

34 904

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

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN reactie van de initiatiefnemers

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 april 2018 en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 28 februari 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 maart 2018 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Asscher en Van Toorenburg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe seksuele intimidatie in het openbaar als overtreding strafbaar te stellen. Daarbij is voorwaarde dat iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie is gebracht.

De Afdeling is met initiatiefnemers van oordeel dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is, ongeacht of dit in het openbaar of bijvoorbeeld op het werk gebeurt. De vraag rijst of het zelfstandig strafbaar stellen van seksuele intimidatie een oplossing biedt. Strafbbaarstelling van een bepaalde gedraging kan een normerende werking hebben en daarmee van waarde zijn. Het voorstel zal echter in de praktijk zeer moeilijk te handhaven zijn. Daardoor ontstaat het gevaar dat de normerende werking haar waarde verliest en verwachtingen wekt die het niet kan waarmaken. Aangezien hieraan in de toelichting geen aandacht wordt besteed acht de Afdeling het voorstel ontoereikend gemotiveerd. Ook de delictsomschrijving is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijk.

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Afdeling ook van oordeel is dat dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is en dat strafbaarstelling daarbij een normerende werking kan hebben en daarmee van waarde kan zijn. Zij zullen nader ingaan op de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de handhaafbaarheid en de delictsomschrijving. Op advies van de Afdeling zijn de Nationale Politie en de Raad voor de Rechtspraak op uitnodiging van de initiatiefnemers alsnog in de gelegenheid gesteld om op het wetsvoorstel te reageren. Beide instanties hebben van die gelegenheid gebruik gemaakt. Ook op hun adviezen zal worden ingegaan.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het voorstel strekt ertoe seksuele intimidatie in het openbaar als overtreding strafbaar te stellen. Het Nederlandse strafrecht kent, in tegenstelling tot sommige andere landen en behoudens enkele uitzonderingen in lokale regelgeving, geen expliciete strafbepaling over seksuele intimidatie in het openbaar. De toelichting stelt dat een groot en divers gedeelte van de Nederlandse samenleving in het dagelijks leven op straat wordt geconfronteerd met vervelende of kwetsende opmerkingen, maar dat het vaak veel verder gaat en slachtoffers zich helemaal niet meer veilig voelen op straat. Met het voorstel wordt beoogd een duidelijke norm te stellen: seksuele intimidatie is niet normaal, is strafwaardig en dient daarom zelfstandig strafbaar te worden gesteld. Initiatiefnemers denken hierbij aan verbale intimidatie, waaronder het doen van seksueel getinte verzoeken, het maken van seksuele toespelingen, schelden, naropen en sissen. Tevens genoemd worden vormen van fysieke intimidatie zoals het ongewenst iemand aanraken, iemand belemmeren de weg te vervolgen of het maken van seksueel getinte gebaren. Hoewel dit voorstel zich in eerste instantie richt op strafbaarstelling van seksuele intimidatie, moeten opvoeding, onderwijs, voorlichting en bewustwordingscampagnes eveneens duidelijk maken dat het belasteren van vrouwen of homo's op straat niet normaal is, aldus initiatiefnemers.

Initiatiefnemers stellen voorts dat om de overtreding aan te kunnen tonen de constatering door de desbetreffende opsporingsambtenaar voldoende is. Opzet of schuld van de dader hoeft niet bewezen te worden omdat sprake is van een overtreding. Aangifte van het slachtoffer is evenmin nodig maar wel mogelijk. Voorts kunnen getuigen en beeldmateriaal behulpzaam zijn, aldus de toelichting.

Uit onderzoek naar seksuele intimidatie van vrouwen door mannen op straat in Rotterdam blijkt dat vrijwel alle vrouwen in de leeftijd van 18-45 jaar wel eens te maken krijgen met een seksueel getinte toenadering. Opvallend is volgens onderzoekers dat lang niet alle vrouwen die aangaven seksueel getinte toenadering te hebben meegemaakt in het onderzoeksjaar ook vinden dat het in die gevallen gaat om seksuele intimidatie. Dit komt volgens de onderzoekers wellicht doordat zij het gedrag weinig meemaken of alleen in onschuldige vormen, of omdat ze zich er simpelweg niet door laten beïnvloeden. De (angst voor) seksuele intimidatie leidt echter in grote mate tot aanpassingsgedrag bij vrouwen in de openbare ruimte.

2. Handhaafbaarheid van de voorgestelde bepaling

De Afdeling is met initiatiefnemers van oordeel dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is, ongeacht of dit in het openbaar of bijvoorbeeld op het werk gebeurt. Daarom bestaat er, zo stelt de toelichting terecht, in diverse wetten al een verbod op seksuele intimidatie in een specifieke context zoals in de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Ook het Burgerlijk Wetboek kent een verbod op seksuele intimidatie op de werkvloer. Daarnaast kent het wetboek van Strafrecht diverse bepalingen waar vormen van seksuele intimidatie onder kunnen vallen, zoals belediging, bedreiging, schennis van de eerbaarheid, hinderlijk volgen en aanranding.

Met de initiatiefnemers constateert de Afdeling dat nog steeds vrouwen en – in mindere mate – ook mannen in de openbare ruimte worden geconfronteerd met seksuele intimidatie, wat kan leiden tot ongemakkelijke of angstige gevoelens en in sommige gevallen tot het mijden van bepaalde plaatsen. De vraag rijst of het zelfstandig strafbaar stellen van seksuele intimidatie daartoe een oplossing biedt. Naar verwachting zal deze strafbaarstelling echter zeer moeilijk te handhaven zijn, waardoor de bepaling in de praktijk haar normerende werking kan verliezen en wellicht zelfs contraproductief kan werken. In het geval van seksuele intimidatie in de openbare ruimte zal alleen als het feit op heterdaad geconstateerd wordt door een opsporingsambtenaar wellicht strafvervolging mogelijk zijn. In andere gevallen is het bewijs nauwelijks te leveren. Er zal aangifte gedaan moeten

worden, maar de dader zal veelal onbekend zijn voor het slachtoffer en daarmee voor de politie moeilijk te identificeren. Ook beeldmateriaal levert geen bewijs met betrekking tot de vraag welke uiting door wie op welk moment is gedaan. Aanhouding buiten heterdaad is in geval van een overtreding bovendien niet mogelijk. Uit onderzoek naar seksuele intimidatie in Rotterdam blijkt dat de aangiftebereidheid onder slachtoffers van seksuele straatintimidatie in de openbare ruimte zeer laag is en dat strafrechtelijke vervolging moeilijk is, omdat er vaak geen bewijs voorhanden is. Uit de beperkte ervaringen die men in Amsterdam met strafbaarstelling van seksuele intimidatie in de APV-bepaling heeft, blijkt dat er het afgelopen half jaar geen meldingen van seksuele straatintimidatie zijn geconstateerd op grond waarvan gehandhaafd zou kunnen worden. Gelet hierop is de kans dat een slachtoffer bij de politie nul op het rekest krijgt groot en wekt het voorstel naar alle waarschijnlijkheid verwachtingen die het niet kan waarmaken. De toelichting besteedt onvoldoende aandacht aan deze handhavingsproblemen en de gevolgen daarvan. Daarmee ontbeert het voorstel tot het opnemen van deze strafbepaling een toereikende motivering.

De initiatiefnemers constateren dat ook de Afdeling van mening is seksuele intimidatie bij vrouwen en – in mindere mate – ook mannen kan leiden tot angstige gevoelens en tot het mijden van bepaalde plaatsen. Ook is de Afdeling van mening dat in zijn algemeenheid strafbaarstelling van een bepaalde gedraging een normerende werking kan hebben en dat in die zin ook strafbaarstelling van seksuele intimidatie zeker waarde kan hebben.

In de memorie van toelichting zijn de passages over handhaving aangepast en aangevuld overeenkomstig de wens van de Afdeling en mede naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale politie.

3. Voorzienbaarheid

De voorgestelde strafbaarstelling moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende vereiste dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of 'bepaaldheidsgebod'). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Die waarborg stelt zeker dat een burger weet of kan weten welk gedrag verboden is, zodat deze zich daarnaar kan gedragen. De formulering van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, luistert om die reden dan ook nauw.

De gedraging 'zich op seksuele wijze uiten' wordt in de delictsomschrijving gecombineerd met een niet nader gedefinieerd vereist subjectief gevolg: de seksuele uitingen dienen iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie te brengen. Daarbij lijkt het van de ontvanger van de uiting af te hangen of die de uiting als zodanig ervaart en dus of sprake is van strafbaar gedrag. De grens tussen normale toenadering en intimidatie is niet scherp. Waar experimenteer- of flirtgedrag overgaat in seksuele intimidatie, is voor een ieder anders en is bovendien sterk context gebonden. Een andere intonatie of een knipoog kan hetzelfde complimentje opeens ongewenst maken. Het begrip 'seksuele intimidatie' wordt weliswaar ook gehanteerd in andere wetten, maar daar wordt van een afwijkende definitie uitgegaan waardoor duidelijker is wanneer een gedraging als 'seksuele intimide' wordt gekarakteriseerd.

Gelet op het voorgaande staat de huidige formulering van de delictsomschrijving op gespannen voet met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Dit is ook problematisch in het licht van de vereiste van 'forseeability' zoals bedoeld in artikel 10, tweede lid EVRM. In tegenstelling tot hetgeen initiatiefnemers menen is de Afdeling van oordeel dat uitingen die door het wetsvoorstel worden aangeduid als seksuele intimidatie in beginsel wel vallen onder het bereik van artikel 10 EVRM. Beperking van uitingen die door het voorstel worden aangeduid als seksuele intimidatie bij formele wet zijn mogelijk, mits de inhoud van de beperking voldoende duidelijk is. Aan deze eis voldoet het voorstel naar het oordeel van de Afdeling in onvoldoende mate.

De Afdeling adviseert de delictsomschrijving in het voorstel te verduidelijken en de toelichting

daaraan aan te passen.

De initiatiefnemers constateren dat de Afdeling van mening is dat de voorgestelde strafbaarstelling niet voldoet aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en het vereiste dat een strafbaarstelling zo duidelijk mogelijk moet zijn. De Afdeling adviseert daarom om de delictsomschrijving te verduidelijken en de toelicht daaraan aan te passen. De initiatiefnemers delen de mening van de Afdeling dat voorzienbaar moet zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Die waarborg stelt zeker dat een burger weet of kan weten welk gedrag verboden is, zodat deze zich daarnaar kan gedragen. De formulering van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie, luistert om die reden dan ook nauw. Om die reden hebben de initiatiefnemers deze formulering, mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie, aangepast. Zij verwijzen daarvoor naar het gewijzigde voorstel van wet en de aanvullingen op de gewijzigde memorie van toelichting.

4. Strafmaat

Voorgesteld wordt om seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar te stellen als overtreding met een maximumstraf van ten hoogste drie maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. De hoogte van dit maximum wordt slechts zeer summier toegelicht.

De Afdeling adviseert de strafmaat toe te lichten.

De initiatiefnemers lichten dat graag als volgt toe. Met een wettelijk strafmaximum dat hoger ligt dan het strafmaximum voor andere overtredingen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte (zoals 424 Sr (straatschenderij), 426bis Sr (hinderlijk volgen), 453 Sr (dronkenschap op de openbare weg)) willen de initiatiefnemers de verhoogde strafwaardigheid van seksuele intimidatie tot uitdrukking brengen. Het strafmaximum is vergelijkbaar met een aanverwant delict als schennis van de eerbaarheid (artikel 239 Sr, gevangenisstraf van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie).

Deze toelichting is tevens opgenomen in de gewijzigde memorie van toelichting.

5. Consultatie

Het wetsvoorstel is via internet in consultatie gebracht. Daarop zijn twee reacties gekomen, waaronder van de Nederlandse Orde van Advocaten. Nu het voorstel gevolgen heeft voor de rechterlijke macht en voor de politie ligt het voor de hand dat in ieder geval de Raad voor de rechtspraak en de Nationale Politie in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen.

De Afdeling adviseert alsnog advies te vragen aan de hiervoor genoemde instanties.

De initiatiefnemers hebben alsnog advies aan de genoemde instanties gevraagd en van zowel de Raad voor de Rechtspraak als de Nationale Politie opmerkingen mogen ontvangen. De initiatiefnemers gaan op de desbetreffende plaatsen in de gewijzigde memorie van toelichting op deze opmerkingen in.

De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemers,
Asscher
Van Toorenburg

34 904

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

Nr. 5

VOORSTEL VAN WET ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

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

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht te wijzigen in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie;

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

ARTIKEL I

In Titel II van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht wordt voor artikel 429quater een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 429ter

Hij die op een plaats voor het openbaar verkeer bestemd, opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie maakt waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

34 904

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

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Als je over straat loopt, wil je je veilig voelen. Of je nou alleen bent, of hand in hand wil lopen met je vriend of vriendin. Helaas is seksuele intimidatie 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, sociaaleconomische omstandigheden en het verknipte vrouwbeeld dat mannen overhouden aan de seksistische afbeelding van vrouwen in het straatbeeld. 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 of 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 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”.

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 ultimum remedium, het correctiemiddel als andere middelen tekort zijn geschoten. Dat geldt ook voor het strafbaar stellen van seksuele intimidatie. Opvoeding, onderwijs, voorlichting en 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: de Algemene wet gelijke behandeling verbiedt bijvoorbeeld 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 te hebben gehad.

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. Meer dan de helft van alle vrouwen (15–70 jaar) heeft, al dan niet structureel, te maken met niet-fysieke seksuele intimidatie. 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. Uit een onderzoek naar de ervaringen van jonge vrouwen in het uitgaansleven blijkt dat 40% van hen te maken krijgt met seksueel intimiderend gedrag, zoals het moeten aanhoren van seksuele verwensingen of het ervaren van onwenselijke aanrakingen.

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 naroeppen 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. Naroeppen 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.

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”. 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 naroeppen 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”. Belediging komt veel minder voor. Niet alle seksueel getinte toenaderingen werden als overlast worden ervaren. 41% van de vrouwen vindt het vleidend als mannen op straat hen op een respectvolle manier complimenteren met hun uiterlijk. 81% 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”. 52% van de vrouwen vermijdt bijvoorbeeld in de avonduren bepaalde plekken of vermijdt de publieke ruimte in de avonduren helemaal (10%). Ruim een derde van de ondervraag-

de 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 onderzoeken blijkt echter dat de groep slachtoffers zeer divers is. 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. 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.

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%.

Omdat de definities van het onderwerp seksuele intimidatie uiteenlopen en 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 door 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”.

Aansluitend bij dit burgerinitiatief, kan de internationale “Hollaback!”-beweging worden gezien, waar ook een Nederlandse afdeling van is: “Hollaback! Nederland”. 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 de aanpak van straatintimidatie. Er worden vier extra handhavers ingezet. Voor het publiek is een bewustwordingscampagne gelanceerd en er is de Stopapp geïntroduceerd waarmee op een eenvoudige manier seksuele straatintimidatie kan worden gemeld. 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.”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.

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. Ook in bijvoorbeeld Tilburg, Vlaardingen, Den Haag en Haarlem wordt gedacht aan het strafbaar stellen van seksuele intimidatie op straat.

Internationaal

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

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 aan verbetering van de situatie. Andere Belgische steden hebben het Brusselse voorbeeld inmiddels gevolgd. 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. 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.

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.

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 bepaalde vormen van seksuele intimidatie geschaard zouden kunnen worden, maar niet één artikel waarin seksuele intimidatie als zodanig 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. Ook de Afdeling is van oordeel dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is, en dat strafbaarstelling daarbij een normerende werking kan hebben en daarmee van waarde kan zijn. Om deze redenen 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 deze belangen liggen niet ten grondslag aan dit wetsvoorstel. Ze kunnen goed beschermd worden door de bestaande strafbaarstelling van de genoemde uitings- en zedendelicten.

Het dient voldoende duidelijk te zijn welk handelen op grond van dit wetsvoorstel strafbaar moet gaan worden. De Afdeling advisering van de Raad van State had op dit punt kritiek op de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel. Ook de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie hadden op dit punt opmerkingen. De initiatiefnemers delen de mening dat voorzienbaar moet zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Die waarborg stelt zeker dat een burger weet of kan weten welk gedrag verboden is, zodat deze zich daarnaar kan gedragen. De formulering van de strafbaarstelling van seksuele intimidatie luistert dan ook nauw. Om die reden hebben de initiatiefnemers deze formulering, mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie, aangepast. De Afdeling verwijst naar het begrip "seksuele intimidatie" zoals dat al in andere wetten wordt gehanteerd. Daarin wordt van een definitie van seksuele intimidatie uitgegaan die het naar de mening van de Afdeling duidelijk maakt wanneer een gedraging als "seksuele intimidatie" kan worden gekarakteriseerd. De initiatiefnemers nemen deze opmerkingen over en passen de delictsom-

schrijving aan in de zin dat die aansluit bij de gangbare definitie van seksuele intimidatie in andere wetten. Daarbij stellen zij de volgende definitie voor:

Artikel 429ter

Hij die op een plaats voor het openbaar verkeer bestemd, opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie maakt waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie.

De delictsomschrijving is een strafrechtelijke vertaling van de definitie van seksuele intimidatie in richtlijn 2002/73/EG, waarop de Raad voor de rechtspraak in het advies over het wetsvoorstel wees, en artikel 1a van de Algemene wet gelijke behandeling waarin seksuele intimidatie omschreven wordt als “verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie”.

De delictsomschrijving bevat de volgende bestanddelen die voor strafbaarheid dienen te worden vervuld: de pleger maakt 1) op een plaats voor het openbaar verkeer bestemd 2) opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie 3) waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht.

De seksuele intimidatie moet plaatsvinden op een plaats voor het openbaar verkeer bestemd. Dit begrip wordt gebruikt in een aantal (lichte) zedenfeiten, zoals schennis van de eerbaarheid (239 Sr) en naaktrecreatie (430a Sr). Dit zijn blijkens de wetsgeschiedenis op artikel 239 Sr openbare plaatsen die men in het normale verkeer betreedt, zoals de openbare weg, parken, stations of speelterreinen.

(Niet limitatieve) voorbeelden van opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie zijn: het doen van seksueel getinte verzoeken, het maken van seksuele toespelingen of het maken van opmerkingen over seksuele lichaamsdelen, schelden, naroeven en sissen, zoals iemand uitmaken voor ‘hoer’ of ‘geil wijf’ of agressief vragen ‘wil je seks?’ of andere expliciete seksualiserende opmerkingen maken zoals ‘hee, waar ga je heen met dat lekkere kontje?’, of iemand confronteren met gebaren of bewegingen met een seksuele lading zoals het imiteren van masturbatie-, lik-, pijp- of penetratiebewegingen. Het nastaren of nafluiten van een ander levert in de zin van dit wetsvoorstel geen opmerkingen of gebaren met een seksuele connotatie op.

Op de opmerkingen van de adviserende instanties 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 een rol spelen. Met het bestanddeel “waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht” wordt het intimiderende karakter van het gedrag tot uitdrukking gebracht. Niet hoeft te worden bewezen dat een dergelijk gevolg bij een concreet slachtoffer daadwerkelijk is ingetreden; de opmerkingen of gebaren moeten van dien aard zijn en onder zodanige omstandigheden zijn gemaakt, dat een dergelijk gevolg in het algemeen zal intreden. Het gaat erom of een andere persoon, redelijkerwijs te vergelijken of gelijk te stellen met het slachtoffer in kwestie door de opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie eveneens in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie zou worden gebracht. Het gaat daarmee om een geobjectiveerd criterium.

De keuze om seksuele intimidatie als overtreding strafbaar te stellen 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 aange-merkt. 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 voorgestelde wettelijk strafmaximum dient naar de mening van de initiatiefnemers hoger te liggen dan het strafmaximum voor andere overtredingen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte (zoals 424 Sr (straatschenderij), 426bis Sr (hinderlijk volgen), of 453 Sr (dronkenschap op de openbare weg)). Daarmee willen de initiatiefnemers de verhoogde strafwaardigheid van seksuele intimidatie tot uitdrukking brengen. Het strafmaximum is vergelijkbaar met een aanverwant delict als schennis van de eerbaarheid (artikel 239 Sr, gevangenisstraf van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie).

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 ervoor gekozen is om straatintimidatie op te nemen in de APV, geeft aan dat een landelijke aanpak de voorkeur geniet.

Daarbij komt dat hetgeen gemeenten op dit punt in hun APV hebben opgenomen waarschijnlijk niet volledig juridisch houdbaar is. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft eerder al 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 beknutting van de uitingsvrijheid. Is daarvan sprake dan is een dergelijke regeling voorbehouden aan de landelijke wetgever”. 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. 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 constateerde 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”. Ook in de literatuur is betwijfeld of de Amsterdamse conceptverordening wel levensvatbaar is. Inmiddels heeft de rechter zich over de Rotterdamse verordening uitgesproken. Hij achtte de betrokken bepaling in die verordening onverbindend wegens strijd met artikel 7 van de Grondwet, voor zover in die bepaling het openbaren van gedachten of gevoelens strafbaar werd gesteld. De verdachte in deze zaak werd daarom alleen veroordeeld voor de bewezenverklaarde kus- of handgebaren. Ook gelet op artikel 7 van de Grondwet heeft het dus de voorkeur om seksuele intimidatie bij formele wet strafbaar te stellen; zie daarover verder paragraaf 6.

Handhaafbaarheid

Om de overtreding aan te kunnen tonen is de constatering door de desbetreffende opsporing-sambtenaar 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. Ook beeld- en geluidmateriaal, bijvoorbeeld door het slachtoffer of omstanders met een mobiele telefoon of camera opgenomen, kan dienen als bewijsmateriaal.

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. De ervaringen met het bestraffen van overtredingen zijn zowel in Amsterdam als in Rotterdam nog maar beperkt. Dat komt vooral doordat het een nog nieuwe strafbepaling

betreft en beide gemeenten om die reden terughoudend omgaan met het geven van boetes. In Amsterdam wordt er voornamelijk voor gekozen om de norm in de APV onder de aandacht te brengen door het geven van waarschuwingen. In Rotterdam worden wel al boetes uitgedeeld. Daar worden via de Stopapp veel meldingen gedaan door vrouwen die worden lastiggevallen. Een team van 45 speciaal daarvoor aangewezen bijzondere opsporingsambtenaren gaat de meldingen na en treedt op bij 'hotspots' waar veel klachten vandaan komen. Dat optreden gebeurt ook in Rotterdam in eerste instantie door te waarschuwen, maar daarnaast wordt ook bestraffend opgetreden. Sinds de strafbaarstelling in april 2018 zijn in Rotterdam vijf processen-verbaal uitgeschreven en zijn zes dossiers voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Zoals hierboven al werd vermeld, heeft dit inmiddels in één geval geleid tot een veroordeling door de rechter.

Hoewel de ervaringen op dit moment nog gering zijn, leiden de initiatiefnemers uit een en ander af dat handhaving mogelijk blijkt te zijn. Dat er nog niet zoveel processen-verbaal werden uitgeschreven, komt deels doordat vaak in eerste instantie wordt volstaan met een waarschuwing, maar ook die waarschuwingen hebben een normerende werking, mede omdat men weet – of te horen krijgt – dat een proces-verbaal mogelijk is. Het is de verwachting dat striktere handhaving in de rede ligt, wanneer na enige tijd zowel het publiek als de handhavers beter bekend zijn geraakt met de strafbaarstelling.

Hierboven is al gewezen op de situatie in België waar met succes lokale boetes vanwege seksuele intimidatie worden uitgedeeld en waar deze bijdragen aan de verbetering van de situatie.

6. Constitutionele paragraaf

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 in de eerste plaats vastgesteld te worden of de uitingen waarop de strafbaarstelling ziet, wel onder het beschermingsbereik van artikel 10 vallen. In de literatuur wordt wel gesteld, dat sommige vormen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte buiten de bescherming van artikel 10 EVRM zou kunnen vallen, waarbij dan een beroep wordt gedaan op de uitspraak in de zaak *Rujak t. Kroatië* (2 oktober 2012, appl.no. 57942/10). In dat arrest overwoog het EHRM als volgt: "Certain classes of speech, such as lewd and obscene speech 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. In de oorspronkelijke toelichting op het dit wetsvoorstel, gingen ook de initiatiefnemers ervan uit dat seksuele intimidatie in de openbare ruimte buiten de bescherming van artikel 10 EVRM valt.

Daar kan tegenin worden gebracht, zoals de rechtbank Rotterdam in haar eerdergenoemde uitspraak ook deed, dat het EHRM het uitgangspunt dat het in de *Rujak*-zaak formuleerde, in latere uitspraken niet heeft herhaald en dat het in die zaak bovendien ging om uitlatingen die louter de intentie tot beledigen hadden, wat in de Rotterdamse zaak hoogstwaarschijnlijk niet het geval was. Ook de Raad van State wees hierop en meende dat uitingen die door het wetsvoorstel worden aangeduid als seksuele intimidatie, in beginsel onder het bereik van artikel 10 EVRM vallen.

De initiatiefnemers sluiten zich hierbij aan. De vraag is vervolgens in hoeverre de voorgestelde 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 zijn 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 waarop de burger zijn handelen moet afstemmen bekend.

Voorts dient de strafbaarstelling een legitiem doel, namelijk de bescherming van de openbare orde en het kunnen optreden tegen de overlast die de strafbaar gestelde gedraging 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 is 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 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 sancties.

Nederland heeft dit verdrag geratificeerd.

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.

7. 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 het de verwachting dat slechts een beperkt deel van de slachtoffers 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, 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 aanwezig in probleemgebieden waar ook de kans op seksuele intimidatie het grootst is. Wel kan het eventueel inzetten van agenten of andere handhavers die anoniem toezicht moeten gaan houden enig extra beslag op die capaciteit kunnen leggen.

7. Consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is in consultatie gebracht. De adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bracht een aantal bezwaren naar voren en adviseerde om het wetsvoorstel in te trekken. Na de consultatieronde zijn op advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ook de Nationale Politie en de Raad voor de Rechtspraak in de gelegenheid gesteld om alsnog advies uit te brengen. Beide instanties hebben daar gebruik van gemaakt. In de desbetreffende passages van deze toelichting is daarop teruggekomen.

De NOvA en de Nationale Politie zijn 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 die seksueel intimiderend gedrag met zich mee kan brengen voor de openbare orde en het slachtoffer. 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 afstemmen. 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. Voor een nadere onderbouwing van de mening van de initiatiefnemers wordt verwezen naar paragraaf 6 van deze toelichting.

Datzelfde geldt voor de opmerkingen van de NOvA, de Nationale Politie en de Raad voor de Rechtspraak dat de voorgestelde strafbepaling onvoldoende specifiek zou zijn, omdat niet duidelijk is welke uitingen (mondeling of door gebaren) onder de strafbepaling vallen. De Raad voor de Rechtspraak wees in dit verband op het legaliteitsprincipe. Mede naar aanleiding van deze opmerkingen zijn zowel de wettekst en de toelichting aangepast. Eveneens wordt in de toelichting naar aanleiding van opmerkingen van de genoemde instanties nader ingegaan op de handhaving van de strafbepaling. 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, in de alinea met het opschrift “Wetsvoorstel”, van het algemene deel van de toelichting staat.

Asscher
Van Toorenburg