

Vergaderjaar 2013–2014

33 580

Implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 november 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **SP**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zonder gezamenlijke inspanning van de EU-landen lijkt deze ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit van kinderen nauwelijks in te dammen, laat staan te stoppen. Met de Raad van State hebben de leden van de SP-fractie in deze Kamer de indruk dat niet alle bepalingen van de richtlijn volledig zijn geïmplementeerd. Daarover hebben zij nog een aantal vragen. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij de vragen en opmerkingen van de SP-fractie aan.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de implementatie van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen. Deze richtlijn leidt tot een vervanging van het huidige kaderbesluit, is geactualiseerd in het licht van de huidige ontwikkelingen en is breder van opzet. Deze fractieleden zijn verheugd dat met deze richtlijn een integrale benadering op Europees niveau in gang wordt gezet en hopen op een effectieve aanpak van de met het wetsvoorstel te bestrijden ernstige problematiek. De fractieleden hebben nog wel een vraag over de inbedding van het Bureau Nederlands Rapporteur Mensenhandel. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij de vraag van de D66-fractie aan.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PvV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar hebben daarover nog vragen.

2. Bescherming van kindslachtoffers tijdens het strafonderzoek en het strafproces

Bijzondere vertegenwoordiging

Artikel 20 lid 1 en 2 van de richtlijn verplicht de lidstaten maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het kind met het oog op het strafonderzoek- en proces een bijzonder vertegenwoordiger krijgt toegewezen indien er sprake is van een belangenconflict, het kind van zijn gezin is gescheiden of onbegeleid is.

Volgens de regering is de mogelijkheid een bijzonder curator te benoemen op grond van artikel 250 boek 1 BW een toereikende maatregel.² Dit artikel geeft die mogelijkheid echter ingeval van strijd tussen de belangen van ouders en minderjarige aangaande de verzorging en opvoeding. De rechter zou dus een bijzonder curator kunnen benoemen als de ouders van mening zijn dat seksueel contact tussen een van hen en het kind in het belang van zijn verzorging en opvoeding is te achten, terwijl het kind daar anders over denkt.

Volgens de leden van de **SP**- en **GroenLinks**-fractie is dat echter niet de casus waarover de richtlijn gaat. Er is immers geen sprake van een geschil omtrent de verzorging en opvoeding, er is sprake van een strafbaar feit door een ouder waartegen het kind moet worden beschermd. Artikel 1:250 BW is op die situatie niet van toepassing. De Raad van State adviseert dan ook artikel 1:250 BW aan te vullen.³ Voornoemde leden zijn ervan overtuigd dat geen rechter dit artikel zal willen toepassen, zoals de regering voorstelt. De rechterlijke macht is toch al buitengewoon kritisch in het benoemen van een bijzonder curator. Daarnaast is de vergoeding die van rijkswege aan een bijzonder curator wordt versterkt van dien aard, ongeveer € 700, – als zij goed zijn geïnformeerd, dat een advocaat niet veel tijd aan een dergelijke benoeming kan besteden.

De mogelijkheid van ontheffing van het gezag als genoemd in artikel 1:266 BW biedt geen soelaas, omdat een ouder alleen kan worden ontheven als hij daarmee instemt.⁴ De transponeringstabel⁵ noemt ook nog de schorsing op gronden van ontzetting (art. 1:272 BW) waarbij dan een voorlopige voogd wordt benoemd. Deze medewerker van Bureau Jeugdzorg heeft tot taak, in de plaats van de ouders, te voorzien in de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Hij zou het kind kunnen ondersteunen in het strafrechtelijk onderzoek, indien de rechter dat in zijn beschikking bepaalt (art. 1:272 lid 2) ware het niet dat de ouder(s) nog niet veroordeeld is/zijn en de voogd tot taak heeft, in het kader van de voorlopige maatregel, de ouders zo goed mogelijk bij de verzorging en opvoeding te betrekken. Als deze voogd zich met de strafzaak gaat bemoeien is er sprake van een belangentegenstelling die hem het functioneren onmogelijk zal maken. Daarnaast bepaalt artikel 20 lid 2 van de richtlijn dat kindslachtoffers toegang hebben tot juridisch advies en vertegenwoordiging in rechte, onder meer om schadevergoeding te eisen. Daarin zal de voorlopige voogd van Bureau Jeugdzorg niet kunnen voorzien, terwijl er ook geen andere bepaling in de wetgeving is die daarop ziet.

Nu de Nederlandse wet derhalve noch formeel, noch praktisch voorziet in de bescherming die artikel 20 van de richtlijn het kind biedt, achten de

² *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4, blz. 7.*

³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4, blz. 3–4.*

⁴ Tenzij sprake is van een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling, als genoemd in art 1:268 lid 2 BW.

⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 3, blz. 19.*

leden van de SP- en GroenLinks-fractie aanvulling van het wetsvoorstel noodzakelijk. Kan de regering hier nog eens op ingaan?

Waarborgen tijdens het strafonderzoek

Artikel 20 lid 3 van de richtlijn somt een aantal maatregelen (onderdeel a t/m f) op dat ervoor moeten zorgen dat het kind niet nogmaals geïctimiseerd wordt. Een aantal bepalingen worden in het wetsvoorstel echter niet geïmplementeerd.

De regering antwoordt op de opmerkingen van de Raad van State daarover dat de richtsnoeren van de richtlijn binnen de bestaande juridische context uitwerking kunnen krijgen.⁶ Onderdeel c en e van het derde lid van artikel 20 van de richtlijn zijn noch in het wetsvoorstel, noch in de aanwijzingen OM geïmplementeerd. Volgens de transponeringstabel is de regering voornemens deze maatregelen alsnog in de «aanwijzing» te implementeren. De leden van de fracties van de **SP** en **GroenLinks** vragen zich af of een slachtoffer rechten kan ontnemen aan een aanwijzing OM? Zo ja, waarop baseert de regering dat?

Voorts stelt de regering dat het OM de positie van het slachtoffer zowel in de fase van het opsporingsonderzoek als tijdens het strafproces dient te beschermen.

Vervolgens wordt verwezen naar de «aanwijzing opsporing en vervolg inzake seksueel misbruik». De primaire taak van het OM is het zorgdragen voor de vervolging van strafbare feiten. Om het bewijs rond te krijgen zal het OM soms geconfronteerd worden met een strijd tussen de belangen van de vervolging en de belangen van het slachtoffer. Het is naar de mening van deze leden aan de advocaat van het slachtoffer en de rechter om zorg te dragen voor de rechten van het slachtoffer. Dit kan niet uitsluitend aan het OM worden overgelaten. De waarborgen die de richtlijn aan kindslachtoffers biedt, dienen daarom in de wet en niet in een «aanwijzing» te worden vastgelegd. Deze leden verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie willen graag aandacht vragen voor de bescherming van het kindslachtoffer tijdens het strafonderzoek. Ook de Raad van State heeft hierover opmerkingen⁷ gemaakt, maar de reactie van de regering in het nader rapport stelt onvoldoende gerust.

De richtlijn stelt dat de ondervragingen van het slachtoffer zoveel mogelijk door dezelfde personen moeten worden verricht. Dit heeft ten doel om «secundaire victimisatie» (door bejegening tijdens het strafproces het opnieuw traumatiseren van het slachtoffer) van het kindslachtoffer te voorkomen. Op welke manier is het voorkomen van bovengenoemde «secundaire victimisatie» *expliciet* in de Nederlandse wetgeving en *concreet* in de strafrechtspraktijk gewaarborgd?

3. Strafbare feiten op het gebied van seksueel misbruik

De richtlijn stelt in artikel 3, vijfde lid, een maximumgevangenisstraf voor van tenminste acht jaar voor ontucht (de richtlijn: «seksuele handeling») met een nog niet seksueel meerderjarig kind met misbruik van gezag, zo constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Zij vragen zich af waarom er in het wetsvoorstel niet voor is gekozen dit strafminimum aan te brengen voor precies dit feit, daarbij strafverzwarende omstandigheden of nader gekwalificeerde delicten buiten beschouwing latend?

⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4, blz. 9.*

⁷ *Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4.*

4. Rechtszekerheid

Artikel 10 van de richtlijn zal, zo lezen de leden van de **SP**- en **GroenLinks**-fractie, worden geïmplementeerd door middel van wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. De richtlijn gaat over veroordelingen en beroepsverboden.

Met het voornemen van de regering om ook septs onder de werking van genoemd besluit te brengen, gaat de regering verder dan de richtlijn. Zoals de regering al aangeeft⁸ zijn er vele septotgronden. Zo zal een septot «onvoldoende bewijs» nimmer tot gegevensverstrekking kunnen leiden. In verband met de rechtszekerheid lijkt het deze leden geboden in voornoemd besluit te bepalen welke septotgronden wel, en welke niet, voor gegevensuitwisseling in aanmerking komen. Is de regering dat ook van plan?

5. Financiële gevolgen

De leden van de **D66**- en **GroenLinks**-fractie zijn voor het voornemen van de wettelijke verankering van de Nederlands Rapporteur Mensenhandel (NRM). In de loop der jaren is het aantal beleidsterreinen van de NRM uitgebreid. Zo is voorzien in een uitbreiding van taken van de NRM tot het onderhavige in het wetsvoorstel genoemde beleidsterrein betreffende kinderen. Eind vorig jaar is besloten om haar rapporteertaak niet alleen tot kinderpornografie te beperken, maar deze ook uit te breiden tot seksueel geweld tegen kinderen.

Deze leden vragen zich af in hoeverre deze toename van werk ook een stijging betekent qua omvang en kosten voor het bureau van de NRM. Graag zouden zij daar inzicht in krijgen.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I onderdeel A

Het wetsvoorstel beoogt artikel 248, derde lid, Sr zodanig te wijzigen dat «misbruik» van de kwetsbare positie van het kind moet worden bewezen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen zich af waarom gekozen is voor een dergelijke bewijslast. Waarom is het *feitelijke* misbruik van het kindslachtoffer niet reeds voldoende?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

⁸ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 580, nr. 6, blz. 11.