



AFKONDIGINGSBLAD VAN SINT MAARTEN

Jaargang 2014

No. 5

Landsverordening van de 9^{de} januari 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (Invoering centraal meldpunt kindermishandeling)

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van Sint Maarten,

In overweging genomen hebbende:

dat het wenselijk is, in verband met de instelling van een centraal meldpunt voor kindermishandeling, regels te stellen ten aanzien van het melden van kindermishandeling of een vermoeden daarvan;

dat het ontwerp aan de Staten van de Nederlandse Antillen is aangeboden op 6 juli 2010 en onder verwijzing naar additioneel artikel IV bij de Staatsregeling van Sint Maarten, de behandeling is voortgezet;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de onderstaande landsverordening:

ARTIKEL I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

In Titel 13 wordt tussen Afdeling 3 en Afdeling 4 een nieuwe afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 3A Centraal meldpunt voor kindermishandeling

Artikel 243a

1. De voogdijraad houdt in stand een centraal meldpunt voor kindermishandeling. Dit meldpunt heeft tot taak:

a. het verstrekken van advies aan een persoon die een vermoeden van kindermishandeling heeft over de stappen die door hem in verband hiermee kunnen worden ondernomen en het zonodig ondersteunen daarbij;

b. het naar aanleiding van een melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan, onderzoeken of sprake is van kindermishandeling;

c. het beoordelen van de vraag of en zo ja tot welke stappen de

melding van kindermishandeling of een vermoeden daarvan aanleiding geeft;

d. het in kennis stellen van andere justitiële autoriteiten van kindermishandeling of een vermoeden daarvan, indien het belang van de minderjarige dan wel de ernst van de situatie waarop de melding betrekking heeft, daartoe aanleiding geeft;

e. het registreren van gevallen van kindermishandeling of vermoeden van kindermishandeling;

f. het op de hoogte stellen van degene die een melding heeft gedaan, alsmede van de huisarts en in voorkomende gevallen, indien wenselijk, een leerkracht van de minderjarige, van de stappen die naar aanleiding van de melding zijn ondernomen.

2. Voor de toepassing van deze afdeling wordt onder kindermishandeling verstaan elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.

Artikel 243b

Een centraal meldpunt voor kindermishandeling verstrekt geen inlichtingen over de herkomst van persoonsgegevens die het naar aanleiding van een melding heeft verkregen indien:

a. een persoon die in een beroepsmatige, hulpverlenende of pedagogische relatie tot de minderjarige of zijn gezin staat, de persoonsgegevens naar aanleiding van een melding heeft verstrekt en het verstrekken van die inlichtingen een bedreiging vormt of kan vormen voor de minderjarige of andere minderjarige leden van het gezin waartoe de minderjarige behoort, een bedreiging vormt of kan vormen voor die persoon of medewerkers van die persoon of leidt of kan leiden tot een verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin waartoe de minderjarige behoort;

b. het andere personen betreft dan die als bedoeld onder a, behoudens voor zover zij daarvoor toestemming hebben gegeven.

Artikel 243c

Degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van zijn ambt of beroep tot geheimhouding verplicht is, kan zonder toestemming van degene die het betreft aan een centraal meldpunt voor kindermishandeling inlichtingen verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

Artikel 243d

1. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen in dat landsbesluit aangewezen beroepsgroepen worden verplicht een meldcode op te stellen en toe te passen
2. De in het eerste lid bedoelde meldcode omvat in elk geval een stappenplan voor het handelen bij signalen van kindermishandeling.
3. Omtrent de elementen van de meldcode kunnen bij regeling van de Minister van Justitie voorwaarden worden gesteld.

ARTIKEL II

Deze landsverordening treedt in werking met ingang van een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

Gegeven te Philipsburg, *drieëntwintigste* december 2013
De Gouverneur van Sint Maarten

De Minister van Justitie

Negende januari 2014
De Minister van Algemene Zaken

Uitgegeven de *veertiende* januari 2014;
De Minister van Algemene Zaken
Namens deze,
Hoofd Afdeling Juridische Zaken & Wetgeving

Memorie van Toelichting

Algemeen

Bij beschikking van de Minister van Justitie van 12 februari 2009, no. 809/MJ, is besloten dat binnen de uitvoeringsorganisatie van de Voogdijraad een aparte sectie wordt ingesteld, genaamd Centraal Meldpunt voor Kindermishandeling (CMK). Hiermee wordt onder meer uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het Comité voor de rechten van het kind, gedaan op basis van artikel 19 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, luidende (in Nederlandse vertaling, Trb. 1990, 170):

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijk of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.'

In voornoemde ministeriële beschikking is in artikel 3 onder meer bepaald dat informatie kan worden afgedwongen waar nodig ter vaststelling van kindermishandeling. Als het gaat om wettelijke geheimhoudingsplichten is echter een formeel wettelijke regeling, dus bij landsverordening, aangewezen. Het onderhavige ontwerp, dat is voorbereid door de Stuurgroep CMK, strekt daartoe. Voorts wordt het anoniem melden geregeld. Met de onderhavige landsverordening wordt de invoering van de centrale meldpunten voor kindermishandeling geregeld en wel in Titel 13 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de voogdijraad is geregeld. Het onderhavige ontwerp is voorbereid in samenspraak met de Stuurgroep CMK.

Financiële paragraaf

Aan de hand van de ministeriële beschikking van 12 februari 2009, no. 809/MJ, is reeds de nodige taakscheiding aangebracht in de uitvoeringsorganisatie, opdat het advies- en meldpunt kindermishandeling als een aparte/zelfstandige sectie kan fungeren binnen de Voogdijraad. Onderhavige ontwerp-landsverordening (dat een formeelwettelijke basis biedt aan het reeds bestaande CMK en de anonimiteit van het melden en het meldrecht van professionals regelt) heeft geen financiële consequenties voor de begroting van het Land de Nederlandse Antillen. Wat betreft het reeds bestaande CMK, zijn besprekingen gaande met de voogdijraad van Curaçao (Bureau voor het Welzijn van het Kind). Bij brief van 18 maart 2010, met bijlage, heeft deze raad de Minister van Justitie verzocht om toekenning van een aanvullend begrotingsbedrag van NAF. 87.500,= voor het begrotingsjaar 2010.

Advies van de Raad van Advies

De Raad bepleit de invoering van een verplichte meldcode voor de relevante beroepsgroep. Ondergetekende kan hiermee instemmen. Om kindermishandeling zoveel mogelijk te voorkomen of in elk geval terug te dringen, is vroege signalering belangrijk. Het is van belang dat professionals signalen van mishandeling herkennen en weten hoe te handelen. Het gebruik van een meldcode kan dit bevorderen. Een meldcode is een stappenplan waarin wordt aangegeven hoe de professional, al dan niet binnen een instelling werkzaam, behoort om te gaan met het signaleren en het melden van kindermishandeling ter ondersteuning van zijn/haar besluitvorming om wel of niet te melden. Een verplichte meldcode zou wellicht kunnen gaan gelden in de gezondheidszorg, onderwijs /kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, sport, jeugdzorg, justitie en politie. Ondergetekende heeft de Stuurgroep CMK gevraagd te adviseren op welke wijze een meldcode die betrekking heeft op deze vorm van mishandeling, wettelijk verplicht kan worden gesteld. De verplichting zou wellicht onder het kwaliteitskader van instellingen moeten vallen. Dit kader kan per sector verschillen.

Het spreekt van zelf dat deze regeling niet thuis hoort in het onderhavige ontwerp tot aanvulling van het Burgerlijk Wetboek. Aan het ontwerpen van een wettelijke regeling zitten bovendien zoveel haken en ogen dat niet te verwachten is dat deze vóór de aanstaande wijziging van de staatkundige structuur tot stand zal kunnen worden gebracht. Het zal dus een aangelegenheid zijn van de nieuwe staatkundige entiteiten.

Overigens heeft de Stuurgroep CMK de meldcode van de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (september 2008) doen toekomen aan organisaties van medische beroepsgroepen ter verspreiding onder de leden. De stuurgroep heeft daarbij geattendeerd op een gepubliceerde studie waaruit blijkt dat een arts die zich houdt aan de meldcode tuchtrechtelijk niets te vrezen heeft (Hendriks, De Roode en Sombroek-van Doorm, Nieuwe KNMG-meldcode kindermishandeling aan de tuchtrechtspraak getoetst, Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht, 2009, p. 285 e.v.).

De Raad van Advies twijfelt aan de opportuniteit van een meldplicht, althans zolang geen meldcodes zijn ontwikkeld. Ook de ondergetekende meent bij nader inzien dat het vooralsnog beter is van een meldplicht af te zien. Uit onderzoek is gebleken dat de ervaringen ermee elders in de wereld niet onverdeeld positief zijn (Nederlandse ministerie van Justitie: 'Meldplicht bij huiselijk geweld, literatuurverkenning naar ervaringen met meldplicht in het buitenland', 2008; Nederlands Jeugdinstituut: Meldplicht kindermishandeling: een toegevoegde waarde?, 2008). Het aan de Raad van Advies voorgelegde tweede lid van artikel 243c is daarom geschrapt.

Artikelsgewijs

Artikel 243a

Het eerste lid is ontleend aan voornoemde ministeriële beschikking van 12 februari 2009 tot instelling van een Centraal Meldpunt voor Kindermishandeling en aan artikel 11 van de Nederlandse Wet op de jeugdzorg.

Voor de afbakening van de werkzaamheden van de CMK's is een omschrijving van het begrip kindermishandeling noodzakelijk. Derhalve wordt voorgesteld in het tweede lid een omschrijving van dit begrip op te nemen. De CMK's moeten bij de uitoefening van hun werkzaamheden – en in het bijzonder bij de beoordeling van een melding – van deze omschrijving uitgaan. Gelet op de veelvuldige vormen waarin kinderen kunnen worden mishandeld, wordt een ruime omschrijving van het begrip

kindermishandeling voorgesteld. Onder kindermishandeling wordt verstaan: elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. De omschrijving is ontleend aan artikel 1, onderdeel p, van de Nederlandse Wet op de jeugdzorg.

Er is sprake van kindermishandeling op het moment dat er binnen een afhankelijkheidsrelatie tussen een kind en zijn ouder of een andere persoon met wie het kind in een afhankelijkheidsrelatie staat of in een relatie waaraan het kind zich niet of moeilijk kan onttrekken, zoals bijvoorbeeld met leerkrachten of burens – in de omschrijving aangeduid als relatie van onvrijheid – gebruik wordt gemaakt van geweld, en dit geweld een onderdeel vormt, zowel incidenteel als herhaaldelijk, van het proces van interacties die zich binnen deze relatie afspelen. Geweld zonder dat een relatie gekenmerkt wordt door afhankelijkheid of onvrijheid valt buiten de definitie. Geweld tegen kinderen door mensen die geen enkele relatie met het kind hebben, wordt dan ook niet als kindermishandeling – in bovengenoemde zin – betiteld. Dit laat natuurlijk onverlet dat de Regering ook dit geweld tegen kinderen als een ernstig probleem beschouwt. De taken van het CMK hebben echter geen betrekking op dit geweld. Niet iedere vorm van geweld tegen kinderen kan derhalve als kindermishandeling, zoals hiervoor omschreven, worden gekwalificeerd.

Essentieel element in de omschrijving is de schade die een kind in ernstige mate wordt berokkend. Deze schade kan van lange of korte duur zijn, en kan onmiddellijk zichtbaar zijn maar ook pas op lange termijn ontstaan of aanwezig blijken te zijn. In de omschrijving van kindermishandeling is een duidelijke driedeling gemaakt tussen fysieke, psychische en seksuele mishandeling. Deze omschrijving maakt het mogelijk, expliciet aandacht te besteden aan seksuele mishandeling. Hierbij kan immers ook sprake zijn van opdringen van handelingen van de kant van de ouder of een andere persoon zonder directe geweldpleging. Tevens is van belang de samenhang van de drie vormen van mishandeling te benadrukken. Kindermishandeling kan plaatsvinden in de vorm van doen of van nalaten van de ouder of andere persoon (het 'actief of passief opdringen'). Hiermee wordt aangegeven, dat ook het ernstig verwaarlozen van kinderen, het niet geven van primaire lichamelijke of geestelijke verzorging, tot kindermishandeling wordt gerekend. Hierbij hoort dus ook het niet nemen van stappen door bijvoorbeeld een ouder om een kind te beschermen tegen mishandeling.

Artikel 243b

Uitgangspunt in het werk van een centraal meldpunt kindermishandeling is een zo groot mogelijke openheid naar het gezin en overige bij de melding betrokken personen. Openheid naar het gezin is bijvoorbeeld cruciaal voor het door de minderjarige en het gezin waartoe deze behoort aanvaarden van vrijwillige hulpverlening, in gevallen dat de kindermishandeling verband houdt met de gezinssituatie. Niettemin dient het CMK bij de uitvoering van zijn taken rekening te houden met de wens van melders om anoniem te blijven ten opzichte van degene op wie de melding betrekking heeft. Dit kunnen de minderjarige en het gezin zijn in het geval dat de kindermishandeling binnen de gezinssituatie plaatsvindt, maar dit kan ook een derde zijn die als (vermoedelijke) pleger van de kindermishandeling wordt gemeld. Het niet anoniem kunnen blijven van de melder ten opzichte van genoemde personen kan immers de meldingsbereidheid of de bereidheid om informatie aan het CMK te verstrekken in de weg staan. Daarnaast kan mogelijke blokkering van het

onderzoek naar de melding of represaille richting melder het verstrekken van informatie ongewenst doen zijn. Teneinde een zorgvuldige en inzichtelijke afhandeling van meldingen op dit punt te waarborgen alsmede een uniforme toepassing te bewerkstelligen, wordt in het onderhavige artikel bepaald, in welke gevallen anonimiteit van de melder van (een vermoeden van) kindermishandeling of van de persoon van wie informatie in het kader van het onderzoek naar aanleiding van een melding is verkregen, is toegestaan. Deze regels zijn ontleend aan artikel 55, derde lid, van het Nederlandse Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, welk artikel op zijn beurt teruggaat tot de gedragsregels in het Nederlandse 'AMK-protocol van handelen bij vermoedens van kindermishandeling'.

In onderdeel a van het voorgestelde artikel 1:243b BW is bepaald dat inlichtingen over de herkomst van bepaalde personen alleen onder bepaalde voorwaarden mogen worden gegeven. Het gaat dan om personen die in een beroepsmatige, hulpverlenende of pedagogische relatie staan tot de minderjarige of zijn gezin. De identiteit van die personen mag alleen bekendgemaakt worden als dit geen bedreiging vormt of kan vormen voor die personen, de minderjarige of andere minderjarige leden van het gezin waartoe de minderjarige behoort, dan wel leidt of kan leiden tot een verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin waartoe de minderjarige behoort. Het bekend maken van de identiteit blijft niet alleen achterwege voor de (mogelijke) pleger, maar voor een ieder. Dit om te voorkomen dat via derden alsnog de identiteit van de melder bekend zou worden. Wat betreft de grond 'verstoring van de vertrouwensrelatie met het gezin waartoe de minderjarige behoort' zij opgemerkt, dat daarbij niet het belang van de bescherming van degene die in een beroepsmatige hulpverlenende of pedagogische relatie staat tot de minderjarige of zijn gezin voorop staat maar dat van de betrokken minderjarige en in samenhang daarmee, van degene op wie de melding betrekking heeft zoals de ouder of wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige. Het behoud van contact van beroepsbeoefenaren als bijvoorbeeld een huis- of schoolarts met deze personen is voor de minderjarige van evident belang. Het voorkomen van een verstoring van de vertrouwensrelatie van de ouder met de beroepsbeoefenaar, is gelegen in de afhankelijkheidsrelatie van de minderjarige ten opzichte van de ouder, die als zodanig het contact tussen minderjarige en beroepsbeoefenaar kan belemmeren dan wel onmogelijk kan maken.

In onderdeel b is geregeld dat andere personen zoals familie, buren en kennissen die een melding doen, niet door het CMK bekendgemaakt mogen worden, behalve met hun instemming.

Anonimiteit ten opzichte van het CMK wordt in geen van de bovengenoemde gevallen toegestaan. Daar bij anonieme meldingen de mogelijkheid ontbreekt om nadere informatie van de melder te verkrijgen, hetgeen een zorgvuldig onderzoek en beoordeling van de melding bemoeilijkt, worden anonieme meldingen in principe niet door het CMK onderzocht. Alleen op basis van een ingeschatte bedreiging van de minderjarige kan het CMK besluiten alsnog over te gaan tot het onderzoeken en beoordelen van de melding.

Artikel 243c

Volgens de gangbare opvatting is het beroepsgeheim geen absoluut recht. Natuurlijk dient er terughoudendheid betracht te worden met het doorbreken van het beroepsgeheim, maar zwaarwegende belangen van anderen of maatschappelijke belangen kunnen aanleiding zijn tot het doorbreken van het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim kan worden doorbroken na toestemming van de betrokkene, op grond van een wettelijke bepaling en in bepaalde gevallen van noodtoestand of overmacht, ook wel aangeduid met 'conflict van plichten'. In een situatie

van conflict van plichten bestaat er bij een persoon met een beroepsgeheim gewetensnood. Er is een conflict tussen enerzijds de zwijgplicht en anderzijds de drang tot bescherming van een ander zwaarwegend belang. In een situatie van een conflict van plichten moet de afweging van belangen door degene met een beroepsgeheim zelf plaatsvinden. Het beroepsgeheim kan worden geschonden, als het belang dat daarmee wordt gediend hoger wordt geacht dan het belang dat met de geheimhoudingsplicht wordt gediend. Indien hij besluit zijn beroepsgeheim te doorbreken, is het mogelijk dat hij zich voor de rechter beroept op overmacht. Zodoende kan de strafbaarheid van het doorbreken van het beroepsgeheim komen te vervallen. De wetenschap van een situatie van (een vermoeden van) kindermishandeling kan bij een persoon met een beroepsgeheim een conflict van plichten teweeg brengen. Deze persoon kan worden geconfronteerd met zowel het belang van de jeugdige als met een ander belang dat wordt gediend met de zwijgplicht. Het is algemeen en in de jurisprudentie aanvaard, dat in geval van (een vermoeden van) kindermishandeling het beroepsgeheim mag worden doorbroken. Hierbij gelden bepaalde zorgvuldigheidseisen.

In de praktijk bestaat evenwel behoefte aan meer duidelijkheid rond de juridische positie van beroepsbeoefenaren die in het belang van de jeugdige, gevraagd en ongevraagd, aan het CMK informatie verschaffen. Immers, wanneer deze personen hun beroepsgeheim doorbreken, lopen zij het risico strafrechtelijk of tuchtrechtelijk te worden aangesproken. Deze duidelijkheid wordt gegeven door in het voorgestelde artikel 1:243c BW de bepaling op te nemen, dat degene die op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van ambt of beroep tot geheimhouding is verplicht, zonder toestemming van degene die het betreft, aan een centraal meldpunt kindermishandeling inlichtingen kan verstrekken, indien dit noodzakelijk kan worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken (*meldrecht*). Met deze bepaling wordt op zich geen nieuwe mogelijkheid gecreëerd om het beroepsgeheim te doorbreken, maar wordt de bestaande mogelijkheid om in geval van conflict van plichten het beroepsgeheim te kunnen doorbreken gecodificeerd. Deze mogelijkheid wordt in het ontwerp gegeven op een concreet genoemde grond namelijk een situatie van (een vermoeden van) kindermishandeling. Met de voorgestelde bepaling wordt in de wet neergelegd, dat beëindiging van een situatie van kindermishandeling of het onderzoeken van een redelijk vermoeden van kindermishandeling, een belang is waarvoor het belang van de geheimhouding mag wijken. Deze codificatie kan, beter dan de meer algemene notie van conflict van plichten, een ondersteuning zijn voor degenen die in een concreet geval een afweging moeten maken.

Het zoeken naar een antwoord op de vraag of in een concreet geval het beroepsgeheim kan/moet worden doorbroken, blijft echter de eigen beroepsverantwoordelijkheid van de hulpverlener. Van belang hierbij is en blijft wel of bij de beslissing het beroepsgeheim al dan niet te doorbreken, zorgvuldig is gehandeld. Hiervoor dienen door beroepsgroepen zorgvuldigheidseisen, al dan niet in de vorm van protocollen of (meld)codes ontwikkeld te worden. Verwezen wordt naar de hiervóór gegeven beschouwingen naar aanleiding van het advies van de Raad van Advies.

De Minister van Justitie

De Minister van Algemene Zaken