

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011

Nr. 106

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

Op 17 mei 2011 heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden over de aanpak van kinderpornografie. In deze brief informeer ik u nader over de door mij tijdens het Algemeen Overleg gedane toezeggingen. Deze toezeggingen zien op de volgende onderwerpen:

- De nationale inrichting van de aanpak kinderpornografie.
- De medewerking van verdachten aan het ontsleutelen van versleutelde informatie (encryptie).
- De verschijningsplicht voor verdachten ter terechtzitting.
- De strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie.
- De effectiviteit van het werk van het Meldpunt Kinderporno op internet.

Verder informeer ik u in deze brief nader over behandeltrajecten voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik.

De nationale inrichting van de aanpak kinderpornografie

In mijn brief aan uw Kamer van 16 mei 2011¹ heb ik in hoofdlijnen een schets gegeven van de herinrichting die mij voor ogen staat bij de bestrijding van kinderporno. Ik ben daar ingegaan op de onderwerpen Weging en Sturing, Landelijke voorziening en Regionale eenheden. Aan de portefeuillehouder Zeden van de Raad van Korpsschefs heb ik gevraagd om de voor die herinrichting benodigde acties in kaart te brengen, hetgeen hij op 9 juni 2011 heeft gedaan. Conform mijn toezegging tijdens het Algemeen overleg op 17 mei 2011 doe ik u als bijlage de geïnventariseerde acties voor de nationale inrichting van de aanpak kinderpornografie toekomen, waarnaar ik u korthedshalve verwijs (bijlage 1).² Ik heb de acties van de politie gelegd naast de hoofdlijnen van de herinrichting zoals vermeld in mijn brief van 16 mei 2011 en getoetst aan onze afspraken van 17 mei 2011. Ik concludeer dat wij op de goede weg zijn.

¹ TK Vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VI, nr. 102.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tijdens ons Algemeen Overleg van 17 mei 2011 hebben wij uitgebreid de belangrijke thema's van de herinrichting verkend. Allereerst is het belangrijk om streefcijfers op het gebied van de bestrijding van kinderpornografie te geven met het daarbij behorende tijdsfad. De impact en het effect van de aanpak op de slachtoffers van seksueel misbruik moet centraal komen te staan en niet de omvang van de output van de verwerking van de werkvoorraad door de politie.

Ik heb met de politie en het Openbaar Ministerie hierover concrete resultaat-afspraken gemaakt. Eind 2012 verwacht ik een stijging van het aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten met 7,5%. Eind 2013 verwacht ik dat dat aantal is opgelopen tot 15% en eind 2014 zal de door mij, al met u tijdens het AO op 17 mei 2011 gedeelde, verhoging van 25% van het aantal aangeleverde verdachten een feit dienen te zijn. Daaronder zijn dan ten opzichte van nu meer verdachten die passen in onze focusverschuiving naar verdachten van seksueel misbruik van kinderen en van vervaardiging en verspreiding van kinderpornografisch materiaal.

Uw Kamer heeft terecht aangegeven dat bij de focusverlegging aandacht voor zogenaamde downloadzaken geboden blijft en daar ben ik het mee eens. Daarvoor moeten wel ook andere afdoeningen worden ingezet. Het experiment dat momenteel in Rotterdam loopt voor een andere, buitengerechdelijke, aanpak van daders van kinderpornografie is ook betrokken bij de herinrichting. Andere interventies worden nader bekeken. Het is nodig dat elke melding en/of aangifte, gegeven de feiten en omstandigheden, de behandeling krijgt die gepast en geboden is. Een risicoinschatting ten aanzien van de mogelijkheid dat het om actueel misbruik gaat, is daarvan onderdeel.

De politie is al begonnen met de implementatie van één landelijke organisatie voor de bestrijding van kinderpornografie. Prioritering en weging op nationaal niveau is «werk in uitvoering» en zal het vierde kwartaal van dit jaar daadwerkelijk kunnen gaan plaatsvinden. Er is dan sprake van één landelijk functionerend model voor prioritering, weging en sturing.

Er komt één organisatie in de vorm van een landelijke eenheid die zich, onder landelijke aansturing, zowel in tactisch als in technisch (zeden en digitale expertise) ondersteunende zin volledig toelegt op de bestrijding van kinderpornografie en kindersekstoerisme. De eenheid bestaat uit één landelijke unit en tien gedeconcentreerde units bij de regio's. Per 1 januari 2012 is de landelijke unit, waar ook het kennis- en expertisecentrum is ondergebracht, operationeel. Er is voor gekozen om een taakverdeling te maken tussen de landelijke unit en de regionale units, die aansluit bij mijn wensen. De regionale units krijgen in het eerste en tweede kwartaal van 2012 vorm.

De werving van nieuwe medewerkers zal in het derde kwartaal 2011 van start gaan. Er is binnen de politieorganisatie in brede zin voldoende vacatureruimte voor de invulling van de 75 extra politiemensen. Financieel gezien gaat het hier dus om geld uit de reguliere begroting van de politie. Hetzelfde geldt voor de materiële uitgaven die gedaan zullen gaan worden. Voor de helderheid, er zal zowel sprake zijn van interne functie-ervulling vanuit de bestaande politie organisatie als instroom van buiten de politie organisatie. Verwacht wordt dat met name digitale experts van buiten zullen dienen in te stromen. Voor een aantal van de politiemensen wordt een uitgebreid opleidingstraject verzorgd. Herallocatie van bestaande medewerkers die nu al werkzaam zijn binnen de kinderpornografiebestrijding is in de planning meegenomen.

Ook heb ik uw Kamer de toezegging gedaan te bezien of er niet meer korpsen aangesloten dienen te worden op de landelijke database met

kinderpornografische afbeeldingen. Ik heb daarbij de suggestie gedaan om van 6 naar 10 aansluitingen te gaan. De uitrol van de landelijke database kinderporno zal logischerwijs de inrichting volgen. Op alle 11 units zal toegang tot deze database worden gerealiseerd. Als laatste heb ik aangegeven dat niet alleen bestaande zaken afgewikkeld moeten worden, maar dat er opsporingstechnieken moeten komen die leiden tot opsporing van meer verdachten. Mijn bijzondere aandacht gaat uit naar zowel het in het rapport vermelde barrièremodel kinderpornografie als naar de andere vormen van afdoening, zoals die in Rotterdam zijn uitgewerkt. Beiden zijn noodzakelijk voor het vrijspelen van capaciteit en/of het terugdringen van de werkvoorraad. Voor het barrièremodel kinderpornografie is de inzet van (vele) anderen dan de politie en het OM nodig. De ervaring met andere barrièremodellen leert dat dit niet vanzelf gaat en daarvoor steun vanuit mijn ministerie noodzakelijk is. Het kiezen voor een andere afdoening van strafbare feiten dan de strafrechtelijke vraagt om grote zorgvuldigheid. Gedegen motiveringen dienen daar aan ten grondslag te liggen. Ik zal deze onderwerpen op korte termijn apart met politie en Openbaar Ministerie nader en in meer detail bespreken.

Al met al denk ik dat er voldoende basis is gelegd voor de andere en landelijke inrichting van de aanpak kinderpornografie die ik voorsta. Ik vraag de politie en het OM mij over de vorderingen te rapporteren en zal dit scherp monitoren. Uw Kamer zal ik hierover in de reguliere voortgangsrapportages berichten.

De medewerking van verdachten aan het ontsleutelen van versleutelde informatie (encryptie)

Tijdens het voornoemd Algemeen Overleg is door het lid Van Toorenburg van de fractie van het CDA gepleit voor wetgeving die voorziet in de mogelijkheid om verdachten in kinderpornozaken, van wie gegevensdragers in beslag zijn genomen, te verplichten om versleutelde gegevens op die gegevensdragers toegankelijk te maken. Daarbij is verwezen naar bestaande wetgeving in het Verenigd Koninkrijk. Naar aanleiding van de inbreng van de CDA-fractie heb ik toegezegd om in overleg te treden met mijn ambtgenoot in het Verenigd Koninkrijk over zijn ervaringen met de desbetreffende wetgeving, deze ervaringen te zullen meewegen en uw Kamer hierover te informeren.

In het Verenigd Koninkrijk is sinds oktober 2007 wetgeving van kracht die voorziet in de mogelijkheid voor opsporingsautoriteiten om een persoon te verplichten de toegang te verlenen tot versleutelde gegevens met betrekking waartoe die persoon (vermoedelijk) beschikt over de encryptiesleutel. De procedure is neergelegd in section 49 e.v. van de Regulation of Investigatory Powers Act 2000. Deze wetgeving kan worden toegepast indien noodzakelijk in het belang van de nationale veiligheid, het voorkomen of opsporen van misdrijven of de economische welvaart van het Verenigd Koninkrijk. De aanpak van kinderpornografie is één van de gronden waarvoor het vorderen van de encryptiesleutel aangewezen kan zijn. Voor de toepassing van deze bevoegdheid is een machtiging van de rechter vereist. Daarvoor geldt een aantal voorwaarden. Zo moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. De verdachte dient na het ontvangen van de schriftelijke vordering, de encryptiesleutel of de ontsleutelde gegevens te overhandigen aan de opsporingsautoriteiten. Het niet voldoen aan de vordering levert een strafbaar feit op dat wordt bedreigd met een maximum gevangenisstraf van vijf jaar wanneer de verdenking in het kader waarvan de vordering plaatsvindt de nationale veiligheid of een zedenmisdrijf (daaronder begrepen kinderpornografie) betreft. In overige gevallen bedraagt het strafmaximum twee jaar.

Inmiddels is er contact gelegd met het Verenigd Koninkrijk om een beeld te verkrijgen van de ervaringen met de hierboven beschreven wetgeving. Voor zover thans bekend zijn sinds de invoering van de regeling minder dan dertig vorderingen tot het ontsleutelen van gegevens toegewezen. In ongeveer tien gevallen heeft dit geleid tot een vervolging voor het niet voldoen aan de vordering. Volgens informatie uit het Verenigd Koninkrijk zijn de ervaringen met de bevoegdheid tot het vorderen van de encryptie-sleutel in zedenzaken, daaronder begrepen kinderpornografie, gevarieerd. Of de bezitter van de encryptiesleutel deze daadwerkelijk afgeeft, is afhankelijk van de ernst van de zaak. Het overleg met het Verenigd Koninkrijk over de effectiviteit van de regeling voor de aanpak van kinderpornografie wordt de komende tijd voortgezet. Daarbij is ook de verhouding met het nemo tenetur beginsel¹ aan de orde. Dit betreft een fundamenteel beginsel in het Nederlandse strafproces, dat ook in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is erkend.

Ik acht het van essentieel belang dat de te treffen maatregelen daadwerkelijk effectief zijn. Op dit moment wordt overlegd met het Openbaar Ministerie over de behoefte aan een bevoegdheid tot het vorderen van de ontsleuteling van gegevens, de juridische haalbaarheid van een dergelijke bevoegdheid in het licht van het eerdergenoemde nemo tenetur beginsel, de categorieën van delicten waarvoor dit wenselijk zou kunnen zijn evenals de procedurele waarborgen voor een zorgvuldige toepassing. Daarbij worden ook alternatieve maatregelen betrokken, teneinde te kunnen komen tot het gewenste resultaat, namelijk dat door de politie daadwerkelijk toegang wordt verkregen tot de versleutelde bestanden. Dit vereist een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. In de eerstvolgende voortgangsbrief over de aanpak van kinderpornografie zal ik uw Kamer nader over dit onderwerp informeren.

De verschijningsplicht voor verdachten ter terechtzitting

Tijdens het Algemeen Overleg op 17 mei 2011 heb ik naar aanleiding van de vraag van het lid Helder van de fractie van de PVV over de wenselijkheid van invoering van een verschijningsplicht ter terechtzitting voor verdachten in kinderporno toegezegd om uw Kamer uitgebreider te informeren over mijn standpunt ten aanzien van dit onderwerp.

Naar aanleiding van mijn toezegging heb ik het College van Procureurs-Generaal gevraagd naar de ervaringen in de praktijk met het bij de behandeling van de zaak ter terechtzitting verschijnen van verdachten in kinderpornozaken. Het College heeft mij laten weten dat uit navraag bij alle zedenaanspreekofficieren en de landelijk coördinerend Officier van Justitie voor kinderpornografie blijkt dat de verdachte in dergelijke zaken nagenoeg altijd verschijnt en dat, als de verdachte niet uit eigen beweging verschijnt, de huidige wetgeving voldoende instrumenten biedt om de verdachte verplicht te doen verschijnen. Op grond van artikel 278 van het Wetboek van Strafvordering kan de rechter bevelen dat de verdachte in persoon bij de behandeling van zijn zaak ter terechtzitting zal verschijnen. De rechter kan daartoe tevens een bevel medebrenging afgeven. De verdachte die het bevel niet nakomt, maakt zich schuldig aan het misdrijf omschreven in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

Naast het ontbreken van een praktische noodzaak, is de invoering van een wettelijke verschijningsplicht naar mijn mening ook niet wenselijk. Een wettelijke verschijningsplicht kan de nodeloze aanhouding van zaken tot gevolg hebben en in die zin dus vertragend werken. In de gevallen waarin de verdachte niet uit eigen beweging bij de behandeling van zijn zaak ter terechtzitting verschijnt, kan de beoordeling van de noodzaak tot

¹ Het nemo tenetur-beginsel – niemand mag worden gedwongen aan zijn eigen veroordeling mee te werken – is een belangrijk strafprocesrechtelijk beginsel. Het ligt ten grondslag aan Nederlandse strafvorderlijke bepalingen zoals het zwijgrecht van art. 29 Sv. Ook is het beginsel verankerd in art. 6 EVRM.

aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting beter worden overgelaten aan het Openbaar Ministerie en de rechter.

De strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie

Onder verwijzing naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam is door het lid Helder van de fractie van de PVV een vraag gesteld over de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie. Zij vroeg of een wetswijziging ter zake de strafbaarstelling van het bezit van virtuele kinderpornografie aangewezen is. In reactie op deze vraag heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie.

De strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie is bij gelegenheid van de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving in 2002 door toevoeging van het bestanddeel «schijnbaar betrokken» opgenomen in artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Rechtvaardiging voor de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie is niet uitsluitend gelegen in de bescherming van echte kinderen tegen seksueel misbruik. De rechtvaardiging is ook gelegen in de bescherming van kinderen in zijn algemeenheid als gevolg van het in omloop brengen van beeldmateriaal dat seksueel misbruik suggereert en in de bescherming tegen een subcultuur die seksueel misbruik van kinderen bevordert. In de wetsgeschiedenis is ook stilgestaan bij de reikwijdte van de strafbaarstelling. Daaruit is op te maken dat – in het licht van de toenmalige stand van de techniek, waarmee het mogelijk werd om echt lijkend kinderpornografisch beeldmateriaal te vervaardigen zonder de directe betrokkenheid van echte kinderen – de bedoeling van de wetgever primair was om realistische, niet van echt te onderscheiden afbeeldingen onder de strafbaarstelling te brengen. Een beperking tot levensechtheid raakt echter het uitgangspunt van de beschermwaardigheid van kinderen in zijn algemeenheid. De strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie strekt naar mijn mening tot een brede strafrechtelijke bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele exploitatie. In het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik (Verdrag van Lanzarote), waaraan Nederland zich sinds maart 2010 als verdragspartij heeft verbonden, is een ruime definitie van kinderpornografie opgenomen. Het verdrag neemt derhalve een brede bescherming van kinderen tot uitgangspunt. Het Openbaar Ministerie hanteert dat uitgangspunt bij de beoordeling of in het geval van virtueel beeldmateriaal sprake is van een strafbaar feit. Indien de beschermwaardigheid van het kind dat rechtvaardigt, wordt beeldmateriaal dat realistisch, maar niet levensecht is, aan de rechter voorgelegd. In de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 31 maart 2011 (LJN: BP9776), waaraan mevrouw Helder refereerde, heeft dit – zo leid ik uit het vonnis af – geleid tot een veroordeling voor virtueel beeldmateriaal dat evident niet levensecht was.

De jurisprudentie over virtuele kinderpornografie is nog beperkt en in ontwikkeling. Daarbij moet nog worden bedacht dat vanwege de variëteit aan virtueel beeldmateriaal de thans beschikbare uitspraken zich niet eenvoudig laten vergelijken. Door de nadruk te leggen op een ruime uitleg van de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie zal worden bevordert dat meer zaken van virtuele kinderpornografie aan de rechter worden voorgelegd. Uit de thans beschikbare uitspraken kan wel worden afgeleid dat de rechter bij het omlijnen van de reikwijdte van de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie de ontwikkelingen in de techniek op virtueel gebied en het belang van een brede bescherming van kinderen meeweegt. Op dit moment zie ik dan ook geen aanleiding om een wetswijziging op dit onderwerp in gang te zetten. Volledigheidshalve merk ik nog op dat er op dit moment onderhandelingen lopen over een

EU-richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. In de desbetreffende richtlijn is ook de strafbaarstelling van virtuele kinderpornografie opgenomen. Bij de implementatie van deze richtlijn kan opnieuw worden bezien of een verduidelijking van artikel 240b Sr op dit punt alsnog wenselijk is.

De effectiviteit van het werk van het Meldpunt Kinderporno op internet

Voor de effectiviteit van het werk van het Meldpunt Kinderporno op internet is als uitgangspunt het aantal daar binnengekomen meldingen in 2010 genomen.

Van het aantal in 2010 binnengekomen meldingen bij het Meldpunt Kinderporno op internet van in totaal 9 164 gaan (naar het oordeel van het Meldpunt zelf) 1260 meldingen over strafbaar materiaal dat op Nederlandse servers stond¹. Deze meldingen zijn doorgezet naar het team Persoonsidentificatie Beeld/ Internet (voorheen Produktteam Kinderporno-grafie genaamd) van het KLPD. Het KLPD heeft laten weten dat ongeveer 80% van de 1 260 ontvangen meldingen, na een juridische toets met betrekking tot de strafbaarheid van het aangetroffen materiaal, geresulteerd hebben in een nadrukkelijk verzoek aan de betreffende hostingprovider om het materiaal te verwijderen, dit mede omdat de eigenaar van de site veelal in het buitenland verblijft. Onder deze 80% zaten onder andere ook een aantal kinderpornografische foto's op legale sites, zoals bijvoorbeeld de foto-uploadsites Flickr. In 2010 resulteerde dat in direct contact met de sitebeheerder (indien een melding hierop van toepassing was) waarna desbetreffende foto verwijderd werd.

De overige 20% van de bij het KLPD via het Meldpunt Kinderporno op internet binnengekomen meldingen had, na een juridische toets met betrekking tot de strafbaarheid van het aangetroffen materiaal, betrekking op sites dan wel plaatjes dat als niet strafbaar bestempeld kon worden.

Voorts zijn in 2010 naar aanleiding van de van het Meldpunt Kinderporno op internet ontvangen meldingen door het KLPD 5 processen-verbaal ten aanzien van Nederlandse verdachten opgemaakt.

Tijdens het Algemeen Overleg heb ik opgemerkt dat ik vind dat het Meldpunt Kinderporno op het internet belangrijk werk verricht. Dit niet alleen, zoals hiervoor weergegeven, vanwege hun bijdrage aan de opsporing van kinderpornografie in Nederland. Maar ook vanwege hun deelname aan het netwerk van internationale meldpunten INHOPE en de samenwerking die zij in dat netwerk met collega-meldpunten in andere landen hebben. Jaarlijks krijgt het Meldpunt niet alleen meldingen over kinderpornografie vanuit dit netwerk doorgestuurd, doch gebruikt het Meldpunt ook dit netwerk om bij hun binnengekomen meldingen over kinderpornografie op servers in andere landen op de juiste plek terecht te laten komen.

Behandeltrajecten voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik

Tijdens het Algemeen Overleg over de voortgang van de aanpak kinderpornografie op 2 december 2010² heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd om u nader te informeren over behandeltrajecten voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik, waarin aandacht is voor preventie ontwikkeling ouderschap. In mijn brief van 4 maart 2011 over de voortgang aanpak kinderpornografie³ heb ik uw Kamer bericht dat er diverse behandeltrajecten zijn voor zowel minder-

¹ Bron: Jaarverlag 2010 Meldpunt Kinderporno op internet.

² TK, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VI, nr. 75.

³ TK, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VI, nr. 86.

jarige slachtoffers van seksueel misbruik als minderjarigen die afwijkend seksueel gedrag vertonen. Omdat het meer tijd vergt om uit te zoeken in hoeverre in deze trajecten ook expliciet de preventie van de ontwikkeling van daderschap aan bod komt heb ik u tevens bericht dat ik uw Kamer hier afzonderlijk nog over zal berichten.

Uit nadere informatie hierover van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport blijkt dat er verschillende behandeltrajecten voor minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik zijn, onder andere op het gebied van e-therapy en weerbaarheid. Het merendeel is gericht op verwerking van slachtofferschap. In hoeverre die therapieën ook expliciet zijn gericht op het voorkomen van daderschap is niet bekend. Er zijn daarnaast diagnostische centra voor vroegtijdige onderkenning traumata in de jeugd, veroorzaakt door bijvoorbeeld seksueel misbruik. De behandelingen in dit soort centra hebben het uitgangspunt dat hoe eerder een kind met vroegkinderlijke chronische traumatisering de juiste hulp krijgt, hoe beter het kan herstellen.

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