

Vergaderjaar 2019–2020

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

34 843

Seksuele intimidatie en geweld

Nr. 592

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2020

1. Inleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, over een voorontwerp van een wetsvoorstel tot modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (wetsvoorstel seksuele misdrijven) dat vandaag in (internet)consultatie is gegaan. Hiermee doe ik mijn toezegging in het AO zeden van 18 december 2019 (Kamerstuk 29 521, nr. 401) gestand.

De start van de consultatie over dit voorontwerp heeft enige vertraging opgelopen in verband met de aandacht voor de bestrijding van het coronavirus (COVID-19). De nieuwe wetgeving heeft betrekking op een belangrijk maatschappelijk onderwerp. Daarom is voortgang in het wetgevingsproces van belang en heb ik besloten de consultatie vandaag te starten.

Met deze modernisering van de strafwet laat ik de strafbaarstelling van seksuele (en seksueel getinte) misdrijven beter aansluiten bij de maatschappelijke realiteit. Ook wordt de strafwet meer in lijn gebracht met de internationale ontwikkelingen, zoals het Verdrag van Istanbul. Het voorontwerp bevat heldere en op onderdelen aangescherpte strafrechtelijke normstelling over wat strafwaardig gedrag is in Nederland. Slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag worden hierdoor beter beschermd. Het nieuwe wettelijke kader maakt een effectieve strafrechtelijke reactie mogelijk op veelvoorkomende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag waarmee onze samenleving indringend wordt geconfronteerd.

Het voorontwerp betreft een belangrijk maatschappelijk onderwerp, omdat het raakt aan de binnen onze samenleving levende opvattingen over wanneer seksuele grenzen worden overschreden. De consultatie over dit voorontwerp is een tussenstap in de voorbereiding van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Dit maakt het mogelijk om in een vroeg stadium te discussiëren met de samenleving en uw Kamer over de invulling van de

strafrechtelijke normstelling. Omdat seksuele grensoverschrijding een onderwerp is dat iedereen in Nederland raakt, vind ik het belangrijk om professionals en burgers uitgebreid de gelegenheid te geven op de nieuwe wetgeving te reageren. Om vervolgens met een breed afgestemde versie van het wetsvoorstel de gebruikelijke wetgevingsprocedure te vervolgen.

Hieronder licht ik de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de opzet van het voorontwerp nader toe. Vervolgens bespreek ik de hoofdlijnen van de modernisering van de strafbaarstelling van seksuele misdrijven, waaronder de in de brief van 22 mei 2019 aangekondigde nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie.¹ Daarna ga ik in op de aandachtspunten van uw Kamer uit het AO van 18 december jl. Ook sta ik stil bij de uitvoering van de nieuwe wetgeving. Ik besluit deze brief met het vervolgtraject en het tijdspad.

2. Heldere en aangescherpte strafrechtelijke normstelling over seksuele grensoverschrijding

Seksueel grensoverschrijdend gedrag – zoals seksueel geweld, seksueel misbruik, kinderpornografische activiteiten en seksuele intimidatie – komt veelvuldig voor en heeft vaak ernstige en langdurige gevolgen voor slachtoffers. De #Metoo-beweging heeft schrijnend aan het licht gebracht hoe wijdverbreid seksuele grensoverschrijding plaatsvindt en hoe slachtoffers zich voelen: bedreigd, geïntimideerd en vernederd. Mede hierdoor zijn de grenzen opgeschoven van wat we binnen onze samenleving als acceptabel gedrag beschouwen. Ook is de maatschappelijke roep om adequaat strafrechtelijk optreden tegen seksuele grensoverschrijding toegenomen.

Het voorontwerp bouwt voort op de huidige zedenwetgeving, waaraan al de algemene notie ten grondslag ligt dat seksuele interactie vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn. Daar komt bij dat mensen zich zonder angst voor ongewenste seksuele toenadering in het openbaar moeten kunnen begeven. Dit is ook het uitgangspunt van het Verdrag van Istanbul dat verplicht tot het strafbaar stellen van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden. Ook schrijft dit verdrag voor dat elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag dat de waardigheid van een persoon schendt moet worden gesanctioneerd. Het voorontwerp stelt veelvoorkomende delictsvormen herkenbaar strafbaar en breidt de strafrechtelijke bescherming tegen seksuele grensoverschrijding op onderdelen uit. Met de nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie wordt uitvoering gegeven aan de wetgevingsvoornemens waarover ik uw Kamer bij brief van 22 mei 2019 heb geïnformeerd. Een recente rechterlijke uitspraak waarin een strafbaarstelling van straatintimidatie in de Rotterdamse APV onverbindend is verklaard bevestigt de noodzaak van strafbaarstelling van (non)verbale vormen van seksuele intimidatie op het niveau van een wet in formele zin.

De strafrechtelijke normen in het voorontwerp gelden ook in de online-wereld. Hiermee wordt het duidelijke signaal afgegeven dat seksuele grensoverschrijding in een online omgeving net zo strafwaardig is als in de fysieke wereld. Op overschrijding van de norm wordt een bij de aard en ernst van het strafbare gedrag passende straf in het vooruitzicht gesteld. De ernst van seksuele misdrijven wordt tot uitdrukking gebracht via – in vergelijking met andere misdrijven – hoge en op onderdelen verhoogde maximale gevangenisstraffen.

Slachtoffers hebben baat bij de nieuwe wetgeving omdat ze beter worden beschermd. Zij kunnen in meer situaties aangifte doen van een strafbaar

¹ Kamerstukken 29 279 en 34 843, nr. 518.

feit. De nieuwe wettelijke structuur stelt de organisaties in de strafrecht-keten, zoals politie en openbaar ministerie, in staat gericht en effectiever op te treden tegen veelvoorkomend strafbaar gedrag. En (potentiële) daders wordt ingeprent dat seksueel grensoverschrijdend gedrag niet acceptabel is en streng wordt bestraft. Hiervan gaat naar verwachting een afschrikwekkende werking uit, hetgeen bijdraagt aan het voorkomen van slachtofferschap.

3. Hoofdpijnen van de nieuwe wetgeving

Het voorontwerp moderniseert de huidige strafbepalingen op de volgende wijze. In Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht wordt de huidige Titel XIV Misdrijven tegen de zeden vervangen door een nieuwe Titel XIV Seksuele misdrijven. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling uit het WODC-onderzoek «Herziening van de zedendelicten?» om de huidige zedenwetgeving uit een oogpunt van samenhang, complexiteit en normstelling integraal te herzien.² In de nieuwe Titel wordt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor seksuele misdrijven opnieuw gedefinieerd, begrensd en op onderdelen aangescherpt. Daarnaast vindt overheveling van een aantal (minder ernstige en/of minder seksueel geladen) misdrijven naar Titel V Misdrijven tegen de openbare orde plaats. Hieraan worden de nieuwe strafbaarstellingen van (non)verbale en fysieke seksuele intimidatie toegevoegd.

De nieuwe Titel Seksuele misdrijven regelt de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor onvrijwillige en ongelijkwaardige seksuele interactie. De basis van de nieuwe wetgeving vormt het huidige wettelijke kader waarin al uitgebreide bescherming wordt geboden tegen strafwaardig gedrag. Hieraan voegt het voorontwerp een nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil toe. Hiermee wordt uitgedrukt in de strafwet dat seks vrijwillig hoort te zijn. Dat veronderstelt besef van een verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en bewustzijn van het gedrag van een ander. Ook wordt in het voorontwerp de delictomschrijving van verkrachting gemoderniseerd. Met de uitbreiding tot alle vormen van afgedwongen seksueel binnendringen waarbij het lichaam van een slachtoffer is betrokken kan op gelijke wijze recht worden gedaan aan mannelijke en vrouwelijke slachtoffers van seksueel geweld. De nieuwe wetgeving beschermt kwetsbare personen, waaronder kinderen, beter tegen seksueel misbruik. Kinderen zijn bijzonder kwetsbaar voor online seksueel misbruik. Het anonieme karakter van internet biedt voor kwaadwillenden extra mogelijkheden voor rechtstreeks contact met kinderen, omdat zij hun identiteit en leeftijd eenvoudig kunnen verhullen. Kinderen kunnen zich online vaak moeilijk weren tegen niet leeftijdsconform seksueel gedrag van volwassenen. Voor ouders of andere bij de opvoeding van het kind betrokkenen is ook niet altijd kenbaar dat hun kind online seksueel wordt benaderd of zelfs wordt ingekapseld. Het voorontwerp stelt, in aanvulling op de huidige seksuele misdrijven gericht tegen kinderen, het stelselmatig seksueel communiceren met kinderen op een voor kinderen schadelijke wijze (*sexchatting*) strafbaar. Ook worden de maximale gevangenisstraffen voor verschillende vormen van ongelijkwaardige seksuele interactie verhoogd. Hiervan gaat onmiskenbaar het signaal uit dat seksueel misbruik van weerloze slachtoffers, in het bijzonder kinderen, uiterst schadelijk en verwerpelijk is. Voor een uitgebreidere toelichting op de hoofdpijnen van het voorontwerp wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de (internet)consultatieversie van het voorontwerp op www.internetconsultatie.nl.

² Herziening van de zedendelicten? Een analyse van Titel XIV, Tweede Boek, Wetboek van Strafrecht met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling, K. Lindenberg, A.A. van Dijk, Rijksuniversiteit Groningen, WODC, 2016.

4. Aandachtspunten uit AO zeden bij strafbaarstelling van seks tegen de wil

Tijdens het AO zeden op 18 december jl. hebben verschillende leden van uw Kamer vragen gesteld over het voornemen tot strafbaarstelling van seks tegen de wil. Onder meer is aan de orde gesteld in hoeverre aanpassing van de strafwet noodzakelijk is in het licht van het Verdrag van Istanbul, wat de meerwaarde is van strafbaarstelling van seks tegen de wil en wat de voor- en nadelen zijn van een schuldvariant. Ook is gesproken over de behoefte aan concrete voorbeelden van toekomstige strafbare situaties. Hierop ga ik nader in.

Strafbaarstelling van seks tegen de wil is nodig om de strafwet beter in overeenstemming te brengen met artikel 36 van het Verdrag van Istanbul. Dit is recent bevestigd in het in januari 2020 gepubliceerde rapport van monitoringscomité Groep van deskundigen inzake actie tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (GREVIO) met aanbevelingen aan Nederland. In dit rapport pleit GREVIO ervoor de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht inzake seksueel geweld snel te herzien en hierin ook strafbaarstelling van seksuele handelingen op te nemen waarvoor geen toestemming is verleend.³ GREVIO stelt dat dit gedegen naleving van artikel 36 waarborgt. En bovendien een noodzakelijke verschuiving in perspectief betekent die nodig is om afstand te nemen van jurisprudentie die al te vaak is gericht op het gedrag van het slachtoffer.

De nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil wordt niet alleen ingegeven vanuit internationale ontwikkelingen. Hierdoor wordt ook de drempel voor strafbaarheid bij onvrijwillige seks verlaagd. Dit betekent dat slachtoffers in meer situaties aangifte kunnen doen van een strafbaar feit. Strafbaar wordt het verrichten van seksuele handelingen in de wetenschap of het redelijke vermoeden dat die handelingen tegen de wil van een ander plaatsvinden. Met deze nieuwe strafrechtelijke ondergrens stel ik de bescherming van slachtoffers van onvrijwillige seks voorop. De invulling die in de jurisprudentie aan het dwangvereiste bij aanranding en verkrachting wordt gegeven – het opzettelijk veroorzaken dat een slachtoffer handelingen tegen de wil ondergaat – leidt in de rechtspraak te vaak tot bewijsproblematiek met betrekking tot de onvermijdbaarheid van de situatie voor een slachtoffer en het opzet op de dwang bij de verdachte. Dit doet onvoldoende recht aan slachtoffers die in een situatie komen waarin ze geen seks willen, maar waarmee geen of onvoldoende rekening wordt gehouden door de ander.

De opzetvariant omvat zowel het weten dat seksuele handelingen tegen de wil van een ander plaatsvinden, als opzet in de voorwaardelijke vorm, waarbij iemand de aanmerkelijke kans bewust aanvaardt dat de handelingen tegen de wil van de ander plaatsvinden. Bij de schuldvariant ligt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid lager. Hiervoor is voldoende dat er feiten en omstandigheden waren waaruit iemand redelijkerwijs had moeten afleiden dat het seksuele contact onvrijwillig was. In de schuldvariant kan iemand strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden omdat diegene had behoren te onderkennen dat er gehandeld werd tegen de wil van een ander. Degene die het seksuele contact aangaat behoort, zeker bij het ontbreken van instemmende of eenduidige signalen of wederkerigheid, opletten te zijn en bij de ander na te gaan of er geen ongewild contact plaatsvindt. Deze onderzoeksplicht gaat niet zo ver dat het verrichten van seksuele handelingen zonder expliciete, vooraf gevraagde goedkeuring strafbaar wordt.

³ Zie Kamerstuk 28 345, nr. 227, bijlage: GREVIO's evaluatierapport inzake wettelijke en andere maatregelen om uitvoering te geven aan de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (het Verdrag van Istanbul) inzake Nederland, januari 2020 (p. 51).

Door de nieuwe strafrechtelijke ondergrens wordt de aandacht verschoven naar wat iemand op grond van de feiten en omstandigheden op zijn minst behoorde te weten over de ongewilde seksuele handelingen. Dat vind ik passend bij het uitgangspunt dat seks vrijwillig hoort te zijn. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp worden verschillende voorbeelden van strafbaar handelen tegen de wil besproken. Hierbij worden verschillende casusposities uit de jurisprudentie betrokken die de afgelopen tijd tot een vrijspraak hebben geleid. Dit wegens het ontbreken van de voor verkrachting of aanranding vereiste mate van dwang dan wel het opzet op de dwang bij de verdachte. Goed voorstelbaar is dat in soortgelijke zaken wel sprake kan zijn van strafbare seks tegen de wil. Bijvoorbeeld wanneer iemand bij een weifelende of passieve opstelling van de ander of in een in ongelijkwaardige situatie, zoals een (getalsmatige) overwichtssituatie, nalaat om na te gaan of er geen ongewilde seksuele handelingen plaatsvinden. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen of in een concrete zaak sprake is van een strafbare en bewezen gedraging.

De nieuwe ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid voor seks tegen de wil betekent dat van mensen wordt verwacht dat als de feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven zij moeten nagaan of de ander het seksuele contact wel wil. Daarom wordt parallel aan het wetgevings-traject ingezet op de vormgeving van voorlichting en bewustwording over gezond seksueel gedrag en seksueel grensoverschrijdend gedrag. In samenwerking met de betrokken ministeries en betrokken organisaties wordt de komende tijd flankerend beleid ontwikkeld en uitgevoerd. Belangrijk aandachtspunt daarbij is voorlichting over het onderzoeken, herkennen, bespreken en respecteren van elkaars seksuele grenzen. De komende periode wordt benut om in kaart te brengen hoe de nieuwe wetgeving in lopende trajecten en instrumenten binnen de strafrechtketen, in het onderwijs en de hulpverlening voor het voetlicht kan worden gebracht en welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

In het AO hebben leden van uw Kamer aangegeven graag een zorgvuldige discussie te voeren over de nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil op basis van een concrete wettekst. Nu het voorontwerp in consultatie is gegaan ben ik graag bereid de aan uw Kamer toegezegde technische briefing te organiseren met deskundigen, waaronder het openbaar ministerie. En daarin ook de ervaringen in het buitenland te betrekken.

5. Uitvoering van de nieuwe wetgeving

Bij de voorbereiding van de nieuwe wetgeving is er vanzelfsprekend oog voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. De verwachting is dat de nieuwe wetgeving organisaties in de strafrechtketen in staat stelt gericht en effectiever op te treden tegen strafbaar gedrag. Op dit moment leiden meldingen soms niet tot aangifte of vervolging omdat er geen sprake is van een strafbaar feit – hoewel dat maatschappelijk wel anders wordt gevoeld – of in verband met een te hoge bewijsdrempel. Straks kunnen naar verwachting meer zaken worden opgepakt, vervolgd en berecht. Het beeld, dat mede op basis van de impactanalyse, naar voren komt is dat het zaaksvolume in de keten als gevolg van de nieuwe strafbaarstellingen mogelijk enigszins zal stijgen. Dit omdat meer gedrag strafbaar wordt. Tegelijkertijd zien de nieuwe strafbaarstellingen ook op gedrag dat maatschappelijk al als strafbaar wordt ervaren. Daarvan wordt nu ook al melding of aangifte bij de politie gedaan, maar hieraan kan nu niet altijd gevolg worden gegeven. De verwachting is dat de politie straks meer zaken in onderzoek neemt en doorzet naar het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie kan bij voldoende bewijs overgaan tot vervolging. De komende tijd zal mijn ministerie op basis van de verwachte zaaksvolume-effecten samen met de betrokken organisaties de financiële

onderbouwing, ten behoeve van de vervolging van de gebruikelijke wetgevingsprocedure, vervolmaken.

De nieuwe wettelijke structuur biedt kansen voor kwalitatieve verbetering van ketenprocessen, meer mogelijkheden voor selectie van zaken aan de voorkant en (maatwerk)afdoening van (naar aard en ernst) verschillende typen zaken. Aansluitend op het wetgevingstraject wordt de komende tijd door mijn ministerie en de ketenorganisaties gewerkt aan gezamenlijk en ketenbreed beleid omtrent het meldings-, aangifte- en afdoeningsproces. Dit draagt bij aan een goede vormgeving van relevante ketenprocessen en op organisatieniveau voor een adequaat (handhavings- en personeels-)beleid en werkprocessen.

Met de middelen uit de motie van het lid Klaver c.s.⁴ wordt de komende jaren al een versterking in de behandeling van zedenzaken mogelijk. De capaciteit van de zedenpolitie wordt fasegewijs verruimd met circa 90 fte. Gedurende dit traject worden werkafspraken gemaakt tussen openbaar ministerie en politie.

6. Vervolgtraject en tijdpad

De reactietermijn op het voorontwerp is drie maanden en loopt tot begin augustus 2020. Daarna worden de ontvangen reacties uit de (internet)consultatie op het voorontwerp, met het oog op het vervolgen van de gebruikelijke wetgevingsprocedure, verwerkt in het wetsvoorstel. Tevens zal de komende tijd de uitwerking van de recent in uw Kamer aangenomen gewijzigde motie tot strafbaarstelling van het in bezit hebben van teksten met advies en/of richtlijnen over het seksueel misbruiken van kinderen in wetgeving plaatsvinden.⁵ Ik verwacht uw Kamer na de zomer van 2020 over de uitkomsten van de consultatie over het voorontwerp en het vervolgtraject te berichten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁴ Kamerstuk 35 300, nr. 11.

⁵ Kamerstuk 31 015, nr. 190.