

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3950

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 mei 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over het fiche: Herziening richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik (Kamerstuk 22 112, nr. 3918).

De vragen en opmerkingen zijn op 29 maart 2024 aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 31 mei 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,
Meijer

Inhoudsopgave

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen	00
Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie en reactie van de bewindspersonen	00
Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersonen	00
Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersonen	00
Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de bewindspersonen	00
Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en reactie van de bewindspersonen	00

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie en reactie van de bewindspersonen

De leden van de PVV-fractie lezen dat in het voorstel enkele verhogingen van minimale strafmaxima zijn opgenomen. Echter blijft het de rechter vrijstaan om in individuele gevallen een lagere straf op te leggen. In algemene zin verwelkomt de Minister de voorgestelde aanscherping van het strafniveau. Wel zal de Minister aandacht vragen voor de proportionaliteit van een aantal van de voorgestelde minimale strafmaxima, zodat deze niet verder gaan dan noodzakelijk. Waarom vraagt de Minister aandacht voor de proportionaliteit van een aantal van de voorgestelde minimale strafmaxima? Dat is toch juist aan de rechter voorbehouden als hij in een zaak tot een vonnis moet komen?

Antwoord

De inhoud van EU-regelgeving moet in een evenredige verhouding staan tot het daarin nagestreefde doel. In haar voorstel tot herziening van de onderhavige richtlijn stelt de Europese Commissie (hierna: de Commissie) voor verschillende minimale strafmaxima te verhogen. Daarbij wijst de Commissie erop dat hiermee is beoogd om op EU-niveau consistentie te verzekeren ten aanzien van het strafniveau binnen deze richtlijn en in andere richtlijnen. De door de leden van de PVV-fractie aangehaalde opmerking uit het BNC-fiche dat aandacht zal worden gevraagd voor de proportionaliteit van een aantal minimale strafmaxima in het wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie moet tegen de achtergrond van het voorgaande worden begrepen. Concreet strekt die opmerking ertoe dat Nederland bij de onderhandelingen over dit wetgevingsvoorstel aan de orde zal stellen of de daarin door de Commissie voorgestelde verhogingen van de in de richtlijn opgenomen strafmaten – in het licht van de door haar beoogde consistentie van het strafniveau – passend zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk. Daarbij is van belang dat die minimale strafmaxima voldoende ruimte laten aan de lidstaten om een evenwichtig stelsel van passende strafmaxima voor seksuele misdrijven te kunnen waarborgen, die onderling op elkaar zijn afgestemd. In dit verband wil het kabinet benadrukken het van groot belang te vinden dat de verschillende strafmaxima voor seksuele misdrijven waarvan kinderen het slachtoffer zijn, recht doen aan de ernst van die feiten. Bij kinderen geldt nog sterker dan bij volwassen slachtoffers dat seksueel misbruik

langdurige en verwoestende gevolgen kan hebben. Daarom zijn in de Wet seksuele misdrijven (Stb. 2024, 59), die op 1 juli van dit jaar in werking treedt (Stb. 2024, 60), verschillende strafmaxima voor aanranding en verkrachting van kinderen verhoogd.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de uitvoering van de richtlijn in de huidige vorm naar verwachting tot extra taken voor en werkzaamheden bij onder andere de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechterlijke macht leidt. Het is bekend, zoals ook wordt aangegeven in het fiche, dat de strafrechtketen al helemaal verstopt zit. Welke consequenties heeft dit voor de uitvoering van het voorstel van de Europese Commissie (EC)? Is uitvoering niet moeilijk tot onmogelijk zolang de strafrechtketen nog verstopt zit? Zo ja, wat gaat de Minister in die tussentijd doen?

Antwoord

Het voorstel tot herziening van de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen (hierna: de CSA-Richtlijn) bevat een aantal bepalingen die – naar verwachting – uitvoeringsconsequenties zullen hebben voor de strafrechtketen indien zij in ongewijzigde vorm in de richtlijn worden opgenomen. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk waaruit deze consequenties precies zullen bestaan. Het kabinet is in afwachting van een nadere toelichting van de Commissie op de uitvoeringsconsequenties alvorens een inschatting kan worden gemaakt van de gevolgen voor nationale uitvoeringsorganisaties. Bij deze inschatting zal in overleg worden getreden met de organisaties belast met uitvoering van de verplichtingen voortvloeiend uit dit voorstel. Het kabinet benadrukt dat, in de tussentijd, waar gepast en mogelijk, ook wordt ingezet op alternatieve afdoeningsmogelijkheden buiten het strafrecht.

De Minister staat kritisch tegenover de voorgestelde verplichting voor werkgevers en vrijwilligersorganisaties om informatie op te vragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen van zedenfeiten, zo lezen de leden van de PVV-fractie. In Nederland vragen werkgevers niet het strafblad op van veroordeelden, daarvoor geldt de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)-systematiek, aldus de Minister.

Worden bij een VOG-aanvraag alleen veroordelingen, in dit geval van zedenfeiten, bij de screening betrokken door de Dienst Justis? Zo ja, wat is de reden dat de screening niet breder wordt getrokken?

Antwoord

Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag beoordeelt Justis of het justitiële verleden een belemmering vormt voor het uitoefenen van een specifieke taak of functie in de samenleving. Niet alleen (onherroepelijke) veroordelingen worden meegenomen bij de VOG-beoordeling. Ook de openstaande zaken, strafbeschikkingen, transacties en (voorwaardelijke) septs, die binnen de terugkijktermijn op de justitiële documentatie worden aange troffen, worden betrokken bij de VOG-beoordeling. Daarnaast kan Justis politiegegevens opvragen, indien de aanwezigheid van een justitieel gegeven daartoe aanleiding geeft. Tevens is Justis bevoegd inlichtingen in te winnen bij het openbaar ministerie en de reclassering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersonen

Algemene gegevens

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de EC voor een herziening van de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en van materiaal betreffende seksueel misbruik van kinderen. Deze leden delen de stelling van de Commissie dat de huidige richtlijn uit 2011 aan herziening toe is. Zij zijn van mening dat mede gezien het grensoverschrijdend karakter van seksueel kindermisbruik daar waar nodig harmonisatie van de regels binnen de EU nodig kan zijn. Er moet worden voorkomen dat vanwege minder strenge regels in één of meerdere lidstaten plegers van seksueel kindermisbruik daar hun wandaden plegen. Dat neemt niet weg dat de harmonisatie van regels niet verder dient te gaan dan nodig is om ook op nationaal niveau seksueel kindermisbruik aan te pakken. Deze leden lezen dat de Minister daarom bij een aantal onderdelen van het voorstel van de Commissie kanttekeningen zet. Deze leden zullen daar nader op ingaan.

Essentie voorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het voorstel tot herziening van de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen onderscheiden moet worden van het voorstel voor een Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen dat de EC in 2022 heeft ingediend (hierna: het CSAM-voorstel). Daarin worden verplichtingen vastgesteld voor internetbedrijven om materiaal van seksueel misbruik van kinderen op hun diensten op te sporen, te melden en te verwijderen. Deze leden weten dat de onderhandelingen over dit voorstel zijn nog niet afgerond. Waarom komt de EC nu met een nieuw voorstel voor een richtlijn die aansluit bij het CSAM-voorstel? Acht de Minister het mogelijk dan wel wenselijk dat dat beide voorstellen gelijktijdig worden behandeld?

Antwoord

De Europese Commissie zet in het kader van de Europese strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel misbruik van kinderen in op een samenstel van initiatieven. ¹ Hieronder valt zowel de herziening van de CSA-Richtlijn als het voorstel voor de Child Sexual Abuse Material (hierna: CSAM) -Verordening. Deze trajecten hebben een andere rechtsgrondslag en richten zich, zoals in het BNC-fiche beschreven, hoofdzakelijk op verschillende actoren. De CSAM-verordening ziet primair op verplichtingen voor internetbedrijven om materiaal van seksueel misbruik van kinderen te detecteren, te melden en te verwijderen, terwijl onderhavige richtlijn zich richt op de strafbaarstelling van seksueel misbruik, de opsporing en vervolging daarvan door de rechtshandhavingsautoriteiten en een versterking van preventie en ondersteuning aan slachtoffers. Nu beide voorstellen een ander bereik hebben, is de verwachting dat deze voorstellen parallel kunnen worden behandeld. Voor wat betreft de bepalingen over het EU-centrum in de CSA-richtlijn geldt dat het in werking treden van de CSAM-Verordening voorwaardelijk is voor de oprichting van het EU-centrum. In de

¹ EU Strategy for a more effective fight against child sexual abuse – European Commission (europa.eu)

inwerkingtredingsbepaling van de CSA-richtlijn wordt hiermee rekening gehouden, doordat in de mogelijkheid is voorzien dat de bepalingen die betrekking hebben op het EU-centrum op een ander moment – gelijktijdig met de CSAM-Verordening – in werking kunnen treden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen uit het fiche dat het voorstel een aantal uitbreidingen van strafbaar te stellen gedragingen betreffende seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen bevat. Daarnaast worden er voorstellen gedaan voor verhogingen van minimale strafmaxima. In hoeverre voldoet het Nederlands strafrecht al aan deze voorstellen en op welke punten zou ons Wetboek van Strafrecht moeten worden aangepast, mocht het voorstel voor deze richtlijn in deze vorm aangenomen worden?

Antwoord

De nieuwe verplichtingen tot strafbaarstelling van vormen van seksueel contact met kinderen die de Commissie op het gebied van seksueel misbruik voorstelt (artikel 3, zevende en achtste lid), zullen na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven op 1 juli van dit jaar (Stb. 2024, 59 en 60) al strafbaar zijn als vormen van verkrachting van een kind. Daarnaast kent het Nederlandse strafrecht met het huidige artikel 240c Sr (na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven: artikel 250a) een zelfstandige strafbaarstelling van het verrichten van voorbereidingshandelingen gericht op seksueel misbruik van kinderen. Daarmee wordt al in strafbaarheid voorzien in strafbaar te stellen situaties van het bezit en het verspreiden van instructief materiaal over het seksueel misbruiken van kinderen (artikel 5 in verbinding met artikel 2, derde lid, onderdeel e, van het herzieningsvoorstel), zij het dat die gedragingen in het Nederlandse strafrecht – apart van het delict kinderpornografie (in het voorstel van de Commissie: materiaal van seksueel misbruik van kinderen) – een eigen strafrechtelijke kwalificatie en strafmaximum hebben. Tijdens de onderhandelingen zal nader worden gezien in hoeverre de door de Commissie voorgestelde verbreding van de verplichting tot strafbaarstelling van – kort gezegd – het seksueel benaderen van kinderen (artikel 6) na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven al wordt omvat door onder meer de strafbaarstelling van het seksueel benaderen van kinderen als bedoeld in artikel 251, eerste en tweede lid, Sr. Zie hierover ook het antwoord op een specifieke vraag van deze leden over seksuele meerderjarigheid. Verder lijkt het Nederlandse strafrecht al te voorzien in strafbaarheid waar het gaat om het aanzetten van derden tot seksueel misbruik van kinderen (artikel 7 van het herzieningsvoorstel) en het exploiteren van een onlinedienst met het oog op seksueel misbruik van kinderen (artikel 8). Daarbij is voor Nederland een aandachtspunt dat de delictomschrijvingen in de richtlijn duidelijk zijn omschreven en dat ook de onderlinge verhoudingen tussen de daarin opgenomen misdrijven helder zijn afgebakend. Wat betreft de strafmaxima beoogt de Wet seksuele misdrijven een evenwichtig stelsel van strafbedreigingen te introduceren. Als onderdeel daarvan zijn verschillende strafmaxima voor seksuele misdrijven waarvan kinderen het slachtoffer zijn, verhoogd, waaronder bij vormen van aanranding en verkrachting van kinderen. Op enkele onderdelen voorziet het voorstel van de Commissie op dit moment in minimale strafmaxima die tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving zou leiden. Dit houdt er met name mee verband dat in de richtlijn – ook ten aanzien van de strafmaxima – slechts een onderscheid

wordt gemaakt tussen seksueel minder- en seksueel meerderjarigen, terwijl in de Nederlandse wetgeving binnen de categorie seksueel minderjarigen in gedifferentieerde strafmaxima is voorzien voor gedragingen ten aanzien van minderjarigen jonger dan twaalf jaar en minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar. Het kabinet zal – ook vanwege het belang dat lidstaten voldoende ruimte moeten hebben om een evenwichtig stelsel van strafmaxima voor seksuele misdrijven te kunnen waarborgen – zich er in de onderhandelingen hard voor maken dat lidstaten de ruimte houden om dit soort maatwerk in hun wetgeving te kunnen blijven bieden.

Heeft het voorstel om in een langere periode te voorzien waarbinnen slachtoffers seksueel misbruik kunnen melden en actie kunnen ondernemen tegen de dader gevolgen voor het Nederlandse strafrecht/strafvordering?

Antwoord

Graag verwijst ik deze leden naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verjaringstermijnen. Zoals daar is aangegeven lijken met de in Nederland geldende verjaringstermijnen voor seksueel misbruik van minderjarigen te worden voldaan aan de verjaringstermijnen die zijn opgenomen in artikel 16 van de richtlijn.

Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Minister de ruimte wil houden «om een nationale leeftijd van seksuele meerderjarigheid vast te stellen en te bepalen in welke gevallen kinderen die naar Nederlands recht seksueel meerderjarig zijn, extra bescherming behoeven». Wat is het voorstel in de richtlijn dienaangaande? En in hoeverre zou de richtlijn de ruimte voor seksueel meerderjarige kinderen om zelf invulling te geven aan hun seksuele leven gaan beperken?

Antwoord

Ten aanzien van artikel 6 van de richtlijn, dat betrekking heeft op verschillende vormen van seksuele benadering van kinderen, wordt voorgesteld de leeftijdsgrens te verhogen van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid – in Nederland: zestien jaar – naar de leeftijd van achttien jaar. Deze aanpassing is met name relevant voor de reikwijdte van het delict grooming als opgenomen in het eerste lid, waarvoor op dit moment zowel in de richtlijn als in de Nederlandse strafwetgeving een andere leeftijdsgrens geldt. In Nederland is grooming strafbaar op grond van artikel 248e Sr. Per 1 juli wordt deze bepaling vervangen door artikel 251 (Stb. 2024, 59 en Stb. 2024, 60) waarin verschillende vormen van seksuele benadering van kinderen strafbaar zijn gesteld, waaronder het voorstellen van een ontmoeting voor seksuele doeleinden en enige handeling ondernemen tot het verwezenlijken van die ontmoeting (artikel 251, eerste lid, c). Dit is strafbaar ten aanzien van kinderen jonger dan zestien jaar (artikel 251, eerste lid) en kinderen van zestien en zeventien jaar in bepaalde omstandigheden (artikel 251, tweede lid). Buiten die omstandigheden worden seksueel meerderjarige kinderen – net als volwassenen – in staat geacht zelf hun wil te bepalen ten aanzien van seksuele activiteiten en te kiezen hoe zij invulling willen geven aan hun seksuele leven. Daarvoor moeten zij ook ruimte krijgen. Dat betekent ook dat zij zelf moeten kunnen bepalen met wie zij voor seksuele doeleinden willen afspreken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Minister kritisch staat tegenover de voorgestelde verplichting voor werkgevers en vrijwilligersorganisaties om informatie op te vragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen van zedenfeiten. Zij delen die mening en zouden willen benadrukken dat wat hen betreft het Nederlandse systeem om via een VOG informatie over een werknemer of vrijwilliger te krijgen evenwichtig moet zijn in de afweging tussen bescherming van kinderen enerzijds en de rechtsbescherming en privacy van de betrokkene anderzijds. Deze leden lezen dat de Minister van mening is dat het niet mogelijk is om voor alle vrijwilligersorganisaties en functies waar met kinderen gewerkt wordt een VOG-plicht in te voeren. En wel omdat de overheid niet al die organisaties en functies kent. Daarmee zou het handhaven van een dergelijke plicht niet mogelijk zijn. Deze leden vragen voor welke functies en vrijwilligersorganisaties waarin wordt gewerkt met kinderen die wel in beeld bij de overheid zijn nog geen VOG verplicht is en of het aantal functies en vrijwilligersorganisaties waarvoor dat nu al wel geldt uitgebreid zou moeten worden. Kan de Minister hier nader op ingaan?

Antwoord

In 2021 is een inventarisatie gedaan naar het aantal wettelijke VOG-plichten.² Daaruit bleek destijds dat er 57 wettelijke VOG-plichten waren. Daaronder vallen ook functies waarin wordt gewerkt met kinderen, zoals de leerkracht in het onderwijs en de pedagogisch medewerker in de kinderopvang. Voorbeelden van (vrijwilligers)functies die wel in beeld zijn, maar waarin geen wettelijke VOG-plicht geldt, zijn onder andere sportleraren die werken bij een sportvereniging en de stagiairs en sommige vrijwilligers in het funderend onderwijs.³

Echter, ook in de gevallen waar geen wettelijke VOG-plicht geldt, kunnen werkgevers zelf besluiten een VOG te verlangen van de betreffende medewerkers. Daarnaast proberen de Minister en de Staatssecretaris van VWS het gebruik van de »Regeling gratis VOG« onder vrijwilligersorganisaties te stimuleren. Dit doen zij bijvoorbeeld door aan maatschappelijke partners zoals de Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV), NOC*NSF en het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) subsidie te verstrekken. Deze subsidie ziet op het stimuleren van het gebruik van de gratis VOG onder hun leden, het uitvoeren en faciliteren van het proces van aanvragen en het stimuleren van het gebruik van de gratis VOG.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen daarnaast of het aantal functies en vrijwilligersorganisaties waarvoor nu een VOG-plicht geldt, uitgebreid zou moeten worden. Vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt in verschillende sectoren al steeds meer een beweging waargenomen om de screening aan te scherpen dan wel aanvullende VOG-plichten in te stellen. Zo is onlangs een wetsvoorstel ingediend om een VOG te verplichten in het aanvullend onderwijs. Daarmee komt er ook een VOG-verplichting voor personen die werkzaam zijn in particulier aanvullend onderwijs onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van scholen. Hierbij valt te denken aan personeel van particuliere instellingen die op scholen bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining geven. Daarnaast werkt

² O. Nauta, W. Buisse en N. Piepers, «Analyse beoordelingsstelsel VOG NP». (DSP-groep, Amsterdam 2021).

³ Vanuit het ministerie OCW wordt reeds in samenwerking met het ministerie JenV verkend op welke wijze de VOG-screening kan worden aangescherpt.

de Minister voor Rechtsbescherming aan een doelmatige en effectieve toepassing van het VOG-instrument. Er wordt toegevoerd naar een risicomethodiek, waarmee beter kan worden ingeschat welke screeningsvorm het beste past bij de risico's die zich voordoen bij een specifieke taak of functie in de samenleving. Dit kan ook andere departementen en werkgevers helpen te bezien of een uitbreiding van de (wettelijke) VOG-plicht voor functies in hun sector noodzakelijk is.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of met deze richtlijn ook beter voorkomen kan worden dat eerder veroordeelde zedendelinquenten in een andere EU-lidstaat relatief ongestoord hun misbruik kunnen voortzetten. Zo ja, op welke wijze? Zo nee, welke mogelijkheden zijn er om dit te voorkomen of wat is er daarvoor nog meer nodig? Deze leden duiden hier bij wijze van voorbeeld op de zaak Benno L.⁴

Antwoord

In het voorstel tot herziening van de CSA-Richtlijn wordt de mogelijkheid voor organisaties die met kinderen werken tot het opvragen van justitiële gegevens, omgezet naar een *verplichting* voor deze organisaties tot het opvragen van zulk soort gegevens. Het kabinet merkt op dat dit voorstel afwijkt van de in Nederland geldende VOG-systematiek waarbij het opvragen van zulk soort gegevens bij Dienst Justis is belegd. In het voorstel wordt benadrukt dat de gegevensdeling zo volledig als mogelijk moet worden aangeleverd in het European Criminal Records Information System (hierna: ECRIS). Een gedegen systeem van gegevensdeling tussen lidstaten onderling maakt dat beter zicht bestaat op veroordeelde zedendelinquenten binnen de EU en zo mogelijk nieuwe feiten kunnen worden voorkomen. Dit systeem is echter niet geheel nieuw. Ook nu al kunnen deze gegevens via ECRIS worden gedeeld.

In het voorstel wordt het vereiste van instemming door de veroordeelde voor het delen van deze gegevens geschrapt. Het kabinet beziet dit voorstel kritisch nu dit afbreuk doet aan de rechtsbescherming en privacy van veroordeelde.

Graag verwijs ik voor het overige naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de mogelijkheden met betrekking tot het opleggen van reisbeperkingen in Nederland voor veroordeelde zedendelinquenten binnen de EU.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen de kritische houding van de Minister ten aanzien van de voorgestelde aangifteplicht om professionals die werken met kinderen te verplichten om aangifte te doen over (vermoedens) van seksueel misbruik. Deze leden zien net als de Minister het risico dat een aangifteplicht ook een drempel kan opwerpen voor kinderen en hun ouders om hulp te zoeken bij professionals en dat dit kan leiden tot zorgmijding. Dat neemt niet weg dat als er binnen religieuze gemeenschappen weet is van seksueel misbruik van kinderen, het niet zo mag zijn dat daar geen aangifte van wordt gedaan omdat dat men van mening is dat het strafrecht hier buiten moet worden gelaten. Hoe beziet de Minister dit? Hoe kan dan worden afgedwongen dat slachtoffers van seksueel misbruik in een gesloten religieuze gemeenschap wel in staat worden gesteld aangifte te doen?

⁴ NOS, 20 maart 2024, Oud-zwemleraar Benno L. in Duitsland opnieuw veroordeeld voor kindermisbruik (<https://nos.nl/artikel/2513529-oud-zwemleraar-benno-l-in-duitsland-opnieuw-veroordeeld-voor-kindermisbruik>).

Antwoord

Seksueel (kinder)misbruik vormt een zeer ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit van het slachtoffer en kan een enorme impact hebben. Het risico op impact is nog groter als de dader zijn gang kan blijven gaan en het slachtoffer geen zorg of steun krijgt. De overheid moet zich inspannen om dit waar mogelijk te voorkomen en belemmeringen voor slachtoffers om aangifte te doen zoveel mogelijk weg te nemen. In alle gevallen moeten slachtoffers het recht hebben om aangifte te doen van seksueel misbruik en passende hulp en ondersteuning te krijgen, ongeacht de gemeenschap waartoe ze behoren.

Verskillende onderzoeken tonen aan dat het melden of het doen van aangifte bij de politie door slachtoffers bemoeilijkt wordt door het naar binnen gerichte karakter van religieuze gemeenschappen. De mogelijkheid voor de overheid om hierin te interveniëren is beperkt. De scheiding van kerk en staat maakt dat religieuze gemeenschappen niet onder gezag of toezicht van de overheid staan. Om slachtoffers te beschermen is het belangrijkste dat verenigingen, kerkgenootschappen en stichtingen preventiebeleid voeren, een meldstructuur inrichten en maatregelen treffen om slachtoffers te ondersteunen als zij aangifte willen doen of hulp nodig hebben. Om inzichtelijk te krijgen of binnen religieuze gemeenschappen in de afgelopen jaren protocollen, voorlichting en regels zijn opgesteld of aangescherpt met als doel om seksueel (kinder)misbruik te voorkomen, heb ik het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) gevraagd onderzoek te doen naar de omgang met seksueel misbruik en aangiftbereidheid binnen religieuze gemeenschappen. Het onderzoek, dat in 2023 gestart is, beoogt ook een genuanceerd beeld te geven van de visie op en omgang met seksueel misbruik binnen een religieuze context en in kaart te brengen welke factoren hiermee samenhangen. De inzichten uit dit onderzoek kunnen helpen om geloofsculturen beter te duiden en op basis daarvan te werken aan een goede aanpak. Naar verwachting loopt het onderzoek tot eind dit jaar en wordt het rapport in het voorjaar van 2025 verwacht.

Voorts lezen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat het voorstel een omvangrijke verplichting tot dataverzameling over seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting bevat. Met de Minister delen deze leden de mening dat daarbij geen afbreuk mag worden gedaan aan EU-wetgeving op het vlak van gegevensbescherming. Is de Minister van mening dat het huidige voorstel met betrekking tot dataverzameling in strijd is met Europese of Nederlandse regels ten aanzien van gegevensbescherming? Zo ja, op welke punten?

Antwoord

Het richtlijnvoorstel introduceert een verplichting tot dataverzameling over seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Deze bepaling uit het voorstel is nog niet besproken in Brussel waardoor de Commissie nog geen verdere duiding aan dit artikel heeft gegeven. Het kabinet is in afwachting van een nadere toelichting op deze bepaling. Bij verdere bespreking zal het kabinet het belang van congruentie met bestaande Europese en Nederlandse regelgeving met betrekking tot dataverzameling benadrukken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersonen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche behorende bij het voorstel van de EC voor de herziening van de Richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik. De bescherming van kinderen is voor deze leden cruciaal. Het is afschuwelijk en walgelijk dat deze zeer ernstige vorm van criminaliteit plaatsvindt. Deze leden vinden het van belang dat lidstaten beter samenwerken bij de bestrijding en het voorkomen van (online) seksueel kindermisbruik. Zij steunen daarom de doelen van de richtlijn en stellen nog een aantal vragen aan de Minister over het BNC-fiche.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister nader uiteen te zetten hoe het onderhavige richtlijnvoorstel zich verhoudt tot de Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, alsmede tot de Richtlijn minimumwaarborgen slachtofferrechten.

Antwoord

Seksueel kindermisbruik kan in gevallen ook een vorm van geweld tegen vrouwen behelzen. Om deze reden is er enige overlap op het gebied van toegang tot het recht en preventie van geweld met de Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (2022). Zoals bijvoorbeeld het melden van een geweldsdelict door professionals, kindvriendelijke aangiftemogelijkheden en preventie maatregelen binnen gemeenschappen. Voornoemde maatregelen zijn in het geval van het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de Richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik, toegespitst op seksueel kindermisbruik.

De richtlijn minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012) is de horizontale EU-regeling die geldt voor slachtoffers van alle strafbare feiten. In 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend om de richtlijn uit 2012 te herzien. In het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de Richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik zijn aanvullende rechten en voorzieningen voor deze specifieke categorie slachtoffers opgenomen. Het heeft de voorkeur van het kabinet om slachtofferrechten zo veel mogelijk in de horizontale regeling vast te leggen.

Verder bevat het voorstel voor de Richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik voorstellen om strafbaarstellingen op EU-niveau te harmoniseren. De horizontale richtlijn inzake slachtofferrechten heeft geen betrekking op strafbaarstellingen.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de CSAM-verordening zich ook zal richten op het verwijderen van kinderpornografisch materiaal. Op welke manier kunnen naar het oordeel van de Minister deepfakes en door AI gegenereerd materiaal van kindermisbruik het beste worden verwijderd en door wie? Is de Minister bereid zich in te spannen voor een verbod op het gebruik van deepfaketechnologie?

Antwoord

De CSAM-verordening heeft inderdaad als doel om de online verspreiding van online materiaal van seksueel kindermisbruik

zoveel mogelijk te stoppen en te voorkomen. Ook deepfakes en door AI gegenereerd materiaal zijn vormen van online seksueel kindermisbruik en moeten dus worden beschouwd als illegale inhoud. Op dit moment is de Digital Services Act van kracht; de verordening die onder andere algemene regels stelt voor de moderatie van online illegale inhoud bij hostingdiensten en online platformen. De Digital Services Act verplicht aanbieders om een procedure voor een kennisgeving- en actiemechanisme duidelijk op hun website of platform te hebben staan. Dit moet de drempel verlagen voor gebruikers om melding te doen van illegale inhoud en het verplicht de aanbieder tot het beoordelen van het materiaal en hier naar te handelen. Ook staat de route open voor een melding via een meldpunt zoals het Meldpunt Kinderporno van Offlimits. Om ervoor te zorgen dat deze meldingen ook daadwerkelijk goed opgevolgd worden, heeft het kabinet besloten tot het oprichten van de bestuursrechtelijke Autoriteit online Terroristish en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM). Op basis van de Wet bestuursrechtelijke aanpak van kinderpornografisch materiaal, die nu voorligt in uw Kamer, kan straks worden opgetreden. De ATKM kan dan in Nederland gevestigde hostingproviders, en indien proportioneel andere aanbieders van communicatiediensten, een bindende aanwijzing tot ontoegankelijkmaking geven en bestuursrechtelijke boetes opleggen. Dat laat onverlet dat ook de officier van justitie in een strafrechtelijk onderzoek verwijdering van materiaal kan vorderen, na machtiging van de rechter-commissaris via artikel 125p Wetboek van Strafvordering.

Voor wat betreft de vraag over een verbod op het gebruik van deepfaketechnologie het volgende. In juni 2023 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid met de Minister voor Rechtsbescherming een beleidsreactie verzonden aan uw Kamer naar aanleiding van WODC-onderzoek naar de vraag of het huidige juridische kader naar aanleiding van de opkomst van deepfake technologieën dient te worden aangepast.⁵ Een belangrijke conclusie in die beleidsreactie is dat onwenselijk gebruik van deepfakes of deepfaketechnologieën via het recht in algemene zin goed is te adresseren. Wij zien daarbij dat het gebruik van deepfaketechnologie als zodanig geen inbreuk maakt op de rechten van burgers; het gaat er immers om hoe deze technologie wordt gebruikt. Waar deepfaketechnologie wordt misbruikt op een manier die de gerechtvaardigde belangen van individuen (zoals hun privacy) schaadt, biedt het recht reeds middelen om daartegen op te treden. Dit geldt, blijkens het WODC-onderzoek naar de regulering van deepfake technologie, nadrukkelijk ook voor het maken van deepfake materiaal van online seksueel kindermisbruik, dat reeds strafbaar is op grond van artikel 240b Wetboek van Strafrecht (Sr).

De leden van de VVD-fractie lezen in het BNC-fiche dat de verplichte VOG uit het richtlijnvoorstel volgens de Minister verder gaat dan strikt noodzakelijk, onder andere omdat er voor veel beroepen waarin wordt gewerkt met kinderen al een verplichtstelling geldt en het voorstel van de EC te weinig ruimte aan lidstaten laat. Kan een inschatting worden gegeven van de uitvoeringsconsequenties als de uiteindelijke richtlijn toch een verplichte VOG bevat?

Antwoord

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, 26 643, nr. 1041.

Een VOG-plicht is vastgelegd in sectorale wetgeving, veelal op initiatief van en/of met steun van de sector. Echter, niet alle beroepen waarin wordt gewerkt met kinderen zijn in beeld bij de rijksoverheid, bijvoorbeeld omdat deze niet onder een specifieke sector vallen of omdat de sector niet gereguleerd is. Hierdoor kan op voorhand niet ingeschat worden wat de uitvoeringsconsequenties zijn als er een VOG-plicht komt voor alle beroepen waarin wordt gewerkt met kinderen. Wel kan gesteld worden dat het grote handhavings- en uitvoeringsuitdagingen zou opleveren om deze beroepen in beeld te krijgen en te houden.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister of een laatste stand van zaken kan worden gegeven ten aanzien van de oprichting, taken en bevoegdheden van het EU-centrum inzake seksueel misbruik van kinderen.

Antwoord

De onderhandelingen over de CSAM-verordening, waar het voorstel tot oprichting van een EU-centrum onderdeel van uitmaakt, zijn nog lopende. Het Belgisch voorzitterschap heeft onlangs een nieuw tekstvoorstel met de lidstaten gedeeld. Dit tekstvoorstel wordt momenteel in Brussel besproken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de huidige verjaringstermijnen in artikel 70 Wetboek van Strafrecht in overeenstemming zijn met de verjaringstermijnen zoals ze zijn opgenomen in het richtlijnvoorstel en of de Minister het eens is met de verjaringstermijnen zoals ze worden voorgesteld in het voorstel.

Antwoord

De Nederlandse verjaringsregeling waarborgt dat de ernstigste misdrijven nooit verjaren: daaronder vallen behalve misdrijven waarop twaalf jaar gevangenisstraf of meer is gesteld, na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven ook alle seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen waarop een wettelijke gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld (artikel 70, tweede lid, Sr). Bij andere seksuele misdrijven gepleegd tegen kinderen vangt de verjaringstermijn aan op de dag na die waarop het slachtoffer achttien jaar is geworden (artikel 71 Sr). Daaronder valt bijvoorbeeld de seksuele benadering van een kind (na de inwerkingtreding van de Wet seksuele misdrijven: artikel 251e, eerste en tweede lid, Sr). De duur van de verjaringstermijn is afhankelijk van de ernst van het delict die tot uiting komt in het daarop gestelde strafmaximum (artikel 70, eerste lid). In geval van stuiting van de verjaring vangt een nieuwe verjaringstermijn aan die bij misdrijven wordt verlengd tot tweemaal de voor het desbetreffende feit geldende verjaringstermijn, te rekenen vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is aangevangen (artikel 72 Sr). Met deze geldende verjaringstermijnen lijkt te worden voldaan aan de verjaringstermijnen die op grond van het voorgestelde artikel 16, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van de richtlijn gelden voor de daaronder vallende strafbare feiten die ingevolge deze richtlijn strafbaar moeten zijn gesteld. Het kabinet moet bij dit oordeel een slag om de arm houden, omdat de inhoud en reikwijdte van een aantal strafbare feiten – zoals het aanzetten van derden tot seksueel misbruik van kinderen (artikel 7) en het exploiteren van een onlinedienst met het oog op seksueel misbruik van kinderen (artikel 8) – in de fase van onderhandeling over het herzieningsvoorstel nader verduidelijkt zullen moeten worden. Het kabinet constateert dat de

huidige richtlijn geen specifieke verjaringstermijnen kent. Voor een uiteindelijk oordeel over de noodzakelijkheid van het opnemen van specifieke verjaringstermijnen in de richtlijn, zoals voorgesteld door de Commissie, wil het kabinet eerst de nadere toelichting van de Commissie op dit punt afwachten.

De leden van de VVD-fractie lezen in artikel 11 van het richtlijnvoorstel een aantal verzwarende omstandigheden. Noopt dat artikel, wanneer het in ongewijzigde vorm in de richtlijn zou komen, tot aanpassing of aanvulling van de wettelijke strafverzwarende omstandigheden in het Wetboek van Strafrecht? Zo ja, welke?

Antwoord

Het door de leden genoemde artikel 11 verplicht de lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat met betrekking tot de daar genoemde strafbare feiten de onder a) tot en met j) opgenomen omstandigheden «overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het nationale recht kunnen worden beschouwd als verzwarende omstandigheden», voor zover die omstandigheden niet al behoren tot de constitutionele bestanddelen van die strafbare feiten. Het kabinet is naar de huidige stand van oordeel dat deze richtlijnbevestiging, gelet op de bewoordingen ervan, correct en volledig zou zijn omgezet indien de rechter die strafverzwaringen kan laten meewegen bij de straftoemeting. In het Nederlandse strafrecht geldt dat de rechter beschikt over een ruime straftoemtingsvrijheid. Dat wil zeggen dat de rechter binnen de grenzen die de wet stelt, vrij is in de keuze van de op te leggen straf – waaronder ook is te verstaan de strafsoort – en in de keuze en de weging van de factoren die hij daarvoor in de concrete zaak van belang acht. De rechterlijke straftoemtingsvrijheid biedt dus alle ruimte om – eventueel in aanvulling op strafverzwaringen die expliciet in de wet zijn vastgelegd – bij de strafoplegging rekening te houden met alle omstandigheden van het concrete geval en dus ook met de omstandigheden die worden genoemd in de voorgestelde richtlijnbevestiging.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen te vragen of zij vanuit haar rol nog (aanvullende) opmerkingen en suggesties heeft bij de inzet van de Minister bij de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel, en zo ja, hoe dit wordt meegenomen bij de kabinetsinzet.

Antwoord

In de voorbereidingsfase van het BNC-fiche is de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna: NR) reeds betrokken. Zo is haar zienswijze opgevraagd over de voorgestelde verplichting tot dataverzameling neergelegd in het voorstel tot herziening van de CSA-Richtlijn. In de onderhandelingsfase zal het kabinet in contact blijven staan met de NR en eventueel advies en overwegingen van haar zijde meenemen.

De leden van de VVD-fractie zien dat de bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ontwikkelingslanden is geïntegreerd in het beleid gericht op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). De inzet hierop wordt door de Minister gefinancierd via het Fonds Bestrijding Seksuele Uitbuiting van Kinderen. Hoeveel geld zit er in dit fonds? Worden hier vanuit de EU ook middelen aan besteed, en zo ja, hoeveel is dat per jaar?

Antwoord

De bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen in ontwikkelingslanden is geïntegreerd in het beleid gericht op SRGR, via het beleidskader Fonds Bestrijding Seksuele Uitbuiting van Kinderen. Er worden vanuit de EU geen middelen besteed aan dit fonds nu het een Nederlands fonds betreft. Het Fonds Bestrijding Seksuele Uitbuiting van Kinderen omvat een totaalbedrag van 15 miljoen euro, voor de periode 2023–2025.

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat de Minister de EC bij brief zou voorstellen de HashCheckService ook voor andere lidstaten beschikbaar te stellen, zodat afbeeldingen in alle andere lidstaten van de EU ook beter kunnen worden gedetecteerd en verwijderd. Kan deze brief met de Kamer worden gedeeld en is de Minister bereid dit onderwerp te blijven agenderen in het kader van de herziene richtlijn?

Antwoord

In maart 2021 heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid een brief verzonden aan Eurocommissaris Johansson met het voorstel tot het EU-breed beschikbaar stellen van de hashcheckservice. In deze brief is kort toegelicht wat de service inhoudt en hoe deze in Nederland wordt toegepast. Het kabinet ziet meerwaarde in het toepassen van deze service in EU-verband en is bereid dit te benoemen tijdens de onderhandeling over de herziene richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister nog steeds van mening is dat het wenselijk is kindersekspoppen te verbieden, en of de Minister bereid is bij de onderhandelingen van de onderhavige richtlijn te pleiten voor een Europees verbod op kindersekspoppen.

Antwoord

Op dit moment wordt in het kader van de onderhandelingen nog gesproken over of kindersekspoppen onder de reikwijdte van de aangepaste richtlijn moeten komen te vallen en op welke wijze. Mede tegen de achtergrond van het op 21 mei jl. breed aanvaarde amendement Michon-Derkzen (Kamerstukken II 2023/24, 36 377, nr. 14) zal Nederland zich tijdens de gesprekken daarover in Brussel in positieve zin uitlaten over het meenemen van dit onderwerp in de richtlijn (en zal daarbij de inhoud van het amendement als leidraad aanhouden).

De leden van de VVD-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de mogelijke invoering van een EU-breed reisverbod voor veroordeelde zedendelinquenten. Hoe denkt de Minister daarover en is daar in het kader van het richtlijnvoorstel of de verordening ruimte om dit punt in te brengen? In het verlengde hiervan vragen deze leden wat de Minister vindt van het Amerikaanse systeem, waarin veroordeelde zedendelinquenten de overheid moeten laten weten wanneer ze reisplannen hebben, waarna de overheid de reisbeweging moet delen met het betreffende land waar de zedendelinquent naartoe wenst te reizen.

Antwoord

Er zijn verschillende mogelijkheden om de bewegingsvrijheid (en daarmee het reisgedrag) van plegers van zedendelicten in te perken. Aan voorwaardelijke modaliteiten, zoals de voorwaardelijke straf of een voorwaardelijke invrijheidstelling, kunnen bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht worden verbonden, waaronder gebiedsge- en verboden die feitelijk kunnen strekken tot een verbod om Nederland te verlaten. Sinds

de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht bestaat de mogelijkheid om de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling telkens te verlengen. Dit maakt het mogelijk om langer voorwaarden te blijven stellen. Ook de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel die met de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht in het Wetboek van Strafrecht is geïntroduceerd biedt de mogelijkheid om een reisverbod – als een specifieke verstrekkende vorm van een gebiedsgebod – op te leggen. Omdat een reisverbod een vergaande beperking van de bewegingsvrijheid betreft, is het van belang dat de noodzakelijkheid en proportionaliteit van dergelijke beperkingen steeds worden afgewogen. Na afloop van het strafrechtelijk kader is het niet langer mogelijk om aan de hand van een (bijzondere) voorwaarde een persoon te verbieden Nederland te verlaten. Artikel 24 onder a van de Paspoortwet biedt voorts de mogelijkheid voor weigering of vervallenverklaring van een paspoort op verzoek van de Minister die het aangaat. Dit is mogelijk in het geval het gegronde vermoeden bestaat dat de houder van dat paspoort nogmaals een vergelijkbaar strafbaar feit als waarvoor die persoon reeds in de afgelopen tien jaar onherroepelijk is veroordeeld, zal begaan in het buitenland.

Daarnaast zijn mogelijkheden beschikbaar om binnen de EU informatie te delen en zo tegen te gaan dat reizende veroordeelde zedendelinquenten in binnen- en buitenland slachtoffers maken. Via ECRIS worden veroordelingen voor misdrijven die binnen de EU hebben plaatsgevonden en waarbij een straf is opgelegd, doorgezonden aan de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde. EU-lidstaten kunnen in het kader van onder meer screening van (toekomstige) medewerkers die met kinderen zullen gaan werken gegevens opvragen via ECRIS. Hiermee kan worden voorkomen dat iemand een dergelijke functie vervult terwijl hij in een ander land is veroordeeld voor een seksueel misdrijf. Belangrijke kanttekening hierbij is dat de informatiewisseling via ECRIS alleen mogelijk is als het gaat om een zedendelinquent die binnen de EU veroordeeld is.

Voorts beschikt de Nederlandse politie over een instrument, de Green Notice, dat middels informatiedeling via Interpol misdrijven over landsgrenzen beoogt tegen te gaan. Het betreft een internationaal waarschuwingsbericht over een veroordeelde bij wie een verhoogd risico op een ernstig zedendelict bekend is of ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat in het buitenland ernstig strafbaar gedrag zal worden vertoond. Het is aan het ontvangende land of het gebruik maakt van de eigen wettelijke middelen om opvolging te geven aan de waarschuwingsberichten, bijvoorbeeld door geen visum te verlenen.

De hiervoor geschetste (wettelijke) mogelijkheden bieden middelen om binnen de EU zicht te houden op de reisbewegingen van veroordeelde zedendelinquenten en deze bewegingen, waar opportuun en mogelijk, te beperken. Het kabinet is bekend met het Amerikaanse systeem van een meldplicht voor veroordeelde zedendelinquenten wanneer zij willen uitreizen. Dit systeem is een stuk repressiever van aard dan het in Nederland gekozen stelsel van maatregelen, waar ook wordt ingezet op preventieve maatregelen en het faciliteren van een succesvolle re-integratie van de desbetreffende persoon in de maatschappij. De nationale

systemen verschillen als zodanig en laten zich daarom ook lastig vergelijken.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de zaak Benno L., waarin nu is gebleken dat naast het misbruiken van alle Nederlandse slachtoffers de betrokkene het kindermisbruik heeft voortgezet in Duitsland. Het OM heeft daar in 2015 voor gewaarschuwd toen betrokkene naar Duitsland emigreerde. Welke lessen worden uit deze zaak getrokken door het OM?

Antwoord

In 2013 kwam Benno L. in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Hierbij is het doel dat een veroordeelde stapsgewijs en onder toezicht kan terugkeren in de samenleving. Naast algemene voorwaarden, zoals niet opnieuw een strafbaar feit begaan gedurende de periode van v.i., werden daar ook een reeks bijzondere voorwaarden aan verbonden. Te denken valt aan een locatieverbod, contactverbod, meldplicht bij de reclassering en het volgen van een ambulante behandeling. Tijdens de v.i.-periode heeft L. zich in Duitsland gevestigd. Het openbaar ministerie heeft de Duitse zedenpolitie daar toen van op de hoogte gesteld. Het is ter beoordeling aan de Duitse autoriteiten hoe te handelen naar aanleiding van de ontvangen informatie. Na zijn verhuizing moest L. zich tot het einde van de v.i. bij de Nederlandse reclassering blijven melden. In september 2015 eindigde zijn v.i. Na een afgeronde straf wordt het openbaar ministerie niet verder geïnformeerd over een veroordeelde.

Kan het behulpzaam zijn dat automatische gegevensuitwisseling wordt uitgebreid, zodat wanneer zedendelinquenten reizen of verhuizen naar het buitenland EU-lidstaten automatisch en volledig worden geïnformeerd over de mogelijke risico's? Wat is ervoor nodig om gegevens over VOG's bij beroepen waarin met kinderen wordt gewerkt beter onderling uit te wisselen, om te voorkomen dat een veroordeelde zedendelinquent die in Nederland geen VOG kan krijgen, wel in de kinderopvang in België of Duitsland aan de slag gaat?

Antwoord

Binnen de Europese Unie is reeds sprake van een goede uitwisseling van justitiële gegevens tussen EU-lidstaten ten behoeve van de screening voor het werken met kinderen. Via het ECRIS worden onherroepelijke veroordelingen voor misdrijven waarbij een straf is opgelegd, doorgezonden aan de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde. Daarnaast kunnen EU-lidstaten in het kader van onder meer screening van medewerkers die met kinderen zullen gaan werken bij elkaar justitiële gegevens opvragen via ECRIS. Zo worden in Nederland altijd justitiële gegevens opgevraagd uit het land van de nationaliteit van de aanvrager, wanneer een persoon met een andere EU-nationaliteit in Nederland een VOG aanvraagt voor het werken met minderjarigen. Naar verwachting wordt het in 2025 door de ingebruikname van ECRIS-TCN (European Criminal Record Information System Third Country Nationals) ook mogelijk om justitiële gegevens van derdelanders (niet EU-burgers) die elders in de EU zijn veroordeeld, te betrekken bij de VOG-screening. De VOG wordt binnen de EU niet uitgewisseld. Dat is ook niet wenselijk. Elk land is zelf verantwoordelijk voor de screening voor het werken met kinderen en kan eigen afwegingen maken op basis van de justitiële gegevens die worden gedeeld.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het onderwerp gegevensbescherming (voor veroordeelde kindermisbruikers) in het BNC-fiche de nodige aandacht krijgt. De aan het woord zijnde leden lezen dat de inzet van de Minister lijkt te zijn dat er bij de onderhandelingen over de richtlijn geen afbreuk mag worden gedaan aan EU-wetgeving op het vlak van gegevensbescherming. Klopt dat? Waarom wordt aan de zijde van het kabinet veel waarde gehecht aan deze gegevensbescherming? Kan de Minister aangeven hoe het belang van de bescherming van de online, fysieke en seksuele integriteit van kinderen wordt bevorderd als de Minister blijft vasthouden aan het standpunt dat de richtlijn geen afbreuk mag doen aan EU-wetgeving op het vlak van gegevensbescherming?

Antwoord

Het kabinet kijkt kritisch naar de aspecten van het voorstel waarmee mogelijk inbreuk wordt gemaakt op het recht op privacy. Een inbreuk op dit grondrecht is slechts toegestaan als deze noodzakelijk is en voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en de bijzondere eisen van de Grondwet. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet het zwaarwegende belang van een effectieve bestrijding van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. In de onderhandelingsfase zal het kabinet bezien wat de mogelijkheden zijn om binnen deze bandbreedte te komen tot een oplossing waarbij al deze belangen in ogenschouw worden genomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en reactie van de bewindspersonen

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de Europese voorgenoemde herziening van de Richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik. Hier zijn nog een aantal vragen over.

De leden van de BBB-fractie constateren dat in het fiche valt te lezen dat de richtlijn een aangifteplicht introduceert. Reden hiervoor zijn aarzelingen om over te gaan tot aangifte weg te nemen bij professionals die werken met kinderen en hen rechtszekerheid te bieden in het geval dat een collega of vakgenoot seksueel misbruik heeft gepleegd. Wat deze leden betreft een zeer goede ontwikkeling, maar wel in strijd met wat de Minister altijd gezegd heeft. De Minister heeft meermaals (in brieven en debatten) verklaard de artikelen 160 Sv en 136 Sr, gaande over de aangifteplicht, niet te willen verruimen, omdat een verruiming afbreuk zou kunnen doen aan het handelingsperspectief van hulpverleners wanneer zij signalen van seksueel misbruik tegenkomen. Hulpverleners zouden dan altijd aangifte moeten doen, ook in situaties waarin bijvoorbeeld andere hulpverlening aan het slachtoffer meer op zijn plaats is. Deze leden vragen hoe zij dit voorstel rijmt met haar eigen beleid. In de brief van de Minister valt namelijk niet te lezen dat zij dit niet wil. Er staat alleen dat het kabinet «kritisch» is, met zojuist genoemde redenen. Deze leden zien graag een duidelijk standpunt van deze Minister, kan zij die geven?

Antwoord

Reden voor de kritische opstelling van het kabinet ten aanzien van de voorgestelde aangifteplicht uit de herziene richtlijn, zijn de argumenten die het kabinet heeft aangedragen in het kader van de op 25 januari 2023 aangenomen motie over onderzoeken of wegkijken en niet ingrijpen bij seksueel misbruik of geweld, strafbaar kan worden gemaakt (Kamerstuk 31 015, nr. 268). De

argumenten in de brief van 15 mei 2023⁶ naar aanleiding van de motie zijn, zoals de leden van de BBB-fractie al noemen, dat het nalaten in te grijpen bij seksueel misbruik in bepaalde gevallen ten eerste al strafbaar is gesteld, en daarnaast dat uit onderzoek blijkt dat uitbreiding hiervan niet wenselijk wordt geacht. Een uitbreiding zou afbreuk doen aan het handelingsperspectief van zowel slachtoffers als hulpverleners. Slachtoffers zouden op een zelfgekozen moment naar buiten moeten kunnen treden met hun verhaal en hulpverleners zouden altijd zelf een inschatting moeten kunnen maken of een aangifte het beste voor het slachtoffer is of dat andere hulpverlening meer op zijn plaats is. Nu de herziening van de richtlijn zich nog in de beginfase van het proces bevindt en de begrenzing van het voorstel voor een aangifteplicht nog duidelijk moet worden, kan het kabinet hierover nog geen definitief standpunt innemen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat landen binnen de Europese Unie verschillende leeftijdsgrenzen kennen waarop iemand wettelijk gezien mag instemmen met seks. Dit is tussen de dertien en achttien jaar oud. In Nederland hanteren wij een grens van zestien of achttien jaar (afhankelijk van de handeling). De Minister beschrijft in de brief dat de strafrechtelijke bescherming van kinderen moet worden aangescherpt, maar hecht eraan dat lidstaten de vrijheid houden om een nationale leeftijd van seksuele meerderjarigheid vast te stellen en te bepalen in welke gevallen kinderen die naar Nederlands recht seksueel meerderjarig zijn, extra bescherming behoeven. Deze leden zijn het hier stellig mee oneens. In sommige lidstaten is de leeftijd fors lager dan in Nederland en deze leden vinden iemand van dertien of veertien jaar nog echt een kind. Deze leden willen de Minister daarom vragen om in deze richtlijn een minimumleeftijd van minimaal zestien jaar of ouder voor te stellen voor seksuele meerderjarigheid. Op deze manier worden alle minderjarige kinderen beschermd en geldt er een uniform beleid voor de hele Unie.

Antwoord

Internationale instrumenten met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen, zoals het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, ook wel het Verdrag van Lanzarote, en deze richtlijn, laten het bepalen van de leeftijd van seksuele meerderjarigheid aan de nationale wetgevers. Zo houden lidstaten ruimte om recht te doen aan maatschappelijke opvattingen over seksualiteit in het algemeen en een passende leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid in het bijzonder, die per lidstaat kunnen verschillen. In sommige gevallen bieden internationale instrumenten meer bescherming. Zo geldt voor delicten met betrekking tot materiaal van seksueel misbruik van kinderen de leeftijdsgrens van achttien jaar (artikel 5 richtlijn en artikel 20 Verdrag van Lanzarote). Deze afgewogen benadering acht het kabinet passend. Het kabinet hecht er aan dat lidstaten enige ruimte behouden om te bepalen in welke gevallen welke bescherming passend is.

De richtlijn voorziet ook in het ophogen van strafmaxima, zo constateren de leden van de BBB-fractie. In de brief valt te lezen dat dit voor Nederland geen invloed heeft, omdat deze strafmaxima hier al geldend zijn. Wel zal de Minister aandacht vragen voor de proportionaliteit van een aantal van de voorgestelde minimale strafmaxima, zodat deze niet verder gaat dan noodzakelijk. Dit betreft de verhouding tussen de hoogte van het

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 34 843, nr. 73

strafmaximum en de aard en ernst van het desbetreffende delict. Deze leden vragen waar het hier precies over gaat. Daarbij willen deze leden ook vragen terughoudend te zijn met aandacht vragen hiervoor. De straffen moeten juist fors omhoog en rekening houden met de proportionaliteit ten voordele van de dader is hier niet gepast.

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de PVV-fractie, evenals het antwoord op de vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie naar de mate waarin de Nederlandse wetgeving al aan de in de richtlijn voorgestelde minimale strafmaxima voldoet. Zoals daar aangegeven beoogt de Wet seksuele misdrijven een evenwichtig stelsel van strafbedreigingen te introduceren. Als onderdeel daarvan zijn verschillende strafmaxima voor seksuele misdrijven waarvan kinderen het slachtoffer zijn, verhoogd, waaronder bij vormen van aanranding en verkrachting van kinderen. Die – recent tot stand gekomen strafmaxima – vormen voor het kabinet dan ook het uitgangspunt bij de onderhandelingen. Op enkele onderdelen voorziet het voorstel van de Commissie op dit moment in minimale strafmaxima die tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving zouden leiden. Dit houdt er met name mee verband dat in de richtlijn – ook ten aanzien van de strafmaxima – slechts een onderscheid wordt gemaakt tussen seksueel minder- en seksueel meerderjarigen, terwijl in de Nederlandse wetgeving binnen de categorie seksueel minderjarigen in gedifferentieerde strafmaxima is voorzien voor gedragingen ten aanzien van minderjarigen jonger dan twaalf jaar en minderjarigen tussen de twaalf en zestien jaar. Nederland vindt het van belang dat lidstaten binnen de richtlijn de ruimte houden om dergelijke keuzes te maken, en zo voldoende ruimte houden om een evenwichtig stelsel van strafmaxima voor seksuele misdrijven binnen hun eigen nationale wetgeving te kunnen waarborgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en reactie van de bewindspersonen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het fiche: Herziening richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

Inhoud voorstel

De leden van de CDA-fractie lezen dat onderhavig voorstel moet worden onderscheiden van het CSAM-voorstel, waarvan de onderhandelingen nog niet zijn afgerond. Deze leden vragen aan de Minister of zij zicht heeft op de termijn waarbinnen de onderhandelingen van het CSAM-voorstel worden afgerond. Verwacht de Minister dat dit op korte termijn gaat gebeuren?

Antwoord

De onderhandelingen over de CSAM-verordening lopen nog en het is op dit moment niet duidelijk op welke termijn deze worden afgerond. Het Belgisch voorzitterschap heeft onlangs een nieuw tekstvoorstel met de lidstaten gedeeld. Dit tekstvoorstel wordt momenteel in Brussel besproken. Het kabinet zal zich blijvend inzetten om samen met het Voorzitterschap zo spoedig mogelijk

tot een acceptabel permanent wettelijk kader te komen om seksueel misbruik van kinderen aan te pakken.

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister bij het opschonen van het internet van materiaal van seksueel kindermisbruik inzet op effectieve zelfregulering, waarbij aanbieders van hostingdiensten samenwerken met nationale meldpunten om dit materiaal op accurate wijze ontoegankelijk te maken. Wat gebeurt er op dit moment, nu het wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijke aanpak voor online materiaal van seksueel kindermisbruik nog aanhangig is bij de Tweede Kamer, als opsporingsinstanties geen contact kunnen krijgen met de hostingdienst waar het materiaal op circuleert? In hoeverre helpt de Digital Services Act hierbij om de opsporing te ondersteunen?

Antwoord

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de opsporing door de opsporingsinstanties en de handhaving van het verwijderen van online beeldmateriaal.

Indien de weg van zelfregulering niet effectief is gebleken kan de officier van justitie voor het verwijderen van materiaal een bevel op basis van artikel 125p Wetboek van Strafvordering aan de aanbieder uitvaardigen, na machtiging door de rechter-commissaris. Omdat het hier gaat om een bevoegd gegeven ambtelijk bevel is ook een weigering om hieraan te voldoen strafbaar. Indien geen gehoor wordt gegeven aan dit ambtelijk bevel kan in het uiterste geval worden overgegaan tot inbeslagname van de server waar het materiaal op staat gehost. Hierdoor kan de toegang tot de illegale inhoud onmogelijk worden gemaakt. Als het gaat om de handhaving van het verwijderen van online beeldmateriaal komt de Digital Services Act in beeld, deze is echter niet ondersteunend in de opsporing omdat het niet ziet op het opsporen van daders. Aanbieders die in de Europese Unie gevestigd zijn, zijn conform de Digital Services Act verplicht contactpunten in te stellen voor lidstatelijke autoriteiten, de Commissie en de digitaledienstenraad. Voor diensten gevestigd buiten de Europese Unie is een wettelijk vertegenwoordiger nodig in een van de lidstaten. Indien er geen contact kan worden gemaakt of als een dienst niet reageert, heeft de in Nederland aangewezen toezichthouder (de Autoriteit Consument en Markt) bevoegdheden tot haar beschikking om op te treden tegen in Nederland gevestigde hostingdiensten indien deze niet voldoen aan de op hen rustende verplichtingen op basis van de Digital Services Act. Als het gaat om hostingdiensten in een andere lidstaat, kan de Autoriteit Consument en Markt op basis van de Digital Services Act ook de digitaledienstencoördinator van die lidstaat verzoeken tot samenwerking.

Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering constateert dat de gelijkstelling van instructief (beschrijvend) materiaal over het seksueel misbruiken van kinderen met daadwerkelijk materiaal van seksueel misbruik van kinderen, onwenselijk is. Deze leden vragen of de Minister hier verder op in kan gaan en wat dit zou betekenen voor de Nederlandse rechtspraak. Wat is op dit moment in Nederland het handelingskader rondom instructief materiaal over seksueel kindermisbruik?

Antwoord

Sinds 1 juli 2023 kent Nederland in artikel 240c Sr een specifieke strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen voor het plegen van seksueel misbruik met kinderen. Dit artikel wordt per 1 juli 2024 opgevolgd door artikel 250a (Stb. 2024, 59 en Stb. 2024, 60). Op grond van deze bepaling kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen het verstrekken, verwerven of bezitten van zowel van «instructief kindermisbruik materiaal», dan wel het anderszins vergaren of bijbrengen van kennis of vaardigheden voor het seksueel misbruiken van kinderen. Instructief materiaal over het seksueel misbruik of de seksuele uitbuiting van kinderen wordt in het voorstel van de Commissie onder de term «materiaal van seksueel misbruik van kinderen» geschaard. Daaronder wordt in de huidige richtlijn verstaan visuele weergaves van seksueel misbruik van kinderen. Door de opname van het instructief materiaal voor seksueel misbruik van kinderen in de definitie van «materiaal van seksueel misbruik van kinderen (artikel 2, derde lid, onderdeel e van het Commissievoorstel) wordt dit materiaal gelijkgesteld met visuele weergaves van kinderen. Die gelijkstelling vindt het kabinet onwenselijk omdat daarmee beschrijvend materiaal dat strekt tot het instrueren over seksueel misbruik van kinderen – en daarmee met een meer voorbereidend karakter – op een lijn wordt gesteld met visuele weergaves van daadwerkelijk seksueel misbruik van kinderen. Daarmee is niet gezegd dat het kabinet negatief staat tegenover het opnemen van een verplichting tot strafbaarstelling van gedragingen met betrekking tot instructief materiaal in de richtlijn als zodanig. De opmerking van het kabinet ziet louter op de volledige gelijkstelling met materiaal van seksueel misbruik van kinderen.

Voor de Nederlandse rechtspraak lijkt een verplichting tot strafbaarstelling van handelingen met betrekking tot instructief materiaal voor seksueel misbruik van kinderen verder geen grote gevolgen te hebben. De strafbaarstelling van artikel 240c Sr heeft een ruim bereik en lijkt daarmee de handelingen met betrekking tot dergelijk materiaal die op grond van het Commissievoorstel strafbaar zouden moeten zijn te omvatten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister eraan hecht dat lidstaten de vrijheid houden om een nationale leeftijd van seksuele meerderjarigheid vast te stellen. Deze leden vragen of die leeftijdsgrenzen in de Europese lidstaten veel van elkaar verschillen en hoe de leeftijds-grens van seksuele meerderjarigheid in Nederland zich hiertoe verhoudt.

Antwoord

In de ons omringende landen wordt verschillend omgegaan met de leeftijd van seksuele meerderjarigheid. De leeftijd van seksuele meerderjarigheid is in kaart gebracht voor de lidstaten van de Raad van Europa die het Verdrag van Lanzarote ondertekend hebben. Uit de *Comparative study of the legal age for sexual activities in the State Parties to the Lanzarote Convention* (september 2023) blijkt over de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid in EU-lidstaten het volgende:

- In Oostenrijk, Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Italië en Portugal is de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid veertien jaar.
- In Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Polen, Slowakije, Slovenië en Zweden is de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid vijftien jaar.

- **In België, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta en Spanje is de leeftijdsgrens voor seksuele meerderjarigheid, net zoals in Nederland, op zestien jaar vastgesteld.**
- **In Ierland en in Cyprus is de leeftijdsgrens zeventien jaar.**

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister kritisch staat tegenover de voorgestelde verplichting voor werkgevers en vrijwilligersorganisaties om informatie op te vragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen van zedenfeiten, nu in Nederland de VOG-systematiek hiervoor geldt. Verwacht de Minister dat meerdere lidstaten kritisch zijn op dit onderdeel van het voorstel?

Antwoord

Het voorstel is begin februari gepubliceerd, daarom zijn lidstaten nog druk bezig met het bestuderen van de precieze inhoud van het voorstel. Het kabinet heeft op dit moment daarom nog geen (volledig) beeld van het krachtenveld met betrekking tot verschillende elementen uit het voorstel.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister kritisch is over de voorgestelde aangifteplicht, ook omdat in Nederland sprake is van een meldcode indien sprake is van (een vermoeden van) kindermishandeling of seksueel geweld. Deze leden vragen hoeveel professionals op dit moment werken met een dergelijke meldcode in Nederland.

Antwoord

De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is van toepassing indien sprake is van (een vermoeden van) kindermishandeling, waaronder seksueel geweld, door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer. De meldcode helpt professionals met het signaleren en handelen bij (vermoedens van) huiselijk geweld of kindermishandeling. Het gebruik van de meldcode is verplicht voor alle professionals werkzaam in de sectoren zorg, jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, kinderopvang en justitie. Cijfers van het CBS wijzen uit dat dit momenteel om circa 3 miljoen professionals gaat. Werkgevers in deze sectoren moeten de meldcode vaststellen, implementeren en het gebruik en kennis over de meldcode bevorderen onder hun werknemers. Er is een verschil tussen de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, waar het vooral gaat om het handelen door iemand in de huiselijke kring van het slachtoffer én het signaleren van (een vermoeden van) seksueel geweld tegen kinderen in de zorgrelatie. Voor deze laatste situaties is het verplicht een melding te doen bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Hoe vaak leidt een melding via de meldcode tot een aangifte ingeval van seksueel kindermisbruik?

Antwoord

Het aantal meldingen van seksueel geweld tegen kinderen bij Veilig Thuis is over de periode 2019–2022 stabiel gebleven. Het gaat hierbij dan om meldingen van seksueel geweld tegen kinderen in de huiselijke sfeer. Veilig Thuis krijgt ongeveer 2000 meldingen per jaar binnen over seksueel geweld tegen kinderen.⁷ De meeste meldingen bij Veilig Thuis worden door de politie gedaan, deze meldingen zijn dus ook bekend bij de politie. Uit

⁷ Monitor+Seksueel+Geweld+tegen+kinderen+2018–2022 (3).pdf

cijfers uit de monitor seksueel geweld tegen kinderen⁸ blijkt dat iets meer dan de helft van alle meldingen bij de politie ook leidt tot een aangifte.

⁸ Monitor+Seksueel+Geweld+tegen+kinderen+2018-2022 (3).pdf