

Vergaderjaar 2009–2010

31 808 (R 1872)¹

Goedkeuring van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Trb. 2008, 58)

31 810

Uitvoering van het op 25 oktober 2007 te Lanzarote totstandgekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Trb. 2008, 58)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 13 oktober 2009

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

Algemeen

Ten aanzien van het Verdrag van Lanzarote (31 808) steunen de leden van de **CDA**-fractie van harte de doelstellingen en de inhoud van het goed te keuren Verdrag en hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van deze fractie hebben voorts met belangstelling kennis genomen van de mededeling van de zijde van de regering dat de bredere toepassing van het passieve nationaliteitsbeginsel wordt onderzocht en dat de resultaten daarvan aan de Tweede Kamer worden overlegd, vergezeld van een kabinetsstandpunt. Zij zullen te zijner tijd met bijzondere aandacht kennisnemen van de studie en het kabinetsstandpunt.

De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele korte vragen. Deze betreffen de leeftijdsgrens voor meerderjarigheid, de strafwaardigheid van activiteiten met betrekking tot louter virtuele afbeeldingen, en de mogelijkheden om eens op internet geplaatst materiaal effectief verwijderd te krijgen.

Met betrekking tot het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van Lanzarote (31 810) hebben de leden van de CDA-fractie met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden achten het belangrijk dat de wettelijke bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en misbruik wordt verbreed om gelijke tred te houden met de ontwikkelingen in de samenleving op het punt van de digitalisering. De leden van deze fractie hebben enkele vragen. Deze betreffen de reikwijdte van artikel 248d (het corrumpere van kinderen); met name bij de

¹ Letter A met betrekking tot dit wetsvoorstel is niet in druk verschenen.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vice-voorzitter, Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

aanscherping van artikel 240b Sr de herleidbaarheid tot een specifieke verdachte van digitale toegangverschaffing tot door de strafbepalingen bestreken beelden; het verschil tussen subjectieve en objectieve benadering van de leeftijd.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met instemming kennis genomen van het verdrag van Lanzarote en de inpassing daarvan in de Nederlandse wetgeving. Zij constateren dat de ratificatie en implementatie van dit verdrag opmerkelijk snel door de regering aan het parlement is voorgelegd. Zij complimenteren de regering daarmee en zouden wensen, dat dit ook met andere verdragen het geval zou zijn. Zij hebben echter nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennis genomen van het verdrag en de daaraan gelieerde wetsvoorstellen. De leden van deze fractie juichen een effectieve bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting toe. Over het voorstel is inmiddels het nodige gewisseld met betrekking tot de effectiviteit van de wetgeving. Deze leden hebben daaromtrent nog enkele vragen.

Ratificatie en uitvoering verdrag

De leden van de **PvdA-fractie** hebben geconstateerd, dat de Raad van Europa nog maar twee jaar geleden dit Verdrag van Lanzarote tot stand heeft gebracht. Het komt deze leden voor dat de Raad van Europa als hoeder van mensenrechten en het EVRM, daarvoor bij uitstek het meest geëigende orgaan is. Nu de ratificatie van het verdrag nog maar nauwelijks in de aangesloten landen tot stand aan het komen is met de daarbij behorende inpassingswetgeving, komt de Europese Commissie al met een aanpassing van het uit 2004 stammende kaderbesluit inzake misbruik van kinderen en kinderpornografie. Ook de Tweede Kamer heeft al geconstateerd, dat het verdrag en het kaderbesluit behoorlijk wat overlap vertonen. Slechts op één detail schijnt het kaderbesluit verder te gaan dan waartoe de aangesloten leden bij de ondertekening van het verdrag zich hebben verbonden.

Kan de regering ingaan op deze opmerkelijke haast van de Europese Commissie? Kan zij de indruk wegnemen, dat hier haast een competentiestrijd vanuit de EC ten opzichte van de Raad van Europa gaande lijkt te zijn?

Is het aanpassen van een kaderbesluit aan een later gesloten verdrag noodzakelijk om kinderen effectief te beschermen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting?

In maart jl. heeft deze Kamer een motie aangenomen waarin onder meer wordt bepleit, dat de Raad van Europa over wat ruimere middelen zou moeten beschikken om haar taak naar behoren uit te voeren¹. In dit kader zou het nuttig zijn te overwegen, dat het budget dat thans door de EC wordt aangewend om een kaderbesluit te ontwerpen, vast te doen stellen en toe te zien op implementatie en uitvoering, wellicht met meer effect zou kunnen worden aangewend ter financiering van een toezichtsmechanisme, dat door de Raad van Europa zal moeten worden ingesteld. Wil de regering eens op deze redenering reflecteren?

Handhaafbaarheid

Het gebruik maken van digitale middelen voor het zich toegang verschaffen tot kinderporno brengt een zekere anonimiteit met zich mee en maakt opsporing lastig. In de eerdere behandeling zijn enkele knelpunten bij de handhaving aan de orde geweest.² Samenwerking met financiële instellingen biedt soms aanknopingspunten voor opsporing, hoewel alternatieve betalingsmethoden weer ontduikingsmogelijkheden

¹ Motie-Van der Linden (CDA) c.s. inzake het versterken van het bewustzijn van het belang van mensenrechten, democratie en rechtstaat (EK 31 702/31 700 V, A).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 810, nr. 3, pag. 4–5 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 810, nr. 7, pag. 2.

lijken te bieden. De leden van de **CDA**-fractie achten de inspanningen om tot handhaving te komen van groot belang. Bestaat de indruk dat met de handhavingsinspanningen en ontwikkelingen in handhavingsmethoden «ingelopen» wordt op de mogelijkheden tot ontduiking daarvan? Is opsporing van digitale toegangverschaffing tot kinderporno ook te herleiden tot individuele verdachten?

Het verdrag verplicht Nederland strafbaar te stellen het zich door middel van informatie- en communicatietechnologie welbewust toegang verschaffen tot kinderpornografie. Dat gaat verder dan de huidige wetgeving, aangezien daarmee ook beelden die niet op de harde schijf opgeslagen worden, maar waar wel actief toegang tot is verkregen door bijvoorbeeld betaling, binnen de grenzen van het strafrecht worden gebracht. Deze strafbaarstelling is als optionele bepaling in het verdrag opgenomen. De leden van de **D66**-fractie vragen zich af of dergelijke wetgeving wel uitvoerbaar c.q. handhaafbaar is, aangezien websites waarop kinderpornografie aangeboden wordt, vaak ook vormen van pornografie aanbieden die wel legaal zijn. Uit een creditcardtransactie zou dan niet duidelijk naar voren hoeven komen voor welk product betaald is. Bovendien vragen deze leden zich af of «opzettelijk toegang verkrijgen tot» wellicht een te ruime formulering is. Te makkelijk kan door een foute muisklik of via spammail onbedoeld op de verkeerde websites terecht gekomen worden. Deze leden vragen de regering hoe de opzet in die gevallen aangetoond, of juist weerlegd kan worden.

Leeftijdscriterium

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de leeftijd van seksuele meerderjarigheid van de lidstaten van de Raad van Europa sterk uiteen loopt. Het Verdrag streeft ernaar op Europees niveau eenheid te krijgen in de aanpak van kinderpornografie. Wat zijn de overwegingen om niet te streven naar een gelijkstelling van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid?

Uitvoering en monitoring

De leden van de **PvdA**-fractie hebben gereede twijfels bij de thans door de regering aangevoerde oplossingen om het capaciteitstekort bij de kinderen zedenpolitie, het OM en de rechterlijke macht terug te dringen. De oplossing wordt nu alleen gezocht in expertise-ondersteuning van de instanties, die in de dagelijkse werkelijkheid met deze ontoelaatbare misstanden worden geconfronteerd. Soms echter volstaat expertise op afroep niet en moeten de mensen, die met hun werkschoenen in de modder staan zelf over die expertise en voldoende tijd beschikken. Gaat de regering nog evalueren of de thans gekozen oplossing wel voldoet? Zo ja op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

De leden van deze fractie merken op, dat door NGO's vraagtekens gezet zijn bij een speciaal Comité van Partijen als «beste keus» voor monitoring van het Verdrag van Lanzarote. Zij zouden hebben gekozen voor een constructie als de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) in het kader van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Ook denkbaar is een uitbreiding van de taakstelling van het Committee of Parties against Trafficking in Human Beings. Zo de regering dit onderschrijft, zijn er dan internationaal nog mogelijkheden om de monitoring van het Lanzaroteverdrag op een andere leest te schoeien?

De leden van de fractie van **D66** vragen zich af in hoeverre de organisaties die op de uitvoering van de wetten toe moeten zien en de instanties

die kinderpornografie op moeten sporen op hun taak berekend zijn. Zonder effectieve handhaving is slechts sprake van symboolwetgeving. Hoe groot is het risico dat hier sprake is van symboolwetgeving?

Verwijdering van ongewenst materiaal op internet

Een van de problemen met «grooming» en aanverwante activiteiten is dat kinderen soms ertoe worden overgehaald om voor een webcam te poseren, waarna beelden vervolgens op internet terecht kunnen komen. Die beelden kunnen een eigen leven gaan leiden en lang nadien nog blijven circuleren. De betrokkenen kunnen daarvan nog veel last ondervinden. Dit is ook in de eerdere behandeling aan de orde gekomen. De leden van de **CDA**-fractie vragen of er reële mogelijkheden zijn om zulk materiaal effectief buiten het internet te houden c.q. snel weer verwijderd te krijgen wanneer het opduikt? Valt dit onder de reikwijdte van het verdrag?

Goedkeuring van Verdrag van Lanzarote (31 808) – artikelsgewijs

Artikel 10

De leden van de **PvdA**-fractie merken op, dat dit artikel Nederland onder meer verplicht om te voorzien in een toezichtsmechanisme op de naleving van kinderrechten in Nederland. Daarmee komt de Kinderombudsman, welke al eerder was geïndiceerd door het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), weer voluit in beeld. De Commissaris van de VN welke toeziet op naleving van het IVRK door de aangesloten landen, heeft daar ook herhaaldelijk op gewezen. In de Tweede Kamer heeft de minister in dit kader aangekondigd het initiatiefwetsvoorstel Arib, dat zeer recent na advies van de RvS bij de Tweede Kamer is ingediend af te wachten. In de memorie van toelichting is evenwel vermeld, dat het Kinderrechtencollectief subsidie ontvangt om informatie te verschaffen over kinderrechten, en dat de minister met de Nationale Ombudsman in overleg is om het toezicht op de naleving van kinderrechten een eigen herkenbare plaats te geven. In hoeverre botsen deze in de memorie van toelichting vermelde activiteiten (subsidieverlening Kinderrechtencollectief en een mogelijk rapporteurschap voor kinderrechten bij de Nationale Ombudsman) met het faciliteren en equiperen van een Kinderombudsman? Is de regering voornemens om de Kinderombudsman ook te belasten met het rapporteurschap inzake het Verdrag van Lanzarote of acht zij de Rapporteur Mensenhandel daartoe meer geëigend?

Artikel 18, tweede lid

Het verdrag definieert een «kind» als «iedere persoon jonger dan achttien jaar». Artikel 18, tweede lid, van het verdrag geeft aan dat de lidstaten voor de in het eerste lid van het verdrag genoemde handelingen zelf een afwijkende leeftijd mogen hanteren. Het gaat hier om het verschil tussen algemene meerderjarigheid en «seksuele meerderjarigheid». De laatste leeftijd verschilt volgens de toelichting in uiteenlopende lidstaten (van 13 tot 17 jaar). Bij lezing van het verdragsartikel valt echter op dat het om nogal uiteenlopende gedragingen gaat. Zo gaat het in dat artikellid onder b. om oneigenlijke beïnvloeding, zoals dwang, geweld, of bedreiging c.q. familierelaties en (andere) afhankelijkheidsposities. De leden van de fractie van het **CDA** vragen zich af of het niet merkwaardig is dat voor de situaties onder b. de leeftijd lager kan uitvallen dan 18 jaar? Die situaties zijn toch onacceptabel voor elk kind, ongeacht de nationale leeftijd voor «seksuele meerderjarigheid»? Hoe heeft dit binnen Nederland uitwerking gekregen?

Artikel 20

De memorie van toelichting (p. 12) maakt melding van het feit dat Nederland geen voorbehoud zal maken op grond van artikel 20, derde lid, van het verdrag met betrekking tot louter virtuele afbeeldingen. De leden van de **CDA**-fractie steunen deze lijn, die al in de wet vastgelegd is. Een en ander wordt immers door artikel 240b Wetboek van Strafrecht bestreken. Onder omstandigheden kan de rechter bepalingen dat afbeeldingen niet onder de strafbepalingen vallen. Kan de regering desondanks verduidelijken wat de grondslag hiervan is: gaat voornamelijk of geheel om een bewijskwesitie of gaat het primair om de strafwaardige verfoeilijkheid van de afbeeldingen zelf?

Zonder een inhoudelijke vergelijking te maken met de materie bestreken door het initiatiefvoorstel van wet 31 009¹, verwijzen de leden van de **CDA**-fractie naar de discussie over de grondslag van strafbaarheid die bij de behandeling van dat wetsvoorstel aan de orde is geweest.

Virtuele kinderpornografie is reeds eerder, namelijk in 2002, al strafbaar gesteld in artikel 240 Wetboek van Strafrecht. In het verdrag wordt uitdrukkelijk bevestigd, dat virtuele kinderpornografie strafbaar is ondanks het gegeven dat daarbij feitelijk geen minderjarige is betrokken en in die zin ook niet schadelijk is voor de persoonlijke en seksuele ontwikkeling van een kind. De leden van de **PvdA**-fractie verzoeken de regering nog eens aan te geven wat de precieze grondslag is van deze strafbaarheid. Zo dit schennis van de eerbaarheid is, kan zij dan tevens aangeven waarom pornofilms met volwassen betrokkenen, waarvan niet altijd vaststaat dat zij vrijwillig het gepleegde geweld ondergaan, niet tevens de eerbaarheid schenden?

Artikel 37

Op grond van de Wet DNA-onderzoek Veroordeelden van 2004 en het daarbij behorende Besluit 2007 mag van elke veroordeelde voor een misdrijf waarop een maximumstraf van meer dan vier jaar staat, DNA worden afgenomen. De thans in de Uitvoeringswet van dit Verdrag voorziene nieuwe strafbepalingen worden eveneens in de Wet DNA-onderzoek opgenomen. Voor deze nieuwe bepalingen (onder meer grooming en het corrumperen van kinderen) geldt echter veelal een strafmaat van (veel) minder dan vier jaar. De leden van de **PvdA**-fractie vragen of met het Besluit 2007 elk gewelds- dan wel zedelijk misdrijf «DNA-plichtig» geworden is ongeacht de maximum strafmaat?

Uitvoering van het Verdrag van Lanzarote (31 810) – artikels-gewijs

Artikel 240b

Tijdens de eerdere fase van de behandeling van het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag van Lanzarote is de minister ingegaan op de betekenis van de subjectieve versus de objectieve benadering van de leeftijd. Uitgangspunt van artikel 240b is dat «alle personen beneden de leeftijd van 18 jaar bescherming genieten».² Niet de *werkelijke* leeftijd hoeft in alle gevallen bewijs; de *kennelijke* leeftijd is voldoende. De toevoeging van het woord «*schijnbaar*» in 2002 beoogde verder de bescherming zodanig uit te breiden dat ook een afbeelding van degene die eruit ziet als een kind onder dat artikel valt, ook al is de persoon in kwestie ouder. Dat leidt er toe, zoals de minister toelicht, dat niet de daadwerkelijke betrokkenheid van een kind bewezen hoeft te worden. De afgebeelde persoon hoeft slechts op een echt kind te lijken.³ De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of niet uit het voorgaande moet worden

¹ Kamerstukken I/II, 31 009 Voorstel van wet van het lid Waalkens houdende strafbaarstelling van het plegen van ontuchtige handelingen met dieren en pornografie met dieren (verbod seks met dieren).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 810, nr. 7, pag. 6.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 810, nr. 7, pag. 6.

afgeleid dat een afbeelding van een persoon die jonger is dan 18 jaar maar volwassen oogt, niet onder de bescherming valt?

Artikel 248d

Artikel 248d dat het «corrumpere van kinderen» strafbaar stelt, spreekt van het ertoe bewegen van een persoon die de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt «getuige te zijn» van seksuele handelingen. Anders dan de voorgestelde artikelen 240b, eerste lid, en 248e Wetboek van Strafrecht bevat dit artikel geen indicatie of het alleen gaat om het getuige zijn van reële handelingen of dat ook bijvoorbeeld televisie- of computerbeelden hieronder vallen.

Deze vraag komt temeer op bij de leden van de **CDA**-fractie, omdat in de memorie van toelichting (pag. 1) met nadruk wordt gesteld dat de toegevoegde waarde van het Verdrag waarvan dit wetsvoorstel een uitvoering vormt vooral ligt in het feit dat het «de gevolgen van de voortschrijdende digitalisering van de maatschappij en ontwikkeling van de techniek in ogenschouw neemt».

In de nieuwe versie van artikel 240b, eerste lid, Sr. wordt immers ook gesproken van een «geautomatiseerd werk» en van een «communicatiedienst». «Grooming» (strafbaar gesteld in het nieuwe artikel 248e) speelt zich per definitie in een digitale omgeving af. Ook het corresponderende artikel van het Verdrag (artikel 22) bevat hieromtrent geen expliciete bepaling. Dit geeft de leden van de CDA-fractie aanleiding tot het stellen van de volgende vraag: valt onder artikel 248d ook niet-bewegend beeldmateriaal zoals gedrukte stukken?

Artikel 248d stelt dus – kort gezegd – strafbaar het corrumpere van kinderen door een kind opzettelijk seksueel misbruik of seksuele handelingen te laten aanschouwen «voor seksuele doeleinden». De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat het geven van seksuele voorlichting hier niet onder valt. Kan de regering dit bevestigen en nader toelichten?

De leden van de commissie zien de beantwoording van voorgaande vragen met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren