

Vergaderjaar 2008–2009

**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)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 16 maart 2009

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich met grote instemming scharen achter het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (hierna: het Verdrag), zoals zij reeds eerder bij het verslag over het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag hebben aangegeven. Deze leden kunnen dan ook in grote lijnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag. Wel hebben zij enkele vragen en opmerkingen. De belangrijkste opmerkingen en vragen zijn door deze leden overigens al eerder aan de orde gesteld in de genoemde bijdrage voor het verslag over het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Verdrag. De leden van de CDA-fractie zijn zeer ingenomen met het feit dat het Verdrag een belangrijke toegevoegde waarde vervult op het terrein van de strafrechtelijke bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting ten opzichte van de bestaande internationale instrumenten op dit terrein en dat hierbij nadrukkelijk de gevolgen van de voortschrijdende digitalisering van de maatschappij en de ontwikkeling van de techniek in ogenschouw worden genomen. Dat de verspreiding en het bezit van kinderporno en het fenomeen «grooming» sinds de introductie van internet een enorme vlucht heeft genomen, baart deze leden grote zorgen. Dit Verdrag is een welkome aanvulling op de reeds bestaande verdragen en wetten om deze verschijnselen krachtig te bestrijden en kwetsbare kinderen te beschermen. Het is goed om van de regering te vernemen dat er internationaal grote consensus bestaat over een daadkrachtig en gezamenlijk optreden op dit terrein. Tevens is toe te juichen dat ook financiële instellingen zoals banken en creditcardmaatschappijen hun verantwoordelijkheid nemen in de vorm van de zogenaamde Financial Coalition against Childpornography. De leden van de CDA-fractie begrijpen de argumentatie van de regering

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU), Heemelaar (GL) en Vacature (algemeen). Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU), Vacature (GL) en Halsema (GL).

waar het gaat om het niet strafbaar stellen van het bekijken van kinderporno. De regering noemt het probleem van de handhaafbaarheid en het feit dat mensen ook omgewild in aanraking kunnen komen met kinderporno en het niet de bedoeling is van de wetgever om het «per ongeluk» bekijken van kinderporno strafbaar te stellen. Deze leden vragen echter of er ook niet iets voor te zeggen valt om niet de handhaafbaarheid (haalbaarheid) maar de normstelling (ideaal) prioriteit te geven door te stellen dat het bekijken van kinderporno ongewenst is. Er zou een opzetvereiste in de bepaling kunnen worden opgenomen waardoor mensen die ongewild kinderpornografische afbeeldingen bekijken (bijvoorbeeld via een anonieme link die ze per mail krijgen toegezonden), buiten vervolging blijven. Hiermee zou een zelfde gedachtelijn worden gevolgd als bij de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie. In dat geval worden geen kinderen blootgesteld aan kinderpornografische handelingen, maar vindt de wetgever kinderporno dermate verwerpelijk dat dit ook strafbaar is gesteld, ook wanneer er in dit geval geen kinderen betrokken zijn.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering over het algemeen de lijn van het Verdrag volgt. Daarom ontvangen zij graag een nadere toelichting waarom de regering de suggestie van het Openbaar Ministerie (OM) niet opvolgt door de zinsnede «welbewust» toe te voegen aan artikel 240b van het wetboek van Strafrecht (Sr) en daarmee het opzetvereiste nadrukkelijker tot uiting te laten komen. Meer duidelijkheid in een wetsartikel en aansluiting bij de verdragstekst strekken toch alleen tot aanbeveling?

De aan het woord zijnde leden vragen wanneer naar verwachting het overleg met de financiële instellingen zal plaatsvinden over de invulling van hun rol bij de bestrijding van kinderporno. De leden van de CDA-fractie vragen welke problemen het Team High Tech Crime concreet gesignaleerd heeft bij de handhaving van de voorgestelde aanscherping van de strafbaarstelling van kinderporno. De regering stelt dat de strafbaarstelling voldoende aangrijpingspunten biedt voor de handhaving, waardoor opsporing en vervolging wel degelijk mogelijk zijn. Kan de regering dit toelichten?

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op de stelling van de regering dat verdachten in geval van het objectiveren van de leeftijd van het slachtoffer in de artikelen 248d Sr en 248e Sr (zoals het OM voorstelt) een beroep zouden kunnen doen op afwezigheid van alle schuld.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven voor het overige de overwegingen en voorstellen van de regering naar aanleiding van de adviezen die het College van procureurs-generaal, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben gegeven ten aanzien van het onderliggende wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen het gedachtegoed dat ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel, namelijk de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting in brede zin. In het bijzonder beschouwen zij van toegevoegde waarde dat het wetsvoorstel bij de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik de gevolgen van de voortschrijdende digitalisering van de maatschappij en de ontwikkeling van de techniek in ogenschouw neemt. Seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen kennen in deze tijd geen landsgrenzen en behoeven daarom zowel nationaal als internationaal een krachtige aanpak. Toch hebben deze leden enkele aanvullende vragen. De leden van de PvdA-fractie vragen in verband met de internationale aanpak in hoeverre het feit dat het strafbaar stellen van het zich toegang verschaffen tot kinderporno in het Verdrag niet dwingend is voorgescreven. Deze leden hebben met instemming kennisgenomen van de

inspanningen van de Nederlandse regering om deze optionele bepaling in het Verdrag opgenomen te krijgen. Kan de regering een indicatie geven van het aantal lidstaten van de Raad van Europa dat al dan niet zal overgaan tot het verbieden van het toegang verschaffen tot kinderporno? Gaat de regering (bijvoorbeeld in JBZ-verband) EU-landen die er niet voor kiezen om een dergelijk verbod in hun nationale wetgeving op te nemen er alsnog van trachten te overtuigen dat dit in het kader van de internationale aanpak van kinderporno wel wenselijk is?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het OM heeft geadviseerd de geheimhoudingsbepalingen van de Wet Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (wet BIG) en het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de overeenkomst inzake medische behandeling, aan te vullen in die zin dat doorbreking daarvan niet strafbaar is indien de melding betrekking heeft op informatie over een kind waarvan het vermoeden bestaat dat het slachtoffer is van kindermisbruik of kindermishandeling. Een dergelijke wettelijke regeling is meer in overeenstemming met artikel 12, eerste lid, van het Verdrag.

Deze leden vragen waarom de regering zich heeft onthouden van het plaatsen van een dergelijke wettelijke bepaling in het voorstel.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering stelt dat de voorgestelde strafbaarstelling in artikel 240b Sr voldoende aangrijpingspunten biedt voor handhaving, waardoor effectieve opsporing en vervolging wel degelijk mogelijk zijn. Deze leden vragen de regering uitvoerig in te gaan op bovenstaande na grondige bestudering van de berichtgeving van het RTL nieuws van 10 februari 2009 en eerdere berichtgeving over onvoldoende opsporingscapaciteit bij de aanpak van kinderporno. Klaarblijkelijk kampt de politie al jaren met grote achterstanden in het wegwerken van kinderpornozaken. Dat de regering het belang van aanvullende wetgeving met betrekking tot dit onderwerp onderschrijft en uitvoert is duidelijk, maar welke plannen heeft de regering om de handhaving van deze wetgeving kracht bij te zetten? Deelt de regering de mening van deze leden dat met de onderhavige verruiming van de strafbaarstelling rondom kinderporno er ook een groter beroep op de opsporing en vervolging komt te liggen? Zo ja, hoe gaat zij er voor zorgen dat de achterstanden inzake opsporing en vervolging van kinderporno niet gaan oplopen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, daar waar vermindering van de achterstanden dringend nodig is?

De aan het woord zijnde leden vinden de stelling in de memorie van toelichting te mager onderbouwd dat de gedraging «zich toegang verschaffen tot» opzet impliceert. Daar komt bij dat in het advies van het OM staat dat per ongeluk de toegang verschaft kan worden tot een website waarop strafbaar materiaal wordt aangetroffen. Artikel 240b Sr zou aan scherpte en duidelijkheid winnen indien het begrip «welbewust» uit de formulering van artikel 20 van het Verdrag zou worden overgenomen. Graag zien de leden van de PvdA-fractie een duidelijke argumentatie tegemoet waarom het advies van het OM niet is overgenomen op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ook het (mee)kijken met iemand die zichzelf via internet welbewust toegang heeft verschaft tot kinderporno niet strafbaar wordt, aangezien het kijken naar kinderporno op zich niet strafbaar wordt. Zo nee, waarom niet? Kan er sprake zijn van enige vorm van deelneming als men uit eigen beweging met iemand meekijkt die zich welbewust toegang heeft verschaft tot kinderporno? Zo ja, welke vorm(en) van deelneming? Zo nee, waarom niet? Maakt het daarbij verschil uit of de kijker degene die toegang verschaft betaalt voor dat toegang verschaffen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het via internet communiceren met een kind op zich niet strafbaar wordt, ook al worden daarbij seksuele toespelingen gemaakt. Het Verdrag verplicht de lidstaten daartoe ook niet. Ook lezen deze leden dat niet voor een dergelijke strafbaarheid is gekozen

vanwege het feit dat die niet goed te handhaven zou zijn. Waarom is deze vorm van communiceren niet handhaafbaar en is het wel mogelijk om communicatie via internet waarbij sprake is van een voorstel voor een ontmoeting te handhaven? Deze leden vragen de regering welke middelen dan wel ter beschikking staan of moeten komen om ook het via internet uitwisselen van seksuele toespelingen met kinderen aan te kunnen pakken? Deelt de regering de mening dat het communiceren via internet waarbij een volwassene in vergaande seksueel geladen bewoordingen communiceert met een kind, ook onwenselijk en eventueel strafwaardig zou moeten zijn, zelfs als dat op geen enkele wijze gebeurt met de intentie om tot een ontmoeting te komen? Kan een dergelijke vorm van communiceren niet evenzeer een schadelijke invloed hebben op de persoonlijke en seksuele ontwikkeling van een minderjarige? Dienen kinderen beschermd te worden tegen een dergelijke vorm van communicatie, ook al beseffen zij zelf de schadelijkheid daarvan niet? Zo ja, wat kan en gaat de regering tegen communicatie van genoemde inhoud ondernemen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie zien graag een verduidelijking op welke wijze aan de verplichting van artikel 21, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag is voldaan en hoe deze tot uiting komt in voorliggend wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel worden naar de mening van de leden enkele wenselijke wijzigingen doorgevoerd in het wetboek van Strafrecht, die deels al langer worden bepleit door de leden van de SP-fractie. Voldoet Nederland met de wijzigingen van dit wetsvoorstel aan alle verplichtingen van dit Verdrag?

Begrijpen de leden van de SP-fractie het goed dat het inhoudelijk geen verschil maakt dat de woorden «aanbiedt» en «verwerft» worden toegevoegd in artikel 240b Sr, omdat deze gedragingen al strafbaar waren omdat deze inherent voortvloeien uit «bezit» van kinderpornografische afbeeldingen? Voegt deze bepaling bijvoorbeeld ook niets toe aan de gedraging dat iemand een ander verwijst naar een website waar dergelijke afbeeldingen zijn te vinden en de kinderpornografie daar «aanbiedt», zonder dat er sprake is van bezit?

De nieuwe gedraging die in artikel 240b Sr strafbaar is gesteld, is het zich toegang verschaffen tot een kinderpornografische afbeelding, bijvoorbeeld met behulp van een computer of mobiele telefoon. Deze bepaling is optioneel in het Verdrag. Is het de regering bekend of andere verdragsstaten een dergelijke strafbepaling ook introduceren of reeds geïntroduceerd hebben?

De leden van de SP-fractie constateren dat in de memorie van toelichting het woord «welbewust» wordt gebruikt, als vertaling van artikel 20, eerste lid, onderdeel f, van het Verdrag (knowingly obtaining access ...). In het voorgestelde artikel 240b Sr ontbreekt het woord «welbewust». De opzet zou voldoende tot uitdrukking komen in de zinsnede «zich toegang verschaffen». Deze leden vragen of dat wel zo is. Wordt hiermee voldoende gewaarborgd dat iemand die zich onopzettelijk de toegang verschaft tot een website met kinderpornografische afbeeldingen niet wordt gestraft? Bestaat er geen risico dat het bezoeken van een website met voornamelijk pornografische afbeeldingen waarbij alleen meerderjarigen zijn betrokken, strafbaar wordt wanneer deze website ook plaatjes met minderjarigen bevat? Ook het College van procureurs-generaal en het team High Tech Crime van het Landelijk Parket hebben gewezen op het risico dat een gebruiker per ongeluk, zonder dat zijn opzet daarop was gericht, zich toegang verschaft tot een website met daarop geplaatste kinderpornografie. Internetgebruikers kunnen eenvoudig worden «gefopt» en dat kan in dit geval nare consequenties hebben. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft op deze onduidelijkheid in de memorie van toelichting

gewezen. Hoe zal de opzet in de praktijk bewezen worden en welke eisen zullen daaraan worden gesteld? Is het bijvoorbeeld een vereiste dat de toegang tegen betaling wordt verschaft? Verdient het geen aanbeveling alsnog het woord «welbewust» op te nemen in de delictsomschrijving? De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de waarschuwing van het College van procureurs-generaal en het team High Tech Crime van het Landelijk Parket dat de strafbare gedraging «het zich toegang verschaffen tot» uiterst moeizaam zal kunnen worden opgespoord. Hoe wordt er voor gezorgd dat er voldoende capaciteit, maar ook kennis en expertise aanwezig is voor de opsporing van dit nieuwe strafbare feit? Er kan geen misverstand over bestaan dat de aan het woord zijnde leden deze strafbaarstelling een goed streven vinden. Zij hebben slechts twijfels bij de handhaafbaarheid en het ten onrechte criminaliseren van niet-criminele handelingen. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe momenteel de samenwerking verloopt met banken en creditcardmaatschappijen, die een belangrijke rol kunnen spelen in de strafrechtelijke handhaving. Zijn er financiële instellingen die hun verantwoordelijkheid niet nemen en onvoldoende ondernemen om dit probleem aan te pakken? Hoe wordt daar mee omgegaan?

De leden van de SP-fractie vragen in verband met de aanpassing van artikel 240b Sr aandacht voor de mogelijkheid een omgekeerde bewijslast te introduceren. Hierover is al vaker gesproken. Het is voor de bezoeker van erotische of pornografische websites niet mogelijk te weten hoe oud de afgebeelde personen zijn, vandaar de delictsomschrijving «iemand die kennelijk de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt». Gevolg hiervan is dat iemand zich kan verschuilen achter het verweer dat een persoon er veel ouder uit zag dan deze in werkelijkheid is. Waarom wordt er nog steeds geen omgekeerde bewijslast toegepast, zodat beheerders van sexsites verplicht worden aan te tonen dat de modellen meerderjarig zijn? Deelt de regering de mening dat dit een belangrijk middel kan zijn om het openlijk tentoonstellen en de verspreiding van kinderporno drastisch te verminderen?

De leden van de SP-fractie delen de mening dat het strafbaar gesteld moet worden dat een kind geconfronteerd wordt met seksuele handelingen, wanneer daarbij sprake is van een ontuchtig oogmerk. Sluit dit artikel qua wetssystematiek niet beter aan direct na artikel 240a Sr, omdat het hier eveneens gaat om de confrontatie en niet om het plegen van ontucht met of door minderjarigen? Zou het niet beter zijn dit artikel een ander nummer te geven?

De leden van de SP-fractie zijn zeer verheugd met de strafbaarstelling van «grooming». Op deze strafbaarstelling was al aangedrongen door de leden van de SP-fractie middels Kamervragen. Dit voorstel vult daadwerkelijk een leemte in het strafrecht en dat is een goede zaak. Volgens de formulering van het artikel is vereist dat er een voorstel voor een ontmoeting wordt gedaan. Hoe concreet, bijvoorbeeld naar plaats en tijd, moet dit voorstel zijn? Ook moet er enige handeling zijn ondernomen gericht op het verwezenlijken van een ontmoeting, een begin van uitvoering. Ook hier vragen deze leden wat dit precies inhoudt. Welke handelingen kunnen als zodanig worden opgevat? Deze leden vinden het wel opvallend dat het Verdrag niet is gevolgd ten aanzien van het strafbaar stellen voor volwassenen die een ontmoeting voorstellen. Met de formulering in de Nederlandse wet kan ook de 15-jarige jongen die een ontmoeting voorstelt met een 15-jarige meisje onder omstandigheden ook strafbaar zijn. Is dat niet vreemd? Aan welke voorwaarden voor strafbaarheid dient er in het geval het minderjarigen betreft te zijn voldaan? Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft er op gewezen dat het de rechter is die uiteindelijk wel of niet veroordeelt, maar dat de puber daarmee niet gevrijwaard is van aangifte, opsporingsonderzoek en vervolging. Graag ontvangen deze

leden een reactie op dit punt. Kunnen minderjarigen die met dit vreselijke fenomeen geconfronteerd worden hiervan altijd direct melding doen bij het Meldpunt Kinderporno op internet en wordt daar steeds adequaat op gereageerd? Zal er ook actief worden gerechercheerd op dit strafbare feit? Wordt er een voorlichtingscampagne opgezet om het «online kinderlokken» onder de aandacht te brengen?

Ten slotte zijn de leden van de SP-fractie zeer benieuwd naar de stand van zaken met betrekking tot het blokkeren van websites met kinderporno. Werken de Internet Service Providers hier inmiddels allemaal aan mee?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen het onderhavige wetsvoorstel. De uitwerking van het Verdrag ondersteunt de intensivering van de strijd tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik en heeft daarin dan ook de steun van de deze leden. Zij verwelkomen het Verdrag en onderhavig wetsvoorstel dan ook van harte maar hebben een enkele vraag ter verduidelijking.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 248, lid e, Sr wordt het doen van een voorstel tot een ontmoeting, een voorbereidingshandeling zoals het ook in de memorie van toelichting wordt genoemd, strafbaar gesteld. Deze leden kunnen zich vinden in deze strafbaarstelling maar vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre dit een systeembreuk inhoudt met het strafbaar stellen van voorbereiding ingevolge artikel 46 Sr, waarin strafbare voorbereiding is beperkt tot misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn