

***Verslag van het ministerie van Justitie en Veiligheid op de reacties van de internetconsultatie van het wetsvoorstel seksuele misdrijven  
Internetconsultatie van 8 maart t/m 4 juni 2021***

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het conceptwetsvoorstel seksuele misdrijven in de hierboven vermelde periode opengesteld voor openbare internetconsultatie. Doel van deze consultatie was burgers, bedrijven en organisaties te informeren over de in voorbereiding zijnde wetgeving en hen de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het voorstel.

De internetconsultatie heeft 40 reacties opgeleverd, waarvan 33 reacties openbaar zijn. Een groot deel van deze reacties is afkomstig van (belangen)organisaties, waaronder de Actiegroep vrouwen die een verkrachting hebben meegemaakt (Actiegroep), het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM), het Platform Potifar, de Stichting Keurmerk Tantrisch en Seksuologisch Lichaamswerk, Terre des Hommes en verschillende organisaties die een adviesaanvraag hebben ontvangen in de formele consultatieronde die het advies (ook) via internetconsultatie hebben ingediend. De overige reacties via internetconsultatie zijn afkomstig van individuele burgers. In vrijwel alle ontvangen reacties wordt de noodzaak en wenselijkheid van de modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven gesteund. De ontvangen reacties in de internetconsultatie komen in hoofdlijnen overeen met de adviezen over het conceptwetsvoorstel die in de formele consultatieronde zijn ontvangen.

Hieronder wordt verslag gedaan van de ingediende reacties door burgers. Dit verslag bevat ook de inhoudelijke respons van het ministerie van Justitie en Veiligheid op die reacties. Voor een inhoudelijke reactie op de adviezen die door verschillende (belangen)organisaties over dit wetsvoorstel zijn uitgebracht wordt verwezen naar de adviesparagraaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Vanwege de overeenkomsten tussen de reacties van burgers in het kader van de internetconsultatie en de adviezen die van (belangen)organisaties zijn ontvangen op het conceptwetsvoorstel, komt dit verslag in grote mate overeen met de adviesparagraaf uit de memorie van toelichting.

### **Inhoud**

Door de meeste respondenten wordt onderschreven dat het wetsvoorstel aansluit bij technologische ontwikkelingen waardoor nieuwe online vormen van seksuele grensoverschrijding zijn ontstaan en bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de strafwaardigheid van seksueel grensoverschrijdend gedrag. Daarin komt een positieve grondhouding naar voren ten aanzien van de bredere strafrechtelijke bescherming die wordt geboden aan slachtoffers van seksueel geweld. Over het algemeen worden de invulling en vormgeving van de strafrechtelijke normstelling inzake seksuele misdrijven en seksuele intimidatie in het wetsvoorstel gezien als een substantiële verbetering ten opzichte van zowel de huidige zedenwetgeving als van het voorontwerp dat eerder in (internet)consultatie was gegeven. Veel reacties bevatten vragen, opmerkingen en suggesties ter verdere verduidelijking en verbetering van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, die onder meer betrekking hebben op de nieuwe delicten schuldaanranding, schuldverkrachting, opzetaanranding en opzetverkrachting en de gekwalificeerde varianten hiervan, de strafbaarstelling van verschillende vormen van (online) seksueel kindermisbruik en de nieuwe strafbaarstelling van seksuele intimidatie. Een enkele respondent is kritisch over de voorgestelde modernisering van de huidige zedentitel omdat zou worden uitgegaan van onjuiste veronderstellingen. Hieronder worden vragen en opmerkingen uit de ontvangen reacties van burgers besproken.

#### *Schuld- en opzetvarianten van aanranding en verkrachting*

Een groot deel van de ontvangen reacties heeft betrekking op de nieuwe strafbaarstellingen van schuldaanranding, opzetaanranding, schuldverkrachting en opzetverkrachting. Het nieuwe wettelijke model met schulddelicten en opzetdelicten waarin het ontbreken van de wil bij de ander centraal staat en gekwalificeerde varianten waarin de aanwezigheid van dwang, geweld of bedreiging als strafverzwarend geldt, wordt over het algemeen gesteund. In een enkele reactie

wordt aangegeven dat bij de schuldvarianten voor burgers onvoldoende voorzienbaar is wanneer sprake is van strafbaar seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Andere respondenten zijn kritisch over het onderscheid dat in het wetsvoorstel wordt gemaakt tussen opzet- en schuldverkrachting – met verschillende strafmaxima – waarmee een rangorde zou worden gecreëerd. Ook is opgemerkt dat door het gemaakte onderscheid wordt afgeweken van de betekenis van verkrachting in het algemeen spraakgebruik. Verder wordt gevraagd wat de verhouding is tussen het bestanddeel “ontbrekende wil” en het begrip “consent” uit artikel 36 van het Verdrag van Istanbul en wat dit betekent voor degene die seksueel contact initieert. Ook is gevraagd in hoeverre hierbij van belang is dat een betaling wordt geboden voor het verrichten van seksuele handelingen. Daarnaast is gevraagd of onveilige seks die onder een bepaalde vorm van misleiding tot stand komt (“stealththing”) als seksueel misbruik wordt aangemerkt. Voorts wordt gevraagd te verduidelijken of een bevroeringsreactie – dat wil zeggen: een door angst gedreven natuurlijke reactie van het lichaam op een bedreigende situatie – onder de opzet- of schuldvariant van verkrachting valt. Een respondent heeft de suggestie gedaan de wettekst aan te passen en aan te geven dat seksueel binnendringen niet enkel met genitaliën gebeurt, zodat duidelijker is dat niet alleen mannen zich schuldig kunnen maken aan verkrachting.

Diverse respondenten stellen een ruimere verjaringsregeling voor schuld- en opzetverkrachting voor. Verder vraagt een aantal respondenten aandacht voor de beperkte bewijsbaarheid van de nieuwe delicten, omdat het bij seksuele misdrijven naar de aard van de zaken vaak om het woord van de één tegen het woord van de ander gaat. Veel reacties gaan in op de gevolgen van de nieuwe delicten voor de capaciteit en de werkwijze van uitvoeringsorganisaties en het belang van voldoende financiering. Verschillende respondenten waarschuwen voor het wekken van onrealistische verwachtingen bij slachtoffers. Ook wordt het belang van maatschappelijke voorlichting over de nieuwe wetgeving benadrukt.

De memorie van toelichting is aangevuld onder meer met betrekking tot het bestanddeel “ontbrekende wil”, het onderscheid tussen verschillende delictsvormen en strafhoogtes, de noodzaak van de schuld delicten, de (beperkte) bewijsbaarheid van de delicten, de gevolgen van de nieuwe delicten voor de werkwijze van uitvoeringsorganisaties, de benodigde randvoorwaarden met het oog op een goede uitvoering en het verwachtingsmanagement richting slachtoffers. Met de nieuwe strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting is beoogd een balans te vinden tussen bestraffing van strafbaar gedrag die enerzijds recht doet aan de beleving van slachtoffers en anderzijds is toegesneden op de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van degene die het delict pleegt. Hierdoor kan de inhoud van de juridische begrippen ‘schuldverkrachting’ en ‘opzetverkrachting’ – net als bij andere juridische termen het geval kan zijn – enigszins afwijken van de betekenis die de term verkrachting heeft in het huidige spraakgebruik. Die nieuwe strafbaarstellingen vormen de Nederlandse vertaling van artikel 36 van het Verdrag van Istanbul. Dit verdragsartikel verplicht tot strafbaarstelling van seks zonder wederzijds goedvinden en schrijft voor dat de toestemming vrijwillig dient te zijn gegeven en dient voort te vloeien uit de vrije wil. Dit moet worden vastgesteld in het licht van de omstandigheden van het geval. Net als in het verdrag staan in de nieuwe delicten de instemming van de ander (consent) en de wilsvrijheid bij de ander centraal. Dit wordt uitgedrukt in de delictomschrijvingen via het centrale bestanddeel ontbrekende wil. Strafrechtelijke bescherming via de strafbaarstelling van aanranding en verkrachting komt in beeld wanneer iemand onvrijwillig wordt betrokken bij seksueel contact. Dit is gebaseerd op het uitgangspunt van seksueel zelfbeschikkingsrecht. Dat fundamentele vrijheidsrecht veronderstelt dat personen over het algemeen in staat worden geacht om hun lichamelijke en seksuele integriteit zelf te bewaken en in dat verband de reikwijdte van hun eigen gedrag te overzien. De enkele omstandigheid dat wordt betaald voor seksueel contact maakt niet dat de desbetreffende seksuele handelingen onvrijwillig zijn verricht. Dat ligt anders bij gevallen van zogeheten *stealththing*: situaties waarin iemand – tegen de vooraf uitdrukkelijk kenbaar gemaakte wens van de ander om met gebruik van een condoom veilig seksueel contact te hebben – heimelijk het condoom afdoet ten tijde van de seksuele penetratie of het condoom beschadigt voorafgaand aan de seksuele penetratie. Dergelijke gevallen vormen een rechtstreekse aantasting

van de seksuele integriteit van de ander en kunnen onder het bereik van de nieuwe strafbaarstellingen van verkrachting vallen. Op de vraag of een bevrozingsreactie onder de opzet- of schuldvariant van verkrachting valt, is geen eenduidig antwoord te geven. Dit hangt namelijk af van de mentale houding van de dader. In algemene zin geldt dat hoe langduriger een bevrozingsreactie is, hoe sterker de aanwijzing is dat de verdachte deze reactie zal hebben opgemerkt en het vervolgens doorzetten van seksueel contact kan worden aangemerkt als opzetaanranding of – wanneer sprake is van het seksueel binnendringen van het lichaam – opzetverkrachting. Naarmate die bevrozingsituatie langer voortduurt neemt immers over het algemeen de geloofwaardigheid af van een eventuele verklaring van de dader dat hij die signalen niet heeft opgemerkt en 'dacht dat het wel goed zou zitten'. Uit de gender-neutrale formulering van de voorgestelde strafbaarstelling van verkrachting blijkt al dat dit seksuele misdrijf ook door niet-mannelijke daders kan worden gepleegd. Seksueel binnendringen is dan ook niet beperkt tot (vaginale) penetratie met een geslachtsdeel.

Het voorstel om de delicten schuld- en opzetverkrachting nooit te laten verjaren is in de versie van het wetsvoorstel die bij de Tweede Kamer is ingediend niet overgenomen, vanwege de wettelijke verjaringssystematiek die is gebaseerd op een zekere mate van evenredigheid tussen de verjaringstermijn en de straffoogte. Voor volwassenen geldt namelijk als uitgangspunt dat uitsluitend tegen hen gepleegde misdrijven waarop twaalf jaar gevangenisstraf of meer staat niet verjaren. Schuld- en opzetverkrachting worden bedreigd met lagere gevangenisstraffen. Wat betreft de gevolgen van de nieuwe seksuele delicten voor de capaciteit en de werkwijze van uitvoeringsorganisaties en het belang van voldoende financiering wordt het volgende opgemerkt. In het algemeen geldt dat voldoende voorbereidingstijd, opleiding in het werken met de nieuwe artikelen en het waarborgen van adequate capaciteit randvoorwaarden zijn om de opsporing en vervolging van de nieuwe delicten goed vorm te geven. Daartoe worden, conform een kostenraming van het ministerie van Justitie en Veiligheid en inschattingen van betrokken organisaties, middelen beschikbaar gesteld. Onderschreven wordt dat moet worden voorkomen dat met dit wetsvoorstel onrealistische verwachtingen worden gewekt. De verwachting is dat de herziening van het stelsel van seksuele misdrijven zal bijdragen aan een effectievere opsporing, vervolging, berechting en bestraffing van seksuele delicten. De voorgestelde wettelijke structuur is ondersteunend aan het werk van rechercheur en officier van justitie. Voor politie en openbaar ministerie wordt het door beter op veelvoorkomende gedragingen toegesneden strafbaarstellingen naar verwachting eenvoudiger om gedragingen te identificeren, op ernst te selecteren en te vervolgen. De uitbreiding van de strafwet met strafbaarstellingen van schuldaanranding, opzetaanranding, schuldverkrachting en opzetverkrachting, van sexchatting met kinderen en van seksuele intimidatie en de verduidelijking van verschillende bestaande strafbaarstellingen hebben tot gevolg dat de drempel om tot bewezenverklaring te komen wordt verlaagd. Dit biedt ruimere mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen strafwaardige gedragingen, zij het dat inherent blijft aan seksuele misdrijven – die zich dikwijls voordoen in een een-op-een situatie zonder aanwezigheid van getuigen – dat het bewijs in een concrete zaak soms lastig te leveren zal zijn. Om de doorwerking van de nieuwe strafrechtelijke normstelling binnen de samenleving te bevorderen zal de invoering van de nieuwe wetgeving gepaard gaan met initiatieven op het terrein van voorlichting en bewustwording over wanneer seksueel gedrag strafwaardig wordt. Hierbij zal nadrukkelijk de samenwerking worden gezocht met maatschappelijke organisaties.

#### *Strafbaarstelling van (online) seksueel kindermisbruik*

In verschillende reacties wordt ingegaan op de strafbaarstellingen van (online) seksueel kindermisbruik en de strafmaxima die daarvoor gelden. Ook wordt gevraagd naar de strafbaarstelling van seksuele benadering van kinderen, of de leeftijdsgrenzen daarvoor niet moeten worden verhoogd. Daarnaast wordt gewezen op het belang van de strafuitsluitingsgrond voor seksueel contact tussen jongeren onderling en worden vragen gesteld over de reikwijdte daarvan.

Voor de vormgeving van de strafbaarstellingen van seksueel kindermisbruik is nauw(er) aangesloten bij de vormgeving van de nieuwe delicten opzetaanranding en opzetverkrachting. Het

verrichten van seksuele handelingen met kinderen wordt strafbaar gesteld onder de kwalificatie aanranding in drie leeftijdscategorieën. Het verrichten van seksuele handelingen waarbij sprake is van seksueel binnendringen van het lichaam wordt strafbaar gesteld onder de kwalificatie verkrachting in drie leeftijdscategorieën. De formulering van de strafbaarstellingen van aanranding en verkrachting in de leeftijdscategorie zestien en achttien jaren is op onderdelen verduidelijkt en vereenvoudigd, onder andere met betrekking tot de strafbaarstelling van verleiding van minderjarigen en de formulering van een bijzonder kwetsbare positie. In alle delictsomschrijvingen zijn de bestanddelen die betrekking hebben op de leeftijd van een kind ingekort tot: "beneden de leeftijd van (..) jaren" of "in de leeftijd van (..) tot (..) jaren". Voorts is in alle delictsomschrijvingen de omschrijving van het slachtoffer gewijzigd in "een kind" (in plaats van een persoon).

Om kinderen beter strafrechtelijk te beschermen tegen blootstelling aan (online) gedrag dat hen kwetsbaar maakt voor seksueel misbruik of hun seksuele ontwikkeling verstoort en hiertegen effectiever strafrechtelijk te kunnen optreden, introduceert dit wetsvoorstel een nieuw delict waarin seksuele benadering op een wijze die schadelijk te achten is voor kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren strafbaar wordt gesteld. Met de leeftijd tot zestien jaar wordt, net als in de huidige zedentitel, aangesloten bij de algemene grens voor seksuele meerderjarigheid.

De wettelijke strafuitsluitingsgrond voor seksueel contact tussen jongeren onderling ziet op leeftijdsgenoten vanaf de leeftijd van twaalf jaar in een gelijkwaardige situatie. Onder leeftijdsgenoot wordt een persoon met een gering leeftijdsverschil verstaan. De ondergrens ligt bij twaalf jaren. De bovengrens is afhankelijk van de leeftijd van degene met wie het seksuele contact plaatsvindt. Als deze persoon vijftien jaar oud is kan een leeftijdsgenoot bijvoorbeeld ook een zeventienjarige zijn. Een voorwaarde voor een beroep op de strafuitsluitingsgrond is dat sprake is van een gelijkwaardige situatie tussen betrokkenen. De beoordeling hiervan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat bij een gering leeftijdsverschil, een vrijwillig contact en een (seksuele) relatie in beginsel kan worden gesproken van een gelijkwaardige situatie tussen betrokkenen.

#### *Strafbaarstelling van seksuele intimidatie*

De nieuwe vormgeving van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie als overtreding tegen de openbare orde (artikel 429ter) is over het algemeen positief ontvangen. Enkele respondenten hebben vragen gesteld over de inhoud en reikwijdte van dit delict. Daarnaast is gewezen op het belang van een goed vervolgingsbeleid en van een systeem voor meldingen van seksuele intimidatie.

Met het bestanddeel "indringend" in de strafbaarstelling van seksuele intimidatie wordt de ondergrens gemarkeerd van strafbaar gedrag. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat voor strafbaarheid een bepaalde intensiteit van de seksuele benadering is vereist. Het intimiderende effect wordt in de delictsomschrijving uitgedrukt via de woorden "op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten". Onder "een ander indringend seksueel benaderen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontierend is te achten" wordt verstaan een seksuele benadering met een bepaalde intensiteit waarvan een intimiderend effect uitgaat. Bij de beoordeling van de vraag of hiervan in een concreet geval sprake is komt betekenis toe aan de inhoud van de seksuele benadering, maar ook aan de context waarbinnen deze benadering plaatsvindt.

De strafbaarstelling van seksuele intimidatie geeft een duidelijk signaal af aan (potentiële) daders dat seksuele intimidatie niet acceptabel is en bestraft wordt. Hiervan gaat niet alleen een afschrikwekkende, maar ook een normerende en preventieve werking uit. In de praktijk zal strafrechtelijk optreden naar verwachting vooral aan de orde zijn bij seksuele intimidatie op straat. Te denken valt aan heterdaadsituaties waarin het feit door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar wordt geconstateerd dan wel een of meer getuigen aanwezig zijn geweest die de aangifte van het slachtoffer kunnen ondersteunen. In opdracht van het ministerie van

Justitie en Veiligheid is in het kader van het implementatietraject van dit wetsvoorstel, een werkgroep onder leiding van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid opgericht om het delict seksuele intimidatie nader uit te werken. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de ervaring die gemeenten in het verleden hebben opgedaan met vergelijkbare artikelen in de verschillende algemene plaatselijke verordeningen over seksuele intimidatie in de openbare ruimte. In dit kader kan ook worden gekeken naar de ervaringen van gemeenten met initiatieven ten behoeve van het melden van straatintimidatie.

#### *Overige onderwerpen*

Verschillende respondenten vragen aandacht voor de positie van (kwetsbare) slachtoffers en voor de bejegening van slachtoffers door onder andere de politie, in het bijzonder vanwege het risico van secundaire victimisatie. Meerdere respondenten hebben gewezen op het belang van voorlichting, scholing en hulpverlening. In een reactie is benoemd dat belangrijk is dat organisaties verantwoordelijkheid nemen voor hun medewerkers en dat er goede meldpunten moeten zijn voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. In meerdere reacties is benadrukt dat voor de uitvoering van het wetsvoorstel van belang is dat zedenrechercheurs over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken. Tot slot hebben verschillende respondenten gewezen op de gevolgen van een onterechte beschuldiging. Zij vragen hoe slachtoffers van valse aangiftes worden beschermd, en of ook tegen het doen van valse aangifte wordt opgetreden.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de positie en bejegening van slachtoffers heel belangrijk zijn en de volle aandacht hebben. De politie zorgt bij strafrechtelijke trajecten voor vaste contactmomenten met slachtoffers. Er is altijd minimaal één zedenrechercheur vast aanspreekbaar over de voortgang van de zaak. De politie zorgt ervoor dat slachtoffers van zedendelicten of andere betrokkenen op de juiste manier worden opgevangen en dat zij geïnformeerd worden over hun rechten, de bestaande mogelijkheden tot ondersteuning en waar nodig begeleid worden naar mogelijke vervolgtrajecten. Secundaire victimisatie wordt hierdoor zoveel mogelijk voorkomen. Ook bij het openbaar ministerie is er veel aandacht voor de behoeften en bejegening van slachtoffers. In de Aanwijzing Zeden van het openbaar ministerie en de Politie-instructie Zeden van 1 januari 2016 zijn kwaliteitsnormen beschreven voor de opsporing in zedenzaken. Daarin wordt onder andere beschreven hoe het beste met de belangen van het slachtoffer, maar ook met die van de verdachte en de samenleving rekening kan worden gehouden. Dit vraagt om uiterste zorgvuldigheid tijdens onderzoek en vervolging. Daarnaast biedt het Centrum Seksueel Geweld medische en psychische hulp aan slachtoffers en stemt af of verwijst door naar Slachtofferhulp Nederland voor sociale, juridische en financiële zaken en emotionele ondersteuning van slachtoffers. Waar nodig wordt gezorgd voor snel contact met een slachtofferadvocaat. De consultatiefase van dit wetsvoorstel heeft meer inzicht opgeleverd in de incidentele maatregelen die moeten worden genomen om aan dit wetsvoorstel uitvoering te kunnen geven. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de opleiding van personeel, waarbij het binnen de politie voor de onderdelen aanranding en verkrachting bijvoorbeeld gaat om de training van de medewerkers van de teams zeden en kinderporno. De politie zal in deze opleiding voorzien via een breder opleidingsprogramma over de nieuwe seksuele misdrijven. Ter bescherming van degene die onterecht als verdachte zou kunnen worden aangemerkt, is het doen van een valse aangifte strafbaar (artikel 188 van het Wetboek van Strafrecht). In gevallen waarin zich een bewijsbaar geval voordoet, beslist het openbaar ministerie of het in het licht van de concrete omstandigheden wenselijk is om strafrechtelijke vervolging in te stellen.