

Samenvatting

Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal of de misdrijven tegen de zeden (Titel XIV, Boek II van het Wetboek van Strafrecht) moeten worden herzien. Deze vraag is op zichzelf niet nieuw. Sinds de introductie van de zedentitel in 1886 zijn geregeld wijzigingen voorgesteld en ook doorgevoerd. De zedentitel is dus al vaak aan verandering onderhevig geweest. Op het oude fundament uit 1886 is veel bijgebouwd, daarvan zijn later weer delen afgebroken of verplaatst, en de afgelopen decennia is er in hoog tempo weer van alles bijgebouwd. Juist daardoor dringt zich de vraag over herziening opnieuw op, maar dan in meer systematisch opzicht.

Illustratief in dit verband is dat reeds in 1980 een algehele herziening is voorgesteld door de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (de commissie-Melai). Door politieke ontwikkelingen kwam het echter niet zo ver en bleef het bij belangrijke maar beperkte wijzigingen die in 1991 hun beslag kregen. In 1993, 1994, 1996, 2000 en 2002 zijn nieuwe wijzigingen aangebracht in de zedentitel, mede op basis van internationale afspraken. Bij de voorbereiding van de wijzigingen in 2002 is aangedrongen op het opnieuw in overweging nemen van een algehele herziening, maar de minister achtte volledige herziening niet aan de orde omdat haast was geboden in verband met internationale verplichtingen, terwijl aan een volgend kabinet werd overgelaten om te bezien of een algehele herziening in gang moest worden gezet. Ook inhoudelijk zag de minister geen aanleiding tot een meeromvattende herziening over te gaan.

Het herzieningsvraagstuk is de jaren daarna niet meer aan de orde geweest. Wel is de zedentitel in 2005 en 2010 andermaal gewijzigd, mede op basis van internationale instrumenten. Bij de voorbereiding van de meest recente wijzigingen in 2014 – die door een nieuwe richtlijn van de Europese Unie noodzakelijk waren – is door de Raad van State gewezen op de ogenschijnlijke inconsistenties die door de voorgenomen wijzigingen zouden optreden. De Raad vroeg zich tevens af of nog wel voldoende balans bestaat tussen de verschillende strafmaxima in de zedentitel, en achtte de ontwikkelingen niet bevorderlijk voor de duidelijkheid van de normstellingen. De regering werd gevraagd in te gaan op de wenselijkheid van toekomstige herziening en vereenvoudiging van de zedentitel.

Volgens de minister hadden de eerdere wetswijzigingen niet geleid tot een verstoring in de onderlinge samenhang van de strafbepalingen of een uitgesproken onbalans in de te onderscheiden strafmaxima. Daarover waren hem ook geen signalen uit de rechtspraak bekend. Evenwel werd de kritiek van de Raad van State door de minister aangegrepen het onderhavige onderzoek te laten uitvoeren. De onderzoeksopdracht was erop gericht binnen een beperkt tijdsbestek te komen tot beantwoording van de vraag of de zedentitel

Herziening van de zedendelicten?

in verband met mogelijke gebreken in de interne consistentie geheel of gedeeltelijk moest worden herzien.

Opzet, vragen en beperkingen van het onderzoek

De zojuist genoemde onderzoeksopdracht heeft geresulteerd in de formulering van de volgende drie beoordelingsfactoren met bijbehorende definities:

Samenhang

De mate waarin een verklaarbare en logische verhouding bestaat tussen bestanddelen in een bepaling, tussen de bepalingen in de zedentitel onderling, en tussen die bepalingen en bepalingen buiten die titel, waaronder bepalingen van internationale oorsprong.

Complexiteit

De mate waarin inspanning moet worden verricht om de betekenis van en samenhang tussen bepalingen te doorgronden.

Normstelling

De scherppte van de norm, zoals die tot uitdrukking komt in de bestanddelen, in de hoogte van het strafmaximum en in de verhouding tussen dat strafmaximum en die van andere bepalingen.

De vraag of de zedentitel moet worden herzien is gerelateerd aan deze drie factoren. Het belang van strafwetgeving die voldoende samenhang vertoont, niet te complex is en heldere normstellingen bevat, is voorts in verband gebracht met drie belanghebbenden: de burger, de jurist en de politicus

Omdat duidelijk is dat de beoordelingsfactoren zich moeilijk laten kwantificeren en dat tevens geen concreet kookpunt kan worden aangewezen waarboven grondige herziening is geïndiceerd, diende te worden gewerkt met grovere en niet volledig objectiveerbare gradaties. Voor dit onderzoek is uitgegaan van het volgende criterium:

Er is aanleiding de zedentitel grondig te herzien wanneer in hoge mate sprake is van onduidelijke samenhang, complexe regelingen en vage normstellingen.

Vergelijkbare criteria zijn gegeven in de zojuist besproken reacties van de minister op de vraag of de zedentitel aan herziening toe was. Bij het geformuleerde criterium wordt impliciet rekening gehouden met de terughoudendheid die met het herzien van de zedentitel moet worden betracht. Het uitgangspunt is dat de baten van herziening per definitie opwegen tegen de kosten daarvan wanneer de burger, de jurist en de politicus worden geconfronteerd met een *hoge mate* van onduidelijke samenhang, complexe regelingen en vage normstellingen. Daarbij moet naar de mening van de onderzoekers in het oog worden gehouden dat het in dit kader geen zuiver economische kosten-batenanalyse betreft, maar ook een rechtstatelijke.

De leidende vraag in dit onderzoek is of de staat van de zedentitel in termen van samenhang, complexiteit en normstelling, aanleiding geeft tot de conclusie dat de zedentitel grondig moet worden herzien. Deze algemene vraag is

uitgesplitst in de volgende vier onderzoeksvragen, waarbij tussen haakjes is weergegeven in welk hoofdstuk de onderzoeksvraag wordt beantwoord:

Onderzoeksvraag 1

Welke bijzonderheden kunnen worden opgemerkt over de zedendelicten met betrekking tot samenhang, complexiteit en normstelling? (hoofdstuk 2);

Onderzoeksvraag 2

Welke herzieningssuggesties met betrekking tot samenhang, complexiteit en normstelling blijken uit interviews met juristen? (hoofdstuk 3);

Onderzoeksvraag 3

Welke herzieningssuggesties met betrekking tot samenhang, complexiteit en normstelling blijken uit de literatuur vanaf 1999? (hoofdstuk 3);

Onderzoeksvraag 4

Geeft de beantwoording van de eerdere vragen aanleiding tot de conclusie dat de zedentitel grondig moet worden herzien? (hoofdstuk 4).

Het feit dat deze studie zich richt op de vraag of de zedendelicten moeten worden herzien, kan het beeld oproepen dat zo veel mogelijk facetten van de zedenwetgeving fundamenteel zijn geanalyseerd, met oog voor de vraag of de bepalingen nog bij de tijd zijn in maatschappelijke zin. Hierbij dringt zich de vergelijking op met het al genoemde onderzoek van de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving in de jaren '70 van de vorige eeuw, de commissie-Melai. Haar werkzaamheden richtten zich eveneens op de noodzaak van herziening van Titel XIV, en strekten zich uit over een periode van tien jaren. Met betrekking tot het voorliggende onderzoek dienden aan het onderzoekskader evenwel duidelijke grenzen gesteld te worden vanwege de beschikbare onderzoekstijd in relatie tot de materie. Titel XIV is juridisch-technisch complex, beschermt uiteenlopende rechtsgoederen en omvat allerlei thema's van groot maatschappelijk belang. De beperkingen zijn zoals gezegd gevonden in het toetsingskader, en brengen tevens mee dat niet alle bepalingen integraal aan een juridische analyse konden worden onderworpen. Ten slotte is een beperking van deze studie dat zij niet is ingericht om vraagstukken van sociaalwetenschappelijke of rechtspolitieke aard te waarderen. Het gaat in overwegende mate om een juridisch-systematisch onderzoek.

Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3

De indeling van hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 is niet gebaseerd op de wettelijke indeling van de zedendelicten, maar op een eigen indeling. Deze keuze vloeide voort uit de constatering dat door deze werkwijze een betere zichtbaarheid en prioritering van delictsgroepen in het onderzoek mogelijk werd gemaakt. De belangrijkste delictsgroepen zijn in dit verband: (i) de seksuele delicten tegen jeugdigen, (ii) de seksuele delicten tegen geestelijk of lichamelijk onmachtigen, (iii) de seksuele delicten tegen functioneel afhankelijkken, (iv) de seksuele delicten door middel van dwang, en ten slotte (v) de strafverzwarringsgronden.

In hoofdstuk 2 is de zedentitel geanalyseerd met het oog op samenhang, complexiteit en normstelling. Daarbij is gebruik gemaakt van nationale en interna-

tionale regelgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur. Dit hoofdstuk bevat tevens algemene inleidingen op verschillende onderdelen van de zedendelicten. Daarom zijn niet alleen de door ons gesignaleerde bijzonderheden besproken, maar ook de basisstructuren die in de zedentitel liggen besloten.

Bij de analyses is uitvoering ingegaan op de volgende thema's: de inhoud en plaatsing van het bestanddeel 'ontucht'; de verschillende wijzen waarop dat bestanddeel is gekoppeld aan gedragingen van ofwel de dader ofwel het slachtoffer; de leeftijdsgrenzen en schuldverbanden bij de seksuele delicten tegen jeugdigen; de mate waarin de zedendelicten van toepassing zijn op (al dan niet digitaal) seksueel contact met jeugdigen zonder dat sprake is van lichamelijke aanraking; de verschillende wijzen waarop het uitlokken van ontucht strafbaar is gesteld; en ten slotte de strafverzwaringen.

In hoofdstuk 3 is verslag gedaan van de suggesties voor herziening van de zedentitel die zijn aangedragen tijdens de voor deze studie gehouden interviews en in de literatuur. Het gaat om de neerslag van zeventien interviews die voor deze studie zijn gehouden met juristen, respectievelijk om de resultaten van een afzonderlijk documentenonderzoek. De interviews zijn gehouden met juristen die ambtshalve met de zedentitel te maken hebben. Er zijn interviews afgenomen met, kort gezegd, vijf officieren van justitie, vijf strafrechtadvocaten, vijf rechters, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen en een strafrechtswetenschapper. Bij het documentenonderzoek is tevens gebruik gemaakt van een wetgevingsnotitie die ons is aangeboden door het college van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (opgenomen als bijlage bij deze studie). Het document is geschreven door drie (zeden)officieren van justitie en bevat een aantal concrete herzieningssuggesties voor de zedentitel, met bijbehorende motivering. Omdat deze officieren tevens als respondent zijn bevraagd over de zedentitel, dient de lezer erop bedacht te zijn dat de wetgevingsnotitie niet zonder meer kan worden beschouwd als zelfstandige bron naast de interviews.

De inventarisatie van interviewverslagen en literatuur heeft geresulteerd in bijna tweehonderd herzieningssuggesties. Deze zijn in hoofdstuk 3 thematisch ingedeeld.

Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 4 zijn de vraagstukken geëvalueerd die in ongunstige zin het sterkste effect lijken te hebben op de samenhang, complexiteit en normstelling in de zedentitel. Vanwege de hoeveelheid van de daarbij betrokken delicten en dwarsverbanden, is uitvoerig teruggegrepen op de analyses uit hoofdstuk 2.

In het bijzonder is gekeken naar de wetsstructuur, het gemengde karakter en opschrift van Titel XIV, het bestanddeel 'ontucht' en de context waarin dat bestanddeel functioneert, de seksuele delicten tegen jeugdigen, en de strafverzwaringen.

Naar aanleiding van de daaruit voortvloeiende bevindingen, is tot de conclusie gekomen dat de zedentitel inderdaad moet worden herzien.

Daarbij kan allereerst worden gewezen op een aantal verwarrende omstandigheden die om eenvoudige correctie vragen door de wetgever. Gedoeld wordt op de volgende aanpassingen:

- het verwijderen van het bestanddeel 'buiten echt' uit art. 245 Sr (ontuchtig binnendringen bij iemand tussen de twaalf en zestien jaar) en art. 247 Sr (ontuchtige handelingen plegen met iemand jonger dan zestien jaar)¹;
- het wijzigen van het bestanddeel 'een minderjarige' in 'een persoon beneden de leeftijd van achttien jaar' in art. 248 Sr (strafverzwaringsgronden), art. 249 Sr (ontucht met misbruik van gezag) en art. 250 Sr (koppelarij)²; en
- het vermelden van art. 242 Sr (verkrachting) en art. 244 Sr (seksueel binnendringen bij iemand jonger dan twaalf jaar) in art. 248 lid 7 Sr.³

De overige vraagstukken worden door de onderzoekers van dien aard geacht dat een integrale herziening van de zedentitel door de wetgever in overweging genomen zou moeten worden. In termen van het geformuleerde toetsingskader, is 'in hoge mate sprake van onduidelijke samenhang, complexe regelingen en vage normstellingen', aldus de onderzoekers. Dit wordt gegrond op de diverse bevindingen in hoofdstuk 4, bij de evaluatie van de afzonderlijke vraagstukken met betrekking tot samenhang, complexiteit en normstelling. Samengevat gaat het om de volgende vastgestelde omstandigheden:

- de zeer ontoegankelijke structuur van de zedentitel⁴;
- de onduidelijke strekking van het bestanddeel 'ontucht' in relatie tot de leeftijds grenzen in de zedentitel⁵;
- de inconsistente wijze waarop het bestanddeel 'ontucht' in een bepaling wel of niet is opgenomen⁶;
- het complexe en tot uiteenlopende interpretaties leidende onderscheid tussen het 'plegen' door de dader en het 'plegen' of 'dulden' door het slachtoffer⁷;
- de complexiteit en zeer uiteenlopende interpretaties van de voorzetsels (plegen) 'met' en (dulden) 'van'⁸;
- het complexe stelsel van wel en niet geobjectiveerde leeftijden⁹;
- de inconsistente verhouding tussen en uiteenlopende interpretaties van art. 247 Sr (ontuchtige handelingen plegen met iemand jonger dan zestien jaar), art. 248a Sr (uitlokken van ontucht) en art. 248d Sr (iemand jonger dan zestien jaar ertoe bewegen getuige te zijn van ontuchtige handelingen)¹⁰;

¹ Zie paragraaf 4.5.2.2.

² Zie paragraaf 4.5.2.3. Hierbij zou in beginsel ook art. 240a Sr kunnen worden genoemd, maar de structuur van dit artikel maakt dat het bestanddeel 'minderjarige' daar beter kan worden vervangen door 'een persoon' (thans luidt het betreffende deel van art. 240a Sr: een minderjarige van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat deze jonger is dan zestien jaar).

³ Zie paragraaf 4.6.3.5.

⁴ Zie paragraaf 4.2.

⁵ Zie paragraaf 4.4.2 en 4.5.3.

⁶ Zie paragraaf 4.4.3.

⁷ Zie paragraaf 4.4.4.

⁸ Zie paragraaf 4.4.4 en 4.5.5.

⁹ Zie paragraaf 4.5.4.

¹⁰ Zie paragraaf 4.5.5.2.

Herziening van de zedendelicten?

- de inconsistente verhouding tussen art. 248d Sr (iemand jonger dan zestien jaar ertoe bewegen getuige te zijn van ontuchtige handelingen), art. 240a Sr (het ver-tonen van schadelijke afbeeldingen aan iemand jonger dan zestien jaar) en art. 239 Sr (schennis van de eerbaarheid), en de uiteenlopende interpretaties van de twee laatstgenoemde artikelen¹¹;
- de complexe strekking van art. 248c Sr (aanwezig zijn bij een seksshow waarbij een jeugdige is betrokken) en art. 240b Sr (kinderpornografie) afzonderlijk en in relatie tot elkaar¹²;
- het bestaan van zeven vormen van uitlokken van ontucht met een derde¹³;
- de onduidelijke functie van art. 248a Sr (uitlokken van ontucht) voor de be-scherming van personen jonger dan zestien jaar¹⁴;
- de onduidelijke functie van art. 249 lid 1 Sr (ontucht met misbruik van gezag) voor de bescherming van personen jonger dan zestien jaar¹⁵; en
- de uiteenlopende onduidelijkheden over de inhoud van de strafverzwarrings-gronden (art. 248 Sr) en over hun relatie met andere bepalingen.¹⁶

De onderzoekers beseffen dat een studie die gedetailleerd ingaat op de be-standdelen en verhoudingen in welk deel van het strafrecht ook, de aanzien-lijke kans oproept dat een lange reeks bijzonderheden wordt gesignaleerd. De conclusie dat in 'hoge mate' sprake is van knelpunten, wordt dan ook niet gebaseerd op het aantal aantreffen vraagstukken, maar op de ingeschatte intensiteit daarvan. In het bijzonder hebben de vraagstukken in de ogen van de onderzoekers een sterke uitwerking op de grootste delictscategorie in de zedentitel: de seksuele delicten tegen jeugdigen. Alle hierboven opgesomde vraagstukken houden met deze delictscategorie verband.

Dat jeugdigen in Nederland evident te weinig bescherming genieten, is uit het onderzoek niet gebleken. Voor zover kon worden nagegaan is de be-treffende algemene dekking van het strafrecht in Nederland in grote lijnen gelijk aan de ons omringende landen. De geconstateerde kwetsbaarheden liggen volgens de onderzoekers vooral hierin, dat de seksuele delicten tegen jeugdigen niet meer goed van elkaar kunnen worden onderscheiden. Het ma-terieelrechtelijke verschil tussen delicten met een zeer hoog strafmaximum en delicten met een laag strafmaximum is in veel gevallen niet meer te ontwaren, waardoor ook de kwalificaties en bestanddelen steeds minder indicatieve waarde hebben. Illustratief achten de onderzoekers in dit verband de recent in werking getreden 'Richtlijn voor strafvordering seksueel misbruik minderja-rigen' van het openbaar ministerie, waarin wordt overwogen dat de strafma-xima bij de zedendelicten te weinig houvast geven om als richtsnoer te ge-bruiken bij de vervolgingskeuze en strafeis.

Tegelijkertijd blijkt uit de gepubliceerde feitenrechtspraak dat over de uitleg van de bestanddelen in de delicten met betrekking tot jeugdigen, regel-

¹¹ Zie paragraaf 4.5.5.3.

¹² Zie paragraaf 4.5.5.4.

¹³ Zie paragraaf 4.5.6.

¹⁴ Zie paragraaf 4.5.7.

¹⁵ Zie paragraaf 4.5.8.

¹⁶ Zie paragraaf 4.6.

matig zeer verschillend wordt gedacht, en dat de gehanteerde interpretatie in veel gevallen ook het verschil heeft bepaald tussen vrijspraak en veroordeling. Enerzijds kan dus worden gesproken van een afvlakking, anderzijds van een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen.

Deze omstandigheden doen zich vooral voor bij de vervolging van handelingen zonder lichamelijk contact, in het bijzonder de vervolging van 'digitale ontucht' (seksuele handelingen in een digitale context). De onduidelijke afbakening van de betreffende bepalingen onderling en de uiteenlopende interpretaties van deze bepalingen, wekken sterk de indruk dat de zedentitel niet voldoende is uitgerust om daarin de verschillende vormen van *hands-off* misbruik en de toenemende digitalisering een duidelijke plaats te geven.

De geconstateerde knelpunten hebben volgens de onderzoekers dus niet primair te maken met de materieelrechtelijke bescherming van het slachtoffer, maar met de positie van de burger als verdachte of potentiële verdachte, en met de positie van de mensen die ambtshalve met de zedentitel te maken hebben. Uit deze studie kan blijken dat het voor officieren van justitie, advocaten, rechters en politici steeds lastiger wordt de zedenwetgeving te beoordelen. In dat verband hebben de vraagstukken uiteindelijk ook hun uitwerking op slachtoffers, wanneer bij hen de wens bestaat zich te beklagen over een vervolgingsbeslissing of zich tijdens het strafproces uit te laten over het bewijs, de kwalificatie en een passende strafmaat.¹⁷

In hoofdstuk 2 (het eigen onderzoek) en hoofdstuk 3 (herzieningssuggesties in interviews en literatuur) zijn ook bijzonderheden naar voren gekomen die niet in hoofdstuk 4 nader zijn geanalyseerd. Dat vindt zijn oorzaak voornamelijk hierin, dat een evaluatie van die bijzonderheden in overwegende mate dient plaats te vinden op grond van rechtspolitieke opvattingen. Hierbij valt onder meer te wijzen op de volgende vraagstukken:

- dient seksueel getinte communicatie met kinderen, als zodanig strafbaar te worden gesteld?¹⁸;
- dient het heimelijk filmen met een seksuele strekking als zedendelict strafbaar te worden gesteld?¹⁹;
- dient seksueel misbruik van overledenen, als zodanig strafbaar te worden gesteld?²⁰;
- dienen art. 242, 243, 244 en 245 Sr (bepalingen waarin het bestanddeel 'seksueel binnendringen' is opgenomen) ook van toepassing te zijn op het seksueel binnen-

¹⁷ Zie in verband met dit laatste het aanhangige wetsvoorstel inzake de aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (wetgevingsdossier 34 082). Voor dat voorstel lijkt op het moment van schrijven een groot politiek draagvlak te bestaan.

¹⁸ Zie paragraaf 2.4.4.6 en 2.4.4.11 voor het strafrechtelijk kader (in het bijzonder p. 140 e.v. en p. 180 e.v.) en paragraaf 3.8.2 voor de opvattingen van de voor deze studie geïnterviewde juristen.

¹⁹ Zie paragraaf 2.9.2 en de herzieningssuggesties genoemd in paragraaf 3.8.1.

²⁰ Zie paragraaf 2.9.3.

Herziening van de zedendelicten?

- dringen bij de verdachte en op het seksueel binnendringen door het slachtoffer bij zichzelf?;²¹
- dient de strafbaarstelling van verkrachting (art. 242 Sr) en aanranding (art. 246 Sr) te worden verruimd?²²
 - dient in art. 243 en 247 Sr de formulering van de geestelijke onmacht van het slachtoffer te worden aangepast?²³

Het voorstel om een integrale herziening in overweging te nemen, gaat gepaard met de wetenschap dat de zedentitel nooit helemaal kan worden ontdaan van lastige bestanddelen en verbanden. Bij de onderzoekers bestaat wel de overtuiging dat de zedentitel aanzienlijk helderder en meer gestructureerd kan worden vormgegeven dan nu het geval is. De wijze waarop dit zijn beslag zou kunnen krijgen – er zijn zeer veel varianten denkbaar – valt evenwel buiten het bestek van dit onderzoek.

Ten slotte wordt opgemerkt dat met het voorstel om een integrale herziening in overweging te nemen, niet tevens wordt geïmpliceerd dat de vraagstukken in de ogen van de onderzoekers zonder meer nopen tot wijziging van elke bepaling afzonderlijk. Denkbaar is ook dat bepaalde besproken delictsoomschrijvingen in hun huidige vorm blijven bestaan, maar door de wetgever opnieuw worden geaccepteerd, gerangschikt en toegelicht met het oog op de gerezen vraagpunten. In zoverre zou kunnen worden gesproken van gedeeltelijke herziening en volledige herijking.

²¹ Zie paragraaf 2.3.5.2 en 2.7.2, en voorts de herzieningssuggesties #27 en #169 in hoofdstuk 3.

²² Zie paragraaf 2.7.3 en 2.7.4, en voorts de herzieningssuggesties genoemd in paragraaf 3.5.

²³ Zie de herzieningssuggesties genoemd in paragraaf 3.3.

Hoofdstuk 1

Inleiding

K. Lindenberg

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Dit onderzoek gaat in de kern over de vraag of de misdrijven tegen de zeden (Titel XIV, Boek II van het Wetboek van Strafrecht) moeten worden herzien. Deze vraag is op zichzelf niet nieuw. Sinds de introductie van de zedentitel in 1886 zijn geregeld wijzigingen voorgesteld en ook doorgevoerd. De zedentitel is dus al vaak aan verandering onderhevig geweest. Op het oude fundament uit 1886 is veel bijgebouwd, daarvan zijn later weer delen afgebroken of verplaatst, en de afgelopen decennia is er in hoog tempo weer van alles bijgebouwd. Juist daardoor dringt zich de vraag over herziening opnieuw op, maar dan in meer systematisch opzicht. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Dat het oude fundament zelf stevig genoeg is, is niet boven alle twijfel verheven. In de jaren '70 van de vorige eeuw bereidde de Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (de commissie-Melai) wijzigingen in de zedentitel voor. Toen in 1980 haar eindrapport verscheen, bleek zij voorstander van een volledige herziening.¹ Door politieke ontwikkelingen kwam het echter niet zo ver.² De regering stelde in de jaren '80 weliswaar belangrijke, maar ook betrekkelijk weinig wijzigingen voor. Dat leidde bij sommigen partijen tot het bezigen van de kwalificatie 'noodwetje'.³ Ondanks het nieuwe voorstel werd tijdens de behandeling van verschillende zijden erop aangedrongen een integrale herziening opnieuw in overweging te nemen.⁴ De minister wees er intussen op dat haast was geboden, omdat de toen nog geldende straffeloosheid van verkrachting binnen het huwelijk zo snel mogelijk moest worden beëindigd.⁵ 'Overigens belemmert de totstandkoming van een wet als deze een volgend kabinet op geen enkele wijze in de mogelijkheden om alsnog een meeromvattende herziening van de zedelijkheidswetgeving te bevorderen', aldus de minister.⁶ Nadien werden op aandringen van het parlement nog enkele belangrijke wijzigingen in het voorstel aangebracht, maar die raakten niet het

¹ Adviescommissie Zedelijkheidswetgeving (Commissie-Melai) 1980.

² Zie hierover *Kamerstukken II* 1988/89, 20 930, nr. 3, p. 1 en voorts Kool 1999, p. 88-121, Lindenberg 2007, p. 204-207; Soetenhorst-de Savornin Lohman & Jansz 1986 en Zeegers 1999.

³ *Kamerstukken II* 1988/89, 20 930, nr. 4, p. 2.

⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 20 930, nr. 4.

⁵ *Kamerstukken II* 1988/89, 20 930, nr. 5, p. 2-3. Het ging om het bestanddeel 'buiten echt' in art. 242 Sr (verkrachting). Zie hierover nader de paragrafen 2.3.2.2 en 4.5.2.

⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 20 930, nr. 5, p. 2.

formaat van de wetgevingsoperatie; bezien vanuit de zedentitel als geheel bleef het bij een beperkte aanpassing. Deze trad in 1991 in werking.⁷

Ook het volgende kabinet beraadde zich niet op volledige herziening van de zedentitel. Wel werden in 1993, 1994, 1996, 2000 en 2002 opnieuw wijzigingen gerealiseerd, mede op basis van internationale afspraken. Van deze wijzigingen kunnen die in 2002 het meest ingrijpend worden genoemd.⁸ Bij deze herziening werd onder meer het klachtvereiste afgeschaft dat aan veel delictomschrijvingen was verbonden (daarbij was het vervolgingsrecht afhankelijk van het bestaan van een verzoek tot vervolging van het slachtoffer). Het klachtvereiste werd vervangen door het zogenoemde hoorrecht, een inspanningsverplichting van het openbaar ministerie om degene tegen wie het zedendelict was gepleegd te horen over de wenselijkheid van vervolging.⁹ Hoewel in het conceptwetsvoorstel dat leidde tot de partiële herziening in 2002 geen aandacht werd besteed aan de vraag in hoeverre aanleiding bestond de zedentitel als geheel te hervormen, maande het geconsulteerde Clara Wichmann Instituut de regering die vraag onder ogen te zien:

‘Seksueel misbruik van kinderen en andere vormen van seksueel geweld staan sterk in de belangstelling van de politiek. Na de herziening van de zedenwetgeving in 1991 zijn op dit gebied een aantal wijzigingen doorgevoerd op het gebied van de mensenhandel, kinderpornografie en prostitutie. Nu ligt er weer een wetswijziging voor ons. De zedenwetgeving is sterk in beweging. Opgepast moet worden dat in de waan van de dag het ene wetsvoorstel het andere wetsvoorstel opvolgt, zonder dat een brede discussie is gevoerd.

(...)

Wij zijn enigszins huiverig voor sterk verfijnde wetgeving, omdat dit allerlei bewijstechnische problemen met zich meebrengt en het steeds moeilijker wordt de afbakening tussen de verschillende wetsartikelen te doorgronden.

(...)

Het Clara Wichmann Instituut constateert dat dit conceptvoorstel tot partiële wijziging zedelijkheidswetgeving verder gaat dan de aangekondigde vervanging van het klachtvereiste door een hoorrecht. Juist daarom lijkt het ons goed dat de gehele zedenwetgeving nog een keer goed wordt doorgrond, om te voorkomen dat een hapsnap-beleid tot weer nieuwe problemen leidt.

(...)

Mocht toch overgegaan worden tot uitbreiding, dan is een meer diepgaande discussie over de zedenwetgeving gewenst om tot een vereenvoudiging van de zedenwetgeving te komen.¹⁰

Veel politieke partijen vroegen de minister nader in te gaan op het commentaar van het Clara Wichmann Instituut.¹¹ De minister reageerde als volgt:

‘Het is goed dat de wetgever zich bij het doen van voorstellen voor een partiële wetswijziging de vraag stelt of daarmee kan worden volstaan dan wel het beter is

⁷ *Stb.* 1991, 519.

⁸ Zie over de inhoud van deze wijzigingen: *Kamerstukken II 2000/01*, 27 745, nr. 3, p. 1-2. Een overzichtelijke opsomming van alle wijzigingen in de zedentitel sinds 1945 wordt geboden in Wiarda 2012, p. 25 e.v.

⁹ Zie art. 167a Sv.

¹⁰ Clara Wichmann Instituut, ‘Commentaar op het conceptwetsvoorstel Partiele wijziging zedelijkheidswetgeving’, *Nemesis* 2000, afl. 6, p. 14-16.

¹¹ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 745, nr. 5 (PvdA, VVD, D66 en GroenLinks).

over te gaan tot een algehele herziening. Een algehele wijziging komt in beeld, wanneer een regeling als gevolg van een reeks van partiële wijzigingen haar onderlinge samenhang, coherentie en consistentie verliest en daardoor voor de praktijk moeilijk hanteerbaar wordt. Een algehele herziening kan ook nodig zijn wanneer de regeling als geheel verouderd raakt dan wel een wijziging daarin niet meer goed kan worden ingepast. Terughoudendheid is gepast met betrekking tot het in gang zetten van projecten, gericht op een integrale herziening van een wettelijke regeling. De totstandkoming ervan neemt immers veel tijd in beslag en vergt een grote investering in wetgevingscapaciteit. Het duurt voorts geruime tijd voordat een dergelijke wijziging zich in de praktijk heeft gezet en de nieuwe regels zijn uitgekristalliseerd. De vruchten van een algehele revisie zullen niet steeds op korte termijn kunnen worden geplukt.

Ik ben van oordeel dat onze zedelijkheidswetgeving voldoende samenhang vertoont, in de praktijk hanteerbaar is, niet verouderd is en wijzigingen als de onderhavige daarin goed kunnen worden ingepast. De voorgestelde wijzigingen zijn geboden en dienen, mede vanwege de wenselijkheid van inwerkingtreding voor Nederland binnen afzienbare tijd van het ILO-verdrag betreffende het verbod en de onmiddellijke actie voor de uitbanning van de ergste vormen van kinderarbeid (Trb. 2000, nr. 52), op korte termijn in werking te treden. Daarom is een algehele herziening naar mijn mening nu niet aan de orde.

Ik meen dat aan een volgend kabinet kan worden overgelaten om te bezien of een algehele herziening van onze zedelijkheidswetgeving in gang moet worden gezet. Als daartoe zou worden besloten, zal stellig worden bekeken of de huidige systematiek dient te worden gewijzigd, het bestaande begrippenapparaat dient te worden geactualiseerd en de regeling kan worden vereenvoudigd.¹²

Deze reactie van de minister bevat verschillende interessante punten.

Ten eerste is hier in zekere zin sprake van een herhaling van zetten. Voor een deel is de reactie immers op dezelfde leest geschoeid als de reactie van de regering in de jaren '80: volledige herziening kan niet aan de orde zijn omdat haast is geboden, terwijl aan een volgend kabinet wordt overgelaten om te bezien of algehele herziening in gang moet worden gezet.

Ten tweede is in de reactie een kader geschetst waarbinnen het herzieningsvraagstuk kan worden geëvalueerd. Volledige herziening komt volgens de minister in beeld wanneer de betreffende regeling als gevolg van een reeks wijzigingen onvoldoende samenhang vertoont en daardoor voor de praktijk moeilijk hanteerbaar wordt. Volledige herziening kan voorts nodig zijn 'wanneer de regeling als geheel verouderd raakt dan wel een wijziging daarin niet meer goed kan worden ingepast'. In de ogen van de minister moet daar echter tegenover worden gesteld dat met een algehele herziening terughoudend moet worden omgegaan. De totstandkoming neemt veel tijd en wetgevingscapaciteit in beslag, terwijl het na totstandkoming lang kan duren voordat de nieuwe regeling zich in de praktijk heeft gezet. De minister noemt nog enkele zaken die bij een volledige herziening van de zedendelicten stellig zouden worden bekeken: de systematiek, het begrippenapparaat en de complexiteit.

Ten derde is tegen de achtergrond van dit beoordelingskader ook op meer inhoudelijke gronden verdedigd dat niet naar volledige herziening wordt gestreefd. De zedelijkheidswetgeving zou daarvoor te weinig van de genoemde kwetsbaarheden vertonen.

¹² *Kamerstukken II 2001/02, 27 745, nr. 6, p. 2.*