

EWB/545975

# **Het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving**

*Deelrapportage I*  
Kader en leesbegeleidende samenvatting

november 1998

**Auteurs:**

Prof. dr. J. de Savornin Lohman  
Drs. W.M.E.H. Beijers  
Drs. C.P. van Gelder  
Drs. M.J.H. Goderie  
Drs. S.M.A. Nieborg  
Dr. R.A.L. Rijkschroeff  
Mr. E.C.A. Verkuyl

**(c) Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 1998**

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or by any other means without permission in writing from the publisher.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## **Inhoud**

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>OPZET VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKS- RESULTATEN</b>	<b>17</b>
	3.1 Onderzoek jurisprudentie	17
	3.2 Internationale scan	20
	3.3 Het functioneren van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk	24
	3.4 Het klachtvereiste vanuit de optiek van de klachtbevoegden	37
	3.5 Sterkte-zwakke analyse van het relevante juri- dische instrumentarium	43
<b>4</b>	<b>SLOTBESCHOUWING</b>	<b>51</b>
	<b>LITERATUUR</b>	<b>63</b>

## **Voorwoord**

In de zedelijkheidswetgeving, die op 1 december 1991 van kracht werd, is een specifieke regeling opgenomen ten aanzien van seksueel verkeer met en door jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar. Dit om een balans te vinden tussen bescherming tegen seksueel misbruik enerzijds en het recht op seksuele zelfbepaling anderzijds. Dit is het zogenaamde klachtvereiste, dat in de artikelen 245 Sr., 247 Sr. en 248 ter Sr. is opgenomen. Het houdt in dat seksuele handelingen met deze groep adolescenten strafbaar zijn, maar dat de opsporing en vervolging afhankelijk zijn gesteld van een klacht. Klachtbevoegd zijn de jeugdige zelf, diens wettelijk vertegenwoordiger en de Raad voor de Kinderbescherming.

Uit het evaluatieonderzoek van de zedelijkheidswetgeving, dat in 1994 door het Verwey-Jonker Instituut werd uitgevoerd, bleek dat het klachtvereiste een aantal problemen oproep. Teneinde meer inzicht te verkrijgen in de aard van deze problemen, verzocht het Ministerie van Justitie aan het Verwey-Jonker Instituut nader onderzoek te verrichten naar de aard van deze problemen. De resultaten liggen hier voor U. Zij zijn weergegeven in vijf delen, bijeengehouden door middel van een cassette.

Alle personen en instanties, die hun medewerking hebben gegeven aan dit onderzoek zijn wij zeer erkentelijk voor hun bereidheid de onderzoekers te woord te staan of medewerking te geven aan het dossieronderzoek. In het bijzonder noemen wij hier de jongeren zelf, die bereid waren over dit onderwerp hun oordeel te geven. De leden van de expertcommissies danken wij voor hun stimulerende en doordachte inbreng in de discussie. Niet in de laatste plaats zijn wij de volgende leden van de begeleidingscommissie veel dank verschuldigd: De heer Prof. mr. J. de Hullu (voorzitter), de heer mr. J.J. Wiarda, de heer dr. H.C.L. Vreugdenhil, mevrouw mr. E.A.M. Scheij, de heer mr. J.P. Wittop Koning, de heer mr. H. v.d. Stolpe, de heer drs. P.J.H.M. Holla, mevrouw mr. B. de Poorter.

Hen danken wij voor het in ons gestelde vertrouwen en de zorgvuldige wijze waarop zij de voortgang van het onderzoek hebben bewaakt.

*Het onderzoeksteam*

## 1 INLEIDING

Op 1 december 1991 is de nieuwe zedelijkheidswetgeving betreffende de zware zedenmisdriven in werking getreden. Deze wetwijziging vormde het sluitstuk op een algehele herziening van de zedelijkheidswetgeving, die werd voorbereid door de Adviescommissie Herziening Zedelijkheidswetgeving (Commissie Melai). De herziene wetgeving tracht zowel tegemoet te komen aan het recht van burgers op seksuele zelfbepaling, als bescherming te bieden tegen ongewenste seksuele contacten.

Het verenigen van beide aspecten is niet eenvoudig. Dit lastige vraagstuk speelt met name voor minderjarigen, die extra kwetsbaar zijn voor machtsoverwicht, terwijl ook zij het recht hebben om op eigen initiatief seksuele ervaring op te doen. Op grond van dit inzicht is de wetgever gaan zoeken naar een formulering, die voor de leeftijdsgroep van 12-16 jaar aan beide doelstellingen tegemoet komt: ruimte voor seksuele zelfbepaling en bescherming tegen misbruik.

Een eerder wetsontwerp, dat november 1985 naar de Raad van State was verstuurd voor advies, volgde op dit punt de voorstellen vervat in het eindrapport van de Commissie Melai. Dit betekende dat seksuele handelingen met personen onder de 12 jaar een misdrijf bleef, maar voor de leeftijdsgroep 12-16 jaar, de strafbaarstelling beperkt bleef tot gevallen waarin sprake is van misbruik van overwicht en/of misleiding. Dit wetsontwerp is nooit ingediend bij de Tweede Kamer, omdat uit de eerste reacties al bleek dat deze regeling weerstand opriep.

De wetsherziening, die december 1991 is ingevoerd sloot nauwer aan op de wetgeving tot dan toe. Hoewel ook dit wetsvoorstel beide doelstellingen: het recht op seksuele zelfbepaling, en de bescherming van slachtoffers tegen ongewenste seksuele contacten, tracht te verenigen, is het accent verschoven naar dit laatste. Voor de oplossing van het vraagstuk van seks met en door kinderen van 12-16 jaar, koos de wetgever voor een andere weg. De strafbaarstelling van seksuele contacten met deze groep adolescenten blijft gehandhaafd, de opsporing en vervolging blijven afhankelijk gesteld van een klacht. Nieuw zijn de toevoeging van het klachtvereiste aan artikel 247 Sr. alsmede de uitbreiding van de klachtbevoegden. Het klachtrecht krijgen de jeugdige zelf, diens wettelijk vertegenwoordiger en - teneinde de beschermingsgedachte tot haar recht te laten komen - de Raad voor de Kinderbescherming. Met deze regeling kon het parlement, na langdurige discussies, akkoord gaan. Op verzoek van de Tweede Kamer is de herziene wetwijziging betreffende de zware zedenmisdriven na twee jaar geëvalueerd.

## *Het evaluatieonderzoek*

In het evaluatieonderzoek naar de Wet Zware Zedenmisdrijven, getiteld 'Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving?', dat december 1994 werd voltooid, stond de vraag centraal of de herziene wetgeving een betere bescherming biedt aan (potentiële) slachtoffers en, daarnaast, of deze bescherming ook adequaat is. Het antwoord op de eerste vraag was positief, maar de tweede, meer normatieve vraagstelling, leidde tot een aantal knelpunten, met -in het verlengde daarvan- beleidsaanbevelingen.

Eén van de knelpunten waar het onderzoek op stuitte betrof de hiervoor genoemde regeling ten aanzien van seksuele contacten met minderjarigen van 12-16 jaar. Uit de enquête onder actoren in de strafrechtketen bleek dat het klachtvereiste, dat in artikel 245 Sr. (seksueel binnendringen), 247 Sr. (ontucht met wilsonbekwame) en 248 ter Sr. (uitlokken van minderjarige tot ontucht) werd opgenomen, volgens een groot aantal respondenten (39%) problemen opleverde. Verder riep het klachtvereiste bij de meeste van de 26 mondeling geïnterviewde experts uit de strafrechtketen veel weerstanden op. Door hen werd gewezen op vermindering van de bescherming van jeugdigen, omdat de klachtgerechtigden in bepaalde gevallen niet zullen klagen. Medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming bleken slecht op de hoogte te zijn van hun bevoegdheid in dezen. De helft van de respondenten werkzaam bij de raad meldde dat hun Raad zelden gebruik maakt van de klachtbevoegdheid indien de kinderscherming op de hoogte raakt van een misdrijf. Verder bleken de formele vereisten als drempel te fungeren.

Vandaar de aanbeveling in het onderzoeksrapport: 'Gezien het feit dat het klachtrecht in de praktijk een barrière betekent voor de aangifte, vervolging en berechting, verdient het aanbeveling om de vereisten van het klachtrecht te vereenvoudigen.'

Terugblikkend op dit onderzoek dient te worden opgemerkt dat een drietal aspecten nadere aandacht behoeft.

In de eerste plaats blijkt dat specifieke onderzoeksmatige aandacht nodig is naar de problematiek van seksueel misbruik van kwetsbare groepen, zoals kinderen of mensen met lichamelijke of verstandelijke handicap.

Ten tweede werd, tijdens een studiebijeenkomst naar aanleiding van het verschijnen van genoemd evaluatieonderzoek op 23 maart 1995, gewezen op het feit dat het evaluatie-onderzoek uitsluitend de beschermingsfunctie betrof, waardoor de andere functie, het recht op seksuele zelfbepaling, onvoldoende is belicht.

In samenhang hiermee is een derde aspect voor het voetlicht gebracht, namelijk de noodzaak dat jeugdigen zelf, alsmede hun ouders in een

onderzoek, waarin de zelfbepalingsgedachte explicieter aan bod dient te komen, dienen te worden ondervraagd.

### *Verdere politieke besluitvorming*

Bij de aanbieding van het onderzoeksrapport aan de minister van justitie januari 1995 wees de minister op een wetsvoorstel dat beoogt de strafprocesrechtelijke vormvoorschriften van het klachtvereiste te vereenvoudigen. Met name de sanctie van nietigheid komt te vervallen. Dit wetsvoorstel is inmiddels aangenomen, zodat op dit punt een verbetering valt te verwachten.

Bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de Tweede Kamer op 31 augustus 1995 heeft de minister van justitie een extra onderzoek naar het functioneren van het klachtrecht toegezegd (T.K. 1994-1995, 24131, nr. 2.).<sup>1</sup> Daarbij moet het functioneren van het klachtvereiste worden gezien vanuit de hiervoor genoemde tweeledige doelstelling: de ruimte voor de seksuele zelfbepaling en het bieden van bescherming aan minderjarigen.

De uitkomsten van het onderzoek zijn tevens van belang voor de inhoud van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod.

### *Vooronderzoek functioneren van het klachtvereiste*

In de maanden oktober tot en met december 1996 werd door het Verwey-Jonker Instituut een vooronderzoek naar deze materie uitgevoerd. Dit vooronderzoek bestond uit een snelle inventarisatie onder 17 sleutelfiguren<sup>2</sup> en een expertmeeting. De bevindingen van dit vooronderzoek onderstreepten de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de nieuwe zedelijkheidswetgeving. In de eerste plaats werd in het vooronderzoek door sommige respondenten gewezen op belemmeringen in de uitvoeringspraktijk<sup>3</sup>, die te maken hebben met:

---

<sup>1</sup> Klachtrecht en klachtvereiste zijn in zekere zin elkaars spiegelbeeld. Het klachtrecht duidt op de bevoegdheid, van een beperkte kring om een klacht in te dienen bij politie en justitie, terwijl het klachtvereiste grenzen stelt aan de bevoegdheid van politie en justitie. Dit laat overigens het opportuniteitsbeginsel (de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om te seponeren) onaangetaast.

<sup>2</sup> Uit de kring van Politie, OM, Rechters, Raad voor de Kinderbescherming, (Gezins)voogdij, Vertrouwensartsen, Jeugdpsychiaters, Ontwikkelingspsychologen en Coördinatoren Childright Worldwide en De Graafstichting.

<sup>3</sup> Zie ook de inleiding voor deel III van deze rapportage.

- \* het voldoen aan de vormvereisten in de praktijk
- \* gebrek aan expertise
- \* gebrek aan afstemming.

Daarnaast kwam in de expertmeeting naar voren dat bij een letterlijke toepassing van de wet de politie belemmerd wordt bij het starten van opsporingsactiviteiten<sup>4</sup>.

Nader onderzoek naar de gevolgen van dit gegeven alsmede onderzoek onder jeugdigen naar de beweegredenen om wel of geen klacht te doen, is volgens deze expertcommissie gewenst.

Tenslotte bleek dat de klachtartikelen bij het tegengaan van jeugdprostitutie in eigen land nauwelijks werden gebruikt. Waar dit wel het geval was, leverde het klachtvereiste wel belemmeringen op. Veelal toegepast bij dit soort zaken wordt echter artikel 250bis Sr.. In de praktijk bleek het klachtvereiste eveneens belemmeringen op te leveren bij het tegengaan van sekstoerisme.

Al met al deed de behoefte zich voelen naar een diepergaand onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste in de praktijk, waarbij het ook van belang werd geacht de jeugdigen en overige klachtbevoegden aan het woord te laten.

### *Het begrip ontucht*

Wanneer er sprake is van ontucht is een sociaal-ethische norm, die niet bij voorbaat is vast te leggen. Uit de discussies in het parlement en uit de jurisprudentie blijkt dat het begrip ontucht 'eng' moet worden opgevat. De commissie Melai heeft voorgesteld het begrip ontuchtige handelingen te vervangen door seksuele handelingen, maar omdat men dan een ruime, extensieve interpretatie vreesde, werd vastgehouden aan het begrip ontuchtige handelingen. Bij de herziening van de Wet Zware Zedenmisdrijven betoogde de minister dat volgens onze normen een minderjarige in vrijheid kan oordelen over het plegen van seksuele handelingen met een leeftijdgenoot. (Bijlage Handelingen II, 1990-1991, 20930, nr. 13, p. 4). De Hoge Raad heeft beslist dat het plegen van seksuele handelingen met een minderjarige tussen de 12 en 16 jaar niet altijd ontuchtig is, bijvoorbeeld als deze handelingen vrijwillig plaatsvinden tussen personen die slechts in geringe mate in leeftijd verschillen (HR 24 juni 1997, nr. 105.005).

Ook in de literatuur, Boelrijk (1998), Moerings en Swier (1997) wordt

---

<sup>4</sup> Zie Hoge Raad 7 januari 1997, NJ 1997, 474



een enge interpretatie van het begrip ontucht bepleit. Kool (1992) wijst op de rechtsonzekerheid van dit begrip, dat immers afhankelijk is van maatschappelijke opvattingen, die in ontwikkeling zijn. In de enquête onder jeugdigen en ouders (deel IV) is deze ontwikkeling nader onderzocht aan de hand van een scala aan seksuele handelingen, variërend van tongzoenen tot en met seksuele penetratie. Vooruitlopend op de onderzoeksresultaten kunnen wij constateren dat ook onder de bevolking een enge uitleg wordt gegeven aan 'strafbare seksualiteit' of 'ontucht'.

### *Gedragingen waarop het klachtvereiste betrekking heeft*

Het klachtvereiste heeft betrekking op ontuchtige handelingen, die in de artikelen 245 Sr., art. 247 en 248ter strafbaar zijn gesteld.

**Artikel 245 Sr. lid 1** stelt strafbaar:

- het plegen van ontuchtige handelingen (buiten echt), bestaande uit het seksueel binnendringen van het lichaam met iemand tussen de 12 en 16 jaar.

**Artikel 247 lid 1** stelt strafbaar:

- het plegen of verleiden tot het plegen van ontuchtige handelingen (buiten echt) met iemand beneden de leeftijd van 16 jaar.

**Artikel 248ter** stelt strafbaar:

- het opzettelijk bewegen van een minderjarige (van onbesproken gedrag) tot ontuchtige handelingen, door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht, of misleiding.

Voor al deze gevallen geldt dat als betrokken jeugdige ouder is dan 12 jaar en jonger dan 16 jaar, vervolging alleen maar plaatsvindt nadat een klacht is ingediend.

Wanneer er sprake is van bedreiging met geweld of gebruik van geweld, bij zwaar lichamelijk letsel als gevolg van de ontucht, of in geval van ontucht met misbruik van gezag, in al die situaties is het klachtvereiste dus niet van toepassing.

Het klachtvereiste uit artikel 245 Sr., seksueel binnendringen van een persoon tussen de 12-16 jaar, bestaat sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. De ratio was om een eventueel opvolgend huwelijk mogelijk te maken. In de artikel 247 en 248ter is het sinds de herziening van de zedelijkheidswetgeving, ingevoerd in 1991, nieuw opgenomen.

De ratio daarvoor was een andere namelijk de jeugdige ruimte geven voor seksuele zelfbepaling. Voor de evaluatie van het klachtvereiste is met name deze vernieuwing relevant.

Uit de statistiek dat het grootste aantal vervolgingen betrekking heeft op artikel 247 Sr. Artikel 248ter levert vermoedelijke bewijsrechtelijke problemen op, onder meer door het vereiste van 'opzet'.

## 2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

De algemene probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre voldoet het klachtvereiste in art. 245 Sr., 247 Sr. en 248 ter Sr. in de praktijk aan zijn tweeledige functie: namelijk enerzijds de ruimte bieden aan minderjarigen van 12-16 jaar voor hun seksuele zelfbepaling en anderzijds hen bescherming bieden tegen seksueel misbruik?*

Ruimte voor seksuele zelfbepaling wordt hier uitgewerkt als het honoreren van de wens van de minderjarige geen strafvervolgning in te stellen, indien zijn/haar belang zich daar tegen verzet.

Essentieel is hierbij is de vraag in hoeverre de jeugdige vrij en zonder dwang of druk zijn/haar belang in dezen kan bepalen. Een afgeleide hiervan is dat de jeugdige in kwestie wordt gehoord, als er inzake zijn/haar gedrag op seksueel gebied een melding of aangifte is gedaan dan wel een klacht door een klachtbevoegde is ingediend.

Bescherming tegen seksueel misbruik wordt uitgewerkt als de mogelijkheid te komen tot melding, aangifte, een klacht door een klachtbevoegde, vervolging en berechting.

In het onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste in de praktijk wordt een hoofdonderscheid gemaakt tussen

- de categorie van jeugdigen in het algemeen
- de categorie van jeugdigen in de prostitutie.

De uitgewerkte probleemstelling luidt dan als volgt:

- I. Wat is de aard van de belemmeringen van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot jeugdigen in het algemeen en jeugdigen in de prostitutie?
- II. Voldoet het klachtvereiste in de ogen van de klachtgerechtigden aan de tweeledige doelstelling:
  - seksuele wilsvrijheid van de burger: jeugdigen krijgen ruimte om desgewenst seksuele contacten aan te gaan en te onderhouden
  - bescherming van de burger: jeugdigen worden beschermd als het gaat om ontuchtige handelingen of het verleiden tot ontuchtige handelingen tegen hun wens?

- III. Welke wetstechnische vormgeving van het zelfbepalingsrecht van jeugdigen van 12-16 jaar komt het beste tegemoet aan de tweeledige doelstelling van seksuele wilsvrijheid en bescherming?

Bij het tweede deel van de probleemstelling is het van belang een onderscheid te maken tussen kinderen en wettelijke vertegenwoordigers die ervaring hebben met het klachtvereiste, en kinderen en wettelijke vertegenwoordigers voor wie dat niet geldt. Het al dan niet ervaring hebben met zedenzaken kan immers van invloed zijn op de beoordeling van het functioneren van het klachtvereiste met het oog op de tweeledige doelstelling van zowel het respecteren van het recht op seksuele zelfbepaling als het bieden van adequate bescherming. De onderzoeksvragen met betrekking tot het tweede deel van de probleemstelling worden uitgewerkt naar de drie groepen klachtgerechtigden.

1. *Jeugdigen van 12-16 jaar*
  - Jeugdigen van 12-16 jaar zonder ervaring met zedenzaken
  - Jeugdigen van 12-16 jaar met ervaring met zedenzaken
2. *Ouders van jeugdigen van 12-16 jaar met en zonder ervaring met zedenzaken*
3. *Raad voor de kindbescherming*

Het onderzoek is opgezet via vier deelprojecten:

1. *De jurisprudentie en zedelijkheidswetgeving in diverse landen*  
Voor het onderzoek naar de jurisprudentie is gebruik gemaakt van de gepubliceerde en ongepubliceerde jurisprudentie. Verder is een internationale scan verricht naar de zedelijkheidswetgeving in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Finland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Italië, Zwitserland, Hongarije en Canada.
2. *Het functioneren van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk*  
Het functioneren van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk is onderzocht met behulp van casusonderzoek (dossieronderzoek), observatie-onderzoek en interviews

3. *Het klachtvereiste vanuit de optiek van de klachtbevoegden*  
Het oordeel van de jeugdigen van 12-16 jaar is gemeten via semi-gestructureerde interviews met jeugdigen zonder ervaring met zedenzaken en jeugdigen met ervaring met zedenzaken (waaronder 10 jeugdigen in de prostitutie), en de panelmethode.  
Het oordeel van de overige klachtgerechtigden ten aanzien van de seksuele zelfbepaling en bescherming tegen seksueel geweld wordt onderzocht via semi-gestructureerde interviews met wettelijke vertegenwoordigers met en zonder ervaring met zedenzaken en met vertegenwoordigers vanuit de units van de Raad voor de Kinderbescherming en het centraal bureau.
  
4. *Sterkte-zwakke analyse van het juridische instrumentarium*  
De resultaten van de deelonderzoeken dienen uiteindelijk een antwoord te geven op de algemene probleemstelling van het onderzoek: In hoeverre voldoet het klachtvereiste in art. 245 Sr., 247 Sr. en 248 ter Sr. in de praktijk aan zijn tweeledige functie, namelijk enerzijds de ruimte bieden aan minderjarigen van 12-16 jaar voor hun seksuele zelfbepaling en anderzijds hen bescherming bieden tegen seksueel misbruik? Daartoe is in deelproject 4 met medewerking van een tweetal expertcommissies (een expertcommissie met deskundige actoren in de strafrechtsketen en een expertcommissie met relevante maatschappelijke deskundigen) een sterkte-zwakke analyse uitgevoerd van juridische instrumenten inzake de vormgeving van het recht op zelfbepaling van jeugdigen van 12-16 jaar in het kader van de tweeledige doelstelling van zowel het respecteren van het recht op seksuele zelfbepaling als het bieden van adequate bescherming.

De rapportage van het onderzoek geschiedt in vijf delen. Het eerste inleidende deel heeft de functie van het bieden van een kader en een leesbegeleidende samenvatting van het gehele onderzoek. Daartoe wordt eerst in de volgende paragraaf een samenvatting gepresenteerd van de vier deelonderzoeken. Dit deel eindigt met een slotbeschouwing over de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

### **3 SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN**

#### **3.1 Onderzoek jurisprudentie**

De eerste besproken uitspraak (NJ 1993,722) betreft een zaak waar de ten laste gelegde feiten en de aangifte plaats hebben gevonden voor de wetswijziging terwijl de terechtzitting in eerste aanleg plaats vond na de wetswijziging. Dit betekent, aldus de Hoge Raad, dat wel het klachtvereiste naar inhoud maar niet naar vorm van toepassing is. Het doel van de wetswijziging is, dat alleen dan vervolging plaats vindt wanneer dit de uitdrukkelijke wens is van een van de klachtgerechtigden. De moeder van het slachtoffer heeft aangifte gedaan en daarin expliciet verklaard dat zij vervolging wenste. Daarmee is aan de doelstelling van de wet voldaan. Dat deze klacht niet aan de wettelijke vorm voldoet, is volgens de Hoge Raad niet relevant. Het vormvereiste van een klacht kent geen terugwerkende kracht.

De tweede uitspraak (NJ 1997,546) ligt min of meer in het verlengde hiervan. Ook hier is wel aangifte gedaan door een klachtgerechtigde, het slachtoffer, maar ook hier voldeed deze aangifte niet aan de wettelijke vorm van een klacht. De aangifte werd ruim na de wetswijziging gedaan en had betrekking op feiten die zowel voor als na de wetswijziging waren gepleegd.

Het hof heeft middels een tussenvonnis klager in de gelegenheid gesteld alsnog een klacht in te dienen om op deze wijze het vormverzuim te corrigeren. De Hoge Raad heeft geen bezwaar tegen deze procedurele gang van zaken. Echter uit opgemaakte stukken wordt niet duidelijk of klager, op het moment van aangifte, vervolging wenste. Hier heeft de Hoge Raad wel bezwaar tegen. Uit het onderzoek ter terechtzitting moeten blijken dat klager, vooraf gaande aan de vervolging deze vervolging wenste. De Hoge Raad vernietigt op dit punt het arrest van het hof en verwijst de zaak terug naar een ander gerechtshof.

Een aangifte kan dus alleen als klacht worden verstaan als uit het onderzoek ter terechtzitting blijkt dat klager tijdens het doen van de aangifte de bedoeling had dat vervolging zou worden ingesteld.

Ook uit de uitspraken van de Hoge Raad d.d. 14-10-'97 en 31-3-'98 blijkt dat de Hoge Raad niet formeel omgaat met gebreken die aan een klacht kleven, zolang maar vaststaat dat vervolging wordt gewenst door de klachtgerechtigde. Dat de klachtgerechtigde vervolging wenst moet blijken uit de aangifte zelf, of uit het onderzoek ter terechtzitting moet blijken dat de klachtgerechtigde de vervolging wenste ten tijde van het doen van aangifte.

Uit de uitspraak van 16-6-1998 blijkt dat de Hoge Raad ook deze eis laat vervallen. Het simpele feit dat door een klachtgerechtigde aangifte is gedaan lijkt te volstaan.

De consequentie die vormfouten hebben voor de ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie is overigens in 1995 geregeld in art. 359 Sv..

In de volgende besproken zaak staat niet een der klachtdelicten zelf centraal maar de artikelen die betrekking hebben op poging om een ander te bewegen tot het plegen van een misdrijf of wel uitlokking (art. 46a Sr. (nieuw) en 134bis Sr. (oud)). De wetswijziging heeft plaats gevonden op 27 januari 1994.

In de concrete zaak (NJ 1997, 426) heeft verdachte o.a. getracht een ander te bewegen tot het (eventueel samen met hem) plegen van ontuchtige handelingen met jongeren tussen de 12 en 16 jaar. Het misdrijf zelf heeft niet plaatsgevonden. De uitlokking vond plaats voor de wetswijziging de behandeling ter terechtzitting in eerste aanleg, na de wetswijziging.

Van belang hier is vooral de strekking die door de Hoge Raad aan art. 46a Sr. in combinatie met een der klachtdelicten geeft.

Met de wetswijziging van artikel 134bis Sr. (oud) in artikel 45a Sr. (nieuw) heeft de wetgever volgens de Hoge Raad beoogd het strafbaar gestelde niet langer te beschouwen als een zelfstandig delict maar als een onvolkomen delictsvorm waarvan de reikwijdte en betekenis geheel accessoir zijn ten opzichte van de eigenlijke verbodsnormen van de zelfstandige delictsom schrijvingen van misdrijven.

Klachtdelicten mogen alleen vervolgd worden wanneer er een klacht is. Door de onvolkomen delictsvorm van de strafbaarstelling van uitlokking (art. 46a Sr.) kan dan ook dit alleen maar worden vervolgd wanneer er een klacht is. Nu zullen potentiële slachtoffers zelden op de hoogte zijn van het feit dat iemand iemand anders tracht te bewegen om ontucht met hem/haar te plegen. Pas wanneer zij hierover geïnformeerd zijn door bijvoorbeeld de politie, kunnen zij een klacht doen. Ook zou de politie de Raad voor de Kinderbescherming kunnen informeren. Het is echter de vraag hoever de politie kan gaan bij het informeren van klachtgerechtigden, immers dit zou gezien kunnen worden als een gerichte opsporingsactiviteit. Hierop wordt in de volgende zaak ingegaan.

Is voor een oriënterend onderzoek van de politie ook een klacht nodig en zo niet, waar eindigt een oriënterend vooronderzoek en start een gericht opsporingsonderzoek waar wel een klacht voor nodig is? De Hoge Raad heeft op deze vragen nog geen antwoord gegeven. daar in de zaak (NJ1997, 474) waar deze vragen aan de orde kwamen de schriftuur te laat is ingediend. Op die grond verwierp de HR het beroep. Advocaat-Generaal Fokkens oordeelde de zaak van een dusdanig belang dat ambtshalve behandeling gewenst was. De Hoge Raad ging hier, ongemotiveerd, niet op in.

De opsporing is, na ambtsberichten dat verdachte samen met een ander ontuchtige handelingen zou plegen met jongens van ongeveer 16 jaar, medio 1992 gestart. Later is een gerechtelijk vooronderzoek gestart op verdenking van koppelarij (art. 250 Sr.). In het kader hiervan zijn telefoontaps gepleegd en is huiszoeking gehouden. De slachtoffers zijn hierna gehoord en pas op dat moment zijn de klachten gedaan. Vervolgens is de verdachte aangehouden. De verdachte is vervolgd op grond van art. 247 Sr.

Vervolging op grond van art. 247 Sr. is alleen mogelijk nadat een klacht is gedaan. Het gerechtelijk vooronderzoek is geopend op verdenking van art. 250 Sr. hetgeen geen klachtdelict is. Het vooronderzoek was gericht tegen meerdere verdachten en concrete slachtoffers waren niet inzicht zodat ook niet duidelijk was welke leeftijd zij hadden. Uit de stukken wordt, volgens de Advocaat-Generaal, niet duidelijk op welk moment de opsporing zich geconcentreerd heeft op verdenking van een misdrijf op grond van art. 247 Sr. zodat ook niet duidelijk is of gerichte opsporingshandelingen hebben plaats gevonden voor er een klacht was. Op die grond stelt de Advocaat-Generaal voor om de zaak voor een feitenonderzoek terug te verwijzen naar het hof. Mochten er gerichte opsporingshandelingen zijn verricht op grond van de verdenking van overtreding van art. 247 Sr. nog voor er een klacht was, dan is het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk. Volgens de Advocaat-Generaal blijkt uit een antwoord van de minister dat er sprake is van een gericht opsporingsonderzoek wanneer er getuigen, slachtoffers en verdachten worden gehoord of dwangmiddelen als inbeslagname worden toegepast.

Het Hof Arnhem gaat er, aldus de Advocaat-Generaal, vanuit dat de huidige regeling onvoldoende bescherming biedt wanneer er geen opsporingshandelingen mogen worden verricht zolang de identiteit van het slachtoffer niet bekend is. Hierin heeft wetgever echter willen voorzien door de Raad voor de Kinderbescherming klachtgerechtigde te maken.

Dit betekent dat de politie wel enig algemeen oriënterend en inventariserend opsporingsonderzoek mag doen naar aanleiding van een mel-



ding dat er ontucht zou worden gepleegd. Hoe zou de politie anders de raad kunnen waarschuwen? Echter de beoordeling of er een gericht opsporingsonderzoek en vervolging moet plaats vinden is niet aan de politie of het Openbaar Ministerie, maar ligt bij een klachtgerechtigde, hier de Raad voor de Kinderbescherming.

Of de Hoge Raad het oordeel van de Advocaat-Generaal deelt is uiteraard onduidelijk. Feitelijk kan uit deze casus geen enkele conclusie getrokken worden.

In de laatst besproken zaak (NJ 1997, 676) staat het begrip ontucht centraal. De vraag is of iedere seksuele handeling gepleegd met een minderjarige beschouwd moet worden als ontucht. Dat is volgens Advocaat-Generaal Fokkens niet het geval. Ook ouders zijn klachtgerechtigd. Wanneer alle seksuele handelingen tussen minderjarige leeftijdgenoten beschouwd zou worden als ontucht, dan hebben ouders een instrument in handen om op te treden tegen alle ongewenste vriendjes of vriendinnetjes van hun kind. En dat is naar het oordeel van Advocaat-Generaal Fokkens niet de bedoeling van de wetgever. Wanneer er sprake is van een vrijwillige relatie en een gering leeftijdsverschil leveren seksuele handelingen naar zijn oordeel, geen ontucht op. De Hoge Raad deelt dit oordeel. Bij seksuele handelingen met een minderjarige tussen de 12 en 16 jaren kan onder omstandigheden het ontuchtig karakter ontbreken. Dit kan volgens de Hoge Raad bijvoorbeeld het geval zijn indien de handelingen vrijwillig plaatsvinden tussen personen die slechts in geringe mate in leeftijd verschillen.

### **3.2 Internationale scan**

Een kijk over de grens naar wetgeving op het gebied van seksueel misbruik van minderjarigen is niet eenvoudig. Het is moeilijk om de wetgeving van andere landen<sup>5</sup> in hun maatschappelijke context te plaatsen, de ontstaansgeschiedenis ervan is niet in enkele regels uit te leggen en bovenal: de wetgeving is geen spiegel voor de praktijk. Van rechtsvergelijking is hier dan ook geen sprake geweest.

Het wekt uiteraard geen verbazing dat het onderwerp in alle onderzochte landen de nodige aandacht krijgt, logischerwijs in de wet, maar in enkele landen ook recentelijk in het politieke forum. De Europese politiek heeft daar ook gedeeltelijk aan bijgedragen. Men denke aan de

---

<sup>5</sup> Duitsland, Zwitserland, Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, Engeland, Zwitserland, Italië en Canada

Stockholmconferentie van 1996, het gemeenschappelijk optreden op basis van artikel K.3 van het EU Verdrag en de weinig baanbrekende ontwerpresolutie van het Europees Parlement. De Raad van Ministers verstaat onder seksuele uitbuiting onder meer het overhalen of dwingen van een kind tot onwettige seksuele activiteiten. Hier lijken de Nederlandse klachtdelicten ook onder te vallen. Het is echter voor de hand liggend dat de Europese aandacht primair gericht is op de commerciële uitbuiting van minderjarigen en het grovelijk of structureel seksueel misbruiken van hen, en met name minder op de ontuchtige handelingen zoals bedoeld in de artikelen 245 en 247 Wetboek van Strafrecht.

De exacte onderzoeksvraag van deze internationale evaluatie was, hoe de nationale wetgevers seksuele handelingen met minderjarigen reguleren door middel van de strafwetgeving. Het ging ons met name om de wijze waarop de diverse landen eventueel een evenwicht hebben proberen te vinden tussen het respecteren van het recht op zelfbepaling van minderjarigen aan de ene kant en de bescherming van hun seksuele integriteit aan de andere kant. Daarbij was dus ook de leeftijd van belang waarop een kind geacht wordt zelfstandig te kunnen instemmen met seksuele handelingen.

Ondanks het ontbreken van voldoende informatie voor werkelijke rechtsvergelijking hebben wij toch enige vergelijking tussen de verschillende soorten wetgeving willen maken, teneinde enkele conclusies te kunnen trekken. Echter, hierbij moet steeds in ogenschouw worden genomen dat de verschillende definities van seksuele handelingen die gebruikt worden in alle wetgevingen ook op verschillende wijze geïnterpreteerd kunnen worden.

#### *Aandacht voor het recht op seksuele zelfbepaling van de minderjarige*

De diverse Wetboeken van Strafrecht (met uitzondering van Engeland waar aparte wetten bestaan) vertonen geen verrassende verschillen voor zover het de leeftijd betreft waarop iemand in staat wordt geacht te kunnen instemmen met seksuele handelingen. Die leeftijd is gemiddeld 15 of 16 jaar. De meeste landen stellen seksuele handelingen met minderjarigen strafbaar en hanteren een categorische leeftijdsgrens van diezelfde 15 of 16 jaar. Het uitgangspunt is dus verbod. De mogelijkheid rekening te houden met het recht op zelfbepaling van de minderjarige is op verschillende wijzen vormgegeven. De belangrijkste omstandigheid is dat betrokkenen weinig in leeftijd verschillen.

De Noorse wet schrijft in bepaalde gevallen voor dat van straf kan worden afgezien, indien de verdachte en de minderjarige ongeveer van dezelfde leeftijd zijn. Deze regel is dus niet voorgeschreven met betrekking tot de vervolging. De Zweedse wet schrijft voor dat van vervolging wordt afgezien bij een klein (onbepaald) leeftijdsverschil, tenzij het algemeen belang anders verlangt. De Canadese wetgeving schrijft voor dat seksuele handelingen, indien met toestemming van beide partijen, niet strafbaar zijn in het geval dat het 'slachtoffer' 12 of 13 jaar is en de verdachte jonger dan 16 jaar.

Zwitserland stelt seksuele handelingen met minderjarigen onder 16 jaar strafbaar, maar geeft de vervolgende instantie de bevoegdheid van vervolging af te zien als de verdachte jonger is dan 20 jaar en er sprake is van bijzondere omstandigheden. De vervolgende instantie kan niet vervolgen indien het leeftijdsverschil niet meer dan 3 jaar bedraagt, omdat er dan geen sprake is van een strafbaar feit. Er wordt dan gesproken van 'Jugendliebe'. Naar ons idee heeft deze wetgeving ook gedeeltelijk ten grondslag gelegen aan de Italiaanse wetswijziging van 1996.

De Deense wet hanteert een leeftijdsgrens van 15 jaar en houdt geen rekening met het recht op zelfbepaling van de minderjarige. Op basis van een ministeriële beschikking is er echter een beleid voor het O.M. uitgezet, dat er op neer komt dat niet vervolgd wordt indien het slachtoffer 14 jaar of ouder is en de verdachte jonger dan 18, en altijd vervolgd dient te worden indien het slachtoffer jonger is dan 12 jaar en/of de verdachte ouder dan 22 jaar.

De Engelse, Fransen en Belgische wetgevingen kennen geen beperkingen op de categorale leeftijdsgrens die zij voorschrijven ten aanzien van seksueel misbruik van minderjarigen. Deze worden waarschijnlijk in de praktijk gelegd en ontwikkeld.

### *Klachtvereiste*

In enkele landen heeft men met behulp van een wettelijk klachtvereiste bij bepaalde vormen van seksueel misbruik accent gelegd op het recht op zelfbepaling van de minderjarige. Het gaat hier om Finland, Italië en Duitsland.

#### Finland

Met name Finland heeft een opvallende wetgeving. Seksuele ("indecent") handelingen met minderjarigen onder 16 jaar worden strafbaar gesteld. Betreft het geslachtsgemeenschap met een minderjarige onder

de 14 jaar dan kan dat verkrachting opleveren. Deze feiten worden alleen vervolgd indien een klacht is ingediend door de wettelijk vertegenwoordiger. De minderjarige is vanaf haar vijftiende eveneens gerechtigd deze klacht in te dienen, evenwel in aanvulling op de wettelijk vertegenwoordiger van het kind. Enerzijds kan de vervolgende instantie, op grond van de wet, van vervolging afzien in geval er een onbeduidend leeftijdsverschil of een onbeduidend verschil in geestelijke en lichamelijke ontwikkeling bestaat. Anderzijds kan dezelfde instantie zonder klacht vervolgen indien een uitzonderlijk gewichtig algemeen belang dat verlangt.

Een vooronderzoek mag zonder klacht aangevangen worden indien het slachtoffer naar objectieve maatstaven niet geacht kan worden zich bewust te zijn van de strafbaarheid van het feit en het onderzoek niet opgeschort kan worden zonder dat de opheldering van het delict gevaar loopt. Zonder vertraging dient het slachtoffer dan in kennis gesteld te worden van het instellen van het vooronderzoek. Indien het slachtoffer daarna niet aangeeft om bestraffing van de verdachte te zullen verzoeken, wordt het vooronderzoek beëindigd.

In een recent wetsvoorstel is het klachtvereiste voor seksueel misbruik van minderjarigen (het betreft minderjarigen onder 15 jaar) geschrapt. Indien de minderjarige uit vrije wil aangeeft geen vervolging te wensen, kan (Engelse vertaling: 'is entitled') de vervolgende instantie seponeren tenzij een gewichtig particulier dan wel algemeen belang anderszins verlangt. Interessant is de terminologie die in het wetsvoorstel wordt gebruikt. Wordt bij het algemene (volwassen) artikel van seksueel misbruik gesproken van 'handelingen die op essentiële wijze het recht op zelfbepaling schenden', bij seksueel misbruik van minderjarigen gaat het om 'handelingen die schadelijk zijn voor de ontwikkeling'.

### Italië

Italië stelt seksuele handelingen met een minderjarige onder de 14 jaar strafbaar. Indien het slachtoffer niet jonger is dan 10 jaar kan er slechts vervolgd worden als de wettelijke vertegenwoordiger een klacht heeft ingediend. Is de verdachte jonger dan 18 jaar, het slachtoffer ouder dan 12 jaar en is het leeftijdsverschil minder dan 3 jaar, dan kan de verdachte niet gestraft worden. Zonder meer mag de rechter de straf met tweederde verlagen als hij het feit van geringe ernst acht.

### Duitsland

De Duitse wetgeving kent in beginsel geen klachtvereiste. Echter bij één delict is de klacht wel vereist. De persoon boven 21 jaar die een ander persoon onder 16 jaar misbruikt door seksuele handelingen met

hem of haar te verrichten of door hem of haar aan zich te laten verrichten of die hem of haar er toe bestemt seksuele handelingen met derden te verrichten of door derden aan zich te laten verrichten, wordt slechts op klacht vervolgd. Dit is anders indien de vervolgende instantie in het algemeen belang vervolging noodzakelijk acht.

Concluderend: De meeste landen stellen seksuele handelingen met minderjarigen strafbaar tot de leeftijd van 15 of 16 jaar. In een aantal landen, waar recent een discussie over deze thematiek heeft gespeeld, is de leeftijdsgrens verlaagd. Met het recht op zelfbepaling wordt op verschillende wijze rekening gehouden. Waar het legaliteitsbeginsel geldt en de wetgever moeite moet doen om ruimte voor het recht op zelfbepaling te creëren, worden diverse, veelal rigide, mogelijkheden beproefd, zoals de omstandigheid van het leeftijdsverschil.

### **3.3 Het functioneren van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk**

In dit deelproject is aan de hand van dossieronderzoek, interviews met actoren in de strafrechtketen en observaties van beslissingsprocessen over het doen van aangifte en klacht in kaart gebracht wat de aard en belemmeringen van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk kunnen zijn.

#### *Het omgaan met het klachtvereiste in de praktijk*

In de meeste gevallen krijgt de politie kennis van een klachtdelict naar aanleiding van een melding van een dergelijk delict van de betrokken jeugdige zelf en/of iemand uit diens directe omgeving.

In een deel van de gevallen wordt naar aanleiding van een ander delict, zoals ontvoering, mensenhandel of het in voorraad hebben van kinderporno duidelijk dat er eveneens sprake is van een klachtdelict.

Mogelijke klachtbevoegden zijn:

- a. de jeugdige zelf,
- b. diens wettelijk vertegenwoordigers,
- c. de Raad voor de Kinderbescherming. De wetgever heeft deze laatste klachtbevoegd gemaakt voor die gevallen waarin de andere klachtbevoegden geen klacht kunnen of willen doen.

Uit het dossieronderzoek, de interviews en de observaties blijkt dat

- de jeugdige zelf zelden gevraagd wordt klacht te doen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat wanneer de jeugdige al klacht doet, er vaak tevens een klacht is opgenomen van een wettelijk vertegenwoordiger.

- de ouders meestal gevraagd worden klacht te doen
- er in een aantal gevallen onduidelijkheid is wie wettelijk vertegenwoordiger is en dit eerst uitgezocht moet worden
- wanneer er sprake is van een kindbeschermingsmaatregel een voogd of gezinsvoogd gevraagd wordt klacht te doen en deze dit verzoek opvolgt (NB een gezinsvoogd is niet klachtbevoegd)
- de Raad voor de Kinderbescherming zo goed als nooit gevraagd wordt klacht te doen. In de weinige gevallen dat wanneer dit wel gevraagd wordt door de politie of het Openbaar Ministerie, blijkt de raad meestal niet op dit verzoek in te gaan. De door de wetgever als een soort vangnet bedoelde constructie door ook de raad klachtbevoegd te maken, blijkt in de praktijk niet als zodanig te werken.

Uit de observaties en uit de interviews met de zedenrechercheurs blijkt dat de onderzoeker de aangifte plus de klacht opmaakt. De hulpofficier wordt er daarna bijgeroepen om de klacht voor te lezen en te tekenen.

### *De positie van jeugdigen als klachtbevoegden*

Het aspect 'ruimte bieden aan seksuele zelfbepaling' van de 12 tot 16 jarige is te operationaliseren als het honoreren van de wens van de minderjarige geen strafvervolging in te stellen, indien hij / zij van mening is dat zijn/haar belang zich daar tegen verzet. In dit verband zijn de volgende twee vragen van belang:

1. In hoeverre kan jeugdige vrij en zonder dwang of druk zijn belang in dezen bepalen?
2. Wordt de jeugdige in kwestie gehoord? op welk moment?

Wat betreft de eerste vraag, in hoeverre kan de jeugdige zonder druk of dwang zijn belang in deze bepalen, zijn de volgende bevindingen van belang.

Zowel uit een deel van de dossiers als tijdens de observaties is gebleken dat de jeugdigen een bepaalde norm hebben ten aanzien van de seksuele handelingen waarin zij betrokken waren.

Het blijkt dat, als de jongeren vinden dat zij op enigerlei wijze medewerking hebben getoond, zij van mening zijn dat zij achteraf eigenlijk niet mogen klagen, ook al worden de handelingen als niet of minder prettig beoordeeld. Dit geldt extra sterk voor jongeren met prostitutiecontacten. Het feit dat zij geld voor de seksuele handelingen hebben gekregen, geeft hen het gevoel gecompromitteerd te zijn. Dit ligt an-

ders als de jongere op generlei wijze zijn of haar medewerking aan het misbruik heeft verleend. Wanneer zij naar hun opvatting de verdachten onvoldoende duidelijk hebben gemaakt dat de handelingen ongewenst waren, maakt dit het voor hen wel erg moeilijk om zich aan het misbruik te onttrekken, maar achteraf zijn zij stelliger in hun opvatting dat een volwassene zou moeten weten dat seks met kinderen niet mag.

Een knelpunt betreft de jeugdigen die gezien hun kalenderleeftijd in de categorie 12 tot 16 jarigen vallen, maar die wat betreft hun sociaal-emotionele ontwikkeling niet zo ver zijn als hun leeftijdgenoten. Hoewel het klachtvereiste voor hen wel geldt, heeft dit voor deze groep als zodanig geen betekenis. De in de klachtdelicten gehanteerde leeftijdsgrenzen sluiten in die gevallen niet altijd aan bij de ontwikkelingsfase van de minderjarigen. Bij meerdere zaken is sprake van een jeugdige die wordt omschreven als min of meer zwakbegaafd. Formeel vallen deze kinderen in de leeftijdscategorie van 12 tot 16 jaar, maar volgens betrokkenen functioneren zij verstandelijk en emotioneel op het niveau van iemand onder de 12 jaar. Aangezien er geen sprake is van wilsonbekwaamheid in de zin zoals bedoeld in de art 243 en 247 lid 1 Sr., dan wel dat dit lastig te bewijzen valt, zit men toch aan een klachtdelict vast.

Uit de prostitutiezaken blijkt dat de betrokken jeugdige in een kwetsbare positie verkeren. Zij meldden zich in eerste instantie niet zelf bij de politie. Er bleek sprake te zijn van gevoelens van schaamte en van angst voor de verdachten. De motieven van deze jeugdigen om vervolging van de verdachten te willen betreffen enerzijds henzelf, zoals het zich misbruikt voelen. Anderzijds worden er opvallend vaak motieven genoemd die andere jongeren of algemene waarden en normen betreffen, zoals de wens dat de verdachte straf krijgt voor wat andere kinderen is aangedaan.

Wat betreft de kwestie of de jeugdige gehoord wordt en zo ja, op welk moment, blijkt uit de observaties, het dossieronderzoek en de interviews het volgende.

Zowel uit de observaties als uit de interviews met zedenrechercheurs blijkt dat het perspectief van het slachtoffer centraal staat. Er wordt rekening gehouden met wat de gevolgen zijn van het doen van aangifte en overwogen wordt of dit ook in het belang van slachtoffer is.

Uit de observaties blijkt dat het een gangbare praktijk is bij de jeugd- en zedenpolitie dat er bij een melding niet direct een aangifte en klacht op papier gezet worden. Eerst wordt er een informatiegesprek gehouden, waarin de mogelijke gevolgen van een strafrechtelijke weg uit de doeken gedaan worden. Er wordt ook tijd uitgetrokken om alles te laten

bezinken en de jeugdige na te laten denken.

Als uit het dossier blijkt dat de jeugdige geen vervolging wenst, dan seneponneert de officier van justitie de zaak. Bij het dossieronderzoek zijn geen zaken aangetroffen waarbij tegen de wens van de jeugdige tot vervolging is overgegaan.

De geïnterviewde rechters geven aan dat zij, wanneer zij het dossier onder ogen krijgen, nagaan of de jeugdige gehoord is over de wenselijkheid van vervolging.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat wanneer de jeugdige wel vervolging wenst, het voorkomt dat er geen klacht of deugdelijke wenselijkheidsverklaring van de jeugdige in het dossier wordt vastgelegd. Dit kan er toe leiden dat op de terechtzitting door de rechter alsnog gevraagd wordt de jeugdige te horen omtrent de wenselijkheid van vervolging.

### *De expertise bij politie en Openbaar Ministerie*

Uit de interviews blijkt dat de zelfstandige positie van de jeugdige als klachtbevoegde onvoldoende bekend is, zowel bij de politie als bij een deel van de officieren van justitie. Een aantal respondenten is van mening dat de jeugdige pas na zijn zestiende klachtbevoegd is. Waarschijnlijk is de gevolgd systematiek in het Wetboek van strafvordering hiervan de oorzaak.

Ook uit het dossieronderzoek blijkt dat de zelfstandige klachtbevoegdheid van de jeugdige niet algemeen bekend is. Soms leidt dit tot reparatie. In het ergste geval strandt een zaak hier uiteindelijk (deels) op.

Uit sommige dossiers is op te maken dat er een klacht wordt opgenomen van een persoon die niet klachtbevoegd is. Zo heeft in een van de zaken een moeder klacht gedaan, waarvan later bleek dat zij niet de wettelijk vertegenwoordiger van de jeugdige was. Ook uit de interviews blijkt dat dit voorkomt. Meestal wordt dit hersteld door later alsnog een klacht op te nemen van een daartoe bevoegde. Hierbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre het onderzoek van de politie rechtmatig was tot het moment dat de klacht van de daadwerkelijk klachtbevoegde werd opgenomen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat soms de gezinsvoogd gevraagd wordt klacht te doen. In één bestudeerde zaak is een klacht door de gezinsvoogd geaccepteerd door de rechtbank.



### *Knelpunten met betrekking tot de opsporing*

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews met de actoren uit de strafrechtketen blijkt, dat het voorkomt dat

- enerzijds aangiften inzake 245 en 247 Sr. zonder klacht zowel door de politie naar het parket als door het Openbaar Ministerie naar de rechtbank gestuurd worden,
- anderzijds het Openbaar Ministerie de politie vraagt om een klacht te leveren, wanneer het geen klachtdelict betreft.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat in een aantal gevallen de opsporing gestart wordt op basis van een ander delict dan een klachtdelict, bijvoorbeeld naar aanleiding van ontucht met een minderjarige jonger dan twaalf jaar, van mensenhandel of ontvoering. Als dit het geval is, is het niet altijd even duidelijk op welk moment de opsporing aanvangt ten aanzien van het klachtdelict. In dit opzicht is sprake van een grijs gebied.

Ook de grens tussen opsporing en vervolging vormt een grijs gebied.

Uit de dossiers blijkt dat in een aantal gevallen door de politie overgegaan wordt tot opsporing zonder dat er een klacht is. Uit de interviews met politie, officieren van justitie en rechters blijkt dat er onduidelijkheid is over de mogelijkheden op het gebied van onderzoekshandelingen van de politie.

Volgens een deel van de geïnterviewde rechters kan de politie inzake een klachtdelict wel opsporingshandelingen verrichten voordat er een klacht is, omdat een klacht een verzoek tot vervolging is.

Wanneer de politie kinderporno (videobanden, foto's) aantreft en er is geen sprake van 'in voorraad hebben' vormt het klachtvereiste een belemmering voor de opsporing.

Zowel uit de dossiers, de interviews met actoren uit de strafrechtketen, als de observaties blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of slachtoffers boven de zestien jaar, die aangifte willen doen van feiten die gepleegd zijn tussen hun twaalfde en zestiende jaar, ook klacht moeten doen.

Overschrijding van de klachttermijn van drie maanden door een wettelijk vertegenwoordiger (of de raad) kan leiden tot een ongeldige klacht. Uit één bestudeerde zaak blijkt dat de rechter op de zitting de klacht van een moeder niet accepteerde, omdat zij van het feit al geruime tijd

op de hoogte was en de klachttermijn op het moment van het doen van klacht reeds verstreken was.

Uit een dossier blijkt de rechter de straf te matigen, omdat de slachtoffers ten tijde van het delict bijna zestien jaar oud zijn.

Dit is voor de geïnterviewde officier van justitie geen stimulans om dit soort zaken aan te brengen. Deze heeft dan ook besloten om de verdachten ten aanzien van de rest van de slachtoffers niet meer te dagvaarden.

Eenzijds blijkt -zowel uit de dossiers als uit de interviews- dat er 'reparatiemogelijkheden' zijn, wanneer er geen klacht is of wanneer er niet aan alle vormvereisten is voldaan.

Anderzijds blijkt in een aantal van de bestudeerde dossiers de zaak (deels) te zijn stukgelopen op het klachtvereiste. Door het ontbreken van een klacht kon de verdachte niet worden vervolgd of berecht. In deze zaken was het bewijstechnisch gezien mogelijk geweest dat de verdachte veroordeeld zou zijn, ware er niets misgegaan met de klacht.

Soms gebeurt dit als de opsporing aanvankelijk gericht is op één verdachte waartegen klacht is gedaan, maar later meerdere verdachten bekend worden.

Inmiddels blijkt uit de jurisprudentie duidelijk wat de politie ten opzichte van de verdachte al dan niet mag ondernemen zonder klacht. Wanneer er sprake is van een klachtdelict is een gericht opsporingsonderzoek niet geoorloofd. Gericht wil zeggen: het horen van slachtoffers en andere getuigen en verdachten en/of het toepassen van andere dwangmiddelen. Wanneer de politie zonder klacht toch een gericht opsporingsonderzoek verricht, treedt zij onbevoegd op en moet dit tot uitsluiting van het bewijs leiden, dan wel tot niet ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Dit ligt anders ten aanzien van de opsporingshandelingen van de politie ten aanzien van slachtoffers die zich nog niet zelf bij de politie gemeld hebben. Hierover blijken nog geen regels te zijn gedestilleerd uit de jurisprudentie. De discussie hierover dient nog gevoerd te worden. In een aantal door ons bestudeerde zaken zijn door de politie actief slachtoffers benaderd. De grens tussen benaderen van slachtoffers en het horen van slachtoffers ligt niet duidelijk. Dit levert een scala nog te beantwoorden kwesties op:

- Mag de politie slachtoffers actief benaderen; wanneer wordt dit opsporing?
- Hoe wordt dit vervolgens vastgelegd in het proces verbaal?
- Wat betekent dit voor de individuele slachtoffers?

Uit ons dossieronderzoek blijkt dat in een aantal gevallen slachtoffers op initiatief van de politie en/of het Openbaar Ministerie worden benaderd. Sommigen zijn nadat zij door de politie benaderd zijn hun verhaal gaan vertellen. Uit ander onderzoek blijkt dat de meerderheid van de slachtoffers van seksueel geweld geen contact opneemt met de politie. Het zogenaamde dark number is dan ook erg groot.

Uit ons onderzoek blijkt dat als slachtoffers door de politie benaderd worden, zij in de meeste gevallen willen dat de verdachte vervolgd wordt. In de bestudeerde zaken is de bemoeienis van de politie in de meeste gevallen door de slachtoffers gewenst. In de gevallen dat de jeugdige aangeeft geen bemoeienis te wensen, geeft de politie daar gevolg aan.

Het niet toestaan van het actief benaderen van slachtoffers kan tot gevolg hebben dat minder mondige of anderszins kwetsbare jeugdigen niet beschermd worden.

Een deel van de jeugdigen blijkt zich te schamen en wil niet dat hun ouders er achter komen wat er gebeurd is. Wanneer het jeugdige slachtoffer zijn verhaal ook niet toevertrouwt aan zijn ouders, kunnen deze ook geen gebruik maken van hun klachtbevoegdheid.

### *Algemene knelpunten*

De zaak wordt aangevat in de plaats waar het feit is gepleegd. Het is niet altijd direct even duidelijk waar het feit gepleegd is. Meestal gaat een slachtoffer dat melding en/of aangifte overweegt naar het dichtstbijzijnde politiebureau. Daarom kan het voorkomen dat een slachtoffer zijn verhaal meerdere malen moet vertellen.

Sommige respondenten wijzen er op dat de jeugd- en zedenpolitie een onderdeel is geworden van een algemene rechercheafdeling. Het aanspreekpunt van een zedenrechercheur is daardoor vaak een chef die minder van zedenzaken afweet.

Ook blijken in drukke tijden algemene recherchezaken voorrang te krijgen op de zedenzaken, waardoor gesprekken met slachtoffers soms één of twee weken uitgesteld moeten worden.

Verder ligt er op de politieorganisatie een druk om hoge productiecijfers (aangiften) te halen. Zedenzaken zijn arbeidsintensief en een aangifteproces kost veel tijd. Daarbij kan dit laatste gegeven resulteren in de beslissing van het slachtoffer om geen aangifte te doen.

Andere politiefunctionarissen wijzen er op dat als er aangifte wordt opgenomen, er vervolgens vaak geen tijd is om de zaak ook te behandelen.

Concluderend kan men stellen dat het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk tot veel misverstanden leidt. Ook is de zelfstandige positie van de jeugdige als klachtbevoegde onvoldoende bekend. Gelukkig heeft dit in de praktijk bij gespecialiseerde afdelingen jeugd- en zedenzaken geen consequenties wat betreft het aspect 'ruimte bieden aan seksuele zelfbepaling', omdat eerst bekeken wordt of het doen van aangifte (en klacht) in het belang is van het slachtoffer.

Hoewel er inmiddels op grond van jurisprudentie op verschillende terreinen duidelijkheid is, geldt dit nog niet ten aanzien van de mogelijkheden van de politie om andere slachtoffers die nog geen aangifte hebben gedaan actief te benaderen. Dit heeft vooral gevolgen in pedoseksuele zaken en jeugdprostitutiezaken

In dit deelproject is in kaart gebracht wat de aard en belemmeringen van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk kunnen zijn.

### *Het omgaan met het klachtvereiste in de praktijk*

In de meeste gevallen krijgt de politie kennis van een klachtdelict naar aanleiding van een melding van een dergelijk delict van de betrokken jeugdige zelf en/of iemand uit diens directe omgeving.

In een deel van de gevallen wordt naar aanleiding van een ander delict, zoals ontvoering, mensenhandel of het in voorraad hebben van kinderporno duidelijk dat er eveneens sprake is van een klachtdelict.

Mogelijke klachtbevoegden zijn:

- a. de jeugdige zelf,
- b. diens wettelijk vertegenwoordiger,
- c. de Raad voor de Kinderbescherming. De wetgever heeft deze laatste klachtbevoegd gemaakt voor die gevallen waarin de andere klachtbevoegden geen klacht kunnen of willen doen.

Uit het dossieronderzoek, de interviews en de observaties blijkt dat

- de jeugdige zelf zelden gevraagd wordt klacht te doen
- de ouders meestal gevraagd worden klacht te doen
- er in een aantal gevallen onduidelijkheid is wie wettelijk vertegenwoordiger is en dit eerst uitgezocht moet worden
- wanneer er sprake is van een kindbeschermingsmaatregel een voogd of gezinsvoogd gevraagd wordt klacht te doen en dit verzoek opvolgt (NB een gezinsvoogd is niet klachtbevoegd)

- de Raad voor de Kinderbescherming zo goed als nooit gevraagd wordt klacht te doen. In de weinige gevallen dat wanneer dit wel gevraagd wordt door de politie of het Openbaar Ministerie, blijkt de raad meestal niet op dit verzoek in te gaan. De door de wetgever als een soort vangnet bedoelde constructie door ook de raad klachtbevoegd te maken, blijkt in de praktijk niet als zodanig te werken.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat in het grootste deel van de gevallen de vader en/of moeder klacht doet. Wanneer de jeugdige al klacht doet, is vaak tevens een klacht opgenomen van de wettelijk vertegenwoordiger.

### *Motieven jeugdigen als klachtbevoegden*

In een deel van de dossiers en tijdens de observaties blijkt dat de jeugdigen een bepaalde norm hebben ten aanzien van de seksuele handelingen waarin zij betrokken waren.

Het blijkt dat, als de jongeren vinden dat zij op enigerlei wijze medewerking hebben getoond, zij van mening zijn dat zij achteraf eigenlijk niet mogen klagen, ook al worden de handelingen als niet of minder prettig beoordeeld. Dit geldt extra sterk voor jongeren met prostitutiecontacten. Het feit dat zij geld voor de seksuele handelingen hebben gekregen, geeft hen het gevoel gecompromitteerd te zijn. Dit ligt anders als de jongere op generlei wijze zijn of haar medewerking aan het misbruik heeft verleend. Wanneer zij naar hun opvatting de verdachten onvoldoende duidelijk hebben gemaakt dat de handelingen ongewenst waren, maakt dit het voor hen wel erg moeilijk om zich aan het misbruik te onttrekken, maar achteraf zijn zij stelliger in hun opvatting dat een volwassene zou moeten weten dat seks met kinderen niet mag.

Het aspect 'ruimte bieden aan seksuele zelfbepaling' van de 12 tot 16 jarige is te operationaliseren als het honoreren van de wens van de minderjarige geen strafvervolgning in te stellen, indien hij / zij van mening is dat zijn/haar belang zich daar tegen verzet. In dit verband zijn de volgende twee vragen van belang:

1. In hoeverre kan jeugdige vrij en zonder dwang of druk zijn belang in dezen bepalen?
2. Wordt de jeugdige in kwestie gehoord? op welk moment?

Zowel uit de observaties als uit de interviews met zedenrechercheurs blijkt dat het perspectief van het slachtoffer centraal staat. Er wordt

rekening gehouden met wat de gevolgen zijn van het doen van aangifte en overwogen wordt of dit ook in het belang van slachtoffer is.

Als uit het dossier blijkt dat de jeugdige geen vervolging wenst, dan sponneert de officier van justitie de zaak. Bij het dossieronderzoek zijn geen zaken aangetroffen waarbij tegen de wens van de jeugdige tot vervolging is overgegaan.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat wanneer de jeugdige wel vervolging wenst, het voorkomt dat er geen klacht of deugdelijke wenselijkheidsverklaring van de jeugdige in het dossier wordt vastgelegd. Dit kan er toe leiden dat op de terechtzitting door de rechter alsnog gevraagd wordt de jeugdige te horen omtrent de wenselijkheid van vervolging.

De geïnterviewde rechters geven aan dat zij, wanneer zij het dossier onder ogen krijgen, nagaan of de jeugdige gehoord is over de wenselijkheid van vervolging.

Uitzonderingen daargelaten leeft de tweeledige functie van het klachtvereiste in de zedelijkheidswet en de bedoeling hiermee van de wetgever niet bij de respondenten.

Wat betreft de politie (NB Het betreft gespecialiseerde zedenrechters!) heeft dit in de praktijk geen consequenties wat betreft het aspect 'ruimte bieden aan seksuele zelfbepaling', omdat over het algemeen in welke zedenzaak dan ook bekeken wordt of het doen van aangifte (en klacht) in het belang is van het slachtoffer.

Een knelpunt betreft de jeugdigen die gezien hun kalenderleeftijd in de categorie 12 tot 16 jarigen vallen, maar die wat betreft hun sociaal-emotionele ontwikkeling niet zo ver zijn als hun leeftijdgenoten. Hoewel het klachtvereiste voor hen wel geldt, heeft dit voor deze groep als zodanig geen betekenis. De in de klachtdelicten gehanteerde leeftijdsgrenzen sluiten in die gevallen niet altijd aan bij de ontwikkelingsfase van de minderjarigen. Bij meerdere zaken is sprake van een jeugdige die wordt omschreven als min of meer zwakbegaafd. Formeel vallen deze kinderen in de leeftijdscategorie van 12 tot 16 jaar, maar volgens betrokkenen functioneren zij verstandelijk en emotioneel op het niveau van iemand onder de 12 jaar. Aangezien er geen sprake is van wilsonbekwaamheid in de zin zoals bedoeld in de art 243 en 247. lid 1 Sr., dan wel dat dit lastig te bewijzen valt, zit men toch aan een klachtdelict vast.

## *De expertise bij politie en Openbaar Ministerie*

Uit de interviews blijkt dat de zelfstandige positie van de jeugdige als klachtbevoegde onvoldoende bekend is, zowel bij de politie als bij een deel van de officieren van justitie. Een aantal respondenten is van mening dat de jeugdige pas na zijn zestiende klachtbevoegd is. Waarschijnlijk is de gevolgde systematiek in het Wetboek van strafvordering hiervan de oorzaak.

Ook uit het dossieronderzoek blijkt dat de zelfstandige klachtbevoegdheid van de jeugdige niet algemeen bekend is. Soms leidt dit tot reparatie. In het ergste geval strandt een zaak hier uiteindelijk op.

Uit sommige dossiers is op te maken dat er een klacht wordt opgenomen van een persoon die niet klachtbevoegd is. Zo heeft in een van de zaken een moeder klacht gedaan, waarvan later bleek dat zij niet de wettelijk vertegenwoordiger van de jeugdige was. Ook uit de interviews blijkt dat dit voorkomt. Meestal wordt dit hersteld door later alsnog een klacht op te nemen van een daartoe bevoegde. Hierbij kan de vraag gesteld worden in hoeverre het onderzoek van de politie rechtmatig was tot het moment dat de klacht van de daadwerkelijk klachtbevoegde werd opgenomen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat soms de gezinsvoogd gevraagd wordt klacht te doen. In één bestudeerde zaak is een klacht door de gezinsvoogd geaccepteerd door de rechtbank.

### *Knelpunten met betrekking tot de opsporing*

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews met de actoren uit de strafrechtketen blijkt, dat het voorkomt dat

- enerzijds aangiften inzake 245 en 247 Sr. zonder klacht zowel door de politie naar het parket als door het Openbaar Ministerie naar de rechtbank gestuurd worden,
- anderzijds het Openbaar Ministerie de politie vraagt om een klacht te leveren, wanneer het geen klachtdelict betreft.

Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat in een aantal gevallen de opsporing gestart wordt op basis van een ander delict dan een klachtdelict, bijvoorbeeld naar aanleiding van ontucht met een minderjarige jonger dan twaalf jaar, van mensenhandel of ontvoering. Als dit het geval is, is het niet altijd even duidelijk op welk moment de opsporing aanvangt ten aanzien van het klachtdelict.

De grens tussen opsporing en vervolging vormt een grijs gebied. Uit de dossiers blijkt dat in een aantal gevallen door de politie overgegaan wordt tot opsporing zonder dat er een klacht is. Uit de interviews met politie, officieren van justitie en rechters blijkt dat er onduidelijkheid is over de mogelijkheden op het gebied van onderzoekshandelingen van de politie. Volgens een deel van de geïnterviewde rechters kan de politie inzake een klachtdelict wel opsporingshandelingen verrichten voordat er een klacht is, omdat een klacht een verzoek tot vervolging is.

Wanneer de politie kinderporno (videobanden, foto's) aantreft en er is geen sprake van 'in voorraad hebben' vormt het klachtvereiste een belemmering voor de opsporing.

Zowel uit de dossiers, de interviews met actoren uit de strafrechtketen, als de observaties blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of slachtoffers boven de zestien jaar, die aangifte willen doen van feiten die gepleegd zijn tussen hun twaalfde en zestiende jaar, ook klacht moeten doen.

Uit de observaties en uit de interviews met de zedenrechercheurs blijkt dat de rechercheur de aangifte plus de klacht opmaakt. De hulpofficier wordt er daarna bijgeroepen om de klacht voor te lezen en te tekenen.

Overschrijding van de klachttermijn van drie maanden door een wettelijk vertegenwoordiger (of de raad) kan leiden tot een ongeldige klacht. Uit één bestudeerde zaak blijkt dat de rechter op de zitting de klacht van een moeder niet accepteerde, omdat zij van het feit al geruime tijd op de hoogte was en de klachttermijn op het moment van het doen van klacht reeds verstreken was.

Uit een dossier blijkt de rechter de straf te matigen, omdat de slachtoffers ten tijde van het delict bijna zestien jaar oud zijn. Dit is voor de geïnterviewde officier van justitie geen stimulans om dit soort zaken aan te brengen. Deze heeft dan ook besloten om de verdachten ten aanzien van de rest van de slachtoffers niet meer te dagvaarden. Enerzijds blijkt -zowel uit de dossiers als uit de interviews- dat er 'reparatiemogelijkheden' zijn, wanneer er geen klacht is of wanneer er niet aan alle vormvereisten is voldaan. Anderzijds blijkt in een aantal van de bestudeerde dossiers de zaak (deels) te zijn stukgelopen op het klachtvereiste. Door het ontbreken van een klacht kon de verdachte niet worden vervolgd of berecht. In deze zaken was het bewijstechnisch gezien mogelijk geweest dat de verdachte veroordeeld zou zijn, ware er niets misgegaan met de klacht.



Soms gebeurt dit als de opsporing aanvankelijk gericht is op één verdachte waartegen klacht is gedaan, maar later meerdere verdachten bekend worden.

Inmiddels blijkt uit de jurisprudentie duidelijk wat de politie ten opzichte van de verdachte al dan niet mag ondernemen zonder klacht. Wanneer er sprake is van een klachtdelict is een gericht opsporingsonderzoek niet geoorloofd. Gericht wil zeggen: het horen van slachtoffers en andere getuigen en verdachten en/of het toepassen van andere dwangmiddelen. Wanneer de politie zonder klacht toch een gericht opsporingsonderzoek verricht, treedt zij onbevoegd op en moet dit tot uitsluiting van het bewijs leiden, dan wel tot niet ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Dit ligt anders ten aanzien van de opsporingshandelingen van de politie ten aanzien van het slachtoffer. Hierover blijken nog geen regels te zijn gedestilleerd uit de jurisprudentie. De discussie hierover dient nog gevoerd te worden.

In een aantal door ons bestudeerde zaken zijn door de politie actief slachtoffers benaderd. De grens tussen benaderen van slachtoffers en het horen van slachtoffers ligt niet duidelijk. Dit levert een scala nog te beantwoorden kwesties op:

- Mag de politie slachtoffers actief benaderen; wanneer wordt dit opsporing?
- Hoe wordt dit vervolgens vastgelegd in het proces verbaal?
- Wat betekent dit voor de individuele slachtoffers?

Uit ons dossieronderzoek blijkt dat in een aantal gevallen slachtoffers op initiatief van de politie en/of het Openbaar Ministerie worden benaderd. Sommigen zijn nadat zij door de politie benaderd zijn hun verhaal gaan vertellen. Uit ander onderzoek blijkt dat de meerderheid van de slachtoffers van seksueel geweld geen contact opneemt met de politie. Het zogenaamde dark number is dan ook erg groot.

Uit ons onderzoek blijkt dat als slachtoffers door de politie benaderd worden, zij in de meeste gevallen willen dat de verdachte vervolgd wordt. In de bestudeerde zaken is de bemoeienis van de politie in de meeste gevallen door de slachtoffers gewenst. In de gevallen dat de jeugdige aangeeft geen bemoeienis te wensen stopt de politie de opsporingsactiviteiten (deels).

Het niet toestaan van het actief benaderen van slachtoffers kan tot gevolg hebben dat minder mondige of anderszins kwetsbare jeugdigen niet beschermd worden.

Een deel van de jeugdigen blijkt zich te schamen en wil niet dat hun ouders er achter komen wat er gebeurd is. Wanneer het jeugdige slachtoffer zijn verhaal ook niet toevertrouwt aan zijn ouders, kunnen deze ook geen gebruik maken van hun klachtbevoegdheid.

### *Algemene knelpunten*

De zaak wordt aangevat in de plaats waar het feit is gepleegd. Het is niet altijd direct even duidelijk waar het feit gepleegd is. Meestal gaat een slachtoffer dat melding en/of aangifte overweegt naar het dichtstbijzijnde politiebureau. Daarom kan het voorkomen dat een slachtoffer zijn verhaal meerdere malen moet vertellen.

Sommige respondenten wijzen er op dat de jeugd- en zedenpolitie een onderdeel is geworden van een algemene rechercheafdeling. Het aanspreekpunt van een zedenrechercheur is daardoor vaak een chef die minder van zedenzaken afweet.

Ook blijken in drukke tijden algemene recherchezaken voorrang te krijgen op de zedenzaken, waardoor gesprekken met slachtoffers soms één of twee weken uitgesteld moeten worden.

Verder ligt er op de politieorganisatie een druk om hoge productiecijfers (aangiften) te halen. Zedenzaken zijn arbeidsintensief en een aangifteproces kost veel tijd. Daarbij kan dit laatste gegeven resulteren in de beslissing van het slachtoffer om geen aangifte te doen.

Andere politiefunctionarissen wijzen er op dat als er aangifte wordt opgenomen, er vervolgens vaak geen tijd is om de zaak ook te behandelen.

Concluderend kan men stellen dat het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk tot veel misverstanden leidt. Hierbij wordt de jeugdige zelf weinig gevraagd klacht te doen; meestal komt de klacht van de ouders. Daarnaast is in de praktijk niets of nauwelijks iets gebleken van een (soms veronderstelde) rol van de politie als zedenmeester.

### **3.4 Het klachtvereiste vanuit de optiek van de klachtbevoegden**

De meeste jongeren achten het van groot belang zelf te bepalen wat zij doen en laten op seksueel gebied, al dan niet in overleg met partner en ouders. Ook de jongeren die voor hun eigen gevoel nog niet aan seks toe zijn, hechten er groot belang aan te zijner tijd zelf te bepalen dat zij zover zijn en dan ook zelf te bepalen hoe zij inhoud geven aan

hun seksuele verlangens. Ook wanneer er een groot leeftijdsverschil tussen beide sekspartners zou bestaan, hechten de meeste jongeren (hoewel zij die situatie niet ideaal achten) er toch aan dan zelf te bepalen wat zij doen op seksueel gebied.

De meeste ouders achten het een realiteit dat hun kinderen zelf hun doen en laten op seksueel gebied bepalen. Deze ouders realiseren zich dat zij wel kunnen sturen, maar niet bepalen. Dit heeft betrekking op seksuele handelingen tussen leeftijdgenoten. Als de jongeren seks zouden hebben met iemand die veel ouder is, zien de meeste ouders hun rol veel geprononcerder. Zij vinden dat zij als ouder daar dan een bepalende rol in zouden moeten hebben.

### *Beperking*

De verbodsbepalingen in de zedelijkheidswetgeving vormen in beginsel een beperking van de gedragsalternatieven (al is het klachtvereiste in het leven geroepen om ongewenste en onbedoelde beperking te vermijden). In de praktijk is dit alleen zo wanneer burgers (in casu jongeren van 12-15 jaar) de normstelling vanuit de wet accepteren en respecteren. Het blijkt dat de jongeren uit het onderzoek wettelijke voorschriften (op het terrein van de zedelijkheidswetgeving) alleen als normstellend ervaren, wanneer zij deze redelijk achten. Zou de wet zaken verbieden die jongeren normaal achten, dan hebben zij in meerderheid geen boodschap aan de wet. Als gevolg hiervan is de veronderstelde beperkende werking van de wet voor de meesten geen bedreiging voor de seksuele zelfbepaling. De meeste ouders bevestigen dat hun kinderen zich weinig van de wet zouden aantrekken in dit opzicht (wat nog niet wil zeggen dat zij het daarmee eens zijn). Toch is er ook een niet geheel te verwaarlozen minderheid onder de jongeren die aangeeft zich in zijn seksueel gedrag (mede) naar de wet te zullen richten. Er is dus wel een categorie voor wie de wet een normerende, en dus wellicht beperkende werking heeft. Juist voor deze categorie is het van belang dat in de wetgeving rekening gehouden wordt met hun zelfbepalingsrecht.

### *Bescherming*

De beschermende werking van de wet en zijn uitvoerders tegen misbruik is in de optiek van de meeste klachtbevoegden niet erg sterk. De wet komt in beeld als het kwaad al geschied is. Jongeren en ouders achten dit over het algemeen wel van belang en willen er ook hun bijdrage aan leveren (bijvoorbeeld aangifte doen), maar niet vanuit een

oogpunt van bescherming, maar van normstelling. Waar algemeen aanvaarde normen overtreden worden, moet naar hun oordeel de overheid een sanctie toepassen, om aan te geven dat dit niet kan. De normstellende werking van de wet is dus in de ogen van de meeste klachtbevoegden niet ex ante (gedragsbeïnvloedend), maar ex post (correctief).

Het "sluitstuk" in relatie tot het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving wordt gevormd door de Raad voor de Kinderbescherming. Als bescherming van het kind nodig is en niemand anders roept de bescherming van de (straf)wet in, dan is het in de ogen van de wetgever de taak van de raad om vervolging van de dader te verlangen. Het blijkt dat in de praktijk deze functie van de raad moeilijk te verenigen is met andere taken en verantwoordelijkheden die hogere prioriteit hebben. De raad is voor deze taak ook niet optimaal gepositioneerd in de samenleving. Het door de wetgever aangebrachte "sluitstuk" op het klachtvereiste heeft betrekkelijk weinig praktische betekenis.

### *Bekendheid*

Een complicerende factor is dat de meeste klachtbevoegden niet goed op de hoogte zijn van wat de wet bepaalt. Zij hebben wel de klok horen luiden, maar weten niet waar de klepel hangt. Voor zover jongeren hun seksuele gedragingen mede baseren op wat er wettelijk toegestaan en verboden is (wat dus maar zeer ten dele het geval is), baseren zij zich op het beeld dat zij hebben van wat de wet bepaalt. Dit beeld is over het algemeen fragmentarisch en niet geheel correct. Men moet dus geen overdreven verwachtingen hebben van de mate waarin door middel van wetgeving (en eventueel wetswijziging) het seksueel gedrag van jongeren beïnvloed kan worden.

### *Beoordeling*

Het achterliggende principe van het klachtvereiste, het vinden van een balans tussen zelfbepaling en bescherming, valt bij de klachtbevoegden in goede aarde. Men moet hierbij wel bedenken dat de overgrote meerderheid tijdens het interview voor het eerst bekend raakte met de wettelijke bepalingen in dit opzicht. Er is dus geen sprake van een bezonken oordeel, maar van een eerste reactie. Bij de verschillende categorieën klachtbevoegden waren er verschillende elementen in het klachtvereiste die hen speciaal aanspraken. De jongeren zijn verheugd over deze officiële erkenning van hun zelfbepalingsrecht en vinden het

acceptabel dat aan de ouders en aan de raad ook een rol is toebedacht. De ouders vinden het terecht en nodig dat zij klachtbevoegd zijn. Alleen de raad lijkt niet blij te zijn met de rol die hem in dezen door de wetgever is toebedeeld.

### *Bedoeling*

De bedoeling van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving is een balans te bieden tussen seksuele zelfbepaling en bescherming tegen seksueel misbruik (met het risico van beperking van de zelfbepaling). Wij refereren hier onder andere aan de centrale probleemstelling van het onderzoek:

*"In hoeverre voldoet het klachtvereiste (in art. 245 Sr., 247 Sr. en 248 ter Sr.) in de praktijk aan zijn tweeledige functie, namelijk enerzijds de ruimte te bieden aan minderjarigen van 12-16 jaar voor hun seksuele zelfbepaling en anderzijds hen bescherming te bieden tegen seksueel misbruik".*

Vanuit de optiek van de klachtbevoegden kan hierover het volgende gezegd worden. In de ogen van de meeste klachtbevoegden vormt de huidige wetgeving (of welke dan ook) geen belemmering voor de seksuele zelfbepaling, omdat jongeren in seksueel opzicht toch hun eigen weg gaan, ongeacht wat de wet bepaalt. Bovendien weten de meesten niet wat de wet bepaalt.

Er is daarnaast een categorie die wél gemotiveerd is om met betrekking tot seksueel gedrag rekening te houden met wat de wet bepaalt, maar ook deze groep is niet goed op de hoogte van de wetsbepalingen.

De beschermende werking van de huidige wetgeving is in de ogen van de meeste klachtbevoegden niet erg sterk, tenzij men dit zeer ruim opvat. Men vindt het namelijk wel van belang dat normovertredingen bestraft worden. Vermoedelijk is de gedachte hierachter dat wanneer de norm duidelijk gesteld wordt, het aantal overtredingen ervan binnen de perken zal blijven.

### Conclusie:

Noch de huidige wetgeving, noch een gewijzigde vorm ervan, vormt in de ogen van de klachtbevoegden een bedreiging voor de seksuele zelfbepaling van jongeren. Evenmin verwachten zij veel van bescherming van jongeren door de wet.

Anders gezegd, in de ogen van de klachtbevoegden (zowel jongeren als ouders) is het een maatschappelijke realiteit dat jongeren hun eigen gang gaan met betrekking tot hun seksueel gedrag en dat zij daarbij

risico's (onder andere op misbruik) lopen, ongeacht wat de wet bepaalt.

Dat wil niet zeggen dat de klachtbevoegden het onbelangrijk vinden hoe er in de wetgeving wordt omgegaan met de afweging tussen zelfbepaling en bescherming. De huidige regeling krijgt van de klachtbevoegden (nadat het hen is uitgelegd) veel waardering.

### *Bezinning*

Het is de taak van de onderzoekers om zich, in het licht van de onderzoeksresultaten, te bezinnen op alternatieven voor de huidige regeling van het klachtvereiste. Vanuit het deelonderzoek met betrekking tot de optiek van klachtbevoegden kan hierover het volgende worden gezegd. De seksuele zelfbepaling van jongeren wordt door de meeste klachtbevoegden als een groot goed beschouwd, dat echter niet wezenlijk bedreigd wordt door wetgeving. Toch achten zij het van belang dat in de wet de erkenning van de zelfbepaling tot uitdrukking komt. Tegen de huidige vormgeving daaraan, middels het klachtvereiste, bestaat bij de klachtbevoegden weinig tot geen bezwaar. De meesten wisten, voorafgaand aan het interview, niet af van het bestaan hiervan. De klachtbevoegden zijn slecht op de hoogte van de finesses van de zedelijkheids-wetgeving. Vermoedelijk maakt het hun weinig uit hoe de zaken in juridische zin precies geregeld zijn, als er maar vorm gegeven wordt aan het zelfbepalingsrecht.

Voor de jongeren betekent dit dat vervanging van het klachtvereiste door een andere vorm van erkenning van het zelfbepalingsrecht acceptabel kan zijn, als het maar echt iets voorstelt. Zou bijvoorbeeld het hoorrecht versterkt worden, in die zin dat het Openbaar Ministerie alleen tot vervolging mag overgaan nadat de jongere gehoord is, dan moeten er garanties zijn dat dit geen formaliteit is, maar dat er echt gehoor wordt gegeven aan wat de jongere wil.

De ouders erkennen in meerderheid het zelfbepalingsrecht van hun kinderen, maar willen niet buitenspel gezet worden. In hun ogen heeft de ouder een rechtmatige plaats in het besluitvormingsproces omtrent vervolging van een verdachte van wie het kind slachtoffer geworden is. Vanuit deze optiek zou er ook een hoorrecht voor ouders moeten zijn. Het is de vraag in hoeverre dit te verenigen is met het recht op privacy van een jongere die slachtoffer van seksueel misbruik geworden is.

Er is een zeker verband tussen het recht op privacy en het zelfbepalingsrecht van jongeren. Diverse jongeren gaven aan dat zij, als hun seksuele zelfbepaling bedreigd zou worden, bijvoorbeeld door de wet of door de ouders, stiekem seks zouden hebben. In het algemeen is

trouwens een kenmerk van seksueel gedrag dat het vaak in beslotenheid plaatsvindt. Hiermee is aangegeven dat aantasting van de privacy van jongeren tevens een bedreiging vormt voor het recht op seksuele zelfbepaling.

Deze notie is relevant voor de optie waarin het klachtvereiste wordt verengd tot de feitelijke vervolging van een verdachte en niet meer zou gelden voor specifieke opsporingsactiviteiten van de politie. Er is tot op zekere hoogte sprake van een bedreiging van het zelfbepalingsrecht als de politie de bevoegdheid krijgt te gaan snuffelen in het seksleven van jongeren zonder dat om hun instemming gevraagd is (hoezeer ook uit andere overwegingen, bijvoorbeeld bescherming, uitbreiding van de politiebevoegdheden in dit opzicht gewenst kan zijn).

De klachtbevoegden hebben zich in dit onderzoek uitgebreid uitgesproken over hun visie op seksuele contacten tussen jongeren en personen die veel (tien jaar) ouder zijn. Zij onderkennen dat er dan sprake is van een geheel andere situatie dan wanneer twee leeftijdgenoten seks hebben. De eventuele introductie van het element "leeftijdverschil" in de wetgeving sluit dus wel aan bij de belevingswereld van jongeren en ouders. Ouders en jongeren verschillen echter wat betreft de consequenties die zij verbinden aan het bijzondere karakter van seksuele contacten met iemand die veel ouder is. De meeste jongeren achten deze situatie niet wenselijk. Desalniettemin blijven zij in meerderheid, ook in deze situatie, staan op hun zelfbepalingsrecht. De meeste ouders achten een dergelijk groot leeftijdsverschil zo schadelijk, dat in hun visie in die situatie het zelfbepalingsrecht geheel of ten dele vervalt.

Leeftijdverschillen zijn er in alle soorten en maten. Omdat de duur van het interview grenzen stelde, hebben wij ons moeten beperken tot het aan de orde stellen van één leeftijdsverschil. De keuze is toen bepaald op tien jaar. Het is de vraag hoe de respondenten gereageerd zouden hebben op een ander leeftijdsverschil, bijvoorbeeld drie jaar. Hierover kunnen geen uitspraken gedaan worden, met één uitzondering:

Als de jongeren van oordeel zijn dat zij zelfbepalingsrecht hebben in een situatie dat de sekspartner tien jaar ouder is, dan vinden zij dit zeker ook bij een leeftijdsverschil dat veel minder groot is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er belangrijke verschillen zijn die verband houden met de leeftijd van de jongeren. Tevens werd herhaaldelijk naar voren gebracht dat de leeftijd in jaren geen harde indicator is voor hoever een jongere is in zijn seksuele ontwikkeling. Wij hebben in dit onderzoek de seksuele ontwikkeling niet gemeten. Ook de uitvoerders van de wet zullen over het algemeen niet in de gelegenheid zijn om dit te doen. We moeten ons dus behelpen met

een ruwe, objectief vast te stellen indicator voor de seksuele ontwikkeling: de leeftijd.

Er is een belangrijke overeenkomst tussen de jongsten in onze onderzoeksgroep (12 en 13 jaar) en de ouderen (14 en 15 jaar). Beide categorieën hechten groot belang aan de seksuele zelfbepaling. In de uitwerking daarvan zijn er echter verschillen. De 14-15 jarigen willen over het algemeen niets weten van verbodsbepalingen ten aanzien van hun seksueel gedrag en kondigen ook alvast aan zich daaraan niet te zullen houden, indien er dergelijke verbodsbepalingen zouden zijn. De meeste 12-13 jarigen achten voor hun leeftijdscategorie een verbod op vergaande seksuele handelingen, zoals geslachtsgemeenschap, niet onredelijk, met name (maar niet alleen) als de partner veel ouder is. Waar zij hun zelfbepalingsrecht opeisen, geldt dit met name de seksuele handelingen waar zij op hun leeftijd aan toe zijn, zoals zoenen en vrijen. Grosso modo sluit de opvatting van de ouders hierbij aan.

Er zijn dus in de optiek van de klachtbevoegden termen aanwezig om niet de hele groep van 12-15 jaar over één kam te scheren, maar nuanceringen aan te brengen. Leeftijdsgrenzen zijn in dit opzicht vrij willekeurig, maar een verandering van regels als een kind 14 jaar wordt, lijkt niet onredelijk<sup>6</sup>.

### **3.5 Sterkte-zwakte analyse van het relevante juridische instrumentarium**

Ter afsluiting van het onderzoek heeft een sterkte-zwakte analyse plaatsgevonden.

Deze sterkte- zwakte analyse heeft plaatsgevonden middels twee rondes.

In de eerste ronde zijn twee afzonderlijke expertbijeenkomsten gehouden:

- een expertbijeenkomst met juridische deskundigen
- een expertbijeenkomst met maatschappelijke deskundigen

De tweede ronde van de sterkte-zwakte analyse heeft bestaan uit een gezamenlijke slotbijeenkomst van de beide expertcommissies.

---

<sup>6</sup> Echter, in de later gehouden jongerenpanels kwam naar voren dat in de ogen van de deelnemers daaraan een andere leeftijdsgrens een "natuurlijker" verschil in seksuele ontwikkeling markeert, namelijk die tussen 12 en 13 jaar. Zie de bijlage.



Op basis van resultaten het onderzoek zijn door de onderzoeksgroep een aantal opties<sup>7</sup> geformuleerd.

De verschillende opties zijn door de leden van de expertcommissie beoordeeld aan de hand van vijf criteria. Per criterium zijn argumenten (ontleend aan de politieke discussie) aangedragen en empirische onderzoeksgegevens<sup>8</sup> gepresenteerd die door de leden van de expertcommissie gebruikt konden worden bij de sterkte-zwakke analyse van de zes opties. Door de expertcommissies zelf zijn nog twee opties naar voren gebracht (D. en E.).

## **A.     HANDHAVEN KLACHTVEREISTE**

Een minderheid van de leden van de expertcommissie is voor handhaven van het klachtvereiste. Het klachtvereiste levert volgens hen geen belemmeringen op. Hierbij wordt gewezen op de jurisprudentie waaruit blijkt dat eventuele formele gebreken van een klacht gecorrigeerd kunnen worden.

### **Optie 1   De huidige regeling van het klachtvereiste volledig handhaven.**

De eerste optie is het handhaven van de huidige regeling van het klachtvereiste. het is hierbij niet toegestaan om zonder klacht gericht op te sporen en te vervolgen.

Door de meeste leden van de expertcommissie wordt het handhaven van het huidige klachtvereiste niet wenselijk gevonden. Daarvoor worden verschillende argumenten gegeven.

Volgens leden van de expertcommissie heeft de Hoge Raad het oorspronkelijke klachtvereiste uitgehold. Hierbij is gewezen op een arrest van de Hoge Raad van 16 juni 1998. In dit arrest heeft de Hoge Raad een aangifte van een klachtbevoegde ten overstaan van een politie-rechercheur geaccepteerd als klacht. De Hoge Raad heeft in dit arrest overwogen dat een klacht niet nodig is, indien de klachtbevoegde geeft een onderzoek van de politie te wensen.

---

<sup>7</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de opties wordt verwezen naar Deel V hoofdstuk 2.

<sup>8</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de voorgelegde argumenten en onderzoeksgegevens per criterium wordt verwezen naar Deel V hoofdstuk 3.

Het recht op zelfbepaling van jeugdigen wordt door het klachtvereiste niet gewaarborgd aangezien ouders ook klacht kunnen doen en zo de mening van de jeugdige om niet te vervolgen kunnen 'overrulen'.

Er is voorgesteld om bij het handhaving van het klachtvereiste de mening van de jeugdige meer gewicht te geven door het klachtrecht van de ouders subsidiair te stellen aan het klachtrecht van de jeugdige.

Door verschillende leden van de expertcommissie is er op gewezen dat de klachttermijn van drie maanden voor de Raad voor de Kinderbescherming te kort is aangezien de raad geen klacht doet zonder dat er een volledig gezinsonderzoek heeft plaats gevonden.

Er is consensus over het belang van de mogelijkheid om tot vervolging over te gaan indien het algemeen belang dat vordert. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het stoppen van seksueel misbruik door pedofielenetwerken. Volgens de leden van de expertcommissie is een belemmering van het huidige klachtvereiste dat de politie zonder klacht bepaalde opsporingsbevoegdheden niet heeft.

### **Optie 2 De reikwijdte van het klachtvereiste inperken**

De reikwijdte van het klachtvereiste wordt bij deze optie zodanig beperkt dat het klachtvereiste de opsporing in de eerste fase niet hindert. De politie krijgt de bevoegdheid om naast enig algemeen oriënterend en inventariserend onderzoek ook gericht opsporingsonderzoek te doen, indien er nog geen jeugdige slachtoffers zijn geïdentificeerd.

Deze optie sluit volgens verschillende leden van de expertcommissie beter aan bij de praktijk dan optie 1.

De politie heeft onder de huidige wetgeving bepaalde opsporingbevoegdheden niet, terwijl deze voor het oplossen van porno- en prostitutiezaken wel nodig zijn. In dit kader is ook gewezen op de druk die vanuit de maatschappij op de politie wordt uitgeoefend om dit soort zaken op te lossen.

### **Optie 3 Het klachtvereiste als voorwaarde voor de strafbaarheid**

In deze optie wordt de strafbaarheid afhankelijk gesteld van een klacht. Het feit is niet strafbaar, tenzij er een klacht is gedaan.

Deze optie vindt geen steun bij de leden van de expertcommissie. Door de leden van de expertcommissie wordt het niet wenselijk gevonden dat de strafbaarheid afhankelijk wordt van een omstandigheid die na het handelen wordt geconstitueerd. Er is consensus in de expertcommissie dat deze optie niet past binnen de huidige strafwet.

## **B. LATEN VERVALLEN KLACHTVEREISTE**

De meeste leden van de expertcommissie zijn van oordeel dat de feiten waarvoor nu het klachtvereiste geldt opspoorbaar en vervolgbaar zouden moeten zijn zonder dat er formele belemmeringen zijn.

### **Optie 4 Strafbaarheid blijft gehandhaafd tot 16 jaar, hoorrecht en advies van de Raad voor de Kinderbescherming als alternatief voor het klachtvereiste**

De vormgeving van het zelfbepalingsrecht van jeugdigen tussen de 12-16 jaar vindt plaats via het hoorrecht en het advies van de Raad voor de Kinderbescherming.

In de expertcommissie is opgemerkt dat in de huidige praktijk al de mening van de jeugdige wordt gevraagd met betrekking tot de wenselijkheid van de vervolging. De meeste leden van de expertcommissie zijn van oordeel dat door het horen van de jeugdige in een concrete zaak een afweging kan worden gemaakt tussen enerzijds het belang van de jeugdige en anderzijds het maatschappelijk belang.

De expertcommissie is van oordeel dat het horen van de jeugdige verplicht moet worden en geformaliseerd en gesanctioneerd zou moeten worden.

De adviesrol van de Raad van de Kinderbescherming wordt door de leden van de expertcommissie niet onderschreven. De Raad voor de Kinderbescherming is volgens de leden van de expertcommissie geen geschikt orgaan om uitspraken te doen over het al dan niet vervolgen.

## **C. VERANDERING IN DE STRAFBAARSTELLING**

### **Optie 5 Strafbaarheid vervalt bij een beperkt leeftijdsverschil.**

Uitgangspunt van deze optie is dat wanneer er sprake is van seksuele handelingen tussen leeftijdgenoten van 12 tot 16 jaar of met iemand tussen 12 en 16 jaar, deze niet strafbaar zijn als deze op basis van wederzijdse instemming plaatsvinden en het leeftijdsverschil niet groter is dan bijvoorbeeld drie jaar.

Volgens de expertcommissie worden dit soort zaken, waarbij sprake is van gewenst seksueel contact tussen jeugdigen met een beperkt leeftijdsverschil, in de praktijk niet vervolgd. Deze optie wordt daarom door de expertcommissie niet relevant geacht.

### **Optie 6 De leeftijdsgrens van strafbaarheid wordt verhoogd van 12 naar 13, 14 of 15 jaar.**

In deze optie is seksueel verkeer met jeugdigen met een leeftijd onder een bepaalde leeftijdsgrens in principe strafbaar. Tot deze leeftijdsgrens van 13, 14 of 15 jaar is in principe ambtshalve vervolging mogelijk. Het Openbaar Ministerie kan in dat geval alleen tot vervolging van de verdachte overgaan als er sprake is van (bedreiging met) geweld of van (bedreiging met) een andere feitelijkheid (verkrachting art. 242 Sr. of aanranding art. 246 Sr.) of seksueel misbruik door een gezagsdrager (art. 249 Sr.).

Door verschillende leden van de expertcommissie is benadrukt dat leeftijdsgrenzen arbitrair zijn. Volgens de meeste leden van de expertcommissie strookt het met de ontwikkelingspsychologische opvatting om de grens bij 14-jaar te stellen. Hierbij is overwogen dat bij 14 jaar de eigen identiteit nader gevormd is, dan bij een leeftijd van 12 jaar. Met het verhogen van de strafbaarheid wordt volgens de expertcommissie meer bescherming geboden, maar niet her recht op zelfbepaling versterkt van jeugdigen versterkt.

### ***D. EEN COMBINATIE VAN WIJZIGING IN DE LEEFTIJDGRENSEN EN INVOERING VAN EEN HOORPLICHT***

De meeste leden van de expertcommissie zijn van oordeel dat het recht op zelfbepaling van jeugdigen meer vormgegeven zou moeten worden, dan met het huidige klachtvereiste het geval is. In dit kader is gewezen op het feit dat artikel 165 a Sv. niet wordt nageleefd omdat een sanctie ontbreekt.

Het recht op zelfbepaling mag echter niet ten koste gaan van de bescherming van de jeugdige. De meerderheid van de leden is van oordeel dat de mening van de jeugdigen centraal zou moeten staan. In dat kader wordt voorgesteld het Openbaar Ministerie een hoorplicht op te leggen. Als het Openbaar Ministerie deze hoorplicht niet naleeft, moet zij niet ontvankelijk worden verklaard.

Indien de jeugdige aangeeft geen vervolging te wensen, zal het Openbaar Ministerie deze wens in beginsel moeten accepteren. Het Openbaar Ministerie kan alleen tot vervolging overgaan als het algemeen belang dat vordert. Dit geldt ook in het geval, als slachtoffers niet bereikt kunnen worden. Het wordt als taak van de rechter gezien om te toetsen of het Openbaar Ministerie de hoorplicht in acht genomen heeft.

De meeste leden van de expertcommissie zijn van mening dat de jeug-

dige voorafgaand aan de vervolging van de verdachte gehoord moet worden. Naar aanleiding hiervan beoordelen de politie en de officier van justitie of de mening van de jeugdige van doorslaggevend belang moet zijn bij het al dan niet vervolgen van de verdachte. Er is ook een vergelijking gemaakt met het civiele recht waarin de jeugdige van twaalf jaar in het kader van een omgangsregeling wordt om zijn of haar mening, waar deze mening ook niet bindend is.

Een combinatie van invoeren van een hoorplicht met een wijziging in de leeftijdsgrens tot 14 jaar wordt door de meeste leden als een goed werkbare en wenselijke optie gezien.

## ***E. INTRODUCTIE VAN DE TERM OVERWICHT***

Er is door een lid van de expertcommissie voorgesteld om artikel 248ter Sr. waarin de term overwicht staat, om te bouwen zodat de zaken die nu onder artikel 247 Sr. vallen, onder dit artikel gebracht kunnen worden. Volgens de leden van de expertcommissie is deze optie moeilijk te realiseren door middel van wetgeving omdat introductie van de term veel jurisprudentie zal opleveren. Daarnaast is gewezen naar het advies van de commissie Melai waarin de term overwicht tevergeefs is geïntroduceerd.

### *Jeugdprostitutie*

In de expertcommissie is consensus dat in geval van jeugdprostitutie het klachtvereiste vervalt. In geval van jeugdprostitutie is per definitie sprake is van een situatie waarbij misbruik wordt gemaakt van overwicht. Er is per definitie geen sprake van vrijwilligheid. De expertcommissie is van oordeel dat er in geval van jeugdprostitutie geen sprake is van uitoefenen van het recht op zelfbepaling door jeugdigen, maar van commercialisatie.

### *Algemeen*

Onder de leden van de expertcommissie is consensus over de noodzaak van jeugd- en zedenafdelingen bij de politie. Door verschillende leden van de expertcommissie is de wenselijkheid van een multidisciplinaire aanpak bij zedenzaken benadrukt.

Enerzijds is het belang van een gespecialiseerde jeugd- en zedenofficier benadrukt. Door een specialisme bij het Openbaar Ministerie kunnen de rechten van de jeugdigen beter worden gewaarborgd. Anderzijds lijkt een gespecialiseerd Openbaar Ministerie naast een gespecialiseerde jeugd- en zedenpolitie overbodig. Tijdens de expertbijeen-

komst is als alternatief een aandachtsfunctionaris bij het Openbaar Ministerie genoemd. Deze zou goed op de hoogte moeten zijn van de nieuwe wetgeving en zedenzaken moeten coördineren. Deze functionaris zou ook het aanspreekpunt moeten zijn voor het slachtoffers en diens advocaten.

Er is benadrukt dat bij een wetswijziging er een voorlichtingspunt zou moeten komen waar beroepsgroepen die zedenzaken doen vragen kunnen stellen. Daarnaast is een heldere Memorie van Toelichting van belang voor duidelijkheid omtrent het overgangsrecht.

## 4 SLOTBESCHOUWING

### *Grondslag strafbaarstelling en de positie van minderjarigen*

Toen in 1991 de zedelijkheidswetgeving werd herzien, was de intentie om de strafwetgeving zo in te richten dat het recht op seksuele zelfbepaling wordt gerespecteerd, terwijl tegelijkertijd het strafrecht bescherming dient te bieden tegen seksueel misbruik. Dit betekent dat in principe vrijwillig aangegane seksuele handelingen buiten de werking van de strafwet vallen. Dit ligt gecompliceerd, als het gaat om minderjarigen, bij wie het seksueel rijpingsproces zich aan het voltrekken is, maar nog niet is voltooid. Deze adolescenten moeten voldoende ruimte hebben om seksuele ervaring op te doen, aan de andere kant is het een bij uitstek kwetsbare groep voor toenaderingen van volwassenen, die hiervan misbruik willen maken. Om in die gevallen toch aan de tweeledige doelstelling te voldoen, is bij een aantal misdrijven het klachtvereiste opgenomen. Dit houdt in dat de strafvervolgning afhankelijk wordt gesteld van een klacht, ingediend door een klachtgerechtigde. Daartoe behoren de minderjarige zelf, diens ouders (wettelijke vertegenwoordiger) en de Raad voor de Kinderbescherming.

Het evaluatieonderzoek van deze wetgeving (De Savornin Lohman e.a., 1994) richtte zich met name op de beschermingsfunctie. Het bevatte aanwijzingen dat het klachtvereiste, waar het betrof seksuele handelingen met minderjarigen van 12-16 jaar (art 245, 247, 248ter Sr.), daaraan in de weg stond. Nader onderzoek werd noodzakelijk geacht naar de werking in de praktijk van het klachtvereiste. Voorliggend onderzoek is daar het resultaat van. In de praktijk is met name artikel 247 Sr., dat 'ontuchtige handelingen' strafbaar stelt, van belang. De wetgever heeft op het terrein van de strafbare seksuele handelingen voor een aantal situaties of omstandigheden een absolute norm gesteld. Dit betreft met name alle seksuele handelingen met kinderen onder de 12 jaar en met minderjarigen, wanneer er sprake is van een speciale vertrouwensrelatie, zoals die tussen (stief)ouders en hun kinderen of tussen leraar en pupil. Het betreft eveneens alle seksuele handelingen met iemand die bewusteloos is of on – dan wel verminderd toerekeningsvatbaar. In al die gevallen is de wil van de betrokkene zelf dus niet relevant. Er is sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden dat het strafbaargestelde gedrag schadelijk is voor de betrokkene.

Anders dan in het verleden het geval was is de ratio of grondslag van de strafbaarstelling niet zo zeer de gemeenschappelijk bepaalde morele standaard waaraan de individuele burger zich moet conformeren, maar veeleer de mogelijke schade, die de 'partner' ondervindt of kan

ondervinden. Ondubbelzinnig empirisch bewijs voor de stelling dat de extra beschermwaardige groepen waarvoor een absoluut verbod geldt, ook schade ondervinden van seksuele handelingen is niet geleverd. Wel is er empirische steun voor de stelling dat in deze specifieke situaties/omstandigheden de kans op schadelijke effecten groter is (Finkelhof, 1997).

### *Leeftijdsgrenzen*

Voor personen boven de zestien jaar gaat de wetgever er vanuit dat de betrokkene in staat is zijn of haar wil kenbaar te maken en moet de strafwetgeving zich beperken tot situaties waarin sprake is van dwang, geweld, etc. In angelsaksisch georiënteerde rechtsstelsels wordt als het gaat om seksuele handelingen met jeugdigen het begrip 'consent' gehanteerd. Dit geeft aanleiding tot uitgebreide rechtspraak. Voordeel is dat deze praktijk beter aansluit op het individuele ontwikkelingsniveau van de minderjarige. Vanuit ontwikkelingspsychologisch standpunt blijft deze keuze betrekkelijk arbitrair (Bol, 1991). In de Westerse samenleving is het moment waarop adolescenten geslachtsrijp zijn vervroegd en ook het opdoen van seksuele ervaring is naar voren geschoven. Deze biologische rijping valt niet samen met de sociale of psychologische volwassenheid. De laatste decennia heeft zich ook een proces voltrokken waarbij de mening van de jeugdige serieuzer wordt genomen dan voorheen het geval was (du Bois-Reijmond, 1994). Echter tussen geslachtsrijpheid en sociale of mentale rijpheid ligt een kloof (Ketting, 1990). De vraag wanneer de jeugdige ook in staat is de consequenties van de relatie die hij of zij 'in vrijheid' is aangegaan te overzien, is niet duidelijk te koppelen aan een bepaalde leeftijd (O'Callaghan en Print, 1994).

Hoewel het zuiverder zou zijn om telkens op individueel niveau te beoordelen of de betrokken minderjarige in staat was zijn of haar wil te bepalen, of er sprake was van 'consent', met alle nuances vandien, heeft de Nederlandse wetgever gekozen voor het hanteren van strikte leeftijdsgrenzen. Het civiele recht hanteert de leeftijdsgrens van 12 jaar, als het gaat om het horen van minderjarigen. Ook het strafrecht legt de grens voor de strafwaardigheid van minderjarigen bij 12 jaar. Het klachtvereiste geldt voor de leeftijdscategorie 12-16 jaar.

Binnen deze door de wetgever gestelde grenzen, geeft met name het opportuniteitsbeginsel een grote marge voor een eigen oordeel van Openbaar Ministerie en politie. Daardoor kan op individueel niveau beoordeeld worden door de autoriteiten, eventueel na consult van deskundige zijde, in hoeverre de betrokkene in een bepaalde casus in staat was de consequenties van de aangegane seksuele relatie te overzien. Deze beoordelingsmarge betreft ook de vraag of er in casu sprake was van vrijwilligheid, of dat misbruik werd gemaakt van een



machtsoverwicht, bijvoorbeeld door een groot leeftijdsverschil. Voor het inzicht in de vraag of de huidige strafwet, met name waar het gaat om seksuele handelingen met adolescenten ( 12-16 jarigen), voldoet aan de tweeledige doelstelling is dus van belang om na te gaan hoe met deze beoordelingsruimte wordt omgegaan.

### *Wanneer is sprake van ontucht?*

Voor het onderzoek naar de werking van het klachtvereiste in de praktijk is met name artikel 247Sr., waarin ontuchtige handelingen strafbaar zijn gesteld, van belang. Deels zal om bewijstechnische redenen de voorkeur uitgaan naar dit artikel. Ontucht is makkelijker te bewijzen dan verkrachting. Rimmelink stelt in het commentaar op het Wetboek van Strafrecht dat het bij ontucht om seksueel contact in strijd met een sociaal-ethische norm gaat (Noyon, Langemeijer en Rimmelink, 1972).

Het is een vage norm, aldus dit gerenommeerde commentaar. De rechter zal hier moeten letten op de 'gesetelde' opvattingen van een belangrijke meerderheid van de bevolking.<sup>9</sup> Ontucht wordt gezien als maatschappelijk onwenselijk gedrag. Het gaat hier dus om een publieke norm voor gedrag, dat afkeuring verdient, hoewel de betrokkenen de seksuele handelingen vrijwillig aan zijn gegaan. Deze gedragingen zijn dus niet per definitie schadelijk. Wel is het zo dat de ontuchtbepaling bescherming moet bieden in het geval de minderjarigen niet of onvoldoende in staat zijn om de draagwijdte van hun handelen te overzien en hun wil in vrijheid te bepalen. Een groot leeftijdsverschil, zo wordt ook in het rapport van de Staatscommissie Melai aangegeven, duidt op overwicht en dus mogelijk misbruik van macht.

In het onderzoek onder jeugdigen van 12-16 jaar en onder ouders van deze categorie minderjarigen, is het begrip 'ontuchtige handelingen' uitgesplitst in een aantal gedragingen, met een oplopende invloed op de lichamelijke integriteit (van tongzoenen tot en met penetratie). De uitkomsten van dit deelonderzoek laten de conclusie toe dat zowel de minderjarigen zelf als de ouders ruimhartig staan tegenover wat op dit gebied naar hun idee is toegestaan. Naarmate de leeftijd van het kind stijgt wordt een grotere inbreuk op de lichamelijke integriteit toegestaan. De respondenten is ook gevraagd naar de betekenis van het strafrecht, voor deze beoordeling. Het blijkt dat zij zich niet belemmerd voelen door de normstelling in de strafwet. Zij zijn niet op de hoogte van de inhoud van de wet, maar zijn wel van oordeel dat deze moet aansluiten op wat zij zelf redelijk achten. De opvattingen over wat mag

---

9

o.c. noot 6, p. 692-693

en wat niet mag aan seksuele gedragingen, gekoppeld aan een stijgende leeftijd, lopen niet ver uiteen tussen ouders en kinderen. Alleen tegenover contacten van de minderjarige met iemand van 10 jaar ouder, staan de ouders meer afwijzend. Als het personen van gelijke sekse betreft, geven de jeugdigen in de groepsgesprekken aan dat dit geen verschil dient te maken. Met enige voorzichtigheid valt te concluderen dat op dit punt de opvattingen van de minderjarigen en de ouders verschillen.

Wij kunnen dus op grond van de bevindingen uit deel IV concluderen dat de jeugdigen zelf en tot op zekere hoogte de ouders, een ruime opvatting hebben ten aanzien van wat mag op seksueel gebied en zich niet belemmerd voelen door de strafwet. Door hen wordt het begrip ontucht uit de strafwet 'eng' opgevat.

De volgende vraag, die het onderzoeksmateriaal dient te beantwoorden is welke invulling door politie en justitie aan het begrip ontucht wordt gegeven. Mocht immers blijken dat de autoriteiten het begrip ontucht nu juist ruim interpreteren, dan is een instrument als het klachtvereiste om ongewenste bemoeienis van de autoriteiten af te schermen, des te meer noodzakelijk.

Uit de verschillende deelonderzoeken (dossieronderzoek, participerende observatie bij de politie en het jurisprudentieonderzoek) blijkt dat de rechtsgeschillen slechts bij hoge uitzondering betrekking hebben op de vraag of de gedraging onder het begrip 'ontucht' valt. In een recent arrest komt de Hoge Raad tot de conclusie dat van ontucht sprake is wanneer er sprake is van een groot leeftijdsverschil tussen verdachte en de betrokken minderjarige en wanneer het om een zeer jeugdige partner gaat (uitspraak 24 juni 1997, nr 105.005.DD 97.318). Het betrof in dit geval een veertigjarige man, die met een meisje van 12 jaar een seksuele relatie was aangegaan. Het beroep op het bestaan van een liefdesrelatie tussen beiden werd in dit geval niet gehonoreerd.

Wij kunnen dus concluderen dat de opvattingen van de justitiële autoriteiten, en de opvattingen van de ouders en de minderjarigen zelf als het gaat om de *aard van de handeling* in dezelfde richting wijzen, namelijk een beperkte of 'enge' opvatting van strafbare ontucht. Bij het bestaan van een *groot leeftijdsverschil* lopen de opvattingen op grond van het enquêtemateriaal enigszins uiteen, in die zin dat de ouders hier afwijzender tegenover staan dan de minderjarigen zelf.

Omdat de ouders ook klachtgerechtigd zijn biedt het klachtvereiste in dat laatste geval, gezien vanuit de minderjarige, geen afdoende correctiemiddel tegen overheidsoptreden op basis van een uitsluitende klacht van een ouder. Voor de overige twijfelsituaties blijkt dat de autoriteiten een 'enge' opvatting van het begrip ontucht bezigen, zodat men kan stellen dat de corrigerende functie van het klachtvereiste niet noodzakelijk is.

## *Twee beelden*

Het onderzoeksmateriaal laat zien dat het in de discussie over deze materie steeds gaat om twee extremen, elk met hun eigen verbeelding. Aan het ene uiterste staan situaties, waarin jeugdigen op zoek zijn naar hun seksuele identiteit en daarbij ervaringen op doen of op willen doen met leeftijdgenoten, of -als dat op hun weg komt- met volwassenen. Omdat de wens van kinderen in de thans geldende opvoedingscultuur serieus genomen wordt, moeten zij daarvoor de ruimte krijgen. Maar zijn zij altijd in staat om de consequenties van de aangegane relatie te overzien? De grens komt in zicht als er sprake is van overwicht, met name bij een groot leeftijdsverschil. Het daarbij behorende beeld is dat van het jonge meisje dat verliefd wordt op een volwassen man, waarbij de ouders deze relatie afwijzen.

Aan het andere uiterste gaat het om situaties waarin de ouders kinderen misbruiken en exploiteren, ter bevrediging van hun eigen genot, vaak gecombineerd met financieel gewin. Het dossieronderzoek, de participerende observaties bij de politie en de interviews met jeugdigen, die ervaring hebben opgedaan met politie en justitie, bevatten schokkende getuigenissen van dit soort misbruik. Deze ervaring is bevestigd in de expertmeetings. Gebleken is van sluwe verleidingsmethoden, tot en met het verschaffen van drugs, die ouders hanteren als het er om gaat jeugdigen in deze kwetsbare leeftijdsgroep tot het plegen van seksuele handelingen te brengen.

Er is, zo blijkt uit het onderzoeksmateriaal - los van de vraag naar de specifieke werking van het klachtvereiste- een grote mate van overeenstemming onder alle betrokkenen, dat de taak voor het strafrecht ligt bij het bestrijden en aanpakken van het tweede type situaties: daar waar sprake is van flagrant misbruik.

### *Bevordert het klachtvereiste het recht op seksuele zelfbepaling?*

De volgende voor deze slotbeschouwing relevante vraag luidt: in hoeverre bevordert het klachtvereiste de mogelijkheid voor jeugdigen vanaf 12 jaar om, als zij dat zelf willen, seksuele ervaring op te doen?

De verbeelding ligt in dit geval bij het ene uiterste: het jonge meisje dat verliefd is op een oudere man.

Hiervoor is al gesteld dat uit het opinieonderzoek onder jeugdigen en onder ouders blijkt dat zij niet op de hoogte zijn van de strafwet en het daarbij horende klachtvereiste. Van een algemene werking in de richting van de burgerij is dus geen sprake. Het klachtvereiste moet in werking komen, wanneer er verschil van inzicht is tussen ouders en hun kind, over de wenselijkheid van de seksuele gedraging, die onder

het begrip ontucht valt. In dat geval kan er sprake zijn van een conflict, waarbij politie en justitie betrokken raken. Met name het handelen van de politie is in dit geval relevant. Doordat de politie een 'enge' opvatting van het begrip ontucht bezigt, evenals de jeugdige en zijn/haar ouders, krijgt de jeugdige grote ruimte voor seksuele zelfbepaling. De politie wil altijd de mening van de jeugdige weten omtrent het doen van aangifte. Dan is er echter nog geen formele klacht. Wanneer de ouders klachte doen, blijkt het niet altijd gebruik te zijn bij de politie om ook van de jeugdige zelf een formele klacht te vragen, terwijl anderzijds - als de jeugdige zich wendt tot de politie- de ouders wel worden opgeroepen teneinde klachte te doen. politie en ook het Openbaar Ministerie zijn niet altijd op de hoogte van de zelfstandige klachtbevoegdheid van de jeugdige. De jeugdige wordt vaak niet als klachtbevoegde aangesproken. Het klachtvereiste als zodanig leeft niet bij de politie, maar er wordt wel in de geest ervan gehandeld.

In theorie kan de Raad voor de Kinderbescherming een belemmerende rol spelen, wanneer de raad ontucht meldt, terwijl het volgens de betrokken minderjarige om vrijwillig aangegane seksuele contacten gaat. Het onderzoeksmateriaal laat zien dat de raad een te verwaarlozen rol speelt op dit terrein. Er is wel verkeer van de politie naar de raad, maar nauwelijks vice versa<sup>10</sup>.

### *In hoeverre blokkeert het klachtvereiste ongewenste bemoeienis van de politie?*

Het jurisprudentieonderzoek laat zien dat de meeste zaken betrekking hebben op het verweer van de verdachte, dat niet aan de formele vereisten is voldaan. Het succes van dit type verweer is echter door de jurisprudentie van de Hoge Raad tot het minimum teruggebracht. Volgens de jurisprudentie is de vraag of de politie in geval van verdenking van art 247 Sr.. zonder dat er een formele klacht ligt opsporingshandelingen mag verrichten, positief beantwoord. Er is vastgesteld dat de politie in elk geval algemene opsporingshandelingen mag verrichten. Alleen wanneer specifieke opsporingshandelingen worden verricht en de jeugdigen worden opgeroepen als 'potentieel slachtoffer', is een klacht vereist. Wat de formele gebreken betreft is blijkens de jurisprudentie herstel tijdens de procedure toegestaan; ook wordt een aangifte, mits gedaan door klachtbevoegden, als klacht aangemerkt. De leden

---

<sup>10</sup>

In het eindrapport van de commissie "Overheid en seksuele integriteit" van de Partij van de Arbeid, getiteld: Seksuele integriteit en rechtsbescherming, wordt melding gemaakt van een geval, waarin de raad paternalistisch optrad. (Eburon, Delft, 1995, p.123). Een vergelijkbaar geval is in het dossieronderzoek niet aangetroffen.

van de expertcommissies komen dan ook tot de conclusie dat gezien deze jurisprudentie de betekenis van het klachtvereiste is uitgehold. Deze behoefte aan reparatie werd vooral ingegeven -zo is ons oordeel als onderzoekers- door de gevoelde noodzaak om de opsporing en vervolging van daders, die zich aan het andere uiterste van de ontucht-schaal bevinden, zij die de kwetsbaarheid van minderjarigen exploite- ren.

### *Bevordert het klachtvereiste de opsporing en vervolging van seksueel misbruik?*

De verwachting van de wetgever was indertijd, dat door het opnemen van het klachtvereiste, politie en justitie zich scherper zouden kunnen concentreren op de zaken van het tweede type: daar waar er sprake is van flagrant misbruik. Een bekend euvel is dat kinderen, die echt in de gevarenzone zijn, geen aangifte durven doen. Dit wordt bevestigd door de geënquêteerde jeugdigen met ervaringen op dit gebied. Uit het vooronderzoek onder vertegenwoordigers uit de strafrechtketen (de Savornin Lohman e.a., 1997) blijkt dat een aantal van hen het klacht- vereiste als belemmerend ervaart, in de vervolging en opsporingsfase. Uit het dossieronderzoek, de participerende observaties en de expert- meetings blijkt dat er nogal wat energie en tijd gaat zitten in (vragen over) de uitvoering van het klachtvereiste. Soms betekent het een extra verhoor, hetgeen belastend is voor de jeugdige. Dat kan tot ge- volg hebben dat deze niet meer komt opdagen.

Hiervoor zagen wij dat formele fouten in het traject bij de politie, die de vervolging zouden verhinderen, later hersteld kunnen worden. Daar- door wordt de zaak wel rechtgebred, echter het behoeft geen betoog dat een dergelijke procesgang door drie instanties 'uitnodigt' voor het laten vallen van de zaak of het begaan van nieuwe fouten, die later hersteld moeten worden<sup>11</sup>.

Voor dit slotbetoog luidt de conclusie dat het klachtvereiste niet voldoet aan de beoogde doelstelling: de opsporing en vervolging van seksueel misbruik te verscherpen.

---

<sup>11</sup> Uit het onderzoeksmateriaal kwam ook een aantal andere tekortkomingen in opsporing en vervolging aan de orde, zoals de afwezigheid van de Raad, het tekort aan specialisten, de desinteresse van het OM. Strikt genomen valt dit buiten de onderzoeksvraag, die immers uitsluitend betrekking heeft op het wettelijk instrumentarium.

## *Opties voor de wetgever*

Zes mogelijke opties met varianten die de wetgever ter beschikking staan, zijn in drie expertmeetings behandeld (zie Deel V). De resultaten uit de verschillende deelonderzoeken en de internationale scan dienen daarbij als achtergrondmateriaal. De opties zijn beoordeeld aan de hand van zes criteria, waaronder de twee beoogde doelstellingen van het klachtvereiste namelijk het bieden van bescherming aan seksueel misbruik en het bieden van ruimte aan het recht op seksuele zelfbepaling. Andere relevante aspecten zijn de realiseerbaarheid via wetgeving, en de uitvoerbaarheid in de praktijk. Voor de bespreking van de verschillende opties, elk met hun voor- en tegens zij verwezen naar Deel IV, paragraaf 4.2.

In deze slotbeschouwing dienen de twee sterkste opties te worden aangewezen. De optie om de leeftijdsgrens voor strafbare ontucht te verhogen naar 14 jaar en daar boven seksuele contacten vrij te laten, behoort daar niet toe, hoewel deze optie op het eerste gezicht aantrekkelijk lijkt. Men komt daarbij tegemoet aan de beschermingsbehoefte voor de zeer jeugdige (12/13 jaar) en tegelijkertijd geeft men op een jeugdiger leeftijd (14 jaar) volledige vrijheid voor het aangaan van seksuele contacten. Bij nadere beschouwing biedt het onderzoeksmateriaal te weinig steun voor deze keuze. Het onderzoek onder de klachtgerechtigden (Deel IV) laat wel een verschil zien in wat is toegestaan, bij een klimmende leeftijd, maar een duidelijke lijn bij de sprong van 13 naar 14 is niet te trekken. De bevindingen van de expertmeeting (Deel V) wijzen uit dat er geen gemiddelde leeftijd is aan te geven, waarop jeugdigen in staat zijn om de consequenties van de relaties die zij aangaan te overzien. Met andere woorden, het proces van fysieke rijping loopt niet parallel met het mentale rijpingsproces. Tenslotte blijkt ook uit de internationale scan dat Nederland met de grens van 16 jaar voor ontuchtige handelingen niet alleen staat. Vooral wanneer dit gecombineerd wordt met een correctiemiddel voor de jeugdige zelf, zoals het klachtvereiste of het hoorrecht.

Op grond van de bevindingen van de verschillende deelonderzoeken, en de discussie in de expertmeetings springen twee opties er uit:

- A handhaven van het huidige klachtvereiste, met verbetering van de instructies in de praktijk.
- B laten vervallen van het klachtvereiste, en invoering van een hoorrecht voor minderjarigen tussen de 12 en 16 jaar.

## **A. Het klachtvereiste handhaven, met verbetering van instructies op het uitvoerend vlak.**

Doordat de afgelopen jaren ervaring is opgedaan met dit klachtvereiste zijn de kinderziektes verdwenen. De belemmeringen, die dit vereiste in de opsporingspraktijk op riep zijn nagenoeg verdwenen. Het gaat er nu om politie en justitie precies te instrueren, zodat een eenduidig beleid gevoerd kan worden. Voor wat betreft het ene uiterste, de situaties in de private sfeer, blijkt dat politie en justitie zorgvuldig met hun discretionaire ruimte om gaan. Van een excessief gebruik van de mogelijkheden tot interventie is niet gebleken. Dit geldt voor de toepassing van het klachtvereiste en voor de precisering van de 'enge' opvatting over ontucht. In de richtlijnen kan het begrip 'overwicht' aan de hand van voorbeelden worden verhelderd.

Voor de situaties aan het andere uiterste, de seksuele exploitatie van minderjarigen, geldt dat de belemmerende werking die het klachtvereiste oplevert, door de jurisprudentie grotendeels is te niet gedaan. Bovendien komt voor jeugdprostitutie het klachtvereiste te vervallen, zodat het niet in de weg staat aan opsporing van dit type seksueel misbruik. Het Ministerie van Justitie kan zich toeleggen op verbetering van deze praktijk, onder andere door de uitspraken van de HR in richtlijnen neer te leggen. De positie van de Raad voor de Kinderbescherming vraagt evenzeer om verheldering. Dit geldt met name de (figurante) rol van de raad als klachtgerechtigde, en de gebrekkig communicatie tussen raad en politie, waar het gaat om ernstige vermoedens van seksueel misbruik van jeugdigen.

Een argument dat pleit voor deze optie is dat uit het onderzoek onder klachtgerechtigden (Deel IV) blijkt dat de jeugdigen weliswaar niet op de hoogte waren van het klachtvereiste, maar dat - na uitleg- de gedachte hier achter hen aansprak.

Tenslotte is een voordeel van deze optie, dat de wet niet herzien hoeft te worden. Herziening van de zedelijkheidswetgeving vergt een niet geringe politieke inspanning, zo leert de ervaring. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar blijkt ook uit de internationale scan, waarin veel wetgeving op de rails staat en de eindstreep niet haalt, of sterk gemaendeerd wordt (Zie deel II). Aantrekkelijk is ook dat er geen overgangsrecht nodig is, met alle daarbij horende onduidelijkheid, en ook de noodzaak van een nieuw implementatietraject, met de daarbij behorende fouten en herstel door jurisprudentie, wegvalt. Tot zover de voordelen van deze optie.

Het belangrijkste nadeel van deze optie is dat men zich neerlegt bij de constatering dat de werking van het klachtvereiste is uitgehold. Men geeft als het ware de zegen aan een praktijk met een hoge symbolische waarde, maar gering praktisch effect. Dit draagt niet bij tot de

motivatie bij de politie om dit soort zaken, die toch al veel inspanning vergen, door te zetten. Wij zullen zien dat dit anders ligt wanneer gekozen wordt voor optie B. Daar heeft de politie uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid om in dat soort gevallen 'in het algemeen belang' hun werk te doen. Een tweede nadeel van de optie 'klachtvereiste handhaven' is dat doorgaan met deze wetgeving, die deels is uitgehold, deels niet beantwoordt aan de gestelde verwachtingen, op den duur weer de vraag zal doen rijzen: moeten we hier niet vanaf? In dat geval is het beter de knoop door te hakken en voor optie B te kiezen.

## **B. klachtvereiste vervalt; invoering van een hoorplicht voor Openbaar Ministerie van minderjarigen tussen de 12- en 16 jaar.**

De conclusie uit het onderzoek luidt dat het klachtvereiste niet voldoet aan de tweeledige functie, die haar was toegedacht. Als blokkade tegen ongewenste bemoeienis van politie en justitie, zo leert de jurisprudentie, is het correctie-mechanisme van het klachtvereiste niet noodzakelijk gebleken, gezien de 'enge' uitleg, die de autoriteiten geven aan strafbare ontucht. Gaat het om de bemoeienis van ouders of opvoeders dan blijkt dat bij twijfelgevallen, zoals een liefdesrelatie tussen een zeer jeugdige en een volwassene, de politie de mening van de ouders als leidraad neemt. Ook hier werkt het klachtvereiste dus niet als correctie-mechanisme tegen overheidsoptreden op basis van een uitsluitende klacht van een ouder. Bij de bespreking van optie A is naar voren gebracht dat de belemmerende werking die uit kan gaan van het klachtvereiste, als het gaat om de bescherming van minderjarigen tegen seksuele exploitatie door volwassenen, door de jurisprudentie vrijwel volledig is opgeheven. Dit betekent echter ook dat de juridische functie van het klachtvereiste is uitgehold. In het licht van deze praktijk krijgt handhaving van het klachtvereiste een hoog symboolkarakter. Vandaar dat in deze slotbeschouwing de voorkeur uitgaat naar de optie, waarbij het klachtvereiste vervalt. Ook de 'enge opvatting' van het begrip ontucht, die de justitiële autoriteiten hanteren, wettigt het schrappen van het klachtvereiste, als onnodig complicerend correctiemiddel. Schrappen zonder meer, zou een achteruitgang betekenen in het licht van de emancipatie van jeugdigen. Het recht op seksuele zelfbepaling komt met name onder druk te staan, wanneer de opvattingen van de jeugdige haaks staan op die van zijn of haar ouders. Juist voor deze grensgevallen, is het van groot belang om de stem van de jeugdigen een plek te geven in het recht. Deze slotbeschouwing volgt de uitkomst van de expertmeeting, die een duidelijke voorkeur uitspreekt voor het invoeren van het hoorrecht. Daartoe zou men artikel 165a Sv. verder kunnen uitwerken. Door een hoorplicht voor politie en



justitie in te voeren, komt het principe van het hoorrecht, namelijk het serieus nemen van de stem van de jeugdige zelf, beter tot uiting. Dit hoorrecht sluit aan op de ontwikkelingen in het civiele recht (omgangsrecht), en het procesrecht, en de erkenning van de rechten van het kind (V.N. Verdrag Rechten Kind, 1994). Het horen van de minderjarige kan overgelaten worden aan de politie, maar het Openbaar Ministerie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de naleving. Aan de niet naleving dienen sancties te zijn verbonden. Dit kan in het scherpste geval leiden tot een niet-ontvankelijkheid, wanneer er een keiharde te respecteren wens van de jeugdige is om geen justitiële inmenging te hebben. Het huidige bezwaar van het klachtvereiste, waarbij de rechter het recht heeft om het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk te verklaren, maar niet de plicht, is hiermee ondervangen<sup>12</sup>.

Keerzijde is dat het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel in het algemeen belang, mits duidelijk gemotiveerd, van het standpunt van de minderjarige kan afwijken. Het gaat dan om gevallen van overwicht of instemming, verworven door misbruik van macht. De ratio hiervan is dat er, hoe men het ook wendt of keert, situaties zijn waarin minderjarigen in deze kwetsbare leeftijdsfase door volwassenen worden misbruikt, zodat justitieel optreden mogelijk moet zijn. In plaats van door gebruik van sluiptwegen en hersteloperaties deze ongewenste situaties alsnog onder de werking van het strafrecht te brengen, is het zuiverder om de mogelijkheid voor opsporing en vervolging in het algemeen belang te erkennen. In de Memorie van Toelichting kan met behulp van voorbeelden aangegeven worden hoe deze discretionaire ruimte door politie en Openbaar Ministerie tot nu toe is ingevuld en welke criteria (zoals een groot leeftijdsverschil) relevant zijn.

Deze optie, die in de slotbijeenkomst van de expertmeeting hoog scoorde, sluit het mooiste aan op de bevindingen uit het onderzoek, of het nu gaat om de meningen van de jeugdigen zelf, de ouders, of de experts.

Het nadeel van deze optie is dat de wetgeving herzien moet worden, zodat overgangsrecht nodig is. Wat het zwaarst moet wegen is niet aan ons als onderzoekers. Het woord is aan de wetgever.

---

<sup>12</sup>

In de expertmeeting is ingegaan op de vraag of het verhoor over de feiten gescheiden moet zijn van het verhoor over de al of niet vervolging. Dit kan in een memorie van toelichting worden uitgewerkt.

## LITERATUUR

*Aanwijzing voor de opsporing van zedendelicten , in het bijzonder gerelateerd aan incest.* 1998. Brief van het College van Procureurs Generaal aan de hoofden van Parketten (cie Hulsenbeck).

Bergmans, Emilie ea. 1995. *Jeugd en seks.* SWP.

Boelrijk, M.N.A. 1998. Minderjarige zedendelinquenten en het strafrecht. VU Uitgeverij.

Bois-Reijmond du, M. 1994. *Keuzeprocessen van jongeren.* Vuga, den Haag

Bol, M.W. 1991. *Leeftijdsgrenzen in het strafrecht gezien vanuit de ontwikkelingspsychologie.* Gouda-Quint, Arnhem.

O'Callaghan, D en B. Print. 1994. Adolescent Sexual Abusers. Research, Assesment and Treatment. In *Morrison, T. et al (eds), Sexual Offending against children*, p. 147. Assesment and Treatment of male Abusers, Routlegde, London.

Finkelhof, D. 1997. What's wrong with sex between adults and children? Ethics and the problem of sexual abuse. In *American Journal of Orthopsychiatry* 49, s. 692-697.

Ketting, E. 1990. De seksuele revolutie van jongeren. In *Het verlies van de onschuld.* Wolters Noordhoff, Groningen.

Kool, R.S.B. 1992. "Ontucht(ig): een rechtsonzeker begrip?" in *Delikt en Delinquent*, 22, afl. 3, p. 251-269.

Kruissink, M, ea. 1998. *Organisatie van de researchfunctie.* WODC.II.

Moerings, M. en B. Swier. 1997. *Recht rond zedendelicten.* Handboek voor de (juridische) hulpverlening. Samsom.

Noyon, Langemeijer en R Emmelink. 1972. *Het Wetboek van Strafrecht*, zevende druk met aanvullingen, Gouda Quint, Arnhem.

*Richtlijn verbaliseringsbeleid minderjarigen 13 maart.* 1996. Staatscourant 168.

Savomin Lohman de J. ea. 1994. *Betere en adequate bescherming door de nieuwe zedelijkheidswetgeving?* Evaluatie onderzoek naar de effecten en de doelbereiking van de nieuwe zedelijkheidswetgeving. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Savomin Lohman de J. ea. 1997. *Het functioneren van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving.* Rapportage deelonderzoeken 1 en 2. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

*Seksuele integriteit en rechtsbescherming*, Eindverslag. 1995. Commissie 'Overheid en seksuele integriteit' van de Partij van de Arbeid. Eburon.

#### HET ONDERZOEK

DE OPDRACHT EN FINANCIERING VAN DIT ONDERZOEK IS UITGEGAAN VAN HET WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK- EN DOCUMENTATIE CENTRUM (WODC), NAMENS DE MINISTER VAN JUSTITIE. DE UITVOERING LAG IN HANDEN VAN EEN ONDERZOEKSGROEP VAN HET VERWEY-JONKER INSTITUUT, BESTAANDE UIT J. DE SAVORNIN LOHMAN, W.M.E.H. BEIJERS, C.P. VAN GELDER, M.J.H. GODERIE, S.M.A. NIEBORG, R.A.L. RIJKSCHROEFF EN E.C.A. VERKUYL. ONDERSTEUNING WERD VERLEEND DOOR K.M.N. HUNTJENS. HET SECRETARIAAT VAN HET VERWEY-JONKER INSTITUUT VERZORGDE DE LAY-OUT. HET OMSLAGONTWERP IS GEMAAKT DOOR GERT-JAN BLOEMERS EN HET DRUKWERK IS VERZORGD DOOR DRUKKERIJ REGEER, TILBURG.

#### DE PUBLICATIE

DEZE PUBLICATIE KAN SCHRIFTELIJK OF TELEFONISCH BESTELD WORDEN BIJ HET VERWEY-JONKER INSTITUUT, KROMME NIEUWEGRACHT 6, 3512 HG UTRECHT, TELEFOON (030)300799, FAX (030)300683 ONDER VERMELDING VAN 'HET FUNCTIONEREN VAN HET KLACHTVEREISTE IN DE ZEDELIIKHEIDSWETGEVING' EN UW NAAM EN ADRES. HET IS OOK MOGELIJK DE PUBLICATIE VIA DE HOME-PAGE VAN HET VERWEY-JONKER INSTITUUT TE BESTELLEN: [WWW.VERWEY-JONKER.NL](http://WWW.VERWEY-JONKER.NL). BIJ TOEZENDING VAN HET RAPPORT ONTVANGT U EEN ACCEPTGIRO.



# 1

## *Kader en leesbegeleidende samenvatting*

De laatste decennia is duidelijk geworden dat seksueel misbruik van minderjarigen een ernstig maatschappelijk probleem vormt. Op velelei wijze wordt getracht dit misbruik tegen te gaan. Een van de wegen waarlangs dit gebeurt is de weg van het strafrecht. In de zedelijkheidswetgeving, die in 1991 van kracht werd, is een specifieke regeling opgenomen ten aanzien van seksueel verkeer met en door jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar, teneinde een balans te vinden tussen bescherming tegen seksueel misbruik enerzijds en het recht op seksuele zelfbepaling anderzijds. Dit is het zogenaamde klachtvereiste, dat in de artikelen 245 Sr, 247 Sr en 248ter Sr. is opgenomen. Het houdt in dat seksuele handelingen met deze groep adolescenten strafbaar zijn, maar dat de opsporing en vervolging afhankelijk zijn gesteld van een klacht. Klachtbevoegd zijn de jeugdige zelf, diens wettelijk vertegenwoordiger en de Raad voor de Kinderbescherming.

Uit het evaluatieonderzoek van de zedelijkheidswetgeving, dat in 1994 door het Verwey-Jonker Instituut werd verricht, bleek dat het klachtvereiste een aantal problemen oproep. Daarop verzocht het Ministerie van Justitie aan het Verwey-Jonker Instituut een nader onderzoek in te stellen naar het functioneren van het klachtvereiste. In 1996 werd een kort voor-

onderzoek verricht, met daarop volgend in 1997 en 1998 een diepergaand vervolgonderzoek, bestaande uit vier deelprojecten. II

publicaties in deze box vormen een afspiegeling van deze deelprojecten

Deel 1: Kader en leesbegeleidende samenvatting

Deel 2: Het wettelijk kader: wetsgeschiedenis, jurisprudentie en zedelijkheidswetgeving in diverse landen

Deel 3: Het functioneren van het klachtvereiste in de uitvoeringspraktijk

Deel 4: Bescherming, bepaling en beperking. De optiek van de klachtgerechtigden ten aanzien van het klachtvereiste in de zedelijkheidswetgeving

Deel 5: Sterkte-zwakte analyse van een aantal juridische instrumenten inzake de vormgeving van het recht op zelfbepaling van jeugdigen