

Vergaderjaar 2017–2018

34 904

Voorstel van wet van de leden Asscher en Van Toorenborg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Seksueel grensoverschrijdend gedrag is van alle tijden. Vaak zijn het schandalen of incidenten die de aandacht op dit structurele probleem vestigen en aanzetten tot tegenmaatregelen. Dat toont bijvoorbeeld de recente #MeToo-discussie aan die het debat over seksuele intimidatie weer op scherp zet. Eerder was het de Belgische Sofie Peeters die in 2012 met de film «Femme de la rue» de discussie over seksuele intimidatie op straat aanwakkerde. In de Brusselse buurt waar zij woonde, zo is in de film te zien, betekende een simpele wandeling over straat vaak een helletocht langs tientallen seksistische mannen en jongens. Om het probleem te schetsen interviewde ze lotgenoten met soortgelijke ervaringen en besprak ze enkele vermeende oorzaken van dit gedrag: cultuur, sociaal-economische omstandigheden en het verknipte vrouwbeeld dat mannen overhouden aan de seksistische afbeelding van vrouwen in het straatbeeld.¹ Niet alleen in België maar ook in Nederland leidde de film volop tot debat.

Een groot en divers gedeelte van de Nederlandse samenleving wordt in het dagelijks leven op straat met seksueel intimiderend gedrag geconfronteerd. Het blijft hierbij niet bij het ervaren van vervelende of kwetsende opmerkingen maar het gaat vaak veel verder. Zo voelen slachtoffers zich minder of zelfs helemaal niet meer veilig op straat, mijden zij bepaalde locaties of het openbaar vervoer uit angst om met intimidatie in aanraking te komen. Voor deze personen is de straat soms een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving.

De initiatiefnemers delen daarom de mening van de Minister van Veiligheid en Justitie dat «*intimiderende opmerkingen en gedragingen in de openbare ruimte [...] het gevoel van veiligheid en het gevoel van eigenwaarde van slachtoffers aantasten. Zeker wanneer deze uitingen en*

¹ Die meisjes vragen erom; waarom jongens sissen en schelden, Hassan Bahara, De Groene Amsterdammer 10 oktober 2012.

gedragingen tot gevolg hebben dat mensen niet langer ongehinderd en vrij over straat kunnen gaan. De diverse verschijningsvormen van straatintimidatie vragen om een aanpak die aansluit bij het optreden tegen andere vormen van overlast, discriminatie en openbare orde verstoringen in de openbare ruimte, zoals de woonomgeving»²

Hoewel dit wetsvoorstel zich in eerste instantie op strafbaarstelling van seksuele intimidatie op straat richt, kan dit niet los gezien worden van de bredere problematiek van seksuele intimidatie. Zoals meestal vormt het strafrecht ook daar niet dé oplossing van het probleem. Het is het ultimatum remedium, het correctiemiddel als andere middelen tekort zijn geschoten. Dat geldt ook voor het strafbaar stellen van seksuele intimidatie.

Opvoeding, onderwijs, voorlichting, bewustwordingscampagnes moeten duidelijk maken dat het belasteren van vrouwen op straat, op het werk, of waar dan ook, of het intimideren van homo's niet normaal is.

In wetgeving bestaat al een verbod op seksuele intimidatie: bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling verbiedt seksuele intimidatie in het kader van het voorkomen van discriminatie. In het Burgerlijk Wetboek staan verbodsbepalingen in het kader van het voorkomen van seksuele intimidatie op het werk. Daarmee wordt echter niet voorzien in het strafbaar stellen van seksuele intimidatie op grond van het feit dat vrouwen en anderen zich op straat niet meer veilig voelen. Dit wetsvoorstel, dat het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte beoogt, moet als sluitstuk in die lacune voorzien.

2. Achtergrond

Er is veel onderzoek gedaan naar de omvang van het probleem van seksuele intimidatie in Nederland.

Volgens Europees onderzoek heeft 73% van de Nederlandse vrouwen een vorm van seksuele intimidatie meegemaakt. In het jaar voorafgaand aan het onderzoek gaf een derde van de ondervraagde vrouwen aan hiermee te maken hebben gehad.³

Uit een onderzoek naar seksueel grensoverschrijdend gedrag onder Nederlanders geeft 40% van de geënquêteerde vrouwen aan wel eens te maken hebben gehad met seksueel grensoverschrijdend gedrag op een niet-fysieke manier: intimiderende handelingen die het leven van de slachtoffers op een negatieve manier beïnvloeden. Naast het moeten aanhoren van kwetsende, seksuele, opmerkingen moet men dan ook denken aan gedwongen blootstelling aan seksuele handelingen, geslachtsdelen of pornografisch materiaal.⁴ Meer dan de helft van alle vrouwen (15–70 jaar) heeft, al dan niet structureel, te maken met niet-fysieke seksuele intimidatie.⁵ Het percentage jonge vrouwen dat met dit soort gedrag te maken krijgt ligt nog fors hoger: twee op de drie (67%) van hen geven aan met seksuele intimidatie in aanraking te zijn gekomen.⁶ Uit een onderzoek naar de ervaringen van jonge vrouwen in het uitgaansleven blijkt dat 40% van hen te maken krijgt met seksueel

² Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 1 juni 2017. (28 684, nr. 503), p. 1.

³ Violence against women: an EU-wide survey. Main results. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights 2015, p. 98 en p. 100.

⁴ Berlo, W. van en Beek, I. van, *Whitepaper Seksuele Grensoverschrijding en Seksueel Geweld 2015*. Utrecht: Rutgers WPF en Movisie, p. 7.

⁵ Berlo, W. van en Beek, I. van, *Whitepaper Seksuele Grensoverschrijding en Seksueel Geweld 2015*. Utrecht: Rutgers WPF en Movisie.

⁶ Meisjesweekblad Yes, *Wegwezen, engerd! Uitslag van de seksuele intimidatie-enquête*, 7-2-2008.

intimiderend gedrag, zoals het moeten aanhoren van seksuele verwenningen of het ervaren van onwenselijke aanrakingen.⁷

In Amsterdam gaf in 2016 59% van de ruim duizend ondervraagde vrouwen aan dat zij het afgelopen jaar geconfronteerd waren met (seksuele) straatintimidatie variërend van naroeven met seksuele opmerkingen tot betasting en in het nauw drijven. Onder de groep jonge vrouwen was dat percentage zelfs 83%. Afhankelijk van de aard van de uiting voelden vrouwen zich meer of minder geïntimideerd. Naroeven werd door 73% van de ondervraagde vrouwen als een beetje tot zeer intimiderend ervaren. Bijvoorbeeld betasting of in het nauw drijven ervoeren nagenoeg alle vrouwen als zeer intimiderend. Driekwart van de vrouwen die slachtoffer zijn geworden van één of meer zwaardere intimidatievormen voelt zich wel eens onveilig. En 57% voelt zich wel eens onveilig in de eigen buurt.⁸

De Erasmusuniversiteit heeft in 2017 onderzoek gedaan naar «seksuele straatintimidatie» in Rotterdam. Daarbij ging men uit van de definitie «seksuele uitlatingen of gedragingen van mannen of jongens op straat waarmee zij u irriteren, tot last zijn, kwetsen, beledigen, bedreigen, of beperken in uw gevoel van persoonlijke vrijheid.» Het onderzoek richt zich daarmee op het grijze gebied van gedragingen die niet evident strafbaar zijn. Uit dit onderzoek bleek «dat vrijwel alle vrouwen in de leeftijd 18–45 jaar die aan het onderzoek deelnamen wel eens te maken krijgen met seksueel getinte toenadering en dat ongeveer de helft van de vrouwen het gedrag als intimiderend ervaart»⁹. Ongeveer de helft van de ondervraagde vrouwen kreeg te maken met verbale vormen zoals sissen, klakken, het krijgen van complimenten over het uiterlijk en het naroeven van seksueel getinte opmerkingen. Non-verbale vormen zoals nastaren (64%), seksuele gebaren en op een intimiderende wijze kijken komen ook vaak voor. «Deze non-verbale vormen van gedrag worden door vrouwen meestal als indringender beschreven dan de verbale vormen».¹⁰ Belediging komt veel minder voor. Niet alle seksueel getinte toenaderingen werden als overlast worden ervaren. 41 procent van de vrouwen vindt het vleiend als mannen op straat hen op een respectvolle manier complimenteren met hun uiterlijk. 81 procent van de vrouwen negeert de straatintimidatie die zij op dat moment ervaren. Toch leidt de (angst voor) seksuele straatintimidatie «in grote mate tot aanpassingsgedrag bij vrouwen in de openbare ruimte». Bijvoorbeeld 52% van de vrouwen vermijdt in de avonduren bepaalde plekken of vermijdt de publieke ruimte in de avonduren helemaal (10%). Ruim een derde van de ondervraagde vrouwen geeft aan niet langs groepen mannen of jongens te lopen en veertien procent van de vrouwen zegt de kleding aan te passen.

Er wordt vaak gedacht dat het probleem van seksuele intimidatie een probleem is waar alleen vrouwen mee te maken hebben. Uit meerdere

⁷ Nu.nl, *Vier op de tien meiden last van seksuele intimidatie*, 16-12-2010.

⁸ Straatintimidatie van vrouwen in Amsterdam

Factsheet | september 2016 https://www.ois.amsterdam.nl/nieuws/download/1596/2016_straatintimidatie%2520in%2520amsterdam.pdf+%&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl

⁹ T. Fischer, N. Sprado Seksuele straatintimidatie in Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam, februari 2017, p. 5–6.

¹⁰ T. Fischer, N. Sprado Seksuele straatintimidatie in Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam, februari 2017, p. 7.

onderzoeken blijkt echter dat de groep slachtoffers zeer divers is.¹¹ Het mannelijke deel van de Nederlandse bevolking komt weliswaar minder in aanraking met seksuele intimidatie dan het vrouwelijke gedeelte, maar toch blijkt dat bijna een op de drie Nederlandse mannen in zijn leven seksueel geïntimideerd wordt, of dat hij daar in ieder geval mee is geconfronteerd in zijn leven.¹² Een ander onderzoek laat zien dat ongeveer 14 procent van jongens in de leeftijd van 12 tot 24 jaar zich wel eens seksueel geïntimideerd heeft gevoeld.¹³

Een onderzoek naar specifieke groepen in de samenleving, onderstreept de ernst van het probleem verder. Zo heeft een grote meerderheid van lesbische en biseksuele vrouwen (68%) in haar leven te maken (gehad) met seksueel overschrijdend gedrag. Hieronder valt bijvoorbeeld aangeraakt worden, maar het horen van kwetsende seksuele opmerkingen maakt hier ook een groot deel van uit. Bij homoseksuele en biseksuele mannen ligt dit percentage een stuk lager, maar ook bij hen geeft een groot percentage (42%) te kennen dat zij wel eens in aanraking zijn geweest met seksuele intimidatie. Het percentage transgenders dat bekend is met het horen van kwetsende, seksueel getinte, opmerkingen, ligt op ongeveer dezelfde hoogte als de groep lesbische en biseksuele vrouwen: 65%.¹⁴

Omdat de definities van het onderwerp seksuele intimidatie uiteen lopen, onderzoeksmethoden en invalshoeken verschillen, zijn de bovenstaande onderzoeken moeilijk vergelijkbaar. Wel is het beeld duidelijk dat we het over een substantieel probleem hebben: zeer grote groepen mensen in onze Nederlandse samenleving ervaren, in meer of mindere mate, hinder door seksuele intimidatie op straat en passen hun gedrag daarop aan.

3. Bestaande initiatieven tegen seksuele intimidatie

Activisme

Als reactie op het probleem van seksuele intimidatie ontstond de Stichting Stop Straatintimidatie. Die heeft als missie het uitbannen van straatintimidatie in Nederland. Dat doet deze stichting door middel van het op gang brengen van een maatschappelijke discussie, het zoeken naar een politiek draagvlak voor het strafbaar stellen van straatintimidatie, het geven van voorlichting over straatintimidatie, door het organiseren van lezingen en een platform te bieden voor slachtoffers om hun ervaring te delen en de ernst van straatintimidatie in kaart te brengen. Via een burgerinitiatief vraagt Stop Straatintimidatie de overheid een boete in te stellen op straatintimidatie, «om zo een duidelijk signaal af te geven dat dit gedrag niet wordt getolereerd».¹⁵

¹¹ Algemeen Dagblad, Nederlandse vrouwen zijn banger na «Keulen», 16-1-2016.

EenVandaag Jongerenpanel, Rapport Seksuele Intimidatie, 5-9-2013.

Graaf, H. de, Kruijer, H., Acker, J. van & Meijer, S. (2012). Seks onder je 25e. Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2012. Utrecht: Rutgers WPF/Amsterdam: SoaAid
Graaf, H. de, Bakker, B. & Wijsen, C., Een wereld van verschil. Seksuele gezondheid van LHBT's in Nederland 2013. Utrecht: Rutgers WPF.

¹² Berlo, W. van en Beek, I. van, *Whitepaper Seksuele Grensoverschrijding en Seksueel Geweld 2015*. Utrecht: Rutgers WPF en Movisie.

¹³ EenVandaag Jongerenpanel, *Rapport Seksuele Intimidatie*, 5-9-2013.

<http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Rapport%20seksuele%20intimidatie.pdf>

¹⁴ Graaf, H. de, Bakker, B. & Wijsen, C., Een wereld van verschil. Seksuele gezondheid van LHBT's in Nederland 2013. Utrecht: Rutgers WPF.

¹⁵ <http://www.straatintimidatie.org/>

Aansluitend bij dit burgerinitiatief, kan de internationale «Hollaback!»-beweging worden gezien, waar ook een Nederlandse afdeling van is: «Hollaback! Nederland».¹⁶ Deze beweging probeert aan de hand van persoonlijke ervaringen van slachtoffers in kaart te brengen hoe groot het probleem in Nederland is en geeft slachtoffers ook tips hoe met intimiderend gedrag moet worden omgegaan.

Lokale aanpak

Ook op lokaal niveau krijgt de aanpak van seksuele intimidatie via het strafrecht aandacht. In Rotterdam is seksuele intimidatie op straat per 1 januari 2018 in de APV strafbaar gesteld. Voor de handhaving worden afspraken gemaakt met veiligheidspartners (politie en handhaving) over acties rondom aanpak straatintimidatie. Er worden vier extra handhavers ingezet.¹⁷ Voor het publiek is een bewustwordingscampagne gelanceerd en er is de Stopapp geïntroduceerd waarmee op een eenvoudige manier seksuele straatintimidatie kan worden gemeld.¹⁸ De gemeente gebruikt die meldingen om daders te lokaliseren, actief aan te spreken en in een later stadium te beboeten.

In Amsterdam diende het toenmalig raadslid, nu lid van de Tweede Kamer, Yesilgöz-Zegerius (VVD) in februari 2016 een discussienota over het onderwerp straatintimidatie in. Die werd gevolgd door een initiatiefvoorstel «Amsterdam tegen straatintimidatie» van VVD en CDA. Als reactie hierop stelde het college van B&W het «Plan van Aanpak, Amsterdam zichtbaar tegen straatintimidatie» vast. Als sluitstuk van dit plan stelde Amsterdam in de APV straatintimidatie strafbaar. De APV werd aangevuld met de volgende bepaling «Het is verboden op of aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw in groepsverband dan wel afzonderlijk, anderen uit te jouwen of met aanstootgevende taal, gebaren, geluiden of gedragingen lastig te vallen.»¹⁹ De Rotterdamse APV is op dezelfde manier aangevuld.

In Amsterdam is straatintimidatie weliswaar in de APV opgenomen, maar wordt nog gewacht met het daadwerkelijk handhavend optreden middels het uitdelen van boetes. Zowel bij handhavers als het publiek blijkt de bekendheid dat straatintimidatie strafbaar is nog te gering te zijn.²⁰

In andere gemeenten worden voorbereidingen getroffen om seksuele intimidatie strafbaar te stellen. In Breda laat het gemeentebestuur zich daarbij leiden door het voorbeeld van Rotterdam.²¹ Ook in bijvoorbeeld Tilburg, Vlaardingen, Den Haag en Haarlem wordt gedacht aan het strafbaar stellen van seksuele intimidatie op straat.²²

Internationaal

In tal van landen is seksuele intimidatie op verschillende wijzen al in het strafrecht opgenomen.²³ In Frankrijk is, nadat het Conseil Constitutionnel de tot dan geldige wettelijke bepaling in 2012 ongeldig verklaarde,

¹⁶ <https://nederland.ihollaback.org/>

¹⁷ <https://www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/pvastraatintimidatie.pdf>

¹⁸ <https://stoppikpraat.nl/>

¹⁹ https://amsterdam.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi?action=view/id=302759/type=pdf/raadsvoordracht_APV_artikel_straatintimidatie_-def.docx.pdf

²⁰ Brief van de burgemeester van Amsterdam aan de Commissie Algemene Zaken met als onderwerp «verlenging waarschuwingsperiode APV-artikel 2.2 a over straatintimidatie». 21 december 2017.

²¹ <https://www.bndestem.nl/breda/breda-gaat-schelden-en-sissen-bekeuren-af22c248/>

²² <http://www.straatintimidatie.org/news-c6kj>

²³ Zie voor een overzicht <https://www.ihollaback.org/wp-content/uploads/2014/10/Street-Harassment-Know-Your-Rights.pdf>

seksuele intimidatie opnieuw in het strafrecht opgenomen. De Code Pénal bevat sinds die tijd een artikel dat erop neerkomt dat het strafbaar is om door middel van herhaalde opmerkingen of gedragingen van seksuele aard afbreuk te doen aan de waardigheid van een persoon door die in een intimiderende, vijandige of aanstootgevende situatie te brengen.²⁴ Onlangs heeft de Franse regering aangekondigd een voorstel te gaan uitwerken op grond waarvan plegers van seksuele intimidatie op straat beboet kunnen gaan worden. Daarbij wordt gedacht aan het strafbaar stellen van ongepaste gebaren en obscene opmerkingen gericht op vrouwen in de openbare ruimte.²⁵

In Brussel kunnen sinds 1 september 2012 GAS-boetes (gemeentelijk administratieve sancties) worden uitgeschreven op het moment dat iemand op straat seksueel wordt geïntimideerd. Dit lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen en bijgedragen te hebben tot verbetering van de situatie. Andere Belgische steden zijn het Brusselse voorbeeld inmiddels gevolgd.²⁶ Daarnaast bestaat er sinds 2014 in België de Wet ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte. Deze wet is gericht op het voorkomen dat iemand in de openbare ruimte vanwege zijn geslacht wordt vernederd en daarmee in zijn waardigheid wordt aangetast.²⁷ Ook in Portugal is er sprake van strafbaarstelling. In enkele Zuid-Amerikaanse landen is seksuele intimidatie eveneens strafbaar of wordt er aan wetgeving gewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Peru, Chili en Argentinië.²⁸

4. Huidig wettelijk kader in Nederland

In het algemeen grijpt de overheid niet in tegen geseksualiseerde uitingen, tenzij de openbare orde of de goede zeden zijn geschonden. Het gaat dan om delicten als discriminatie, belediging, laster en smaad. Ook is er reden om in te grijpen bij schendingen van de lichamelijke en seksuele integriteit of de algemene eerbaarheid. Deze gedragingen zijn strafrechtelijk genormeerd als zedendelict in het Wetboek van Strafrecht. Dit zijn de delicten verkrachting, aanranding, vormen van ontucht en schennis van eerbaarheid.

Pas op het moment dat seksuele intimidatie plaatsvindt binnen een «institutionele context», dat wil zeggen in een verhouding waarin het slachtoffer zich niet zonder dat dit gevolgen heeft voor zijn rechtspositie, economische positie of gezondheid aan het gedrag kan onttrekken, bestaan er wettelijke bepalingen. Dan gaat het om bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Wgbmv) en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) die bescherming moeten bieden op de werkplek, op school of in een zorginstelling. Onder seksuele intimidatie in deze wetten wordt verstaan: enige vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat als doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd.

²⁴ http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_circulaire_07082012.pdf

²⁵ https://www.francetvinfo.fr/societe/harcelement-sexuel/le-gouvernement-confirme-vouloir-creer-une-amende-contre-le-harcelement-de-rue_2641652.html

²⁶ http://www.standaard.be/cnt/dmf20171121_03199044

²⁷ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2014052240&table_name=wet
<https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/in-het-staatsblad/wetgever-introduceert-seksisme-in-strafrecht/>

²⁸ <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/03/26/1216945-2.html>,

https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10360 en

<https://panampost.com/panam-staff/2015/04/27/anti-street-harassment-bill-proposed-in-argentina/>

Deze bepalingen dienen een ander beschermd belang dan het tegengaan van seksuele intimidatie op straat en zijn daar bovendien niet bruikbaar voor. De uitspraken van het College voor de Rechten van de Mens, dat onder meer onderzoekt of die bepalingen zijn geschonden, zijn niet bindend. Het College heeft geen opsporingsbevoegdheden en kan ook geen straffen opleggen. De wettelijke bepaling in het BW is alleen te gebruiken in het kader van discriminatie op de werkvloer. Bovendien levert overtreding geen straf op.

Ontbreekt de institutionele context dan is er dus op dit moment in beginsel geen reden voor de overheid om op te treden tegen andere geseksualiseerde gedragingen of uitingen dan hiervoor genoemd.

5. Voorstel voor strafbaarstelling

Wenselijkheid

Het Nederlandse strafrecht kent, in tegenstelling tot sommige andere landen en behoudens enkele bepalingen in lokale regelgeving, dus geen expliciete bepaling over seksuele intimidatie. Ons strafrecht kent weliswaar meerdere zeden- en uitingsdelicten waaronder vormen van seksuele intimidatie kunnen passen, maar niet één artikel waarin seksuele intimidatie wordt verboden. Veel van de vormen van seksuele intimidatie op straat zoals die hierboven beschreven zijn laten zich echter niet of tenminste moeilijk vangen onder deze strafrechtelijke bepalingen. Bovendien strekken die bepalingen niet primair tot de bescherming van de openbare orde, hetgeen de initiatiefnemers voor ogen staat. Aangezien seksuele intimidatie wel een relevant probleem is, kan worden vastgesteld dat de Nederlandse wetgeving een lacune kent als het gaat om het sanctioneren van seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Om die reden wordt hier dan ook voorgesteld om die lacune op te vullen door seksuele intimidatie als overtreding in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Daarbij komt dat met deze strafbaarstelling een duidelijke norm wordt gesteld: seksuele intimidatie is niet normaal, is strafwaardig en dient daarom als herkenbaar zelfstandig delict in het wetboek van Strafrecht te worden opgenomen. Juist omdat deze norm op dit moment ontbreekt kunnen de intimiderende situaties onvoldoende serieus worden genomen en ontbreekt een deugdelijke aanpak. Daarbij komt naar de mening van de initiatiefnemers dat daar waar het gaat om het tegengaan van seksuele intimidatie, het niet passend is die norm afhankelijk te laten zijn van lokaal initiatief. Een vrouw heeft in Utrecht net zoveel recht gevrijwaard te blijven van seksuele intimidatie in de openbare ruimte als in Rotterdam.

Wetsvoorstel

Het voorstel is om seksuele intimidatie als overtreding strafbaar te stellen. Daarbij is de primaire invalshoek de bescherming van de openbare orde. De desbetreffende seksuele uitingen brengen iemand in een intimiderende, onvrije situatie en beperken daarmee iemand om zichzelf vrij te bewegen in het openbaar. De gewraakte uitingen kunnen daarnaast ook overlast veroorzaken voor anderen.

Het feit dat dergelijke uitingen ook een grievend karakter kunnen hebben, een inbreuk op iemands waardigheid kunnen maken of diens persoonlijke integriteit kunnen aantasten is uiteraard ook beschermenswaardig, maar is in dit wetsvoorstel niet het eerste uitgangspunt van de voorgestelde strafbaarstelling. Deze belangen kunnen goed beschermd worden door de bestaande strafbaarstelling van de genoemde uitings- en zedendelicten.

Voor de definitie van seksuele intimidatie is aansluiting gezocht bij de bestaande definities in het BW, de Wgbmv en de Awgb. Deze definities vloeien zelf voort uit de in 2005 in werking getreden Europese Richtlijn (2002/73/EG) ter bestrijding van seksuele intimidatie op het werk. Daarnaast sluit de in dit wetsvoorstel gekozen definitie aan bij de definitie van de Franse strafwetgeving op dit punt.

Het dient voldoende duidelijk te zijn welk handelen op grond van dit wetsvoorstel strafbaar moet gaan worden. Het is op voorhand echter niet mogelijk om een limitatieve lijst van alle concrete strafbare handelingen in deze wet op te nemen. De strafwaardigheid van sommige handelingen kan afhankelijk zijn van de context waarin ze worden gepleegd en het effect namelijk of dat tot gevolg heeft dat iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht. Zonder daarin uitpuddend te zijn, kunnen als voorbeelden van seksualiserende uitingen die een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie kunnen brengen genoemd worden vormen van verbale intimidatie waaronder het doen van seksueel getinte verzoeken, het maken van seksuele toespelingen, schelden, naropen en sissen. En tevens vormen van fysieke intimidatie waaronder het ongewenst iemand aanraken, iemand belemmeren de weg te vervolgen of het maken van seksueel getinte gebaren.

Voorts willen de initiatiefnemers erop wijzen dat het begrip seksuele intimidatie zoals dat in dit wetsvoorstel wordt gebruikt niet nieuw is en nauw aansluit bij bestaande wet- en regelgeving.

Hierboven is al verwezen naar de bepalingen in het BW, de Wgbmv, de Awgb en de genoemde Europese Richtlijn. Met andere woorden: er zijn reeds wettelijke bepalingen die seksuele intimidatie in een bepaalde context sanctioneren. Het feit dat de strafbaarstelling van dit gedrag door dit wetsvoorstel ook in de openbare ruimte strafbaar stelt is nieuw. Dat geldt echter niet voor de norm zelf. Die is al bekend en daarbij weet de burger hoe hij of zij het handelen daarop moet afstemmen. Ook om die reden zijn de initiatiefnemers van mening dat de hier voorgestelde strafbaarstelling voldoende duidelijk is.

De keuze om seksuele intimidatie als overtreding strafbaar te maken is ingegeven door het feit dat de als ernstiger feiten aan te merken aantastingen van iemands waardigheid, diens goede naam en de persoonlijke integriteit al door bestaande artikelen in het strafrecht als misdrijf worden aangemerkt en bescherming bieden. Bij seksuele intimidatie gaat het om uitingen. In het geval van zedendelicten gaat het echter om delicten waarbij seksuele interactie plaatsvindt tussen dader en slachtoffer. Dat is naar de mening van de initiatiefnemers van ernstiger aard. Bovendien hoeft in het geval van een overtreding de opzet of schuld van de dader niet bewezen te worden. Het enkele feit dat de overtreding is begaan maakt de dader al strafbaar. In tegenstelling tot bij een misdrijf hoeft dus geen onderzoek te worden ingesteld naar meer subjectieve criteria, zoals de bedoelingen van de verdachte. Dit maakt de bewijsvoering eenvoudiger dan in het geval van een misdrijf sprake zou zijn.

Het gekozen strafmaximum past bij de aard en ernst van het feit.

Verhouding tot lokale regelgeving

Naar de mening van de initiatiefnemers is het aan de wetgever om seksuele intimidatie strafbaar te stellen. De geschonden norm is dermate ernstig en omvangrijk dat het strafbaar stellen niet alleen aan gemeenten mag worden overgelaten. Een wettelijk vastgelegde landelijke norm

maakt duidelijk dat het om ongewenst en strafbaar gedrag gaat. Naar de mening van de initiatiefnemers mag het daarbij niet van belang zijn in welke gemeente de overtreding plaatsvindt. Ook de gemeente Amsterdam waar gekozen is om straatintimidatie op te nemen in de APV geeft aan dat een landelijke aanpak de voorkeur geniet.²⁹

Daarbij komt dat het vooralsnog niet geheel duidelijk is of hetgeen gemeenten op dit punt in hun APV hebben opgenomen juridisch houdbaar is. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft eerder te kennen gegeven dat het mogelijk is om bepaalde vormen van seksuele intimidatie in een APV in het belang van de handhaving van de openbare orde strafbaar te stellen. Maar dat deze mogelijkheden worden begrensd door het recht op vrijheid van meningsuiting, waarop slechts bij wet in formele zin beperkingen kunnen worden aangebracht. «Het draait dus om de vraag of het desbetreffende APV-verbod op intimidatie daadwerkelijk neerkomt op een beknotting van de uitingsvrijheid. Is daarvan sprake dan is een dergelijke regeling voorbehouden aan de landelijke wetgever».³⁰ Uit onderzoek dat de gemeente Amsterdam zelf heeft laten verrichten blijkt ook dat het onzeker is of de strafbaarstelling van straatintimidatie via de APV juridisch houdbaar is.³¹ De Minister van Veiligheid en Justitie stelde daarna dat het grondwettelijke recht op de vrijheid van meningsuiting niet mag worden beperkt door de lagere wetgever. Met de gemeente Amsterdam constateert de Minister dat er «sprake is van een onzekerheidsmarge» en dat het «uiteindelijk aan de rechter [is] om zich uit te spreken over de verbindendheid van de APV-bepaling».³² Anderen zijn zelfs van mening dat de Amsterdamse conceptverordening niet levensvatbaar is.³³ Ook om deze onduidelijkheid weg te nemen, heeft het de voorkeur om seksuele intimidatie bij formele wet strafbaar te stellen.

Vrijheid van meningsuiting: toets aan artikel 10 EVRM en artikel 7 Grondwet

Met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte moet de afweging worden gemaakt of dit een beperking van de vrijheid van meningsuiting met zich meebrengt en zo ja, of die beperking gerechtvaardigd is. In dit verband zijn met name artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 7 van de Grondwet, die het recht op vrijheid van meningsuiting waarborgen, relevant.

Ten aanzien van artikel 10 van het EVRM dient op de eerste plaats vastgesteld te worden of de uitingen waarop de strafbaarstelling ziet wel onder het beschermingsbereik van artikel 10 vallen. Deze bepaling wordt vaak in samenhang gelezen met artikel 17 van het EVRM die misbruik van recht verbiedt: geen van de bepalingen van het EVRM mag zo worden uitgelegd als zou zij iemand het recht geven voor gedragingen die als doel hebben de rechten of vrijheden onder het EVRM teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit verdrag is voorzien.

In *Rujak t. Kroatië* (2 oktober 2012, appl.no. 57942/10) overwoog het EHRM als volgt: «*Certain classes of speech, such as lewd and obscene speech*

²⁹ Gemeente Amsterdam. Handhavingsplan en handreiking Artikel 2.2a APV, OOV, 29 mei 2017, p. 4.

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brieven/2016/12/01/tk-bijlage-antwoorden-schriftelijke-vragen-begroting-2017/tk-bijlage-antwoorden-schriftelijke-vragen-begroting-2017.pdf+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>

³¹ <http://www.at5.nl/artikelen/164902/onzekerheid-over-juridische-houdbaarheid-strafbaarstelling-sstraatintimidatie>

³² Tweede Kamer, Naar een veiliger samenleving. Verslag van een schriftelijk overleg. Vastgesteld 18 september 2017, 28 684, nr. 503, p. 5.

³³ «Verbod op straatintimidatie?», J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 1-12-2016, <http://www.openbareorde.nl/tijdschrift/verbod-op-sstraatintimidatie/>

have no essential role in the expression of ideas. An offensive statement may fall outside the protection of freedom of expression where the sole intent of the offensive statement is to insult. The Court also established that the freedom of expression guaranteed under Article 10 of the Convention may not be invoked in a sense contrary to Article 17 of the Convention.» Het EHRM was er in casu niet van overtuigd dat vulgaire en aanstootgevende taal een poging was om «inlichtingen of denkbeelden» te verstrekken. Uit de context leidde het EHRM af dat de enkele intentie van betrokkene was om te beledigen. Concluderend wordt opgemerkt dat moedwillige beledigingen, met het enige doel om te beledigen, buiten de bescherming vallen van artikel 10 van het EVRM. Naar de mening van de initiatiefnemers kan onder meer daarom gesteld worden dat ook seksuele intimidatie in de openbare ruimte buiten de bescherming van artikel 10 van het EVRM valt.

En, op de tweede plaats, voor zover al wel sprake zou zijn van een uitlatingen/gedragingen die vallen binnen de beschermings sfeer van artikel 10 van het EVRM, dan nog kan worden beargumenteerd dat de beperking op het recht op vrijheid van meningsuiting met deze strafbaarstelling gerechtvaardigd is. Dat recht is niet absoluut. De uitoefening van deze vrijheid gaat ingevolge het tweede lid gepaard met plichten en verantwoordelijkheden en kan onderworpen worden aan beperkingen of sancties die bij wet zijn voorzien en noodzakelijk in een democratische samenleving in het belang van onder andere «het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de (...) goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen» (artikel 10, tweede lid, van het EVRM). Aan het element «bij wet voorzien» wordt voldaan: de strafbaarstelling kent een kenbare en voorzienbare wettelijke basis. De burger moet in staat zijn om zijn of haar handelen hierop af te stemmen. Zoals hierboven al is omschreven blijkt uit de toelichting voldoende duidelijk aan welke situaties kan worden gedacht. Bovendien is, blijkend uit reeds bestaande wettelijke bepalingen, de norm waarna de burger zijn handelen moet afstemmen bekend.

Voorts dient de strafbaarstelling een legitiem doel, namelijk de bescherming van de openbare orde en de overlast die het veroorzaakt. Seksuele intimidatie creëert een intimiderende, onvrije situatie en beperkt de vrijheid van een ander om zich vrij in het openbaar te bewegen. Deze doelstellingen vallen onder de in het tweede lid genoemde legitieme doelen zoals «het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten [en] de bescherming van de (...) rechten van anderen». Daarbij komt dat de eventuele beperking van de vrijheid van meningsuiting noodzakelijk is in een democratische samenleving. Zoals hierboven toegelicht is seksuele intimidatie een substantieel probleem. Dat reeds ernstigere vormen van ongewenste uitingen strafbaar zijn gesteld (zoals belediging, bedreiging etc.) doet niet af aan de rechtvaardiging van de voorgestelde strafbaarstelling. Deze strafbaarstelling voorziet in het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte, hetgeen thans ontbreekt. Seksuele intimidatie in de openbare ruimte staat haaks op de waarden van een vrije, gelijkwaardige samenleving en betekent onvrijheid voor de slachtoffers in de openbare ruimte. Dat veel belang wordt gehecht aan het tegengaan van seksuele intimidatie blijkt ook uit het Verdrag van Istanbul dat bepalingen bevat die voorschrijven dat verdragspartijen de noodzakelijke (wetgevende) maatregelen moeten nemen tegen seksuele intimidatie, waaronder strafrechtelijke of andere sancties³⁴. Nederland heeft dit verdrag geratificeerd.

³⁴ Artikel 40. Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. <https://rm.coe.int/1680462530>

Ook artikel 7 van de Grondwet beschermt diverse vormen van de vrijheid van meningsuiting. Het derde lid ziet op alle vormen van meningsuiting die niet zijn gedaan door middel van de drukpers, radio of televisie. Volgens de grondwettelijke beperkingsclausule mag dat recht alleen worden beperkt door middel van een wet in formele zin. Doordat onderhavig voorstel een wet in formele zin betreft, is daaraan voldaan. Voorts gelden op grond van de Grondwet geen vereisten die niet reeds op grond van artikel 10 van het EVRM gelden.

Handhaafbaarheid

Om de overtreding aan te kunnen tonen is de constatering door de desbetreffende opsporingsambtenaar voldoende. De opzet van het strafbare feit hoeft niet te worden aangetoond. Evenmin is aangifte van het slachtoffer nodig. Al kunnen slachtoffers uiteraard wel aangifte doen. Daarbij kunnen getuigen en beeldmateriaal behulpzaam zijn. In Amsterdam wordt het inzetten van anoniem toezicht overwogen. In Rotterdam worden extra handhavers ingezet en is een Stopapp geïntroduceerd om eenvoudig melding te kunnen doen van seksuele intimidatie. Hierboven is al gewezen op de situatie in België waar met succes lokale boetes vanwege seksuele intimidatie worden uitgedeeld en bijdragen aan de verbetering van de situatie.

6. Financiële paragraaf

De financiële gevolgen van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie zijn op voorhand moeilijk in te schatten. Hoewel in potentie veel personen slachtoffer kunnen zijn en aangifte kunnen doen, is de verwachting dat slechts een beperkt deel van de slachtoffer dit daadwerkelijk zal doen. Bovengenoemd onderzoek van de Erasmusuniversiteit toonde aan dat veruit de meeste slachtoffers van seksuele intimidatie op straat ervoor kozen om gewoon door te lopen. Dat neemt niet weg dat, mede gezien het feit dat die vrouwen zich wel onveilig voelden en hun gedrag daarop gingen aanpassen, dat er sprake is van een ernstig probleem. Een groot deel van de aanpak zal moeten voortvloeien uit inspanningen van opsporingsambtenaren. Die zullen de overtredingen moeten constateren. Aangenomen mag worden dat dat in de dagelijkse praktijk een beperkte extra capaciteit van de politie of handhavers zal vergen. Die zijn al op straat in probleemgebieden waar ook de kans op seksuele intimidatie het grootst is aanwezig. Wel kan het eventueel inzetten van agenten of andere handhavers die anoniem toezicht moeten gaan houden enig extra beslag op die capaciteit kunnen doen.

7. Consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is in consultatie gebracht.³⁵ De adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bracht een aantal bezwaren naar voren en adviseerde om het wetsvoorstel in te trekken. Zo is men van mening dat de voorgestelde strafbaarstelling van seksuele intimidatie onvoldoende toevoegt aan de reeds bestaande strafbaarstellingen betreffende uitingsdelicten en zedendelicten. De initiatiefnemers delen die mening niet. Zoals hierboven reeds is betoogd kennen die uitingsdelicten en zedendelicten een ander beschermd belang dan de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafbaarstelling. De uitingsdelicten en zedendelicten dienen ter bescherming van iemands waardigheid of diens persoonlijke integriteit. De in dit wetsvoorstel voorziene strafbaarheid dient het wegnemen van de negatieve gevolgen voor openbare orde en het slachtoffer die seksueel

³⁵ https://www.internetconsultatie.nl/verbod_seksuele_intimidatie/details

intimiderend gedrag met zich mee kan brengen. Dit rechtvaardigt naar de mening van de initiatiefnemers wel degelijk de voorgestelde strafbaarstelling. Bovendien zijn niet alle uitingen die op grond van dit wetsvoorstel strafbaar worden gesteld, op dit moment onder bestaande strafbepalingen te vangen. De NOvA was voorts van mening dat uit de toelichting op het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk wordt wat de noodzaak is van dit voorstel. Die noodzaak blijkt uit het feit dat veel vrouwen in tal van onderzoeken aangeven last te hebben van uitingen van seksuele intimidatie en daar hun gedrag op af stemmen. De desbetreffende paragraaf 2 is op dit punt aangevuld. Voorts is de NOvA van mening dat dit voorstel strijdig zou zijn met artikel 10 van het EVRM, het recht op vrijheid van meningsuiting. De initiatiefnemers delen die mening niet. Naar aanleiding van deze opmerking van de NOvA is paragraaf 5 van deze toelichting aangevuld.

Datzelfde geldt voor de opmerking dat de voorgestelde strafbepaling onvoldoende specifiek zou zijn, omdat niet duidelijk is welke uitingen (mondeling of door gebaren) onder de strafbepaling vallen. Ook in dit geval is de toelichting op dit punt aangevuld. Eveneens wordt in de toelichting naar aanleiding van een opmerking van de NOvA nader ingegaan op de handhaving van de strafbepaling. Op de opmerking van de NOvA dat de voorgestelde delictsomschrijving een overtredingsvariant betreft, terwijl de bestanddelen een subjectief oordeel bevatten, zouden de initiatiefnemers graag als volgt willen reageren. Het is nadrukkelijk niet beoogd om een subjectief bestanddeel in de delictsomschrijving op te nemen. Het betreft strafbaarstelling van een feitelijke gedraging, die kan worden afgeleid uit objectieve omstandigheden. Van belang is of naar objectieve maatstaven kan worden geoordeeld dat er sprake is van seksualiserende uitingen die een ander in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie kunnen brengen. Daarbij kan ook de context waarin de uitingen plaatsvinden, zoals hiervoor in paragraaf 5 al is opgemerkt, een rol spelen.

Opmerkingen die een klein aantal particulieren over de consultatieversie van dit wetsvoorstel heeft gemaakt, zijn verwerkt in de bovenstaande reactie op de opmerkingen van de NOvA.

II. ARTIKELSGEWIJS

Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen hierboven in paragraaf 5 van het algemene deel van de toelichting staat.

Asscher
Van Toorenburg