getekend met de *UK National Crime Agency* (ECPAT, 2015) en in 2018 met het Ierse ministerie van Buitenlandse Zaken.[26] Naast het

delen van informatie is in deze bilaterale overeenkomsten ook vastgelegd dat de landen elkaar ondersteuning zullen verlenen en *best practices* zullen uitwisselen.

The Code

ECPAT USA heeft een belangrijke rol gespeeld in het opzetten van the *Code of Conduct for the Protection of Children from Sexual Exploitation in Travel and Tourism* (ECPAT International, 2016a). "*The Code*" heeft als doel het opzetten van een integrale aanpak ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik en zet stevig in op de rol van de private sector. Zo zijn onder anderen *Hilton Worldwide* en *Wyndham Worldwide* onderdeel van het initiatief. Daarnaast maakt de VS ook gebruik van de mogelijkheid om via *Interpol Green Notices* informatie met andere landen te delen.

9.4 Plegerprofielen

In gesprekken met het *US Department of Justice (CEOS)* en in de literatuur (ECPAT International, 2016a; ECPAT, 2016b) wordt herhaaldelijk genoemd dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik soms gearresteerd worden wanneer zij in het buitenland aan het werk zijn, bijvoorbeeld als humanitair werker of als militair.

Tegelijkertijd noemt de gesprekspartner van het *US Department of Justice (CEOS)* dat in het verleden specifiek gekeken werd naar hotspots die bijzonder populair waren voor het plegen van seksueel kindermisbruik. Inmiddels is deze focus op hotspots losgelaten en wordt in bredere zin gekeken naar risicogebieden voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze vorm van misbruik vindt niet alleen op bepaalde hotspots plaats maar kan in ieder mogelijk land plaatsvinden. Ontwikkelingslanden vormen een bijzonder groot risico, te meer vanwege de financiële afhankelijkheid van een groot deel van hun bevolking die het aantrekkelijk maakt om minderjarigen tegen betaling seksuele handelingen te laten verrichten.

De overlap tussen transnationaal seksueel kindermisbruik en *hands-off* seksueel kindermisbruik zit volgens gesprekspartners en beschikbare literatuur vooral in de wijze waarop plegers in contact komen met minderjarigen. Zo leggen plegers soms contact met minderjarigen via het internet voordat zij afreizen naar het bestemmingsland (ECPAT International, 2016a).

Daarnaast merkt de FBI op dat personen die kijken naar online seksueel misbruik van kinderen zich mogelijk verder ontwikkelen tot plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij refereert de FBI naar onderzoeken waaruit

blijkt dat dertig tot veertig procent van de onderzochte groep in de Filipijnen die keek naar online beelden van seksueel kindermisbruik, ook betrokken was bij *hands-on* misbruik (Bourke & Hernandez, 2008).

Bij de FBI heerst het idee dat COVID-19 de vraag naar *hands-off* seksueel kindermisbruik heeft doen toenemen. Zij vrezen dat de toename van consumptie van *hands-off* seksueel kindermisbruik zal leiden tot een toename van de groep plegers die interesse heeft in *hands-on* misbruik. De FBI houdt er rekening mee dat transnationaal seksueel kindermisbruik toe gaat nemen wanneer reizen weer toegankelijker wordt.

In gesprekken werd niet genoemd of en hoe gebruik wordt gemaakt van plegerprofielen in het Amerikaanse beleid. Hier is ook in de literatuur geen (recente) informatie over beschikbaar.

9.5 Zicht op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

Op bilaterale basis heeft de VS overeenkomsten met verschillende landen ten aanzien van het delen van informatie over Amerikaanse burgers die in het buitenland gearresteerd of veroordeeld worden, aldus een geïnterviewde van het *US Department of Justice (CEOS)*. In dergelijke gevallen wordt de Amerikaanse ambassade in het desbetreffende land geïnformeerd en heeft de persoon in kwestie recht op consulaire bijstand. Er wordt niet per se een melding gedaan wanneer een Amerikaanse burger na een gevangenisstraf vrijgelaten wordt of wanneer hij of zij terugkeert naar de VS. Of en hoe de VS in een dergelijk geval op de hoogte gesteld worden, hangt af van de relatie met het desbetreffende land.

ECPAT USA noemt dat lokale takken van ngo's en RSO's soms gebruikmaken van Engelstalige pers in het desbetreffende land om zicht te krijgen op veroordeelde Amerikaanse burgers. In internationale kranten in Cambodja en Vietnam wordt doorgaans aandacht besteed aan buitenlandse personen die gearresteerd of veroordeeld worden. Deze nieuwsvoorziening geldt als een waardevolle bron voor de ngo's en RSO's, aldus een geïnterviewde van ECPAT USA.

9.6 Resumé

Alles overziend kan de Amerikaanse aanpak ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik als volgt worden samengevat:

- Het Amerikaanse beleid is sterk repressief. Veroordeelde plegers van seksueel misbruik (van zowel volwassenen als minderjarigen) wor-

den zwaar gestraft. Zij kunnen ook na het uitzitten van een celstraf nog jarenlang gemonitord worden. Niet het risico op recidive maar de aard van het gepleegde delict bepaalt de strafmaat, zoals de bijkomende maatregelen. Het beleid is gestoeld op de gedachte dat plegers van seksueel misbruik niet "genezen" kunnen worden. Zwaar straffen wordt dan ook als de juiste oplossing gezien. Hiertoe bestaat een breed instrumentarium van maatregelen. Bovendien kunnen plegers van seksueel misbruik ook in de VS veroordeeld worden wanneer zij reeds in het buitenland voor een feit zijn berecht.

- Tegelijkertijd wordt ingezet op het weerbaar maken van de gemeenschap door informatie over veroordeelde plegers van seksueel misbruik openbaar toegankelijk te maken door middel van statelijke registers.
- Het is grotendeels onduidelijk in welke mate maatregelen worden opgelegd en in hoeverre zij effectief zijn. Hier wordt slechts beperkt onderzoek naar gedaan. Bovendien lopen de meningen ten aanzien van het recidiverisico van veroordeelde plegers van seksueel misbruik uiteen. De risicotaxatie lijkt ook slechts beperkt ingezet te worden.
- Een voorname uitdaging in de VS is de samenwerking tussen het federale niveau en de staten. Wetgeving ten aanzien van de aanpak van seksueel misbruik is doorgaans van federaal niveau en wordt door staten geïmplementeerd. Gevolg is dat wetgeving en uitvoering niet altijd volledig op elkaar aansluit. Bovendien verloopt informatiedeling tussen de verschillende onderdelen van de federale overheid suboptimaal.
- De discussie rondom het recidiverisico vormt onderdeel van een bredere discussie ten aanzien van veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Hierbij worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit en effectiviteit van het beleid. Vanuit het perspectief van transnationaal seksueel kindermisbruik kan worden opgemerkt dat het Amerikaanse beleid louter ziet op reeds veroordeelde plegers van seksueel misbruik.
- De wijze waarop de VS de internationale samenwerking aangaat, wordt geprezen. Met name over de brede inzet van *Regional Security Officers* wordt met lof gesproken. Deze ambtenaren ondersteunen niet alleen de lokale autoriteiten in het uitvoeren van onderzoek, maar spelen ook een belangrijke rol in het identificeren van Amerikaanse en andere westerse plegers in het buitenland. Desalniettemin geven gesprekspartners aan dat het Amerikaanse zicht op haar burgers die in het buitenland gearresteerd en/of veroordeeld worden voor seksueel misbruik van minderjarigen beperkt is.

Eindnoten

1. PROTECT staat voor Prosecutorial Remedies and Other Tools to end the Exploitation of Children Today.
2. Onder minderjarige wordt een persoon jonger dan 18 jaar verstaan.
3. Harvard Law Review, 8 november 2019.
4. Clearly Enforcement Watch, 1 juli 2019.
5. Harvard Law Review, 8 november 2019.
6. Dit is vastgelegd in het zesde amendement van de Amerikaanse Grondwet
7. U.S. Immigration and Customs Enforcement, 25 juni 2012.
8. Zo wordt onder andere de verkoop van rape drugs strafbaar gesteld.
9. SMART Office, n.b. a.
10. Het is onduidelijk wat de verdeling tussen hands-off en hands-on zaken is.
11. Ter vergelijking, in 2020 telde de VS ruim 330 miljoen inwoners.
12. U.S. Immigration and Customs Enforcement, n.b.
13. Ter vergelijking, in 2020 telde de VS ruim 330 miljoen inwoners.
14. National Center for Missing & Exploited Children, n.b. a.
15. National Center for Missing & Exploited Children, 2021.
16. ECPAT USA, n.b.
17. National Institute of Justice, 13 november 2020.
18. Registered Offenders List, n.b.
19. National Public Radio, 25 augustus 2020.
20. SafeHome.org, 24 augustus 2021.
21. Zogba and Michel (2021)
22. SMART Office n.b. b.
23. Westchester County Government, 28 oktober 2019.
24. INHOPE is een internationaal meldpunt voor online seksueel misbruik van kinderen.
25. U.S. Embassy & Consulate in Poland, n.b.
26. The Journal, 5 juli 2018.

10 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

In dit laatste hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de onderzoeksvragen en worden conclusies getrokken. Het uitgangspunt daarbij is kort gezegd: wat is bekend over de plegerprofielen, welke maatregelen zijn er in Nederland voorhanden om te voorkomen dat (potentiële) plegers van seksueel (kinder)misbruik (opnieuw) in het buitenland slachtoffers maken en wat kan Nederland leren van de maatregelen in vijf onderzochte landen (Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten)? De vijf landen hebben dan ook vooral een vergelijkings- en voorbeeldfunctie. De landen zijn gekozen omdat ze kenmerkende (lees van elkaar onderscheidende) maatregelen hebben ingevoerd. Op die kenmerken zijn de landen onderzocht. Allereest volgt een reflectie op het onderzoek, gevolgd door een paragraaf over plegerprofielen. Daarna komen de situaties in Nederland en die in de vijf andere landen aan de orde. We besluiten met de belangrijkste lessen die uit dit onderzoek te destilleren zijn.

10.1 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek bestaat uit twee delen: een uitvoerige studie naar de Nederlandse situatie en de situatie in vijf vooraf geselecteerde landen. Er zijn daarvoor veel verschillende bronnen geraadpleegd. Niettemin moeten een aantal beperkingen en kanttekeningen worden genoemd bij dit onderzoek.

Als eerste geldt dat de kennis over het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik beperkt is, waardoor weinig bekend is over de omvang van de problematiek alsook de achtergronden en kenmerken van de plegers. Gezien de ernst van de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik is het wenselijk om wetenschappelijk vervolgonderzoek te laten verrichten.

Ten tweede geldt dat in dit onderzoek de 'werkzaamheid' van de maatregelen in Nederland niet getoetst kon worden. De reden is dat er in de praktijk nog wei-

nig uitvoering aan de maatregelen wordt gegeven. In dit verband noemen we de mogelijkheden die de Paspoortwet biedt (zie verderop voor een toelichting). Het is daarom nog te vroeg om te kunnen stellen of het bestaande instrumentarium zijn doel treft. In het onderzoek is regelmatig het spanningsveld gevoeld tussen de mogelijkheden 'op papier' en hoe daaraan in de praktijk uitvoering te geven.

De derde en laatste kanttekening betreft de bestudering van Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten. Het paste niet binnen de mogelijkheden van dit onderzoek om deze landen op dezelfde, extensieve wijze te onderzoeken als Nederland. We hebben per land zoveel mogelijk informatie verzameld en deskundigen gesproken als mogelijk, maar de bevindingen blijven deels tentatief. We bedoelen hiermee dat bijvoorbeeld het beschrijven van de juridische mogelijkheden per land een uitvoerige studie zou vergen, door experts die de juridische situatie in dat land goed kennen. Datzelfde geldt min of meer ook voor de gesproken respondenten. Het aantal gesproken respondenten is betrekkelijk klein, en zij kunnen niet altijd het gehele veld overzien omdat ze spreken vanuit hun specifieke taak- en aandachtsveld. In de tekst zijn we dan ook voorzichtig geweest met al te stellige uitspraken en hebben we vaak volstaan met frasen als "volgens respondenten" of "de indruk is dat…". Verder geldt dat het voor de landenstudie van Duitsland lastig is gebleken om de juiste personen binnen het politieapparaat en ministeries te spreken.

Vanwege voornoemde kanttekeningen hebben we dit onderzoek betiteld als 'verkennend'. Dit betekent geen diskwalificatie van de bevindingen, wel dat de resultaten richtinggevend en tentatief zijn. Volledigheid was geen doel van dit onderzoek. Ook de lessen die we uit het verzamelde materiaal trekken, moeten met dat oog worden beschouwd.

10.2 Plegerprofielen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen 1, 2 en 7 beantwoord. De vragen richten zich op hetgeen in de (inter)nationale literatuur, bij experts in Nederland en bij experts in het buitenland bekend is over profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en de overlap met andersoortige plegers van seksueel misbruik. Er is zoals gezegd zeer beperkt wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, waardoor sprake is van een kennislacune. In de beschikbare literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee plegergroepen: de preferentiële plegers en de situationele plegers. Het verschil is dat de preferentiële pleger zich voorbereid op het misbruik en hier actief naar op zoek is, terwijl de situationele pleger het misbruik pleegt

omdat de gelegenheid zich voordoet. In de literatuur ligt de focus met name op de preferentiële plegergroep.

Over de kenmerken van de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is in de literatuur en onder experts weinig bekend. In de literatuur komen voornamelijk mannelijke plegers naar voren en ook experts geven aan bijna uitsluitend mannelijke plegers tegen te komen. Onder de experts heerst het idee dat de leeftijden van de plegers verschillen per plegergroep. De preferentiële pleger wordt veelal omschreven als een persoon die ouder is dan zestig jaar, waar de situationele pleger tussen de achttien en veertig jaar wordt geschat. Er wordt gewaarschuwd voor het 'stereotype' beeld dat de pleger een oude, witte man is. Dit beeld zou zorgen voor een selectie-effect, waardoor overige plegers (lees de situationele plegers) buiten beeld blijven.

Recenter onderzoek en gesproken experts benadrukken dat het onderscheid tussen de twee plegergroepen in de praktijk meer fluïde van aard is en de groepen op een continuüm geplaatst zouden moeten worden. Daarbij wordt gesteld dat situationele plegers op den duur een motivatie en modus operandi kunnen ontwikkelen en hanteren die meer preferentieel georiënteerd is. Dit pleit voor meer vroegtijdige, preventieve maatregelen.

Wat betreft de modus operandi van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik komt uit de literatuur naar voren dat deze wordt beïnvloed door de duur van verblijf (kort- of langdurig), de motivatie (situationeel of preferentieel) en locatie (hands-off – waaronder de online omgeving ook valt – of hands-on). Experts benadrukken dat plegers veelal slim opereren en hun modus operandi aanpassen aan de maatregelen die zijn genomen in bestemmingslanden, waardoor verplaatsingseffecten ontstaan. Ook zien ze de laatste jaren een grotere mate van georganiseerdheid onder plegers waarbij plegers samenwerken om misbruik te plegen.

De vraag in hoeverre plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik een aparte groep vormen binnen de groep plegers van seksueel misbruik, is moeilijk te beantwoorden. Uit de zeer schaarse literatuur komt naar voren dat plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vaker zelf slachtoffer zijn (geweest) van seksueel misbruik en meer pedoseksuele gedragingen en meer antisociale gedragingen laten zien. Ook zouden plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik eerder hulp zoeken en schatten zij hun eigen kans op recidive hoger. Meer wetenschappelijk onderzoek naar de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is – zoals in paragraaf 10.1 al benoemd – echter nodig om deze tentatieve bevindingen te verifiëren.

Volgens experts in Nederland is er sprake van een overlap tussen 'algemene' plegers van zedendelicten en plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Risicofactoren waardoor plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik wel afreizen naar het buitenland om dergelijke delicten te plegen en 'algemene' plegers van zedendelicten niet, zijn – aldus experts – het niet hebben van een sociaal leven en het hebben van de gelegenheid. Ook zijn plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik antisocialer, hebben zij meer intimiteitsproblemen en zijn hun sociale cognities minder goed ontwikkeld. Volgens de experts is er ook sprake van een overlap tussen plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik en downloaders en verspreiders van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen. In de praktijk komen de experts namelijk veel plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik tegen die ook in een online omgeving opereren; bijna alle preferentiële plegers zijn in het bezit van beeldmateriaal waarin kinderen misbruikt worden. Al deze indrukken dienen bij gebrek aan grootschalig onderzoek met de nodige terughoudendheid te worden bezien.

In de Nederlandse aanpak staan voornamelijk de preferentiële plegers centraal. Er is weinig aandacht voor de situationele pleger. Dit geldt vooral bij opsporing en vervolging, maar in mindere mate ook voor het preventieve beleid. Experts geven aan dat deze focus diverse redenen kent, onder andere het hiervoor geschetste selectie-effect, de anonimiteit van situationele plegers – het idee heerst dat deze plegers korter op bestemming blijven en dat er minder meldingen binnenkomen – en het idee dat preferentiële plegers meer slachtoffers maken. Doordat de aanpak gericht is op preferentiële plegers, komen deze ook vaker in beeld.

Net als in Nederland is ook in de onderzochte landen – zowel binnen de opsporing als bij de reclassering en zorgaanbieders – weinig bekend over de profielen van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Voor zover experts uitlatingen konden doen over de bij hen bekende groep plegers valt op dat het in de onderzochte landen ook vaak gaat om oudere mannen. Op basis van anekdotisch bewijs wordt in de Verenigde Staten bijvoorbeeld het beeld geschetst van de welgestelde witte man van veertig jaar of ouder die voldoende financiële middelen heeft om naar het buitenland te reizen en weet waar de mazen in de wet zitten. Experts in de verschillende landen geven aan dat doorgaans de focus ligt bij de preferentiële plegers. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat deze plegers vanwege hun modus operandi vaker bekend zijn bij politie en justitie dan de situationele plegers.

Verder is met betrekking tot de vraag in hoeverre het profiel van een pleger van transnationaal seksueel misbruik afwijkt van dat van een pleger van zedendelicten in eigen land, door een aantal experts – onder meer in Zweden, Ierland

en de Verenigde Staten – aangegeven dat plegers een ontwikkeling doormaken. In veel gevallen start de pleger bijvoorbeeld met het kijken naar beeldmateriaal waarin minderjarigen seksueel misbruikt worden. Wanneer dit niet meer voldoende voldoening geeft aan de pleger, kan de overstap gemaakt worden naar het plegen van seksueel kindermisbruik in de eigen omgeving. Wanneer dit om wat voor reden dan ook niet meer kan of niet meer voldoende voldoening geeft, wordt de stap naar het buitenland gemaakt (een criminele zedencarrière). Specifiek leggen de experts uit Ierland bijvoorbeeld de link met het kerkelijke misbruikverleden; er werd aangegeven dat een aantal van de bij politie en justitie bekende plegers van seksueel kindermisbruik nu actief is als missionaris, bijvoorbeeld in Afrika. In Zweden is aangegeven dat de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vaak eerst in eigen land actief is. Doorgaans hebben zij in Zweden een beroep waarbij zij relatief eenvoudig in aanraking met kinderen kunnen komen (bijvoorbeeld als onderwijzer of arts). Door pensionering of ontslag is het contact moelijker geworden en is deze groep naar het buitenland vertrokken om daar hun delicten te kunnen plegen.

Om een dergelijke ontwikkeling te stoppen, proberen met name zorgaanbieders in een vroeg stadium in te grijpen door met de (potentiële) pleger in gesprek te gaan en diegene te ondersteunen bij het weerstaan van pedofiele/pedoseksuele gevoelens. Het belang hiervan is volgens veel experts groter geworden gezien de eenvoud waarmee potentiële plegers zich tegenwoordig – zeker gedurende de COVID-19 pandemie – schuldig maken aan online kindermisbruik.

Kernconclusies

- Voor zowel Nederland als de vijf andere landen geldt dat de kennis over de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik in de literatuur en bij experts beperkt is. Daarnaast lijkt het dat door de focus op de preferentiële pleger in de wetenschappelijke literatuur en onder professionals, slechts een deel van de werkelijke problematiek in beeld is.
- Op basis van de schaarse literatuur en indrukken van experts bestaat het vermoeden dat er een bepaalde overlap bestaat tussen 'algemene' plegers van zedendelicten en plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Sommigen spreken zelfs over een criminele zedencarrière waarin bepaalde risicofactoren ertoe bijdragen dat een individu overgaat van het bezitten van beeldmateriaal van seksueel misbruik van minderjarigen, naar het plegen van seksueel misbruik met minderjarigen in eigen land en uiteindelijk het plegen van seksueel misbruik met minderjarigen in het buitenland.

10.3 Maatregelen en toepassing

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen 3, 4, 5, 6, 8, 9 en 10 beantwoord. Het gaat hierbij om de wijze waarop Nederland en de vijf andere landen aankijken tegen het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik, de aanpak daarvan en wat met de aanpak wordt beoogd. Deze 'landscultuur' heeft zijn invloed op het juridisch kader en de maatregelen in de landen, resulterend in een continuüm met een volledig preventief en volledig repressief beleid als uitersten. In het vervolg wordt eerst het Nederlandse beleid beschreven om daarna ieder land afzonderlijk de revue te laten passeren, beginnende bij het land met het meest preventieve beleid tot het land met het meest repressieve beleid. Voor de beschrijving van het Nederlandse beleid maken we een onderscheid in de volgende maatregelen: juridisch (wetgeving en rechtspraak), instrumenten (risicotaxatie-instrument, *Green Notice* en ECRIS inclusief VOG-screening), samenwerkingsverbanden (LO's en NGO's) en preventie. In de onderzochte landen ligt de focus op de aspecten waardoor deze landen zich onderscheiden en dient ter inspiratie voor het instrumentarium in Nederland. Voor alle bestudeerde landen geldt dat het gros van het beleid en de maatregelen zich op plegers van seksueel misbruik richt, waarvan de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik een subcategorie vormen.

Nederland

In het midden van het continuüm ligt Nederland, omdat er zowel preventieve als repressieve maatregelen worden genomen. In Nederland vinden de autoriteiten dat naast preventieve maatregelen ook repressieve maatregelen zoals beperkingen van de reismogelijkheden en langdurig toezicht nodig zijn om barrières op te werpen voor de groep notoire plegers.

Juridisch

Nederland heeft op grond van verschillende internationale verdragen wetgeving gerealiseerd die minderjarigen moet beschermen tegen allerlei vormen van seksuele exploitatie en misbruik, waaronder transnationaal seksueel misbruik. De belangrijkste juridische maatregel is dat het mogelijk is om Nederlanders in Nederland te vervolgen wanneer zij in het buitenland straffeloos zedendelicten plegen. Dit is derhalve een juridische mogelijkheid om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. De andere juridische mogelijkheden hebben een generiek karakter, dat wil zeggen dat ze ook op andere doelgroepen kunnen worden toegepast. Zo bestaat sinds 2018 de Wet Langdurig Toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (WLT), die het mogelijk maakt om

langdurig toezicht te houden op 'recidivegevaarlijke' plegers van seksueel (kinder)misbruik. Bijzondere voorwaarden die hiertoe kunnen worden opgelegd, zijn een meldplicht, locatieverbod, locatiegebod en reisverbod. Daarnaast biedt de Paspoortwet mogelijkheden om een paspoort in te trekken of een aanvraag daartoe te weigeren, waardoor het uitreizen vanuit Nederland naar een niet-Schengenland wordt bemoeilijkt. Voor potentiële plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik zou dit een belangrijke drempel betekenen. De vraag of voornoemde juridische mogelijkheden worden benut bij het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik dient op grond van het onderhavige onderzoek te worden beantwoord met: niet tot nauwelijks.

Uit de geraadpleegde bronnen blijken slechts enkele veroordelingen te hebben plaatsgevonden van een Nederlander in Nederland die in het buitenland minderjarigen seksueel heeft misbruikt. De WLT en specifiek de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) is in 2018 en 2019 vijf keer opgelegd aan delinquenten die één of meer zedendelicten hebben gepleegd met slachtoffers onder achttien jaar. Met betrekking tot de werking van de bijzondere voorwaarden geldt dat een meldplicht op zichzelf niet kan voorkomen dat veroordeelde plegers van seksueel misbruik uitreizen, waardoor de werking beperkt blijft. Naar de werking van het locatieverbod en locatiegebod is weinig onderzoek verricht. Het beperkte onderzoek dat er is, richt zich niet specifiek op de toepassing voor transnationaal seksueel kindermisbruik, maar toont aan dat het houden van toezicht op het naleven van het locatieverbod en -gebod moeilijk is zonder aanvullende maatregelen en/of bijzondere voorwaarden. Hierbij wordt met name gesproken over het toepassen van elektronisch toezicht, zoals een enkelband. Het reisverbod wordt niet tot nauwelijks ingezet, zo blijkt uit een studie naar jurisprudentie. Tot slot is de Paspoortwet blijkens de interviews tot op heden slechts een enkele maal toegepast. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat een kwalitatief goed afgenomen risicotaxatie hiervoor een cruciale voorwaarde is, maar hier schort het tot dusverre vaak aan (zie verderop). Een andere oorzaak is dat een duidelijk beleidskader omtrent de Paspoortwet ontbreekt. Er is namelijk beleidsmatig nog geen overeenstemming over welke criteria moeten gelden en hoe die criteria vastgesteld moeten worden om tot een onderbouwd gegrond vermoeden van recidivegevaar te komen of dat de pleger zich aan zijn straf wil onttrekken. Een andere reden – en dat geldt feitelijk voor alle maatregelen die mogelijk zijn – is dat de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik weliswaar al tijden bekend is, maar pas sinds kort duidelijk op het netvlies staat van de geëigende instanties en moet 'strijden' met andere prioriteiten zoals de aanpak van online kindermisbruik. De experts geven aan dat het wettelijk instrumentarium

enkel toegepast kan worden op plegers van seksueel (kinder)misbruik die zijn *veroordeeld* en dus al in beeld zijn bij de instanties.

Concluderend lijken er in Nederland 'op papier' voldoende juridische mogelijkheden te zijn om plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. Echter, in de praktijk hebben deze juridische mogelijkheden nog weinig uitvoering gekregen, omdat de criteria op basis waarvan de maatregelen opgelegd en uitgevoerd kunnen worden, nog niet zijn uitgekristalliseerd. Al met al maakt dit dat harde conclusies over de werking van de juridische mogelijkheden in dit stadium niet mogelijk zijn.

Instrumenten

Het onderzoek maakt verder duidelijk dat er drie relevante instrumenten nodig of in elk geval wenselijk zijn in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik: het risicotaxatie-instrument, de *Green Notice* en ECRIS inclusief VOG-screening. De instrumenten hebben een bredere scope dan deze specifieke doelgroep. Het eerste instrument is het risicotaxatie-instrument waar zojuist al over is gesproken. De reclassering neemt meestal de risicotaxatie af, omdat zij ten behoeve van de strafoplegging hierom worden gevraagd door het OM. De reclassering maakt hiervoor vanaf 2018 gebruik van de vernieuwde RISC. Het is een risicotaxatie-instrument dat gebruikt kan worden voor alle typen verdachten. De RISC bevat verschillende risicotaxatie-instrumenten waarmee op een gestructureerde manier het recidiverisico en de beschermende factoren van de verdachte in kaart kunnen worden gebracht. Op basis daarvan formuleert de reclassering een advies over het recidiverisico en de eventueel in te zetten bijzondere voorwaarde(n). De nieuwe RISC is zo vorm gegeven dat bij een pleger van seksueel misbruik automatisch de SSA (staat voor: Static-99R, Stable-2007 en Acute-2007) moet worden ingevuld. De Static-99R maakt gebruik van statische gegevens zoals leeftijd, geslacht en crimineel verleden, terwijl de Stable-2007 en Acute-2007 kijken naar dynamische risicofactoren waardoor het recidiverisico accurater bepaald kan worden.

Het tweede instrument dat kan worden ingezet is de zogenoemde *Green Notice*. Een *Green Notice* betreft een internationaal waarschuwingsbericht aan alle landen over het delictgedrag van een veroordeelde pleger van seksueel misbruik, waaronder een pleger van seksueel (kinder)misbruik, bij wie een verhoogd recidiverisico bekend is. Dit initiatief van Interpol is erop gericht om onder andere recidivegevaarlijke plegers van seksueel (kinder)misbruik de mogelijkheid te ontnemen om anoniem en onopgemerkt te reizen, te emigreren of (vrijwilligers) werk te verrichten met kinderen in het buitenland. Bij een *Green Notice* worden

niet standaard vonnissen van de strafrechter toegevoegd. Indien dit wel gebeurt, is dit een meerwaarde omdat het meegenomen kan worden tijdens bijvoorbeeld de VOG-screening. In Nederland zijn er volgens experts sinds de invoering van de *Green Notices* een beperkt aantal *Green Notices* (minder dan tien) uitgevaardigd tegen Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Het derde instrument, het *European Criminal Record System* (ECRIS), is door de Europese lidstaten in 2012 in het leven geroepen om een betere informatie-uitwisseling over de strafrechtspleging en vonnissen te bewerkstelligen. In Nederland werden voor die tijd – bijvoorbeeld in het kader van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)-screening – alleen de nationale veroordelingen gebruikt. Alle veroordelingen in het buitenland bleven buiten beeld, waardoor in het buitenland veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik in Nederland alsnog met kinderen konden werken. Daarnaast was het gedrag uit het verleden geen bezwaar voor een visum of emigratie naar het buitenland, waardoor de VOG-screening niet kon voorkomen dat plegers van seksueel misbruik in het buitenland transnationaal seksueel kindermisbruik pleegden. In 2016 concludeerde de Europese Commissie dat ECRIS efficiënt werkt met betrekking tot burgers uit EU-lidstaten, maar dat er geen zicht is op Europese veroordelingen met betrekking tot personen met een nationaliteit uit een derde land, personen met eerdere nationaliteiten of personen die stateloos zijn. Informatie over veroordelingen in het buitenland is niet alleen van belang voor een VOG-screening, ook het effectief gebruikmaken van de Static-99 is afhankelijk van zo volledig mogelijke informatie.

Over de toepasbaarheid en werking van de drie genoemde instrumenten blijkt uit de bestudeerde documenten en gehouden gesprekken met de experts het volgende. Ten aanzien van het risicotaxatie-instrument is het zo dat de reclassering een risicotaxatie afneemt omdat zij ten behoeve van de strafoplegging hierom worden gevraagd door het OM. De reclassering heeft een beperkte capaciteit voor het afnemen van een risicotaxatie, aldus enkele experts. In enkele gevallen voert de politie daarom een risicotaxatie uit. De politie beschikt echter ook niet (of in mindere mate) over de benodigde capaciteit om een risicotaxatie goed uit te voeren. Daarnaast maakt de politie enkel gebruik van de Static-99R, omdat zij niet over de benodigde capaciteiten en informatie beschikt om de andere twee instrumenten te gebruiken. Het gevolg is dat de risicotaxatie niet altijd wordt afgenomen of niet wordt afgenomen door organisaties c.q. personen die hier afdoende voor zijn toegerust. Verder merken experts op dat de toepasbaarheid van de Static-99 op de doelgroep van plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik beperkt is, ook wanneer het wordt afgenomen door mensen die hier

wel de benodigde capaciteiten voor hebben. De methode van de Static-99R leidt er namelijk toe dat oudere plegers (vaak de groep plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik) een lager recidiverisico krijgen toegekend dan zij hebben volgens degenen die het afnemen. Ook is de benodigde informatie (zoals veroordelingen in het buitenland) niet altijd beschikbaar of is de kwaliteit van de informatie onvoldoende om tot een juiste inschatting van het recidiverisico te komen. Dit bemoeilijkt het opleggen van rechterlijke maatregelen, aangezien deze enkel opgelegd kunnen worden indien er sprake is van een hoog recidiverisico.

De *Green Notice* kent vooralsnog in Nederland een beperkte toepassing voor de plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik vanwege de mogelijke inbreuk op de privacy. Het wordt als een te ingrijpend middel beschouwd om alle aangesloten landen op de hoogte te stellen (de plegers zijn immers al veroordeeld). Weliswaar bestaat er de mogelijkheid om afzonderlijke landen te verwittigen (zogenoemde *Green Diffusion*), maar dit is in Nederland volgens experts nog niet gebeurd. Experts constateren ook knelpunten in de ontvangende landen, die qua kennis en infrastructuur niet goed zijn ingericht op dergelijke waarschuwingsberichten. Dit zouden dan (ook met name) de landen zijn waar transnationaal seksueel kindermisbruik plaatsvindt.

Over de toepasbaarheid van ECRIS in het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik zijn de experts terughoudend. Het belangrijkste knelpunt is dat ECRIS geen inzicht geeft in veroordelingen in niet-EU-landen. Voor de aanpak van de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik is dit cruciaal omdat het volgens de wetenschappelijke literatuur en experts meestal in niet-EU landen plaatsvindt. Een veroordeling in bijvoorbeeld Vietnam voor een zedenmisdrijf met een minderjarige is niet inzichtelijk in ECRIS. Uit het bovenstaande volgt dat dit gevolgen kan hebben voor de bruikbaarheid van de Static-99 en de *Green Notice*. Om hier verbetering in te brengen, is naar verwachting in 2022 *de European Criminal Record Information System Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) operationeel. ECRIS-TCN bevat een lijst met de identificerende gegevens van derdelanders (niet zijnde EU-burgers) en EU-burgers met tevens de nationaliteit van een derde land (niet zijnde een EU-lidstaat). In juni 2021 geeft de minister voor Rechtsbescherming ook aan dat hij de mogelijkheden verkend om onherroepelijke veroordelingen die zijn uitgesproken door strafrechters van buiten de EU te gebruiken bij de VOG-screening. Het gaat om informatie die ziet op het seksueel misbruik van minderjarigen door Nederlanders in het buitenland.
Net zoals geldt voor de juridische mogelijkheden is het moeilijk om harde conclusies te trekken over de werkbaarheid van de instrumenten omdat deze zeer beperkt worden ingezet.

Samenwerking

In het onderzoek zijn diverse voorbeelden van samenwerkingsverbanden naar voren gekomen, die al dan niet direct zijn gericht op de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik.

Liaison Officers (LO's) van de politie voeren in Azië en de Filipijnen de operationele regie op internationale samenwerking rond criminele fenomenen, zoals transnationaal seksueel kindermisbruik. Thans is er sprake van een gerichte aanpak in Zuidoost-Azië waarbij de LO-posten te Manilla en Bangkok belangrijk zijn. In het verleden waren dit thematische LO's, maar tegenwoordig zijn zij verantwoordelijk voor het gehele takenpakket van een LO waarin zij wel veelvuldig te maken krijgen met dossiers omtrent transnationaal seksueel kindermisbruik. De aanwezigheid van LO's levert volgens experts jaarlijks enkele tientallen meldingen op van (vermoedelijk) transnationaal seksueel kindermisbruik waarvan er enkelen resulteren in een concreet lokaal opsporingsonderzoek. Het lokale netwerk van de LO's heeft volgens experts meerdere malen geleid tot het identificeren en ontzetten van slachtoffers. Verder maken zowel Nederlandse onderzoeksteams als buitenlandse politiepartners en (lokale) ngo's gebruik van de specifieke kennis en ervaring van de LO's. Dit heeft praktisch gezien geleid tot een soepeler internationale informatie-uitwisseling, het beter initiëren van lokale onderzoeken en meer lokale aandacht en bewustwording voor de aanpak van seksueel kindermisbruik.

Non-gouvernementele organisaties (ngo's) hebben in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik een belangrijke rol, zo blijkt uit interviews en documentatie. Ngo's werken voor en met de lokale bevolking, waardoor zij kennis hebben van de lokale context en mogelijk informatie hebben over (potentiële) plegers van seksueel kindermisbruik. Dit blijkt onder meer uit de lokale activiteiten van de ngo's om de toeristensector bewust te maken van de problematiek (hotels en reisorganisaties). Daarnaast voert een ngo (ECPAT) sinds 2018 de regie over het Meldpunt Kindersekstoerisme (sinds 2020 is deze naam veranderd in Meldpunt *Don't Look Away*) waar burgers melding kunnen maken van vermoedelijke gevallen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Het Meldpunt is aangesloten bij de Europese bewustwordingscampagne *Don't Look Away*; een samenwerking tussen Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland, de reisbranche en Interpol. Het doel van *Don't Look Away* is zoveel mogelijk bruikbare informatie te verzamelen over (potentiële) plegers en slachtoffers ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek. De informatie wordt overgedragen aan de Nederlandse politie die een opsporingsonderzoek kan starten indien de pleger in een ander land nog niet wordt vervolgd.

Over de 'toepasbaarheid' – of beter gezegd de relevantie van de samenwerkingsverbanden voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik – zijn de experts eensluidend: die zijn noodzakelijk. Zonder internationale samenwerking komt de aanpak namelijk niet van de grond. Ze pleiten voor meer en betere samenwerking met de lokale partners (via de LO's) en de ngo's die de ogen en oren ter plaatse zijn. De experts plaatsen wel een paar kanttekeningen. Allereerst is de capaciteit voor de Nederlandse LO's gering. De werkgebieden zijn te groot voor de beschikbare LO's, die ook overige taken vervullen naast de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Vooralsnog zijn er geen LO's gestationeerd in opkomende continenten zoals Afrika. Een tweede kanttekening betreft de rol van de ngo's in de signalering en het verzamelen van informatie over mogelijke plegers en slachtoffers. Vanuit de politie en het OM is de kritiek dat de ngo's zich in bepaalde gevallen te veel met "opsporingsactiviteiten" bezighouden. Vanuit de ngo's is de kritiek dat ze weinig tot geen informatie terugontvangen van politie en OM nadat ze signalen van (vermoedelijk) transnationaal seksueel kindermisbruik hebben doorgegeven. Politie en OM zijn gebonden aan wettelijke regels omtrent informatie-uitwisseling. Experts pleiten ervoor om duidelijkere afspraken te maken over de informatie-uitwisseling, zodat er geen verkeerde verwachtingen ontstaan. Overigens gaat het om een beperkt aantal meldingen per jaar. De experts denken dat burgers/toeristen terughoudend zijn in het melden van signalen. Door middel van bijvoorbeeld bewustwordingscampagnes kunnen burgers/toeristen meer informatie tot zich krijgen over wat er gebeurt met gedane meldingen, wanneer iemand een verdachte is en wanneer een verdachte wordt opgepakt en vervolgd. Dit moet de meldingsbereidheid vergroten.

Preventie

Specifiek voor (potentiële) plegers van kindermisbruik is er in Nederland – naast het zojuist beschreven Meldpunt *Don't Look Away* en de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* – de hulplijn *Stop it Now!*. Dit betreft een anonieme, vertrouwelijke en gratis telefonische hulplijn en heeft als doel om kindermisbruik te voorkomen door advies en doorverwijzing naar gepaste hulpverlening. Ook derden kunnen van de hulplijn gebruikmaken (ouders, familie, partner) voor vragen. De hulplijn is niet specifiek opgericht voor transnationaal seksueel kindermisbruik. Uit de gegevens is niet op te maken hoeveel potentiële plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik van de hulplijn gebruik hebben gemaakt. Uit interviews blijkt dat wel voor te komen. Het is onduidelijk of deze preventieve hulplijn voorkomt dat Nederlanders naar het buitenland reizen om kinderen te misbruiken. De experts vinden de hulplijn wel een waardevol initiatief.

Kernconclusies

- De politiecapaciteit in Nederland is beperkt en wordt gezien de aard en omvang van de problematiek meer ingezet voor het tegengaan van online kindermisbruik dan voor de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik.
- In Nederland zijn in theorie voldoende juridische mogelijkheden (lees: Wet Langdurig Toezicht met als bijzondere voorwaarden de meldplicht, het locatieverbod, locatiegebod en reisverbod, en de Paspoortwet) voorhanden die op zichzelf of in combinatie met elkaar voor veroordeelden drempels zouden moeten opwerpen tegen het uitreizen naar het buitenland voor het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Tot dusverre is echter weinig jurisprudentie beschikbaar – zo blijkt uit de enkele rechtszaken die voorhanden zijn op de website van De Rechtspraak – om uitspraken te kunnen doen over de werking van deze juridische mogelijkheden.
- Tot op heden is een beperkt aantal *Green Notices* uitgevaardigd tegen Nederlandse plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, waardoor het lastig is om uitspraken te kunnen doen over de werking van dit instrument.
- Een voorwaarde voor het opleggen van juridische mogelijkheden en een *Green Notice* is een hoog recidiverisico voortkomend uit een uitgevoerde risicotaxatie. De hiervoor van belang zijnde informatie is vaak onvoldoende. Verder is vaak onvoldoende capaciteit beschikbaar bij de geëigende instantie om een risicotaxatie uit te voeren, of het wordt uitgevoerd door een organisatie die hiervoor onvoldoende is toegerust. Hierdoor worden risicotaxaties niet of onjuist uitgevoerd waardoor het recidiverisico niet goed wordt ingeschat, met als gevolg dat er vaak geen uitvoering wordt gegeven aan een juridische mogelijkheid of *Green Notice*. Verder is met betrekking tot het instrument ECRIS het ontbreken van informatie over veroordelingen in een niet-EU-land een lacune. Ook deze informatie is van belang om een goede inschatting te maken van het risicotaxatie. In juni 2021 geeft de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij de mogelijkheden verkend om onherroepelijke veroordelingen die zijn uitgesproken door strafrechters van buiten de EU te gebruiken bij de VOG-screening. Het gaat om informatie die ziet op het seksueel misbruik van minderjarigen door Nederlanders in het buitenland.

- De juridische mogelijkheden (wetgeving en rechtspraak) evenals de drie instrumenten (risicotaxatie-instrument, *Green Notice* en ECRIS inclusief VOG-screening) kunnen in de praktijk enkel toegepast worden op plegers die thans veroordeeld en daardoor reeds in beeld zijn bij politie en justitie. Om transnationaal seksueel kindermisbruik door *first offenders* tegen te gaan, zijn preventieve maatregelen nodig.
- De samenwerking van de Nederlandse politie met – en ook – tussen LO's en ngo's is van cruciaal belang om de lacunes in de informatiepositie op te vullen. De beperkte capaciteit binnen het politieapparaat en benodigde heldere afspraken tussen partijen over taken en bevoegdheden zijn hierin wel aandachtspunten.
- De preventieve aanpak is enerzijds belegd bij burgers als potentiële signaleerders van transnationaal seksueel kindermisbruik. Door middel van de bewustwordingscampagne *Don't Look Away* en het Meldpunt Kindersekstoerisme (sinds 2020 het Meldpunt *Don't Look Away*) worden burgers aangespoord melding te maken van verdachte situaties. Deze preventieve maatregel is specifiek toegespitst op het voorkomen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Anderzijds richt de preventieve aanpak zich ook op potentiële plegers door een telefonische hulplijn aan te bieden waar zij zich vrijwillig toe kunnen wenden voor advies om plegerschap te voorkomen.

Zweden

Het meest preventieve beleid wordt gevoerd door Zweden. Enerzijds richt de aanpak zich op het voorkomen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Potentiële plegers kunnen hiertoe aankloppen voor professionele hulp. Op vrijwillige basis kunnen zij deelnemen aan diverse programma's waarbij getracht wordt middels gedragsveranderingen de kans op het plegen van een delict te verkleinen. Ook wordt ingezet op bewustwording, zowel in Zweden zelf als in de mogelijke bestemmingslanden. Door het publiek te attenderen op de mogelijke risico's wordt getracht de signalering en meldingsbereidheid te verhogen. Anderzijds richt de aanpak zich op het bieden van zorg aan veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik. Met behulp van therapie en andere zorg wordt geprobeerd de kans op recidive zo klein mogelijk te maken. De aandacht van de geboden zorg ligt in het behandelen van achterliggende problematiek om zo toekomstig grensoverschrijdend seksueel gedrag te voorkomen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat alle geboden hulp in Zweden vrijwillig is. Indien een

(potentiële) pleger geen hulp wil aanvaarden, kan hij/zij daartoe niet verplicht worden.
Anders dan in andere landen kent Zweden relatief weinig repressieve maatregelen die opgelegd kunnen worden. Op het moment dat iemand toch een delict pleegt, wordt de pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik op basis van het Zweedse Wetboek van Strafrecht gestraft met een boete en/of gevangenisstraf. Bijkomende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een tbs-maatregel, kunnen niet worden opgelegd. Zweden kent geen paspoortmaatregelen of uitreisverboden. Ook heeft Zweden geen register waarin veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik worden opgenomen. Uitgangspunt is dat wanneer iemand voor een zedendelict veroordeeld is (boete en/of gevangenisstraf) en zijn of haar straf heeft ondergaan, hij of zij daarna een vrij persoon is. Het opleggen van (verdere) vrijheidsbeperkende maatregelen is niet in lijn met dit uitgangspunt, zoals in de andere landen wel het geval is. Belangrijk aspect binnen het Zweedse systeem is dan ook de individuele vrijheid die centraal staat in het Zweedse denken.

Op basis van de verzamelde informatie is het niet mogelijk om aan te geven hoe effectief de geboden zorg is en hoe vaak recidive voorkomen wordt. De meeste zorgprogramma's zijn (nog) niet geëvalueerd, dus cijfers en resultaten zijn niet bekend. Daarnaast zetten sommige experts vraagtekens bij de betrouwbaarheid van recidivecijfers. Zij gaven aan dat het zeer goed mogelijk is dat personen recidiveren, maar buiten het zicht van de opsporingsinstanties weten te blijven.

Zweden kent redelijk vergaande extraterritoriale wetgeving. Om iemand te kunnen vervolgen voor transnationaal seksueel kindermisbruik is het niet nodig dat het delict in het bestemmingsland een strafbaar feit is. Het is voor vervolging voldoende dat het delict onder het Zweedse recht strafbaar gesteld is. Alhoewel een ruime bevoegdheid bestaat om dergelijke delicten in Zweden te vervolgen, is de uitvoering en opvolging daarvan in de praktijk lastig. Belangrijkste reden hiervoor is dat in het bestemmingsland bewijs van het delict verzameld moet worden. Dit levert in de praktijk diverse problemen op en vaak strandt een zaak op het gebrek aan bewijs. Dit is overigens een probleem dat geldt voor alle onderzochte landen.

Zweden is aangesloten bij diverse gremia om transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. Vanuit een preventief perspectief zijn de Zweden actief. Wanneer het gaat om internationale opsporing speelt Zweden een kleinere rol. Voornaamste reden is dat vanuit Zweden lastig informatie over personen gedeeld kan worden met andere autoriteiten. In veel gevallen biedt de privacywetgeving geen mogelijkheden om informatie over individuen uit te wisselen. Dit is ook de belangrijkste reden waarom Zweden niet is aangesloten bij het *Green Notices*

systeem van Interpol. Zweden neemt wel deel aan het initiatief omtrent de *Nordic* Liaison Officers. Deze LO's kunnen in de bestemmingslanden worden ingezet om plaatselijke autoriteiten bij te staan tijdens opsporingsonderzoek.

Duitsland

Duitsland ligt net zoals Nederland in het midden van het continuüm. De maatregelen komen in beide landen in sterke mate met elkaar overeen. Wel dient te worden opgemerkt dat de focus in Duitsland momenteel vooral ligt op het tegengaan van binnenlands seksueel misbruik. Aanleiding hiervoor zijn een aantal grote zaken, zowel wat betreft *hands-on* als *hands-off* misbruik. Als gevolg van de sterke focus op de aanpak van misbruik in Duitsland zelf, is er weinig aandacht voor de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik gepleegd door Duitse plegers. Daarnaast is er op dit moment (augustus 2021) geen dossierhouder binnen het *Bundesministerium für Wirtschaft*, alwaar dit is belegd, voor het onderwerp aanwezig. Sinds maart 2020 is de positie vacant.

De Duitse wet biedt mogelijkheden om transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. De aanpak bestaat zowel uit repressieve als preventieve maatregelen. Een repressieve maatregel is bijvoorbeeld dat een veroordeelde pleger van seksueel misbruik na vrijlating voor een bepaalde periode gemonitord en begeleid kan worden. Ook kan een pleger verplicht worden om zich te melden bij de rechtbank of een andere door de rechter aangewezen autoriteit. Tot slot bestaat de mogelijkheid dat een veroordeelde pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik na vrijlating geregistreerd wordt in een register voor veroordeelde plegers van seksueel misbruik. Deze registers worden op deelstatelijk niveau beheerd. Iedere deelstaat kan de regelgeving rondom registratie in een register, de duur van de inschrijving en andere verplichtingen - zelf bepalen. Er bestaat geen overkoepelend federaal register. Deze maatregelen richten zich niet alleen op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik, maar gelden veel breder voor zedendelicten. Duitsland kent een Paspoortwet waarbij een paspoort ingenomen kan worden of uitgifte van een nieuw paspoort geweigerd kan worden. Het toepassen van deze wet op plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik is echter zeer lastig en komt nagenoeg niet voor. Ook voor de repressieve maatregelen is het niet goed mogelijk om aan te geven hoe effectief de maatregelen zijn.

Aan de preventieve zijde bestaat een aantal initiatieven waarbij potentiële plegers van seksueel (kinder)misbruik hulp kunnen zoeken. De hulpprogramma's zijn erop gericht om personen te helpen niet een delict te plegen. Gezocht wordt naar onderliggende oorzaken die mogelijk tot het plegen van een delict zouden

leiden en deze oorzaken worden aangepakt. De programma's kennen alle een vrijwillige basis. Dit betekent dat iemand niet gedwongen kan worden deel te nemen. Hoe effectief de programma's zijn, is lastig vast te stellen.

In internationaal verband heeft Duitsland in diverse landen politie LO's geplaatst. Deze LO's hebben een beperkt mandaat dat zich voornamelijk richt op het verlenen van assistentie bij terrorisme-onderzoeken en de aanpak van druggerelateerde criminaliteit. Binnen het mandaat is weinig ruimte om ook assistentie te verlenen bij de aanpak van of onderzoek naar transnationaal seksueel kindermisbruik. Duitsland is aangesloten op het *Green Notices* systeem van Interpol. Het kan dus een *Notice* uitvaardigen om de autoriteiten in het bestemmingsland te waarschuwen in het geval een reeds bekende pleger van transnationaal seksueel kindermisbruik met een hoog recidiverisico, wil uitreizen. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, is niet bekend.

Ierland

In Ierland is het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik een gevoelig onderwerp, vanwege de misstanden die zich in het verleden in de kerkelijke gemeenschap hebben voorgedaan. In de samenleving en politiek is transnationaal seksueel kindermisbruik een zeer gevoelig onderwerp. Naar aanleiding van het seksueel kindermisbruik in de kerk is een aantal vergaande wetten aangenomen om de plegers van seksueel misbruik hard aan te kunnen pakken. Momenteel wordt nagedacht om deze wetten verder te verscherpen en de vrijheid van veroordeelde plegers verder in te perken. De maatregelen in Ierland zijn in grote mate gebaseerd op het instrumentarium uit Australië en de Verenigde Staten. Dit betekent dat de aanpak voornamelijk repressief is en dat strenge maatregelen aan reeds veroordeelde plegers van transnationaal kindermisbruik opgelegd kunnen worden. Naast het opleggen van lange gevangenisstraffen al dan niet in combinatie met een boete, kunnen veroordeelde plegers ook geregistreerd worden in het *Sex Offenders' Register* plus een meldplicht van voorgenomen reisbewegingen. Middels een *Green Notice* kunnen de autoriteiten in mogelijke bestemmingslanden vervolgens gewaarschuwd worden dat veroordeelde plegers van transnationaal kindermisbruik het land zullen bezoeken. Of er iets met de melding wordt gedaan, hangt af van de bereidheid en capaciteit van de buitenlandse autoriteiten die de melding ontvangen. Andere maatregelen zijn het opleggen van de *Sex Offender Order* (bijvoorbeeld locatieverbod), een meldplicht voor veroordeelde plegers die met kinderen willen werken en opname in het *Sexual Offender Risk Management Program* (een monitoringsprogramma, zolang een persoon onder toezicht van de reclassering staat). In Ierland is een aantal wetswijzigingen op

komst. Deze zullen de bestaande maatregelen verder aanscherpen. Ook wordt overwogen om het mogelijk te maken om het paspoort van een veroordeelde pleger van seksueel kindermisbruik in te trekken, zodat deze persoon tijdelijk niet kan afreizen naar het buitenland.

Het aantal preventieve maatregelen is beperkt. Zo zijn er in het land weinig bewustwordingscampagnes en zijn er weinig mogelijkheden om zorg te bieden aan (potentiële) plegers van seksueel (kinder)misbruik. Zorg die bestaat richt zich voornamelijk op personen die reeds veroordeeld zijn. Zo is er een nazorgtraject beschikbaar voor plegers, waarmee het beleid iets "gematigder" is dan in Australië en de Verenigde Staten. Voor degenen die een zorgtraject doorlopen, geldt dat dit stopt op het moment dat zij niet langer onder toezicht staan van de reclassering.

Het is op basis van de verzamelde gegevens en de gevoerde gesprekken niet goed mogelijk om aan te geven wat de werking is van de verschillende maatregelen. Er is weinig cijfermateriaal voorhanden dat inzage geeft in hoe vaak verschillende maatregelen toegepast worden en de maatregelen zijn ook (nog) niet geëvalueerd. Het enige dat bekend is, is dat een deel van de plegers van transnationaal kindermisbruik voor wie een *Green Notice* is uitgevaardigd, bij aankomst in het andere land is teruggestuurd.

Op dit moment ziet de Ierse internationale samenwerking vooral op het doen van meldingen. Er is behoefte om de samenwerking uit te breiden en te verstevigen, maar hierbij loopt men tegen een aantal zaken aan. Ten eerste mogen de Ierse autoriteiten niet altijd de gegevens delen die wel nodig zijn om plegers aan te pakken. Ten tweede kent de Ierse politie capaciteitsproblemen, waardoor het niet mogelijk is om Ierse politiemensen in het buitenland te stationeren.

Australië

Nadat in de jaren negentig aan het licht kwam dat Australische burgers in het buitenland minderjarigen seksueel misbruikten, beschouwt Australië zich moreel verplicht transnationaal seksueel kindermisbruik aan te pakken. Dit resulteert in maatschappelijke en politieke aandacht voor en behoefte aan een stevige aanpak. In tegenstelling tot Zweden, Nederland, Duitsland en Ierland is het Australische beleid dan ook met name gericht op repressie en concentreert het zich in mindere mate op preventie. Experts erkennen dat het beleid slechts ziet op reeds veroordeelde plegers en dat first offenders grotendeels onder de radar blijven. Daarnaast verschuift de focus van de Australische aanpak steeds meer van het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik naar het tegengaan van online kindermisbruik.

Australië kent specifieke extraterritoriale wetgeving gericht op transnationaal seksueel misbruik: de *Crimes* (*Child Sex Tourism*) *Amendment Act* (geïnitieerd in 1994). Deze wetgeving stelt transnationaal seksueel misbruik strafbaar en kent een strafmaat oplopend tot 25 jaar. Tevens kunnen boetes opgelegd worden aan partijen die transnationaal seksueel kindermisbruik faciliteren. Daarnaast stelt de wet sinds 2010 ook *preparatory offences* (het voorbereiden van een delict) strafbaar. In de tenuitvoerlegging van de wetgeving kampt Australië met verschillende uitdagingen. Zo zijn de *preparatory offences* lastig te bewijzen en zijn extraterritoriale onderzoeken ingewikkeld, tijdrovend en kostbaar, met als gevolg dat slechts een beperkt aantal plegers daadwerkelijk veroordeeld wordt.

Daarnaast kent Australië verschillende generieke instrumenten die ingezet kunnen worden in de aanpak van plegers van seksueel misbruik. Zo kunnen plegers veroordeeld worden tot registratie in een register voor een periode van acht jaar, vijftien jaar of levenslang. Op basis van deze registers kunnen autoriteiten de veroordeelden monitoren. Tevens worden de registers ingezet om reisbeperkende maatregelen, zoals inname van het paspoort (Passport Legislation Amendmend, 2017), op te leggen. Verder kan een veroordeelde pleger ook een verplichting opgelegd krijgen om interstatelijke en internationale reisbewegingen aan te melden. Over de toepassing en effectiviteit van deze instrumenten is weinig bekend; cijfers over toepassing worden amper bijgehouden. Experts zijn over het algemeen positief over het instrumentarium maar merken op dat er nog een aantal mazen in de wet bestaan, waardoor een risico bestaat dat plegers toch ongezien hun activiteiten voortzetten.

Australië werkt actief samen met landen in de regio. Zo zijn Australische LO's gestationeerd in verschillende Zuidoost-Aziatische landen en is Australië aangesloten bij een aantal initiatieven die op strategisch niveau samenwerking bewerkstelligen (o.a. *Bali Process* en *ASEAN task force*). Het is onduidelijk in welke mate deze initiatieven momenteel actief zijn. Wel blijkt uit gesprekken dat nauwe samenwerking met bestemmingslanden als positief wordt ervaren, zowel in het delen van waarschuwingen als in het uitvoeren van extraterritoriale onderzoeken.

Verenigde Staten

De Verenigde Staten hanteert een sterk repressieve aanpak ten aanzien van plegers van seksueel misbruik in brede zin. Het Amerikaanse beleid is naast het straffen van plegers, ook gericht op het beschermen van kinderen en het helpen van slachtoffers hun leven te herpakken. Binnen dat repressieve klimaat is er weinig tot geen ruimte (soms letterlijk vanwege de lange gevangenisstraffen)

voor preventief beleid, c.q. hulpverlening. Hiermee voert de Verenigde Staten het meest repressieve beleid van de onderzochte landen. Dit leidt tot tegengeluiden. Tegenstanders plaatsen vraagtekens bij de proportionaliteit en werking van de maatregelen. Zij vinden dat veroordeelde plegers van seksueel (kinder)misbruik buitengewoon hard en lang gestraft worden. Dit belemmert volgens hun de re-integratie in de maatschappij, ook omdat er een stigma heerst op plegers van seksueel misbruik. Volgens deze tegenstanders zou dit recidive mogelijk juist in de hand werken.

Een voorbeeld van een repressieve maatregel is de *Megan's Law* (1994) waarmee persoonsgegevens van veroordeelde plegers van seksueel misbruik gedeeld moeten worden met de gemeenschap. Sinds 2016 bestaat tevens specifieke wetgeving gericht op plegers van transnationaal seksueel misbruik: de *International Megan's Law*. Op basis hiervan kunnen plegers van seksueel misbruik veroordeeld worden tot een unieke markering in hun paspoort en het tijdelijk laten vervallen van het paspoort. Verder worden plegers doorgaans zwaar gestraft en kunnen zij ook na het uitzitten van de straf gemonitord worden. Zo kan verplichte aanmelding van reisbewegingen, een locatiegebod of -verbod, strikte monitoring door reclassering en periodieke huiszoekingen opgelegd worden. Voor zedendelicten geldt bovendien dat plegers door verschillende jurisdicties veroordeeld kunnen worden voor hetzelfde delict.

Hoewel preventie geen prioriteit vormt in het Amerikaanse beleid, zijn er wel initiatieven die gericht zijn op het weerbaarder maken van de gemeenschap en potentiële slachtoffers. Tevens beheert *NCMEC* de *CyberTipline* waar burgers melding kunnen maken van een verdenking van seksueel misbruik.

Een deel van de maatregelen, waaronder de mogelijkheden tot monitoring na uitzitting van de straf, wordt volop toegepast. Over de mate waarin de unieke markering in het paspoort wordt toegepast, zijn geen concrete cijfers beschikbaar. Experts geven aan dat dit instrument slechts beperkt ingezet wordt. Plegers worden doorgaans dusdanig zwaar gestraft en aanvullend gemonitord, dat internationale reizen überhaupt niet mogelijk zijn. De markering heeft daarom weinig toegevoegde waarde.

De VS heeft een stevig netwerk van *Regional Security Officers* (RSO's) die in verschillende landen gepositioneerd zijn. Zij fungeren als de "ogen en oren" van de Amerikaanse autoriteiten en spelen een belangrijke rol in het signaleren van plegers, het begeleiden van extraterritoriale onderzoeken en het onderhouden van bilaterale contacten. Ook kunnen de RSO's de autoriteiten in de VS op de hoogte stellen van aanhoudingen of veroordelingen van Amerikaanse burgers in het buitenland, wanneer de RSO hier weet van heeft.

Kernconclusies

- In Australië en de Verenigde Staten bestaat specifieke wetgeving op het gebied van transnationaal seksueel misbruik. Deze wetgeving stelt de landen in staat om stevig te straffen, bijvoorbeeld door boetes op te leggen vanwege voorbereidende handelingen of aan faciliterende partijen. Desalniettemin wordt de tenuitvoerlegging van deze wetgeving onder andere beperkt door moeizame internationale opsporingsonderzoeken en moeilijke bewijsvoering.
- De repressieve maatregelen die Ierland, Duitsland, Australië en de VS kunnen opleggen zien – evenals in Nederland het geval is – slechts op de groep plegers die reeds in beeld is bij politie en justitie.
- Een deel van de beschikbare instrumenten in het buitenland wordt volop ingezet, onder andere monitoring na vrijlating en verplichte aanmelding van reisbewegingen. Echter, data over de toepassing van maatregelen worden amper bijgehouden waardoor ook geen uitspraken gedaan kunnen worden over de werking van de maatregelen.
- In enkele landen – waaronder Duitsland en Zweden – wordt de politiecapaciteit meer ingezet voor het tegengaan van online kindermisbruik dan voor de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik.
- Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten werken evenals Nederland in meer of mindere mate samen met andere bron- of bestemmingslanden. Met name de inzet van LO's wordt als zeer waardevol ervaren. Deze ambtenaren kunnen verdenkingen eerder signaleren, kunnen bijdragen aan internationale opsporingsonderzoeken en vormen een brug naar de lokale (opsporing)autoriteiten. Desalniettemin hebben Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten slechts in zeer beperkte mate zicht op haar burgers die in het buitenland gearresteerd en/of veroordeeld worden voor seksueel misbruik van minderjarigen.

10.4 Lessen ter inspiratie

Deze paragraaf beantwoordt de onderzoeksvragen 11 en 12, namelijk of en in welke mate Nederland kan leren van de wijze waarop de bestudeerde landen omgaan met de problematiek van transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij dient gezegd te worden dat geen van de ingezette maatregelen in de bestudeerde landen zijn getoetst op "effectiviteit". Wel zijn er voor- en nadelen te noemen. Naast de beantwoording van deze twee onderzoeksvragen worden ook lessen getrokken, die op basis van de Nederlandse situatie naar voren zijn gekomen.

Verhogen van de capaciteit

In Nederland, maar ook in de bestudeerde landen, geldt dat de capaciteit van de politieautoriteiten meer wordt ingezet voor het tegengaan van online kindermisbruik dan voor de bestrijding van transnationaal seksueel kindermisbruik. Gezien de ernst van het probleem van online kindermisbruik is dit begrijpelijk, echter de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik verdient eveneens een forse capaciteitsimpuls. Het is bekend dat dit tijdrovende opsporingsonderzoeken zijn. Desalniettemin vormen 1) de schaal waarop misbruikers van kinderen in het buitenland kunnen opereren en 2) de ernst van het delict, voldoende aanleiding om hiervoor extra capaciteit vrij te maken.

Een tweede les die uit dit verkennende onderzoek te destilleren is, betreft het bepalen van werkbare en duidelijke criteria op basis waarvan wettelijke mogelijkheden (denk aan de Paspoortwet) kunnen worden geëffectueerd om te voorkomen dat plegers van seksueel misbruik kunnen uitreizen naar het buitenland. Zoals reeds gezegd zijn die mogelijkheden er in theorie wel.

Risicotaxatie-instrument

In alle onderzochte landen is kritiek geuit op de risicotaxatie-instrumenten, omdat veroordeelden met een werkelijk hoog recidiverisico, in de praktijk een laag recidiverisico toebedeeld krijgen door de gehanteerde criteria. Zo hebben ouderen van boven de zestig jaar vanwege hun leeftijd conform de gehanteerde criteria een minder hoog recidiverisico, terwijl volgens gesproken experts deze ouderen juist een hoger recidiverisico hebben. In verschillende landen bestaat bovendien de gedachte dat de risicotaxatie-instrumenten in de huidige vorm niet toepasbaar zijn op, onder andere, vrouwelijke of zeer jonge mannelijke plegers (o.a. Zweden en Australië).

Het is dan ook van belang dat er meer wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar plegerprofielen en modus operandi zodat kan worden bepaald of de criteria van de risicotaxatie-instrumenten voldoende toegerust zijn op (potentiele) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Hierbij zou ook gekeken kunnen worden naar kenmerken van jongere en vrouwelijke plegers. Reeds in 2016 deden Koning en Rijksen-van Dijke een oproep om onderzoek te doen naar deze groep plegers. In enkele landen proberen zij al meer kennis over zowel de preferentiële als situationele plegers te vergaren, door de focus te leggen op het achterhalen van de modus operandi (o.a. in Australië en de Verenigde Staten). Deze kennis is onmisbaar om de werkelijke omvang en aard van transnationaal seksueel kindermisbruik in beeld te krijgen. Dit zal de werking en eventuele ontwikkeling van instrumenten en maatregelen verbeteren. Aanvullend onderzoek

naar de modus operandi gehanteerd binnen verschillende casussen van zowel Nederlandse als buitenlandse plegers, biedt mogelijk aanknopingspunten.

Monitoring

Hoewel er in Nederland juridische mogelijkheden zijn om veroordeelden te monitoren (denk aan de Paspoortwet, meldplicht, het locatieverbod en reisverbod), schieten deze met betrekking tot de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik – zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven – nog tekort. Landen om mogelijk van te leren, zijn in dit geval Australië, Ierland en de VS. Zij hanteren registratieverplichtingen en een stempel in het paspoort. Hierbij dient – aldus gesproken experts – op voorhand te worden benoemd, dat met betrekking tot deze maatregelen disproportionaliteit op de loer ligt.

Registratieverplichtingen

In Australië, Ierland en de VS gelden registratieverplichtingen in registers. In Australië kan bijvoorbeeld een veroordeelde pleger van seksueel misbruik voor een periode van acht jaar, vijftien jaar of levenslang worden geregistreerd. Deze registers worden gebruikt om reisbeperkende maatregelen, zoals inname van het paspoort, in te zetten. Tevens kan een veroordeelde op basis van deze registratie de verplichting opgelegd krijgen om interstatelijke en internationale reisbewegingen aan te melden. In Ierland bestaat een register waarin veroordeelde plegers van seksueel kindermisbruik zich moeten laten registreren na vrijlating, zodat de veroordeelde pleger gemonitord kan worden. De verschillende vormen van registratie bieden autoriteiten de mogelijkheid om (in meer of mindere mate) zicht te houden op de veroordeelde pleger. Mogelijk biedt een register ook een uitkomst voor Nederland. Wanneer overwogen wordt een register op te richten in Nederland, kan bekeken worden of verschillende registratietermijnen (naar voorbeeld van onder andere Australië) relevant zouden zijn. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat de registers in alle onderzochte landen door de veroordeelde zelf gevoed worden. Dit leidt mogelijk tot incomplete en inaccurate gegevens. Het is daarom de vraag of een register daadwerkelijk een bijdrage kan leveren aan het bemoeilijken van uitreizen.

Stempel in het paspoort

In de Verenigde Staten wordt een aantekening in het paspoort van veroordeelde plegers van seksueel misbruik geplaatst als reisbeperkende maatregel. In de praktijk lijkt dit geen meerwaarde te hebben, omdat plegers van seksueel misbruik over het algemeen al dusdanig zwaar worden bestraft dat uitreizen niet

meer mogelijk is. Ook zijn er bewegingen die een stempel als een te grote inbreuk ervaren op de rechten van het individu (dat immers al is veroordeeld).

(Inter)nationale informatie-uitwisseling vergemakkelijken

Ten aanzien van het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik is – zoals eerder benoemd – een goede informatiepositie van cruciaal belang. Op nationaal niveau blijkt het van belang dat bestaande informatiesystemen op elkaar aansluiten. Zo bestaan er in bijvoorbeeld Duitsland en de Verenigde Staten informatiesystemen op deelstaatniveau, waardoor de informatie-uitwisseling zowel onderling als met het buitenland versnipperd is en dit bemoeilijkt de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik. Met betrekking tot internationale informatie-uitwisseling blijkt het voor alle bestudeerde landen lastig te zijn om informatie uit risicolanden systematisch met elkaar te delen. Geen enkel land heeft hier tot dusverre dé oplossing voor gevonden. Een mogelijke oplossing heeft Australië gevonden in het sluiten van bilaterale verdragen met risicolanden om dergelijke informatie op ad hoc basis wel uit te kunnen wisselen. Hierdoor zijn de Australische autoriteiten beter in staat om uitvoering te geven aan de beschikbare maatregelen om uitreizen te voorkomen. Hier kan Nederland van leren door ook meer in te zetten op het sluiten van bilaterale verdragen. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat een verbeterde informatiepositie ten aanzien van informatie uit risicolanden ook inzet vereist van de desbetreffende risicolanden. Als systematische informatiedeling door inzet van bijvoorbeeld Interpol gestimuleerd wordt, dan is aandacht voor de informatievoorziening vanuit de risicolanden essentieel.

Tot dusverre wordt in Nederland maar ook in het buitenland, met name een LO benoemd als middel voor informatie-uitwisseling. De LO's ondersteunen de lokale autoriteiten ook in de opsporing door middelen in te zetten en de lokale autoriteiten te scholen (*capacity building*). Echter, de gemeenschappelijke deler in alle landen is dat de capaciteit van de LO's beperkt is, zowel naar aantal fte's als aandachtsgebieden en werkgebieden. Om die reden kan het zinvol zijn om te kijken naar de wijze waarop Ierland en Zweden de rol van een LO hebben ingevuld. Waar Ierland zelf geen LO uitvaardigt maar gebruikmaakt van LO's van andere landen, hebben de Zweedse autoriteiten een samenwerking gezocht met de andere Scandinavische landen. Zij hebben hun krachten gebundeld door samen één LO uit te zenden naar een specifiek buitenland waar de LO de plaatselijke autoriteiten bijstaat tijdens opsporingsonderzoeken. Voor Nederland kan een dergelijk model met bijvoorbeeld alle Benelux-landen, ook voordelen hebben. Namelijk om de beperkte capaciteit te ondervangen en de informatiepositie te verbeteren.

Ondanks de bilaterale verdragen alsook de inzet van LO's, blijft de toegang tot (politie)informatie over (veroordelingen van) plegers van seksueel misbruik in het buitenland voor zowel Nederland als Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten beperkt. Geen van de landen heeft een systeem waarbij dergelijke informatie automatisch gedeeld wordt door het land waarin een delict door een onderdaan gepleegd wordt. Goede contacten in het land waarin een delict gepleegd wordt, lijken de meest effectieve manier om dit soort informatie te verkrijgen, al gebeurt dit dan alsnog op ad hoc basis.

Versterken van publiek-private samenwerkingen om de informatiepositie te verbeteren

Naast het gebruikmaken van LO's is de rol die ngo's kunnen invullen ook een interessante en wenselijke lijn waarnaar gekeken zou kunnen worden. Ngo's kunnen namelijk van toegevoegde waarde zijn omdat zij de informatiepositie kunnen verbeteren. Hiervoor moeten de politie en ngo's wel duidelijke werkafspraken maken en naleven, zoals op welke wijze een ngo informatie mag verzamelen. Vervolgens kan in Nederland het contact worden gezocht met organisaties die ook vestigingen hebben in het buitenland of samenwerken met organisaties op locaties in het buitenland, en kan een LO op deze locaties de contacten opzetten voor informatieverzameling. In het buitenland zijn voorbeelden van dergelijke samenwerkingen met ngo's. NCMEC – een organisatie uit de Verenigde Staten – doet bijvoorbeeld op basis van open bronnen (OSINT) zelfstandig onderzoek naar nieuwsberichten over veroordelingen in het buitenland. Daarnaast gebruiken de Verenigde Staten ngo's om nazorg te verlenen aan slachtoffers van transnationaal seksueel kindermisbruik. Verder werkt Ierland in de aanpak van transnationaal seksueel kindermisbruik samen met banken. De banken kunnen opmerkelijke transacties monitoren. Het betreft een maatregel waarmee potentiële plegers vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden voordat zij naar het buitenland afreizen. In Nederland is het volgens een expert reeds mogelijk om financiële sporen uit te lopen en 1) bij personen uit te komen die nog niet eerder zijn veroordeeld en 2) bij omgevingen uit te komen waarin plegers opereren zoals stichtingen, weeshuizen, kerkelijke initiatieven et cetera.

Preventie

De bewustwordingscampagne en het Meldpunt *Don't Look Away* zijn ervoor bedoeld dat burgers bij het Meldpunt *Don't Look Away* melding maken van verdachte situaties in binnen- en buitenland, waarna de meldingen worden nagegaan door de politie met – indien hier voldoende grond voor is – een poli-

tieonderzoek tot gevolg. In Zweden bestaat een soortgelijke maatregel, namelijk een telefoonlijn waar vermoedens van transnationaal seksueel kindermisbruik gemeld kunnen worden. Hoewel de komst van de telefoonlijn ervoor heeft gezorgd dat de Zweedse burgers het meer zijn gaan hebben over transnationaal seksueel kindermisbruik, zijn de gemelde signalen tot dusverre te generiek gebleken. Nederland kent een vergelijkbare situatie. Een belangrijke les is dat burgers meer bewust gemaakt moeten worden van de relevante signalen voor seksueel kindermisbruik in zowel het binnen- als buitenland en wat het betekent als daarvan melding wordt gedaan. Dit kan de meldingsbereidheid vergroten.

Daarnaast richten de preventieve maatregelen in Nederland zich tot dusverre vooral op de verantwoordelijkheid van burgers om uit te kijken naar verdachte situaties ten aanzien van transnationaal seksueel kindermisbruik. Er kan daarom meer ingezet worden op zorgprogramma's waar potentiële plegers terechtkunnen en geholpen worden bij het weerstaan van hun seksuele verlangens naar minderjarigen. Hoewel deze zorgprogramma's al wel bestaan in Nederland, kunnen deze – zoals in Zweden al wel is gebeurd – meer uitgewerkt worden.

Literatuurlijst

Landenstudie Nederland

Geraadpleegde literatuur

Aa, S. van der, Lens, K., Klerx, F., Bosma, A. & Bosch, M. van den (2012). *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving.* Den Haag: WODC.

Aarten, P.G.M., Denkers, A., Borgers, M.J. & Laan, P.H. van der (2015). Reconviction rates after suspended sentences: Comparison of the effects of different types of suspended sentences on reconviction in the Netherlands. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 59*(2), 143-158.

Action pour les Enfants. (2014). *Investigating traveling child sex offenders.* APLE Cambodia.

Amnesty International (2017). *Paspoortmaatregel en uitreisverbod. Mensenrechten in de strijd tegen terrorisme.* Amsterdam: Amnesty International.

Atwell, M. (2014). Combating American child sex tourism in Cambodia under the 2003 U.S. Protect Act. *Wisconsin International Law Journal*, *26*(1), 163–187.

Bazen, P. & de Blois, F. (2020). *Kindersekstoerisme: Op zoek naar de onvindbaren*. Vertrouwelijk rapport aan de Nederlandse politie.

Beddoe, C. (2006). *The end of the line for child exploitation. Safeguarding the most vul-nerable children.* London: ECPAT UK.

Beech, A. R., Elliott, I. A., Birgden, A., & Findlater, D. (2008). The Internet and child sexual offending: A criminological review. *Aggression and Violent Behavior*, *13*, 216–228.

Bleichrodt, E. (2018). Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming in het Nederlands strafrechtelijk sanctierecht. *Preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht, 1,* 153-188.

Boer, N.L. de (2014). *Elektrische controle, wat werkt? Kwalitatief onderzoek naar werkzame factoren van Elektronische Controle ter voorkoming van recidive bij adolescenten [Masterscriptie].* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Chemin, M., & Mbiekop, F. (2015). Addressing child sex tourism: The Indian case. *European Journal of Political Economy*, *38*, 169–180.

Currie, J., & Widom, C. S. (2010). Long-term consequences of child abuse and neglect on adult economic well-being. *Child Maltreatment*, *15*(2), 111–20.

Davidson, J. O. C. (2005). *Children in the global sex trade*. Cambridge: Polity.

de Jong, R., Alink, L., Bijleveld, C., Finkenauer, C., & Hendriks, J. (2015). Transition to adulthood of child sexual abuse victims. *Aggression and Violent Behavior*, *24*, 175–187.

ECPAT. (2016). *Luxembourg Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse.* Geraadpleegd via: https://ecpat.org/wp-content/uploads/2021/05/Terminology-guidelines-396922-EN-1.pdf

ECPAT. (2017). Regional overview: the sexual exploitation of children in Southeast Asia. Geraadpleegd via https://www.ecpat.org/wp-content/uploads/2018/02/Regional-Overview_Southeast-Asia.pdf

ECPAT International. (2020). *Summary Paper on Sexual Exploitation of Children in Travel and Tourism*. Bangkok: ECPAT International.

EOKM (2016). *Stop it Now! 4 jaar anonieme hulpverleningsgesprekken. Wie belt/mailt ons & waarover bellen/mailen zij?* Amsterdam: EOKM.

EOKM (2018). *Factsheet. Wetgeving kinderporno, opsporing en vervolging*. Amsterdam: EOKM.

European Commission (2016). *Impact Assessment.* Brussel: Europese Commissie.

European Commissie (2019). *Aanbeveling voor een besluit van de raad houdende machtiging tot het deelnemen aan de onderhandelingen over een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake cybercriminaliteit (CETS nr.185).* Brussel: Europese Commissie.

European Commission (2020). *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL concerning the exchange through the European Criminal Records Information System (ECRIS) of information extracted from criminal records between the Member States.* Brussel: Europese Commissie.

Fergusson, D. M., McLeod, G. F. H., & Horwood, L. J. (2013). Childhood sexual abuse and adult developmental outcomes: Findings from a 30-year longitudinal study in New Zealand. *Child Abuse and Neglect*, *37*(9), 664–674.

Fischer, T. F.C., Cleven, I.W.M. & Struijk, S. (2019). *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*. Den Haag: WODC.

Fredette, K. (2009). International legislative efforts to combat child sex tourism evaluating the Council of Europe convention on commercial child sexual exploitation. *Boston College International & Comparative Law Review*, *32*(1), 1–44.

Goedvolk, M. & Klein Hofmeijer, E. (2020). Q*uickscan maatregelen en gewogen risico*. Utrecht: Significant Public.

Goethals, K., & Cosyns, P. (2014). Seksuele stoornissen in de DSM-5. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, *56*(3), 196–200.

Hall, R. C. W., & Hall, R. C. W. (2009). A profile of pedophilia: Definition, characteristics of offenders, recidivism, treatment outcomes, and forensic issues. *The Journal of Lifelong Learning in Psychiatry*, *7*(4), 522–537.

Hall, J. A. (2011). Sex offenders and child sex tourism: The case for passport revocation. *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, *18*(2), 153–202.

Hawke, A., & Raphael, A. (2016). *Offenders on the move: Global Study on sexual exploitation ofchildren in travel and tourism*. Bangkok, Thailand: ECPAT International.

Holt, T. J., Blevins, K. R., & Burkert, N. (2010). *Considering the pedophile subculture online. Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment, 22(1),* 3–24.

Houten, S.C. van (2015). *Kan het wetsvoorstel 'Langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking' de toets van het EVRM doorstaan? [Masterscriptie].* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2017). *Kwaliteit van het reclasseringstoezicht. Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *Internationale Rechtshulp Gewogen. Casusonderzoek (strafrechtelijke) informatie-uitwisseling met Bangladesh.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Interpol (2018). *Towards a global indicator on unidentified victims in child sexual exploitation material*. Lyon: Interpol.

Jacobs, M.J.G., Kalmthout, A.M. van & Bergh, M.Y.W. von (2006). T*oepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies.

Johnson, A. K. (2011). International child sex tourism: Enhancing the legal response in South East Asia. *The International Journal of Children's Rights, 19,* 55–79.

Jonas, K. J. (2016). *Incidental child sex offenders: Characteristics, behavior and facilitating factors*. Vertrouwelijk rapport aan de Nederlandse politie.

Jonas, K., & Guadamuz, T. E. (2016). *Use of smartphone applications by travelling sex offenders.*

Klerks, E. (2008). *Het beginsel van dubbele strafbaarheid in de Europese strafrechtelijke samenwerking. Een onderzoek naar de huidige betekenis en het bestaansrecht [masterscriptie].* Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Koning, A. & Rijksen-van Dijke, L. (2016). *Kindersekstoeristen: een literatuurverkenning naar kenmerken, motieven en werkwijzen van (Nederlandse) daders.* Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Koning, A., & Van Wilsem, J. (2021). *The context of sexual exploitation of children by tourists and travelers: A cross-national comparison of destination countries and non-destination countries.* Manuscript submitted for publication.

Koops, T., Turner, D., Neutze, J., & Briken, P. (2017). Child sex tourism–prevalence of and risk factors for its use in a German community sample. *BMC public health, 17*(1), 1-8.

Kuppens, J., Jager, D. & Wijk, A. van (2016). *Langdurig toezicht zedendelinquenten. Evaluatie van een pilot in twee regio's.* Arnhem: Bureau Beke.

Liefaard, T. (2020). Jaaroverzicht Internationale Kinderrechten 2019. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 5,* 135-138.

Menenti, L.M.E. (2017). *Gewogen risico. Deel 2: Behandeling opleggen aan zedendelinquenten.* Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Miller, J. (2011). Beach boys or sexually exploited children? Competing narratives of sex tourism and their impact on young men in Sri Lanka's informal tourist economy. *Crime, law and social change, 56(5),* 485-508.

Montgomery, H. (2008). Buying Innocence: child-sex tourists in Thailand. *Third World Quarterly, 29(5),* 903–917.

Moerenhout, L. (2013). *Kindersekstoerisme*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Landelijke Eenheid Nationale Politie.

Moors, J.A. & Borgers, M. J. (2006). *Knelpunten in de internationale samenwerking in ontnemingszaken.* IVA/WODC.

Nagtegaal, M.H. (2020). *Wet langdurig toezicht. Reconstructie van de beleidstheorie, eerste evidentie en nadere onderzoeksthema's.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Nagtegaal, M.H. (2021). *Toepassing van de Wet langdurig toezicht in 2017-2020*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2013). *Barrières tegen kindersekstoerisme*. Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2017). *Seksueel geweld tegen kinderen.* Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2018). *Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017.* Den Haag: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.

Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (2016a). *Richtlijn Kindermishandeling. Risicofactoren, beschermende factoren en signalen – aanbevelingen.* Utrecht: Nederlands Centrum Jeugdgezondheid.

Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (2016b). *Richtlijn Kindermishandeling. Onderbouwing.* Utrecht: Nederlands Centrum Jeugdgezondheid.

Nieuwbeerta, P., Blokland, A. & Bijleveld, C.C.J.H. (2003). Lange termijn recidive van daders van seksuele delicten. *Tijdschrift voor Criminologie, 45*, 369-377.

Openbaar Ministerie. (2019). *De belangrijkste lessen uit de KST-literatuur november 2019.* Rapport.

Panko, T. R., & George, B. P. (2012). Child sex tourism: Exploring the issues. *Criminal Justice Studies*, *25*(1), 67–81.

Princen, S., Geuijen, K. & Schiffelers, M. (2016). *Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Renzema, M. & Mayo-Wilson, E. (2005). Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders? *Journal of Experimental Criminology, 1,* 215-237.

Rijksen, L. (2017). *Welke zedendelinquenten moeten gemonitord worden? Advies- en eindrapport van de pilot risicotaxatie.*

Samarathunga, W. H. M. S. (2018). Exploring the relationship between beach boys and tourists using host-guest theory: the case of Bentota, Sri Lanka. *Journal of Management and Tourism Research, 1(1),* 1-20.

Schermer, B.W., Georgieva, I., Hof, S. van der & Koops, B-J. (2016). *Legal Aspects of Sweetie 2.0.* Tilburg/Leiden: Tilburg University/Universiteit Leiden.

Schoenmakers, Y., Groot, I. de, Zanten, J. van, Rooyen, A. van & Baars, J. (2017). *De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Seabrook, J. (2000). *No hiding place: Child sex tourism and the role of extra-territorial legislation*. London - New York: Zed books.

Segundo, M., Nascimento, M., Araújo, D., & Moura, T. (2012). *Men, women and the commercial sexual exploitation of children and adolescents in four Brazilian cities.* Rio de Janeiro: Promundo.

Slot, B., Kinsbergen, S., Kuijpers-Heezemans, S., Op 't Hoog, G., Konijn, E. & Wijk, A. van (2020). *Onderzoek omvang vrijwilligersreizen vanuit Nederland naar residentiële zorginstellingen voor kinderen: rollen, verantwoordelijkheden en handelingsperspectief. Rotterdam*/Arnhem/Nijmegen: Ecorys/Bureau

Beke/Radboud Universiteit.

Spoel, B. (2012). *Elektronische Controle bij minderjarigen. Aanzet methodische onderbouwing en richtlijnen uitvoering Jeugdstrafrechtketen.* Utrecht: Jeugdzorg Nederland.

Stöpler, L. (2007). *Wat we niet zien, dat is er niet. Vervolging van kindersekstoeristen in Nederland en Cambodja.* Den Haag: Terre des Hommes Nederland.

United Nations Children's Fund (UNICEF). (2014). *Hidden in plain sight: A statistical analysis of violence against children*. New York: UNICEF.

Vanhullebus, S. (2011). *De nieuwe EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Totstandkoming en meerwaarde kritisch geëvalueerd [masterscriptie].* Gent: Universiteit Gent.

Verweij, S. & Weijters, G. (2020). *Recidive tijdens en na reclasseringstoezicht. Een onderzoek naar de uitvoering van reclasseringstoezicht en de samenhang met recidive.* Den Haag: WODC.

Virtual Global Taskforce (2019). *Virtual Global Taskforce Online Child Sexual Exploitation: Environmental Scan Unclassified Version 2019.* Virtual Global Taskforce.

Vogelvang, B. O., Braak van den, J. J., Meuwese, S., & Wolthuis, A. (2002). *Kindersekstoerisme (vanuit Nederland). Onderzoek naar bestaande en (mogelijk) nieuwe reisbestemmingen.* Den Haag: WODC.

Wijk, A. van, Nieuwenhuis, A., & Smeltink, A. (2009). *Achter de schermen: Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno*. Arnhem: Bureau Beke.

Wijkman, M. D. S. (2014). *Female sexual offending. Offenders, criminal careers and co-offending (Ph.D.).* Vrije Universiteit Amsterdam.

Wild, I. de & Rijksen, L. (2018). Verbeterd zicht op zedendelinquenten; samenvatting en longread. *Het Tijdschrift voor de Politie.*

Geraadpleegde documenten

Aanhangsel Handelingen II, 947 (2017, 18 januari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-947.html

Aanhangsel Handelingen II, 1619 (2019, 21 februari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20182019-1619.html

Aanhangsel Handelingen II, 1619 (2020, 6 februari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-1619.html

Aanhangsel Handelingen II, 2278 (2018, 31 mei). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2278.html

Aanhangsel Handelingen II, 2423 (2014, 8 juli). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20132014-2423.html

Aanhangsel Handelingen II, 3879 (2020, 7 september). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20192020-3879.html

Defence for Children-ECPAT (2019). Kinderbescherming in vrijwilligerstoerisme is te vrijblijvend.

Defence for Children-ECPAT (2021). Bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting. Brochure voor reisleiders.

Dekker, S. (2019, 20 november). Opbrengst verkenning – reisbeperkende – maatregelen veroordeelde zedendelinquenten.

Dekker, S. (2020, 9 december). Antwoorden Kamervragen over de inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen en de uitvoering van de Wet USB.

Europese Unie (2011). Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.

EU Monitor (n.d.). Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

Handelingen II, nr. 64, item 40 (2018, 27 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-65-40.html

Handelingen II, nr. 93, item 3 (2019, 5 juli). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-92-3.html

Interpol (2020). Factsheet. International Notices system.

Kamerstukken I, 32317, nr. LX (2021, 1 maart). Geraadpleegd van: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32317-LX.html

Kamerstukken I, 35602, nr. A (2020, 15 oktober). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35602-A.html

Kamerstukken II, 27745, nr. 7 (2020, 14 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27745-7.html

Kamerstukken II, 29279, nr. 575 (2020, 3 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-575.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 91 (2013, 7 augustus). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-91

Kamerstukken II, 31015, nr. 112 (2015, 12 juni). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-112.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 120 (2016, 28 januari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-120.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 130 (2016, 27 december). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-130.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 162 (2019, 20 februari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-162.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 171 (2019, 13 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-171.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 172 (2019, 21 februari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-162.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 172 (2019, 13 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-172.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 175 (2019, 17 juli). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31015-175.html

Kamerstukken II, 31015, nr. 201 (2020, 1 september). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-944318

Kamerstukken II, 31808 (R1872), nr. 3 (2008, 15 december). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31808-3.html

Kamerstukken II, 32319, nr. 7 (2011, 9 februari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32319-7.html

Kamerstukken II, 33572, nr. 2 (2013, 13 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33572-2.html

Kamerstukken II, 33580, nr. 3 (2013, 21 maart). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33580-3.html

Kamerstukken II, 33816, nr. 3 (2013, 5 december). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33816-3.html

Kamerstukken II, 34359, nr. 4 (2015, 9 december). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34359-4.html

Kamerstukken II, 34493, nr. 1 (2016, 14 juni). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34493-1.html

Kamerstukken II, 34493, nr. 3 (2016, 14 juni). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34493-3.html

Kamerstukken II, 34550 VI, nr. 92 (2017, 2 januari). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34550-VI-92.html

Kamerstukken II, 35000 VI, nr. 9 (2018, 8 november). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-VI-9.html

Kamerstukken II, 35570 VI, nr. 112 (2021, 8 juni). Geraadpleegd via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35570-VI-112.html

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). Plan van Aanpak Kindersekstoerisme.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Politie, Openbaar Ministerie & Koninklijke Marechaussee (2016). Plan van aanpak bestrijding kindersekstoerisme.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). Informatieblad over de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (n.d.) Protect children, screen your employees.

Openbaar Ministerie (n.d.). Toepasselijke wet- en regelgeving reismaatregelen.

Politie & Openbaar Ministerie (2020). Resultaten kinderporno en kindersekstoerisme in 2019.

Geraadpleegde websites

Algemeen Dagblad (2016, 13 februari). Sweetie 2.0: nieuw virtueel meisje gaat op pedojacht. Geraadpleegd via: https://www.ad.nl/binnenland/sweetie-2-0-nieuw-virtueel-meisje-gaat-op-pedojacht~ad3739ca/

Algemeen Dagblad (2019, 13 februari). Het duistere bestaan van pedofiel Hans V. Geraadpleegd via: https://www.ad.nl/binnenland/het-duistere-bestaan-van-pedofiel-hans-v~acd34f3a/

Defence for Children (n.d. c). Opstelten prestenteert plan van aanpak kindersekstoerisme. Geraadpleegd via: https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/seksuele-uitbuiting/2013/opstelten-prestenteert-plan-van-aanpak-kindersekstoerisme/

Defence for Children (n.d. a). ECPAT International. De organisatie. Geraadpleegd via: https://defenceforchildren.nl/wat-doen-we/themas/seksuele-uitbuiting/internationaal/

Defence for Children (n.d. b). Seksuele uitbuiting. Nederland. Geraadpleegd via: https://www.defenceforchildren.nl/wat-doen-we/themas/seksuele-uitbuiting/nederland/

Defence for Children (n.d. c). Opstelten prestenteert plan van aanpak kindersekstoerisme. Geraadpleegd via: https://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/seksuele-uitbuiting/2013/opstelten-prestenteert-plan-van-aanpak-kindersekstoerisme/

Defence for Children (n.d. d). Gedragscode The Code. Geraadpleegd via: https://defenceforchildren.nl/wat-doen-we/themas/seksuele-uitbuiting/the-code/

De Rechtspraak (2008, 25 november). ECLI:NL:HR:2008:BF0836 [08/02250 A CW]. Geraadpleegd via https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2008:BF0836

Gerechtshof Arnhem (2012, 4 oktober). ECLI:NL:GHARN:2012:BX9270. Geraadpleegd via: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARN:2012:BX9270&showbutton=true&keyword=21-002318-10

Rechtbank Midden-Nederland (2017, 8 maart). ECLI:NL:RBMNE:2017:1117. Geraadpleegd via: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2017:1117&showbutton=true&keyword=kindersekstoerisme&keyword=misbruik&keyword=slachtoffers

De Rechtspraak (2018, 6 november). ECLI:NL:RBOVE:2018:4217. Geraadpleegd via: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2018:4217&showbutton=true&keyword=kindersekstoerisme&keyword=misbruik&keyword=slachtoffers

De Telegraaf (2019, 28 januari). Slachtoffer gruwelpedo: 'Nog steeds medicijnen'. Geraadpleegd via: https://www.telegraaf.nl/nieuws/3076437/slachtoffer-gruwelpedo-nog-steeds-medicijnen

Eerste Kamer der Staten-Generaal (n.d. a). Goedkeuring Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken. Geraadpleegd via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30036_goedkeuring_verdrag_inzake

Eerste Kamer der Staten-Generaal (n.d. b). Herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken. Geraadpleegd via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34493_herziening_regeling

Emerce (2015, 24 november). Sweetie 2.0: chatbots achter het nieuwe gezicht van het virtuele lokmeisje. Geraadpleegd via: https://www.emerce.nl/interviews/sweetie-20-chatbots-achter-nieuwe-gezicht-virtuele-lokmeisje

Europa Nu (2016, 19 januari). ECRIS to be upgraded to allow a better exchange of criminal records relating to non-EU nationals: Frequently asked Questions. Geraadpleegd via: https://www.europa-nu.nl/id/vkoum60ervz1/nieuws/ecris_to_be_upgraded_to_allow_a_better

Europa Nu (2019, 5 februari). Veiligheidsunie: Commissie beveelt aan te onderhandelen over internationale regels voor het verkrijgen van elektronisch bewijsmateriaal. Geraadpleegd via: https://www.europa-nu.nl/id/vkvrhebldUwt/nieuws/veiligheidsunie_commissie_beveelt_aan_te?ctx=vhafifazabhr&s0e=vhdubxdwqrzw

Europese Commissie (2020, 24 juli). Veiligheid in Europa: Commissie komt met EU-strategie om inwoners te beschermen. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/netherlands/news/veiligheid-europa-commissie-komt-met-eu-strategie-om-inwoners-te-beschermen_nl

European Commission (n.d.). European Criminal Records Information System (ECRIS). Connecting national criminal databases centralised and decentralised information exchange. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/tools-judicial-cooperation/european-criminal-records-information-system-ecris_en

Expertisebureau Online Kindermisbruik (2018, 1 juni). Meld Kindersekstoerisme valt niet langer onder het EOKM. Geraadpleegd via: https://www.eokm.nl/meld-kindersekstoerisme-overgedragen-aan-ecpat/

Fivoor (n.d.). Reclassering bij Fivoor: 'We zetten alles in om recidive te voorkomen'. Geraadpleegd via: https://www.fivoor.nl/nieuws/reclassering-bij-fivoor/

Hall, J. A. (2011). Sex offenders and child sex tourism: The case for passport revocation. *Virginia Journal of Social Policy & the Law*, *18*(2), 153–202.

Het Parool (2018, 9 januari). Marechaussee gaat passagiersinformatie beheren. Geraadpleegd via: https://www.parool.nl/nieuws/marechaussee-gaat-passagiersinfo-reizigers-beheren~bd97bcda/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Kinderrechten.nl (n.d. a). Kinderrechten. Geraadpleegd via: https://www.kinderrechten.nl/professionals/kinderrechten/

Kinderrechten.nl (n.d. b). Artikel 34: Seksuele uitbuiting. Geraadpleegd via: https://www.kinderrechten.nl/kinderrechten-vw/artikel-34-seksueel-misbruik/

Kinderrechtencommissariaat (n.d.). Verdrag en protocollen Kinderrechtenverdrag. Geraadpleegd via: https://www.kinderrechtencommissariaat.be/verdrag-en-protocollen-kinderrechtenverdrag

Ministerie van Justitie en Veiligheid (n.d. a). Internationale rechtshulp. Geraadpleegd via: https://www.internationalerechtshulp.nl/

Ministerie van Justitie en Veiligheid (n.d. b). Wat is rechtshulp?. Geraadpleegd via: https://www.internationalerechtshulp.nl/wat-is-rechtshulp

Nederlands Jeugdinstituut (n.d.). Recidive Inschattings Schalen (RISc). Geraadpleegd via: https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Instrumenten/Zoek-een-instrument/Recidive-Inschattings-Schalen-(RISc)

NTCV (2020, 2 oktober). Resultaten eerste jaar Passagiersinformatie-eenheid Nederland. Geraadpleegd via: https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2020/10/02/resultaten-eerste-jaar-passagiersinformatie-eenheid-nederland

Openbaar Minsterie (2021, 30 september). Rechtbank: 10 jaar en TBS voor Nijmeegse kindersekstoerist (70)https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/09/30/rechtbank-10-jaar-en-tbs-voor-nijmeegse-kindersekstoerist-70

Openbaar Ministerie (n.d.). Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007). Geraadpleegd via: https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-kader-voor-tenuitvoerlegging-2020a007

Overheid.nl (n.d. a). Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18#Verdrag_2

Overheid.nl (n.d. b). Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25-05-2000. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0001752/2005-09-23

Overheid.nl (n.d. c). Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische apparaten, Boedapest, 23-11-2001. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0001839/2007-03-01

Overheid.nl (n.d. d). Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden [...] en xenofobische aard verricht via computersystemen, Straatsburg, 28-01-2003. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0004845/2010-11-01#Verdrag_2

Overheid.nl (n.d. e). Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, Lanzarote, 25-10-2007. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBV0004127/2010-07-01#Verdrag_2

Overheid.nl (n.d. f). Wijzigingswet Wetboek van Strafrecht, enz. (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking). Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037362/2018-01-01

Overheid.nl (n.d. g). Aanwijzing paspoortsignalering. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0030553/2011-11-01

Overheid.nl (n.d. h). Paspoortwet. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005212/2021-01-01/#HoofdstukIII_Paragraaf1_Artikel18

Overheid.nl (n.d. i). Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039301/2020-07-25

Overheid.nl (n.d. j). Wetboek van Strafrecht. Geraadpleegd via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-01-01

PLAN International (n.d.). Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Geraadpleegd via: https://www.planinternational.nl/over-plan/het-internationaal-verdrag-voor-de-rechten-van-het-kind

Problemen met justitie? (n.d.). Reclassering Nederland. Geraadpleegd via: https://www.problemenmetjustitie.nl/onderwerpen/reclassering-nederland/

Rechtbank Overijssel. (2020, 24 november). ECLI:NL:RBOVE:2020:3942. Geraadpleegd via: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOVE:2020:3942

Reclassering Nederland (n.d.). RISC. Gestructureerde basis voor reclasseringsadviezen. Geraadpleegd via: https://www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/risc#:~:text=De%20SSA%20is%20een%20combinatie,gemaakt%20van%20de%20Static%2D99R.

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (n.d. a). Register paspoortsignaleringen. Geraadpleegd via: https://www.rvig.nl/reisdocumenten/register-paspoortsignaleringen

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (n.d. b). Procedure voor signalerende instanties Register paspoortsignaleringen. Geraadpleegd via: https://www.rvig.nl/reisdocumenten/register-paspoortsignaleringen/procedure-rps

Rijksoverheid (28 februari 2019). Nieuwe wet versterkt bestrijding computercriminaliteit. Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/02/28/nieuwe-wet-versterkt-bestrijding-computercriminaliteit

Rijksoverheid (n.d. a). Wat houdt de opname van mijn gegevens in het Register paspoortsignaleringen in?. Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identiteitskaart/vraag-en-antwoord/wat-houdt-de-opname-van-mijn-gegevens-in-het-register-paspoortsignaleringen-in

Rijksoverheid (n.d. b). Aanvragen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/aanvragen-verklaring-omtrent-het-gedrag-vog-bij-justis

Rijksoverheid (n.d. c). Azië Carrousel. Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken/evenementen/azie-carrousel

RTL Nieuws (2015, 22 oktober). Virtueel meisje helpt ongewenste webcamseks aan te pakken. Geraadpleegd via: https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/903596/virtueel-meisje-helpt-ongewenste-webcamseks-aan-te-pakken

Sleutelstad (2018, 16 juli). Defence for Children start campagne tegen kindersekstoerisme. Geraadpleegd via: https://sleutelstad.nl/2018/07/16/defence-for-children-start-campagne-tegen-kindersekstoerisme/

Stop It Now! (n.d.). *Wat is pedofilie?* Verkregen via https://stopitnow.be/faq

Stop It Now! (n.d.). Wie zijn wij? Geraadpleegd via: https://gevoelens.stopitnow.nl/wie-zijn-wij/

Strafrechtketen.nl (n.d.). Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB). Geraadpleegd via: https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/wet-usb

Tanielian, A. R. (2013). Illicit supply and demand: Child sex exploitation in South East Asia. *National Taiwan University Law Review*, *8*(1), 97–140.

Terre des Hommes (n.d. a). WATCH Nederland. Geraadpleegd via: https://www.terredeshommes.nl/nl/programmas/watch-nederland

Terre des Hommes (n.d. b). Project WATCH. Geraadpleegd via: https://www.terredeshommes.nl/nl/programmas/project-watch

Terre des Hommes (n.d. c) Sweetie: dé aanpak van webcamseks met kinderen. Geraadpleegd via: https://www.terredeshommes.nl/nl/programmas/sweetie

Universiteit Leiden (2016, 19 oktober). Gebruik virtueel 'lokmeisje' Sweetie problematisch in Nederland. Geraadpleegd via: https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/10/gebruik-virtueel-%E2%80%98lokmeisje%E2%80%99-sweetie-problematisch-in-nederland

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (n.d.). Nulmeting en evaluatie wet USB. Geraadpleegd via: https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3122---nulmeting-en-evaluatie-wet-usb

Zorg & Sociaalweb (2016, 28 juni). Politie en marechaussee samen tegen kindersekstoerisme. Geraadpleegd via: https://www.sociaalweb.nl/nieuws/politie-en-marechaussee-samen-tegen-kindersekstoerisme

Landenstudie Zweden

Artikelen en rapporten

Amnesty International (2020). *Criminalization and prosecution of rape in Sweden.* London: Amnesty International.

Birgersson, A. (2018). Seks offender assessment and risk management in Sweden; Adolescents and Adults. *Sexual Offender Treatment, 13*(1/2).

Council of Europe (2003). *Cross border cooperation in the combating of organized crime.* Strasbourg: Council of Europe.

ECPAT International (2013). *Sweden: Status of Action against Commercial Sexual Exploitation of Children.* ECPAT.

Global Alliance Against Child Sexual Abuse Online (2014). 2014 Reporting Form Sweden. Geraadpleegd via: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/ga_report_2014_-_sweden_en.pdf

Government Offices of Sweden – Ministry of Health and Social Affairs (2016) 'About what must not happen – a roadmap. The Swedish Government's action plan to protect children from human trafficking, exploitation and sexual abuse, 2016–2018 – English summary'

Karolinska Institutet and Karolinska Universitetssjukhuset (2020). *Nationellt kunskapscentrum för frågor om oönskad sexualitet och prevention av sexuellt våld.* Sweden: Solna.

Karolinska Institutet and Karolinska University Hospital (2020) 'National Competence Center Issues Related to Unwanted Sexuality and Prevention of Sexual Violence - presentation'

Karolinska Institutet and Karolinska University Hospital (2021) 'National Competence Center Issues Related to Unwanted Sexuality and Prevention of Sexual Violence - presentation'

Kriminalvården (2020). *KOS 2019. Kriminalvård och statistik*. Zweden: Norrköping.

The Ministry of Health and Social Affairs (2007). *National Action Plan for Safeguarding Children from Sexual Exploitation.* Stockholm: The Ministry of Health and Social Affairs.

The Swedish Criminal Code – Official Swedish and English version

Vårdanalys (2019) 'Stegvis skillnad - En granskning av hjälplinjen PrevenTells arbete för att förebygga sexualbrott'

Websites

ANOVA (n.d.). ANOVA – Andrologi, sexualmedicin, transmedicin. Geraadpleegd via: http://anova.se/SM1.htm

Jämställdhets Myndigheten (n.d.). Startsida. Geraadpleegd via: https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/

Polisen (n.d.). Sexual Abuse of a Child Abroad. Geraadpleegd via: https://polisen.se/en/victims-of-crime/making-a-report/sexual-abuse-of-a-child-abroad/

PrevenTell (n.d.). Welcome to PrevenTell – Helpline for unwanted sexuality. Geraadpleegd via: http://preventell.se/?lang=en

Robin Cedvin (n.d.). Geraadpleegs via: https://www.robincedvin.com/workjournal/travelcourage

Resekurage (n.d.). RESEKURAGETESTET! Geraadpleegd via: https://resekurage.se/

Reuters (2017, 30 novemer). In court first, Swede jailed for rape of children online. Geraadpleegd via: https://www.reuters.com/article/us-sweden-sexcrimes-idUSKBN1DU2E4

Säg vad du såg (n.d. a). #Sägvaddusåg. Geraadpleegd via: https://sagvaddusag.se/

Säg vad du såg (n.d. b). OM Säg vad du såg. Geraadpleegd via: https://sagvaddusag.se/sag-vad-du-sag

SVT (2013, 10 januari). Beställde sexövergrepp – får åtta års fängelse. Geraadpleegd via: https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/just-nu-dom-meddelas-i-pedofilmal

The Local (2013, 10 januari). Swede jailed for 'long-distance' child rape. Geraadpleegd via: https://www.thelocal.se/20130110/45526/

Tourism Review (2015, 5 januari). Swedish police fighting child-sex tourism. Geraadpleegd via: https://www.tourism-review.com/sweden-new-website-fighting-child-sex-tourism-news4384

Landenstudie Duitsland

Artikelen en rapporten

Beier, K. M. (2017). *Don't Offend: The German Approach to Prevent Child Sexual Abuse and the Use of Child Abuse Images in the Dunkelfeld.* Berlijn: Institute of Sexology and Sexual Medicine Charité – University Clinic of Berlin.

Beier, K. M., Grundmann, D., Kuhle, L. F., Scherner, G., Konrad, A. & Amelung, T. (2014). The German Dunkelfeld Project: A Pilot Study to Prevent Child Sexual Abuse and the Use of Child Abusive Images. *The Journal of Sexual Medicine*, *12*(2), 529–542.

ECPAT International (2012). *Global Monitoring Status of action against commercial sexual exploitation of children Germany*. Bangkok: ECPAT International.

ECPAT Duitsland (2016). *Viele Fälle – Wenig verurteilungen? Sexuelle Ausbeutung von Kindern im Ausland durch deutsche TäterInnen. Recherchen in Deutschland, Kambodscha und Vietnam.* Freiburg: ECPAT Duitsland.

Meier, B. D. (2016). Legal Constraints on the Indeterminate Control of 'Dangerous' Sex Offenders in the Community: The German Perspective. *Erasmus Law Review, 9*(2), 83-94.

Tozdan, S., Briken, P. & Dekker, A. (2019). Uncovering female child sexual offenders—Needs and challenges for practice and research. *Journal of clinical medicine*, *8*(3), 1-12.

Websites

Bundeskriminalamt (n.d.). Home. Geraadpleegd via: https://www.bka.de/DE/Home/home_node.html

Bundesgesetzblatt Online (2021, 22 juni). Gesetz zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt gegen Kinder. Geraadpleegd via: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s1810.pdf%27%5D__1631538528894

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (n.d.). Home. Geraadpleegd via: https://www.generalbundesanwalt.de/DE/Home/home_node.html

Deutsches Jugendinstitut (n.d.). IzKK – Informationszentrum Kindesmisshandlung/KIndesvernachlässigung. Geraadpleegd via: https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/izkk-informationszentrum-kindesmisshandlung-kindesvernachlaessigung/informationspool-des-izkk/sexuelle-gewalt-in-institutionen.html

Deutsche Welle (2020, 9 juni). Child abuse: German authorities are overwhelmed by increase in numbers. Geraadpleegd via: https://www.dw.com/en/child-abuse-german-authorities-are-overwhelmed-by-increase-in-numbers/a-53752620

Kein Täter werden Präventionsnetzwerk (n.d. a). Home. Geraadpleegd via: https://www.kein-taeter-werden.de/

Kein Täter werden Präventionsnetzwerk (n.d. b). Informationen für Journalist*innen. Geraadpleegd via: https://www.kein-taeter-werden.de/journalistinnen/

NOS (2020, 29 juni). Kindermisbruikzaak Duitsland steeds groter, duizenden verdachten in beeld. Geraadpleegd via: https://nos.nl/artikel/2338954-kindermisbruikzaak-duitsland-steeds-groter-duizenden-verdachten-in-beeld

NOS (2021, 6 juli). Celstraffen tot 14 jaar in grote misbruikzaak Duitsland. Geraadpleegd via: https://nos.nl/artikel/2388152-celstraffen-tot-14-jaar-in-grote-misbruikzaak-duitsland

Troubled Desire (n.d.). Home. Geraadpleegd via: https://troubled-desire.com/en/

Unabhängiger Beauftragter für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (n.d.). The Office. Geraadpleegd via: https://beauftragter-missbrauch.de/en/the-commissioner/the-office

Unabhängige kommission zur aufarbeitung sexuellen kindesmissbrauchs (n.d.). Über uns. Geraadpleegd via: https://www.aufarbeitungskommission.de/kommission/ueber-uns/

Landenstudie Ierland

Artikelen en rapporten

Cotter, A., Doyle, Ú. & Linnane, P. (2005). Sex Offenders Act, 2001: Implications for the Probation and Welfare Service, Policy and Practice. *Irish Probation Journal, 2*(1), 78-83.

ECPAT International (2018). *Country Overview Ireland*. Bangkok: ECPAT International.

Kingston, D. A., Yates, P. M., Firestone, P., Babchishin, K. & Bradford, J. M. (2008). Long-term predictive validity of the Risk Matrix 2000: A comparison with the Static-99 and the Sex Offender Risk Appraisal Guide. *Sexual Abuse*, *20*(4), 466-484.

Murphy, Y. (2013). Clerical child abuse: the Irish experience. *Victoria University Law and Justice Journal*, *3*(1), 19-26.

Risk Management Authority (2019). *Stable 2007 and Acute 2007 (SA07).* Paisley: RMA.

U.S. Department of State (2021). *2021 Trafficking in Persons Report*. Washington: U.S. Department of State

Walker, M. (2014). *Sex offender risk assessment and management in Ireland* [Doctoral thesis]. Cork: University College Cork.

Websites

Child Rights International Network (2020, 14 januari). Child sexual abuse in the Catholic Church in Ireland. Geraadpleegd via: https://home.crin.org/issues/sexual-violence/ireland-case-study-clergy-abuse

Circles of Support and Accountability (n.d.). Home. Geraadpleegd via: http://circlesireland.ie/

Citizens Information (n.d.). Monitoring and treatment of sex offenders in Ireland. Geraadpleegd via: https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal_law/criminal_trial/sex_offenders_register.html#

Independent (2010, 12 augustus). Notorious rapist Larry Murphy released from prison. Geraadpleegd via: https://www.independent.ie/irish-news/notorious-rapist-larry-murphy-released-from-prison-26671241.html

Independent (2017, 27 december). Plans to ban paedophiles and sex offenders from travelling abroad to be unveiled. Geraadpleegd via: https://www.independent.ie/irish-news/news/plans-to-ban-paedophiles-and-sex-offenders-from-travelling-abroad-to-be-unveiled-36439913.html

MECPATHS (n.d.). About us. Geraadpleegd via: https://mecpaths.com/who-we-are/

RTE (2021, 15 februari). Fewer sex offenders take part in State treatment programme. Geraadpleegd via: https://www.rma.scot/wp-content/uploads/2019/09/RATED_SA07_August-2019_Hyperlink-Version.pdf

Stop It Now! (n.d.). Home. Geraadpleegd via: https://www.stopitnow.org.uk/ireland/

The Irish Times (2018, 29 november). 'Huge concern' location disclosures will push sex offenders underground. Geraadpleegd via: https://www.irishtimes.com/news/politics/huge-concern-location-disclosures-will-push-sex-offenders-underground-1.3714541?mode=sample&auth-failed=1&pw-origin=https%3A%2F%2Fwww.irishtimes.com%2Fnews%2Fpolitics%2Fhuge-concern-location-disclosures-will-push-sex-offenders-underground-1.3714541

Tüsla (n.d.). About us. Geraadpleegd via: https://www.tusla.ie/about/

Landenstudie Australië

Artikelen en rapporten

Australian Federal Police & ECPAT (2015). *Australian Travelling Child Sex Offenders.* Bangkok: ECPAT International.

Brown, R., Napier, S., & Smith, R. G. (2020). Australians who view live streaming of child sexual abuse: An analysis of financial transactions. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, 589 1-16.

Curley, M. (2019). Exporting Harmful People: Analysing Australia's Extra-territorial Child Sex Tourism Laws. In *The State and Cosmopolitan Responsibilities* (pp. 119-146). Oxford: Oxford University Press.

Curley, M., & Stanley, E. (2016). Extraterritorial jurisdiction, criminal law and transnational crime: Insights from the application of Australia's child sex tourism offences. *Bond Law Review, 28(2),* 169-197.

ECPAT International. (2013). Executive Summary Australia. Bangkok: ECPAT International.

ECPAT International. (2015). *The right to privacy of travelling child sex offenders versus the right of children to protection.* Bangkok: ECPAT International.

ECPAT International. (2016). *Global study on sexual exploitation of children in travel and tourism.* Bangkok: ECPAT International.

Healy, M. A. (1994). Prosecuting child sex tourists at home: Do laws in Sweden, Australia, and the United States safeguard the rights of children as mandated by international law. *Fordham International Law Journal, 18, 1852*-1923.

Horst, R.P. van der, Schönbergen, H.J.,. & Kogel, C.H. de. (2012). *Toezicht op zedendelinquenten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht.* Den Haag: WODC.

Kingston, D. A., Yates, P. M., Firestone, P., Babchishin, K., & Bradford, J. M. (2008). Long-term predictive validity of the Risk Matrix 2000. *Sexual Abuse*, *20*(4), 466–484.

McNicol, J., & Schloenhardt, A. (2012). Australia's child sex tourism offences. *Current Issues in Criminal Justice, 23(3),* 369-392.

Slot, B., Kinsbergen, S., Kuijpers-Heezemans, S., op 't Hoog, G., Konijn, E., & van Wijk, A. (2020) *Onderzoek omvang vrijwilligersreizen vanuit Nederland naar residentiële zorginstellingen voor kinderen: rollen, verantwoordelijkheden en handelingsperspectief.* Rotterdam/Arnhem/Nijmegen: Ecorys/ Bureau Beke/Radboud Universiteit

USA Department of State. (2020). *Trafficking in persons report.* Geraadpleegd via: https://www.state.gov/reports/2020-trafficking-in-persons-report/

Websites

ABC News. (2019, 24 september). *PayPal investigating potential abuse as regulator orders audit.* Geraadpleegd via: https://www.abc.net.au/news/2019-09-24/paypal-austrac-investigate-potential-breach-anti-money-launder/11542058

Australian Center to Counter Child Exploitation. (n.d.). *Home.* Geraadpleegd via: https://www.accce.gov.au/

Australian Federal Police. (n.d.). *Travelling child sex offenders.* Geraadpleegd via: https://www.afp.gov.au/what-we-do/crime-types/child-protection/travelling-child-sex-offenders

Australian Institute of Family Studies. (2013). *Offender registration legislation in each Australian state and territory.* Geraadpleegd via: https://aifs.gov.au/cfca/offender-registration-legislation-each-australian-state-and-territory

Bravehearts. (n.d.). *Home.* Geraadpleegd via: https://bravehearts.org.au/

Child Wise. (n.d.). *Home.* Geraadpleegd via: https://www.childwise.org.au/

Departement of Home Affairs. (n.d.). *Child sexual abuse.* Geraadpleegd via: https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/criminal-justice/crime-prevention/child-sexual-abuse

Department of Home Affairs. (n.d.). *Stopping Child exploitation.* Geraadpleegd via: https://www.homeaffairs.gov.au/criminal-justice/files/stopping-child-exploitation-brochure.pdf

Federal Register of Legislation (2017). *Passports Legislation Amendment (Overseas Travel by Child Sex Offenders) Act 2017.* Geraadpleegd via: https://www.legislation.gov.au/Details/C2017A00073

Federal Register of Legislation (2010). *Crimes Legislation Amendment (Sexual Offences Against Children) Act 2010*. Geraadpleegd via: https://www.legislation.gov.au/Details/C2010A00042

Federal Register of Legislation (1994). *Crimes (Child Sex Tourism) Amendment* NSW Government. (2010, 7 december). *Crimes (Serious Sex Offenders) Act 2006 No 7.* Geraadpleegd via: https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/2010-12-07/act-2006-007

Raising Children Network (n.d.). *Child sexual abuse: helplines and services*. Geraadpleegd via: https://raisingchildren.net.au/grown-ups/services-support/services-families/child-sexual-abuse-helplines-and-services

ReThink Orphanages. (n.d.). *Home.* Geraadpleegd via: https://rethinkorphanages.org/

The Bali Process. (n.d.). *About the Bali Process.* Geraadpleegd via: https://www.baliprocess.net/

The Guardian. (2019, 21 november). *What is Westpac accused of, and how is this related to child exploitation? – explainer.* Geraadpleegd via: https://www.theguardian.com/australia-news/2019/nov/21/what-is-westpac-accused-of-and-how-is-this-related-to-child-exploitation-explainer

Smartraveller. (n.d. a) *Home.* Geraadpleegd via: https://www.smarttraveller.gov.au

Smartraveller. (n.d. b). *Passport services.* Geraadpleegd via: https://www.smartraveller.gov.au/consular-services/passport-services

U.S. News. (2017, 31 mei). *Is it good policy to regulate the passports of sex offenders?* Geraadpleegd via www.usnews.com/news/best-countries/articles/2017-05-31/critics-slam-australias-plan-to-revoke-passports-of-child-sex-offenders

Victorian Numbered Acts. (n.d.). *Serious sex offenders* (*Detention and supervision) act 2009.* Geraadpleegd via: http://classic.austlii.edu.au/au/legis/vic/num_act/ssoasa20099102009563/s36.html

The Government of Western Australia. (n.d.). *Dangerous Sexual Offenders Act 2006.* Geraadpleegd via:

https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/prod/filestore.nsf/FileURL/mrcmp_38730.pdf/$FILE/Dangerous%20Sexual%20Offenders%20Act%202006%20Compare%20%5B02-a0-00%5D%20-%20%5B02-b0-02%5D.pdf?OpenElement

Landenstudie Verenigde Staten

Artikelen, presentaties en rapporten

American Civil Liberties Union (ACLU). (2021). *Michigan's Sex Offender Registration Act: Update on changes to the law and on legal challenges.* Geraadpleegd via: https://www.aclumich.org/sites/default/files/field_documents/aclu_updates_on_michigans_sora_4.14.21_final.pdf

Alpher, M., & Durose, M. R. (2019). *Recidivism of sex offenders released from state prison: A 9-year follow-up (2005-14).* Washington: Bureau of Justice Statistics.

Bonnar-Kidd, K. K. (2010). Sexual offender laws and prevention of sexual violence or recidivism. *American journal of public health, 100(3),* 412-419.

Bourke, M. L., & Hernandez, A. E. (2009). The 'Butner Study'redux: A report of the incidence of hands-on child victimization by child pornography offenders. *Journal of Family Violence, 24(3),* 183-191.

Cohen, M., & Jeglic, E. L. (2007). Sex offender legislation in the United States: What do we know?. *International journal of offender therapy and comparative criminology, 51(4),* 369-383.

ECPAT International. (2015). *The right to privacy of travelling child sex offenders versus the right of children to protection.* Bangkok: ECPAT International.

ECPAT International. (2016a). Regional Report North America. Bangkok: ECPAT International.

ECPAT International. (2016b). *Global study on sexual exploitation of children in travel and tourism.* Bangkok: ECPAT International.

Epperson, D. L., Kaul, J. D., Goldman, R., Huot, S. J., Hesselton, D. & Alexander, W. (2005). *Minnesota Sex Offender Screening Tool Revised* (*MnSOST-R).* Geraadpleegd via: https://www.waspc.org/assets/SexOffenders/mnsostrinstructions.pdf

Horst, R.P. van der, Schönbergen, H.J.,. & Kogel, C.H. de. (2012). *Toezicht op zedendelinquenten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht.* Den Haag: WODC.

Human Rights Watch. (2013). Raised on the registry: The irreparable harm of placing children on sex offender registries in the US. Geraadpleegd: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/us0513_ForUpload_1.pdf

Lieb, R., Kemshall, H., & Thomas, T. (2011). Post-release controls for sex offenders in the US and UK. *International Journal of Law and Psychiatry, 34(3),* 226-232.

Logan, W. A. (2009). *Knowledge as power: Criminal registration and community notification laws in America.* Stanford: Stanford University Press.

SMART Office. (2020). Sex Offender registration and Notification Act (SORNA). Geraadpleegd via: https://smart.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh231/files/media/document/sorna-progress-check.pdf

Phenix, A., Fernandez, Y., Harris, A. J. R., Helmus, M., Hanson, R. K. & Thornton, D. (2016). *Static-99R Coding Rules Revised – 2016*. Geraadpleegd: http://www.static99.org/pdfdocs/Coding_manual_2016_v2.pdf

Rolfe, S. M. (2017). When a sex offender comes to visit: A national assessment of travel restrictions. *Criminal Justice Policy Review, 30(6),* 885-905.

U.S. Department of Justice. (2011). Supplemental guidelines for sex offender registration and notification. Geraadpleegd via: federalregister.gov/documents/2011/01/11/2011-505/supplemental-guidelines-for-sex-offender-registration-and-notification

U.S. Department of Justice. (2015). *Sex Offender Risk Assessment.* Geraadpleegd via: https://smart.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh231/files/media/document/sexoffenderriskassessment.pdf

U.S. Department of Justice. (2016). *National Strategy for Child Expoitation Prevention and Interdiction.* Geraadpleegd via: https://www.justice.gov/psc/national-strategy-child-exploitation-prevention-and-interdiction

U.S. Department of State. (2014). *Trafficking in persons*. Washington: US Department of State.

US Department of State. (2020). *Trafficking in persons.* Washington: US Department of State.

US Immigration and Customs Enforcement. (2016). ICE authorized to create Angel Watch Center to expand child protection efforts following passage of International Megan's Law. Geraadpleegd via: https://www.ice.gov/news/releases/ice-authorized-create-angel-watch-center-expand-child-protection-efforts-following

Websites

Cleary Enforcement Watch. (2019, 1 juli). *Supreme Court upholds dual-sovereignty doctrine allowing parallel criminal prosecutions at home and abroad.* Geraadpleegd via: https://www.clearyenforcementwatch.com/2019/07/supreme-court-upholds-duel-sovereignty-doctrine-allowing-parallel-criminal-prosecutions-at-home-and-abroad/#_ftn1

ECPAT USA. (n.d.). *Home.* Geraadpleegd via: https://www.ecpatusa.org/

Federal Bureau of Investigations. (n.d.). *FAQs.* Geraadpleegd via: https://www.fbi.gov/about/faqs

Hardvard Law Review. (2019, 8 november). *Gamble v. United States*. Geraadpleegd via: https://harvardlawreview.org/2019/11/gamble-v-united-states/

National Center for Missing & Exploited Children. (n.d.). *About us.* Geraadpleegd via: https://www.missingkids.org/footer/about

National Center for Missing & Exploited Children. (2021). *2020 Reports by Electronic Service Providers (ESP).* Geraadpleegd via: https://www.missingkids.org/content/dam/missingkids/gethelp/2020-reports-by-esp.pdf

National Public Radio (NPR). (2020, 25 juli). Sex offender registries often fail those they are designed to protect. Geraadpleegd via: https://www.npr.org/2020/08/25/808229392/sex-offender-registries-often-fail-those-they-are-designed-to-protect?t=1623661636229&t=1623674837866

National Institute of Justice. (2020, 13 november). *Tracking seks offenders federal law resources, have led to marked improvement of state registries, but more work is needed.* Geraadpleegd via: https://nij.ojp.gov/topics/articles/tracking-sex-offenders-federal-law-resources-have-led-marked-improvement-state

Registered Offenders List. (n.d.). *National registered seks offenders laws.* Geraadpleegd via: https://www.registeredoffenderslist.org/florida-sex-offenders.html

SafeHome.org. (2021, 24 augustus). *How many registered offenders are there in your state?* Geraadpleegd via: https://www.safehome.org/data/registered-sex-offender-stats/

SMART Office. (n.d.a). *About Smart.* Geraadpleegd via: https://smart.ojp.gov/about

SMART Office. (n.d.b). *Information required for notice of international travel.* Geraadpleegd via: https://smart.ojp.gov/sorna/current-law/implementation-documents/information-required-notice-international-travel#information-required-for-notice-of-international-travel

The Journal. (2018, 5 juli). *Ireland and US agree to share travel information of convicted child sex offenders.* Geraadpleegd via: https://www.thejournal.ie/child-sex-offenders-travel-information-4110858-Jul2018/

U.S. Embassy & Consulate in Poland. (n.d.). *Regional security office.* Geraadpleegd via: https://pl.usembassy.gov/embassy-consulate/government-agencies/regional-security-office-rso/

U.S. Immigration and Customs Enforcements. (2012, 25 juni). *Operation Predator - Targeting child exploitation and sexual crimes.* Geraadpleegd via: https://www.ice.gov/factsheets/predator

U.S. Immigration and Customs Enforcements. (n.d.). *Homeland security investigations.* Geraadpleegd via: https://www.ice.gov/about-ice/homeland-security-investigations

Westchester County Government. (2019, 28 oktober). *Westchester county probation department keeps seks offenders off the streets for halloween.* Geraadpleegd via: https://www.westchestergov.com/home/all-press-releases/8187-westchester-county-probation-department-keeps-sex-offenders-off-the-streets-for-halloween

Zgoba and Mitchel (2021). *The effectiveness of Sex Offender Registration and Notification: A meta-analysis of 25 years of findings.* Geraadpleegd via: https://floridaactioncommittee.org/wp-content/uploads/2021/09/The-effectiveness-of-Sex-Offender-Registration-and-Notification-A-meta-analysis-of-25-years-of-findings.pdf

Bijlage 1 – Respondentenoverzicht

Landenstudie Nederland

Bureau Nationaal Rapporteur

Een medewerker: senior onderzoeker
De Koninklijke Marechaussee
Een medewerker: leidinggevende zedenteam

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Zes medewerkers: drie beleidsmedewerkers, juridisch adviseur, twee senior beleidsmedewerkers

Ngo's

Child Protection Research Center: directeur
ECPAT: project coördinator *children's rights and exploitation*
Terre des Hommes: adviseur

Nationale Politie

Zeven medewerkers: coördinator TBKK, Liaison Officer thema KST, operationeel specialist TBKK, operationeel specialist internationale samenwerking TBKK, senior adviseur Zeden, senior Liasion officer thema KST

Openbaar Ministerie

Vier medewerkers: beleidsadviseur KST, twee Officieren van Justitie, oud-beleidsadviseur KST

Overige

Hoogleraar (Maastricht University), juriste, onderzoeksjournalist, psychotherapeut (*Stop it now!*)

Landenstudie Zweden

Type organisatie	Organisatie
NGO	ECPAT Sweden
Politie	NOA - CSA Intelligence Unit
Politie	NOA – Cybercrime Unit
Overheid	Swedish Gender Equality Agency
Zorginstelling	ANOVA/Preventell Sweden
Zweedse Gevangenis- en Reclasseringsdienst	Kriminalvården/Opsteller van het SEIF programma

Landenstudie Duitsland

Type organisatie	Organisatie
NGO	ECPAT Duitsland
Overheid	Independent Commissioner for Child Sexual Abuse Issues (UBSKM)
NGO	ECPAT International
Academicus	Martin-Luther-Universität /Halle-Wittenberg

Landenstudie Ierland

Type organisatie	Organisatie
NGO	MECPATH
Academicus[1]	University of Limerick
Politie[2]	Garda Síochána (Online Child Exploitation Unit)
Politie	Garda Síochána (National Office for the Sex Offender Risk Assessment and Management)

Landenstudie Australië

Type organisatie	Organisatie
Academicus	University of Queensland
Academicus	Griffith Law School
Overheid	Australian Passport Office - Department of Foreign Affairs and Trade
Overheid	Child Abuse and Family Violence Section – Department of Home Affairs
Politie	Police Western Australia, sex offender register unit

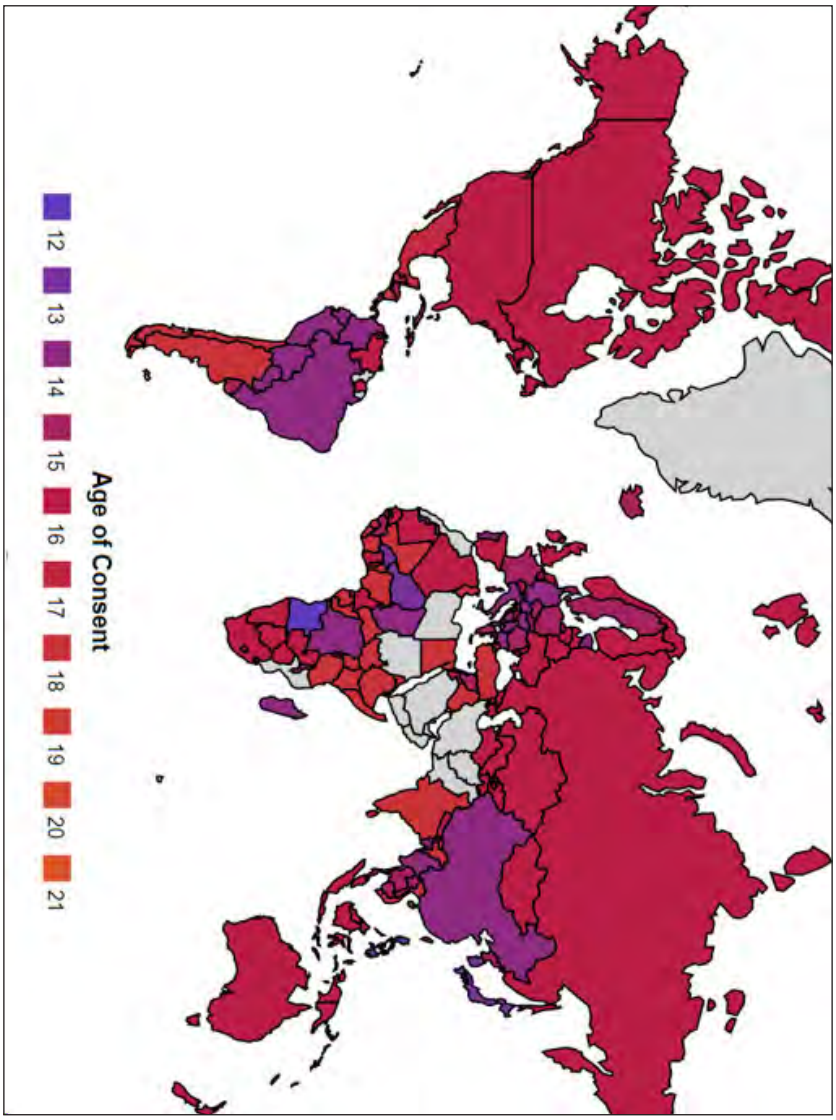
Landenstudie Verenigde Staten

Naam	Organisatie
NGO	ECPAT USA
Overheid	US Department of Justice (CEOS), Child Exploitation and Obscenity Section
NGO	NCMEC
Academicus	University of Miami School of Law
Overheid	US Department of Justice (CEOS), SMART office
Overheid	Federal Bureau of Investigation

Eindnoten

1. De gesprekspartner is naast haar werk voor de Universiteit van Limerick tevens één van de experts die plaatshebben in het adviserende comité voor de aankomende wetswijzigingen van de Sex Offender Act. Door dit werk is zij goed ingevoerd in de aankomende wetswijzigingen.
2. De gesprekspartner is jarenlang actief geweest in de opsporing van fysiek transnationaal kindermisbruik en is goed ingevoerd in de mogelijkheden en uitdagingen die de Ierse politie heeft in de opsporing van plegers van transnationaal kindermisbruik.

Bijlage 2 – *Age of consent* per land



Bron:
https://worldpopulationreview.com/country-rankings/age-of-consent-by-country

Bijlage 3 – Analyseformat maatregelen

De volgende items zijn gebruikt in het analyseformat:

- Wet- en regelgeving, rechterlijke maatregelen, instrumenten en initiatieven
- Tot stand gekomen?/Ten uitvoer gebracht?
- Doelstelling
- Partij die het invoert of uitvoert
- Richt zicht (met name) op het type pleger
- Frequentie van toepassing
- Resultaten bekend in de wetenschappelijke grijze literatuur?
- Effectiviteit
- Spreken mensen uit de praktijk over resultaten?
- Effectiviteit

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?
Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?
Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel
Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt
Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier
De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord
De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten
Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland
Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche
Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders
Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?
Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen
Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?
Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken
Effectevaluatie Halt-straf Alcohol
Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer
Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid
Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap
Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden
De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit
Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam
Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?
Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken
Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?
De stand van zeken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling
Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie
Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?
Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem
Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

Duiding van problematisch jeugdgroepengedrag
Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht
Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers
Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?
De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld
Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag
Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden
Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen
Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsrtaat in Nijmegen

Opschakelen
Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot
Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?
Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam
Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

Zo ziek als een hond?
Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord
Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

Downloaders van kinderporno;
een literatuuronderzoek

Criminelen achter het stuur
Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Asielzoekers in het gareel?
Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

Afspraak is afspraak?
Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak

Panden met een luchtje
Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol

Black Box?
Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

Fietsdiefstal in Nederland
Van fenomeen naar aanpak

Sterk spul
Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

Voor de verandering
Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

Werken aan werk
Een evaluatie van penitentiare arbeid

Medische missers
De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

Misdrijven in kinderschoenen
Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

Taxi
Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: bureaubeke.nl.



Dit rapport doet verslag van een verkennend onderzoek naar het fenomeen transnationaal seksueel kindermisbruik en het instrumentarium om dit tegen te gaan. Het onderzoek richt zich met name op het instrumentarium in Nederland, dat moet voorkomen dat kinderen in het buitenland seksueel worden misbruikt, en of er in het buitenland andere maatregelen worden benut waarvan Nederland kan leren.

Voor het onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Zo is een deskresearch uitgevoerd en is voor het onderzoeken van de Nederlandse situatie gesproken met dertien vertegenwoordigers van organisaties die (in)direct te maken hebben met (de aanpak van) transnationaal seksueel kindermisbruik. De bevindingen van de deskresearch en interviews zijn voorgelegd aan in totaal zestien experts in drie afzonderlijke focusgroepen. Ten aanzien van de buitenlandse situatie is eerst een quickscan uitgevoerd waarbij aan de hand van een deskresearch is beredeneerd welke vijf landen nader onderzocht zouden worden. Het zijn de landen Zweden, Duitsland, Ierland, Australië en de Verenigde Staten geworden. Voor deze geselecteerde landen is een verdiepende deskresearch uitgevoerd. Daarnaast zijn er in totaal vijfentwintig interviews gehouden.

Het blijkt dat er in Nederland in theorie voldoende juridische mogelijkheden en instrumenten voorhanden zijn die op zichzelf of in combinatie met elkaar voor veroordeelden drempels zouden moeten opwerpen tegen het uitreizen naar het buitenland voor het plegen van transnationaal seksueel kindermisbruik. Deze worden tot dusverre echter slechts beperkt ingezet. Een belangrijke reden hiervoor is een lacune in de informatiepositie. Uit het onderzoek zijn zowel voor de situatie in Nederland als voor de bestudeerde landen enkele lessen ter inspiratie opgetekend, om het tegengaan van transnationaal seksueel kindermisbruik te verbeteren.

ECORYS

Bureau Beke

ISBN 978-94-92255-52-5

9 789492 255525 >

bureaubeke.nl