

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Datum**  
5 juni 2023

**Ons kenmerk**  
4695930

# nota

Voorlichting Raad van State over de nota van wijziging  
bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven

## 1. Aanleiding

De Raad van State heeft op 31 mei jl. na een verzoek daartoe van de Tweede Kamer voorlichting uitgebracht over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven. Deze nota van wijziging strekt er onder meer toe het wetsvoorstel aan te vullen met een strafrechtelijk verbod op kindersekspoppen. In de voorlichting maakt de Raad van State inhoudelijke en procedurele opmerkingen over de voorgestelde verbodsbepaling. De Raad van State heeft geen opmerkingen bij de twee andere onderdelen van de nota van wijziging die betrekking hebben op het niet-verjaren van opzet- en schuldverkrachting, en het voorzien in de mogelijkheid voor slachtoffers van schuldverkrachting om een financiële tegemoetkoming te krijgen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht om in te stemmen met het indienen van de bijgevoegde tweede nota van wijziging bij de Tweede Kamer (zie toelichting onder 4). Deze tweede nota van wijziging strekt ertoe het verbod op kindersekspoppen af te splitsen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven.

## 3. Kernpunten

In zijn voorlichting maakt de Raad van State een aantal kritische opmerkingen over de (toelichting op de) noodzaak en proportionaliteit van het voorgestelde verbod op kindersekspoppen en de afbakening daarvan. Zo acht de Raad van State een toelichting op de verhouding van dit verbod met het fundamentele recht op privéleven wenselijk. Verder wordt in overweging gegeven de strafbaarstelling te beperken tot kindersekspoppen die de uiterlijke verschijningsvorm hebben van een kind van twaalf jaar of jonger (in plaats van de voorgestelde achttien jaar). Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de hoogte van het strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf in het geval van dat misdrijf een beroep of gewoonte is gemaakt. Daarnaast is de Raad van State van oordeel dat notificatie van de Europese Commissie verplicht is voor het verbod op kindersekspoppen. Vooral ook dit laatste punt vormt een belemmering voor de voortgang van het wetgevingstraject seksuele misdrijven.

Gelet op de inhoud van de voorlichting wordt u geadviseerd het verbod op kindersekspoppen bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel seksuele misdrijven te verwijderen dat binnenkort door de Tweede Kamer wordt behandeld.

Het desbetreffende verbod kan in een zelfstandig wetsvoorstel worden opgenomen, dat na zorgvuldige bestudering en verwerking van de voorlichting van de Raad van State verder in procedure kan worden gebracht, inclusief notificatie van de Europese Commissie. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel seksuele misdrijven zal daardoor geen vertraging hoeven oplopen.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
5 juni 2023

**Ons kenmerk**  
4695930

#### **4. Toelichting**

##### *Voorlichting Raad van State*

In de voorlichting gaat de Raad van State in op de volgende punten:

##### *a) Noodzaak en proportionaliteit van de strafbepaling*

De Raad van State merkt op dat kindersekspoppen geen directe schade toebrengen aan kinderen. Strafbaarstelling van deze voorwerpen dient ook geen opsporingsdoeleinden. Dit is anders bij de misdrijven kinderporno en grooming, waarvan echte kinderen slachtoffer (kunnen) zijn en waarbij strafbaarstelling van een virtueel variant mede ten doel heeft de opsporing van die delicten te vergemakkelijken. Mede gelet hierop vraagt de Raad van State of een verbod op het enkele bezit van een kindersekspop voor eigen gebruik en in de beslotenheid van iemands privéomgeving een proportionele inmenging is in het recht op eerbiediging van het privéleven. In de afweging tot strafbaarstelling moet volgens de Raad van State ook worden betrokken dat hoewel het enkele bezit of vervaardigen van een kindersekspop nu niet strafbaar is, wel hiertegen kan worden opgetreden middels andere strafbepalingen, waarbij kinderen daadwerkelijk geschaad worden of waarbij kindersekspoppen in de openbaarheid worden gebracht.

##### *b) De uiterlijke verschijningsvorm van een kind*

De Raad van State geeft in overweging de strafbaarstelling te beperken tot voorwerpen die de uiterlijke verschijningsvorm hebben van een kind (of van een lichaamsdeel van een kind) jonger dan twaalf jaar, in plaats van achttien jaar. Zij voorziet dat het anders in de praktijk vaak moeilijk zal zijn om te bepalen of een voorwerp verboden is. Zij verwacht dat het onderscheid tussen pre-puberale poppen en volwassen poppen beter te maken is dan het onderscheid tussen 'puberpoppen' en volwassen poppen. De twaalfjaargrens past volgens de Raad van State ook binnen de systematiek van de voorgestelde Wet seksuele misdrijven, waarbij seksuele handelingen met kinderen onder de twaalf jaar in alle omstandigheden strafbaar zijn. In dit verband vindt de Raad van State ook relevant dat de strafbaarstelling, anders dan bij de strafbaarstelling van (virtuele) kinderporno, niet bedoeld is om directe schade aan kinderen te voorkomen. De strafbaarstelling hoeft daarom niet ruimer te worden geformuleerd om te voorkomen dat bepaalde kinderen buiten de bescherming van het strafrecht vallen.

##### *c) Strafverzwarringsgrond*

De Raad van State vindt het begrijpelijk dat beroep of gewoonte maken van het feit strafverzwarend kunnen werken, maar is van oordeel dat uit de toelichting niet blijkt dat deze omstandigheden dusdanig ernstig zijn, dat zij een verviervoudiging van het strafmaximum voor het gronddelict kunnen rechtvaardigen. Tevens wijst de Raad van State erop dat de toepassing van deze strafverzwarringsgrond bij andere seksuele misdrijven verhoudingsgewijs tot een beperktere verhoging leidt (bijv. met de helft). Zij geeft in overweging om de strafverhoging te beperken tot maximaal zes maanden.

**Datum**  
5 juni 2023

**Ons kenmerk**  
4695930

#### *d) Notificatieplicht*

De Raad van State is van oordeel dat notificatie verplicht is voor het verbod op kindersekspoppen. Dit houdt ermee verband dat technische voorschriften ten aanzien van goederen en diensten moeten worden genotificeerd aan de Europese Commissie. Ook een verbod op goederen kan als technisch voorschrift worden aangemerkt. De notificatieprocedure is bedoeld als preventieve controle voor lidstaten en de Europese Commissie op maatregelen die mogelijk handelsbelemmerend werken. Over de noodzaak van notificatie van het verbod op kindersekspoppen lijkt binnen Europa verschillend te worden gedacht: Duitsland heeft wel genotificeerd, Denemarken niet. Nederland heeft dit vooralsnog ook niet gedaan. Notificatie geschiedt door middel van toezending van een formulier aan de Europese Commissie. Na ontvangst van dat formulier gaat de gebruikelijke *standstill*-periode van drie maanden van start. Binnen die termijn kunnen de Europese Commissie en andere Europese landen reageren op het voorgestelde verbod op kindersekspoppen. Gedurende die periode mag dat voorschrift niet door de Tweede Kamer worden behandeld. Niet-notificeren wanneer dat naar het oordeel van de Europese Commissie wel zou moeten kan verstrekkende gevolgen hebben voor de gelding van de desbetreffende wettelijke verbodsbepaling. Degene die getroffen wordt door het verbod, kan zich er dan op beroepen dat de strafbepaling jegens hem buiten toepassing moet worden gelaten.

#### *Parlementaire behandeling wetsvoorstel seksuele misdrijven*

Bovenbeschreven opmerkingen van de Raad van State over het verbod op kindersekspoppen vergen een zorgvuldige bestudering en verwerking. Daarnaast lijkt het nu onontkoombaar dat de Europese Commissie moet worden genotificeerd. De opmerkingen van de Raad van State geven dan ook aanleiding om het verbod op kindersekspoppen niet te handhaven als onderdeel van het wetsvoorstel seksuele misdrijven, maar deze verbodsbepaling – met inachtneming van de opmerkingen van de Raad van State – over te hevelen naar een separaat wetsvoorstel.

In dit verband is allereerst van belang dat de stand van de procedure waarin het wetsvoorstel seksuele misdrijven zich bevindt het bemoeilijkt om binnen dit wetgevingstraject op zorgvuldige wijze opvolging te geven aan de opmerkingen van de Raad van State bij de voorgestelde verbodsbepaling. Voorzien is immers dat dit wetsvoorstel op 28 juni a.s. in de Tweede Kamer plenair zal worden behandeld. Het handhaven van het verbod op kindersekspoppen kan ook de voortgang van het gehele wetsvoorstel seksuele misdrijven vertragen in verband met de duur van de notificatieprocedure. Gelet op de politieke en maatschappelijke wens het wetsvoorstel seksuele misdrijven voorspoedig te behandelen is vertraging enkel vanwege het verbod op kindersekspoppen onwenselijk. Tegen die achtergrond wordt geadviseerd dat verbod op te nemen in een afzonderlijk wetsvoorstel dat vervolgens de gebruikelijke procedure, inclusief notificatie, zal doorlopen.

#### *Communicatie*

Zo nodig kunt u de volgende spreeklijn gebruiken:

- De Raad van State heeft recent voorlichting uitgebracht over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven.
- Daarin zijn verschillende opmerkingen gemaakt over het verbod op kindersekspoppen.

- De voorlichting wordt op dit moment zorgvuldig bestudeerd. Ik kan daar inhoudelijk nog niet op ingaan.
- De wet seksuele misdrijven zal naar verwachting binnenkort worden behandeld door de Tweede Kamer. Dat is een belangrijke stap binnen dit wetgevingstraject en ik kijk daar dan ook erg naar uit.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Straf- en Sanctierecht

**Datum**  
5 juni 2023

**Ons kenmerk**  
4695930

## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

N.v.t.

### **Bijlagen**

- Voorlichting Raad van State over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven;
- Tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel seksuele misdrijven.