



Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. dhr. F.B.J. Grapperhaus
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
secretariaat@nationaalrapporteur.nl
T 070 370 45 14

Datum 14 augustus 2020
Onderwerp Consultatiereactie op het voorontwerp van het wetsvoorstel
seksuele misdrijven

Ons kenmerk
12178

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.*

Hooggeachte heer Grapperhaus,

Onlangs is het voorontwerp van het wetsvoorstel met betrekking tot seksuele misdrijven via het internet ter consultatie aangeboden. Naar aanleiding van uw verzoek, treft u hieronder mijn reactie op het voorontwerp van het wetsvoorstel. Ik heb mij hierbij beperkt tot de aspecten die verband houden met mijn mandaat seksueel geweld tegen kinderen.

Seksueel geweld is een grove inbreuk op iemands lichamelijke en geestelijke integriteit en daarmee op het recht op veiligheid en een gezonde ontwikkeling. Kinderen zijn inherent kwetsbaar en lopen, ongeacht achtergrond of geslacht, een risico om hiermee te maken te krijgen. Uit de Slachtoffermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2016 blijkt dat 20.800 kinderen in de leeftijdscategorie van twaalf tot zestien jaar in 2016 slachtoffer werden van seksueel geweld. Het aantal slachtoffers van online seksueel geweld tegen kinderen is daar niet in meegenomen, omdat deze cijfers onbekend zijn. Daarnaast zijn er volgens de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016 naar schatting jaarlijks ongeveer 1.300 minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting in Nederland. Seksueel geweld meemaken kan op korte en lange termijn ontwrichtende effecten hebben. Deze ernstige inbreuk op de lichamelijke en geestelijke integriteit en de vaak langdurige gevolgen daarvan maken dat kinderen tegen alle vormen van seksueel geweld beschermd moeten worden.

Internationale en nationale wet- en regelgeving

Het recht van kinderen om beschermd te worden tegen seksueel geweld is stevig verankerd in internationale, Europese en nationale wet- en regelgeving, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Verdrag van Lanzarote, het Verdrag van Istanbul en het Wetboek van Strafrecht. Deze wet- en regelgeving verplicht Nederland tot het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om seksueel geweld tegen kinderen te voorkomen en te bestrijden.

Integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen

Als Nationaal Rapporteur pleit ik voor een duurzame en sluitende integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Maatregelen binnen de integrale aanpak dienen gericht te zijn op het voorkomen van slachtoffer- en daderschap, het signaleren en stoppen van bestaand slachtoffer- en daderschap, het bieden van hulp aan slachtoffers, het bestraffen van daders en het bieden van hulp aan daders met het oog op het voorkomen van herhaling.

Wetgeving is een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak. Wetgeving werkt allereerst preventief door het bieden van een normatief kader. Er zijn echter aanvullende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat, met name nieuwe, normen voor iedereen bekend en helder zijn. Daarvoor moet er meer ingezet worden op bewustwording en interventies die zich richten op positieve (seksuele) omgangsvormen. Daarnaast werkt wetgeving ook reactief door daders te bestraffen voor het schenden van die wettelijk geformuleerde normen. Naast strafrechtelijke maatregelen maken ook bestuursrechtelijke maatregelen onderdeel uit van de integrale aanpak. Een goed voorbeeld daarvan is uw initiatief om hostingbedrijven verantwoordelijk te stellen in de aanpak van online seksueel geweld.

Datum
14 augustus 2020
Ons kenmerk
12178

Een integrale aanpak vraagt om betrokkenheid van, en samenwerking tussen, veel verschillende actoren, zoals overheidspartijen, het onderwijs, opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties en het bedrijfsleven. De samenwerking tussen deze partijen moet grofweg aan drie, met elkaar samenhangende, vereisten voldoen om succesvol te kunnen zijn:

1. het vermogen om gezamenlijk een doel en het proces daarnaartoe te formuleren en om gaandeweg te leren en bij te sturen;
2. het vermogen van de partijen en hun professionals om, wanneer nodig, ook buiten hun eigen primaire aandachtsgebied te kijken en om duurzaam samen te werken, en;
3. het vermogen van de partijen om informatie en data te verzamelen, te verwerken, te analyseren en te gebruiken ten behoeve van (het verbeteren van) de aanpak. Zulke aandachtspunten voor verbetering kunnen middels (periodieke) monitoring worden vastgesteld.

Toetsingskader

De Nederlandse aanpak van seksueel geweld tegen kinderen dient altijd te worden afgezet tegen bindende verplichtingen die voortvloeien uit bovengenoemde wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er een aantal essentiële elementen waar aan moet worden voldaan om seksueel geweld tegen kinderen zo effectief mogelijk tegen te gaan. Zo ben ik tot het volgende toetsingskader gekomen:

- A. De kernwaarden die te allen tijde nagestreefd moeten worden zijn: het recht op zelfbeschikking, het recht op bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit, vrijwilligheid, gelijkwaardigheid en wederzijdse toestemming.
- B. Specifieke aandacht is nodig voor inherent kwetsbare doelgroepen, zoals kinderen. Zij moeten maximaal beschermd worden tegen potentieel slachtoffer- en daderschap van seksueel geweld.
- C. Om de verschillende verschijningsvormen van seksueel geweld in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen en te stoppen zijn een veelheid aan passende maatregelen nodig. De focus moet liggen op preventie van seksueel geweld. Daarnaast dient het strafrecht als ultimum remedium te worden ingezet. Strafrechtelijke normhandhaving dient zich daarom te beperken tot de ernstige gevallen, voor zover andere maatregelen niet afdoende blijken te zijn.
- D. Alle maatregelen binnen de integrale aanpak tegen seksueel geweld moeten op elkaar aansluiten. De betrokken organisaties uit alle domeinen dienen hiervoor samen te werken. Alleen als de voorwaarden zoals

capaciteit en expertise bij de organisaties op orde zijn, kan er door hen maatwerk worden geleverd.

- E. Alle maatregelen binnen de aanpak moeten aansluiten op de hedendaagse (digitale) maatschappelijke realiteit. Tegenwoordig zijn de offline en online wereld onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is daarom van belang om nieuwe opvattingen binnen de maatschappij over onaanvaardbaar en strafwaardig seksueel gedrag en nieuwe (online) verschijningsvormen daarvan tot uitdrukking te brengen in de wet.
- F. Om te weten of de genomen maatregelen in de aanpak een effectieve bijdrage leveren in de aanpak van seksueel geweld, dienen deze maatregelen en de bijbehorende effecten periodiek getoetst te worden. Hiervoor moeten de genomen maatregelen van meetbare doelstellingen worden voorzien. Op deze wijze kan de aanpak worden geëvalueerd en, indien nodig, tijdig worden bijgestuurd. Zo kan de aanpak van seksueel geweld continu worden verbeterd.

Datum

14 augustus 2020

Ons kenmerk

12178

Reactie Nationaal Rapporteur op het wetsvoorstel

Hieronder zal ik enkele onderdelen uit het wetsvoorstel uitlichten en deze toetsen aan bovenstaand kader. Op deze wijze zal ik proberen antwoord te geven op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld.

Seksuele interactie tegen de wil met kinderen tussen de zestien en achttien jaar

Het recht op zelfbeschikking behoort tot één van de meest fundamentele rechten van de mens. Seksueel geweld is een inbreuk op dat recht en levert daarmee een schending op van de lichamelijke onaantastbaarheid en de autonomie om als individu zelf beslissingen te nemen. Een ieder verdient bescherming tegen inbreuken op dit recht. Dit geldt des te meer voor kinderen die inherent kwetsbaar zijn. Vanaf zestien jaar zijn kinderen seksueel meerderjarig en worden zij in staat geacht om toestemming te kunnen geven voor seksuele handelingen. Jongeren hebben echter niet altijd door dat zij over hun eigen grenzen of die van een ander gaan. Voor deze kwetsbare groep in het bijzonder zijn daarom heldere, concrete normstellingen gewenst. Zo wordt duidelijk gemaakt onder welke voorwaarden er sprake is van gezond, seksueel (experimenteer)gedrag en wat de consequenties zijn in geval van normoverschrijdingen.

Volgens de huidige normen in de zedenwet dient iedere seksuele interactie vrijwillig en gelijkwaardig te zijn. In het Verdrag van Istanbul wordt geregeld dat alle seksuele gedragingen die zonder wederzijdse toestemming plaatsvinden strafbaar moeten worden gesteld. Volgens het verdrag is sprake van wederzijdse toestemming wanneer deze vrijwillig is gegeven en voortvloeit uit de eigen wil. Enerzijds wordt op deze wijze het (lichamelijke) zelfbeschikkingsrecht van het individu geëerbiedigd om zelfstandig te beslissen over een seksueel voorstel van een initiator. Anderzijds kan op basis van deze voorwaarde bij de initiator geen twijfel bestaan over de vraag of er sprake is van onvrijwilligheid. De initiator moet zeker (willen) weten dat de seks met de ander vrijwillig is en dat de gedragingen niet over andermans grenzen gaan. Er bestaat pas zekerheid over deze vrijwilligheid als er vooraf wederzijdse toestemming is gegeven. Op deze wijze wordt een helder kader gecreëerd voor aanvaardbaar seksueel (experimenteer)gedrag.

De nieuwe strafbaarstelling dat ziet op het seksueel binnendringen tegen de wil stelt de vrijwilligheid van het slachtoffer centraal bij het beoordelen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een dader. Slachtoffers worden door de voorgestelde wijziging beter beschermd dan in het huidige verkrachtingsdelict doordat het bestandsdeel dwang (en de rol van het slachtoffer daarbij) geen rol meer speelt voor een bewezenverklaring. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, is het de vraag of op deze manier voldoende uitdrukking wordt gegeven aan het vereiste van wederzijdse toestemming, zoals neergelegd in het Verdrag van Istanbul.

Datum
14 augustus 2020
Ons kenmerk
12178

Daarnaast is een afzonderlijke strafbaarstelling van het seksueel binnendringen tegen de wil naast de strafbaarstelling van verkrachting onwenselijk. Vanuit het perspectief van een slachtoffer is het onvrijwillig seksueel binnendringen gelijk aan verkrachting. Ook in die gevallen waarin er geen sprake is van toegepaste dwang (in juridische zin) door de dader en/of er geen weerstand is geboden door het slachtoffer vanwege bijvoorbeeld een bevroeringsreactie. De maatschappelijke realiteit komt op dit punt niet overeen met de juridische kwalificatie. Dit is niet bevorderlijk voor het stellen van heldere normen.

De strafbaarstelling in twee aparte artikelen kan bovendien binnen de rechtspraak tot onwenselijke situaties leiden. De kans bestaat dat bij het kiezen welk feit ten laste wordt gelegd, de keuze voor de lichtere variant met een lagere bewijslast sneller wordt gemaakt. Dit doet geen recht aan hetgeen het slachtoffer is overkomen. Door de feitelijke situatie niet te erkennen, is bovendien de kans op secundaire victimisatie bij het slachtoffer groot.

Mijn voorstel is om één artikel te creëren waarin het seksueel binnendringen tegen de wil wordt aangemerkt als verkrachting. De verschillende varianten in ernst (schuld/opzet) en de strafverzwarende omstandigheden (zoals dwang, (bedreiging met) geweld en/of een andere feitelijkheid) kunnen in dat artikel tot uitdrukking worden gebracht. Indachtig het verdrag zou wederzijdse toestemming daarbij als norm centraal moeten worden gesteld. Dit biedt een optimale rechtsbescherming aan alle slachtoffers, sluit beter aan bij de maatschappelijke realiteit en zorgt ervoor dat Nederland voldoet aan de internationale verplichtingen.

Terminologie met zorg kiezen

Naast het stellen van heldere normen in strafbaarstellingen is het gebruik van de juiste terminologie van groot belang. Negatieve connotaties van woorden kunnen leiden tot een verkeerde beeldvorming binnen de samenleving en vergroten de kans op secundaire victimisatie onder slachtoffers. In dat licht bezien vraag ik aandacht voor de term jeugdprostitutie. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het kopen van seks van minderjarigen en het gelegaliseerde en gereguleerde prostitutiebeleid in Nederland. Bij prostitutie gaat het om vrijwillige betaalde seks tussen volwassenen. Met andere woorden: minderjarige prostituees zijn non-existent op grond van de wet. Ten behoeve van een duidelijke normstelling en normbevestiging verzoek ik daarom om geen gebruik te maken van de term jeugdprostitutie (en/of soortgelijke termen) in de strafwet.

Hetzelfde geldt voor de tegenstrijdige term kinderpornografie. Net als bij prostitutie, gaat het bij pornografie om personen vanaf de leeftijd van achttien jaar die vrijwillig en aldus met instemming deelnemen aan commerciële, seksuele activiteiten. Alle visuele weergaven waarop een seksuele gedraging van een kind

onder de achttien jaar te zien is, zijn wettelijk verboden. Kinderen onder de achttien jaar kunnen daarom nooit in verband worden gebracht met de term pornografie. Het gebruik van de juiste terminologie is van groot belang om secundaire victimisatie bij slachtoffers te voorkomen. Daarom verzoek ik om ook de term kinderpornografie te vervangen door een andere term waarmee de strafwaardigheid van dergelijk gedrag beter tot uitdrukking wordt gebracht.

Datum
14 augustus 2020
Ons kenmerk
12178

Online verschijningsvormen van seksuele interactie met kinderen

Een groot deel van het leven van minderjarigen speelt zich tegenwoordig online af. Daarom is het positief dat de strafwetgeving meer in lijn wordt gebracht met de maatschappelijke (digitale) realiteit en de strafrechtelijke normen van gelijke toepassing worden verklaard voor zowel de offline- als de online wereld. In dat kader acht ik het van belang om op te merken dat het online aspect voldoende duidelijk tot uitdrukking moet worden gebracht in de wet, hetgeen vooralsnog niet het geval is. Op die manier wordt een duidelijke norm gesteld dat seksueel overschrijdend gedrag niet slechts in de offline wereld strafbaar is, maar ook online laakbaar is. Tevens wordt zo voor een toekomstbestendige en duurzame wettekst gekozen.

In het voorontwerp wordt sexchatten met minderjarigen onder de zestien jaar strafbaar gesteld ter voorkoming van het misdrijf grooming en/of het daadwerkelijk kindermisbruik. Ik ben echter van mening dat alle minderjarigen – dus niet alleen die onder de zestien jaar – zo goed mogelijk beschermd moeten worden tegen seksueel misbruik. Bij deze verzoek ik dan ook om de leeftijd voor het seksualiserend benaderen van kinderen te verruimen tot achttien jaar.

In het voorgestelde artikel dat gaat over sexchatten wordt tevens de inzet van een lokpuber mogelijk gemaakt. De inzet daarvan is beperkt tot personen die zich voordoen als personen die de leeftijd van zestien jaar nog niet hebben bereikt. Ook de inzet van lokpubers ten aanzien van personen die zich voordoen als personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, kan een belangrijke bijdrage leveren in de bescherming van minderjarigen. Ik zou daarom adviseren ook de mogelijkheden voor de opsporing van het misdrijf verleiding te verruimen met de mogelijkheid tot de inzet van lokpubers. De inzet van lokpubers ten aanzien van het misdrijf verleiding zou seksuele uitbuiting van ook deze categorie minderjarigen kunnen voorkomen.

Wraakporno als zedendelict

Jongeren experimenteren ook online met hun seksualiteit. Dit maakt hen kwetsbaar voor online seksueel geweld. Materiaal dat eenmaal op het internet terecht is gekomen, heeft een groot bereik en kan er niet eenvoudig af worden gehaald. De impact van online seksueel geweld op slachtoffers is dan ook vaak groot. Aan het begin van dit jaar is wraakporno als strafbaarstelling opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. Hierbij gaat het om het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal met de bedoeling om de afgebeelde persoon schade toe te brengen. Dit delict is nu opgenomen als misdrijf tegen de openbare orde, omdat het inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer (privacy). Gelet op de seksuele aard van dit type delict en de inbreuk daarvan op iemands seksuele en geestelijke integriteit kan dit feit eerder getypeerd worden als zedendelict. De omstandigheid dat dit soort integriteitsschendingen online plaatsvinden, zou geen verschil moeten uitmaken voor de gestelde norm. Het beeldmateriaal is vooraf met toestemming verkregen, maar dat laat onverlet dat voor verdere verspreiding geen toestemming is gegeven. Nu het voorontwerp van het wetsvoorstel mede

ziet op het vereenvoudigen en verduidelijken van de wettelijke systematiek, zou ik in overweging willen geven om wraakporno te verplaatsen naar de titel Seksuele Misdrijven.

Datum
14 augustus 2020

Ons kenmerk
12178

Belang van aanvullende maatregelen

Afsluitend wil ik graag benadrukken dat wetgeving slechts een onderdeel is van de integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Voor een gedegen integrale aanpak moeten namelijk alle maatregelen in de aanpak op elkaar aansluiten. Naast het stoppen, vervolgen, berechten en resocialiseren van daders, is het essentieel dat gekeken wordt naar maatregelen die slachtoffers de ondersteuning bieden die zij nodig hebben. Alle organisaties in de aanpak dienen op gecoördineerde wijze samen te werken om de problematiek in haar integraliteit te benaderen. In dat kader merk ik op dat het verhogen van de aangiftebereidheid van zedenslachtoffers een mooi streven is. Echter zolang daar in de keten geen uitvoering aan kan worden gegeven met beleid dat dit faciliteert, is een adequate rechtsbescherming van deze slachtoffers een illusie.

Naast het stellen van wettelijke kaders is het van belang dat de gestelde normen transparant worden uitgedragen. Een ieder moet kennis hebben van de geldende en nieuwe normen en de gevolgen die daaraan worden verbonden ingeval van normoverschrijdingen. Daarom is het positief dat ingezet zal worden op bewustwording van de gestelde normen. Daarnaast vraag ik aandacht voor intensivering van het gebruik van interventies om (online) seksueel geweld tegen kinderen te voorkomen. Jongeren zullen tijdens hun seksuele ontwikkeling – met vallen en opstaan – hun eigen wensen en grenzen gaan ontdekken en ook bij elkaar op zoek gaan naar informatie. Dat is een mooi en natuurlijk proces, maar zij zullen daarbij zowel vanuit thuis als op school zo goed mogelijk in ondersteund moeten worden. Daarom benadruk ik wederom het belang van doorontwikkeling en gebruik van interventies in het onderwijs, zoals toegelicht in het rapport Effectief preventief. Door middel van seksuele en relationele vorming leren kinderen van jongs af aan over de gestelde normen in onze maatschappij. Voor iedereen moet duidelijk zijn hoe we (ook online) op een respectvolle manier met elkaar omgaan.

Bovendien moeten de uitvoerende partijen in de aanpak voldoende zijn toegerust op de veranderingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel. In de aanpak moet daarom zorg worden gedragen voor de nodige aanpassingen. Gezien de ontwikkelingen op digitaal gebied is het van groot belang dat geïnvesteerd wordt in de aanpak van online seksueel geweld tegen kinderen. Daarom heb ik eerder in de Dadermonitor seksueel geweld tegen kinderen 2013-2017 aanbevolen om te onderzoeken wat er nodig is voor de intensivering van digitale opsporing in alle zaken van seksueel geweld tegen kinderen, en zorg te dragen voor de nodige aanpassingen. Nu de strafwetgeving meer in lijn wordt gebracht met de maatschappelijke digitale realiteit, wordt het belang van deze intensivering nogmaals onderstreept.

Om kinderen maximaal te beschermen tegen seksueel geweld dienen de maatregelen in de aanpak en de bijbehorende effecten daarvan periodiek te worden getoetst. Dat geldt ook voor strafwetgeving. Enkel op deze manier kan worden gezien of de wet maximaal bijdraagt aan de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld of dat deze wet aanpassing behoeft. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij het ontstaan van nieuwe (online) verschijningsvormen van strafwaardig seksueel gedrag. Ook kan de wet aanpassing behoeven omdat

deze niet goed aansluit op de andere maatregelen in de integrale aanpak, waardoor deze niet uitvoerbaar is in de praktijk. Daarom is het van groot belang dat er over vijf jaar een evaluatie van de wet wordt uitgevoerd. Aanvullend dienen de effecten van de wet op de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen ook tussentijds te worden gemonitord. Daar draag ik, gezien mijn wettelijke taak, graag aan bij.

Datum
14 augustus 2020
Ons kenmerk
12178

Tot slot

Het voorontwerp van het wetsvoorstel met betrekking tot seksuele misdrijven is op veel punten een verbetering ten opzichte van de huidige strafwet. De eerder door mij opgeworpen vraag in hoeverre het voorontwerp bijdraagt aan de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld kan naar mijn mening voorzichtig positief worden beantwoord. Voorzichtig positief, omdat ik van mening ben dat de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld op onderdelen nog meer moet worden verbeterd. In dat kader verzoek ik nogmaals de volgende kwesties in het verdere wetgevingsproces in overweging te nemen:

- de voorgestelde strafbaarstelling van seksueel binnendringen tegen de wil samen te voegen met de strafbaarstelling van verkrachting, en daarin wederzijdse toestemming als norm centraal te stellen;
- enkel gebruik te maken van de juiste terminologie;
- uitbreiding van de leeftijdscategorie in de strafbaarstelling van gedragingen die in de voorfase van seksueel misbruik plaatsvinden naar alle minderjarigen;
- de inzet van de lokpuber eveneens uit te breiden naar alle minderjarigen;
- wraakporno aan te merken als zedendelict.

Op deze wijze komt men tot een duidelijke, uniforme normstelling waarop voornoemde integrale aanpak in alle stadia kan voortbouwen.

Om deze normstellingen verder uit te dragen zijn aanvullende maatregelen onmisbaar. Iedereen, en met name jongeren, moeten worden geïnformeerd over de (nieuwe) normen ten aanzien van seksuele omgangsvormen die zowel offline als online gelden. Het moet voor iedereen duidelijk zijn hoe we in seksuele context met elkaar om willen gaan. Alleen zo kunnen normstellingen bijdragen aan de maximale bescherming van kinderen tegen seksueel geweld.

Uw voornemen om na deze consultatie verder van gedachten te wisselen met de betrokken partijen en deskundigen sluit goed aan op het proces dat dient te leiden tot een verbetering van de integrale aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. Gezien mijn mandaat en de expertise binnen mijn instituut, ben ik graag bereid om hieraan bij te dragen.

Met vriendelijke groet,



Herman Bolhaar
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen