

**Voorstel van wet van het lid Marcouch (PvdA) tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie**

**Wetstekst**

**Artikel 429ter Wetboek van Strafrecht [Seksuele intimidatie]**

Hij die zich mondeling of door gebaren op seksuele wijze uit jegens een persoon en hierdoor die persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie brengt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de derde categorie.

## **Memorie van Toelichting**

### **Algemeen**

#### **1. Inleiding**

In 2012 maakte de Belgische Sofie Peeters de film “Femme de la rue” over seksuele intimidatie op straat in Brussel. In de 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, 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.

Zoals meestal vormt het strafrecht 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, bewustwordingscampagnes moeten duidelijk maken dat het belasteren van vrouwen op straat 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 van het strafbaar stellen van seksuele intimidatie op grond van het feit dat vrouwen en anderen zich op straat niet meer veilig - in de meerdere betekenissen van dat woord - 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 veel onderzoek gedaan naar de omvang van het probleem van seksuele intimidatie in Nederland. Hoewel de definities van dat onderwerp uiteen lopen en vergelijkingen lastig maken, is het beeld duidelijk dat we het over een substantieel probleem hebben. Seksuele intimidatie wordt vaak gebagatelliseerd, slachtoffers worden niet serieus genomen: ze stellen zich aan, moeten het niet overdrijven. Maar onderzoeken liegen niet: zeer grote groepen mensen in onze Nederlandse samenleving ervaren, in meer of mindere mate en op meer of minder structurele basis, hinder door seksuele intimidatie .

Van alle Nederlanders geeft iets minder dan de helft 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 nafluiten tot betasting. Onder de groep jonge vrouwen was dat percentage zelfs 83%. Sommige intimiderende voorvallen leidden tot gevoelens van onveiligheid.

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 hun 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%.

### **3. Bestaande initiatieven tegen seksuele intimidatie**

#### *Activisme*

Seksuele intimidatie vindt voor een groot gedeelte namelijk plaats in de openbare ruimte. Op straat bijvoorbeeld: slachtoffers worden nageroepen, uitgescholden, bespuugd of aangeraakt. Als reactie daarop ontstond de Stichting Stop Straatintimidatie. Die heeft als missie het uitbannen van straatintimidatie in Nederland. Dat doet deze stichting door middel van het opgang 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 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. Een vergelijkbaar idee is 'The Everyday Sexism Project' een internationale website, waarvan ook een Nederlandse afdeling bestaat, die bestaat om gevallen van seksistische ervaringen van vrouwen op een dagelijkse basis te catalogiseren.

### *Lokale aanpak*

Ook op lokaal niveau krijgt de aanpak van seksuele intimidatie via het strafrecht aandacht. In Rotterdam pleitte Leefbaar Rotterdam voor een boete op intimiderend gedrag op straat tegen vrouwen en meisjes, zoals ongewenste seksuele toespelingen, scheldpartijen en andere vormen van intimidatie. In Den Haag willen de ChristenUnie, SGP en CDA via de Algemene Plaatselijke Verordening naar Amsterdams voorbeeld straatintimidatie strafbaar stellen.

Het verst gevorderd is de gemeente Amsterdam. Daar diende het raadslid 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 wil Amsterdam in de APV de strafbaarstelling van straatintimidatie opgenomen. De APV wordt 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."

### *Internationaal*

In tal van landen is seksuele intimidatie op verschillende wijze al in het strafrecht opgenomen. Zonder op deze plaats een uitputtende opsomming te willen geven of in detail op deze internationale wetgeving te kunnen ingaan, geeft de hierna volgende opsommingen een indruk van hoe elders seksuele intimidatie via het strafrecht wordt aangepakt.

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 Penal bevat sinds die tijd een artikel dat er op neer komt dat het strafbaar is om door middel van herhaalde opmerkingen of gedrag van seksuele aard afbreuk te doen aan de waardigheid van een persoon door die in een intimiderende, vijandige of aanstootgevende situatie te brengen. Ook in Portugal is er sprake van strafbaarstelling. In Brussel kunnen sinds 1 september 2012 GAS-boetes (gemeentelijk administratieve sancties) worden uitgeschreven op het moment dat iemand op straat seksueel wordt geïntimideerd. 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 zijn 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 (Wgb m/v) en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) die bescherming moeten bieden op de werkplek, school of 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 van de Rechten van de Mens dat oordeelt over de Awgb 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 of lokale bepalingen in de APV 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 initiatiefnemer wel voor ogen staat.

Aangezien seksuele intimidatie wel een relevant probleem is, kan worden vastgesteld dat de Nederlandse wetgeving daarom 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. Juist omdat deze norm op dit moment ontbreekt kunnen de intimiderende situaties onvoldoende serieus genomen en aangepakt worden.

#### *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 Burgerlijk Wetboek (BW), de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Wgb m/v) en de Algemene wet gelijke behandeling (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.

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 initiatiefnemer van ernstiger aard. Bovendien hoeft in het geval van een overtreding de opzet 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 niet te worden bewezen dat de verdachte van seksuele intimidatie iemand willens en wetens in een kwetsende of bedreigende situatie heeft gebracht. Dit maakt de bewijsvoering eenvoudiger dan in het geval van een misdrijf het geval zou zijn.

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

#### *Verhouding tot lokale regelgeving*

Naar de mening van de initiatiefnemer 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.

Daarbij komt dat het vooralsnog niet geheel duidelijk is of hetgeen de gemeente Amsterdam op dit punt in de APV heeft opgenomen juridisch houdbaar is. De minister van Veiligheid en Justitie heeft onlangs te kennen gegeven dat weliswaar mogelijk is om bepaalde vormen van seksuele intimidatie in een APV te regelen in

het belang van de handhaving van de openbare orde. Maar dat deze mogelijkheden worden begrensd door het recht op het 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.

Anderen zijn zelfs van mening dat de Amsterdamse conceptverordening niet levensvatbaar is. Ook om deze onduidelijkheid weg te nemen, heeft het de voorkeur om seksuele intimidatie bij formele wet strafbaar te stellen.

#### *Vrijheid van meningsuiting*

Zoals hierboven is geschetst is seksuele intimidatie binnen de context van een werkplek, school of een zorginstelling al verboden. Buiten een dergelijke institutionele context, bijvoorbeeld op straat, geldt geen verbod. De redering daarbij is dat iemand gemakkelijker de afweging kan maken ergens anders naar toe te gaan om die seksuele intimidatie te ontlopen. De initiatiefnemer is van mening dat dit een verkeerd uitgangspunt is: het slachtoffer dient niet belemmerd te worden door ongewenst gedrag van een ander. Dat neemt niet weg dat met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie in de openbare ruimte de afweging moet worden gemaakt of de beperking van de vrijheid van meningsuiting die die strafbaarstelling met zich meebrengt gerechtvaardigd is. Die vrijheid mag alleen worden ingeperkt als de belangen van degenen die potentieel worden blootgesteld aan bedoelde uitingen zwaarwegend zijn. De initiatiefnemer is die mening toegedaan: het door seksuele uitingen iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie brengen rechtvaardigt de strafbaarstelling daarvan.

#### *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.

### **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 veel van die personen in de meer ernstige gevallen van seksuele intimidatie nu al naar politie stappen om melding of aangifte te doen van bijvoorbeeld belediging of bedreiging. De inspanningen die de politie voor deze groep nu al verricht zullen na het in werking treden van dit wetsvoorstel daarom naar verwachting niet substantieel hoger liggen dan nu het geval is. Daarbij komt dat door de duidelijke strafbaarstelling van seksuele intimidatie zal helpen bij de afhandeling van aangiften. Wat betreft de constatering van de overtreding door de politie in de dagelijkse praktijk mag aangenomen worden dat dat geen uitbreiding van de capaciteit van de politie vergt. Mogelijk zal het eventueel inzetten van "lokagenten" enig beslag op die capaciteit kunnen doen.

## **7. Consultatie**

P.M De initiatiefnemer wil de nu voorliggende wetstekst en toelichting gebruiken voor het peilen van reacties. Die reacties moeten dienen tot aanscherping, aanvulling of correctie van deze teksten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zoals dat te zijner tijd bij de Tweede Kamer aanhangig zal worden gemaakt, zal op deze plaats verantwoording worden afgelegd over de reacties die in de consultatiefase naar voren zijn gebracht en hoe de initiatiefnemer die heeft verwerkt.

Dat gaat een stap verder.

### **Artikelsgewijze toelichting**

Hiervoor wordt verwezen naar hetgeen hierboven in het algemene deel van de toelichting in paragraaf 4 staat.