

Wet seksuele misdrijven

Internetconsultatie

Inbreng Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM)

31 juli 2020

---

## *Algemeen*

Het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Zij constateert daarbij met tevredenheid dat de regering voornemens is de zedenparagraaf van het Wetboek van Strafrecht te moderniseren zodat deze beter aansluit bij de digitale samenleving en dat de regering tegelijkertijd bij een aantal delicten de strafbedreiging wil verhogen. Volgens de memorie van toelichting dient dit wetsvoorstel onder meer de onderlinge samenhang in de zedentitel te versterken. Naar de overtuiging van het CKM biedt dit wetsvoorstel echter voldoende mogelijkheden om ook de onderlinge samenhang met seksuele uitbuiting, een ernstige vorm van mensenhandel, te versterken. In het bijzonder zien we die bij art. 248b Sr die straks- indien dit voorstel in de huidige vorm wordt aangenomen - opgaat in art. 245 lid 1 sub c. Hierbij gaat het om de klant die seks koopt van een 16- of 17-jarige. Sinds dat deze strafbaarstelling voor het eerst werd opgenomen in het Wetboek van Strafrecht zijn er de nodige ontwikkelingen geweest waardoor de klant steeds vaker een eigenstandige rol wordt toebedeeld bij het veroorzaken en het in stand houden van seksuele uitbuiting. Het CKM is van mening dat deze ontwikkelingen ook zouden moeten leiden tot een verbreding van de strafbaarstelling en zal daartoe concrete voorstellen doen.

Daarnaast zijn er aantal thema's die op zichzelf genomen primair horen binnen de zedentitel, maar waarvan in de praktijk blijkt dat zij vaak als opmaat gebruikt worden richting seksuele uitbuiting. Het CKM adviseert dan ook om bij de voorgestelde wetswijzigingen telkens de vraag te stellen of - en in hoeverre dergelijke wijzigingen ook van toepassing zouden kunnen zijn op het bestrijden van mensenhandel.

## *Samenhang met Kamermotie*

Momenteel is de Kamer in afwachting van de uitvoering van motie Kuik c.s.<sup>1</sup>. die de regering verzoekt om voor het einde van 2019 de Kamer te informeren over een pakket aan maatregelen om klanten die seks kopen van minderjarigen te ontmoedigen. Het valt het CKM hierbij op dat het voorliggende wetsvoorstel op geen enkele wijze rekenschap geeft van deze unaniem aangenomen Kamermotie. Dit wetsvoorstel biedt volgens het CKM namelijk een uitgelezen kans om hier (deels) uitvoering aan te

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 28638 nr. 166. De motie is ingediend namens de leden Kuik (CDA), Segers (ChristenUne), Van Wijngaarden (VVD) en Van der Staaij (SGP) en is met algemene stemmen aangenomen.

geven. Des te meer vanwege het feit dat de staatssecretaris in een recente Kamerbrief heeft aangegeven een wetwijziging van art. 248b Sr te overwegen<sup>2</sup> zodat ook klanten die seks kopen van slachtoffers jonger dan zestien expliciet strafbaar gesteld worden. Dat zou ook in lijn zijn met de genoemde motie aangezien deze spreekt over minderjarigen en niet over een specifiek beperkte leeftijdscategorie.

Die leeftijdsbeperking is volgens het CKM inmiddels achterhaald en doet onvoldoende recht aan (een vijftal) belangrijke ontwikkelingen sinds het jaar 2000. Dat was het jaar dat art. 248b in het Wetboek van Strafrecht is gekomen, hetgeen gekoppeld was aan de opheffing van het bordeelverbod. Inmiddels weten we immers dat (1) slachtoffers steeds jonger lijken te worden<sup>3</sup>, (2) beseffen we dat adolescenten ook erg kwetsbaar zijn voor uitbuiting<sup>4</sup> en (3) vragen internationale verplichtingen om specifieke maatregelen om klanten te ontmoedigen (waarover later meer). (4) Bovendien vormt het aantal minderjarige meisjes van seksuele uitbuiting volgens schattingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel de grootste groep slachtoffers van mensenhandel in Nederland<sup>5</sup> terwijl zij het minst zichtbaar zijn en daardoor vaak niet worden beschermd. Over minderjarige jongens bestaan geen betrouwbare schattingen. (5) Tot slot is het inzicht verandert over de rol van de klant binnen het mensenhandeldomein. De klant wordt steeds minder gezien als een ‘innocent bystander’ en wordt steeds vaker beschouwd als iemand een cruciale rol speelt bij het veroorzaken en de instandhouding van mensenhandel<sup>6</sup>. Het CKM zal in deze bijdrage verschillende voorstellen doen om de samenhang met de genoemde Kamermotie te versterken.

---

<sup>2</sup> Kamerbrief ‘Moties en toezeggingen op het gebied van mensenhandel’, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Kenmerk: 2942882, 1 juli 2020. Daarin zegt de staatssecretaris: “Ik wil (juridisch) verkennen wat de mogelijkheden zijn om seks met een minderjarige onder de zestien jaar oud nader te expliciteren bij de vervolging van klanten”.

<sup>3</sup> Zie bijv. “Slachtoffers loverboys steeds jonger: ‘We zien het al in groep 8’”. 18 oktober 2019, NOS: <https://nos.nl/artikel/2306684-slachtoffers-loverboys-steeds-jonger-we-zien-het-al-in-groep-8.html>

<sup>4</sup> Hetgeen voor deze regering ook mede aanleiding is geweest om de minimale leeftijd voor sekswerk te verhogen naar 21 jaar. Hierbij verwijzen we voor de volledigheid ook naar de internetconsultatie die de Coalitie tegen Seksuele Kinderuitbuiting, waar het CKM deel van uitmaakt, ten behoeve van het wetsvoorstel WRS heeft ingediend.

<sup>5</sup> ‘Minderjarige meisjes vaker slachtoffer van seksuele uitbuiting dan gedacht’. Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 18 oktober 2017: <https://nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/minderjarige-meisjes-vaker-slachtoffer-van-seksuele-uitbuiting-dan-gedacht.aspx>

<sup>6</sup> Zie ook ‘De klant erbij: de strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling’, De Nationale Rapporteur tegen Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 2015.

16-

Vooralsnog is de klant die seks koopt van minderjarigen slechts expliciet strafbaar wanneer het gaat om een slachtoffer van 16 of 17 jaar. Uiteraard is een klant ook strafbaar wanneer het slachtoffer jonger is, maar dan is hij strafbaar onder andere algemene zedenartikelen uit het Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'de klant' en bijvoorbeeld een stiefvader die zijn stiefdochter seksueel misbruikt en hoeft er geen sprake te zijn van het bestandsdeel 'tegen betaling'. Mede doordat de wetgever destijds deze specifieke leeftijdsbeperking heeft toegevoegd aan het genoemde wetsartikel, bestaat er amper zicht op het aantal klanten dat betaalde seks heeft met minderjarigen die jonger zijn dan 16. Omdat dit zicht ontbreekt, kunnen de opsporing of beleidsbepalers hier onvoldoende prioriteit aan geven en is maatwerk in opsporing, beleid en onderzoek onmogelijk. We weten immers onvoldoende over de vraag of klanten die op zoek zijn naar slachtoffers van specifieke leeftijden zich bewegen op verschillende plekken (fysiek en/of digitaal) en of zij verschillen in hun werkwijze (modus operandi). Het CKM is voorts van mening dat een dergelijke uitbreiding ook zal bijdragen aan het voorkomen van slachtofferschap.

Hierbij kan naar onze overtuiging het beste aansluiting gezocht worden bij de huidige wetssystematiek van de zedentitel en de genoemde strafverzwaringen<sup>7</sup>. Dat houdt in dat er een separate strafbaarstelling dient te komen voor klanten die seks kopen van slachtoffers jonger dan 12 jaar en voor klanten die seks kopen van minderjarigen in de leeftijd tussen 12 tot en met 15 jaar. Uiteraard geldt daarbij het adagium: hoe jonger het slachtoffer, hoe hoger de maximale strafbedreiging.

### *Samenhang met de Wet Regulering Sekswork*

Het CKM mist tevens een verbinding met het wetsvoorstel regulering sekswork (WRS) welke naar verwachting binnenkort wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel is de regering, zo begrijpen wij, voornemens de leeftijd voor sekswerkers te verhogen naar 21 jaar<sup>8</sup>. Het CKM vraagt dan ook om via dit wetsvoorstel seks tegen betaling met iemand die de leeftijd van 18, maar nog niet de leeftijd van 21 heeft bereikt expliciet strafbaar te stellen en dit aan te merken als misdrijf. Dit betekent dat naast de categorie jonger dan 12 jaar, 12 t/m 15 jaar, 16- en 17-jarigen, ook een vierde groep wordt toegevoegd. In de WRS is de klant in overtreding wanneer hij seksuele handelingen

---

<sup>7</sup> Zoals bijv. bij gebruik dwang, geweld, bedreiging of wanneer er sprake is van het seksueel binnendringen van het lichaam (het voorgestelde art. 245 lid 3 en 4 Sr).

<sup>8</sup> Zo staat het immers in het wetsvoorstel wat voorheen ter consultatie is voorgelegd. De consultatie is op 15 december 2019 gesloten. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/sekswork>. Wanneer er in deze inbreng wordt gerefereerd aan de WRS wordt er daarmee gerefereerd aan de consultatieversie.

verricht met de sekswerker die niet in het bezit is van een vergunning en kan leiden tot een hechtenis van maximaal 12 maanden of een geldboete van de derde categorie.

Het CKM adviseert echter om hiervan af te wijken omdat de voorgestelde strafbedreiging in de WRS dermate afwijkt van de maximale strafbedreiging die voorgesteld wordt in dit wetsvoorstel. Voor de 16- en 17-jarigen stelt de regering dat dit misdrijf kan leiden tot een maximale gevangenisstraf van 9 jaar (wanneer er sprake is van seksueel binnendringen). De samenhang ontbreekt wanneer een klant betaalde seks heeft met een 17-jarige die morgen 18 wordt en daarvoor in theorie 9 jaar gevangenisstraf kan krijgen en de klant die de dag erna voor dezelfde handeling in overtreding is en daarvoor slechts maximaal 12 maanden hechtenis opgelegd kan krijgen. In de lijn voorgaande, adviseert het CKM de samenhang tussen de twee genoemde voorstellen te versterken.

### *Strafbedreiging*

Voor een aantal delicten gaat de strafbedreiging met dit wetsvoorstel omhoog, waaronder bij het voorgestelde art. 245 lid 1 sub c Sr. De maximale strafbedreiging stijgt van vier jaar naar maximaal 6 jaar. Uit het voorgestelde art. 245 lid 4 blijkt dat wanneer er sprake is van seksueel binnendringen de maximale strafbedreiging straks zelfs op 9 jaar gevangenisstraf ligt. Hiermee geeft de regering een duidelijke reactie op het arrest-Valkenburgse zedenzaak en de onlangs aangepaste oriëntatiepunten voor straftoemeting van de Raad voor de Rechtspraak<sup>9</sup>. Het CKM juicht dat van harte toe. De rechtspraak hanteert een korte - in praktijk vaak een ééndagse - celstraf in combinatie met een taakstraf. In de onlangs aangepaste oriëntatiepunten wordt bovendien de indruk gewekt dat seksuele handelingen waarbij *geen* sprake is van het seksueel binnendringen niet onder de reikwijdte van art. 248b Sr valt<sup>10</sup>. Wat het CKM betreft is dat een zeer onwenselijke zienswijze die geen recht doet aan de rol van de klant bij de instandhouding van seksuele uitbuiting én de implicaties voor het slachtoffer. Het CKM juicht dan ook toe dat de regering middels dit wetsvoorstel een duidelijke keuze maakt. De strafbaarstelling geldt immers voor seksuele handelingen in het algemeen waarbij seksueel binnendringen als strafverzwarend element geldt.

---

<sup>9</sup> Oriëntatiepunten voor straftoemeting en overige LOVS-afspraken, Raad voor de Rechtspraak, maart 2020: <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Strafrecht/Paginas/Oriëntatiepunten-voor-straftoemeting.aspx>

<sup>10</sup> Voor de minimale variant waar het oriëntatiepunt een (korte) gevangenisstraf en 150 uur taakstraf gepast wordt geacht geldt dat het "oriëntatiepunt ziet op het eenmalig plegen van ontucht met een minderjarige waarbij sprake is van seksueel binnendringen".

### *Taakstrafverbod*

Er is echter ook een keuze die in dit wetsvoorstel *niet* gemaakt wordt in reactie op het arrest-Valkenburgse zedenzaak. In die zaak ging het onder meer over de discussie of het taakstrafverbod, art. 22b Sr, niet werd omzeild doordat de rechter één dag cel i.c.m. een taakstraf had opgelegd. Dit was volgens het OM het geval omdat de rechter hier een 'substantiële' celstraf had moeten opleggen. De Hoge Raad heeft echter aangegeven dat de wetgever – naar de letter van de wet – deze ruimte had opengelaten. Het CKM adviseert om hierover helderheid te verschaffen in de memorie van toelichting. Let wel, ook het CKM is geen voorstander van het invoeren van minimumstraffen. De regering kan de vrijheid van de rechterlijke macht – een groot goed in onze democratische rechtsstaat – respecteren én tegelijkertijd in de memorie van toelichting aangeven dat het opleggen van één of enkele dagen cel bij dit misdrijf zich lastig verhoudt met de geest van deze wetswijziging. Op deze wijze is de rechtelijke macht nog altijd vrij om maatwerk toe te passen en wordt tegelijkertijd recht gedaan aan de rol van de klant bij het veroorzaken en de instandhouding van mensenhandel.

### *Aparte strafbaarstelling*

In het voorliggende voorstel komt art 248b Sr te vervallen en komt het terug als sub in het nieuwe art. 245 Sr. Hierdoor zou – ongetwijfeld onbedoeld – het signaal kunnen uitgaan dat de rol van de klant van minder belang, dan wel minder onderscheidend zou zijn om een apart wetsartikel te rechtvaardigen. Wat ons betreft is een aparte strafbaarstelling gewenst om recht te doen aan minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Met een apart wetsartikel wordt onmiskenbaar onderstreept dat seks kopen van een kwetsbare leeftijd tot en met 20 jaar<sup>11</sup> strafbaar is gesteld (althans conform de voorstellen van het CKM). Daarnaast geeft een apart artikel ook aan dat het hier gaat om een specifieke strafbaarstelling die afwijkt van andere strafbare handelingen in het voorgestelde artikel 245 Sr, zonder hiermee te insinueren dat het één meer/minder erg is dan het ander. Dit doet ook recht aan de rol van de klant bij de instandhouding van seksuele uitbuiting bij veruit de grootste groep slachtoffers mensenhandel in Nederland. Zoals hiervoor al duidelijk is geworden, is het CKM van mening dat de reikwijdte van de strafbaarstelling uitgebreid moet worden naar slachtoffers jonger en slachtoffers ouder dan de huidige strafbaarstelling. Bij een dergelijke uitbreiding is het in onze optiek ook logischer dat er gekozen wordt voor een aparte strafbaarstelling.

---

<sup>11</sup> Zoals eerder aangegeven pleit het CKM voor een strafbaarstelling van klanten die betaalde seksuele handelingen verrichten met slachtoffers uit vier verschillende leeftijdscategorieën tot aan 20 jaar. Dit aangezien de WRS de minimale leeftijd voor sekswerk verhoogt naar 21 jaar.

### *Lokpuber*

Met de introductie van de 'lokpuber' is in 2019 art. 248a en art. 248e Sr in 2019 zodanig gewijzigd dat een opsporingsambtenaar in het kader van de opsporing zich online mag presenteren als een minderjarige. Dit is een belangrijke ontwikkeling in een tijd waarin het *groomen* ten behoeve van seksueel misbruik en/of uitbuiting voor een groot gedeelte online afspeelt. Dit wetsvoorstel beoogt het bereik van die lokpuber uit te breiden zodat het bijvoorbeeld ook gebruikt kan worden bij het vervolgen van personen die zich schuldig maken aan sexchatten. Die ontwikkeling kan uiteraard rekenen op de instemming van het CKM.

Daar de huidige 248a en art. 248e Sr in de huidige vorm verdwijnen en vervangen worden door de voorgestelde artikelen 245– 248 Sr, vraagt het CKM of de memorie van toelichting zodanig aangepast kan worden zodat er geen twijfel bestaat over de vraag of de lokpuber ingezet wordt voor alle leeftijdsgroepen van minderjarigen, inclusief de voorgestelde uitbreidingen. In de memorie van toelichting wordt de lokpuber namelijk enkel genoemd in verband met het voorgestelde art. 248 Sr, hetgeen het 'seksualiserend benaderen van kinderen onder 16' strafbaar stelt. Dit roept bij het CKM de nodige vragen op over de inzet van de lokpuber bij de voorgestelde artikelen 245–247 Sr. Naast het verzoek om hierover helderheid te verschaffen, verzoekt het CKM het gebruik van de lokpuber ook in overeenstemming te brengen met de voorgestelde minimumleeftijd voor sekswerk zoals voorgesteld in de WRS en daarmee de inzet van de lokpuber ook mogelijk te maken voor de leeftijdscategorie tot en met 20 jaar.

### *Digitaal & fysieke seksuele handelingen*

Met dit wetsvoorstel wil de regering het bestandsdeel ontuchtige handelingen vervangen door seksuele handelingen. Hierdoor wil de regering onduidelijkheid binnen de zedenwetgeving wegnemen. Eerder in de memorie van wetgeving wordt terecht aangegeven dat strafbare seksuele handelingen echter ook op afstand, via het internet, begaan kunnen worden. Dit inzicht leidt onder meer tot separaat strafbaar stellen van sextortion of sexchatten tussen een minderjarige en meerderjarige. Een ontwikkeling die zeker op instemming kan rekenen van het CKM. Zoals het CKM het huidige wetsvoorstel leest, maakt het straks niet uit of strafbare seksuele handelingen fysiek dan wel op afstand (via internet) plaatsvinden. Geldt deze lezing straks voor alle strafbepalingen waarin seksuele handelingen strafbaar worden gesteld?

In de optiek van het CKM is dit een zeer belangrijke ontwikkeling waarover geen enkel misverstand dient te bestaan. Het CKM adviseert dan ook om bij ieder voorgesteld wetsartikel aan te geven dat deze van toepassing is op zowel fysiek- als digitaal gepleegde seksuele handelingen.

### *Internationale verplichtingen*

Onder het kopje internationale verplichtingen, maakt het voorstel terecht melding van het Verdrag van Lanzarote en een richtlijn 2011/93/EU. Deze internationale verplichtingen dienen ter bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en uitbuiting. Het conceptwetsvoorstel is duidelijk gericht op het beschermen van kinderen, maar het voorstel maakt echter onvoldoende duidelijk hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan een betere bescherming tegen uitbuiting, terwijl de mogelijkheid daarvoor zich wel aandient, zoals het CKM met haar verschillende aanbevelingen in deze inbreng ook duidelijk maakt. Het CKM adviseert het voorstel hierop aan te passen.

Daarnaast maakt het voorstel ook geen melding van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (Warschau, 2005). Met name art. 6 sub b is in dit verband relevant daar de klant een van de "kernoorzaken van mensenhandel" wordt genoemd. Het CKM adviseert in de memorie van toelichting hier specifiek melding van te maken. In combinatie met de andere aanbevelingen die het CKM hier voorstelt, zou het wetsvoorstel hiermee recht doen aan de genoemde passage uit het verdrag. Het CKM mist tevens een vermelding van de richtlijn 2011/36/EU. Met name vragen we aandacht voor overweging 25 en art. 18 lid 4 uit die richtlijn. Ook hiervoor geldt dat, met inachtneming van de voorstellen die het CKM hier doet, een verwijzing naar deze richtlijn gewenst is. Het CKM adviseert dan ook de memorie van toelichting hierop aan te passen.

### *Seksuele intimidatie/grooming/sexchatting*

De regering gaat met dit wetsvoorstel ook over tot het (nader) strafbaar stellen van seksuele intimidatie, *groomen* en sexchatten. Het CKM is een voorstander van deze ontwikkeling, maar vraagt zich tegelijkertijd af of met deze strafbaarstelling ook meer mogelijkheden worden geschapen voor de opsporing om in het kader van vroegbescherming (en het voorkomen van) slachtoffers mensenhandel in te grijpen. Uiteraard valt de strafbaarstelling van mensenhandel onder de titel 'misdriven tegen de persoonlijke vrijheid', maar het behoeft geen uitvoerig betoog dat art. 273f Sr materieel gezien nauw verwant is met de zedentitel. Zoals u weet doen (minderjarige) slachtoffers van seksuele uitbuiting amper aangifte<sup>12</sup> onder meer vanwege angst voor de mensenhandelaar en/of zijn netwerk die door

---

<sup>12</sup> Zie o.a. het onderzoeksrapport 'Aangifte doe je niet' die het CKM in 2018 heeft gepubliceerd. Het rapport heeft geleid tot een proeftuin waar het CKM, de Nationale Politie

middel van intimiderende praktijken (zowel fysiek/digitaal) het slachtoffer ervan willen weerhouden om aangifte te doen. In dezelfde lijn vraagt het CKM of de regering meer helderheid kan verschaffen hoe het wetsvoorstel bijdraagt aan het vroeger ingrijpen bij het fysieke of digitaal *groomen* van mogelijke slachtoffers. Het CKM stelt voor in ieder geval te noemen dat seksuele intimidatie, *groomen* en sexchatten ook kunnen leiden tot seksuele uitbuiting en dat de voorgestelde wijzigingen ook kunnen leiden tot een betere bescherming – en hopelijk zelfs het voorkomen van – slachtoffers mensenhandel.

### *Terminologie*

Wij geven de minister ter overweging mee niet langer termen als jeugdprostituée/kinderprostitutie te bezigen. Prostitutie in Nederland is gelegaliseerd. Het gaat bij kinderen per definitie om slachtoffers. Dit is niet louter een theoretisch woordenspel, maar slachtoffers van seksuele uitbuiting hebben doorgaans veel moeite om zichzelf als zodanig te herkennen, onder meer door *self-* en *victim blaming*. Dit werkt als een obstakel in een aangifteproces. Terminologie kan daar – alhoewel bescheiden – zowel een positieve als een negatieve rol in vervullen. Bij seksueel misbruik gebruiken we immers – en zeer terecht – ook niet woorden die slachtofferschap verhullen. Bij uitbuiting zou zonder meer hetzelfde moeten gelden.