

ANNOTATIE

Loste t. Frankrijk (EHRM, nr. 59227/12) – Over falend toezicht op een uit huis geplaatst kind

M.R. Bruning

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2022:1103JUD005922712 (EHRC-2022-0277)*

1. Deze zaak draait in de kern om de vraag of de Franse verantwoordelijke autoriteiten voldoende hebben gedaan om een meisje, France Loste te beschermen tegen seksueel misbruik, en daarmee hebben voldaan aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 3 EVRM. Dit meisje, dat vanaf haar vijfde jaar bijna dertien jaar in een pleeggezin opgroeide tot aan haar meerderjarigheid, is slachtoffer geworden van seksueel misbruik door haar pleegvader vanaf jonge leeftijd. Daarbij is zij als kind met een islamitische achtergrond opgegroeid in een pleeggezin dat tot Jehova's Getuigen behoorde. De pleegouders voedden het meisje vanuit deze religieuze achtergrond op zonder enige ruimte te geven om haar islamitische achtergrond te waarderen en te voeden. De verantwoordelijke autoriteiten die toezicht hadden moeten houden op de ontwikkeling en de veiligheid van het meisje, waren van dit alles niet op de hoogte. Pas toen France op zeventienjarige leeftijd een ernstig verkeersongeluk kreeg en tijdens haar ziekenhuisverblijf de pleegouders het ziekenhuis lieten weten dat zij geen toestemming gaven om bloedproducten te gebruiken voor hun pleegdochter, raakte het medische personeel op de hoogte van het feit dat het pleeggezin Jehova's Getuige was. De pleegzorgautoriteiten zullen hiervan vervolgens ook op de hoogte zijn gesteld door het ziekenhuis, aangezien vervangende toestemming voor het gebruik van bloedproducten nodig was.

2. France Loste verzoekt acht jaar nadat zij meerderjarig is geworden om inzage in haar jeugdbeschermingsdossier en besluit vervolgens om procedures te starten tegen haar

pleegvader (strafrechtelijk en civielrechtelijk) en de Staat (bestuursrechtelijk) omdat zij slachtoffer is van seksueel misbruik in het pleeggezin. De acties slagen niet vanwege de strafrechtelijke verjaringstermijn en de beslissing van het Franse Gerechtshof dat de Staat niet aansprakelijk kon worden gehouden voor nalatig handelen van de jeugdbeschermingsautoriteiten, aangezien deze verantwoordelijkheid gedecentraliseerd was en daarom niet onder het rijk, maar onder het departement viel. Vervolgens start zij een bestuursrechtelijke procedure tegen het departement, maar ook deze actie slaagt niet vanwege een beslissing van de rechtbank dat ook ten aanzien van deze procedure de verjaringstermijn inmiddels was verstreken. De bestuursrechtbank verklaart daarom het verzoek van France Loste niet-ontvankelijk. France Loste dient vervolgens een klacht in bij het EHRM over het ontbreken van een effectief rechtsmiddel om de aansprakelijkheid van de kindbeschermingsautoriteiten te kunnen laten vaststellen. Het Hof besluit deze klacht onder art. 3, 9 en 13 EVRM te behandelen. In de kern gaat de zaak dus over de vraag of de Staat zich voldoende heeft ingespannen om dit pleegkind te beschermen tegen seksueel misbruik.

3. Het is niet de eerste keer dat het EHRM zich moest buigen over de vraag of er voor de verantwoordelijke autoriteiten een positieve verplichting bestaat om kinderen tegen seksueel misbruik binnen het gezin of in een instelling te beschermen door passende acties te treffen en hoe ver deze acties reiken om de rechten die voortvloeien uit art. 3 EVRM voor kinderen te garanderen. Het EHRM heeft als vaste lijn in de jurisprudentie aangenomen dat passende acties moeten worden getroffen die leiden tot een effectieve bescherming van kinderen tegen vormen van onmenselijke en vernederende behandeling (art. 3 EVRM), zoals seksueel misbruik of andere vormen van kindermishandeling, indien de Staat *op de hoogte was of had moeten zijn* van het vóórkomen van geweld.[1] Afhankelijk van de vorm van geweld tegen kinderen thuis, op school of in een instelling, zal een verdragsstaat eerder of juist minder snel op de hoogte kunnen zijn van wat er speelde. Als het immers gaat om fysieke vormen van kindermishandeling waarbij sporen op het lichaam van het kind te vinden zullen zijn, zal eerder gesteld kunnen worden dat een verdragsstaat op de hoogte had kunnen zijn van wat speelde dan als het gaat om seksueel misbruik, dat veelal onzichtbaar is en als groot geheim wordt meegedragen door een kind. In eerdere uitspraken van het EHRM tegen het Verenigd Koninkrijk kan dit helder worden geïllustreerd. In de zaak *Z. e.a. t. Verenigd Koninkrijk* uit 2001,[2] waar vier kinderen bij het EHRM klaagden dat de Staat hen onvoldoende had beschermd tegen ernstige vormen van fysieke mishandeling en verwaarlozing, was sprake van vele meldingen over vermoedens van kindermishandeling door verschillende beroepskrachten (onder meer vanuit de school van de kinderen), burens en uiteindelijk zelfs door de moeder zelf, en hadden de wijkagenten bij een huisbezoek geconstateerd dat sprake was van een omgeving die ongeschikt voor kinderen was om te wonen. Dergelijke omstandigheden maken het gemakkelijk om te constateren dat de verdragsstaat op de hoogte was, of op zijn minst had

moeten zijn, van deze situatie, en dat de positieve verplichting om deze kinderen te beschermen daarom opging. Maar in de zaak *D.P. en J.C. t. Verenigd Koninkrijk*,^[3] waar het ging om seksueel misbruik in het gezin door de stiefvader, concludeerde het EHRM dat niet kon worden vastgesteld dat de verdragsstaat van het seksueel misbruik dat speelde op de hoogte was of had kunnen zijn. In deze zaak waren hulpverleners betrokken die het gezin gedurende vele jaren regelmatig bezochten en ondersteunden bij de aanpak van multi-problematiek. In deze zaak waren er geen signalen van seksueel misbruik; de moeder was op de hoogte maar verborg het seksueel misbruik door haar partner en de kinderen bleven hierover zwijgen in de contacten die zij met de hulpverleners hadden. Pas toen zij volwassen waren, begonnen zij te spreken over het seksueel misbruik in hun jeugd. In deze zaak oordeelde het EHRM dat er geen aanleiding bestond voor de verantwoordelijke autoriteiten om seksueel misbruik te vermoeden en dat zij daarom niet hadden kunnen weten dat dit speelde; er was daarom geen sprake van een schending van art. 3 EVRM.

4. Als het gaat om geweld tegen uit huis geplaatste kinderen die niet thuis kunnen opgroeien, is de positieve verplichting van verdragsstaten om kinderen te beschermen tegen alle vormen van geweld volgens het EHRM nog prominenter aanwezig.^[4] In dergelijke situaties waarin verantwoordelijke autoriteiten de taak hebben om deze extra kwetsbare kinderen te beschermen, zijn deze kinderen immers overgeleverd aan het toezicht op hun veiligheid door deze autoriteiten. Dit volgt ook uit eerdere uitspraken van het EHRM ten aanzien van kinderen die buiten het gezin slachtoffer werden van seksueel misbruik op school^[5] of in een weeshuis^[6] of zelfs kwamen te overlijden door ernstige ondervoeding in een weeshuis dat niet langer de financiële middelen had om in de eerste levensbehoeften van de daar verblijvende kinderen te voorzien^[7]. Positieve verplichtingen van de verdragsstaat ter bescherming van kinderen tegen ernstige vormen van geweld die in dergelijke omstandigheden moeten worden nageleefd, betreffen niet louter een wettelijke strafbaarstelling en beleidsregels, maar gaan, zo benadrukt het EHRM in *Loste* opnieuw, vooral over effectieve en concreet te treffen maatregelen en acties om deze bescherming die in theorie bestaat, ook te realiseren in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Daarbij verwijst het EHRM naar het Verdrag van Lanzarote, waarin onder meer de internationale verplichting is vastgelegd om kinderen effectief te beschermen tegen seksueel geweld. Verder onderstreept het EHRM dat het Hof doorgaans retrospectief, met terugwerkende kracht, oordeelt over een situatie die in het verleden heeft plaatsgevonden, en dat er daarom voor gewaakt moet worden dat bij een beoordeling van de vraag of de verdragsstaat had kunnen weten dat geweld tegen kinderen plaatsvond, de tijdsgebonden context centraal staat.

5. Het EHRM geeft een streng oordeel bij de toepassing van bovenstaande uitgangspunten op de casus die voorligt in *Loste*. Dat strenge oordeel is niet gericht op de wettelijke en

beleidsmatige maatregelen die Frankrijk heeft getroffen om uit huis geplaatste kinderen te beschermen. Er bestonden namelijk wel degelijk wettelijke bepalingen en beleid die enerzijds seksueel misbruik tegen kinderen strafbaar stellen, en anderzijds voorschrijven dat de jeugdbeschermingsautoriteiten ten aanzien van uit huis geplaatste kinderen verantwoordelijk zijn voor het garanderen van de veiligheid, de bescherming en het welzijn van het kind en tevens voor het jaarlijks aan de kinderrechter overhandigen van een rapportage over de situatie van het pleegkind dat onder hun hoede is. Ook hebben zij de verplichting om pleegouders te screenen en zodoende te controleren of een pleegkind in een veilige nieuwe thuissituatie terecht komt, en om telkens na twee jaar pleeggezinplaatsing een zitting bij de kinderrechter te laten plaatsvinden, waarna de uithuisplaatsing verlengd kan worden. Maar wettelijke en beleidsmatige acties moeten volgens het EHRM gepaard gaan met maatregelen en acties om kinderen preventief te beschermen tegen seksueel geweld en om seksueel geweld te identificeren. Met andere woorden, een wettelijke strafbaarstelling van geweld tegen kinderen is niet genoeg, maar is pas het begin. Daadwerkelijk te treffen maatregelen en acties die leiden tot een effectieve bescherming van kinderen moeten worden genomen, juist voor kinderen die op jonge leeftijd uit huis worden geplaatst en daarmee de zorgen van hun biologische ouder(s) moeten missen, aldus het Hof.

6. Ondanks deze context van wet- en regelgeving en beleid, die door het Hof als geschikt wettelijk kader wordt beoordeeld voor de preventie en identificatie van geweld tegen pleegkinderen, is in deze casus geen sprake geweest van effectieve bescherming van klagster door de Franse bevoegde autoriteiten. Het Hof concludeert dat de Franse jeugdbeschermingsautoriteiten onvoldoende maatregelen hebben getroffen om het onder hun verantwoordelijkheid geplaatste pleegkind te beschermen tegen seksueel misbruik en haar veiligheid te garanderen in het pleeggezin. In welk opzicht hebben de Franse autoriteiten dan gefaald om effectieve maatregelen en acties te treffen? Dat ligt in de gebrekkige uitvoering van deze wettelijke context en begon volgens het EHRM vanaf de start van de door de kinderrechter uitgesproken uithuisplaatsing van het jonge meisje. Pas elf maanden na de plaatsing van het destijds vijfjarige meisje in het pleeggezin is een eerste huisbezoek afgelegd. Het EHRM spreekt daarover verbazing uit, aangezien juist de eerste periode van een uithuisplaatsing cruciaal en gevoelig is en het er aldus op lijkt dat er onvoldoende bereidheid bij de autoriteiten aanwezig leek om toezicht te houden op de veiligheid en het welzijn van het jonge pleegkind. Het EHRM benoemt daarbij dat gedurende de pleeggezinplaatsing, die twaalf jaar heeft geduurd, ook geen sprake is geweest van regelmatige evaluaties van de uithuisplaatsing met behulp van huisbezoeken. In de twaalf jaar uithuisplaatsing zijn in totaal zes huisbezoeken uitgevoerd, soms pas weer vijf jaar na het laatste huisbezoek aan het pleegkind en het pleeggezin. De rapportages die naar aanleiding van een huisbezoek werden opgesteld, waren volgens het Hof zeer beknopt en formeel. Tijdens het tweede huisbezoek (in

1978), ongeveer anderhalf jaar na de start van de uithuisplaatsing, toen het meisje zeven jaar oud was, werd in de rapportage opgemerkt dat het meisje zenuwachtig was en dat ze was blijven zitten in de eerste klas van de basisschool. Toch is er vervolgens ongeveer tweeënhalf jaar gewacht met het volgende huisbezoek en is volgens het Hof evenmin enig bewijs voorhanden dat de jeugdbeschermingsautoriteiten contact hebben gelegd met de basisschool. Achteraf blijkt dat in deze periode het seksueel misbruik door de pleegvader van het meisje is begonnen. Dat het EHRM voorstander is van een nauwe samenwerking tussen betrokken instanties bij kinderen over wie zorgen bestaan, waarbij relevantie informatie wordt uitgewisseld, werd ook al duidelijk in de uitspraak *Association Innocence en Danger et Association Enfance et Partage*.^[8] Daarin besliste het Hof tot een schending van art. 3 EVRM door Frankrijk in een casus waarin een jong meisje uiteindelijk door het handelen van haar ouders om het leven was gebracht na jaren van zware kindermishandeling zonder dat door de betrokken autoriteiten voldoende maatregelen waren getroffen om haar te beschermen.

Een bijkomend probleem is dat de wettelijke plicht tot een jaarlijkse verslaglegging over de situatie van het pleegkind aan de kinderrechter niet naar behoren is nageleefd, aangezien slechts na twee jaar en na vier jaar een dergelijk verslag werd ingediend. Dit alles geeft het Hof de indruk dat ten aanzien van klagster vanaf de start van de uithuisplaatsing geen regelmatige en voldoende evaluatie van de pleeggezinplaatsing heeft plaatsgehad en dat hier ook geen intentie toe was. Daarbij merkt het Hof tevens op dat de jeugdbeschermingsautoriteiten in de eerste tien jaar uithuisplaatsing in het pleeggezin niet op de hoogte waren van de achtergrond van het pleeggezin als Jehova's Getuigen waarin het pleegkind werd meegenomen, waarover straks meer. Dit bevestigt voor het Hof de langdurige verwaarlozing van de taken die de autoriteiten hadden ten opzichte van het pleegkind die ertoe heeft geleid dat geen sprake was van effectieve bescherming van dit pleegkind tegen geweld in het pleeggezin.

7. Daarbij maakt het Hof korte metten met het argument van de verdragsstaat dat deze niet op de hoogte had kunnen zijn van het seksueel misbruik dat zich in het pleeggezin afspeelde. Het Hof herhaalt dat niet hoeft te worden aangetoond dat het seksueel misbruik niet zou hebben plaatsgehad als de verdragsstaat passende maatregelen had getroffen. Het gaat volgens het Hof om een lagere drempel: de staat kan al verantwoordelijk worden gehouden als sprake is van *"a failure to take reasonably available measures which could have had a real prospect of altering the outcome of mitigating the harm is sufficient to engage the responsibility of the State"*.^[9] In deze zaak verwijst het Hof daarbij ook naar de enige nationale rechter die over het seksueel misbruik een oordeel heeft geveld en heeft vastgesteld dat het seksueel misbruik mogelijk was door het tekortschieten van de jeugdbeschermingsautoriteiten die hadden moeten toezien op de veiligheid en het welzijn van het pleegkind. Dit oordeel bevestigt voor

het Hof dat de verdragsstaat onvoldoende maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan de positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 3 EVRM in situaties van kindermishandeling. Terecht merkt het Hof daarbij nog op dat de verantwoordelijke autoriteiten bij het treffen van effectieve maatregelen een vertrouwensrelatie met het pleegkind hadden moeten opbouwen en naar haar hadden moeten luisteren om goed te kunnen inschatten wat er speelde binnen het gezin. In de periode tussen 1983 en 1988 is echter geen enkel huisbezoek afgelegd, terwijl het meisje op veertienjarige leeftijd in 1985 bij de congregatie van Jehova's Getuigen een verklaring heeft afgelegd over het seksueel misbruik. Met het Hof ben ik het eens dat dit aangeeft dat er, bij een vertrouwensband tussen de autoriteiten en het meisje, wel degelijk een grote kans was geweest dat het meisje signalen had afgegeven over het seksueel misbruik. Het pleegkind is mijns inziens niet serieus genomen en er is niet geïnvesteerd in het creëren van een veilig klimaat waarin door middel van gesprekken met het meisje het toezicht op haar veiligheid invulling werd gegeven.

8. Hoewel het Hof in deze context art. 12 IVRK niet noemt (en nergens in de uitspraak verwijst naar IVRK-bepalingen), is het recht van het kind om gehoord te worden bij uitstek van toepassing op deze situatie.^[10] Want om daadwerkelijk effectief te kunnen toezien op de veiligheid van een pleegkind, is het noodzakelijk dat pleegkinderen zelf een stem krijgen en in elk geval gestimuleerd en gefaciliteerd worden om zich uit te spreken over mogelijke situaties van geweld. Signalen van geweld zullen niet zomaar worden gegeven door pleegkinderen en daarom moet worden geïnvesteerd in een kindvriendelijk klimaat waarin het afgeven van signalen eenvoudiger wordt. Als jeugdbeschermingsautoriteiten bij huisbezoeken enkel met het pleegkind spreken waar pleegouders bij zijn, bevordert dit niet dat signalen door een pleegkind worden afgegeven.

9. Ten aanzien van de klacht op grond van art. 3 EVRM concludeert het EHRM dus tot een schending van art. 3 EVRM aangezien niet is voldaan aan de positieve verplichtingen om kinderen te beschermen tegen vormen van kindermishandeling. In veel kindermishandelingszaken waarbij het Hof moet oordelen of voldaan is aan de verplichtingen die voortvloeien uit art. 3 EVRM, is het oordeel gebaseerd op procedurele verplichtingen, bijvoorbeeld als het opsporings- en vervolgingsonderzoek te lang heeft geduurd of onvoldoende serieus is genomen.^[11] In deze uitspraak concludeert het Hof echter tot een schending van art. 3 EVRM op basis van de materiële component van art. 3 EVRM: aan de positieve verplichtingen om kinderen effectief te beschermen tegen geweld is in materieel opzicht niet voldaan.

10. Niet alleen het falende toezicht op langdurige pleeggezinplaatsingen, maar ook het tekortschieten in het respecteren van de religieuze achtergrond van het pleegkind is een thema dat voor Nederland interessant is. Klaagster klaagt namelijk ook op grond van art. 9

EVRM dat de verantwoordelijke autoriteiten niet de noodzakelijke maatregelen hebben getroffen om de haar islamitische achtergrond in het pleeggezin van Jehova's Getuigen te garanderen. In Frankrijk tekenden pleegouders bij een rechterlijke plaatsing van een pleegkind in hun gezin een contract waarin is vastgelegd dat zij 'passende maatregelen treffen om de politieke, levensbeschouwelijke en politieke achtergrond van het pleegkind en haar oorspronkelijke familie te respecteren'. Klagster stelt dat de autoriteiten geen maatregelen hebben getroffen waarmee de pleegouders werden aangespoord om zich aan dit onderdeel van het pleegcontract te houden. De Franse Staat probeert deze klacht te weerleggen door te stellen dat het meisje op vijfjarige leeftijd, toen zij in het pleeggezin werd geplaatst, veel te jong was om zelf te bepalen wat haar religieuze overtuiging was. Met haar islamitische biologische familie werden alle banden verbroken en zij heeft geen weerstand getoond toen zij door het pleeggezin werd bekeerd als Jehova's Getuige.

11. Bij de beoordeling van deze klacht gaat het Hof eerst in op het verschil met de uitspraak *Abdi Ibrahim t. Noorwegen*,^[12] waarin ook het recht op vrijheid van religie van een pleegkind centraal stond. Het Hof geeft aan dat de zaken verschillend zijn: in deze zaak gaat het om een pleegkind dat zelf een beroep doet op haar recht op religie, met andere woorden het recht van een kind op vrijheid van religie, terwijl het in de eerdere zaak ging om een moeder die een klacht indiende over de uithuisplaatsing van haar jonge kind, waarbij volgens haar sprake was van een schending van haar recht op family life (art. 8 EVRM) en van haar recht om haar kind op te voeden met haar eigen religie. In de eerdere zaak is art. 9 in het licht van art. 8 EVRM meegenomen bij de klacht van de moeder, terwijl het Hof in *Loste* zaak aanleiding ziet om de klacht van het voormalige pleegkind enkel onder art. 9 EVRM te behandelen. Zoals in *Abdi Ibrahim* duidelijk werd, hebben de verantwoordelijke autoriteiten geen resultaats-, maar een inspanningsverplichting om een pleeggezin te zoeken met dezelfde religieuze achtergrond als die van het pleegkind. Het Hof gaat vervolgens in op de jonge leeftijd van het pleegkind ten tijde van de plaatsing in het pleeggezin en stelt dat bij een vijfjarig kind ten aanzien van het recht op vrijheid van religie sprake is van een religieuze achtergrond die nog in ontwikkeling is; daarom moet de invulling van de vrijheid van religie en de vraag of zij een vrije keuze had in haar bekering tot Jehova's Getuige anders worden benaderd dan wanneer zij ouder was en sprake was van voldoende rijpheid en volwassenheid en volle autonomie om een eigen keuze te maken ten aanzien van een religieuze achtergrond. Daarom oordeelt het Hof vervolgens slechts aan de hand van de vraag of de neutraliteitsclausule uit het pleegcontract, die voorschrijft dat de religieuze achtergrond van het kind wordt gerespecteerd door de pleegouders, voldoende is nageleefd en hier voldoende toezicht op is uitgeoefend.

12. In de beantwoording van deze vraag grijpt het Hof terug op zijn eerdere oordeel dat door de jeugdbeschermingsautoriteiten te weinig is geïnvesteerd in de toezichthoudende taak om de

veiligheid en het welzijn van het pleegkind te garanderen. Daarbij benoemt het Hof opnieuw dat onvoldoende maatregelen zijn getroffen om het pleegkind zelf te spreken, bijvoorbeeld op een andere locatie dan in het pleeggezin, en niet is getracht om een vertrouwensrelatie met het pleegkind tot stand te brengen, aangezien er gedurende twaalf jaar uithuisplaatsing in het pleeggezin slechts zes huisbezoeken zijn afgelegd. Het argument van de verdragsstaat dat de autoriteiten niet op de hoogte waren van de religieuze achtergrond van de pleegouders wordt door het Hof verworpen. Zelfs als de autoriteiten hiervan bij de start van de pleeggezinplaatsing niet op de hoogte waren, dan hadden ze er in de loop van de plaatsing achter moeten komen. In elk geval kwamen ze hiervan op de hoogte toen het meisje een ernstig auto-ongeluk had overleefd en tijdens haar verblijf in het ziekenhuis door de pleegouders werd aangegeven dat zij vanwege haar achtergrond als Jehova's Getuige geen bloedproducten mocht hebben. Het Hof memoreert dat zelfs daarna in het jeugdbeschermingsdossier slechts is terug te vinden dat de hulpverlener een discussie hierover heeft gevoerd met de pleegmoeder, terwijl de kinderrechter opnieuw heeft beslist over de uithuisplaatsing en naar alle waarschijnlijkheid niet is geïnformeerd over deze nieuwe inzichten. Concluderend oordeelt het Hof dat de bevoegde autoriteiten niet de noodzakelijke maatregelen hebben getroffen om de voorwaarden van de pleeggezinplaatsing ten aanzien van de religieuze achtergrond van het pleegkind na te leven en te respecteren; daarom is sprake van een schending van art. 9 EVRM. Dit oordeel is mijns inziens juist en hangt nauw samen met de schending van art. 3 EVRM. Dit pleegkind is zo ongeveer aan haar lot overgelaten vanaf haar uithuisplaatsing en het toezicht op de uithuisplaatsing is in geen enkel opzicht serieus genomen. Dit heeft ertoe kunnen leiden dat haar recht op vrijheid van religieuze achtergrond niet is gerespecteerd en dat zij niet is beschermd tegen het seksueel misbruik door haar vader, terwijl zij geen enkele band meer had met haar biologische ouders en deze dus ook niet voor haar op konden komen. Zij is niet gezien en niet gehoord door de verantwoordelijke autoriteiten die als wettelijke taak hebben om haar te beschermen en haar veiligheid te garanderen. Dit levert een ernstig falen op van de jeugdbeschermingsautoriteiten en betekent een schending van zowel art. 3 als art. 9 EVRM.

13. Over de derde klacht van klagster houd ik het kort. De klacht hield in dat voor haar een effectief rechtsmiddel ontbrak om de aansprakelijkheid van de jeugdbeschermingsautoriteiten te kunnen laten vaststellen. Het Hof stelt vast dat er geen inhoudelijke beoordeling van de zaak heeft plaatsgevonden en dat niet voldoende rekening is gehouden met het feit dat klagster pas in 1999 toegang kreeg tot haar dossier. Pas vanaf dat moment had zij voldoende informatie om te kunnen aannemen dat de geleden schade toerekenbaar waren aan de kinderbeschermingsautoriteiten. Bij het verklaren dat de zaak verjaard was hebben de nationale rechters zich volgens het Hof excessief formalistisch opgesteld, in strijd met art. 13 jo. 3 en 9 EVRM, en met dit oordeel ben ik het eens. Juist in de meest gruwelijke

kindermishandelingszaken waar sprake is van seksueel misbruik en de fysieke integriteit van een kind ernstig wordt geschonden, is het van groot belang dat slachtoffers voldoende mogelijkheid hebben om, bijvoorbeeld bij langdurige verdringing van deze feiten, op latere leeftijd alsnog een procedure te starten. Zowel het Verdrag van Lanzarote[13] als de EU-Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderpornografie[14] sporen verdragsstaten dan ook aan om de verjaringstermijnen ten aanzien van seksueel misbruik te verruimen. Excessief formalisme past hier niet bij. In Nederland hebben de genoemde Europese bepalingen er overigens toe geleid dat er sinds 1 april 2013 geen verjaringstermijn meer geldt voor ernstige seksuele misdrijven tegen kinderen met een straf van acht jaar of meer.[15]

14. Hoe dan ook is de uitspraak bij uitstek relevant voor Nederland. In 2019 bleek uit onderzoek van de commissie-De Winter, die zich in opdracht van de Nederlandse regering boog over het vraagstuk van geweld in de Nederlandse jeugdzorg vanaf 1945, dat in de gehele periode fysiek, psychisch en seksueel geweld in de jeugdzorg voorkwam ten aanzien van uit huis geplaatste kinderen.[16] Uit bevolkingsonderzoek bleek dat bijna een kwart van de ondervraagden die uit huis waren geplaatst, nooit te maken had gekregen met enig fysiek of psychisch geweld. Daarbij is gebleken dat kinderen die in pleeggezinnen waren geplaatst, minder geweld hebben ervaren dan in instellingen. Kinderen die uit huis zijn geplaatst, vaak omdat het thuis niet veilig was, hebben dus een grotere kans om tijdens een uithuisplaatsing met geweld te maken te krijgen.[17] Op grond van relevante mensen- en kinderrechten hebben kinderen die niet thuis kunnen wonen, recht op extra bescherming, onder meer tegen alle vormen van geweld, en recht op periodieke evaluatie.[18] Toch is uit het onderzoek van de commissie-De Winter gebleken dat het toezicht op kinderen in instellingen en pleeggezinnen grote manco's heeft gekend en dat doorgaans bij geweld niet is ingegrepen.

15. Kinderen die in Nederland via de kinderrechter uit huis worden geplaatst, staan onder voogdij (na een maatregel van gezagsbeëindiging) of hebben te maken met een maatregel van ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing, die maximaal een jaar kunnen duren en telkens voor de duur van een jaar kunnen worden verlengd. Voor deze laatste groep is er in elk geval jaarlijks een verlengingszitting, waarbij de uithuisplaatsing wordt geëvalueerd. Maar bij minderjarigen die met een voogdijmaatregel uit huis worden geplaatst en doorgaans worden begeleid door een voogd die werkzaam is bij een gecertificeerde instelling, is er geen jaarlijks toetsingsmoment. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een jaarlijkse toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming opgenomen ten aanzien van de uitvoering van de voogdijmaatregel door de gecertificeerde instelling, maar deze bepaling is uiteindelijk niet ingevoerd. In de juridische literatuur gaan stemmen op die stellen dat deze wettelijke regeling voogdijkinderen in de kou laat staan vanwege dit gebrek aan een wettelijke

toetsingsplicht van de uithuisplaatsing en het ontbreken van een geschillenregeling voor uit huis geplaatste kinderen en ouders die te maken krijgen met voogdij van een gecertificeerde instelling.[19] Ook de commissie-De Winter gaf aan dat het gebrek van een wettelijke plicht om de voortgang van een uithuisplaatsing voor deze groep uit huis geplaatste kinderen er toe kan leiden dat de voogd minder aandacht schenkt aan kinderen die het op het eerste gezicht redelijk doen: *“Dit terwijl uit de verhalen van degenen die zich tot het meldpunt geweld in de jeugdzorg hebben gericht, is gebleken dat zwijgen een onderdeel vormde van de overlevingsstrategie van uit huis geplaatste kinderen die blootstonden aan geweld. Juist die zwijgende kinderen lopen het grootste risico dat ze door de voogd over het hoofd worden gezien”*.[20] De commissie-De Winter adviseerde in 2019 daarom onder meer dat het nodig is dat er controle komt op de wijze waarop de voogden een uithuisplaatsing invullen, bijvoorbeeld door de voogd jaarlijks te laten rapporteren aan de Raad voor de Kinderbescherming. Ook werd geadviseerd dat het voor een kind dat onder voogdij staat en uit huis is geplaatst de mogelijkheid moet komen om vragen en geschillen met betrekking tot de uitoefening van de voogdij aan de kinderrechter voor te leggen.[21] Deze aanbevelingen werden in september 2022 opnieuw gedaan in de eindevaluatie van de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.[22] Er is, mede op grond van deze zaak, wat mij betreft aanleiding om een wettelijke periodieke evaluatie van de uithuisplaatsing van kinderen onder voogdij serieus op te pakken en werk te maken van wettelijke aanpassingen waarmee het toezicht op deze kinderen beter wordt geregeld.

16. Maar daarmee zijn we er nog niet. Recent onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugdbescherming toont aan dat het er ten aanzien van de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming en uithuisplaatsingen slecht voorstaat.[23] Sinds september 2022 heeft de Inspectie haar toezichthoudende taak op de jeugdbeschermingsketen neergelegd omdat hun instrumentarium om te interveniëren en verbetering op de korte termijn te bevorderen is uitgeput. De Inspectie treedt niet langer op wanneer de oorzaken van het niet naleven van wet- en regelgeving liggen in het onvoldoende realiseren van een toereikend aanbod van jeugdbescherming en jeugdhulp. In de publicatie van de Inspectie van 23 februari 2023 blijkt dat de crisis in de jeugdbeschermingsketen voortduurt. Zij concluderen dat niet elk kind met een maatregel de noodzakelijke hulp krijgt en dat rechterlijke beslissingen om kinderen te beschermen niet worden uitgevoerd. Negen van de dertien jeugdbeschermingsorganisaties slaagden er begin 2023 niet in om aan elk kind met een maatregel van kinderbescherming een jeugdbeschermer te koppelen. Op de wachtlijsten en doorstroomlijsten staan soms honderden kinderen. De rechtsbescherming van het kind en ouders is in het geding. Ten aanzien van uit huis geplaatste kinderen is relevant dat er volgens de Inspectie geen direct zicht van de jeugdbeschermer is op hun veiligheid en welzijn. Ook kan er voor kinderen na een uithuisplaatsing onvoldoende worden toegewerkt aan een terugplaatsing. De werkdruk bij de

jeugdbeschermingsorganisaties is onverminderd hoog en de organisaties komen veelal niet toe aan het doorvoeren van verbetermaatregelen na een calamiteit vanwege structurele onderbezetting en het hoge verloop, werkonderbrekingen en de hoge werkdruk. Ook rapporteert de Inspectie over het ontbreken van passende hulp voor kinderen met een maatregel van jeugdbescherming, waardoor zij bijvoorbeeld in instellingen worden geplaatst met zware problematiek zonder dat daar specifieke expertise aanwezig is of gesloten worden geplaatst omdat er in de GGZ geen passende plek is. Kortom, signalen om erg somber van te worden. Want hoe kan er in dit stelsel vol zorgen voldoende tegemoet worden gekomen aan de wettelijke plicht om toezicht te houden op uit huis geplaatste kinderen en te waken voor hun veiligheid en welzijn? Het is voor Nederland de hoogste tijd om de rechten van uit huis geplaatste kinderen serieuzer te nemen. Zowel op het niveau van wet- en regelgeving en beleid als op uitvoeringsniveau zijn dringend verbeteringen nodig.

17. In deze zaak stond het falende toezicht op een uit huis geplaatst kind in een pleeggezin centraal. Vanaf het moment dat het meisje op vijfjarige leeftijd in een pleeggezin was geplaatst, leek er geen actieve houding van de Franse jeugdbeschermingsautoriteiten te zijn om te waken voor de veiligheid en het welzijn van dit meisje. De Franse wettelijke regels en het beleid schreven wel voor dat zowel ten aanzien van de veiligheid en het algemeen welbevinden als van de religieuze achtergrond van uit huis geplaatste kinderen een toezichthoudende verantwoordelijkheid bestond. De bevoegde autoriteiten hadden bijvoorbeeld een jaarlijkse rapportageplicht aan de kinderrechtster die dit meisje uit huis had geplaatst. Deze plicht werd echter slechts minimaal en veel te beperkt nageleefd. Zoals in de meeste kindermishandelingszaken waarover het EHRM heeft beslist, gaat het in de uitvoering mis. Wettelijke bepalingen zijn bepaald niet genoeg om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling. Juist in de uitvoering moet voortdurend aandacht zijn voor de verplichtingen waarmee kinderen beschermd kunnen worden.

Mariëlle Bruning

Hoogleraar Jeugdrecht Universiteit Leiden

[1] *Z. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 10 mei 2001, nr. 29392/95, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002939295%22%5D%7D" target="_blank">ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002939295, «EHRC» 2001/46 m.nt. E. Brems.

[2] *Z. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM (GK) 10 mei 2001, nr. 29392/95, ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002939295%22%5D%7D" target="_blank">ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002939295, «EHRC» 2001/46 m.nt. E. Brems.

- [3] *D.P. en J.C. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 10 oktober 2002, nr. 38719/97, ECLI:CE:ECHR:2002:1010JUD003871997 «EHRC» 2002/98.
- [4] *Loste*, par. 86.
- [5] *O’Keeffe t. Ierland*, EHRM (GK) 28 januari 2014, nr. 35810/09, ECLI:CE:ECHR:2014:0128JUD003581009, «EHRC» 2014/144 m.nt. R.S.B. Kool.
- [6] *X e.a. t. Bulgarije*, EHRM (GK) 2 februari 2021 (ontv.), nr. 22457/16, ECLI:CE:ECHR:2021:0202JUD:002245716 «EHRC» 2021/0069 m.nt. M.R. Bruning.
- [7] *Nencheva e.a. t. Bulgarije*, EHRM 18 juni 2013, nr. 48609/06, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD004860906, «EHRC» 2013 m.nt. A.E.M. Leijten.
- [8] *Association Innocence en Danger en Association Enfance te Partage t. Frankrijk*, EHRM 4 juni 2020, nrs. 15343/15 en 16806/15, ECLI:CE:ECHR:2020:0604JUD001534315 «EHRC» 2020/0162 m.nt. M.R. Bruning.
- [9] *E. e.a. t. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 26 november 2002, nr. 33218/96, ECLI:CE:ECHR:2002:1126JUD003321896%22%5D%7D" target="_blank">ECLI:CE:ECHR:2002:1126JUD003321896, *NTM/NJCM-Bulletin* 2003, nr. 5, par. 99 m.nt. M.R. Bruning, «EHRC» 2003/14 m.nt. H.L. Janssen.
- [10] Het EHRM heeft uit art. 6 EVRM, maar vooral uit art. 8 EVRM participatierechten van minderjarigen afgeleid, (vanaf 2015) gebaseerd op art. 12 IVRK. Zie voor een uitgebreide analyse van deze EHRM-uitspraken Charlotte Mol, *The Child’s Right to Participate in Family Law Proceedings according to International and European Human Rights Law – Represented, Heard or Silenced?* (diss. Utrecht), Utrecht 2022.
- [11] Vgl. bijv. *D.M.D. t. Roemenië*, EHRM 3 oktober 2017, nr. 23022/13, ECLI:NL:ECHR:2017:1003JUD002302213, «EHRC» 2018/5 m.nt. M.R. Bruning & F.P. Ölçer.
- [12] *Abdi Ibrahim t. Noorwegen*, EHRM (GK) 10 december 2021, nr. 15379/16, ECLI:CE:ECHR:2021:1210JUD001537916 «EHRC» 2022/0002 m.nt. K. van der Zon.
- [13] Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, 25 oktober 2007.
- [14] Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011.
- [15] Art. 70 lid 2 sub 2 Sr.

[16] Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (commissie De Winter), *Onvoldoende beschermd – Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 85.

[17] Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (commissie De Winter), *Onvoldoende beschermd – Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 105.

[18] Zie art. 20 en 25 IVRK; zie ook de Richtlijnen voor Kinderen in Alternatieve Zorg, Verenigde Naties 24 februari 2010, A/RES/64/142.

[19] Zie o.a. M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50, afl. 9, p. 236-238.

[20] Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (commissie De Winter), *Onvoldoende beschermd – Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 99.

[21] Commissie Onderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg (commissie De Winter), *Onvoldoende beschermd – Geweld in de Nederlandse jeugdzorg van 1945 tot heden*, Den Haag 2019, p. 99.

[22] M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen – nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: WODC 2022, p. 293-294.

[23] Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Signalen Jeugdbeschermingsketen- februari 2023*, <https://www.igj.nl/actueel/nieuwsbrieven/signalen-jeugdbeschermingsketen/2023/signalen-jeugdbeschermingsketen-februari-2023#article>.