
Vergaderjaar 2022-2023

35 991

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het zelfstandig strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik met kinderen

A

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE
COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹**

Vastgesteld 8 november 2022

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

1. Inleiding

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** gezamenlijk hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierbij nog een aantal vragen aan de regering. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de door de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD gezamenlijk gestelde vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van **D66** kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de voorgestelde strafbaarstelling omdat zij vinden dat seksueel kindermisbruik grondig moet worden aangepakt. Toch hebben zij nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het signaal dat van het wetsvoorstel en van de onderliggende motie uitgaat steunen deze leden. Ten behoeve van hun overweging van de voorgestelde

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (Fractie-Frentrop) en Krijnen (GL).

wettekst leggen zij de regering in ieder geval graag nog een aantal vragen voor. De leden van de **SGP**-fractie sluiten zich aan bij de

door de fractie van de ChristenUnie gestelde vragen.

2. Zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van seksueel misbruik met kinderen

De leden van de fracties van **GroenLinks, PvdA en PvdD** stellen met de Raad van State vast dat er in het onderhavige voorstel onduidelijkheid is of het de bedoeling is om bepaalde voorbereidingshandelingen strafbaar te stellen, of dat alleen het bezit of geven van deze instructies strafbaar gesteld moet worden. Als het eerste het doel is, dan dient dit delict de vorm te krijgen analoog aan art. 134a Sr als speciaal voorbereidingsdelict, maar voor dat tweede doel zou het meer in de vorm van 240b Sr gegoten moeten worden als zelfstandig delict. Over beide opties is in het debat tot nu toe gesteld dat die een breder type gedrag strafbaar zullen stellen. Als voorbereidingsdelict hoeft er volgens de minister geen uitputtende lijst van het type handelingen in de wet geplaatst te worden, maar blijft het wel onduidelijk of er wel of geen opzet nodig is op een specifiek hoofdmisdrijf. Als zelfstandig delict is duidelijk dat er geen opzet nodig is op een specifiek hoofdmisdrijf, maar zal uitputtender verwoord moeten worden welk gedrag strafbaar is. Als concreet gekeken wordt naar het gedrag dat strafbaar gesteld wordt, overlappen deze twee opties dan geheel? Zo nee, waarom is dan specifiek gekozen voor een speciaal voorbereidingsdelict? Zo ja, waarom is er dan niet gekozen voor een zelfstandig delict, zodat de kenbaarheid van het strafrecht beter geborgd wordt?

Het belangrijkste doel van het strafbaar stellen van voorbereidingshandeling is om te voorkomen dat het misbruik plaatsvindt. Het is daarmee een poging om voor de daad te komen. Het strafrecht is echter naar zijn aard reactief. Kan de regering toelichten waarom niet voor andere passende preventieve middelen is gekozen? Is zij het met leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD eens dat het strafrecht als preventief middel vele gebreken kent?

Een ander elementair element van het strafrecht is dat zo precies mogelijk kenbaar is welke gedraging verboden is. Een strafrechtelijke gedraging moet zo precies mogelijk worden omschreven. De minister stelde tijdens de mondelinge behandeling van deze wet in de Tweede Kamer het volgende: *"Waarom is artikel 240c geformuleerd als een voorbereidingshandeling en niet als een specifieke zelfstandige strafbaarstelling? Doel van de strafbepaling is een zo breed mogelijk scala aan gedragingen strafbaar te stellen".*² De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD vragen zich af hoe dit citaat zich verhoudt tot de kenbaarheid? Kan de regering zo veel mogelijk voorbeelden geven om de kenbaarheid te vergroten? Is de regering het met deze leden eens dat een zelfstandige strafbaarstelling de kenbaarheid beter borgt?

Het is de leden van de **ChristenUnie**-fractie niet goed duidelijk of de regering met de voorgestelde bepaling mede heeft bedoeld het 'kale' bezit of voorhanden hebben van bepaald materiaal strafbaar te stellen, zoals bijvoorbeeld het 'kale' voorhanden hebben van een vuurwapen strafbaar is op grond van artikel 26 WWM. Het vereiste opzet op "het zichzelf of een ander instrueren"³ doet vermoeden van niet, maar graag ontvangen deze leden verheldering op dit punt. Op voorhand zien de leden van de ChristenUnie-fractie namelijk nog geen concludent verband tussen de stelling dat het gewraakte materiaal tot het plegen van seksueel misbruik van kinderen instrueert en de gevolgtrekking dat het enkele bezit van dat materiaal dus strafbaar is onder vigeur van de voorgestelde bepaling.

3. Verhouding tot huidig recht

Kan de regering de leden van de fracties van **GroenLinks, PvdA en PvdD** toelichten of geprobeerd is de gedragingen waarvoor deze wet is bedoeld te vervolgen onder artikel 46 Wetboek van Strafrecht? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was hiervan de uitkomst? Zijn er strafrechtelijke preventieve maatregelen getracht te nemen in die gevallen waarbij instructies als hier bedoeld zijn aangetroffen, maar strafrechtelijk ingrijpen niet mogelijk bleek?

Een van de redenen die de regering noemt waardoor invoering van dit nieuwe art. 240c Sr nodig zou zijn, is omdat art. 46 Sr niet van toepassing is op art. 247 en 249 Sr omdat die delicten een te lage

² Handelingen II 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 7.

³ Handelingen II 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 7.

strafbedreiging hebben voor toepassing van de algemene voorbereidingsregeling van art. 46 Sr. Daarnaast benadrukt de regering dat het nieuwe art. 240c Sr en de bestaande art. 46 Sr elkaar niet zullen uitsluiten maar vooral zullen aanvullen.⁴ Met invoering van dit nieuwe delict ontstaat er de lacune dat voor art. 247 en 249 Sr alleen het speciale voorbereidingsdelict van toepassing is, maar niet het algemene systeem van strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Heeft de regering overwogen om het toepassingsbereik van art. 46 Sr uit te breiden naar deze twee delicten? Zo ja, waarom is dat niet voorgesteld, vragen de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD.

Dat het voorgestelde artikel 240c is gemodelleerd naar artikel 134a Sr en niet naar artikel 46 Sr is de leden van de **ChristenUnie**-fractie helder, maar zij vragen de regering aan de hand van recente jurisprudentie betreffende artikel 134a Sr nader toe te lichten waarop het kennelijke standpunt is gebaseerd dat van een verband met een enigszins te concretiseren strafbaar feit niet hoeft te blijken. Staan de woorden "tot het plegen van een misdrijf als omschreven (...)" en "daartoe" met dat standpunt niet in contrast?⁵

4. Verhouding tot hoger recht

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is – mede onder verwijzing naar het Verdrag van Lanzarote – gevraagd of in andere Europese landen soortgelijke wetgeving als het voorgestelde artikel 240c Sr geldt of in voorbereiding is.⁶ Een concreet antwoord op die vraag hebben de leden van de **ChristenUnie**-fractie niet aangetroffen. Graag leggen deze leden die vraag opnieuw voor, aangezien kindermisbruik voor een niet onaanzienlijk deel internationale aanpak vergt en voorgestelde bepalingen dienen te kunnen worden vergeleken met soortgelijke wetgeving in andere landen en zo nodig te kunnen worden getoetst aan bijvoorbeeld verdragsbepalingen.

5. Uitvoering en handhaving

In het kader van de kenbaarheid hebben de leden van de fracties van **GroenLinks, PvdA en PvdD** nog de navolgende vragen. De leden lezen dat voor een voltooid delict alleen nodig is dat de opzet tot de instructie bewezen wordt. Is daarmee de cabaretier strafbaar als hij die instructie als bedoeld in de wet geeft als kritische en provocerende sketch? Hoe zit het met de romanschrijver, mede gezien de onwenselijkheid van een nieuw ezelproces? Is de archivaris van het archief van bijvoorbeeld de Vereniging Martijn strafbaar als zich in dit archief instructiemateriaal zou bevinden als bedoeld in deze wet, maar het doel van de archivering zou het behoud van het archief voor historische redenen zijn? Wanneer is er sprake van een strafbare poging tot voorbereiding, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD. Kan de regering hier een voorbeeld van geven?

De leden van de **D66**-fractie merken op dat in het voorgestelde artikel 240c de woorden 'instrueren' of 'instructief' niet voorkomen. Artikel 240c spreekt over "opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen (...) dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt".⁷

Tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister bij herhaling verklaard dat de strafbepaling *"een zo breed mogelijk scala aan gedragingen die kunnen worden aangemerkt als 'zichzelf of een ander instrueren over het seksueel misbruiken van kinderen' strafbaar te stellen."*⁸ De woorden 'instructief kindermisbruikmateriaal' zijn in de redenering van de minister doorslaggevend. Waarom heeft de minister deze woorden gebruikt, nu ze in de wettekst niet voorkomen? De leden van de D66-fractie zijn bezorgd dat dit in de rechtspraktijk verwarring gaat veroorzaken. Voorziet de regering, zo vragen de D66-leden, discussies met verdachten en hun advocaat over wat 'instructief' is? Is bijvoorbeeld het in bezit hebben van foto's van een naakt kind met een fantasieverhaal erbij of een gortdroge beschrijving te zien als een instructie?

⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 35 991, nr. 3, p. 3 en 4.

⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 35 991, nr. 2.

⁶ Handelingen II 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 2 en 12-14.

⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 35 991, nr. 2.

⁸ Handelingen II 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 6.

Kan de regering een definitie van 'instructief' geven, zodat de wetsgeschiedenis rechters houvast kan geven?

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer gaf de minister het voorbeeld van het Kamerlid dat een pedohandboek in bezit heeft ter voorbereiding van het debat met daarbij de beschouwing dat het Kamerlid niet strafbaar zou zijn.⁹ Dat is toch logisch, zo merken de leden van de D66-fractie op, omdat in dit voorbeeld het Kamerlid zichzelf weliswaar opzettelijk inlichtingen verschaft, maar niet om een van de in de wettekst genoemde misdrijven te plegen. Zien de leden van de D66-fractie het goed dat zo'n uitzonderingsgrond ook zou kunnen gelden voor journalisten of wetenschappers? Zijn er naast politie en justitiemedewerkers nog andere beroepsgroepen voor wie een uitzondering zou kunnen worden gemaakt?

Kan de regering de leden van de D66-fractie uitleggen waarom dit wetsartikel niet het normatief karakter verliest als de politie niet de nodige middelen heeft om seksuele kindermisbruikers preventief op te sporen en te vervolgen?

In de behandeling tot nu toe heeft de minister bij herhaling aangegeven dat voor strafbaarheid op grond van het voorgestelde artikel 240c Sr niet is vereist dat de verdachte opzet heeft op het – zelf of door een ander – feitelijk overgaan tot het seksueel misbruiken van een kind. De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat met het vereiste opzet wordt bedoeld dat de gedragingen van de verdachte "*willens en wetens zijn gericht op het instrueren van zichzelf of een ander in de uitvoering en of verwezenlijking van een seksueel misdrijf tegen een kind*".¹⁰ Het gebruik van de woorden "*willens en wetens*" doet deze leden vermoeden dat de minister slechts doelt op het zogeheten 'boos opzet'. Is dat juist, zo vragen deze leden. En betekent dit dat de rechtsfiguur van voorwaardelijk opzet in dit geval geen rol speelt? En welke consequenties heeft dat voor een situatie waarin onduidelijk is gebleven met welk motief de ene persoon de andere bepaalde materialen verschaft?

6. Advisering

De leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** ondersteunen het doel dat de regering met deze wet wil dienen: het tegengaan van kindermisbruik. Dit doel wordt op dit moment het beste gediend met adequate handhaving en vervolging van kindermisbruik onder de huidige wetgeving. Iedere zaak die niet wordt opgepakt dan wel op de plank blijft liggen wegens capaciteitsproblemen is er één teveel. Heeft de regering een analyse gemaakt hoe kindermisbruik zo snel en zo efficiënt mogelijk kan worden teruggedrongen? Zo ja, wat was binnen deze analyse de overweging om dit wetsvoorstel relatief snel tot uitvoering te brengen? Kan in dit antwoord worden betrokken de verwachting van uitvoeringsorganisaties en de regering dat deze wet niet veel gebruikt zal gaan worden, hoogstens als bijvangst?

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD hebben op grond van de tot nu toe gewisselde stukken de stellige indruk dat de technische vormgeving van deze wet, dus los van het vermoedelijk door iedereen gedeelde politieke doel, onvolmaakt is. De beginselen van het strafrecht worden wel of in ieder geval beter gediend bij een zelfstandige strafbaarstelling van de instructie tot kindermisbruik. Daarnaast constateren deze leden dat recent het wetsvoorstel seksuele misdrijven¹¹ is ingediend bij de Tweede Kamer. Is de regering, tegen de achtergrond van de omstandigheid dat deze wet geen haast heeft omdat ze voorlopig toch niet zal worden gebruikt, bereid de wet terug te nemen en te herschrijven tot zelfstandige strafbaarstelling (conform advies van de Raad van State¹²), die toegevoegd kan worden aan het wetsvoorstel seksuele misdrijven?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,

⁹ *Handelingen II* 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 8.

¹⁰ *Handelingen II* 2021/2022, nr. 104, item 11, p. 7.

¹¹ *Kamerstukken II* 2022/2023, 36 222, nr. 2.

¹² *Kamerstukken II* 2021/2022, 35 991, nr. 4.

De Boer

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