

**Wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen (herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen)**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in verband van ontwikkelingen in de samenleving de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een aantal gedragingen aan te passen en zodoende de strafrechtelijke aanpak van actuele strafwaardige fenomenen te versterken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I**

Het Wetboek van Strafrecht wordt gewijzigd als volgt:

**A**

In artikel 71, onderdeel 3°, wordt na "nog niet heeft bereikt" ingevoegd: of voor zover het feit oplevert mishandeling van een minderjarige.

**B**

Artikel 137d wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt "ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie" vervangen door: ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. In het tweede lid wordt "ten hoogste twee jaren" vervangen door: ten hoogste vier jaren.

**C**

Na artikel 139g wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 139h**

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
  - a. hij die opzettelijk en wederrechtelijk seksueel beeldmateriaal van een persoon vervaardigt;
  - b. hij die de beschikking heeft over seksueel beeldmateriaal van een persoon of seksueel beeldmateriaal van een persoon aan een ander bekend maakt of openbaar maakt terwijl hij weet dat dit beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbare handeling is verkregen.
2. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft hij die seksueel beeldmateriaal van een persoon aan een ander bekend maakt of openbaar maakt met het oogmerk van benadeling van die persoon.

**D**

## (Internet)consultatieversie

In artikel 140 wordt onder vernummering van het derde en vierde lid tot het vierde en vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Indien een organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld, wordt het in het eerste lid bedoelde feit gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

E

Na artikel 206 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 206a**

Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

F

Artikel 304 wordt gewijzigd als volgt:

1. In onderdeel 1° wordt na "zijn gezin" toegevoegd: of een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige.
2. Onder vernummering van de onderdelen 3° en 4° tot onderdelen 4° en 5° wordt een nieuw onderdeel 2° ingevoegd, luidende:  
2° ten aanzien van de schuldige die het misdrijf stelselmatig begaat tegen een minderjarige.

G

In artikel 311, eerste lid, onder 3°, wordt de zinsnede 'gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd,' geschrapt.

H

Artikel 426bis wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:  
  
2. Indien het feit wordt gepleegd tegen een hulpverlener tijdens de uitoefening van zijn bediening, wordt hij gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.

## **ARTIKEL II**

Artikel 67, eerste lid, onder b, van het Wetboek van Strafvordering wordt gewijzigd als volgt:

1. De zinsnede "137d, tweede lid" wordt vervangen door: 137d, eerste lid.
2. Na "139d, eerste en tweede lid," wordt toegevoegd: artikel 139h, eerste en tweede lid.

### **ARTIKEL III**

Artikel 55 van de Wet wapens en munitie wordt gewijzigd als volgt:

1. In het derde lid, onderdeel a, wordt na “wapen van categorie II” ingevoegd “, met uitzondering van onderdeel 2°”.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
  7. Met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft hij die handelt in strijd met de artikelen 9, eerste lid, 14, eerste lid, 26, eerste lid, of 31, eerste lid, en het feit begaat met betrekking tot een wapen van categorie II, onderdeel 2°.

### **ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

## Memorie van toelichting

### ALGEMEEN DEEL

#### 1. Inleiding

Het is de taak van de overheid om te zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving. Daarvoor is het van belang oog te hebben voor ontwikkelingen in de samenleving en de grenzen van wat in Nederland geoorloofd gedrag is te markeren, te bewaken en waar nodig bij te stellen. De criminaliteit in Nederland is voortdurend in beweging, zowel in de offline als de online wereld. De aard en ernst van georganiseerde criminaliteit, waarvan een ondermijnend effect uitgaat op de samenleving, maar ook van andere criminaliteit, zoals high impact crimes, die veel impact hebben op het veiligheidsgevoel van slachtoffers en hun directe omgeving, zijn aan verandering onderhevig. Onder meer als gevolg van de digitalisering van de samenleving ontstaan nieuwe strafwaardige fenomenen. Mensen maken zich online in toenemende mate schuldig aan ernstige inbreuken op het privé-leven van andere mensen. De veiligheid van kwetsbare groepen, zoals kinderen, vraagt om continue aandacht.

Inbreuken op essentiële rechtsbelangen vragen om optreden van de overheid. Dit begint bij duidelijke normstelling. De grenzen van wat in Nederland wel en niet geoorloofd gedrag is moeten helder zijn. Bij overschrijding hiervan dient een passende interventie te volgen. Het strafrecht heeft daarbij de rol van ultimum remedium. Er is aanleiding voor strafrechtelijke handhaving bij normschendingen van zodanige ernst dat handhaving ervan niet of niet alleen door andere sancties dan strafrechtelijke sancties kan plaatsvinden.

Het kabinet staat voor een op de samenleving georiënteerd strafrecht dat ontwikkelingen in strafwaardig gedrag en de gevolgen hiervan serieus neemt. Criminaliteit leidt tot onveiligheidsgevoelens in de samenleving. Voor de bestrijding hiervan is een effectief strafrechtelijk instrumentarium van wezenlijk belang. Het huidige criminaliteitsbeeld, de maatschappelijke afkeuring en onrust die bepaalde gedragingen veroorzaken en de toenemende maatschappelijke roep om herkenbare erkenning van leed van slachtoffers zijn voor het kabinet aanleiding voor een herwaardering van de strafbaarstelling van een aantal actuele delictsvormen. Hiermee geeft het kabinet uitdrukking aan een verandering in de opvattingen over de laakbaarheid en strafwaardigheid van diverse gedragingen en de wenselijkheid van de bestrijding van een aantal actuele en veelvoorkomende delicten.

Doel van dit wetsvoorstel is om de veiligheid in Nederland te verbeteren. Om actuele strafwaardige fenomenen beter te kunnen bestrijden worden twee nieuwe strafbaarstellingen geïntroduceerd in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Verder worden de wettelijke strafmaxima voor een aantal delicten verhoogd. Dit gebeurt onder meer door bepaalde ernstiger verschijningsvormen als strafverzwarende omstandigheid aan te merken. Op de aard en ernst van een gedraging toegesneden delictomschrijvingen en strafmaxima maken een versterkte strafrechtelijke aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en een passende bestraffing van daders mogelijk. Daarnaast draagt heldere normstelling bij aan de maatschappelijke bewustwording over de omgangsvormen binnen onze samenleving en de grenzen die hierbij in acht genomen dienen te worden. Zodoende heeft dit wetsvoorstel ook een normatieve en afschrikwekkende functie.

Het wetsvoorstel bevat de volgende wetswijzigingen, die in paragraaf 2 van deze memorie nader worden toegelicht:

- Verhoging van de strafmaxima voor het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (wijziging artikel 137d Sr);
- Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal, waaronder *wraakporno* (nieuw artikel 139h Sr);
- Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld:

- Invoering van een strafverzwarringsgrond voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk (wijziging artikel 140 Sr);
- Verhoging van het strafmaximum voor handel in en bezit van automatische vuurwapens (wijziging artikel 55 van de Wet wapens en munitie);
- Strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (invoering pooierverbod) (nieuw artikel 206a Sr);
- Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling:
  - Uitbreiding van de strafverzwarringsgrond voor kindermishandeling tot kinderen die aan de zorg, opleiding of waakzaamheid van een ander zijn toevertrouwd (wijziging artikel 304 Sr);
  - Invoering van een strafverzwarringsgrond voor stelselmatige kindermishandeling (wijziging artikel 304 Sr);
  - Aanpassing van de verjaringstermijn voor kindermishandeling (wijziging artikel 71 Sr);
- Verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag (wijziging artikel 311 Sr);
- Invoering van een strafverzwarringsgrond voor het hinderen van hulpverleners (wijziging artikel 426bis Sr).

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

*2.1 Verhoging van het strafmaximum voor het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie*  
Discriminerende uitingen zorgen voor een gevoel van onveiligheid bij slachtoffers en kunnen, wanneer daarbij ook wordt aangezet tot haat of geweld, leiden tot daadwerkelijke verstoring van de openbare orde, tot gewelddadigheden en vergaande conflicten die de gehele samenleving kunnen ontwrichten. Discriminatie raakt zo niet alleen individuele personen, maar ondermijnt de gehele samenleving.

Uitgangspunt is dat wat offline als strafbaar wordt beschouwd, online eveneens strafbaar is. De digitalisering van de samenleving en het gemak om via online fora, sociale media en andere internetgerelateerde applicaties informatie te delen bieden ruime mogelijkheden om een podium te zoeken voor discriminatie, haat en geweld. Er is – met name online - sprake van een maatschappelijke tendens om het recht op vrijheid van meningsuiting als onbegrensd te beschouwen.

In 2016 behandelde het Openbaar Ministerie (OM) ongeveer 163 uitingsdelicten. In 35 zaken ging het om overtreding van artikel 137d Sr, waarin het aanzetten tot geweld, haat of discriminatie strafbaar is gesteld.<sup>1</sup> Er is een stijging zichtbaar ten opzichte van de voorgaande jaren wat betreft het aandeel 137d Sr zaken. Hoewel lang niet alle ervaringen met discriminatie worden gemeld en/of geregistreerd, geven geregistreerde incidenten wel een indicatie van de omvang en de aard van discriminatie in de samenleving.

Het kabinet wil een duidelijke grens trekken bij uitlatingen die aanzetten tot geweld, haat of discriminatie. Voorkomen moet worden dat het recht op de vrijheid van meningsuiting wordt misbruikt om tweespalt in de samenleving te zaaien. In het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" 2017-2021 is opgenomen dat in verband met de ernst van het delict haatzaaien de straf dient te worden verdubbeld. Deze strafverhoging kan in de sleutel worden geplaatst van voornoemde maatschappelijke ontwikkelingen. Met de verhoging van de wettelijke strafmaxima in artikel 137d Sr benadrukt het kabinet dat het aan de kant staat van mensen die beledigd worden, die gediscrimineerd worden en die zich in hun bestaan in Nederland bedreigd voelen. Tegelijkertijd gaat van de hogere strafbedreiging een afschrikwekkende werking uit.

### *2.2 Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal*

De digitalisering van de samenleving gaat gepaard met mogelijkheden om overal en op elk moment beeldmateriaal, waaronder intiem seksueel beeldmateriaal, te vervaardigen en te verspreiden. Het online uiten van seksuele interesse voor anderen en het delen van seksueel

---

<sup>1</sup> Jaarbericht Landelijk ExpertiseCentrum Diversiteit, 2016.

beeldmateriaal (*sexting*) maakt deel uit van de hedendaagse seksuele omgangsvormen.<sup>2</sup> Ook jongeren experimenteren steeds vaker online met seksualiteit.<sup>3</sup> Soms worden de foto's of filmpjes met wederzijds goedvinden vervaardigd. Maar het bestaan van seksueel beeldmateriaal maakt mensen ook kwetsbaar voor misbruik. Eenmaal vervaardigd materiaal kan eenvoudig, zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde, worden gedeeld.

Misbruik van seksueel beeldmateriaal komt op steeds grotere schaal voor. In 2016 heeft Helpwanted.nl (hulplijn en meldpunt voor jongeren tot 25 jaar en opvoeders) in totaal 1869 meldingen van online seksueel misbruik ontvangen, een toename van 20% ten opzichte van 2015. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin geen toestemming is gegeven voor de verspreiding van het beeldmateriaal of waarin het beeldmateriaal wordt misbruikt om de afgebeelde in een compromitterende situatie te brengen (ook wel aangeduid als *wraakporno of exposen*). Soms worden daarbij ook andere persoonlijke gegevens van de afgebeelde persoon gedeeld, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens. Dit is een aantasting van de persoonlijke levenssfeer en kan voor bedreigende situaties zorgen. Hoewel iedereen hiervan slachtoffer kan worden, blijken meisjes met een migratieachtergrond in het bijzonder kwetsbaar te zijn voor *exposen* omdat seksualiteit binnen hun culturele achtergrond vaker taboe is.

Ook komt het voor dat de afgebeelde er niet eens van de hoogte is dat het beeldmateriaal bestaat. Op zogenaamde "gluurwebsites" circuleren stiekem gemaakte beelden van naakte mensen – dikwijls (jonge) vrouwen – of van mensen die seks hebben. Dergelijke beelden zijn afkomstig van heimelijk geplaatste camera's of gehackte bewakingscamera's, die bijvoorbeeld zijn opgesteld in sauna's, kleed- of doucheruimtes van sportcomplexen, toiletten of hotelkamers. De gefilmde personen worden zonder hun medeweten voor bezoekers van pornosites of internetfora tentoongesteld. Op deze websites wordt ook wel beeldmateriaal aangetroffen van vrouwen bij wie stiekem onder de rok of jurk is gefilmd.

De psychische gevolgen voor slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal kunnen ernstig en langdurig zijn. Vaak overheersen gevoelens van schaamte, onmacht en onveiligheid. Hierbij speelt een rol dat eenmaal verspreid materiaal vaak niet (volledig) verwijderd en vernietigd kan worden, zodat slachtoffers ook na de publicatie hiermee nog gedurende lange tijd en via verschillende sociale mediakanalen geconfronteerd kunnen worden. Dit doet ernstig afbreuk aan de (online) veiligheid van slachtoffers.

Het kabinet is van mening dat wanneer heimelijk of zonder toestemming van de afgebeelde persoon seksueel beeldmateriaal wordt vervaardigd er sprake is van een aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de gevoelige aard van het materiaal moeten mensen zelf kunnen bepalen of dit tot stand komt. Als verspreiding van seksueel beeldmateriaal plaatsvindt met de bedoeling om de afgebeelde persoon in een compromitterende te brengen dan wordt ernstig inbreuk gemaakt op de (seksuele) privacy van de afgebeelde.

Hoewel de strafwet ook nu al via meer algemene strafbaarstellingen (zoals gebruik van een verborgen camera, smaad, laster, belediging, bedreiging) bescherming biedt tegen diverse vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal, ziet het kabinet aanleiding voor zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal. Het betreft gedragingen waarmee de hedendaagse samenleving veelvuldig en indringend wordt geconfronteerd en die een grote impact hebben op slachtoffers, vooral ook door het gebruik van het internet. Op de strafbare gedragingen toegesneden strafbaarstellingen dragen bij aan een eenduidige strafrechtelijke aanpak en zorgen voor herkenbare erkenning van leed dat slachtoffers wordt aangedaan. Van specifieke strafbaarstelling gaat tevens het duidelijke signaal uit aan (potentiële) daders dat dit type gedrag niet acceptabel is en ernstig wordt afgekeurd.

Het kabinet stelt voor om in een nieuw artikel 139h Sr het bewust zonder medeweten of toestemming van de betrokkene vervaardigen van seksueel beeldmateriaal specifiek strafbaar te stellen, evenals het in bezit hebben van het op dergelijke wijze vervaardigd materiaal en het

---

<sup>2</sup> Uit onderzoek (Monitor seksuele gezondheid in Nederland 2017, Rutgers, 2018) komt naar voren dat sexting en afspreken en seks via datingapps het meest voorkomen onder 18- tot en met 24-jarigen en onder mensen zonder vaste relatie.

<sup>3</sup> Uit onderzoek (Seks onder je 25<sup>e</sup>, Rutgers, 2017) blijkt dat dat 14,5% van de jongeren van 16 of 17 jaar wel eens een intieme foto van zichzelf heeft verzonden en dat 43,5% heeft wel eens een dergelijk materiaal heeft ontvangen.

verspreiden hiervan. Daarnaast wordt het verspreiden van seksueel beeldmateriaal, ongeacht of dit wel of niet zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde is vervaardigd, met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde strafbaar gesteld. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan het regeerakkoord waarin staat dat *wraakporno* als zelfstandig delict strafbaar wordt gesteld. De strafbaarstelling is zo geformuleerd dat ook nieuwe en toekomstige vormen van aan *wraakporno* verwante vormen van verspreiding van seksueel beeldmateriaal met de intentie om de afgebeelde in een compromitterende situatie te brengen hieronder vallen.

### *2.3 Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld*

De afgelopen tijd viel een toename van geweld binnen de georganiseerde misdaad waar te nemen, evenals van organisaties die zich in de aanwending van ernstig geweld hebben gespecialiseerd en hun diensten aan georganiseerde misdaadgroepen en individuen aanbieden. Liquidaties in de publieke ruimte met gebruik van zware wapens illustreren een toename van de ernst van het geweld tussen criminelen.<sup>4</sup> Hierbij is in toenemende mate sprake van ernstige gevaarstelling en gevolgen voor omstanders. Ook zijn er bij de uitvoering van liquidaties enkele vergismorden gepleegd. De aard van het gebruikte geweld wordt steeds ernstiger. Zo wordt er door misdaadgroepen steeds vaker gebruik gemaakt van automatische vuurwapens.<sup>5</sup> Naast criminele organisaties die tot oogmerk hebben om ernstige geweldsmisdrijven plegen hebben organisaties met het oogmerk om drugs uit Lijst I (harddrugs) van de Opiumwet binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen in toenemende mate een ondermijnd effect. Nederland is een belangrijke spil voor de in- en doorvoer van harddrugs in Europa.<sup>6</sup> De internationale drugshandel is de grootste ondermijnende misdaadmarkt in Nederland, waar naar schatting miljarden euro's mee verdiend worden.<sup>7</sup> Deze handel en de investering van de daarmee gegenereerde winsten, creëren onacceptabele (financiële) machtsposities. De spilfunctie van Nederland in de harddrugsmarkt heeft een aanzuigende werking voor buitenlandse misdaadgroepen, zoals de Italiaanse en Albanese maffia. Verwacht wordt dat het geweld rondom de handel in cocaine de komende jaren verder zal toenemen, doordat nieuwe criminele groepen gaan concurreren met gevestigde criminele groepen. Ook het geweld dat gepaard gaat met heroïnehandel, inclusief liquidaties in de openbare ruimte, zal de komende jaren naar verwachting voortduren.<sup>8</sup>

Het gevaar dat van criminele organisaties uitgaat hangt samen met de door de criminele organisatie beoogde misdrijven. In het licht van het huidige criminaliteitsbeeld ziet het kabinet aanleiding voor de introductie in artikel 140 Sr van een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie. Met deze wetswijziging wordt een bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.<sup>9</sup> Deelneming aan ernstig ondermijnende organisaties kan op dit moment worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren. Dat strafmaximum komt ontoereikend voor in die gevallen waarin een organisatie zich richt op het plegen van misdrijven als moord, ontvoering en andere zeer gewelddadige handelingen of ernstige ondermijnende activiteiten zoals de handel in harddrugs. Mede in het licht van de maatschappelijke onrust die dit soort criminele activiteiten veroorzaken ziet het kabinet aanleiding om het wettelijk strafmaximum te verhogen naar ten hoogste tien jaren gevangenisstraf indien de criminele organisatie tot oogmerk heeft zeer ernstige misdrijven te plegen. Hiermee wordt een signaal afgegeven van de sterke maatschappelijke afkeuring van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk.

Handel in en het bezit van automatische vuurwapens brengt een nog groter risico voor de samenleving met zich dan dat van andere vuurwapens. De Tweede Kamer heeft de regering daarom, mede in het licht van de toename van liquidaties met vuurwapens in de afgelopen jaren, bij motie verzocht de strafmaat voor het handelen in strijd met de bepalingen in de Wet wapens

<sup>4</sup> Jaarbericht Openbaar Ministerie 2016, p. 28.

<sup>5</sup> Verkennende voorstudie Liquidaties, WODC, 2017 o.a. p. 6.

<sup>6</sup> EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013 en 2017, Europol; EU Drug Markets report 2016, European Centre for Drugs and Drugs Addiction (EMCDDA) and Europol.

<sup>7</sup> Nationale Rekeningen Revisie 2010, CBS; The Scale and Impacts of Money Laundering, B. Unger, 2007.

<sup>8</sup> Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017, p. 43 + 50.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2017/18 29911, nr. 180.

en munitie (Wwm) met betrekking tot automatische vuurwapens te verhogen.<sup>10</sup> Hieraan wordt in dit wetsvoorstel uitvoering gegeven door wijziging van artikel 55 van de Wwm.

*2.4 Strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (pooierverbod)*  
Prostitutie is in Nederland een legale activiteit. Doelstelling van het prostitutiebeleid is om een prostitutiebranche te creëren waarin de prostituee op een gezonde en veilige manier haar werk kan uitoefenen. In 2000 zijn het bordeelverbod en het souteneursverbod opgeheven. Tegelijkertijd zijn de kwalijk geachte elementen van het souteneurschap en het bordeelhouden geïncorporeerd in de strafbaarstelling van mensenhandel. Enerzijds is hierdoor de exploitatie van vrijwillige prostitutie onder voorwaarden gelegaliseerd. Anderzijds is er sprake van een strafbaarstelling van seksuele uitbuiting (artikel 273f Sr).

De afgelopen jaren is gebleken dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden, zoals dwang, onveilige seks en onhygiënische werkruimten. Dit wordt bevestigd in diverse onderzoeken, waaronder de nulmeting Wrp (2015), waarin een beeld wordt geschetst van de prostitutiesector in Nederland.<sup>11</sup> Schattingen van de omvang van niet legale en niet vergunde prostitutie zijn vanwege het verborgen karakter ervan lastig te maken. Uit een rapport van de Nationaal Rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen komt naar voren dat slachtoffers in de minder zichtbare prostitutiesectoren een aanzienlijk en groeiend deel uitmaken van mogelijke slachtoffers die seksueel worden uitgebuit. In de periode 2012-2013 ging het naar schatting gemiddeld om 55% van de seksuele uitbuitingsslachtoffers en in de periode 2014-2016 om 72%.<sup>12</sup> Prostituees die in de niet vergunde branche werkzaam zijn worden vaak op enige wijze gefaciliteerd bij de uitoefening van hun activiteiten door personen die hier financieel voordeel uit halen. Uit onderzoek blijkt dat de volgende spelers kunnen worden onderscheiden bij informele prostitutie: eigenaren van panden, kamerverhuurders (exploitanten), horeca-exploitanten, personen die optreden als beschermer/geldebewaarder, bodyguards, snorders, loopjongens en boekhouders.<sup>13</sup>

Sinds 2000 gaan er regelmatig stemmen op voor herinvoering van een souteneursverbod, in het spraakgebruik ook wel pooierverbod genoemd. De quickscan "Herinvoering van een pooierverbod" bevat reacties van zeventien strafrechtjuristen op een voorstel tot strafbaarstelling van "een ieder die zich zonder vergunning of redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van een prostituee".<sup>14</sup> Ongeveer de helft van de geïnterviewden was van mening dat de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr niet volstaat voor de aanpak van misstanden in de prostitutie, omdat door de bewijsproblemen die inherent zijn aan artikel 273f Sr in te veel gevallen niet tot vervolging/veroordeling wegens seksuele uitbuiting kan worden gekomen. Die bewijsproblematiek houdt onder meer verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers van mensenhandel, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren of inconsistent verklaren. Daar komt bij dat voor verklaringen steunbewijs nodig is, dat vaak na moeizaam en tijdrovend onderzoek boven water komt, maar niet altijd betrouwbaar is. Strafbaarstelling van ongeoorloofde bemoeienis met prostitutie zou de effectiviteit van de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche kunnen verbeteren volgens een deel van de geïnterviewden.

Het kabinet is van mening dat betrokkenheid bij illegale prostitutie niet mag lonen. Daarom heeft het kabinet in het regeerakkoord de introductie van een pooierverbod aangekondigd, in aanvulling op de bestaande mogelijkheden die artikel 273f Sr al biedt om seksuele uitbuiting strafrechtelijk aan te pakken. Hierbij heeft het kabinet het oog op specifieke strafbaarstelling van activiteiten die als zodanig niet zijn aan te merken als seksuele uitbuiting, maar die wel bijdragen aan de instandhouding van illegale prostitutie en de daarmee gepaard gaande misstanden.

Aanknopingspunt voor de nieuwe strafbaarstelling is de nieuwe opzet van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), zoals aangekondigd in het

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 189.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2015/16 34193, nr. 1.

<sup>12</sup> Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen kinderen, 2017.

<sup>13</sup> Government politics and sex work realities: Human Trafficking in the Regulated Sex Industry, M. Verhoeven, 2017.

<sup>14</sup> Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod, K. Lindenberg, 2014



regeerakkoord, waarin wordt uitgegaan van een uniform vergunningstelsel voor de seksbranche.<sup>15</sup> Dat rechtvaardigt volgens het kabinet dat in het Wetboek van Strafrecht wordt voorzien in een strafbaarstelling die ertoe strekt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar te stellen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.<sup>16</sup> Onder de reikwijdte van deze nieuwe strafbaarstelling in artikel 206a Sr vallen activiteiten als het beschikbaar stellen of faciliteren van websites of andere media voor advertenties voor niet vergunde prostitutie, kamerverhuur voor onvergunde prostitutie, het verrichten van vervoersdiensten en het verrichten van bodyguardwerkzaamheden. Dergelijke activiteiten dragen eraan bij dat de illegale prostitutiebranche in stand blijft. Er is uitsluitend sprake van strafbaarheid als de gedragingen de kern van de illegale prostitutie raken. Activiteiten van hulpverleners zoals artsen, welzijnswerkers en geestelijk verzorgers vallen niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling, omdat zij niet uit winstbejag behulpzaam zijn bij de illegale prostitutie.

#### *2.5. Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling*

Kindermishandeling is een ernstig maatschappelijk probleem met langdurige en ingrijpende gevolgen voor slachtoffers. De aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling heeft prioriteit. Zo is op 25 april 2018 door de minister voor Rechtsbescherming, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de VNG het programma *Geweld hoort nergens thuis* gelanceerd. Daarnaast blijkt de prioriteit ook uit het regeerakkoord 2017-2021. Vroegtijdige signalering en open gesprekken over vermoedens van mishandeling en geweld krijgen meer aandacht in de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de forensische kennis op het terrein van kindermishandeling wordt versterkt. Het voorkomen en terugdringen van kindermishandeling is van groot belang. Dit doet evenwel niet af aan het belang van mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden tegen kindermishandeling bij normschendingen van zodanige ernst dat correctie, afkeuring en herstel van de geleden schade nodig zijn.

Slachtoffers van kindermishandeling verkeren in een kwetsbare positie. Kindermishandeling heeft vaak een stelselmatig karakter. Het risico op herhaling is groot omdat de dader zich doorgaans in de directe omgeving van het slachtoffer bevindt. Er kan sprake zijn van een familierelatie, maar ook van een andere afhankelijkheidsrelatie. Hierdoor kunnen slachtoffers zich vaak moeilijk onttrekken aan de mishandeling. De verhouding van het slachtoffer tot de dader kan maken dat het slachtoffer voor het doen van aangifte afhankelijk is van de dader. Pas wanneer het slachtoffer zich uit zijn afhankelijke situatie heeft weten los te maken, is hij in staat in meer vrijheid beslissen over het al dan niet doen van aangifte. Dit kan betekenen dat tegen de tijd dat het slachtoffer naar buiten treedt, de mishandeling al is verjaard.

Het kabinet vindt het belangrijk dat er bij de strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling oog is voor de kwetsbare positie van slachtoffers. Daarom stelt het kabinet voor om de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling op een drietal punten te verruimen. Ten eerste stelt het kabinet voor om de verjaringstermijn voor kindermishandeling in artikel 71 Sr te verlengen door het startpunt voor deze termijn te wijzigen in de dag nadat het minderjarige slachtoffer achttien jaar is geworden. Ten tweede wordt de strafverzwarringsgrond bij kindermishandeling in een afhankelijkheidsrelatie uitgebreid tot andere personen dan directe familieleden tot wie het kind in een afhankelijkheidsrelatie verkeert, zoals personen werkzaam in zorginstellingen, internaten, op scholen en in de buitenschoolse opvang. Hiervoor wordt artikel 304 Sr gewijzigd. Ten derde wordt de stelselmatigheid van de mishandeling als afzonderlijke strafverzwarringsgrond aan artikel 304 Sr toegevoegd, zodat bij langdurige mishandeling met vaak grote impact op slachtoffers de straf met een derde kan worden verhoogd.

#### *2.6. Verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag*

Diefstal in een woning – wanneer gepaard met braak woninginbraak genoemd – is een delict dat een grote impact heeft op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de samenleving. Woninginbraak is om deze reden geprioriteerd als zogeheten high impact crime,

---

<sup>15</sup> In het regeerakkoord 2017-2021 heeft het kabinet aangekondigd dat alle vormen van bedrijfsmatige prostitutie, waaronder zelfstandig werkende prostituees en escorts vallen, vergunningplichtig worden. Hiervoor wordt het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Wrp gewijzigd.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2017/18 29911, nr. 180.

waarop door de overheid de afgelopen jaren fors is ingezet met preventieve en repressieve maatregelen. Ondanks de daling van het aantal woninginbraken de afgelopen jaren (van 90.000 in 2012 naar 55.000 in 2016), vinden nog altijd dagelijks 150 woninginbraken plaats.<sup>17</sup>

Woninginbraken worden tegenwoordig vaker overdag dan 's nachts gepleegd. Meer dan voorheen werken beide partners in een gezin, verblijven de kinderen overdag bij de dagopvang of op school en is gedurende de dag niemand in de woning aanwezig. Van deze omstandigheid maken inbrekers misbruik. Er is minder alertheid en waakzaamheid van (buurt)bewoners overdag, in het bijzonder in de grote steden. Dit vertaalt zich in de statistieken. Waar woninginbraken – en diefstal in een woning, zonder braak – in het verleden met name gedurende de nachtelijke uren plaatsvonden, is dit nu niet meer het geval: nog maar 30% van de woninginbraken vindt plaats gedurende de nachtelijke uren.<sup>18</sup>

Diefstal in een woning zorgt voor onveiligheidsgevoelens en maakt een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de bewoner.<sup>19</sup> Het kan bij slachtoffers leiden tot een gevoel van kwetsbaarheid, hetgeen onder meer slapeloosheid en concentratieproblemen tot gevolg kan hebben.

Diefstal in een woning gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd is in artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr, op dit moment strafbaar gesteld als gekwalificeerde vorm van diefstal. Hierop staat een maximale gevangenisstraf van zes jaren of een geldboete van de vierde categorie. Dat is twee jaar meer dan een op grond van artikel 310 Sr strafbaar gestelde eenvoudige diefstal, waaronder diefstal gedurende de dag.

Het kabinet ziet aanleiding om het wettelijk strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de dag te verhogen en gelijk te trekken met het strafmaximum voor diefstal in een woning gedurende de nacht. Hoewel een diefstal gedurende deze uren zeker kan bijdragen aan de ervaren ernst van het feit – de bewoner voelt zich extra kwetsbaar en weerloos gedurende de nachtelijke uren, waarin hij gewoonlijk slaapt – hoeft dit naar het oordeel van het kabinet geen vereiste te zijn voor een hogere strafbedreiging. Voor de kwalificatie van diefstal in een woning als een gekwalificeerde vorm van diefstal is volgens het kabinet de grotere schending van de persoonlijke levenssfeer die de diefstal oplevert een voldoende rechtvaardiging, ongeacht het tijdstip waarop deze wordt gepleegd. Om deze reden wordt voorgesteld om artikel 311, eerste lid, Sr zodanig te wijzigen dat diefstal in een woning in alle gevallen wordt bedreigd met een maximale gevangenisstraf van zes jaren of een geldboete van de vierde categorie. Deze wijziging heeft tevens tot gevolg dat voor woninginbraak gedurende de dag een wettelijk strafmaximum van ten hoogste negen jaar gevangenisstraf komt te gelden (artikel 311, eerste lid, onder 3° en onder 5°, en tweede lid Sr).

### *2.7. Invoering van een strafverzwarringsgrond voor het hinderen van hulpverleners*

Het komt met regelmaat voor dat agenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden tijdens de hulpverlening aan burgers te maken krijgen met omstanders die zich agressief jegens hen gedragen. Hierbij gaat het om gedragingen zoals het niet uit de weg gaan als daarom wordt gevraagd, opdringerig blijven filmen, of een discussie willen aangaan over de plaats waar het ambulance- of brandweervoertuig is geparkeerd. Dergelijk gedrag is strafbaar op grond van de Algemene politieverordening en op grond van artikel 426bis Sr, waarin het op de openbare weg lastig vallen of hinderen van anderen strafbaar is gesteld.

Het kabinet is van mening dat het hinderen van hulpverleners tijdens het belangrijke werk dat zij vaak onder moeilijke omstandigheden moeten verrichten nooit acceptabel is. In de voor overtreding van artikel 426bis Sr geldende maximumstraf van ten hoogste een maand hechtenis of een geldboete van de tweede categorie komt de ernst van het hinderen van hulpverleners op dit moment onvoldoende tot uitdrukking. Daarom stelt het kabinet voor om het hinderen van hulpverleners als strafverzwarende omstandigheid aan dit strafbare feit toe te voegen.

## **3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28684, nr. 466.

<sup>18</sup> Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017.

<sup>19</sup> Nooit meer dezelfde. Gevolgen van misdrijven voor slachtoffers, W. Lamet & K. Wittebrood, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009.

### *3.1. Algemeen*

Dit wetsvoorstel maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van een aantal delicten mogelijk door de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor een aantal gedragingen te verruimen of beter toe te snijden op hedendaagse delictsvormen en het strafmaximum voor een aantal delicten te verhogen. De verruimde strafrechtelijke aansprakelijkheid stelt politie en OM in staat om een aangescherpt opsporings- en strafvorderingsbeleid te voeren en maakt het voor rechterlijke macht mogelijk om een bij de ernst van een feit passende straf op te leggen. De wetwijzigingen gaan gepaard met flankerend beleid, in de zin van stevige en consistente preventieve en repressieve maatregelen, die hieronder telkens per delictsvorm worden toegelicht.

### *3.2 Aanpak van aanzetten tot geweld, haat en discriminatie*

Een ieder die slachtoffer is een uiting van groepsdiscriminatie of het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld aantreft kan daarvan aangifte doen bij de politie of melding maken bij de politie, een lokale anti-discriminatievoorziening of andere meldpunten. En ieder die discriminatie aantreft op internet kan hiervan melding maken via het digitale meldformulier op de website van het Meldpunt internetdiscriminatie (MiND). Na het ontvangen van een melding over een discriminerende uiting onderzoekt MiND of de uiting (nog) online staat. Vervolgens beoordeelt MiND of de uiting strafbaar is. Als dit het geval is, dan verzoekt MiND de beheerder of moderator van de betreffende website om de uiting te verwijderen. Als aan een (herhaald) verzoek geen gehoor wordt gegeven stelt MiND een aangiftedossier op. Het OM kan een strafrechtelijk onderzoek starten naar aanleiding van een aangifte.

Strafbare uitingen op sociale media en het internet vragen om deels om een andere aanpak van de opsporing dan de meer traditionele uitingen. Door het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie aan te merken als feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd komen extra opsporingsmogelijkheden beschikbaar. De snelheid waarmee het internet en sociale media veranderen maakt het voor het strafrechtelijke traject noodzakelijk om uitingen en andere relevante informatie zo snel mogelijk vast te leggen, of al bij een aangifte bijgevoegd te krijgen. Ook het identificeren van verdachten vraagt om een andere inzet van opsporing. Uitingen op internet en sociale media worden vaak onder een accountnaam of 'nickname' geplaatst. Voor het identificeren van de plaatser is internet onderzoek en het achterhalen van het IP-adres nodig. In het kader van het opsporingsonderzoek is vastlegging van de volgende informatie van belang: de accountnaam waar de uiting mee is geplaatst, de openbaarheid van de uiting, de periode waarin de uiting online heeft gestaan, de plaatsingsdatum van de uiting, de datum waarop de uiting is vastgelegd ten behoeve van het proces-verbaal, en de samenhang en context van de uiting.

De aanpak bij uitingen op internet en sociale media vraagt ook om andere kennis bij politie en OM. Daarbij kunnen lessen getrokken worden uit reeds afgeronde onderzoeken en zaken met betrekking tot uitingen op internet en social media. Kennis kan verder ook gevonden worden door expertise te raadplegen op het gebied van internet en sociale media. Ook interne expertise, zoals die van het Kennis- en Expertisecentrum Cybercrime (KEC) en het Expertisecentrum Kinderporno en Kinderseksuïerisme (EKK), kan waardevolle inzichten geven.

Een effectieve strafrechtelijke aanpak van het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie vraagt om verder te kijken dan incidenten. Gevaar voor verstoring van de openbare orde ligt vaak niet in een specifiek incident, maar in een hoeveelheid aan incidenten en in maatschappelijke spanningen. Factoren als de ernst van de uiting, de reikwijdte van de uiting, de onrust die de uiting heeft veroorzaakt, de maatschappelijke situatie ten tijde van de uiting en in welke mate de samenleving corrigerend heeft gereageerd of zal reageren kunnen wegingsfactoren zijn voor vervolging door het OM.

Voor een betekenisvolle aanpak zijn niet alleen repressieve maatregelen maar ook preventieve interventies van belang. Verschillende organisaties, zoals MiND, zetten zich in om discriminatie op het internet terug te dringen. Ook kan gewezen worden op initiatieven waar aanbieders van platforms waar uitingen worden geplaatst bij betrokken zijn (zie in dit verband onderdeel 3.4 van deze toelichting).

### *3.3 Aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal*

Voor de strafrechtelijke aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal is van wezenlijk belang

dat slachtoffers zich melden bij de politie en dat meldingen daadwerkelijk worden opgepakt. Ieder slachtoffer dat zich meldt om aangifte te doen van misbruik van seksueel beeldmateriaal verdient een serieuze behandeling. Omdat digitale vormen van misbruik nog relatief nieuwe fenomenen zijn, is binnen de politie continu aandacht voor een goede afwikkeling van aangiften. Voor politie en openbaar ministerie wordt het door op de gedraging toegesneden strafbaarstellingen naar verwachting eenvoudiger om strafbare gedragingen op te sporen, te vervolgen en te bewijzen. Door misbruik van seksueel beeldmateriaal aan te merken als feit waarvoor voorlopige hechtenis kan worden opgelegd komen extra opsporingsmogelijkheden beschikbaar, zoals het opvragen van gegevens bij internetproviders.

De strafrechtelijke aanpak in het kader van het nieuwe artikel 139h Sr spitst zich toe op die situaties waarin iemand willens en wetens de privacy van een ander schendt. Het strafrechtelijk optreden is gericht op de vervaardiger van seksueel beeldmateriaal die dit bewust doet zonder toestemming of medeweten van de afgebeelde persoon en de verspreider die beeldmateriaal deelt om de afgebeelde persoon bewust te beschadigen. Met een zelfstandige strafbaarstelling wordt een duidelijk signaal afgegeven dat zij zich schuldig maken aan strafbare feiten.

Een op de gedraging toegesneden strafbaarstelling biedt ook herkenbare erkenning van leed dat slachtoffers wordt aangedaan en bevordert tijdige slachtofferhulp. De professionals die slachtoffers ondersteunen en begeleiden kunnen aan de hand hiervan slachtoffers beter duidelijk maken voor welke strafbare feiten een dader vervolgd en berecht kan worden, hetgeen kan bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers.

Verschillende hulporganisaties verlenen hulp aan slachtoffers van misbruik van seksueel beeldmateriaal, maar spelen ook een belangrijke rol in het bespreekbaar maken van dit onderwerp met jongeren, hun ouders en op scholen. De organisatie Help Wanted van het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) heeft een telefonische/chat-hulplijn voor jongeren tot en met 25 jaar en opvoeders (ouders, docenten) en geeft melders advies en tips over welke stappen in hun specifieke situatie het beste gezet kunnen worden.

Naast strafrechtelijke maatregelen kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet bij schendingen van de privacy door burgers onderling. Wanneer foto's of filmpjes van personen worden gedeeld is er sprake van verwerking van persoonsgegevens. Verspreiding mag alleen als er hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. Toestemming van de betrokkene is één van die gronden. Als die toestemming ontbreekt kan er sprake zijn van overtreding van Wet bescherming persoonsgegevens (die vanaf 25 mei 2018 wordt vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming). De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is belast met het toezicht op de naleving en de handhaving van de privacywetgeving. Bij een overtreding kan de AP een onderzoek instellen en tot handhaving overgaan. In dat kader kan de AP een last onder dwangsom of (hoge) bestuurlijke boetes opleggen. Een belanghebbende kan de AP ook zelf verzoeken een onderzoek in te stellen. De Minister voor Rechtsbescherming zal in de eerste helft van 2018 met een visie komen op het thema horizontale privacy.

Als de afgebeelde persoon een minderjarige is, kan er sprake zijn van strafbare kinderpornografie (artikel 240b Sr). In dat geval ligt vervolging wegens dit zedendelict in de rede. De strafrechtelijke aanpak van kinderpornografie heeft vanwege de vaak verwoestende werking op het leven van een kind en diens directe omgeving prioriteit binnen politie en OM en wordt vanwege een forse stijging van het aantal meldingen de komende tijd op onderdelen versterkt.<sup>20</sup>

Om misbruik van seksueel beeldmateriaal te bestrijden zijn naast repressieve maatregelen ook preventieve maatregelen nodig. De overheid voert een preventief beleid om met name jongeren meer bewust te maken van de gevaren van misbruik van seksueel beeldmateriaal. Een belangrijk element vormt het versterken van de seksuele weerbaarheid van jongeren. De kerndoelonderdelen 'seksualiteit' en 'seksuele diversiteit' in het curriculum van het funderend onderwijs richten zich op seksuele vorming, seksuele diversiteit en seksuele weerbaarheid. De grote meerderheid van de scholen geeft in de praktijk uitvoering aan deze kerndoelonderdelen. Het bespreken, stellen en respecteren van grenzen is daarmee onderdeel van het onderwijs.

In aanvulling daarop wordt de komende tijd door de overheid, kennisinstituten en andere betrokken partijen ingezet op heldere voorlichting aan jongeren over de negatieve effecten van

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 135.

online grensoverschrijdend seksueel gedrag evenals de competentie bij ouders om jongeren online te begeleiden.<sup>21</sup> Verder wordt door het ministerie van JenV samen met de ministeries van OCW en VWS gekeken naar de mogelijkheden om de samenwerking tussen het funderend onderwijs, de (jeugd)zorg en de strafrechtketen rondom de aanpak van onwenselijk seksueel gedrag op lokaal niveau te verbeteren.

#### *3.4 Aanpak van verwijdering van online geplaatst materiaal*

Kenmerkend voor delicten als het online aanzetten tot geweld, haat en discriminatie en misbruik van seksueel beeldmateriaal is dat discriminerend of compromitterend materiaal online wordt geplaatst, waarna het snel verspreid wordt via online fora en sociale media. Juist vanwege de grote impact die internet en sociale media kunnen hebben en omdat het materiaal voortdurend openbaar blijft en verder kan worden verspreid is het van groot belang dat het materiaal zo snel mogelijk wordt verwijderd. Een in de praktijk belangrijke mogelijkheid om de ongewenste verspreiding van online geplaatst materiaal tegen te gaan, is een aanpak via het platform waarop de publicatie is gedaan. De grote sociale mediabedrijven hebben huisregels en beleid voor de content die op hun platform wordt gepubliceerd. Zo biedt YouTube gebruikers de mogelijkheid om melding te maken, indien zij van mening zijn dat een video content bevat die in strijd is met de huisregels. In een dergelijk geval beoordeelt YouTube de melding en wordt de betreffende video van YouTube verwijderd indien deze geacht wordt de gedragsregels te hebben overschreden. Indien een gebruiker zich stelselmatig onttrekt aan de huisregels kan YouTube overgaan tot het opheffen van het account van deze gebruiker.

Het verwijderbeleid van sociale media bedrijven als Google is niet meer vrijblijvend.<sup>22</sup> Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap is een gedragscode overeengekomen tussen de Europese Unie en een aantal toonaangevende sociale media bedrijven als Facebook, Twitter, Google/YouTube en Microsoft. Deze gedragscode onderstreept het belang tot naleving van Europese wet- en regelgeving en verplicht tot optreden binnen 24 uur na een ontvangen melding. Een werkgroep van de Europese Commissie, waarin ook mijn ministerie participeert, monitort de afspraken die zijn gemaakt met de sociale media bedrijven.

Het is van belang dat ondernemingen die jongeren faciliteren op het internet hun verantwoordelijkheid nemen om hen zoveel als mogelijk te beschermen tegen schadelijke gevolgen van hun internetgedrag, vooral als het gaat om seksueel beeldmateriaal. Hierover heeft het ministerie van JenV in maart 2018 een rondetafelconferentie met private partijen in het kader van de hernieuwde aanpak van online seksueel kindermisbruik georganiseerd. Doel is om samen met deze bedrijven te komen tot een probleemgerichte multistakeholders aanpak en concrete acties.<sup>23</sup>

In 2008 is door het bedrijfsleven, belangenverenigingen en de overheid de gedragscode Notice and Takedown opgesteld waarin een procedure wordt beschreven voor het omgaan door tussenpersonen, zoals internet service providers, met meldingen ter verwijdering van (vermeende) onrechtmatige en strafbare inhoud op internet. Een ieder kan melding doen van onrechtmatige of strafbare inhoud op internet bij een tussenpersoon. Als er naar het oordeel van de tussenpersoon sprake is van onmiskenbaar onrechtmatige of strafbare inhoud dan wordt die inhoud verwijderd. Indien de gegevens niet verwijderd worden, kan de melder aangifte doen van een strafbaar feit. De gedragscode benoemt ook de mogelijkheid van meldingen in het kader van een opsporingsonderzoek betreffende een strafbaar feit. Daarmee is de gedragscode een middel voor het OM om meldingen in een vroegtijdig stadium van het strafrechtelijk proces te laten verwijderen. In de gevallen waarin de gedragscode niet afdoende is voor (tijdelijke) verwijdering van de uiting komt de bevelsbevoegdheid van de officier van justitie uit artikel 54a Sr in beeld. Dit bevel aan de tussenpersoon om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd om de gegevens ontoegankelijk te maken vraagt om een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris. Als de aanbieder hieraan gevolg geeft, wordt hij niet vervolgd. Het wetsvoorstel computercriminaliteit III, dat aanhangig is bij de Eerste Kamer, vergroot de

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 135.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2016/17, 26643, nr. 438.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31015, nr. 135.

mogelijkheden van de officier van justitie om gegevens ontoegankelijk te maken. Het wetsvoorstel introduceert een zelfstandige bevelsbevoegdheid in artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering, los van de vervolgingsuitsluitingsgrond. De officier van justitie kan in de toekomst na machtiging van de rechter commissaris een bevel afgeven tot verwijdering van de strafbare content ter beëindiging van strafbare feiten en ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

### *3.5 Aanpak van deelneming aan ernstig ondermijnende criminele organisaties en liquidatiegeweld*

Bij de strafrechtelijke aanpak van criminele organisaties met een ernstig crimineel oogmerk is er een maatschappelijk belang om zo vroegtijdig mogelijk de organisatie te ontmantelen ter voorkoming van ernstig geweld in de openbare ruimte, zoals schietpartijen op straat. Door de verhoging van het wettelijke strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk zullen voorbereidingshandelingen in deze context eveneens strafbaar zijn. Ingevolge artikel 46 Sr is voorbereiding van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld strafbaar, wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen bestemd tot het begaan van dat misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. Dit vergroot het onderzoeksveld van de opsporingsinstanties en biedt mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden in een vroeg stadium, waardoor het plegen van de beoogde misdrijven beter kan worden voorkomen. Daarnaast maakt een gedifferentieerd strafmaximum het mogelijk om het verband tussen de ernst van misdrijf en de ernst van het deelnemen aan een criminele organisatie die het plegen van deze misdrijven beoogt beter tot uitdrukking te brengen in de strafeis van het OM en de strafoplegging door de rechter.

De verhoging van het strafmaximum in de WVM voor de handel in en het bezit van vuurwapens die geschikt zijn om automatisch te vuren maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van liquidatiegeweld mogelijk.

### *3.6. Aanpak van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (pooierverbod)*

Bestrijding van mensenhandel, waaronder illegale prostitutie, vindt plaats door het opwerpen van zoveel mogelijk barrières, intensieve opsporing en een harde aanpak van de daders. Faciliteerders van illegale prostitutie dragen bij aan de instandhouding van misstanden binnen de prostitutiebranche. Bij de aanpak van mensenhandel en daaraan gerelateerde illegale prostitutie is er aandacht voor de rol van personen die illegale prostitutie faciliteren en daaruit financieel voordeel halen. Op dit moment worden faciliteerders al strafrechtelijk aangepakt op grond van artikel 273f Sr, waarin mensenhandel strafbaar is gesteld. Indien het opsporingsonderzoek daartoe voldoende basis biedt, vindt vervolging plaats van zowel de uitbuiters als degenen die voordeel trekken uit de uitbuiting. Uitgangspunt is dat in alle zaken wordt gekeken naar de mogelijkheid tot het afpakken van crimineel vermogen.<sup>24</sup>

De nieuwe strafbaarstelling in artikel 206a Sr kan een rol spelen in gevallen waarin geen sprake is van (voordeel trekken uit) een uitbuitingssituatie als bedoeld in artikel 273f Sr, maar wel van instandhouding van de illegale prostitutie. De nieuwe strafbaarstelling draagt daarmee bij aan effectieve strafrechtelijke bestrijding van misstanden in de prostitutiebranche, ongeacht de vraag of de prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Hierdoor wordt een versterkte strafrechtelijk aanpak van personen die niet zelf actief zijn als mensenhandelaar, maar wel een bijdrage leveren aan de instandhouding van de illegale prostitutiebranche en hier profijt uit trekken. Voor bewezenverklaring van illegale prostitutie is de afwezigheid van de benodigde vergunning voldoende. Daardoor kunnen zaken naar verwachting sneller en effectiever worden opgepakt door politie en OM. De wettelijke strafbedreiging (ten hoogste vier jaren gevangenisstraf) maakt de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk. Daardoor komt een extra instrumentarium aan opsporingsbevoegdheden beschikbaar.

De nieuwe strafbaarstelling is bedoeld als aanvullend instrument bij de bestrijding van illegale prostitutie en laat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel onverlet. Gedragingen van een souteneur die een prostituee met gebruikmaking van dwang of andere ongeoorloofde middelen in een toestand van seksuele uitbuiting brengt of hieruit voordeel trekt kunnen vervolgd worden

---

<sup>24</sup> Aanwijzing mensenhandel Openbaar Ministerie.

wegens mensenhandel (273f Sr), een delict waarop, los van de mogelijkheid van strafverzwaring, een gevangenisstraf staat van ten hoogste twaalf jaren.

De strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie verruimt ook de mogelijkheden voor de aanpak van betaalde seks met minderjarigen. Dit heeft hoge prioriteit bij politie en OM. In veel gevallen waar binnen de prostitutie minderjarigen worden aangetroffen is sprake van mensenhandel. De aanpak is gericht op mensenhandelaren, onder wie zogeheten loverboys, die betaalde seks met een minderjarige mogelijk maken, op de faciliteerders en op de klant (via artikel 248b Sr). Faciliteerders van betaalde seks met minderjarigen zijn per definitie betrokken bij illegale prostitutie en kunnen op grond van de nieuwe strafbaarstelling worden aangepakt.

De geïntegreerde aanpak van mensenhandel en daaraan gerelateerde illegale prostitutie, die een vaste vorm gekregen heeft in het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), in de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en in het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), maakt het mogelijk om over de hele linie signalen van het faciliteren van illegale prostitutie op te pakken. Naast strafrechtelijke interventies kunnen ook bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies worden gepleegd. In de strijd tegen illegale prostitutie spelen gemeenten een belangrijke rol. In het kader van de bestuurlijke aanpak van faciliteerders van illegale prostitutie kunnen gemeenten bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opleggen bij pandgebruik in strijd met de bestemming.

### *3.7 Aanpak van kindermishandeling*

De verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor kindermishandeling draagt bij aan een effectieve strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling. Als gevolg van de verruiming van de verjaringsregeling zullen naar verwachting slachtoffers van kindermishandeling vaker alsnog aangifte doen. De nieuwe strafverzwaringen voor stelstelmatige kindermishandeling en mishandeling in een afhankelijkheidssituatie stellen het OM in staat om een aangescherpt stafvorderingsbeleid te voeren en de kwetsbare positie waarin een slachtoffer verkeert mee te wegen bij de strafeis. Tevens wordt de rechter in staat gesteld om hogere straffen op te leggen. In 2018 wordt door de ministeries van VWS, JenV en de VNG een actieprogramma voor de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling gepresenteerd. Ambitie van dit programma is de veiligheid in kwetsbare gezinssituaties duurzaam te herstellen door huiselijk geweld, waaronder kindermishandeling en ouderenmishandeling, terug te dringen en de cirkel van intergenerationele overdracht van geweld te doorbreken. Hierbij is ook aandacht voor de (versterkte) strafrechtelijke aanpak van kindermishandeling.

### *3.8 Aanpak van woninginbraak gedurende de dag*

Diefstal in de woning met braak, ook wel aangeduid als woninginbraak, is geprioriteerd als high impact crime. Hierbij past een instrumentarium dat politie en OM mogelijkheden biedt tot effectieve bestrijding. De afgelopen jaren is door de overheid fors ingezet op preventieve en repressieve maatregelen tegen woninginbraak. Als voorbeelden van preventieve maatregelen kunnen worden genoemd: de extra inzet op beter hang- en sluitwerk, de landelijke publiekscampagnes als "Maak het ze niet te makkelijk" en het bevorderen van vormen van buurtpreventie, zoals de inzet van WhatsApp-groepen, waarmee buurtbewoners bijdragen aan het voorkomen van woninginbraken.

De repressieve aanpak van woninginbraak komt tot uitdrukking in het stafvorderingsbeleid van het OM dat wordt gekenmerkt door het uitgangspunt 'voorgeleiden tenzij'.<sup>25</sup> De bestaande mogelijkheid om te vervolgen bij voorbereidingshandelingen van een woninginbraak wordt landelijk beter benut. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is aangespoord om haar leden te attenderen op de VNG modelverordening, waarin het verbod op het vervoeren van inbrekerswerktuigen 24 uur van toepassing is. Met ingang van 1 januari 2016 heeft het OM de hoogte van de boete van de strafbeschikking voor overtreding van dit APV-artikel verhoogd van negentig naar honderdveertig euro. Hierdoor leidt de overtreding van dit verbod, anders dan voorheen, tot registratie in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS), zodat dossieropbouw

---

<sup>25</sup> Richtlijn voor stafvordering inbraak/insluiting, Stcr. 2015, 4403.

plaatsvindt, hetgeen een afschrikwekkend effect kan hebben en kan bijdragen aan beter optreden tegen recidive.

Door de verhoging van het strafmaximum voor diefstal in de woning gedurende de dag die tevens tot gevolg heeft dat voor woninginbraak gedurende de dag een strafmaximum van ten hoogste negen jaren gevangenisstraf komt te gelden (artikel 311, tweede lid, Sr) worden voorbereidingshandelingen in de context van woninginbraak gedurende de dag eveneens strafbaar (ingevolge artikel 46 Sr). Uit onderzoek naar de aanpak van de voorbereiding van woninginbraak uit 2015 blijkt dat jaarlijks enkele tientallen verdachten worden aangehouden voor het treffen van voorbereidingshandelingen van een woninginbraak gedurende de nacht.<sup>26</sup> Er is blijkens het onderzoek nog niet veel ervaring opgedaan met de vervolging van wegens voorbereiding van woninginbraak, maar de eerste ervaringen bij de eenheden Amsterdam en Den Haag waren positief en hebben geleid tot verschillende veroordelingen. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat politie en OM in de mogelijkheid om te vervolgen voor voorbereiding van woninginbraak in vereniging gedurende de dag een toegevoegde waarde zien om woninginbraken tegen te gaan.

### *3.9 Aanpak van hinderen van hulpverleners*

Tegen het hinderen van hulpverleners wordt eenduidig, effectief en snel opgetreden. Deze zaken worden met prioriteit behandeld en er wordt zo veel mogelijk een lik op stuk beleid gehanteerd, met passende bestraffing van en schadeverhaal op daders.

Op grond van het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie wordt in geval van agressie (belediging) en fysiek geweld tegen personen met een publieke taak de strafeis verhoogd met maximaal 100 procent. De invoering van een strafverzwarringsgrond in artikel 426bis Sr maakt het mogelijk om ook voor het lastigvallen en hinderen van agenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden een hogere straf te eisen.

## **4. Verhouding tot het hoger recht**

Het wetsvoorstel bevat twee nieuwe strafbaarstellingen: misbruik van seksueel beeldmateriaal (139h Sr) en het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (206a Sr). Hieronder wordt de verhouding van beide strafbaarstellingen tot het hoger recht toegelicht.

Bij misbruik van seksueel beeldmateriaal gaat het om handelingen waardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander wordt aangetast. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd op zowel nationaal niveau – in de Grondwet – als op internationaal niveau - in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) geborgd en kan ook zien op situaties waarin de inbreuk wordt veroorzaakt door medeburgers. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, waarborgt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt het recht van eenieder op bescherming van zijn persoonsgegevens. De gelding van het Handvest is voor de EU-lidstaten beperkt tot gevallen waarin zij het recht van de Unie tot uitvoer brengen (artikel 51 Handvest). De relevante bepaling in het EVRM is artikel 8 EVRM, dat onder meer het recht op respect op een privé-leven beschermt. Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat staten een positieve verplichting kunnen hebben om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun privéleven door medeburgers. Dergelijke positieve verplichtingen kunnen betekenen dat de Staat wetgevende of andere maatregelen moeten nemen zodat het recht op privéleven wordt gewaarborgd, ook in de context van relaties tussen burgers onderling. Hoewel de keuze van maatregelen bij positieve verplichtingen in beginsel binnen de beoordelingsmarge van de Staat valt, zijn strafrechtelijke bepalingen vereist voor een effectieve afschrikking tegen ernstige daden waar het fundamentele waarden en essentiële aspecten van het privéleven betreft. De strafbaarstelling in artikel 139h Sr is hiermee in overeenstemming. Er wordt voorzien in strafrechtelijke bescherming tegen ernstige privacyschendingen van de ene burger jegens een andere burger als gevolg van het bewust vervaardigen en delen van intiem seksueel beeldmateriaal.

Met betrekking tot de strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie in artikel 206a Sr wordt het volgende opgemerkt. Uit jurisprudentie van het Hof van

---

<sup>26</sup> Op inbrekerspad? Over de aanpak van woninginbraak door inzet op voorbereidingshandelingen, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29628, nr. 589.



Justitie van de Europese Unie komt naar voren dat prostitutie door het internationale recht of door het Unierecht niet verboden is, behalve wanneer het mensenhandel betreft.<sup>27</sup> De strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie heeft geen betrekking op gelegaliseerde prostitutieactiviteiten, waarop de Dienstenrichtlijn<sup>28</sup> van toepassing is, maar op verboden activiteit. Uit overweging 12 van deze richtlijn volgt dat de richtlijn het strafrecht niet harmoniseert en hieraan ook geen afbreuk doet. Artikel 1, vijfde lid, van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn het strafrecht van de lidstaten onverlet laat.

##### **5. Uitvoerings- en financiële consequenties**

De uitvoerings- en financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn naar verwachting beperkt. Om de consequenties goed in kaart te brengen zal voorafgaand aan de inwerkingtreding nog een proces van impactbepaling ingezet worden. De strafprocedure wijzigt door de voorgestelde wetswijzigingen niet, waardoor er naar verwachting beperkte gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de werkprocessen en automatisering bij de politie, OM en de rechtspraak. Wel zullen deze organisaties hun opleidingen, beleidsregels en oriëntatiepunten opnieuw moeten bezien in het licht van de voorgestelde specifieke strafbaarstellingen en de verhoging van een aantal wettelijke strafmaxima.

Als gevolg van de versterkte strafrechtelijke aanpak van veelvoorkomende strafbare fenomenen zullen mogelijk meer zaken opgespoord, vervolgd en voor de rechter gebracht worden.

Tegelijkertijd maken specifiek op de strafbare gedraging toegesneden delictomschrijvingen het eenvoudiger voor politie en OM om hun werk te doen.

De verwachting is dat de gevolgen van de gevallen waarin de rechter komt tot een hogere straftoemeting kunnen worden opgevangen binnen de bestaande financiële kaders van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

---

<sup>27</sup> C-137/09, ro 77.

<sup>28</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt.

## II. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

#### *Onderdeel A (Wijziging artikel 71 Sr)*

Op dit moment vangt de verjaringstermijn voor mishandeling aan op de dag nadat het feit is gepleegd. Met de wijziging van artikel 71, onderdeel 3°, Sr wordt bereikt dat de verjaringstermijn bij mishandeling van een minderjarige (kindermishandeling) pas start op de dag nadat het slachtoffer achttien jaar is geworden. Dit afwijkende startpunt geldt al voor zedenmisdrijven en vrouwelijke genitale verminking (ook een vorm van mishandeling), waarbij net als bij kindermishandeling vaak sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Deze regeling wordt nu uitgebreid naar alle vormen van mishandeling van een minderjarige (artikelen 300-303 Sr). De verjaringstermijn bedraagt zes jaren voor lichtere vormen van mishandeling waarop een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren is gesteld, twaalf jaren voor mishandeling waarop gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld en twintig jaren voor zware vormen van mishandeling waarop gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (ingevolge artikel 70 Sr).

#### *Onderdeel B (Wijziging artikel 137d Sr)*

Artikel 137d Sr bedreigt degene die aanzet tot geweld, haat of discriminatie met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Voorgesteld wordt om de strafbedreiging te verdubbelen tot een maximumstraf van twee jaren of geldboete van de vierde categorie. Indien het feit wordt gepleegd door een persoon die daarvan een beroep of gewoonte maakt of door twee of meer verenigde personen wordt de strafbedreiging verdubbeld tot vier jaren gevangenisstraf. Een verhoging van de wettelijke strafbedreiging doet recht aan de ernst van het delict en het maatschappelijk gevoel dat het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie een volgende stap op de escalatieladder richting daadwerkelijke haatcriminaliteit en het gebruik van geweld betreft.

Ook vanuit een wetssystematisch oogpunt is er reden om het strafmaximum op te trekken. Een delict dat onder bepaalde omstandigheden verwant is aan het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie betreft het delict opruiing (artikel 131 Sr). Het daarvoor geldende strafmaximum is gesteld op vijf jaren gevangenisstraf.

#### *Onderdeel C (Nieuw artikel 139h Sr)*

Artikel 139h Sr bevat een nieuwe en zelfstandige strafbaarstelling van diverse vormen van misbruik van beeldmateriaal van seksuele aard, zoals beelden van seksuele gedragingen of beelden van het (deels) ontblote lichaam. Als seksueel beeldmateriaal stiekem of zonder toestemming van de betrokkene wordt vervaardigd en/of gedeeld, dan wordt de seksuele privacy van de afgebeelde ernstig geschonden. Van een ernstige privacyschending is ook sprake als seksueel beeldmateriaal, ongeacht of dit met medeweten of toestemming van de afgebeelde tot stand is gebracht, wordt verspreid om de afgebeelde in een compromitterende situatie te brengen. De bescherming van de privacy maakt onderdeel uit van de bescherming van openbare orde en is als zodanig een belang dat in titel V van het Wetboek van Strafrecht wordt beschermd. Aan deze titel wordt in artikel 139h Sr een strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal toegevoegd.

In artikel 139h, eerste lid, Sr wordt opzettelijk en wederrechtelijk vervaardigen van seksueel beeldmateriaal strafbaar gesteld. Heimelijk filmen alsmede het bezitten, bekendmaken en openbaren van heimelijk gefilmd materiaal zijn nu onder bepaalde omstandigheden al strafbaar op grond van de artikelen 139f Sr en 441b Sr, maar deze strafbaarstellingen hebben een beperkt toepassingsbereik.<sup>29</sup> Het misdrijf in artikel 139f Sr mist toepassing bij het heimelijk filmen op voor publiek toegankelijke plaatsen. Een belangrijke beperking in artikel 441b Sr is dat de camera ergens op of in moet zijn "aangebracht". Het vervaardigen van seksueel beeldmateriaal met een handcamera, bijvoorbeeld een camera in een smartphone, valt hierbuiten.

In artikel 139h, eerste lid, onder a, worden alle vormen van het opzettelijk en wederrechtelijk

---

<sup>29</sup> 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, WODC, 2016.

vervaardigen van seksueel beeldmateriaal strafbaar gesteld. Van wederrechtelijkheid is sprake als het vervaardigen zonder enig recht of bevoegdheid plaatsvindt. Niet alleen het heimelijk filmen, maar ook het bewust zonder toestemming van de betrokkene filmen valt onder het bereik van de strafbaarstelling.

Aansluitend hierop wordt in artikel 139h, eerste lid, onder b, het aan een ander bekend maken of openbaar maken van seksueel beeldmateriaal in de wetenschap dat het beeldmateriaal door of als gevolg van een onder a strafbare handeling is verkregen strafbaar gesteld. Van wetenschap is sprake als de betrokkene zelf betrokken is bij de vervaardiging of er op andere wijze van op de hoogte is dat de vervaardiging zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde heeft plaatsgevonden of wanneer hij de aanmerkelijke kans hierop aanvaardde.

De wettelijke strafbedreiging bedraagt ten hoogste een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie. Hiermee wordt aangesloten bij de strafmaxima van in ernst vergelijkbare delicten als heimelijk filmen op een niet openbare plaats (artikel 139f Sr) en het voorhanden hebben of bekendmaken van niet openbare gegevens (artikel 139g Sr), zoals die komen te gelden na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel computercriminaliteit III.

De nieuwe strafbaarstelling in artikel 139h, eerste lid, Sr laat de strafbaarstelling in artikel 240b Sr van diverse handelingen met betrekking tot afbeeldingen van kinderpornografische aard onverlet. Artikel 139h, tweede lid, Sr stelt het met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde persoon verspreiden van seksueel beeldmateriaal strafbaar. Deze ernstige privacy-schending, waarbij een slachtoffer bewust in een compromitterende situatie wordt gebracht rechtvaardigt een ten opzichte van het eerste lid hoger wettelijk strafmaximum van gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren. Anders dan in het eerste lid is voor strafbaarheid niet relevant wat de wijze van totstandkoming van het seksueel beeldmateriaal is geweest. Ook beeldmateriaal dat eerder met toestemming van de betrokkene is vervaardigd, valt onder het bereik van de strafbepaling. Voor bewezenverklaring van het oogmerk van benadeling van de afgebeelde is de context van de verspreiding relevant. De pleger dient tot doel te hebben gehad de afgebeelde op enige wijze te benadelen en dient zich hiervan bewust te zijn geweest. Hierbij kan worden gedacht aan het bewust verspreiden van het beeldmateriaal zonder toestemming van de afgebeelde, het plaatsen van denigrerende opmerkingen over de afgebeelde bij het beeldmateriaal (*wraakporno*) of het delen van persoonlijke gegevens van de afgebeelde bij het beeldmateriaal, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens (*exposen*). Door als uitgangspunt voor strafbaarheid het oogmerk van de benadeling van de afgebeelde te nemen is de strafbepaling zo geformuleerd dat nieuwe en toekomstige vormen van aan *wraakporno* en *exposen* verwante vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal hieronder vallen.

Onder "seksueel beeldmateriaal" worden alle vormen van beeldmateriaal verstaan, zoals foto's, videomateriaal en live streamingbeelden. Met het woord "seksueel" wordt de seksuele aard van het beeldmateriaal tot uitdrukking gebracht. Hierbij kan het gaan om beeldmateriaal waarop zowel expliciete als minder expliciete seksuele gedragingen te zien zijn. Ook beeldmateriaal van het - al dan niet deels - ontblote lichaam, zoals beeldmateriaal waarbij wordt ingezoomd op bepaalde lichaamsdelen of geslachtsdelen kan aangemerkt worden als seksueel beeldmateriaal. Van seksueel beeldmateriaal kan tevens sprake zijn als het materiaal als zodanig geen seksueel karakter heeft, maar in de context waarin de verspreiding plaatsvindt alsnog als seksueel gezien moet worden. Een voorbeeld hiervan is beeldmateriaal waarop iemand te zien is in een pose in een bikini waarop ingezoomd is en waaraan seksualiserende teksten toegevoegd zijn. Ook (digitale) bewerking van het materiaal kan ertoe leiden of eraan bijdragen dat het beeldmateriaal een seksueel karakter krijgt.

De delictsgedragingen in het eerste lid zijn: vervaardigen, de beschikking hebben over, aan een ander bekend maken en openbaar maken. Onder "aan een ander bekend maken" valt zowel het aan één als aan meer personen bekend maken. De delictsgedragingen in het tweede lid zijn: aan een ander bekend maken of openbaar maken. Het betreft begrippen die vaker voorkomen in het Wetboek van Strafrecht en als zodanig geen toelichting behoeven.

#### *Onderdeel D (Wijziging artikel 140 Sr)*

De wijziging van artikel 140 Sr, waarin deelname aan een criminele organisatie strafbaar wordt gesteld, strekt tot introductie van een gedifferentieerd wettelijk strafmaximum al naar gelang de

ernst van door de door organisatie beoogde misdrijven. Er wordt een derde lid ingevoegd waarin als strafverzwarend strafbaar wordt gesteld het deelnemen aan een criminele organisatie indien de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. In dat geval kan een gevangenisstraf worden opgelegd van te hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bij misdrijven waarop een gevangenisstraf gesteld is van twaalf jaren of meer gaat het om ernstige commune delicten zoals openlijke geweldpleging met de dood tot gevolg (artikel 141 Sr), opzettelijke brandstichting (artikel 157 Sr), mensensmokkel met zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg (artikel 197a Sr), mensenhandel (artikel 273f Sr), moord (artikel 289 Sr), zware mishandeling met voorbedachten rade (artikel 303 Sr) en gekwalificeerde diefstal met geweld (artikel 312 Sr). Ook de import en export van harddrugs (artikel 10, vijfde lid, van de Opiumwet) behoort tot deze categorie misdrijven.

Het voorgestelde wettelijke strafmaximum, gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie, bevindt zich tussen het strafmaximum voor deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (artikel 140, eerste lid, Sr ten hoogste zes jaren) en deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (140a Sr, ten hoogste vijftien jaren).

#### *Onderdeel E (Nieuw artikel 206a Sr)*

In artikel 206a Sr wordt het faciliteren van illegale prostitutie strafbaar gesteld. In aanmerking wordt genomen dat het bordeelverbod sinds 2000 onder voorwaarden is opgeheven. Gelet hierop wordt de strafbaarstelling gekoppeld aan illegale prostitutie. Strafbaar is diegene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling in de wetenschap of het ernstige vermoeden dat deze beschikbaarstelling wederrechtelijk plaatsvindt. De vergelijking kan worden getrokken met een delict als mensensmokkel (artikel 197a Sr), de formulering van de strafbaarstelling is hierop geënt. Het te beschermen belang is het voorkomen dat het prostitutiebeleid van de overheid, dat gericht is op het creëren van een veilige prostitutiebranche, wordt ondermijnd. Om die reden wordt voorgesteld om de strafbaarstelling in titel VIII van het Wetboek van Strafrecht te plaatsen waarin de misdrijven tegen het openbaar gezag zijn opgenomen.

Het faciliteren van de illegale prostitutie dient gericht te zijn op verrijking. Dit wordt tot uitdrukking gebracht via het bestanddeel "winstbejag". Van winstbejag is sprake als het oogmerk bestaat om een financieel of ander voordeel te verkrijgen. Het is niet nodig dat daadwerkelijk voordeel is gerealiseerd, het beogen of het verwachten van voordeel is voldoende voor strafbaarheid. Van voordeel is ook sprake bij normale tarieven, extra hoge verdiensten zijn niet vereist.

Van behulpzaam zijn is sprake als de betrokkene de illegale prostitutie door een ander in enigerlei opzicht bevordert of gemakkelijk maakt. Hierbij kan gedacht worden aan activiteiten die worden verricht om de illegale prostitutiewerkzaamheden mogelijk te maken, zoals het vervoeren van de prostituee in het kader van de werkzaamheden of het verrichten van bodyguardwerkzaamheden tijdens de werkzaamheden. Van het uit winstbejag behulpzaam zijn is geen sprake als de activiteiten niet aan de kern van de seksuele dienstverlening raken, dat wil zeggen werkzaamheden die niet direct dienstig zijn aan het bedrijven van illegale prostitutie. In het algemene deel van deze toelichting zijn hiervan al enkele voorbeelden gegeven.

Met het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling wordt bedoeld op prostitutiewerkzaamheden. Dit begrip wordt vaker gebruikt in het Wetboek van Strafrecht, bijvoorbeeld in artikel 248b Sr (strafbaarstelling betaalde seks met minderjarigen) en in het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn, dat strekt tot invoering van een strafbaarstelling van de klant van gedwongen prostituees.<sup>30</sup> Onder betaling valt eveneens betaling in natura. Degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van de seksuele handelingen tegen betaling is zelf niet strafbaar op grond van het nieuwe artikel 206a Sr.

---

<sup>30</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34091, A.

Voor strafbaarheid is vereist dat de faciliteerder weet of een ernstig vermoeden heeft dat er sprake is van illegale prostitutie. Het illegale karakter van de prostitutiewerkzaamheden wordt tot uitdrukking gebracht via het bestanddeel wederrechtelijk. Wederrechtelijk houdt in: zonder enig recht of zonder enige bevoegdheid. Concreet betekent dit dat er sprake dient te zijn van prostitutieactiviteiten zonder de hiervoor vereiste vergunning. Aanknopingspunt voor het vergunningsvereiste is de nieuwe opzet van de Wrp die conform het regeerakkoord uitgaat van een uniform vergunningstelsel voor seksuele dienstverlening.

Van wetenschap van illegale prostitutie is sprake als de faciliteerder zelf betrokken is bij de illegale prostitutie of op andere wijze op de hoogte is van het feit dat prostitutiewerkzaamheden zonder vergunning worden verricht. Ook in gevallen waarin die evidente kennis ontbreekt, maar er wel een ernstig vermoeden is, is er sprake van strafbaarheid. Hiervan is sprake bij zodanige omstandigheden of misstanden dat de faciliteerder zich bewust had moeten zijn van illegale prostitutie of wanneer er sprake is van een verwijtbaar weggijken door de faciliteerder. Een aanwijzing voor een ernstig vermoeden van illegale prostitutie zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat met de faciliterende werkzaamheden meer dan gemiddelde inkomsten worden behaald. Artikel 206a Sr is een aanvulling op artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr, waarin degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander strafbaar wordt gesteld. Anders dan in artikel 273f Sr is voor bewezenverklaring van artikel 206a Sr niet vereist dat de dader zich bewust is geweest van een uitbuitingssituatie. In minder evident bewijsbare gevallen van uitbuiting waarbij wel sprake is van prostitutie zonder vergunning heeft artikel 206a Sr ook toepassing. Het ontbreken van een uitbuitingssituatie rechtvaardigt een lagere strafbedreiging dan voor het delict mensenhandel. De wettelijke strafbedreiging bedraagt ten hoogste vier jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie.

#### *Onderdeel F (Wijziging artikel 304 Sr)*

De strafverzwarringsgronden bij mishandeling in artikel 304 Sr worden op twee punten gewijzigd. Ten eerste wordt in onderdeel 1° toegevoegd: of een aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwde minderjarige. Deze wijziging heeft tot gevolg dat niet alleen bij kindermishandeling in familiere afhankelijkheidsrelaties, maar ook in geval van andere afhankelijkheidsrelaties de maximum gevangenisstraf voor kindermishandeling met een derde kan worden verhoogd. De formulering van de strafverzwarringsgrond is ontleend aan artikel 248, tweede lid Sr (strafverzwaring bij zedenmisdrijven). Bij "aan zijn zorg, opleiding of waakzaamheid toevertrouwd" kan worden gedacht aan personen die werkzaam zijn in een zorginstelling, een internaat, op een school of in de buitenschoolse opvang. Onder toevertrouwen wordt niet alleen juridisch toevertrouwen, maar ook feitelijk toevertrouwen verstaan. De strafverzwaring geldt ook voor personen aan wie de feitelijke zorgplicht tijdelijk of gedeeltelijk is overgedragen. Te denken valt in dit verband aan de sporttrainer of de oppas.

Ten tweede wordt een onderdeel 2° ingevoegd, waarin stelselmatige kindermishandeling als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt. Met stelselmatig wordt bedoeld op een bepaalde intensiteit, duur of frequentie. Het begrip is ontleend aan artikel 285b Sr, waarin belaging strafbaar is gesteld. Het kan hierbij gaan om herhaalde kindermishandeling in dezelfde verschijningsvorm, maar ook om een herhaalde variëteit van gedragingen die zijn aan te merken als kindermishandeling.

#### *Onderdeel G (Wijziging artikel 311 Sr)*

Door schrapping in artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr, van de zinsnede 'gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd' wordt diefstal in een woning, ongeacht het tijdstip waarop dit misdrijf wordt gepleegd, bedreigd met een maximum gevangenisstraf van zes jaren. Als gevolg van de wijziging van artikel 311, eerste lid, onder 3°, Sr zal ook voorbereiding van een woninginbraak en diefstal in vereniging in een woning gedurende de dag strafbaar zijn. Het tweede lid van artikel 311 Sr bepaalt dat indien de onder 3° omschreven diefstal vergezeld gaat van een van de onder het eerste lid, onder 4° (twee of meer verenigde personen) of 5° (diefstal waarbij de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel van braak, verbreking of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum), vermelde omstandigheden een gevangenisstraf van ten hoogste

negen jaren of een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd. Tevens zal voorbereiding van woninginbraak of diefstal in een woning in vereniging strafbaar zijn op grond van artikel 46, eerste lid, Sr, omdat het delicten betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld.

#### *Onderdeel H (Wijziging artikel 426bis Sr)*

Aan artikel 426bis Sr wordt een tweede lid toegevoegd waarin het lastigvallen en hinderen van hulpverleners bij de uitoefening van hun taak als strafverzwarende omstandigheid wordt aangemerkt. In dergelijke gevallen geldt een verhoogde wettelijke strafbedreiging van ten hoogste drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Hiermee wordt de ernst van het feit tot uitdrukking gebracht.

Onder hulpverlener wordt in dit artikellid verstaan: agenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden. Met de formulering “de uitoefening van zijn bediening” wordt aangesloten bij gebruikelijke terminologie in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot de publieke taakuitoefening. De term “gedurende” duidt het tijdstip aan waarop het lastigvallen of hinderen moet plaatsvinden, te weten het moment waarop de hulpverlener zijn hulpverlenende taak uitoefent.

#### **Artikel II (Wijziging Wetboek van Strafvordering)**

Artikel 67 Sv bevat de gevallen waarin een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven, te weten een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld of een aantal specifiek opgesomde misdrijven. Dwangmiddelen als aanhouden buiten heterdaad, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden als het vorderen van gegevens kunnen nodig zijn bij de bestrijding van het online aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (artikel 137d, eerste lid) en misbruik van seksueel beeldmateriaal (artikel 139h, eerste en tweede lid, Sr). Gelet op de op deze misdrijven gestelde wettelijke strafmaxima – die ten hoogste gevangenisstraf van twee jaren bedragen – wordt in artikel II voorgesteld deze misdrijven in artikel 67, eerste lid, onderdeel b, Sv afzonderlijk te noemen als een misdrijf bij verdenking waarvan een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven. Tegelijkertijd wordt de vermelding van artikel 137d, tweede lid, Sr (het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie als gewoonte of in vereniging) geschrapt. Omdat in dit wetsvoorstel het strafmaximum voor dit delict wordt verhoogd tot een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren wordt het bevelen van voorlopige hechtenis voor dit delict mogelijk op grond van artikel 67, eerste lid, onder a, Sv.

#### **Artikel III (Wijziging Wet wapens en munitie)**

Handel in en het bezit van automatische vuurwapens brengt een nog groter risico voor de samenleving met zich dan handel in en bezit van andere vuurwapens. Door de voorgestelde wijzigingen van artikel 55 van de Wwm wordt het wettelijk strafmaximum voor feiten begaan met betrekking tot vuurwapens, geschikt om automatisch te vuren (categorie II, onderdeel 2°) verhoogd naar gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar of geldboete van de vijfde categorie. Voor andere wapens uit categorie II en categorie III blijft de maximum gevangenisstraf gehandhaafd op vier jaar.

#### **Artikel IV (Inwerkingtreding)**

Dit wetsvoorstel treedt in werking bij koninklijk besluit. In de inwerkingtreedingsbepaling is voorzien in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding van de wetswijzigingen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,