

DE BESCHERMING VAN MINDERJARIGE SLACHTOFFERS

IMPLEMENTATIE VAN INTERNATIONALE VOORSCHRIFTEN IN NATIONALE
WET- EN REGELGEVING EN IN DE PRAKTIJK

SAMENVATTING

Woerden, 10 juli 2020

J. E. Sondorp
C.E. Hoogeveen

Samenvatting

Aanleiding en doel

In verschillende internationale voorschriften wordt beoogd om minderjarige slachtoffers van misdrijven te beschermen in het strafproces. In Nederland is er in verschillende wetten en regelgeving aandacht voor deze voorschriften. Aanleiding voor dit onderzoek is dat er, ondanks de toegenomen aandacht, op dit moment geen volledig beeld is van de verplichtingen die Nederland heeft op basis van internationale voorschriften wat betreft de bescherming van minderjarige slachtoffers.

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre internationale voorschriften ten aanzien van de behandeling en positie van minderjarige slachtoffers zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving en in de praktijk. Bijkomend doel is om te benoemen op welke punten er mogelijk hiaten zijn en op welk terrein Nederland juist verder gaat dan hetgeen internationaal verplicht wordt gesteld of wordt aanbevolen. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC op verzoek van de Directie Slachtofferbeleid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De volgende onderzoeksvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

1. Welke verplichtingen heeft Nederland op grond van internationale richtlijnen en verdragen als het gaat om de bescherming van minderjarige slachtoffers van misdrijven binnen de context van de toepassing van het strafrecht?
2. Welke van deze verplichtingen zijn in Nederland tot dusver op papier geïmplementeerd en op welke wijze?
3. Zijn de op papier geïmplementeerde verplichtingen ook in de uitvoeringspraktijk doorgevoerd. In welke mate wel of (nog) niet?

Onderzoeksverantwoording

We hebben zowel internationaal als nationaal gezocht naar bronnen waarbij de nadruk ligt op minderjarige slachtoffers. Wij zijn niet volledig in alle voorschriften die gelden voor slachtoffers maar geven weer waar opvallendheden of specifieke punten genoemd zijn ten aanzien van minderjarige slachtoffers. Het praktijkdeel van dit onderzoek heeft nadrukkelijk een exploratief karakter: er is niet gepretendeerd een volledig beeld van de praktijk op alle onderwerpen te bieden.

Om ordening aan te brengen in ons onderzoek hebben we de volgende vier thema's onderscheiden:

- Positie en participatie: het volwaardig deelnemen aan het strafproces;
- Informatie, erkenning en bejegening: het verstrekken van informatie en de manier waarop dit wordt gedaan;
- Bescherming, zorg, hulp en steun: beschermingsmaatregelen en -voorzieningen;
- Schade en herstel: de voorzieningen specifiek gericht op herstel.

Per thema kijken wij naar verschillende soorten delicten (onder andere zedendelicten, mensenhandel, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting) en fasen in de strafrechtsketen (opsporing, vervolging en berechting).

De methoden die we hebben ingezet zijn:

- Deskresearch:
 - Onderzoekspublicaties (via internetsearch, Legal Intelligence);
 - Databases met betrekking tot internationale richtlijnen en verdragen en nationale wetgeving (via Eur-lex en Kluwer Navigator);
 - Jurisprudentie (via coe.int en rechtspraak.nl).
- Interviews.

Ten behoeve van het praktijkdeel (de derde onderzoeksvraag) zijn in totaal 14 (grotendeels telefonische¹) interviews uitgevoerd: er is gesproken met 16 functionarissen van 10 betrokken organisaties. De interviews werden uitgevoerd in de periode februari tot en met april 2020. De analyse is uitgevoerd langs de lijnen van de thematische onderverdeling. Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de praktijk is steeds getracht de verbinding te leggen tussen bevindingen vanuit de interviews en de beschikbare literatuur. Er zijn zowel interviews gehouden op beleidsniveau als op praktijkniveau.

Beleidsniveau:

- Ministerie van Justitie & Veiligheid;
- Nationale Politie;
- Landelijk Parket;
- Slachtofferhulp Nederland.

Praktijkniveau:

- Nationale Politie – Eenheid Amsterdam;
- Openbaar Ministerie (arrondissementsparket Oost-Brabant & Den Haag);
- Slachtofferhulp Nederland;
- Landelijk Advocatennetwerk gewelds- en zedenslachtoffers (LANGZS);
- CKM Centrum Kinderhandel Mensenhandel;
- Defence for Children;
- Nidos;
- William Schrikker Groep (WSG).

¹ Door de Covid-19-maatregelen zijn slechts enkele interviews face-to-face uitgevoerd.

Internationale en nationale kader

In dit onderzoek bestuderen wij internationale voorschriften. Dit is een ruim begrip. In onderstaand schema wordt weergegeven welke internationale voorschriften in dit onderzoek zijn meegenomen en welke voorschriften hierbij bindend zijn voor Nederland en welke niet.

Internationaal	
Bindende voorschriften	Niet bindende voorschriften
<p>Verdragen</p> <ul style="list-style-type: none"> - EVRM; - Verdrag van Warschau; - Verdrag van Lanzarote; - Verdrag van Istanbul; - IVRK; - Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten; - Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. 	<p>Resoluties (EU):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Europees Parlement van 11 maart 2015 over de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen op internet; - Europees Parlement van 26 oktober 2017 over de bestrijding van seksuele intimidatie en seksueel misbruik in de EU; - Europees Parlement van 14 december 2017 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.
<p>EU Richtlijnen en Verordeningen</p> <ul style="list-style-type: none"> - EU Richtlijn inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van slachtoffers daarvan (2011/36/EU); - EU Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, uitbuiting en kinderpornografie (2011/93/EU); - EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers (2012/29/EU); - Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming). 	<p>Richtlijnen Verenigde Naties</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System (ESR Verenigde Naties, 1997). - EcoSoc Resolutions of UN Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime van 22 juli 2005 (ECOSOC/RES/2005/20). <p>Richtlijnen Raad van Europa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guidelines on child friendly justice (Raad van Europa, 2010). <p>Overige Richtlijnen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guidelines on the protection of child victims of trafficking (UNICEF, September 2006); - Luxembourg Guidelines: Terminology Guidelines for the protection of children from sexual exploitation and sexual abuse. Bangkok: ECPAT 2016.
	<p>Protocollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - UN Palermo Protocol (15 november 2000); - Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 25 mei 2000.
	<p>General comments</p> <ul style="list-style-type: none"> - General comments van het VN Kinderrechtencomité nr. 6, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989; - General comments van het VN Kinderrechtencomité nr. 12, behorend bij Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989.

Een aantal internationale voorschriften zien specifiek op minderjarige slachtoffers. Andere voorschriften zijn specifiek gericht op slachtoffers, waarbij ook aandacht is voor de positie van de minderjarige.

In Nederlandse wetgeving zien we vooral bepalingen die voor alle slachtoffers gelden en die veelal in nadere wetgeving worden uitgewerkt. Het Wetboek van Strafvordering richt zich voornamelijk op de algemene procesgang en bevat slechts enkele bepalingen die specifiek voor minderjarigen gelden. In lagere wetgeving² wordt de positie van minderjarigen wel nader uitgewerkt³.

De bepalingen in de internationale voorschriften en nationale wetgeving zijn onder te verdelen in de eerder genoemde thema's. Alle bepalingen die we in dit onderzoek aanhalen zijn per thema te vinden in bijlage 1.

Bevindingen

Thema: Positie en participatie

Volgens internationale voorschriften en nationale wetgeving moet een minderjarig slachtoffer volwaardig kunnen deelnemen aan het strafproces. In de praktijk is te zien dat de mogelijkheden hiertoe verder toenemen. Minderjarige slachtoffers hebben, net als meerderjarige slachtoffers, verschillende rechten zoals het recht op bijstand, het recht om hun mening te geven, het recht op informatie en het recht om gehoord te worden. Tevens hebben zij recht op (effectieve) ondersteuning van instanties. Volgens de 'EU Richtlijn Minimumnormen, 2012/29/EU' dienen slachtoffers altijd toegang te krijgen tot rechtsbijstand, waarbij ze hun vertegenwoordiger ook zelf mogen kiezen. In Nederland is het wel mogelijk dat de bijstand door een specifieke wettelijk vertegenwoordiger of derde wordt geweigerd⁴ (ex artikel 51c Sv). Dan dient te worden gezorgd voor bijstand door een andere vertegenwoordiger. In de praktijk zien we dat de ondersteuning voor de minderjarigen gedurende het aangifteproces beter kan. Vrij laat in het strafproces worden advocaten en Slachtofferhulp betrokken. Het eerder benaderen, wat steeds meer door Slachtofferhulp Nederland wordt gedaan, is een positieve ontwikkeling.

Thema: Informatie, erkenning en bejegening

Minderjarige slachtoffers hebben zowel volgens internationale voorschriften als nationale wet- en regelgeving recht op informatie en moeten toegang krijgen tot informatie. Het recht van informatie wordt in internationale voorschriften gezien als absolute voorwaarde om als minderjarige beslissingen te kunnen nemen. Slachtoffers moeten informatie krijgen over hun rechten en het moet duidelijk zijn van welke beschermingsmaatregelen zij gebruik kunnen maken. Hierbij moet informatie zo snel mogelijk aan het slachtoffer worden gegeven. Internationaal wordt gesproken

² In dit onderzoek kijken wij naar het Besluit slachtoffers van strafbare feiten voor politie en justitie, Ministeriële regelingen ten aanzien van informatievoorziening en zaaksinformatie, Beleidsregels omtrent richtlijnen ten aanzien van seksueel misbruik en mensenhandel en diverse aanwijzingen.

³ Hoewel we dit niet hebben onderzocht, is het denkbaar dat dit verschil in focus tussen internationale en nationale wetgeving ook invloed heeft op de praktijk in Nederland.

⁴ Dit kan worden geweigerd door politie, Officier van Justitie, rechter-commissaris of rechter, bijvoorbeeld als de gekozen persoon betrokken is bij het delict. Bijstand door een advocaat kan nooit worden geweigerd.

over 'het eerste contact', nationaal wordt dezelfde term gebruikt (onder andere in artikel 51ab Sv) en daarnaast de term 'onverwijd'. Voorts staat zowel in artikel 4 tot en met 6 van de 'EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU' als in artikel 5 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten opgesomd welke informatie aan de slachtoffers verstrekt moet worden. Nederlandse regelingen voor politie en justitie maken, anders dan internationaal is voorgeschreven, een onderscheid in minderjarige slachtoffers onder de 12 jaar en boven de 12 jaar. Onder de 12 jaar dient de informatie enkel verstrekt te worden aan de wettelijk vertegenwoordigers, daarboven wordt de jeugdige zelf gevraagd wie de informatie moet krijgen. Dit punt verdient aandacht omdat onduidelijk is of Nederland de belangen van minderjarigen onder de 12 jaar hierdoor wel voldoende waarborgt en of dit conform internationale bindende voorschriften is.

Zowel internationale voorschriften als Nederlandse wetgeving schrijven voor dat informatie zowel op taal als op ontwikkelingsniveau begrijpelijk moet zijn voor de minderjarige. In de praktijk vindt een aantal respondenten dat dit nog beter kan.

In de vervolgings- en berechttingsfase moet vanuit bindende internationale voorschriften (onder andere artikel 6 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU') het (minderjarige) slachtoffer, als hij heeft aangegeven dat hij dat wil, steeds actief op de hoogte worden gesteld over wat er in het strafproces gebeurt. De nationale wetgeving is conform deze bepaling: in artikel 51ac Sv zien we eveneens dat het slachtoffer op zijn verzoek informatie dient te ontvangen over verschillende aspecten en op verschillende nader gespecificeerde momenten in het strafproces. Uit eigen onderzoek van de politie blijkt dat minderjarige slachtoffers regelmatig niet op de hoogte worden gesteld over zowel de vervolgingsbeslissing, de achtergrond hiervan als over de afdoening van hun zaak. Ook als minderjarige slachtoffers zelf proberen informatie hierover te krijgen lukt dat soms niet.

De manier waarop minderjarige slachtoffers gehoord moeten worden is zowel in internationale voorschriften als nationale wetgeving vastgelegd. Internationaal en nationaal wordt genoemd dat een minderjarig slachtoffer door het verhoor geen trauma mag oplopen, het verhoor gedaan moet worden door opgeleid personeel, bij voorkeur door dezelfde persoon en van hetzelfde geslacht als de minderjarige. Regels omtrent het audiovisueel vastleggen van een verhoor worden volgens internationaal recht overgelaten aan landen zelf. Als het een minderjarige betreft dan heeft zo'n opname wel de voorkeur. Nationaal is het maken van een audiovisuele registratie bij alle slachtoffers onder de 18 jaar verplicht. Slachtoffers onder de 12 jaar dienen verder volgens nationaal recht in een speciale verhoorstudio te worden verhoord. In de praktijk zien we dat 12-minners wel door opgeleid en gecertificeerd personeel worden verhoord, maar dat dit niet geldt voor oudere jeugdigen.

Verhoren dienen volgens internationale voorschriften 'eenmalig' en volgens nationale wetgeving 'tot een minimum' beperkt te blijven. In de praktijk zien we dat dit regelmatig niet lukt.

Internationaal is er in niet-bindende voorschriften (onder andere in *guidelines* van de Raad voor Europa) aandacht voor erkenning en bejegening van slachtoffers. Daarbij is er ook aandacht voor het feit dat voldoende opgeleide en gekwalificeerde personen ingezet dienen te worden. Ook in een bindend voorschrift, namelijk de 'EU Richtlijn minimumnormen, 2012/29/EU' staat dat professionals die werken met minderjarige slachtoffers gespecialiseerde opleidingen moeten krijgen (artikel 25). Op nationaal niveau zien we dit in regelgeving nog onvoldoende terug. Hoewel

er is geïnvesteerd in opleidingen en vaardigheden is er meer aandacht nodig voor de omgang met minderjarige slachtoffers in de basisopleidingen bij de reguliere werkers in de strafrechtsketen. Bij veelvoorkomende en relatief minder ernstige delicten komen de minderjarige slachtoffers relatief vaak in contact met werkers die nog onvoldoende getrainde vaardigheden hebben in de omgang met deze doelgroep. Er is de afgelopen jaren ingezet op het opleiden van specialisten, met name bij politie en het OM en in mindere mate bij rechters. Er is verbetering mogelijk wat betreft de capaciteit en inzet van deze specialisten (denk aan bredere inzet en betrokkenheid van familierechercheurs).

Om deze en andere veranderingen door te kunnen voeren is het nodig dat de implementatie in de werkprocessen bij politie en de andere partners wordt voortgezet. Ook moet worden gewerkt aan een cultuur waarin men *slachtofferrechten* als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk ziet. Het is in dit verband de vraag of het gebruik van de term *slachtofferzorg* voldoende de lading dekt van hetgeen er gevraagd wordt. Ten aanzien van de brede groep van slachtoffers is de afgelopen jaren een uitgebreid implementatieprogramma uitgevoerd bij politie. Op onderdelen is meer specifieke aandacht nodig voor slachtoffers jonger dan 18 jaar. Alleen als politie voort kan gaan met implementatie van nieuwe werkprocessen voor deze groep kan op termijn in voldoende mate worden voldaan aan internationale voorschriften.

Thema: Bescherming, zorg en steun

Zowel internationaal (artikel 22 EU Richtlijn minimumnormen 2012/29/EU) als nationaal (artikel 10 Besluit slachtoffers van strafbare feiten) zijn er bepalingen over de inzet van specifieke beschermingsmaatregelen voor minderjarige slachtoffers. Beide voorschriften zien de minderjarige als een extra kwetsbaar persoon die extra bescherming verdient. Daarvoor is een individuele beoordeling door politie nodig. Het vaststellen van de vervolgens in te zetten (fysieke) beschermingsmaatregelen is in de praktijk nog in ontwikkeling.

Het vermijden van oogcontact tussen (vermeende) dader en slachtoffer, bepaalde regels omtrent verhoren, niet aanwezig zijn bij de zitting, zitting met gesloten deuren zijn specifieke beschermingsmaatregelen die internationaal worden genoemd en die in nationale wetgeving zijn overgenomen.

Internationaal wordt waarde gehecht aan het vertrouwelijk omgaan met informatie over de minderjarige en het zo beperkt mogelijk openbaar maken. In de Nederlandse praktijk moeten nog stappen worden gezet om aan te sluiten bij deze aanbevolen internationale regels omtrent de bescherming van de privacy (anonimiteit) van het slachtoffer aangezien deze informatie vaak onderdeel uitmaakt van het procesdossier⁵.

Internationaal is er veel aandacht voor hulp en steun (bijstand, verwerking, informatievoorziening) van minderjarige slachtoffers. Regels hieromtrent staan ook in Nederlandse wetgeving. In zowel mensenhandelzaken als seksuele uitbuitingzaken is er internationale voorschriften veel aandacht voor maatregelen van herstel en ondersteuning. In Nederland zijn er op dit vlak in de praktijk nog verbeterpunten.

⁵ Het gaat hier om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer, zoals onder andere het afschermen van het adres van het slachtoffer in het dossier.

Thema: Schade en herstel

Minderjarige slachtoffers hebben recht op maatregelen die hen helpen bij het herstel van hetgeen hen is overkomen. Staten die partij zijn bij het IVRK zouden volgens het 'UN General Comment nr. 6 van het IVRK' moeten streven naar cultureel passende, *gender* specifieke geestelijke gezondheidszorg en gekwalificeerde psychosociale begeleiding. Op nationaal niveau zien we hier geen specifieke bepalingen over. In de praktijk is Slachtofferhulp Nederland de belangrijkste voorziening op dit gebied (Committee on the Rights of the Child: 2013, p. 90). We zien ook dat er zowel internationaal als nationaal voorzieningen in het strafproces ingezet kunnen worden voor *restorative justice*. Er kan geïnvesteerd worden in meer trauma-expertise en in de mogelijkheden voor therapeutische ondersteuning voor naasten van een minderjarig slachtoffer.

Zowel internationaal als nationaal hebben minderjarige slachtoffers recht op schadevergoeding. Onder andere door het ontbreken van een vergoedingsmogelijkheid van advocaatkosten bij relatief lichte delicten is het in Nederland niet altijd eenvoudig om deze schadevergoeding daadwerkelijk te krijgen. Er zijn in het proces meerdere stappen nodig (onder andere voegen in het strafproces, bijstand nodig) om de vordering tot schadevergoeding te kunnen indienen en de toegekende vergoeding te krijgen van de veroordeelde dader.