



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

PvdA Tweede Kamerfractie
T.a.v. dhr. T. Langenhuyzen
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 12 december 2018
doorkiesnummer 088-3613317
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
bijlage(n) 1
onderwerp Advies inzake initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het
Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van
seksuele intimidatie

Geachte heer Langenhuyzen,

Bij e-mail van 4 oktober 2018 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad'), mede naar aanleiding van een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, om advies uit te brengen inzake het initiatiefwetsvoorstel van de leden Asscher en Van Toorenburg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het strafbaar stellen van seksuele intimidatie ('het Wetsvoorstel').¹ Met deze brief geeft de Raad hieraan gevolg.

HET WETSVOORSTEL

Achtergrond

Seksuele intimidatie is op grond van de Nederlandse wetgeving verboden. 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. Met deze reeds bestaande bepalingen wordt echter niet voorzien in het strafbaar stellen van seksuele intimidatie op grond van het feit dat mensen zich op straat niet altijd meer veilig voelen. Volgens de initiatiefnemers moet dit Wetsvoorstel, waarmee wordt beoogd seksuele intimidatie in de openbare ruimte strafbaar te stellen, als sluitstuk in die lacune voorzien. Met het Wetsvoorstel wordt seksuele intimidatie als overtreding strafbaar gesteld in een nieuw artikel 429ter van het Wetboek van Strafrecht ('Sr'), luidende:

“Hij die zich in het openbaar, 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”.

¹ Kamerstukken nr. 34 904.

datum 12 december 2018
pagina 2 van 6

Strafbare gedragingen

Volgens de initiatiefnemers dient voldoende duidelijk te zijn welk handelen op grond van het Wetsvoorstel strafbaar moet gaan worden, maar is het op voorhand niet mogelijk om daarin een limitatieve lijst van alle concrete strafbare handelingen 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, worden in de Memorie van Toelichting ('MvT') als voorbeelden van seksualiserende uitingen die een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie kunnen brengen genoemd: vormen van verbale intimidatie waaronder het doen van seksueel getinte verzoeken, het maken van seksuele toespelingen, schelden, naroeppen 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.

Overtreding

De keuze om seksuele intimidatie als overtreding strafbaar te maken is volgens de initiatiefnemers 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 volgens de initiatiefnemers eenvoudiger dan in het geval van een misdrijf sprake zou zijn.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt over het Wetsvoorstel.²

ADVIES

1. Bewezenverklaring

De Raad merkt op dat ondanks de stelling dat het beschermde belang van de voorgestelde bepaling de openbare orde is, de inhoud van artikel 429ter Sr met begrippen als "*in een kwetsende situatie brengen*" een subjectieve waardering bevat, die door de opsporingsambtenaar, de officier van justitie en de rechter dient te worden beoordeeld. Ten aanzien van het bewijs suggereert de MvT dat aangifte niet nodig is en dat de constatering door de opsporingsambtenaar voldoende is om overtreding te kunnen aantonen. De wet vereist voor bestraffing van een strafbaar feit het daarvoor wettige en overtuigende bewijs. Dat zal in de hier beschreven situatie doorgaans uitsluitend worden gebaseerd op het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 344, tweede lid, Wetboek van Strafvordering ('Sv').

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 3 van 6

Afgezien van de vraag of het wenselijk is dat het bewijs steeds uitsluitend op dit bewijsmiddel komt te rusten, zullen dat ook steeds heterdaadsituaties moeten zijn.

Met de keuze voor strafbaarstelling als overtreding wordt verondersteld dat opzet of schuld niet bewezen zou moeten worden. Op zichzelf ligt daar wel het gebruikelijke onderscheid tussen misdrijven en overtredingen waar het gaat om de vorm en mate van bewustzijn, maar de omschrijving van de voorgestelde verboden delictshandeling en het effect dat daarvan moet uitgaan, roepen in dit verband wel vragen op. Uit de aard van de strafbaar gestelde uitingen volgt het opzet van een dader, zo niet het oogmerk daarop. Het is moeilijk voorstelbaar dat iemand de seksueel getinte uitingen niet met opzet of schuld heeft gedaan en daarvoor toch straf moet krijgen. In het zich op seksuele wijze uiten zal dan ook een element van daarop gericht bewustzijn moeten worden gelezen.

Het vereiste causale verband tussen gedraging en gevolg zal tot de nodige discussie leiden. De Raad verwacht dat – als er al iemand kan worden aangesproken op seksuele intimidatie – de discussie vaak zal gaan over de juistheid van waarnemingen en daaruit getrokken conclusies. En als de waarneming wordt gedaan en geverbaliseerd door een opsporingsambtenaar, maar van het “slachtoffer” geen aangifte is verkregen, zal het nogal eens wat lenigheid van geest vergen om tevens het effect van de gedraging te omschrijven. Uit het in de MvT beschreven onderzoek blijkt immers dat de meeste vrouwen de opmerkingen – hoezeer zij zich daaraan ook ergeren – van zich laten afglijden. Hier wringt dan ook dat – anders dan bij belediging van een burger – voor vervolging ter zake van het voorgestelde strafbare feit geen klacht wordt vereist.

2. Afbakening gedragingen

De Raad voorziet als één van de grote knelpunten met betrekking de voorgestelde strafbaarstelling de afbakening van strafbaar en niet-strafbaar gedrag.

De voorgestelde wettekst bedient zich van de termen “*bedreigend, beledigend, vernederend en kwetsend*”. Zij hebben naar normaal spraakgebruik een over het algemeen herkenbare betekenis. Er moet door de rechter echter wel een stap worden gemaakt om aan deze termen een juridische kwalificatie te verbinden in de zin dat tenlastelegging van deze termen in strafrechtelijke zin bewezen kan worden verklaard en dat bewezenverklaarde kan worden gekwalificeerd als strafbaar feit.

De Raad vraagt in het bijzonder aandacht voor een aantal onduidelijke bestanddelen in de voorgestelde wettekst. Zo zal er veel rechtspraak nodig zijn om duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer er sprake is van een “*seksuele uiting*” of van een “*situatie*” als bedoeld in de voorgestelde bepaling.

De Raad adviseert de initiatiefnemers om ten behoeve van de praktijk in ieder geval van de in de MvT genoemde gedragingen, zoals het geven van complimenten over het uiterlijk, het nastaren, het op intimerende wijze kijken (p. 3), of het belemmeren de weg te vervolgen (p. 8), te verduidelijken of zij een overtreding van het voorgestelde wetsartikel opleveren.

3. Definitie seksuele intimidatie

Voor de definitie van seksuele intimidatie is volgens de MvT (p. 8) aansluiting gezocht bij de bestaande definities in het Burgerlijk Wetboek, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Algemene wet gelijke behandeling. De Raad meent echter dat aanvulling van de voorgestelde bepaling wenselijk is, nu er naast ‘gebaren’ ook ‘bewegingen’ bekend zijn die als seksuele intimidatie zijn aan te



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 4 van 6

merken. De Raad adviseert daarom om in het voorgestelde artikel 429ter Sr na “*door gebaren*” toe te voegen: “*of bewegingen*”.

4. Openbaarheid

Blijkens de MvT gaat het de initiatiefnemers vooral om het tegengaan van straatintimidatie. Er is echter voor gekozen in de voorgestelde bepaling de term “*in het openbaar*” op te nemen. Dat is een zeer ruim begrip. Daarmee wordt het bereik van deze bepaling ruimer getrokken, ook richting bijvoorbeeld scholen, cafés en sporthallen. De Raad werpt de vraag op of dit ook zo bedoeld en wenselijk is. Een nadere afbakening of aanvulling van de MvT is gewenst. De op p. 5 van de MvT geciteerde tekst uit de APV Amsterdam luidt: “*(...) op of aan de weg of in een voor publiek toegankelijk gebouw, (...)*”. De Raad kan zich voorstellen dat “*op of aan de openbare weg*” het beste aansluit bij de bedoeling van de initiatiefnemers.

5. Op seksuele wijze

Met de woorden “*zich (...) op seksuele wijze uit*” lijkt in artikel 429ter Sr de seksuele aard van de uiting centraal te staan, terwijl het de initiatiefnemers gaat om elke uiting met een seksuele connotatie of lading. Ook een op niet-seksuele wijze geuite uiting (bijvoorbeeld een neutraal gedane uitroep) kan zo’n connotatie of lading hebben. In de EG-richtlijn 2002/73/EG (MvT p. 8) wordt in de definitie van seksuele intimidatie verwezen naar “*verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie.*” De Raad geeft in overweging om bij deze formulering aansluiting te zoeken.

6. Vijandige situatie

In de opsomming van situaties waarin een persoon moet worden gebracht, staat ook de variant “*vijandige*”. Deze term, die kennelijk is overgenomen uit eerdergenoemde Europese Richtlijn, is binnen het Nederlandse strafrecht in deze context onbekend. Voor zover deze term niet al voldoende wordt gedekt door de andere opties, acht de Raad een nadere toelichting op de betekenis van “*vijandige situatie*” in de MvT geboden.

WERKLAST

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen voor de werklast van de gerechten als gevolg van het Wetsvoorstel.

CONCLUSIE

Het Wetsvoorstel stuit in de huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen worden gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 5 van 6

over de indiening daarvan bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op het Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 december 2018
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- In de MvT (p. 2) wordt overwogen dat “*vrouwen en anderen*” zich niet meer veilig voelen op straat. Die zin roept meer vragen en ergernis op dan bedoeld zal zijn. De Raad geeft in overweging deze woorden te vervangen door “*mensen*”.
- Op p. 8 en 11 van de MvT wordt verwezen naar het bewijs van “*de opzet*” (p. 11 zelfs “*de opzet van het strafbare feit*”). Aangenomen wordt dat hier bedoeld is “*het opzet (van de dader)*”.