

Vergaderjaar 1993-1994

23 682

Wijziging van artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 september 1994

De vaste Commissie voor Justitie¹, met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en zijn overtuigd van de noodzaak dat uit het oogpunt van bescherming van de belangen van jeugdigen adequaat strafrechtelijk moet kunnen worden opgetreden tegen kinderpornografie.

Deze leden zijn op de hoogte van het feit dat uit onderzoek naar aanleiding van enige strafzaken is gebleken dat het verschijnsel kinderpornografie is toegenomen. Zij vragen de regering meer recente informatie te geven over de aard en de omvang van kinderpornografie.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat kinderpornografie rechtstreeks of door middel van verspreiding voortbouwt op en profiteert van ten aanzien van kinderen gepleegde zedendelicten. Het is daarom een ernstige bedreiging voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid van kinderen. Het is nodig dat adequaat kan worden opgetreden tegen deze vorm van seksuele kindermishandeling. Dat blijkt op basis van de huidige bepalingen niet mogelijk. Aanpak gebeurt thans dikwijls op grond van andere strafbepalingen dan het artikel tegen kinderpornografie, omdat die andere delicten de noodzakelijke dwangmiddelen wel toepasbaar maken die op grond van artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) niet zijn toegelaten. Bovendien is opsporing en vervolging volgens de huidige strafbepaling bijzonder arbeidsintensief, hetgeen in wanverhouding staat tot de geringe strafbedreiging waardoor de opsporing beleidsmatig een lage prioriteit dreigt te krijgen.

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van signalen uit de samenleving, het Amsterdamse politiekorps en de Centrale Recherche,

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), fungerend voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), Vos (VVD).
Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Vreeman (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Van Heemst (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Velthuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD).

belast Informatiedienst (CRI) over de toenemende ernst, omvang en de opsporingsbelemmeringen van kinderpornografie aangedrongen op verbetering van de bestrijdingsmogelijkheden. Het verwondert deze leden enigszins dat de regering nalaat in de toelichting de aanzienlijk toegenomen omvang en ernst nader te kwantificeren. Uit contacten met diverse deskundigen op dit terrein hebben deze leden de sterke indruk gekregen dat ook met cijfermateriaal de ernst, de omvang en de opsporingsmoeilijkheden van kinderpornografie in Nederland is aan te geven. Daardoor kan de noodzaak tot de voorliggende aanscherping wellicht nog sterker worden beargumenteerd. Ook menen deze leden zich te herinneren dat bij de discussies rond de afschaffing van het pornoverbod in de jaren tachtig een onderzoek naar aard en omvang en opsporingsknelpunten van kinderpornografie is toegezegd. De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de resultaten van dat onderzoek. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat aanscherping van de strafbaarstelling van kinderpornografie niet de enige manier is om kinderporno te bestrijden. Daarvoor zijn ook nodig voldoende politiemensen die gaan zoeken, want wie niet zoekt, zal ook niets vinden. Bovendien is voorlichting nodig die ervoor kan zorgen dat alle instanties, die op enigerlei wijze met kindermishandeling te maken hebben, ervan doordrongen worden dat er kinderporno wordt gemaakt en daardoor op gepaste wijze alert kunnen zijn op de bestrijding ervan en de te verlenen hulp. Is de regering het daarmee eens en is zij bereid stappen terzake te ondernemen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet inzake wijziging van artikel 240b Sr. Alvorens tot een afgewogen beoordeling van het voorstel te kunnen komen, leggen deze leden een aantal vragen aan de regering voor.

De leden van de VVD-fractie willen, zoals bij eerdere gelegenheden in de Kamer verwoord, geen misverstand laten bestaan over de strafbaarstelling van misbruik van kinderen. De regering stelt in de memorie van toelichting dat het verschijnsel kinderpornografie «in omvang en ernst aanzienlijk is toegenomen». Enige onderbouwing van deze bewering blijft echter achterwege. De leden van de VVD-fractie vragen de regering de door haar geponeerde stelling met feiten te onderbouwen.

De regering stelt dat de huidige redactie van artikel 240b Sr. een effectieve bestrijding van onder andere kinderpornografie in de weg staat. Ook over deze constatering zien de leden van de VVD-fractie gaarne de volgende vragen beantwoord. Hoeveel zaken hebben politie en justitie onderzocht sinds de inwerkingtreding van het huidige artikel 240b Sr. en met welk resultaat? Door wie zijn bedoelde zaken ter kennis van politie en justitie gebracht en hoeveel zaken bracht de politie zelf aan? Wat houdt een effectieve bestrijding in? Welke factoren belemmeren politie en justitie thans actief te vervolgen, behalve een eventueel gebrek aan mankracht?

De leden van de VVD-fractie vragen welke prioriteit gegeven zal worden aan de naleving van de voorgestelde wijziging, ten koste van welke bestaande prioriteiten deze naleving zal gaan en hoe groot het beslag zal zijn op de capaciteit van het OM en de politie.

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Enerzijds onderschrijven deze leden het primaire doel van artikel 240 b Sr., te weten de bescherming van jeugdige (potentiële) slachtoffers van zedendelicten. Anderzijds zijn deze leden ongelukkig met de wijze waarop de rechtspraak de in de huidige wettekst voorkomende term «seksuele gedraging» heeft geïnterpreteerd, welke term in het voorstel van de regering gehandhaafd is. Voorts hebben deze leden bedenkingen tegen de schrapping van de woorden «hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden». De leden van deze fractie

menen dat door de combinatie van beide aspecten de reikwijdte van het artikel te zeer kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Hieronder wordt nader ingegaan op deze punten van kritiek.

De regering geeft aan dat kinderpornografie bij het Openbaar Ministerie (OM) en de zedenpolitie grote aandacht heeft en dat uit onderzoek naar aanleiding van enige strafzaken is gebleken dat het verschijnsel «kinderpornografie» de laatste jaren in omvang en ernst aanzienlijk is toegenomen. Deze leden zouden graag meer inzicht hebben in de cijfers waarop de regering deze stelling baseert. Is er recent onderzoeksmateriaal van de CRI voorhanden of zijn er andere landelijke gegevens bekend? Of baseert de regering zich voornamelijk op gegevens van het kinderpornoteam van de Amsterdamse recherche? En zijn die gegevens maatgevend om de stelling van de regering te kunnen onderbouwen? In dit verband verwijzen genoemde leden naar een door een werkgroep onder voorzitterschap van de Amsterdamse officier van justitie De Wit (werkgroep-De Wit) in augustus 1986 uitgebracht advies over de omvang van de commerciële productie van kinderpornografie. Deze werkgroep concludeerde dat van een dergelijke productie «in het geheel niets» was gebleken. Nederland zou wel een relatief grote rol spelen in de doorvoer van kinderpornografie. De stelling van de regering doet vermoeden dat het verschijnsel «kinderpornografie» sedert het bovenaangehaalde onderzoek een vlucht heeft genomen. De leden van de D66-fractie vragen de regering of deze toename niet slechts optisch is, nu er blijkbaar sedertdien meer onderzoek heeft plaatsgevonden en er wellicht als gevolg daarvan meer kinderpornografie is aangetroffen. Daarmee is niet gezegd dat het maatschappelijk onwenselijke verschijnsel van kinderpornografie is verergerd.

Indien het voorgestelde artikel 240b Sr. zal worden ingevoerd, dan kan dit gevolgen hebben voor het aantal kinderpornografiezaken dat vervolgd en berecht zal worden. De leden van de D66-fractie vragen zich af of de justitiële keten qua personele bezetting (aantal opsporingsambtenaren, parketmedewerkers, officieren van justitie, griffiemedewerkers, griffiers, rechters) hierop voldoende berekend is.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Uitgangspunt voor deze leden is dat (seksueel) misbruik en mishandeling van kinderen moet worden bestreden. Tegelijkertijd zijn zij beducht voor een te ver doorschieten van de strafwetgeving. Hiervan is sprake zijn wanneer iedere naaktafbeelding van kinderen aanleiding kan geven tot strafrechtelijk onderzoek. Zoals al meerdere malen door hen is verwoord, vrezen zij een steeds verdergaande criminalisering van de samenleving. Daarbij hebben discussies en debatten in verband met de zedelijkheidswetgeving in het verleden nogal eens geleid tot zedepreken en – in hun ogen – ongewenste zedenmeesterij. Eveneens wijzen de leden van de GroenLinks-fractie op het feit dat zij meer dan eens hebben gewaarschuwd voor het oplossen van alle misstanden via het strafrechtstelsel. Immers, voor slachtoffers van misdrijven heeft het strafrecht in veel gevallen eerder frustrerend dan louterend gewerkt.

De aan het woord zijnde leden verzoeken om nadere opheldering van in de memorie van toelichting vermelde feiten. Zo wordt gesteld dat uit onderzoek naar aanleiding van enige strafzaken is gebleken dat het verschijnsel «kinderpornografie» de laatste jaren in omvang en ernst aanzienlijk is toegenomen. Zijn er onderzoeksrapporten beschikbaar? Kan de regering haar bewering met harde cijfers staven, waarbij tevens een vergelijking wordt gemaakt met de periode voordat artikel 240b Sr. werd opgenomen?.

De leden van de RPF-fractie nemen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel. Zij geven te kennen de grotere aandacht voor

de bestrijding van kinderpornografie op prijs te stellen. Te meer daar, afgaande op onder meer de memorie van toelichting, dit verschijnsel de laatste jaren kennelijk in omvang en ernst is toegenomen. Deze leden vragen of een nadere onderbouwing van deze stelling mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling en overwegend ook met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij hebben er niettemin behoefte aan enige vragen voor te leggen.

Deze leden vragen of het relatief geringe aantal veroordelingen per jaar op grond van de bestaande wetgeving moet worden toegeschreven aan de volgens de memorie van toelichting ontoereikende wetgeving of aan een beperkte inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit. Tevens vragen zij of van het voorstel primair een afschrikwekkende, preventieve werking wordt verwacht.

De leden van de GPV-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden menen dat de huidige straffen voor delicten die verband houden met kinderporno in geen verhouding staan tot het leed dat de daarbij betrokken kinderen wordt aangedaan.

De leden vragen naar een nadere feitelijke onderbouwing van de in de memorie van toelichting genoemde toename in omvang en ernst van kinderpornografie. Bestaat er enige vorm van georganiseerd onderzoek naar de omvang van de kinderpornografie en naar de netwerken waarin het geproduceerd en verspreid wordt, vragen zij.

Deze leden achten het aanpakken van het enkel in bezit hebben van kinderporno noodzakelijk om de produktie ervan verder in te dammen. Dit kan naar hun mening niet los gezien worden van een extra inspanning bij het opsporen van de producenten zelf. Is de regering voornemens de inspanningen op dit vlak te intensiveren? Wat zal hierbij de rol van de CRI zijn? De leden verzoeken de regering tevens in te gaan op de activiteiten die de CRI heeft ontwikkeld sedert deze organisatie is aangewezen als het orgaan dat een centrale rol speelt in het onderzoek naar en de informatie-uitwisseling van kinderporno. In dit verband vragen deze leden of er momenteel enige vorm van samenwerking met buitenlandse opsporingsorganisaties bestaat bij het in kaart brengen van de vaak grensoverschrijdende kinderpornonetwerken.

2. De termen «seksuele gedraging», «seksueel misbruik» en «kinderporno»

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zit het strafwaardige karakter van kinderporno in het feit dat (seksueel) misbruik wordt gemaakt van kinderen en niet in het feit dat afbeeldingen een zinneprikkelend effect hebben bij de waarnemer. Volgens deze leden behoort de overheid immers niet te fungeren als zedenmeester. Deze leden kunnen zich daarom niet vinden in de ruime interpretatie die in de jurisprudentie aan het begrip seksuele gedraging is gegeven (Hoge Raad 6 maart 1990, NJ 1990, 667). Op welke wijze kan deze opvatting in de delictomschrijving tot uitdrukking worden gebracht?

De aan het woord zijnde leden vragen of er ook vormen zijn van pornografie waar geen sprake is van seksueel misbruik van kinderen en waarvan het uit het oogpunt van de bescherming van de privésfeer in het kader van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) niet gewenst is daartegen strafrechtelijk op te treden?

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat ter verduidelijking van een aantal begrippen en definities gebruik gemaakt zou kunnen worden van de definitie van seksueel misbruik van kinderen, zoals omschreven in «Handelen bij vermoeden van seksueel misbruik van kinderen en

jeugdigen», richtlijnen voor beroepsbeoefenaren. Genoemde definitie bevat de volgende elementen:

- het betrekken van een kind in seksuele activiteiten, of het doen van pogingen daartoe, dan wel er mee dreigen, of er beangstigende toespelingen op maken, of een appèl doen op min of meer latente seksuele gevoelens;
- ten behoeve van de bevrediging van eigen (lust of macht) behoeften van de pleger;
- tegen de zin van het kind, of waarbij het kind het gevoel heeft zich er niet aan te kunnen onttrekken, als gevolg van lichamelijk of relationeel overwicht, emotionele druk, dwang of geweld, of waarvan het onvoldoende begrip heeft, of die niet passen bij de ontwikkelingsleeftijd van het kind.

En onder seksuele activiteiten worden begrepen: het door het kind ondergaan of moeten uitvoeren van seksuele handelingen, het moeten dulden van seksuele toenaderingen, het blootgesteld worden aan exhibitionisme, het zich moeten ontkleden of zich laten ontkleden met een seksuele intentie, het kind passief of actief betrekken bij op erotische prikkeling gericht beeld- of geluidsmateriaal (bijvoorbeeld film, video, foto, tekening of 06-lijnen).

De leden van de VVD-fractie vragen of de huidige regering van de definitie van seksuele gedraging, zoals gegeven tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 15 836 inzake wijziging van artikel 240 Sr. en enige andere bepalingen (Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, blz. 715), uitgaat. Waarom wordt gesproken van seksuele gedraging en niet van seksuele handeling? Valt iedere afbeelding van kinderen onder de zestien jaar naar het oordeel van de regering onder de term «seksueel misbruik»? Kortom, mogen bijvoorbeeld winkels na aanvaarding van het ongewijzigde onderhavige wetsvoorstel geen afbeeldingen van kinderen in zwemkleding meer tonen, zoals een politiefunctionaris aangaf?

De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering voor alle duidelijkheid een definitie te geven van de term «seksueel misbruik». Immers, de praktijk leert, zo stellen zij, dat de bedoelde term aan zeer verschillende interpretaties onderhevig is. Voor een concrete en effectieve vervolging van deze strafbare feiten dient de wetgever zelf de begrippen te definiëren, zo menen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de inhoud van de termen «kinderpornografie» en «seksuele gedraging» onduidelijk is. Uit het debat over wetsvoorstel 15 836 blijkt dat een afbeelding van blote kinderen niet gekenschetst zou dienen te worden als «seksuele gedraging» en derhalve niet onder de delictomschrijving zou moeten vallen. In de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Justitie de bedoeling van het wetsvoorstel nog eens herhaald: «(d)ie bepaling wil iedere uiting die tot stand is gekomen door middel van seksueel misbruik van kinderen strafbaar stellen, ook die welke is opgeslagen in elektronisch materiaal». (Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 1984-1985, blz. 715). Desondanks heeft de Hoge Raad overwogen dat onder afbeelding van een seksuele gedraging in de zin van artikel 240b Sr. mede moet worden begrepen de afbeelding van iemand die kennelijk de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, al dan niet alleen in een zodanige houding dat daarmee kennelijk het opwekken van seksuele prikkeling wordt beoogd. De leden van de D66-fractie zijn ongelukkig met deze interpretatie van de woorden «seksuele gedraging», die in strijd lijkt te zijn met de wetsgeschiedenis. Door de uitleg van de Hoge Raad kan in feite elke lichaamshouding onder de delictomschrijving vallen, bijvoorbeeld ook het naakt rechtop staan. Bij deze uitleg van «gedraging» als «houding» wordt dit bestanddeel van de delictomschrijving onbruikbaar. Daarenboven is de interpretatie van de term «seksueel» door de Hoge Raad te

ruim, doordat voor het seksuele karakter van gedragingen dan wel houdingen van de afgebeelde kinderen uitsluitend het prikkelend effect op de toeschouwer voldoende kan zijn. Door deze zienswijze zijn er nauwelijks grenzen meer, omdat mensen door vele zaken seksueel geprikkeld kunnen raken. Naar de opvatting van deze leden is het door de rechtspraak gehanteerde criterium te subjectief. De ene opsporingsambtenaar of rechter zal oordelen dat met de houding van een bloot kind kennelijk het opwekken van seksuele prikkeling wordt beoogd, de ander zal een dergelijke inschatting niet maken. Niet de vraag of naaktfoto's zijn gemaakt met het kennelijke doel om sexueel te prikkelen, maar de vraag of een kind heeft moeten meewerken aan handelingen die seksueel misbruik opleveren, zou aan de orde moeten zijn. Artikel 240b Sr. beoogt immers kinderen tegen seksueel misbruik te beschermen. Het seksueel geprikkeld raken van naaktfoto's van kinderen is waarlijk toch geen strafbaar feit.

Volgens deze leden toont de strafzaak rond de naaktfoto's van de Amsterdamse fotograaf Donald H. Mader aan dat de wetgever duidelijker in de delictomschrijving tot uitdrukking moet brengen, wanneer afbeeldingen van een minderjarige beneden de zestien jaar onder de werking van artikel 240b Sr. vallen. In die zaak hadden de wettelijke vertegenwoordigers toestemming voor het maken van de foto's gegeven en de gefotografeerden hadden na het bereiken van de meerderjarigheid toestemming voor openbaarmaking gegeven, terwijl op de foto's geen seksuele handelingen door de minderjarigen werden verricht die als strafbare feiten gekenschetst zouden kunnen worden. Deze leden vinden dat in dergelijke gevallen de overheid pas op de plaats moet maken. Overigens suggereert de regering in de memorie van toelichting dat aan de afbeelding van een seksuele gedraging van een kind altijd een van de in artikelen 242 e.v. Sr. omschreven strafbare feiten ten grondslag ligt. Dat lijkt deze leden een onjuiste stellingname te zijn. Er zijn situaties denkbaar waar aan de seksuele gedraging geen strafbaar feit ten grondslag ligt. Een naakt poserend kind dat nog niet de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt, hoeft niet het slachtoffer te zijn van een strafbare handeling. Degene die het beeldmateriaal daarvan maakt, dient in dat geval naar de opvatting van de leden van de D66-fractie ook niet onder het bereik van artikel 240b Sr. te vallen. Mocht het vermoeden bestaan dat kinderen afgebeeld op «onschuldig» beeldmateriaal onder druk zijn gezet om naakt te poseren, dan kan er onder omstandigheden sprake zijn van het strafbare feit van bedreiging ex artikel 285 Sr. Het is in zulke gevallen echter aan het OM om aan te tonen dat met het kind een strafbaar feit is gepleegd. De aan het woord zijnde leden zijn zich er terdege van bewust dat soms op het OM een moeilijke bewijslast zal rusten. De leden van de D66-fractie vragen de regering de delictomschrijving zo te wijzigen dat bovenstaande gedachtengang daarin op afdoende wijze tot uitdrukking komt.

In de delictomschrijving staat het woord «afbeelding» van een seksuele gedraging, waarbij een kind is betrokken. Kennelijk richten opsporingsonderzoeken van het Amsterdamse kinderpornoteam zich ook op tekenfilms en op door computertechniek gerealiseerde beeldmateriaal, terwijl bij de vervaardiging daarvan geen minderjarige als model heeft gefungeerd. Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van D66 dat de delictomschrijving niet van toepassing is op dergelijke situaties, omdat er geen sprake is van een afbeelding van een kind van vlees en bloed, noch van de betrokkenheid van een dergelijk kind?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bereid is in duidelijke taal afstand te nemen van de uitleg die de jurisprudentie aan de term «seksuele gedraging» heeft gegeven. Wil zij de opvatting – zoals in 1984 door de toenmalige Minister van Justitie in de Kamer verwoord bevestigen, dat «onschuldige» afbeeldingen en het bijzonder foto's die enkel naakt laten zien niet onder het verbod zouden vallen? Het lijkt deze

leden niet dat het de bedoeling van de (mede)wetgever kan zijn om de klok een aantal jaren terug te draaien en de liberalisering van de zedenwetgeving ongedaan te maken.

Voor de zorgvuldigheid van wetgeving kan een heldere omschrijving van de term «kinderporno» niet worden gemist. De definitie die destijds door de werkgroep-De Wit is gehanteerd, mist volgens deze leden die helderheid. De definitie luidde: «afbeeldingen van iemand die kennelijk de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, al dan niet alleen, in een zodanige houding dat daarmee kennelijk het opwekken van een seksuele prikkeling wordt beoogd». Met name het laatste zinsdeel is voor vele interpretaties vatbaar, waardoor ook bepaalde kunstuitingen onder de definitie vielen.

Wat vindt de regering in dit verband van de aan de reacties van de Nederlandse Vereniging voor Sexuele Hervorming (NVSH) en het COC ontleende definitie van kinderporno, luidende: «een afbeelding, of informatiedrager bevattende een afbeelding van iemand die kennelijk de leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, waarbij voor de vervaardiging seksuele handelingen als bedoeld in een van de artikelen 242 tot en met 249 Sr. door of met de afgebeelde persoon verricht zijn»? Deelt de regering de zienswijze van de leden van de GroenLinks-fractie dat het fotograferen als zodanig niet à priori gelijkgesteld kan worden aan seksueel misbruik en dat alles in het werk moet worden gesteld om onnodige criminalisering te voorkomen?

3. Verzwaring van straffen

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in het voorgestelde strafmaximum, in het bijzonder waar het vervaardigen van kinderpornografie gepaard gaat met seksueel misbruik van de kinderen van wie de pornografische afbeeldingen worden gemaakt. Deze leden vinden dat het verwijtbare karakter van kinderporno is gelegen in het misbruik dat van kinderen wordt gemaakt. Zij vragen in hoeverre in de praktijk de mogelijkheid van het telasteleggen van het doen plegen, het medeplegen of het plegen van ontucht en het opnemen van het huidige artikel 240b Sr. in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) als grond voor voorlopige hechtenis uitkomst kan bieden bij een effectieve aanpak van kinderporno.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er concrete aanwijzingen zijn dat Nederland distributieland is voor kinderpornografie. Welke landen bekend staan bekend als producenten van kinderporno? Kan de regering aangeven in welke landen kinderpornografie niet strafbaar is, en is vervolging van een Nederlander op grond van artikel 5, eerste lid, sub 2, Sr. niet mogelijk indien deze zich in deze landen met de fabricage van de kinderpornografie bezighoudt? Indien dit het geval is, zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat het uit het oogpunt van bescherming van kinderen in die landen te overwegen is artikel 240b Sr. op te nemen in artikel 5, eerste lid, sub 1 Sr.

De argumenten voor de verscherping van de strafbedreiging is in de ogen van de leden van de CDA-fractie terecht en meerledig, te weten een betere preventieve en ontmoedigende werking, de toepasbaarheid van voorlopige hechtenis en extra opsporingsbevoegdheden. Ook de verscherping van de strafmaat tot 6 jaren of geldboete van de vijfde categorie voor diegene die van dit misdrijf een beroep of gewoonte maakt, heeft de instemming van deze leden. Ook hier achten zij de motivering overtuigend.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de stelling dat de huidige strafbedreiging de ernst van de strafbaarstelling van kinderporno onvoldoende tot uiting doet komen nader toe te lichten. Tevens vragen zij

welke feiten de regering ertoe brengen te stellen dat er een samenhang bestaat tussen (de verspreiding van) kinderpornografie en seksueel misbruik van kinderen.

In de memorie van toelichting staat dat naast het onderliggende zedendelict zelf de – vaak grensoverschrijdende – handel die daarvan profiteert evenzeer krachtige bestijding verdient. Mag, zo vragen de leden van de VVD-fractie, daaruit geconcludeerd worden dat het in bezit hebben van bijvoorbeeld twee beeld dragers met dezelfde afbeelding tot handel wordt gerekend?

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een effectieve strafvervolging. Tegen verhoging van de strafmaat tot vier jaar of geldboete van de vijfde categorie en de invoering van het nieuwe tweede lid, hebben zij dan ook geen bezwaar, mits uiteraard hun kritiek, zoals elders in dit verslag weergegeven, door de regering wordt weggenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie zeggen geen enkele illusie te hebben over de preventieve of ontmoedigende werking die volgens de memorie van toelichting uit zou gaan van aanscherping van artikel 240b Sr. Deze leden benadrukken dat het laatste wat zij wensen, is het opsporingsonderzoek naar seksuele kindermishandeling tegen te werken. Zij kunnen begrip opbrengen voor de in de opsporingspraktijk gerezen wens om de strafmaat voor dergelijke delicten te verhogen tot vier jaar. Een dergelijke verhoging van de strafmaat met de daarbij komende uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden behoort dan echter wel gepaard te gaan met een uiterst zorgvuldige delictomschrijving. Waar ten aanzien van het huidige artikel 240b Sr. de jurisprudentie de term «seksuele gedraging» zo heeft opgerekt dat daaronder tevens kan worden begrepen een afbeelding van een naakte minderjarige, is een waarschuwing niet overdreven.

De leden van de GPV-fractie menen dat een uitbreiding van opsporingsbevoegdheden als gevolg van de strafverzwaring niet los kan worden gezien van een extra personele inspanning, ook buiten het randstedelijk gebied. Wie niets zoekt, zal immers niets vinden, stellen zij. Dit klemt te meer nu – vanwege de reorganisatie bij de politie – een groot aantal teams van de zedenpolitie is opgeheven. Tevens vinden deze leden dat recente ontwikkelingen, zoals Bulletin Board Systems en interactieve kinderporno per computer, tot extra inspanningen in het opsporingsapparaat nopen. Welke voornemens bestaan om bedoelde inspanningen door de voeren?

De leden van de GPV-fractie achten het noodzakelijk dat naast de verzwaring van straffen extra aandacht wordt gegeven aan preventie, bijvoorbeeld door een voorlichtingscampagne voor burgers en hulpverleners. Zijn op dit punt activiteiten te verwachten?

4. Het schrappen van «hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden»

De strafbaarstelling van het enkel in bezit hebben van pornografische afbeeldingen zonder het oogmerk van de verspreiding ervan, roept bij de leden van de PvdA-fractie vragen op. Deze leden zijn van mening dat het bij de strafbaarstelling er niet om gaat dat degene die deze pornografie in bezit heeft, moet worden gestraft vanwege het feit dat deze afbeeldingen seksueel opwindend zijn. Kan de regering nader aangeven waarom het voor een effectieve bestrijding van kinderpornografie nodig is dat ook de bezitter ervan strafrechtelijk kan worden vervolgd?

Ook zijn deze leden van oordeel dat geen strafrechtelijke vervolging moet plaatsvinden wanneer aan de verspreiding, de openlijke tentoon-

stelling of het oogmerk tot verspreiding van de afbeelding kennelijk een kunstzinnig, wetenschappelijk, therapeutisch of educatief doel ten grondslag ligt. In de ruime delictomschrijving van het wetsvoorstel zal het nodig zijn deze uitzonderingen expliciet op te nemen. Het is denkbaar dat indien aanscherping van de delictomschrijving tot situaties van seksueel misbruik plaatsvindt een expliciete uitzondering niet nodig is. De aan het woord zijnde leden vragen de regering derhalve een uitvoerige beschouwing te geven over diverse varianten van de mogelijke delictomschrijvingen.

De leden van de PvdA-fractie vinden de toelichting van de regering op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het bepaalde in artikel 8 EVRM te beperkt en verzoekt de regering hierop nader in te gaan in het licht van bovengenoemde opmerkingen omtrent de delictomschrijving. De leden van de fracties van VVD en GPV richten eenzelfde verzoek aan de regering.

Het wetsvoorstel richt zich op het uit de weg ruimen van een aantal in de praktijk moeilijk te bewijzen bestanddelen van de huidige strafbepaling. Het gaat dan om het vereiste dat het «in voorraad hebben» gericht moet zijn op verspreiding of openlijke tentoonstelling. De leden van de CDA-fractie vinden het terecht dat ook hier getracht wordt een ernstige belemmering voor een effectieve aanpak van kinderporno weg te nemen. Het moet immers niet zo kunnen zijn dat de handelaar aan strafvervolgung ontkomt door de afbeeldingen bijvoorbeeld onder de toonbank te bewaren. Het gevolg van de voorgestelde wijziging is wellicht echter ook dat privé-afbeeldingen mede onder de strafbepaling komen te vallen, hetgeen een inmenging in de privésfeer met zich mee kan brengen. Daardoor rijst de vraag of er een duidelijk en strafrechtelijk werkbaar onderscheid te maken valt tussen bijvoorbeeld «gewone (privé) naaktfoto's», kunstzinnige of educatieve afbeeldingen en kinderporno. Een dergelijke afbakening is onder meer nodig omdat in het licht van artikel 8 EVRM inmenging in de privésfeer van overheidswege alleen onder stringente voorwaarden is toegestaan. De leden van de CDA-fractie menen dat de gegeven motivering, te weten het feit dat het in voorraad hebben van kinderpornografie voortbouwt op ten aanzien van kinderen gepleegde zedendelicten, de inmenging in principe rechtvaardigt. Toch is het, gelet op de mogelijke inmenging in de privésfeer, toch nog goed om een aanvullende verduidelijking te verstrekken omtrent de aard van het zedendelict en de daaruit voortgevloeide afbeelding. Het gaat daarbij in de visie van deze leden niet om elke afbeelding, maar bijvoorbeeld alleen om afbeeldingen waarin, zoals de Hoge Raad heeft aangegeven, de jeugdige in een zodanige houding poseert dat daar in hoofdzaak het seksueel prikkelende tot uitdrukking komt.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering duidelijker uiteen te zetten waarom zij beoogt het in bezit hebben voor privédoeleinden zonder meer strafbaar te stellen?

Deze leden vragen of de regering meent dat er gronden zijn voor vervolging, indien de ouders dan wel verzorgers van kinderen schriftelijk instemmen met het maken van afbeeldingen van hun kind, waarbij geen sprake is van dwang en/of geweld. Zo ja, welke? Deze vraag, zo menen de leden van de VVD-fractie, is des te klemmender nu in de memorie van toelichting gesteld wordt dat het in voorraad hebben van kinderpornografie ten behoeve van handel ernstiger is dan het privébezit daarvan. Welk beargumenteerd verschil acht de regering aanwezig tussen de commerciële en de privésfeer in de beoordeling van de vraag of de belangen van het kind worden geschaad?

Meent de regering dat afbeeldingen met een kunstzinnig of wetenschappelijk karakter ook onder de voorgestelde wetswijziging dienen te vallen?

Door schrapping van de woorden «hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden» kan de delictsomschrijving, mede door de uitleg van de rechtspraak van de woorden «seksuele gedraging», een lading krijgen die de leden van de D66-fractie ongewenst achten. De woorden «vervaardigen» en «in voorraad hebben» lijken te duiden op activiteiten van commerciële aard. Ook de Raad van State is die mening toegegaan. In de memorie van toelichting geeft de regering echter onomwonden aan dat het ook de bedoeling is het louter in bezit hebben van kinderpornografie voor privédoeleinden strafbaar te maken, ongeacht of de bezitter van kinderpornografie het oog heeft op de verspreiding of de openlijke tentoonstelling ervan. Bovendien is onduidelijk bij hoeveel exemplaren van een afbeelding sprake is van het «in voorraad hebben». Wordt hierdoor niet de reikwijdte van de delictsomschrijving op onaanvaardbare wijze vergroot? Een ieder die thuis een foto van een bloot kind heeft, zou in beginsel vervolgd kunnen worden omdat hij/zij de bezitter is van een afbeelding die de seksuele prikkeling bij een kijker kan opwekken. Het is verder een kwestie van interpretatie of de houding van het kind op de foto zodanig is dat daarmee kennelijk het opwekken van seksuele prikkeling wordt beoogd. De aan het woord zijnde leden vermoeden dat bijkomende omstandigheden de betekenis van de woorden «seksuele prikkeling» gaan inkleuren. Wanneer de bezitter van het beeldmateriaal pedofiel is, zal zulks al gauw door de opsporingsambtenaren worden aangenomen. Dit lijkt de leden van de D66-fractie geen juiste zaak. De stap lijkt snel gemaakt dat opsporingsonderzoeken zich exclusief op pedofielen kunnen gaan richten. Volgens deze leden staan de opsporingsambtenaren niet machteloos, indien zij in een woning beeldmateriaal aantreffen waarop zichtbaar is dat er sprake is van seksueel misbruik van het kind en de bezitter zich op het standpunt stelt dat hij/zij het beeldmateriaal louter voor privédoeleinden in zijn/haar bezit heeft en niet ter verspreiding of openbare tentoonstelling daarvan. Op grond van de helingsbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht kan tegen deze bezitter worden opgetreden. Daarbij is het bezit voor privédoeleinden irrelevant. Bij de behandeling van het wetsvoorstel 15 836 is zulks ook al aan de orde geweest.

Het schrappen van de woorden «hetzij om verspreid of openlijk tentoongesteld te worden» in het wetsvoorstel komt deze leden als onwenselijk en in strijd met de wetssystematiek voor. Bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht is uitdrukkelijk overwogen dat het «in voorraad hebben» of «voorhanden» hebben van een voorwerp waaraan een misdrijf ten grondslag ligt, slechts strafbaar dient te zijn, wanneer het geschiedt met opzet en met het oogmerk van dit voorwerp een misdadig gebruik te maken. Het zou niet redelijk zijn om het strafbaar oogmerk, door de Raad van State zelf een vereiste voor het misdrijf geacht, niet in de wettekst tot uitdrukking te brengen teneinde de bewijslast voor het OM te verminderen. Dit beginsel is dan ook stevast toegepast in de delictsomschrijvingen van de artikelen 209 (valse bankbiljetten), 220 (valse zegels), 221 (ontdoen van keuringsmerk) en 222 (gebruikte zegels) Sr. Dit vaste en redelijke beginsel wordt door de thans voorgestelde wijziging plotseling doorbroken zonder dat hieraan ook maar een overtuigend argument wordt gewijd. Het bestraffen van het «in voorraad hebben» zonder het opzet en oogmerk daarvan in de overwegingen te betrekken, past naar de opvatting van de leden van de D66-fractie moeilijk in het systeem van het Wetboek van Strafrecht. Zij vernemen gaarne of de regering deze visie deelt.

De inbeslagneming van kinderpornografie bij het Homodok van de Universiteit van Amsterdam, in welke zaak de Hoge Raad bij beschikking van 19 januari 1993, nr. 2818b uitspraak heeft gedaan, toont volgens de leden van de D66-fractie het belang aan van een uitzondering op de in het voorgestelde artikel 240b Sr. voorkomende werkwoorden «verspreid tot en met in voorraad heeft». Deze leden denken hierbij aan activiteiten in

het kader van wetenschappelijke, therapeutische of educatieve aard. Deze leden wensen het standpunt van de regering hierover te vernemen.

De leden van GroenLinks-fractie onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het aanpakken van seksueel geweld tegen en seksueel misbruik van kinderen. Naar hun mening dient het echter daarbij te blijven. Het zou zeer te betreuren zijn wanneer het wetsvoorstel door de gekozen formulering deze doelstelling voorbij zou schieten. Zeker waar het verbod zich uitstrekt tot het privébezit en privégebruik van enkele foto's, bladen, videofilms en dergelijke, zonder dat daarbij aantoonbaar sprake is van seksueel misbruik van kinderen, vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het wetsvoorstel de vereiste zorgvuldigheid garandeert tegen een inbreuk op de privacy-bescherming. Deze leden begrijpen de commotie die over dit wetsvoorstel in de samenleving is ontstaan heel goed. Kan de regering begrip opbrengen voor de angst voor ongerechtvaardigde inbreuk op de privacy die dit voorstel heeft veroorzaakt?

Deze leden verzoeken de regering eveneens een reactie te geven op de door de NVSH gedane suggestie om een aantal uitzonderingen in de wet op te nemen. Deze uitzonderingen betreffen: afgebeelden op wie het klachtrecht van toepassing is; afgebeelden, die eenmaal volwassen, toestemming geven voor verspreiding van de afbeelding; de verspreiding met een aantoonbare kunstzinnige, wetenschappelijke, therapeutische of educatieve achtergrond. Deze leden hopen dat een en ander voor regering aanleiding is tot het indienen van een nota van wijziging.

Het is volgens de leden van de RPF-fractie niet geheel duidelijk of het enkele feit van het in voorraad hebben van kinderporno zich ook uitstrekt tot het in welke vorm dan ook onder zich hebben, dan wel bezitten. Het in voorraad hebben heeft een zekere commerciële lading, het enkel bezitten niet. Is het laatste niettemin strafbaar en indien dat zo is, is er dan geen reden voor een eenvoudiger redactie van de tekst van de bepaling?

De leden van de SGP-fractie vragen of het feit dat het gepleegde strafbare feit zich in de commerciële dan wel in de privésfeer heeft voorgedaan in het kader van de beoordeling van de ernst van de strafzaak, relevant geacht wordt voor de eventuele strafmaat dan wel (tevens) voor de opportuniteit van de vervolging.

Voorts vragen deze leden of de aangescherpte en uitgebreide bepalingen ook van toepassing zijn op materiaal dat tot stand is gekomen vóór het van kracht worden van deze bepalingen.

5. De relatie tot de klachtdelicten

De leden van de fracties van PvdA, VVD en GPV vragen de regering aan te geven hoe artikel 240b Sr. zich verhoudt tot artikel 245, tweede lid, Sr.

In sommige commentaren op het wetsvoorstel wordt de aandacht gevestigd op het feit dat bepaalde zedendelicten klachtdelicten zijn geworden bij de recente herziening van de zedelijkheidswetgeving. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie staat dat geenszins haaks op de voorliggende aanscherping van artikel 240b Sr. Met die wijziging van de zedelijkheidswetgeving werd immers slechts beoogd ruimte te laten voor seksuele contacten van jeugdigen die niet door misbruik tot stand zijn gekomen, zonder evenwel de strafbaarstelling als zodanig aan te tasten.

De leden van de D66-fractie merken het volgende op. Artikelen 245 en 247 Sr. bepalen dat alleen op klacht vervolgbaar is het in die artikelen vermelde seksuele misbruik. Het kan dus voorkomen dat de wettelijk

vertegenwoordigers van de minderjarige geen aanleiding zien waarom het OM tot vervolging zou moeten overgaan en dus geen klacht indienen. Indien er wel bijvoorbeeld video-opnames van het misbruik zijn gemaakt, vallen de opnames wel onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 240b Sr, maar de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten niet onder dat van artikel 245 en artikel 247 Sr. De aan het woord zijnde leden stemmen in met de gedachte dat het vervaardigen dan wel bezit van een afbeelding van een kind dat seksueel misbruikt wordt, strafbaar is. Deze leden vragen zich echter wel af, hoe dat zich verhoudt tot de situatie dat de wettelijke vertegenwoordigers om hen moverende redenen besluiten geen klacht in te dienen. Is de regering van oordeel dat het raadzaam is in het voorgestelde artikel 240b Sr. een verwijzing op te nemen naar artikelen 245 en 247 Sr.? Of is de regering van oordeel dat het bezit van een afbeelding van een niet-strafwaardige gedraging wegens het uitblijven van de klacht, zelf wel strafwaardig is?

De leden van de RPF-fractie zijn met de regering van oordeel dat kinderpornografie per definitie rechtstreeks voortbouwt op en profiteert van ten aanzien van kinderen gepleegde zedendelicten, waarbij vervolgens geen onderscheid wordt gemaakt tussen de kinderen van twaalf jaar en ouder en de jongere kinderen. Een en ander zou tot de bizarre situatie kunnen leiden dat de bezitter van kinderpornografie wordt bestraft, terwijl de dader van het hieraan voorafgaande delict vrijuit gaat, omdat geen klacht is ingediend. Is dit geen reden om alsnog de bepalingen inzake het seksueel verkeer met minderjarigen tussen de twaalf en zestien zo te wijzigen dat vervolging mogelijk te maken, al is geen klacht ingediend? De aan het woord zijnde leden wezen in dit verband op het feit dat ook dan vervolging nimmer verplicht is, omdat wij in Nederland immers het opportuniteitsbeginsel kennen.

De leden van de SGP-fractie vragen of en zo ja, in hoeverre artikel 245, tweede lid, Sr. een handicap kan vormen bij vervolging op grond van het voorgestelde artikel 240b Sr.

6. Een beroep of gewoonte maken van de in artikel 240b Sr. strafbaar gestelde gedragingen

Wanneer, zo vragen de leden van de GPV-fractie, is sprake van het een beroep of gewoonte maken van het plegen van een van de misdrijven genoemd in artikel 240b, eerste lid, Sr. Is het van belang in welke aantallen de afbeeldingen met seksuele gedragingen bij verdachten aanwezig zijn? Bestaan op dit punt enige richtlijnen?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Wolffensperger

De griffier voor dit verslag,
Nava