

Vergaderjaar 2012–2013

**33 580**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT <sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 februari 2013 en het nader rapport d.d. 13 maart 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 28 november 2012, no. 12.002833, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2011/93/EU, die ziet op de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.<sup>2</sup> Daartoe wordt een aantal strafverzwarende omstandigheden toegevoegd aan de reeds bestaande opsomming van gevallen van strafverzwaring in artikel 248 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Daarnaast wordt het strafmaximum voor ontucht met misbruik van gezag verhoogd en wordt een specifieke strafbepaling ingevoegd die ziet op door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging, het plegen van ontucht door een persoon van onder de 18 jaar met een derde opzettelijk teweegbrengen of bevorderen. Ten slotte wordt het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens aangepast, waardoor in alle gevallen justitiële gegevens aan andere lidstaten zullen moeten worden doorgegeven ten behoeve van een procedure die verband houdt met het*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335).

*aannemen van personeel voor activiteiten waarbij de betrokkene rechtstreeks en geregeld in aanraking komt met kinderen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de implementatie van de richtlijn en met betrekking tot de aanpassing van een besluit door middel van een wet. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 november 2012, nr. 12.002833, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 december 2012, nr. W03.12.0474/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar heeft aanleiding gezien tot het maken van enkele opmerkingen.

De Afdeling maakt opmerkingen over de implementatie van een aantal bepalingen uit de richtlijn en met betrekking tot de aanpassing van een besluit door middel van een wet. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

## *1. Voldoende implementatie*

### *a. Implementatie door middel van beleidsmaatregelen*

*De Afdeling merkt op dat een deel van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn, wordt geïmplementeerd door uitvoering in de praktijk. Het betreft dan met name maatregelen ter ondersteuning en bescherming van kindslachtoffers, preventie en interventieprogramma's.<sup>3</sup>*

*Indien richtlijnbevestigingen, blijkens aard, inhoud en strekking, direct of indirect beogen rechten en/of verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen, zijn de door het Europese Hof van Justitie aangelegde criteria voor de vorm en middelen van implementatie strikt. Het is niet noodzakelijk dat richtlijnbevestigingen formeel en woordelijk in uitdrukkelijke specifieke bepalingen van nationale regelgeving zijn vervat. Naargelang van de inhoud van de richtlijn kan worden volstaan met een algemene juridische context, mits deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigen al hun rechten kunnen kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.<sup>4</sup> Implementatie van de bepalingen door middel van algemeen verbindende voorschriften is dan veelal onontkoombaar.<sup>5</sup>*

*De toelichting verwijst in dit verband naar het geldend algemeen wettelijk kader, waarbinnen de door de richtlijn gediende belangen tot hun recht komen. Daarmee is naar het oordeel van de Afdeling evenwel nog niet voor al de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn, duidelijk dat deze afdoende zijn gewaarborgd. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderdelen*

<sup>3</sup> Artikelen 18, 19, 20, 22, 23 en 24 van de richtlijn.

<sup>4</sup> Zie het arrest van het Hof van 30 mei 1991, «Commissie tegen Duitsland», zaak C-59/89, Jur. 1991, p. I-02607, r.o. 18, en het arrest van 20 mei 1992, «Commissie tegen Nederland», zaak C-190/90, Jur. 1992, I-3300, r.o. 17).

<sup>5</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 2 maart 2012 inzake het voorstel van wet tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan, en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101).

*van de bepalingen die strekken tot bescherming van het slachtoffer (zie hieronder onder c en e), maar mogelijk ook voor de aanspraak tot behandeling van verdachten (zie hieronder onder f). Naar het oordeel van de Afdeling wordt de richtlijn daarmee niet op alle punten voldoende geïmplementeerd.*

*De Afdeling adviseert allereerst in algemene zin in de toelichting en transponeringstabel per verplichting duidelijk te maken welk kader strekt ter waarborging hiervan. Daarnaast maakt de Afdeling de volgende specifieke opmerkingen.*

#### *b. Strafbaarstelling seksuele handelingen*

*De richtlijn vereist strafbaarstelling en een minimale maximumstraf voor diverse vormen van seksuele handelingen met kinderen. Het begrip seksuele handelingen wordt in de richtlijn niet gedefinieerd, maar is een dermate brede term dat het lijkt aan te sluiten op de in de Nederlandse strafbepalingen gebruikelijke term ontucht of ontuchtige handelingen. Voor de implementatie van de richtlijn wordt in de transponeringstabel in veel gevallen dan ook aangesloten bij bestaande strafbepalingen die zien op ontucht. Voor enkele andere onderdelen sluit de transponeringstabel evenwel aan op bepalingen die zien op seksueel binnendringen, hetgeen een zwaardere delictomschrijving inhoudt.<sup>6</sup>*

*De toelichting gaat niet in op het begrip seksuele handelingen en maakt evenmin duidelijk waarom het voorstel in het ene geval aansluit bij het brede begrip ontuchtige handelingen en in het andere geval aansluit bij seksueel binnendringen. Naar het oordeel van de Afdeling staat daarmee onvoldoende vast dat de richtlijn op alle onderdelen voldoende wordt geïmplementeerd.<sup>7</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.*

#### *c. Bijstand van het kindslachtoffer*

*Artikel 20, eerste lid, van de richtlijn verplicht ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten met het oog op het strafonderzoek en het strafproces een bijzondere vertegenwoordiger van het kindslachtoffer aanwijzen, wanneer de personen die de ouderlijke verantwoordelijkheid dragen, het kind niet mogen vertegenwoordigen omdat tussen hen en het kindslachtoffer een belangenconflict bestaat, of wanneer het kind niet begeleid is of van zijn gezin is gescheiden. Voor de implementatie van deze verplichting verwijst de toelichting naar de mogelijkheid van het aanwijzen van een bijzondere curator in aangelegenheden betreffende de verzorging en opvoeding, dan wel het vermogen van de minderjarige*

<sup>6</sup> De transponeringstabel verwijst bij artikel 3, lid 5, onder ii, van de richtlijn (seksuele handelingen waarbij misbruik wordt gemaakt van een bijzonder kwetsbare situatie van het kind) naar artikel 243 Sr, dat ziet op seksueel binnendringen van een bewusteloze, onmachtige of gestoorde. Bij artikel 3, lid 5, onder iii, van de richtlijn (seksuele handelingen waarbij gebruik wordt gemaakt van dwang, geweld of bedreiging) verwijst de transponeringstabel naar artikel 242 Sr dat ziet op verkrachting.

<sup>7</sup> Voor de implementatie van artikel 3, lid 5, onder iii, van de richtlijn, misbruik van een bijzonder kwetsbaar kind, wordt ter implementatie verwezen naar artikel 243 Sr, waarin het seksueel binnendringen van een kwetsbaar persoon is strafbaar gesteld. De ontucht-variant van deze bepaling, artikel 247 Sr, voorziet in een strafmaximum van zes jaar, hetgeen minder is dan de door de richtlijn vereiste acht jaar in het geval het slachtoffer nog niet seksueel meerderjarig is. Ook toepassing van de bestaande en voorgestelde strafverzwarende omstandigheden van artikel 248 Sr maken niet dat tot het vereiste strafmaximum wordt gekomen.

(artikel 1:250 BW), alsmede naar de mogelijkheid van het ontheffen van een ouder van het gezag over het kind (artikel 1:266 BW).

Op basis van geen van beide bepalingen bestaat evenwel de mogelijkheid om een bijzonder vertegenwoordiger van het kindslachtoffer te benoemen met het oog op het strafonderzoek en het strafproces. De Afdeling acht het evenwel zeer wel denkbaar dat de bijzondere curator ook met zo'n taak zou kunnen worden belast.

De Afdeling adviseert in het voorstel de mogelijkheid van het benoemen van een bijzondere curator van overeenkomstige toepassing te verklaren voor de situaties genoemd in de richtlijn.

#### *d. Doorbreking van de geheimhoudingsplicht*

De richtlijn verplicht ertoe dat vertrouwelijkheidsregels die op grond van het nationale recht gelden voor bepaalde beroepsbeoefenaars, geen belemmering vormen om bij de kindbescherming melding te maken van iedere situatie waarin redelijke grond bestaat om aan te nemen dat een kind het slachtoffer is van een van de in de richtlijn genoemde strafbare feiten.<sup>8</sup>

Voor de implementatie van deze bepaling verwijst de toelichting naar artikel 53 van de Wet op de Jeugdzorg. Dat artikel maakt doorbreking van de geheimhoudingsplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, mogelijk indien het inlichten van een bureau jeugdzorg noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

De Wet op de Jeugdzorg beperkt het begrip kindermishandeling tot elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, met de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat.

Door deze beperking valt naar het oordeel van de Afdeling niet iedere ter implementatie van de richtlijn strafbaar gestelde gedraging binnen het bereik van de vrijstelling in artikel 53 van de Wet op de Jeugdzorg. Voor deze strafbaarstellingen is het bestaan van een afhankelijkheidsrelatie met de dader in veel gevallen immers geen voorwaarde.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

#### *e. Bescherming van kindslachtoffers tijdens het strafonderzoek en het strafproces*

De richtlijn verplicht tot maatregelen ter bescherming van kindslachtoffers tijdens het strafonderzoek en het strafproces.<sup>9</sup> Hoewel in de transponeringstabel voor al deze maatregelen wordt verwezen naar bestaande aanwijzingen voor het openbaar ministerie, blijkt uit die aanwijzingen niet zonder meer dat aan al deze verplichtingen is voldaan. De Afdeling wijst op de volgende onderdelen.

- Uit de transponeringstabel blijkt niet per onderdeel van artikel 20, derde lid, van de richtlijn, welk artikel of welke aanwijzing strekt tot implementatie. Uit de genoemde artikelen en aanwijzingen blijkt niet dat is vastgelegd dat ondervragingen van het kindslachtoffer zo veel

<sup>8</sup> Artikel 16, eerste lid, van de richtlijn.

<sup>9</sup> Artikel 20 van de richtlijn.

*mogelijk door dezelfde personen worden verricht<sup>10</sup> en dat het aantal ondervragingen zo beperkt mogelijk wordt gehouden.<sup>11</sup>*

- In de transponeringstabel wordt ter implementatie van de verplichting tot het nemen van de nodige maatregelen om de privacy, identiteit en beeltenis van kindslachtoffers te beschermen en de verspreiding van informatie die tot identificatie zou kunnen leiden te voorkomen,<sup>12</sup> verwezen naar de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik.<sup>13</sup> Deze aanwijzing bevat echter geen algemeen verbindende voorschriften. Ook wordt in deze aanwijzing aan dit onderwerp geen aandacht besteed.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de implementatie van de bovengenoemde onderdelen en zo nodig het voorstel aan te passen.*

#### *f. Toegang verdachten tot interventieprogramma's*

*De richtlijn verplicht lidstaten de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat personen tegen wie een strafprocedure loopt voor een van de in de richtlijn genoemde strafbare feiten, toegang kunnen hebben tot interventieprogramma's met het oog op het voorkomen en het tot een minimum terugbrengen van het risico op herhaling van zedendelicten tegen kinderen. Het deelnemen aan deze programma's mag geen negatieve gevolgen hebben voor of in strijd zijn met de rechten van de verdediging of de vereisten van een eerlijk en onpartijdig proces, en zouden het beginsel van de onschuldpresumptie in acht moeten nemen.<sup>14</sup>*

*Voor de implementatie van deze verplichting verwijzen de toelichting en de transponeringstabel naar de regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidsstelling in het Wetboek van Strafrecht alsmede in algemene zin naar beleidsmaatregelen. Daarmee blijft onduidelijk welke maatregelen strekken ter implementatie van de verplichting jegens personen tegen wie een strafprocedure loopt, maar waarbij (nog) geen voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk is. Daarnaast is naar het oordeel van de Afdeling de verplichting dat deelname aan het interventieprogramma geen negatieve gevolgen mag hebben, in de toelichting een onderbelicht punt.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze van implementatie van deze specifieke uit de richtlijn voortvloeiende verplichting.*

#### *1. Voldoende implementatie*

##### *a. Implementatie door middel van beleidsmaatregelen*

De Afdeling plaatst een kanttekening bij de keuze om de implementatie van een aantal van de bepalingen uit de richtlijn te laten verlopen via uitvoering in de praktijk. Het betreft in het bijzonder de bepalingen die betrekking hebben op de bijstand en ondersteuning aan slachtoffers en op preventieve maatregelen. De opmerking van de Afdeling is gericht op de vraag of, meer in het bijzonder in het licht van de relevante jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, de desbetreffende bepalingen uit de richtlijn op correcte wijze worden omgezet.

<sup>10</sup> Artikel 20, derde lid, onderdeel d, van de richtlijn.

<sup>11</sup> Artikel 20, derde lid, onderdeel e, van de richtlijn.

<sup>12</sup> Artikel 20, zesde lid, van de richtlijn.

<sup>13</sup> Stc. 2010, 19123.

<sup>14</sup> Artikel 24, derde lid, onder a, van de richtlijn.

In reactie op deze opmerking wijs ik erop dat artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met betrekking tot richtlijnen een resultaatsverbintenis oplegt aan de lidstaten. De richtlijn is derhalve verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. De nationale lidstaten zijn in beginsel vrij om zelf de vorm en middelen te kiezen voor het realiseren daarvan. De keuzeruimte die artikel 288 VWEU de nationale lidstaten ten aanzien van de implementatie van richtlijnen laat, is door het Europese Hof van Justitie nader ingevuld. Daarbij geldt, zo volgt uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, als uitgangspunt dat de lidstaten verplicht zijn om de meest passende vorm en middelen te kiezen om het nuttig effect van de richtlijn te verzekeren (zie bijvoorbeeld HvJ EG, 8 april 1976, zaak 48/75 (Royer), Jur. 1976, p. 497). Zoals de Afdeling zelf ook aangeeft, kan naargelang van de inhoud van de richtlijn worden volstaan met een algemene juridische context. Dat is in Nederland het geval voor de maatregelen betreffende de bijstand en ondersteuning van slachtoffers van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. De verplichtingen die op dit punt uit de richtlijn voortvloeien, behoeven dan ook niet (slechts) door wettelijke aanpassingen te worden gerealiseerd. Er dient een beoordeling per geval te worden gemaakt, waarbij de aard van de voorgeschreven maatregelen in ogenschouw moet worden genomen. Daarbij is onder meer de formulering van de desbetreffende bepalingen van belang. De formulering van een aantal in de richtlijn opgenomen bepalingen is dermate algemeen – het betreffen bijvoorbeeld richtsnoeren en instructienormen, niet zozeer waarborgnormen – dat ook op het niveau van (aanpassing van) bestaande praktijken en andere voorschriften aan de verplichtingen kan worden voldaan.

De preventieve bepalingen in de richtlijn zijn vooral van feitelijke aard. Deze bepalingen vereisen in feite uitsluitend praktische uitvoering. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het trainen van professionals en het nemen van preventieve maatregelen zoals voorlichting aan het algemeen publiek en bewustwordingscampagnes. Dit zijn zaken die in Nederland onderdeel uitmaken van bestendig beleid op het terrein van de bestrijding van seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen. Dergelijke bepalingen behoeven naar hun aard geen implementatie in wet- of regelgeving.

Ik heb in deze algemene opmerking uit het advies van de Afdeling aanleiding gezien om de keuzes ten aanzien van de voorgestelde wijze van implementatie en mijn overwegingen daaromtrent in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten. Voorts heb ik de transponeringstabel op onderdelen aangepast om inzichtelijker te maken op welke wijze in Nederland aan de verplichtingen uit de richtlijn wordt voldaan.

In het navolgende ga ik in op de wijze van implementatie van de bepalingen uit de richtlijn waarover de Afdeling in dit verband specifieke opmerkingen heeft gemaakt.

#### *b. Strafbaarstelling seksuele handelingen*

Aan het advies van de Afdeling advisering is gevolg gegeven. Daartoe is in de memorie van toelichting een aanvullende passage opgenomen waarin nader wordt ingegaan op het begrip seksuele handelingen in het licht van de Nederlandse zedenwetgeving.

Zoals ook de Afdeling constateert, geeft de richtlijn geen definitie van het begrip seksuele handelingen. Bij de totstandkoming van de richtlijn is afgezien van het opnemen van een definitie omdat de wijze waarop de verschillende lidstaten voor de toepassing van de strafbare feiten zoals omschreven in de richtlijn invulling aan dit begrip plegen te geven,



uiteenloopt. De richtlijn biedt derhalve bewust ruimte aan de lidstaten om de betekenis en reikwijdte van dit begrip op nationaal niveau te bepalen en daarbij aansluiting te zoeken bij de nationale systematiek van de strafwetgeving. Om dezelfde reden werd eerder ook in het kader van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (*Trb.* 2008, 58) niet in een definitie voorzien (zie in dit verband ook nadrukkelijk het explanatory memorandum bij dat Verdrag). In het licht van het vorenstaande moet de stelling van de Afdeling dat het in de richtlijn gehanteerde begrip seksuele handelingen ruimer zou zijn dan de betekenis die de Nederlandse wetgever daaraan per delictscategorie geeft, worden weerlegd, reeds omdat de richtlijn daarover niets bepaalt. Het is aan de lidstaten zelf om het begrip seksuele handelingen uit de richtlijn met inachtneming van de nationale systematiek in te vullen. Overigens behoeft de opmerking van de Afdeling dat de strafbepalingen uit de zedentitel die zien op seksueel binnendringen een zwaardere delictsommschrijving zouden inhouden dan die waarin het begrip ontucht wordt gebezigd nuancerend. Zo kan worden gewezen op het feit dat in de Nederlandse strafwetgeving een afgedwongen tongzoen als het seksueel binnendringen in de zin van artikel 242 Sr wordt aangemerkt en aldus als verkrachting wordt gekwalificeerd (Hoge Raad 21 april 1998, NJ 1998, 781). Juist ook vanwege dergelijke nationaal gekleurde jurisprudentiële ontwikkelingen met betrekking tot bepaalde delictsbestanddelen is afgezien van een nadere definitie van seksuele handelingen op Europees niveau. In het verlengde hiervan ligt de wijze waarop de richtlijn aan de verschillende strafbepalingen een bepaald strafniveau – in de vorm van een maximumstraf van ten minste een bepaalde duur – verbindt. Daarbij geldt, zoals uit de overwegingen bij de richtlijn (overweging 13) blijkt, dat de in de richtlijn voorgeschreven strafniveaus ten minste moeten gelden voor de meest ernstige vormen van deze strafbare feiten. Ook hieruit volgt dat de lidstaten ruimte wordt gelaten bij de invulling van het begrip seksuele handelingen op nationaal niveau. Concluderend kan dan ook worden gesteld dat de strafbaarstellingen uit de zedentitel van het Wetboek van Strafrecht de bescherming bieden die de verplichtingen uit de richtlijn beogen te waarborgen.

### *c. Bijstand van het kindslachtoffer*

De Afdeling stelt dat de artikelen uit het Burgerlijk Wetboek waarnaar in de transponeringstabel ter implementatie van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn wordt verwezen niet voorzien in de mogelijkheid tot benoeming – in de door de richtlijn genoemde omstandigheden – van een vertegenwoordiger voor het kindslachtoffer specifiek met het oog op het strafproces. In reactie op deze opmerking breng ik naar voren dat de strekking van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn is dat in het geval van een belangenconflict tussen de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen en het kindslachtoffer – bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat het strafbare feit door een of beide ouder(s) is gepleegd – en in het geval van een alleenstaande minderjarige, een vertegenwoordiger wordt benoemd. Deze vertegenwoordiger moet het slachtoffer in het strafproces kunnen bijstaan. Het Burgerlijk Wetboek voorziet voor de desbetreffende gevallen in de mogelijkheid tot benoeming van een dergelijke vertegenwoordiger. Op grond van het Wetboek van Strafvordering kan het slachtoffer zich door deze vertegenwoordiger in het strafproces laten bijstaan. Ik zie dan ook geen aanleiding om de door de Raad in overweging gegeven wettelijke aanpassing over te nemen.

Aan dit onderdeel van het advies heb ik verder gevolg gegeven door aanvulling van de transponeringstabel.

#### *d. Doorbreking van de geheimhoudingsplicht*

Aan dit onderdeel van het advies heb ik gevolg gegeven door aanvulling van de memorie van toelichting.

De Afdeling werpt de vraag op of met artikel 53, derde lid, Wjz voor alle strafbepalingen uit de richtlijn aan de verplichting van artikel 16, eerste lid, van de richtlijn wordt voldaan. De Afdeling wijst in dit verband op de definitie van kindermishandeling in artikel 1 Wjz, waarin een afhankelijkheidsrelatie of situatie van onvrijheid wordt verondersteld. De Afdeling stipt aan dat daarvan niet bij alle in de richtlijn omschreven strafbare feiten sprake behoeft te zijn.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Afdeling advisering breng ik graag het volgende naar voren. Artikel 16, eerste lid, van de richtlijn is gebaseerd op het vrijwel gelijklopende artikel 12, eerste lid, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. De bepaling moet worden gelezen in het licht van de – thans ook in Nederland – actuele discussie over het belang om te bevorderen dat beroepsbeoefenaren die stuiten op gevallen van kindermishandeling daarvan melding doen. Dat belang geldt in situaties waarin sprake is van een relatie tussen de dader en het slachtoffer die maakt dat kind of ouder zelf geen melding van een vermoeden van kindermishandeling doet. Voor die situaties biedt artikel 53, derde lid, Wjz uitkomst. In die bepaling is het meldrecht kindermishandeling opgenomen. Dit meldrecht houdt in dat alle beroepskrachten – ook degenen die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep tot geheimhouding zijn verplicht – wettelijk het recht hebben om vermoedens van kindermishandeling te melden bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de in artikel 1 Wjz opgenomen definitie van kindermishandeling ruim moet worden uitgelegd (Kamerstukken II 2001/01, 27 842, nr. 3). Uit de wetsgeschiedenis kan voorts worden afgeleid dat sprake is van kindermishandeling als bedoeld in artikel 1 Wjz op het moment dat er binnen een afhankelijkheidsrelatie tussen een kind en zijn ouder of een ander persoon met wie het kind in een afhankelijkheidsrelatie staat of in een relatie waarvan het kind zich niet of moeilijk kan onttrekken, bijvoorbeeld met leerkrachten, ooms of burens – in de definitie aangeduid als relatie van onvrijheid – gebruik wordt gemaakt van geweld, en dit geweld een onderdeel vormt, zowel incidenteel als herhaaldelijk, van het proces van interacties dat zich binnen deze relatie afspeelt. Voor al deze gevallen geldt derhalve het meldrecht van artikel 53, derde lid, Wjz. Daarmee wordt naar mijn mening voldaan aan het oogmerk van de verplichting uit de richtlijn.

#### *e. Bescherming van kindslachtoffers tijdens het strafonderzoek*

De Afdeling refereert aan enkele in artikel 20 van de richtlijn genoemde maatregelen ter bescherming van het slachtoffer tijdens het strafproces, zoals het richtsnoer dat ondervragingen van het kindslachtoffer zoveel mogelijk door dezelfde personen worden verricht. De Afdeling werpt de vraag op of deze maatregelen in de Nederlandse situatie voldoende zijn vastgelegd. In reactie op deze opmerking breng ik graag het volgende naar voren. De door de Afdeling genoemde maatregelen strekken ter voorkoming van wat in sociologische termen ook wel het vermijden van secundaire victimisatie wordt genoemd, dat wil zeggen het voorkomen dat een slachtoffer door diens bejegening tijdens het strafproces opnieuw getraumatiseerd wordt. De Nederlandse wetgeving en de strafrechtspraktijk zijn zodanig ingericht dat zij voorzien in een adequate bescherming van slachtoffers tegen secundaire victimisatie. Een



samenstel van bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering en beleidsregels van het openbaar ministerie is daarbij van belang. Dat raamwerk is recent nog versterkt met de inwerkingtreding op 1 januari 2011 van de Wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (*Stb.* 2010, 1). De rechten van het slachtoffer hebben hiermee een definitieve plaats in het Wetboek van Strafvordering gekregen. De rechtsnoeren die in de richtlijn zijn opgenomen ter zake de wijze van het horen van een kindslachtoffer als getuige kunnen binnen die bestaande algemene juridische context uitwerking krijgen. Om te borgen dat de bepalingen uit de richtlijn in de rechtspraak worden nageleefd, is een belangrijke taak weggelegd voor het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie dient – in samenwerking met de politie – zowel in de fase van het opsporingsonderzoek als tijdens het strafproces de positie van het slachtoffer te beschermen. De naleving van de maatregelen uit de richtlijn waaraan de Afdeling refereert, is reeds staande praktijk. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling ben ik evenwel voornemens om ter implementatie van de richtlijn in overleg met het openbaar ministerie – waar nodig – de in de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik (*Stcr.* 2010, nr. 19123) opgenomen beleidsregels ter bescherming van het slachtoffer op onderdelen nauwer aan te laten sluiten bij de bepalingen uit de richtlijn, opdat de toepassing van de richtlijn ten enenmale wordt verzekerd.

Meer specifiek in reactie op de opmerking van de Afdeling over de implementatie van artikel 20, zesde lid, van de richtlijn, waarin maatregelen ter bescherming van de privacy van het slachtoffer zijn opgenomen, merk ik op dat in de transponeringstabel bij het ontwerp van het wetsvoorstel zoals voor advies voorgelegd aan de Afdeling abusievelijk werd verwezen naar de Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik. De Afdeling constateert terecht dat in de desbetreffende Aanwijzing aan dit onderwerp geen aandacht wordt besteed. De Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging (*Stcr.* 2012, nr. 8161) en de Aanwijzing kinderpornografie (*Stcr.* 2010, nr. 19121) bieden ter zake wel het relevante beleidskader. Verder verdient artikel 32 van het Wetboek van Strafvordering, zoals dat sinds 1 januari 2013 na inwerkingtreding van de wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (*Stb.* 2011, 601) is komen te luiden, op deze plaats vermelding. Op grond van het desbetreffende artikel kan de officier van justitie onder andere in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer bepalen dat van bepaalde processtukken of gedeelten daarvan geen afschrift wordt verstrekt. Met de hiervoor genoemde maatregelen wordt aan de verplichtingen van artikel 20, zesde lid, van de richtlijn voldaan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heb ik op dit punt de transponeringstabel aangepast.

#### *f. Toegang verdachten tot interventieprogramma's*

De Afdeling stipt aan dat op grond van artikel 24, derde lid, van de richtlijn ook personen tegen wie een strafprocedure loopt, maar waarbij (nog) geen voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk is, in aanmerking moeten kunnen komen voor de in de richtlijn bedoelde interventieprogramma's. De Afdeling kon uit de memorie van toelichting en de transponeringstabel niet afleiden op welke wijze aan deze verplichting wordt voldaan. In dit verband adviseert de Afdeling verder om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting dat deelname aan een interventiepro-

gramma geen negatieve gevolgen mag hebben voor – kort gezegd – de procespositie van de verdachte.

In reactie op het eerste punt merk ik op dat ook in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis deelname aan een behandelprogramma mogelijk is. Op grond van artikel 80 Sv kan de rechter aan schorsing van de voorlopige hechtenis de bijzondere voorwaarde van deelname aan een behandelprogramma verbinden.

Artikel 24, derde lid, onder (a), van de richtlijn schrijft voor dat deelname door een verdachte aan een behandelprogramma geen negatieve gevolgen voor – kort gezegd – de procespositie van de verdachte mag hebben. Deze verplichting moet zo worden gelezen dat de voorwaarden waaronder deelname door een verdachte aan een behandelprogramma mogelijk is, niet mogen indruisen tegen verdedigingsrechten en het recht op een eerlijk proces. De uit de richtlijn voortvloeiende verplichting is aldus om te voorkomen dat er voor de verdachte negatieve gevolgen uit de relevante nationale wet- en regelgeving voortvloeien. De Nederlandse strafwetgeving en rechtspraak verbinden geen zodanige negatieve gevolgen aan de deelname door een verdachte aan een behandelprogramma. Het Nederlandse systeem van strafvordering biedt op dit punt voldoende waarborgen. Het is in dat systeem mogelijk dat reeds voordat de bewijsvraag is beantwoord maatregelen worden getroffen met betrekking tot het gedrag en de persoon van de verdachte. Daarmee wordt in strafrechtelijke zin niet op schuldvraag vooruitgelopen.

Aan dit onderdeel van het advies heb ik verder gevolg gegeven door aanvulling van de memorie van toelichting en de transponeringstabel.

## *2. Strafbaarstelling van ontucht met misbruik van gezag*

*De richtlijn bepaalt dat het plegen van seksuele handelingen met een kind waarbij misbruik wordt gemaakt van een erkende positie van vertrouwen, gezag of invloed ten aanzien van het kind, wordt gestraft met een maximumgevangenisstraf van ten minste acht jaar, indien het kind nog niet seksueel meerderjarig is en van ten minste drie jaar, indien het kind seksueel meerderjarig is.<sup>15</sup> In het voorstel wordt voor de implementatie van dit onderdeel het strafmaximum van de strafbepaling die ontucht met misbruik van gezag strafbaar stelt, artikel 249 Sr,<sup>16</sup> verhoogd van zes jaar tot acht jaar.*

*Daarmee gaat de toelichting voorbij aan de bestaande algemene bepaling die ontucht met personen die nog niet seksueel meerderjarig zijn, strafbaar stelt, waarbij misbruik van gezag een strafverzwarende*

---

<sup>15</sup> Artikel 3, vijfde lid, onder i, van de richtlijn.

<sup>16</sup> Artikel 249, eerste lid, Sr:

Hij die ontucht pleegt met zijn minderjarig kind, stiefkind of pleegkind, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

*omstandigheid is die leidt tot een strafmaximum van acht jaar.<sup>17</sup> Met het bestaan van deze bepalingen lijkt reeds voldaan te zijn aan dit onderdeel van de richtlijn, waarbij zelfs meer dan in de voorgestelde algemene verhoging rekening wordt gehouden met het in de richtlijn gehanteerde onderscheid tussen personen die nog niet en personen die al wel seksueel meerderjarig zijn.*

*De Afdeling adviseert de noodzaak van een strafverzwaring van artikel 249 Sr nader te bezien en zo nodig het voorstel aan te passen.*

## *2. Strafbaarstelling van ontucht met misbruik van gezag*

De Afdeling maakt een opmerking over de implementatie van artikel 3, vijfde lid, onder (i), van de richtlijn. In de desbetreffende bepaling is de strafbaarstelling van het plegen van seksuele handelingen met misbruik van gezag neergelegd. Op grond van de richtlijn bestaat de verplichting om aan dit feit een strafmaximum van ten minste acht jaren gevangenisstraf te verbinden indien het slachtoffer de leeftijd voor seksuele meerderjarigheid nog niet heeft bereikt, respectievelijk een strafmaximum van ten minste drie jaren gevangenisstraf indien het slachtoffer seksueel meerderjarig is. In het ontwerp van het wetsvoorstel zoals voor advies aan de Afdeling voorgelegd, werd voorgesteld om ter implementatie van deze bepaling het strafmaximum in artikel 249 Sr, waarin een specifieke strafbaarstelling van – kort gezegd – ontucht met misbruik van gezag is neergelegd, te verhogen van zes naar acht jaren gevangenisstraf. Deze wetswijziging is in het aangepaste voorstel van wet komen te vervallen, omdat bij nader inzien de noodzaak daartoe ontbreekt. Met de Afdeling ben ik van mening dat ook zonder wetswijziging aan deze verplichting uit de richtlijn kan worden voldaan.

## *3. Wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*

*Artikel II van het wetsvoorstel strekt tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. De Afdeling wijst erop dat een wijziging in beginsel dient te gebeuren door middel van een regeling van gelijke orde.<sup>18</sup> Het wijzigen van een algemene maatregel van bestuur door middel van een wet is onwenselijk, nu dit onduidelijkheid kan opleveren over de status van de aldus gewijzigde bepaling in het besluit.<sup>19</sup> Immers, beargumenteerd zou kunnen worden dat een aldus gewijzigde bepaling in de toekomst ook enkel kan worden gewijzigd door middel van een wet.*

*De Afdeling adviseert artikel II te schrappen uit het wetsvoorstel en de tekst van dit artikel op te nemen in een besluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.*

<sup>17</sup> Artikel 247 Sr, jo. artikel 248, tweede lid, Sr.

Artikel 247 Sr:

Hij die [...] met iemand beneden de leeftijd van zestien jaren buiten echt ontuchtige handelingen pleegt of laatstgemelde tot het plegen of dulden van zodanige handelingen buiten echt met een derde verleidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 248, tweede lid, Sr:

De in de artikelen 240b, 242 tot en met 247 en 248a tot en met 248e bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien de schuldige het feit begaat tegen zijn kind, een kind over wie hij het gezag uitoefent, een kind dat hij verzorgt of opvoedt als behorend tot zijn gezin, zijn pupil, een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige of zijn minderjarige bediende of ondergeschikte.

<sup>18</sup> Vergelijk aanwijzing 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>19</sup> Zoals de Afdeling eerder concludeerde in haar adviezen inzake het initiatiefvoorstel voor de Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur, nr. W04.12.0249/I en inzake het wetsvoorstel versterking samenwerking en gemeenschappelijk functioneren politie, nr. W03.09.0470/I, bijlage.

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op met betrekking tot dit onderdeel van het voorstel.*

*a. Afbakening gegevensuitwisseling*

*De gegevensuitwisseling ingevolge het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 35 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens blijft blijkens de toelichting niet beperkt tot onherroepelijke veroordelingen, maar ziet tevens op sepotbeslissingen.*

*De Afdeling merkt op dat de richtlijn blijkens artikel 10, derde lid, verplicht tot de uitwisseling van informatie met betrekking tot het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen of van verboden tot het uitoefenen van activiteiten die rechtstreeks en geregeld contact met kinderen behelzen als gevolg van strafrechtelijke veroordelingen. Sepotbeslissingen vallen hier niet onder. De beoogde gegevensuitwisseling van sepotbeslissingen gaat daarmee verder dan noodzakelijk is ter implementatie van de richtlijn.*

*Deze verdergaande uitwisseling kan wenselijk zijn in het licht van het doel van de richtlijn. Het College van procureurs-generaal, dat aandrang op de mogelijkheid, geeft als voorbeeld hiervoor de uitwisseling van informatie betreffende een behandeling van een pedofiel in het kader van een voorwaardelijk sepot.<sup>20</sup>*

*De toelichting zal, anders dan nu het geval is, in dat geval de noodzaak van de gegevensuitwisseling, mede in het licht van artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,<sup>21</sup> dragend moeten motiveren. Dit klemt temeer nu het gevoelige gegevens betreft en sepot-beslissingen met minder waarborgen zijn omkleed dan strafrechtelijke veroordelingen.*

*Voor zover de noodzaak van de beoogde gegevensuitwisseling is komen vast te staan, wijst de Afdeling erop dat in de tekst van het voorstel een grondslag voor deze beoogde bredere gegevensuitwisseling thans ontbreekt. Het in het voorgestelde artikellid gehanteerde begrip «justitiële gegevens» omvat weliswaar sepotbeslissingen,<sup>22</sup> maar dit begrip wordt vervolgens beperkt tot die gegevens, die betrekking hebben op een onherroepelijke veroordeling.<sup>23</sup> Van een onherroepelijke veroordeling is bij een sepot geen sprake.*

*De Afdeling adviseert de noodzaak van de uitwisseling van gegevens betreffende sepotbeslissingen alsnog dragend te motiveren en de tekst van het voorstel zo nodig aan te passen.*

<sup>20</sup> Advies van het College van procureurs-generaal

<sup>21</sup> De uitwisseling van justitiële en strafvorderlijke gegevens tussen lidstaten wordt bestreken door Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PbEU L 350/60).

<sup>22</sup> Zoals blijkt uit artikel 7 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

<sup>23</sup> Vergelijk in dat verband de artikelsgewijze toelichting bij het oorspronkelijke artikelen 34 en 35 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, waaruit het verschil tot uitdrukking komt tussen «Justitiële gegevens van natuurlijke personen, die betrekking hebben op een onherroepelijke veroordeling» in artikel 34 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het bredere «Justitiële gegevens» in artikel 35, eerste lid, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

*b. Advies College bescherming persoonsgegevens*

*Uit de toelichting blijkt niet of het College bescherming persoonsgegevens in de gelegenheid is gesteld een reactie te geven over de wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, terwijl de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens daar wel toe verplicht.<sup>24</sup>*

*Voor zover het College nog niet in de gelegenheid is gesteld om zijn reactie op het voorstel te geven, adviseert de Afdeling die gelegenheid alsnog te bieden. De Afdeling gaat ervan uit dat voor zover dit leidt tot substantiële wijzigingen, dit onderdeel opnieuw zal worden voorgelegd aan de Afdeling.*

*3. Wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens*

Gelet op het verband tussen de verschillende in dit onderdeel van het advies door de Afdeling gemaakte opmerkingen, zal ik daarop gezamenlijk ingaan.

De Afdeling wijst erop dat een wijziging van wet- of regelgeving in beginsel dient te gebeuren door middel van een regeling van gelijke orde en adviseert om artikel II uit het ontwerp van het wetsvoorstel zoals aan de Afdeling voorgelegd te schrappen en de desbetreffende bepaling op te nemen in een separaat instrument, te weten een besluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Ik heb aan dit advies gevolg gegeven en zal een afzonderlijk wijzigingsbesluit in voorbereiding nemen. In dat kader zal ik tevens gevolg geven aan de door de Afdeling gemaakte opmerking over de afbakening van de gegevensuitwisseling op grond van artikel 10, derde lid, van de richtlijn. Ten slotte zal het wijzigingsbesluit eveneens, conform het advies van de Afdeling, ter consultatie aan het College bescherming persoonsgegevens worden aangeboden.

*4. De opzet van Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht*

*Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht, waarin de misdrijven tegen de zeden zijn opgenomen, is in de afgelopen jaren aangevuld met een aantal specifieke strafbaarstellingen. Daarbij is in artikel 248 Sr een aantal strafverzwarende omstandigheden opgenomen. Hierdoor bestaat nu al tot op zekere hoogte overlap tussen verschillende strafbepalingen. Het voorstel voegt hier nog een specifieke bepaling en een aantal strafverzwarende omstandigheden aan toe.*

*Met de Nederlandse orde van advocaten is de Afdeling van oordeel dat de reeds bestaande en daaraan toegevoegde hoeveelheid specifieke strafbepalingen en strafverzwarende omstandigheden niet bevorderlijk is voor de duidelijkheid van de normstelling die uitgaat van Titel XIV, terwijl het gebruik van expliciete strafverzwarende omstandigheden kan leiden tot onnodige bewijsproblemen waar de rechter bij het gebruik van meer algemene strafbaarstellingen met dezelfde omstandigheden reeds in de strafmaat rekening zou kunnen houden.<sup>25</sup>*

<sup>24</sup> Artikel 2, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, jo. artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

<sup>25</sup> Preadvis van de Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse orde van advocaten zoals gevoegd bij het briefadvies van 30 juli 2012, blz. 3 en 4.

*De Afdeling merkt in dat verband op dat deze differentiatie tevens de vraag oproept of er, gezien de relatieve zwaarte van de verschillende misdrijven, nog een voldoende balans bestaat tussen de onderscheiden strafmaxima. Zo zal ingevolge het voorstel voor ontucht onder dwang of dreiging een strafmaximum gelden van acht jaar,<sup>26</sup> terwijl voor het onder dwang of dreiging teweegbrengen of bevorderen van ontucht met een derde een strafmaximum zal gelden van tien jaar.<sup>27</sup> Gelet op de verwantschap in de aard van beide gedragingen is dit onderscheid in het relatieve gewicht van beide bepalingen niet zonder meer vanzelfsprekend.*

*De Afdeling onderkent dat een implementatietraject zich niet leent voor een algemene herziening van Titel XIV of bredere beschouwingen op de onderlinge samenhang van verschillende reeds bestaande bepalingen. De Afdeling geeft evenwel in overweging in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van een toekomstige herziening en vereenvoudiging van Titel XIV binnen de randvoorwaarden van de richtlijn.*

#### 4. De opzet van Titel XIV van het Wetboek van Strafrecht

De Afdeling constateert dat de zedentitel in het recente verleden aan verschillende wetwijzigingen onderhevig is geweest en dat als gevolg daarvan een zekere mate van overlap tussen verschillende strafbepalingen is ontstaan. De Afdeling stelt zich op het standpunt dat dit niet bevorderlijk is voor de duidelijkheid van de normstelling die uitgaat van de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht. In dit verband vraagt de Afdeling tevens aandacht voor het evenwicht tussen de te onderscheiden strafmaxima voor de strafbepalingen in de zedentitel.

In reactie op deze opmerkingen breng ik graag naar voren dat de Afdeling terecht constateert dat de zedentitel de afgelopen jaren aan verschillende wijzigingen onderhevig is geweest. De desbetreffende wijzigingen vonden in overwegende mate hun oorsprong in internationale verplichtingen. Zo is ter uitvoering van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik een aantal specifieke strafbaarstellingen aan de zedentitel toegevoegd. Daarbij moet worden benadrukt dat de introductie daarvan volgde in reactie op nieuwe vormen van seksueel misbruik die zich op het internet openbaarden. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op de strafbaarstelling van grooming in artikel 248e Sr. Een belangrijk argument om voor grooming te voorzien in een specifieke strafbepaling was juist gelegen in het belang van een heldere normstelling. Dat argument geldt evenzeer voor de wenselijkheid van de introductie van het enige nieuwe artikel dat in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen – artikel 248f Sr waarin het een kind door dwang, geweld of bedreiging aanzetten tot het plegen van seksuele handelingen met een derde strafbaar wordt gesteld. Bij gelegenheid van de uitvoering van voornoemd Verdrag is verder nog voorzien in de introductie van enkele specifiek in de wet benoemde strafverzwarende omstandigheden (Kamerstukken II 2008/09, 31 810, nr. 9, amendement van het lid De Roo). De onderhavige richtlijn hanteert ten aanzien van de strafverzwarende omstandigheden een vergelijkbare systematiek als het Verdrag, maar gaat op onderdelen verder en noopt om die reden tot enkele aanscherpingen.

De voormelde en thans voorgestelde wetwijzigingen hebben naar mijn overtuiging niet geleid tot een verstoring in de onderlinge samenhang van de strafbepalingen uit de zedentitel of een uitgesproken onbalans in de te onderscheiden strafmaxima. Daarover zijn mij ook geen signalen uit de

<sup>26</sup> Artikel 246 van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>27</sup> Voorgesteld artikel 248f Wetboek van Strafrecht.



rechtspraak bekend. Tegelijkertijd is het van belang dat Nederland op het onderhavige beleidsterrein zijn internationale verplichtingen loyaal nakomt. Zoals te doen gebruikelijk bij de implementatie van richtlijnen wordt daarbij juist zoveel mogelijk getracht om aan te sluiten bij de bestaande systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Dat desondanks soms overlap tussen strafbepalingen ontstaat, acht ik aanvaardbaar en komt elders ook voor in het Wetboek van Strafrecht. Ik zie derhalve geen dwingende reden om tot een herziening of vereenvoudiging van de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht over te gaan.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog een enkele redactionele verbetering aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.12.0474/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.**

- In Artikel I, onderdeel A, gelet op het reeds opgenomen bestanddeel geweld in de delictsomschrijving van het voorgestelde artikel 248f, het voorgestelde lid 5, «artikel 248f» vervangen door: artikel 248e.
- In de toelichting motiveren waarom is afgezien van het toevoegen van een verwijzing naar artikel 248f in de bestaande onderdelen van artikel 248, en zo nodig het voorstel aanvullen.
- In de transponeringstabel de enkele stelling dat een bepaling uit haar aard geen implementatie behoeft beperken tot die artikelen waarvoor dit daadwerkelijk geldt en, overeenkomstig aanwijzing 338, derde lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, telkens aangeven wat de reden van het niet implementeren is. Overeenkomstig het voorgaande dient de opmerking dat de bepaling uit haar aard geen implementatie behoeft bijvoorbeeld te worden geschrapt bij artikel 8, artikel 15, eerste lid, artikel 17, vijfde lid, artikel 19 en artikel 25, tweede lid.
- Waar de richtlijn ruimte laat voor beleidskeuzes, deze keuzes in de transponeringstabel toelichten, bijvoorbeeld bij artikel 8, tweede en derde lid en artikel 25, tweede lid, van de richtlijn.