

Vergaderjaar 2020–2021

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**34 843**

**Seksuele intimidatie en geweld**

**Nr. 618**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, over de voortgang van de modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven.

## **1. Consultatie voorontwerp**

Zoals ik uw Kamer bij brief van 12 mei 2020 heb bericht heeft vanaf medio mei 2020 tot en met medio augustus 2020 (internet)consultatie plaatsgevonden over een voorontwerp van een wetsvoorstel tot modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (wetsvoorstel seksuele misdrijven).<sup>1</sup> Voorts is vanaf eind juli 2020 tot en met medio september 2020 een wetsvoorstel tot zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel kindermisbruik in (internet)consultatie geweest.<sup>2</sup> In deze brief ga ik in op de uitkomsten van de consultatieronde, de uitvoering en de financiële gevolgen van de nieuwe wetgeving en het vervolgtraject.

De consultatie over een voorontwerp als tussenstap in de voorbereiding van het wetsvoorstel seksuele misdrijven maakt het mogelijk in een vroeg stadium te discussiëren met de samenleving en uw Kamer over de invulling van de strafrechtelijke normstelling. Tijdens de consultatieperiode is uitgebreid gereageerd op het voorontwerp en in het bijzonder op de voorgestelde nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil. In de formele consultatieronde zijn 20 adviezen uitgebracht over het voorontwerp. Via internetconsultatie zijn 101 reacties ontvangen, waarvan 73 openbaar. Ook heb ik – onder meer via social media – een aantal reacties gekregen van mensen waarin op indrukwekkende wijze persoon-

<sup>1</sup> Kamerstukken 29 279 en 34 843, nr. 592.

<sup>2</sup> Ter uitvoering van de motie tot strafbaarstelling van het in bezit hebben van teksten met advies en/of richtlijnen over het seksueel misbruiken van kinderen in wetgeving plaatsvinden, Kamerstuk 31 015, nr. 190.

lijke verhalen werden gedeeld. Verder heeft Amnesty International in het maatschappelijk debat van zich laat horen via de campagne #LetsTalkAboutYes en heeft daarbij opgeroepen om alle vormen van onvrijwillige seks strafbaar te stellen als verkrachting. In mijn schriftelijke reactie aan Amnesty International heb ik aangegeven het bijzonder op prijs te stellen dat Amnesty International nu op deze manier is aangesloten op de modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven. Met als gemeenschappelijk doel het strafbaar stellen van alle vormen van onvrijwillige seks.<sup>3</sup>

## **2. Strafbaarstelling van onvrijwillige seks**

De vele reacties op het voorontwerp in de consultatieronde en in het maatschappelijk debat laten zien dat de wetgeving inzake seksuele misdrijven een actueel maatschappelijk onderwerp is. Dat mensen raakt en veel met hen doet. Dit benadrukt voor mij dat seksueel grensoverschrijdend gedrag een belangrijk en ingrijpend onderwerp is dat voortdurend aandacht behoeft.

Uit de ontvangen reacties komt naar voren dat het uitgangspunt dat aan de nieuwe wetgeving ten grondslag ligt dat seks vrijwillig en gelijkwaardig behoort te zijn en dat dit een verantwoordelijkheid voor en besef van eigen handelen meebrengt breed wordt onderschreven en dat er aanleiding is daaraan via het strafrecht kracht bij te zetten. Maar ook dat de opvattingen over de vraag op welke wijze deze maatschappelijk breed geaccepteerde norm vertaling behoeft in de strafwet deels uiteenlopen.

Eenzijds is in veel ontvangen adviezen en reacties aangegeven dat het voorontwerp vanuit slachtofferperspectief wat betreft de strafbaarstelling van onvrijwillige seks nog niet ver genoeg gaat. En dat met een uitbreiding van de strafwet met afzonderlijke strafbaarstellingen van seks tegen de wil onvoldoende gehoor wordt gegeven aan de maatschappelijke opvattingen omtrent onvrijwillige seks. Om beter recht te doen aan de ervaringen van slachtoffers en om een krachtig signaal af te geven dat seks altijd vrijwillig behoort te zijn wordt aanbevolen alle vormen van onvrijwillige seks strafbaar te stellen als verkrachting. En in de strafbepaling seks met wederzijds goedvinden centraal te stellen.

Anderzijds is vanuit de strafrechtketen positief gereageerd op een afzonderlijk delict seks tegen de wil. Hieraan is ten grondslag gelegd dat hiermee het in de praktijk belangrijke onderscheid wordt erkend tussen afgedwongen seksueel contact en ongewenst seksueel contact. Van de zijde van de advocatuur is gewezen op het feit dat het voor burgers voorzienbaar moet zijn welk handelen als strafbaar handelen wordt aangemerkt. En dat het daarbij van belang is dat de mate van verwijtbaarheid aansluit bij de wijze waarop strafbaar handelen juridisch wordt gekwalificeerd. Gesteld is dat niet ieder seksueel grensoverschrijdend handelen qua strafwaardigheid op één lijn is te stellen met een «klassieke» verkrachting. En dat de vermelding van een moreel geladen delict als verkrachting op het strafblad van een veroordeelde ernstiger maatschappelijke repercussies heeft dan de vermelding van een minder zwaar beladen delict.

Genoegdoening voor slachtoffers is een belangrijke functie van het strafrecht, maar tegelijkertijd is het niet de enige functie. Het strafrecht heeft ook een duidelijk normatieve en afschrikwekkende werking. Het dient ertoe om mensen te weerhouden van normoverschrijdend gedrag.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/16/brief-aan-amnesty-international-voorontwerp-wetsvoorstel-seksuele-misdrijven>

Via de strafwet wordt uitdrukking gegeven aan de maatschappelijke afkeuring van normoverschrijdend gedrag. Als de norm toch wordt overschreden dan biedt de strafwet vervolgens ook een legitimatie om diep in te grijpen in levens van mensen. En hen door middel van in het geval van seksuele misdrijven soms forse sanctieoplegging tot ander gedrag aan te zetten. Met het oog hierop dient het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid voorzienbaar zijn. Bij rechtvaardige bestraffing hoort dat de strafsoort- en hoogte evenredig zijn aan de aard en ernst van het strafbare gedrag. Verwijtbaarheid is een basisvereiste voor strafrechtelijke aansprakelijkstelling. Er moet sprake zijn van handelen of nalaten waarmee een bepaalde norm wordt overschreden en van dit handelen of nalaten moet de pleger een verwijt kunnen worden gemaakt. Hoe ernstiger het verwijt, des te zwaarder wordt het strafbare gedrag in de strafwet gekwalificeerd. En hoe hoger de maximumstraf is die kan worden opgelegd.

Bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving heb ik oog voor de verschillende functies van het strafrecht. Ik vind het belangrijk om binnen de strafrechtelijke kaders zo veel mogelijk recht te doen aan alle betrokken belangen en perspectieven. En zo de kwaliteit van en het draagvlak voor de nieuwe wetgeving verder te vergroten. Om de verschillende standpunten uit de consultatieronde en het maatschappelijk debat over de strafbaarstelling van onvrijwillige seks goed te kunnen wegen wil ik de komende tijd meer inzicht krijgen in de voor- en nadelen hiervan. Omdat ik het van groot belang acht dat de nieuwe wetgeving recht doet aan de maatschappelijke realiteit ben ik hierover tijdens een ronde tafel bijeenkomst op 25 september jl. in gesprek gegaan met een achttal betrokken organisaties en deskundigen, waaronder Amnesty International. De uitkomsten hiervan betrek ik bij mijn nadere afweging over de vormgeving van het wetsvoorstel.

Tegen deze achtergrond ga ik hieronder in op de (overige) uitkomsten van de consultatieronde van het voorontwerp en het vervolgotraject.

### **3. Uitkomsten consultatie voorontwerp**

Uit de consultatieronde komt naar voren dat de inhoudelijke, juridische en technologische noodzaak voor modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven breed wordt erkend. Er is brede steun voor uitbreiding van de strafwet met nieuwe delicten in verband met de strafbaarstelling van onvrijwillige seks, seksuele intimidatie en sekschattig. Met de kanttekening daarbij dat het voorontwerp, zoals hierboven geschetst, volgens veel reacties niet ver genoeg gaat in de strafbaarstelling van onvrijwillige seks door seks tegen de wil als apart delict te positioneren. Op de voorgestelde modernisering van het misdrijf verkrachting die op gelijke wijze recht doet aan mannelijke en vrouwelijke slachtoffers is positief gereageerd. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van de reikwijdte van het delict verkrachting tot online afgedwongen seksuele handelingen met of aan het lichaam van een slachtoffer.

Uit de ontvangen reacties blijkt dat er steun is voor de nieuwe delicten (non)verbale en fysieke seksuele intimidatie. Tegelijkertijd komt hieruit een duidelijke behoefte aan de verduidelijking van de ondergrens van strafbaar gedrag, de afbakening tussen verschillende (nieuwe) delicten en een uitgebreide toelichting op wat als strafbaar handelen moet worden gezien. Ook is aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze nieuwe delicten.

In veel reacties is met instemming gereageerd op het nieuwe delict sekschaming met kinderen beneden de leeftijd van zestien. Op de overige voorgestelde uitbreidingen van de strafrechtelijke bescherming tegen (online) seksueel kindermisbruik en de voorgestelde modernisering van de strafbaarstelling van kinderpornografie is eveneens positief gereageerd. Wel is door verschillende organisaties gevraagd om een nadere onderbouwing van de voorgestelde strafverhogingen. Verder zijn over deze onderdelen van het voorontwerp vooral opmerkingen van juridisch-technische aard gemaakt.

Er is in beginsel ook positief gereageerd op de voorgestelde nieuwe wettelijke structuur met een onderscheid tussen seksuele misdrijven en misdrijven tegen de openbare orde. In verschillende reacties is wel geadviseerd om (fysieke) seksuele intimidatie, aanstootgevend gedrag, pornografie, dierenpornografie en seks met dieren aan te merken dan wel te handhaven als seksuele misdrijven.

In de ontvangen reacties is breed aandacht gevraagd voor een effectieve uitvoering en handhaving (implementatie) van de nieuwe wetgeving, maar ook de beperkingen hierbij. Onder meer is erop gewezen dat de rol van het strafrecht bij ongewenst seksueel contact niet onbegrensd is. Ook is gewaarschuwd voor het wekken van te hoge verwachtingen bij de samenleving met betrekking tot de bewijsbaarheid van seksueel (getinte) delicten en het bieden valse hoop aan slachtoffers. Tot slot is in verschillende reacties benadrukt dat het belangrijk is dat er voldoende capaciteit en financiering binnen de strafrechtketen is.

#### **4. Uitvoering en financiële gevolgen van de nieuwe wetgeving**

De nieuwe wetgeving breidt de strafrechtelijke aansprakelijkheid uit en heeft om die reden ook gevolgen voor de werkzaamheden in de strafrechtketen. Mijn ministerie heeft onderzoek gedaan naar de vraag wat de (financiële) effecten zijn van de voorstellen uit het voorontwerp en de vraag of daarvoor dekking bestaat in de begroting van het ministerie.

Mijn ministerie heeft voorafgaand aan de consultatie een berekening gemaakt van de voorziene kosten die de maatregelen uit het voorontwerp van het wetsvoorstel meebrengen. Daartoe is gebruikgemaakt van een kwalitatieve impactanalyse van Significant Public. Op basis van deze analyse, en de daarin door experts ingebrachte verwachtingen, zijn in samenwerking met het WODC in de vorm van scenario's (beredeneerde) inschattingen gemaakt over de effecten van de modernisering. Ook is daarbij de kwantitatieve impactanalyse betrokken die de politie heeft gemaakt en die is bijgevoegd bij haar consultatiereactie op het voorontwerp.

Uitgaande van de gehanteerde scenario's komen de verwachte effecten van het wetsvoorstel op jaarbasis uit op een bedrag tussen de 10 en 18 miljoen euro. Een groot deel van die kosten bestaat uit de extra kosten die voortvloeien uit het gevangeniswezen (kortweg: de extra celcapaciteitskosten die door de Dienst Justitiële Inrichtingen worden gemaakt). De periode tot het uiteindelijke wetsvoorstel in consultatie wordt gegeven gebruik ik om tot een meer precieze berekening van de verwachte effecten te komen. In die berekening wordt ook rekening gehouden met de kosten die voortvloeien uit het flankerend beleid dat naar aanleiding van de nieuwe wetgeving gemaakt wordt. De komende tijd wordt gezocht naar dekking van de hierboven genoemde kosten binnen de begroting van mijn ministerie.

## **5. Vervolgtraject en tijdpad**

De vele positief-constructieve reacties op het voorontwerp benadrukken voor mij de noodzaak van modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven en de spoedige voortgang van het wetgevingsproces. Gelet hierop ben ik voornemens het wetgevingstraject voortvarend te vervolgen. De ontvangen input op het voorontwerp wordt door mijn ministerie betrokken bij de verdere ontwikkeling van de nieuwe wetgeving. Hierbij zal specifiek aandacht worden besteed aan de hiervoor in onderdeel 3 van deze brief genoemde aandachtspunten uit de consultatieronde. De verwerking van de inbreng over het voorontwerp in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting vindt zoveel mogelijk plaats in nauwe afstemming met verschillende (keten)organisaties, onder meer in de vorm van verschillende bijeenkomsten en (juridische) werkgroepen. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de geleverde en op onderdelen uitgebreide inbreng op het voorontwerp en kan de kwaliteit van de nieuwe wetgeving verder worden verbeterd.

Parallel aan het opstellen van een wetsvoorstel worden trajecten ingericht om het overkoepelend flankerend beleidskader nader te concretiseren en de organisatorische, uitvoerings- en financiële gevolgen van de nieuwe wetgeving verder in kaart te brengen. De uitkomsten van de verschillende bijeenkomsten en trajecten worden verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Tevens worden de consultatiereacties op het wetsvoorstel tot zelfstandige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel kindermisbruik – die in het algemeen positief waren – verwerkt, waarna de gebruikelijke wetgevingsprocedure wordt vervolgd.

Daarna kan de gebruikelijke wetgevingsprocedure worden gestart en kan naar verwachting eind 2020 de (internet)consultatie over een wetsvoorstel seksuele misdrijven in gang worden gezet. Voorafgaand hieraan zie ik de gedachtewisseling met uw Kamer over de nieuwe wetgeving in het AO zeden op 6 oktober 2020 met belangstelling tegemoet.

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