

Consultatie en steunverklaring wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven

Van: Stichting Stop Straatintimidatie
Aan: Ministerie van Justitie en Veiligheid
Datum: 5 augustus 2020
Betreft: Consultatie Wet seksuele misdrijven

I. Samenvatting

1. Als Stichting Stop Straatintimidatie (“**Stichting**”) zijn wij blij en enthousiast over het wetsvoorstel voor de Wet seksuele misdrijven, voor zover het wetsvoorstel betrekking heeft op de strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte (waaronder ook online) en fysieke seksuele intimidatie in de openbare ruimte. Als Stichting ondersteunen wij het wetsvoorstel van harte omdat mogelijk – eindelijk – een landelijk verbod op straatintimidatie zal worden ingevoerd.
2. De Stichting heeft wel enkele aanvullingen, zorgen en suggesties met betrekking tot de onderbouwing en de formulering van de voorgenomen strafbaarstelling. Ook wil de Stichting nog één keer benadrukken waarom de voorgenomen strafbaarstelling zo belangrijk is. Samengevat zijn dit de volgende punten:
 - Het is gelet op de omvang en ernst van het probleem van straatintimidatie noodzakelijk en urgent dat er een landelijk verbod wordt ingevoerd. De Stichting is enthousiast dat een landelijk verbod eindelijk werkelijkheid lijkt te worden na verschillende pogingen in het verleden en/of lokale initiatieven.
 - Een landelijk verbod gaat straatintimidatie op zichzelf niet oplossen als er niet ook aanvullende maatregelen worden genomen, maar een landelijk verbod is wel een noodzakelijk onderdeel van een oplossing.
 - Het zal soms een uitdaging zijn om een landelijk verbod te handhaven, maar dat mag geen argument zijn om geen landelijk verbod in te voeren. Een verbod op straatintimidatie is niet lastiger te handhaven dan een verbod op vergelijkbare strafbare feiten zoals bedreiging of belediging. Zonder een landelijk verbod is handhaven in ieder geval onmogelijk, en een landelijk verbod geeft een belangrijk signaal dat straatintimidatie altijd en overal onaanvaardbaar is.
 - De Stichting maakt zich zorgen of het verbod voldoende helder is geformuleerd en of de strekking van de formulering niet te veel beperkt is. Ten slotte vraagt de Stichting zich af of intimidatie op grond van de (vermeende) seksuele voorkeur of identiteit van het slachtoffer nu ook onder het verbod valt. Het zou een gemiste kans zijn om die vorm van intimidatie niet onder de strafbaarstelling te laten vallen.

II. Het wetsvoorstel

3. De Stichting heeft als doelstelling om straatintimidatie tegen te gaan. Hoewel de Wet seksuele misdrijven verschillende seksuele misdrijven betreft, is deze consultatie namens de Stichting beperkt tot de bepalingen die relevant zijn voor het onderwerp straatintimidatie. De volgende bepalingen uit het wetsvoorstel zijn daarvoor van belang:

“Artikel 151e ((Non)verbale seksuele intimidatie) [nieuw]

Hij die in de openbare ruimte opzettelijk seksuele opmerkingen of seksuele gebaren maakt om een persoon vrees aan te jagen of om een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te brengen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.”

“Artikel 151f (Fysieke seksuele intimidatie) [nieuw]

Hij die in de openbare ruimte opzettelijk een persoon seksueel betast om een persoon vrees aan te jagen of om een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te brengen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.”

III. Noodzaak en urgentie van het verbod

4. Straatintimidatie komt verschrikkelijk vaak voor, ook in Nederland. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, en deze onderzoeken worden in de memorie van toelichting voldoende duidelijk benadrukt. De omvang en ernst van het probleem blijkt niet alleen uit de uitkomsten van de verschillende onderzoeken – dit blijkt eenvoudigweg ook uit de *hoeveelheid* onderzoeken die zijn uitgevoerd, de hoeveelheid mensen en organisaties die initiatieven hebben ondernomen om het probleem onder de aandacht van de politiek te brengen, de media-aandacht die naar zulke initiatieven uitgaat en de aandacht die lokale politiek in diverse gemeenten ook daadwerkelijk aan het onderwerp heeft besteed. De Stichting krijgt zeer regelmatig hulpvragen van verschillende politieke partijen in gemeenten uit alle hoeken van het land, om te adviseren of mee te denken over een aanpak tegen straatintimidatie. Straatintimidatie is een *hot issue* – gelukkig én helaas. Ook in de weken van de consultatiefase zijn weer nieuwe onderzoeken gepubliceerd waaruit de omvang van het probleem blijkt.¹
5. De maatschappelijke impact van straatintimidatie is dan ook ontzettend groot. Op individueel niveau kan iemand verschillende dingen verliezen door op straat uitgescholden, vernederd of gekwetst te worden door een ander – het gevoel van veiligheid, eigenwaarde en vrijheid kan worden beschadigd en is niet eenvoudig te herstellen. De impact is niet voor iedereen hetzelfde. Veel mensen hebben zich al neergelegd bij het idee dat intimidatie van vooral vrouwen “*er nu eenmaal bij hoort*”, en dat het eigenlijk niet ongebruikelijk is om op straat te worden uitgescholden, nagesist of in de hoek te worden gedreven. Sommigen hebben daarom ook al geleerd om hun gedrag aan te passen. Je kunt je anders kleden, een koptelefoon opzetten (natuurlijk wel zonder muziek, om toch de omgeving in de gaten te houden), je kunt doen alsof je aan het bellen bent en je kunt bij twijfel snel naar een andere plek vertrekken, een andere looproute noemen, of je kunt zelfs helemaal thuis blijven als het te laat is geworden om nog naar buiten te gaan. Uit Rotterdams onderzoek blijkt ook dat 52% van de vrouwen in de avonduren bepaalde plekken vermijdt en 10% zelfs helemaal niet meer naar buiten

¹ Zie onder andere Algemeen Dagblad 21 juli 2020, ‘Nafluiten, beledigen of nastaren: de helft van alle Utrechters heeft te maken met straatintimidatie’, geraadpleegd op 29 juli 2020 via www.ad.nl.

gaat.² Dit zorgt voor een beperking van het (grond)recht op bewegingsvrijheid, het recht om te gaan en te staan waar je wilt wanneer je wilt.

6. Het feit dat we als samenleving zijn gaan accepteren dat slachtoffers zich aanpassen aan daders, is misschien wel een net zo belangrijk probleem als de straatintimidatie op zichzelf. Vorig jaar nog gaf de burgemeester van een grote studentenstad het advies aan vrouwelijke studentes: *'laat je altijd thuisbrengen, en drink niet te veel'*. Het is precies deze houding die afkomstig lijkt te zijn uit de jaren '50 – waarbij het slachtoffer de schuld bij zichzelf legt en anders wel de schuld krijgt van anderen (*blaming the victim*) – die het noodzakelijk en urgent maakt dat er een landelijk verbod op straatintimidatie wordt ingevoerd. Hoewel symboolpolitiek geen doel op zich mag zijn, gaat er van een landelijk verbod in ieder geval ook een belangrijk signaal uit. Straatintimidatie is de schuld van de dader. Straatintimidatie hoort niet. Straatintimidatie is in Nederland niet alleen onwenselijk en onfatsoenlijk maar ook echt strafbaar – in welke stad of gemeente dan ook.
7. Verschillende gemeenten hebben al geprobeerd op lokaal niveau een oplossing voor straatintimidatie te formuleren, waaronder begrepen (maar niet uitsluitend) Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Leiden, Almere, Arnhem, Enschede en Bergen op Zoom. Soms gaat het alleen om een verbod, soms gaat het om een aanpak van de onderliggende oorzaken. Soms gaat het om een combinatie van beide, en daar ligt dan ook de oplossing. Pas als op beide vlakken hard wordt ingezet – straffen en voorkomen, repressie en preventie – is een succesvolle aanpak mogelijk. Het probleem wordt niet opgelost door straatintimidatie alléén te verbieden en daarna te wachten tot het probleem zichzelf oplost. Het landelijk verbod zoals voorgesteld in het wetsvoorstel is dan ook geen zelfstandige oplossing van het probleem – maar een landelijk verbod is *wel een noodzakelijk onderdeel van de oplossing*. De Stichting vindt het dan ook belangrijk dat wanneer de voorgenomen wetswijziging realiteit wordt, deze zorgvuldig wordt gemonitord en geëvalueerd.

IV. Handhaving van het verbod

8. Een bezwaar dat soms terugkomt in gesprekken met gemeenten die een gemeentelijk verbod hebben overwogen of met bestuurders die kritisch zijn op een verbod, is dat het een uitdaging zou zijn om het verbod te handhaven. Dit argument is zowel feitelijk onjuist, als een onlogisch argument tegen het invoeren van een verbod.
9. Een verbod op straatintimidatie is niet moeilijker of makkelijker te handhaven dan een verbod op mishandeling, belediging, aanranding of bedreiging. Het feit dat er geen fysiek bewijs beschikbaar is nadat het feit gepleegd is, betekent niet dat het feit niet bewezen kan worden.
10. Nog belangrijker is dat – in tegenstelling tot iemand die zich net schuldig heeft gemaakt aan mishandeling of bedreiging – iemand die ervoor kiest op straat anderen lastig te

² T. Fischer en N. Sprado, 'Seksuele straatintimidatie in Rotterdam', Erasmus Universiteit: Rotterdam 2017, p. 10.

vallen met seksuele voorstellen of hinderlijk gesis, dit vaak meerdere keren achter elkaar doet op dezelfde plek. Iemand die één vrouw op straat aanspreekt of zij mee naar huis wilt en haar vervolgens uitscheldt voor “kuthoer” als ze weigert, zal dit vervolgens bij nog een aantal andere vrouwen doen. Sommige mannen noemen dit de “*shotgun approach*”: een benadering waarbij dezelfde benadering heel vaak wordt toegepast, in de hoop dat de benadering uiteindelijk één keer succes oplevert.

11. Als slachtoffers een handhaver of agent aanspreken nadat zij op straat zijn lastig gevallen, kan de handhaver of agent de verdachte vervolgens in de gaten houden en niet alleen aanspreken of waarschuwen, maar ook daadwerkelijk op heterdaad betrappen bij een nieuwe overtreding en bestraffen. Pas als straatintimidatie strafbaar wordt gesteld, kan ook echt worden opgetreden als het gebeurt. Andersom gezegd: handhaven is pas écht onmogelijk, als straatintimidatie niet verboden zou zijn. Alleen om deze reden al is een verbod noodzakelijk.
12. Tenslotte mag het argument “*dat wordt misschien wel lastig om op te handhaven*”, geen argument zijn om ernstig ongewenst, schadelijk en veelvoorkomend gedrag dan maar niet strafbaar te stellen. Zoals gezegd mag een landelijk verbod niet worden ingezet als het *uitsluitend* symboolpolitiek, maar een landelijk verbod heeft wel degelijk óók een duidelijke symbolische en normatieve functie. Het zou een verkeerd signaal geven als er – ondanks een brede maatschappelijk steun voor een verbod – geen landelijk verbod zou komen omdat handhaving een uitdaging is: “**wij kunnen hier niet tegen optreden, jullie moeten maar accepteren dat zij hun gang gaan.**”
13. De wetgever zou feitelijk de handdoek in de ring gooien als zij het verbod niet als wet zou invoeren omdat handhaving een uitdaging zou kunnen zijn. De wetgever zou daardoor het enorme aantal huidige en toekomstige slachtoffers in de kou laten staan en aan hun lot overlaten.
14. Veel slachtoffers van intimidatie of misbruik doen geen melding of aangifte van wat hen is overkomen. Wij horen van beleidsmakers daarom vaak het argument: “*er wordt geen melding van straatintimidatie gedaan, dus het probleem zal niet zo groot zijn*”. Die bewering is onjuist. Slachtoffers van intimidatie moeten een drempel over om een melding of aangifte te doen. Zo lang straatintimidatie niet strafbaar is, is er voor slachtoffers ook weinig reden om die drempel over te stappen en toch melding of aangifte te doen.
15. De Stichting vindt het daarom ook belangrijk dat na de invoering van de strafbaarstelling, uitgebreid aandacht wordt gegeven aan het bevorderen van aangiftebereidheid. In de gemeente Rotterdam hebben we gezien dat de invoering van een MeldApp, in combinatie met een (prijswinnende) campagne ervoor heeft gezorgd dat vele slachtoffers van straatintimidatie hier melding van hebben gemaakt. Aan de hand van deze meldingen kon beter gehandhaafd worden, omdat voor de gemeentelijke duidelijk werd waar het probleem het grootst was.

V. Formulering van het verbod

16. De Stichting heeft vertrouwen in de kwaliteit van de wetgeving en de kennis en kunde van degenen die hebben gewerkt aan een passende en treffende formulering van de strafbaarstelling, maar de Stichting benadrukt dat het noodzakelijk is om in één keer te raak te schieten. Als het verbod te vaag is, dan bestaat de kans dat de strafbaarstelling niet voldoet aan het vereiste van voorzienbaarheid dat geldt voor wetgeving waarin bijvoorbeeld een beperking van de vrijheid van meningsuiting is opgenomen, waardoor het verbod niet effectief zou zijn. Als het verbod te concreet en te specifiek is, dan zal mogelijk niet elk gedrag dat als straatintimidatie moet worden beschouwd ook echt onder de delictsomschrijving vallen, waardoor het verbod ook niet effectief zou zijn.
17. Het verbod moet voldoende specifiek zijn. Hoewel de Stichting onvoldoende strafrechtelijke kennis in huis heeft voor een diepgaande juridisch-technische analyse van de bestanddelen van de delictsomschrijving, zijn er strafrechtadvocaten die zich in juridische literatuur al kritisch hebben uitgesproken over eerdere formuleringen van voorgestelde verboden op straatintimidatie.³ Veel kritiek ziet er vooral op dat voldoende *voorzienbaar* moet zijn welke uitlatingen onder het verbod vallen. Iemand moet uit de tekst van een strafbepaling kunnen begrijpen en kunnen *voorzien* welke gedragingen in een wettelijke bepaling strafbaar gesteld zijn.
18. Opvallend is daarbij wel dat het Gerechtshof Den Haag in haar belangrijke arrest uit 2019 met betrekking tot het gemeentelijke verbod heeft vastgesteld dat het voor het voorzienbaarheidsvereiste van belang is of een verbod alleen in één bepaalde gemeente geldt, in tegenstelling tot een landelijk verbod bij wet in formele zin.⁴ In deze overweging van het gerechtshof ligt een argument verscholen vóór een landelijk verbod. Als in elke gemeente binnen Nederland dezelfde strafbaarstelling geldt, dan is beter voorzienbaar welke gedragingen er onder de strafbaarstelling vallen in vergelijking met de situatie waarin elke gemeente haar eigen verbod zou invoeren. Anders gezegd: bij een landelijk verbod weet iedereen waar hij of zij aan toe is, en hoeft er geen lappendeken van verschillende formuleringen te bestaan in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg, Leiden, Almere, Arnhem, Enschede en Bergen op Zoom.
19. In de huidige formulering is ervoor gekozen om uitlatingen en gebaren strafbaar te stellen, als ze *“opzettelijk”* gemaakt zijn om vrees aan te jagen of een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te veroorzaken. De Stichting vindt het belangrijk om te benadrukken dat de strafbaarstelling ook betrekking moet hebben op situaties waarbij een verdachte achteraf zegt dat hij niet de specifieke *bedoeling* had om iemand vrees aan te jagen. De strafbaarstelling moet ook betrekking hebben op gedrag waarbij iemand zich zo gedraagt dat hij *het risico neemt of redelijkerwijs moet begrijpen* dat hij iemand bang maakt of in een vernederende situatie brengt. In ieder geval is het belangrijk dat de term *“opzettelijk”* in de formulering niet betekent dat de strafbaarstelling alleen zou zien op de situatie waarbij bewezen moet worden dat de verdachte een boze bedoeling had om vrees aan te jagen. De huidige formulering lijkt

³ Zie onder andere S.F.J. Smeets, ‘Zorgen om zeden’, NTS 2020/29.

⁴ Gerechtshof 's-Gravenhage 19 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3293.

daarvoor geschikt – gelet op het strafrechtelijke leerstuk van *voorwaardelijke* opzet – maar de Stichting geeft deze zorg graag mee aan de wetgever ter overweging.⁵

20. Het is bekend dat slachtoffers van seksueel geweld soms “*bevrozen*”, waardoor zij niet meer in staat zijn om aan te geven dat ze bang zijn, dat de aandacht enorm ongewenst is of dat iemand hun grens overgaat. In de toelichting bij het wetsvoorstel komt in algemene zin wel terug dat de wetgever zich bewust is van het fenomeen van bevrozing, maar de Stichting vraagt zich af of dit bewustzijn voldoende terugkomt in de huidige formulering van de specifieke strafbaarstelling van straatintimidatie. Als de strafbaarstelling alleen betrekking heeft op situaties waarbij bewezen kan worden dat de verdachte wist dat hij het slachtoffer vrees aanjaagde, dan is de strekking van de strafbaarstelling te beperkt en niet effectief.
21. Het verbod moet tegelijkertijd voldoende algemeen van aard zijn. De Stichting maakt zich zorgen of de omschrijving van “*seksuele opmerkingen of seksuele gebaren*” niet problematisch is, omdat onduidelijk is of uitlatingen die gaan over de (vermeende) seksuele voorkeur of seksuele identiteit van het slachtoffer ook onder het verbod vallen. Hoewel belediging die betrekking heeft op de seksuele voorkeur van het slachtoffer in principe valt onder het algemene verbod van belediging, benadrukt de Stichting dat ook intimidatie van een persoon omwille van zijn of haar (vermeende) seksuele voorkeur, ook strafbaar gesteld zou moeten worden onder het algemene verbod op straatintimidatie. In de Verenigde Staten heeft het Amerikaans Hooggerechtshof medio juni van dit jaar nog geoordeeld⁶ dat bij een discriminatieverbod op basis van sekse, niet alleen moet worden gekeken naar het geslacht maar ook moet worden gekeken naar de seksuele voorkeur en seksuele identiteit van het slachtoffer. Intimidatie op straat van iemand omwille van de (vermeende) seksuele voorkeur of identiteit, is net zo goed seksuele straatintimidatie als intimidatie op straat van iemand met “*seksuele opmerkingen*” of “*seksuele gebaren*”.
22. Straatintimidatie is seksuele intimidatie in de openbare ruimte. De Stichting vraagt zich dan ook af waarom er niet voor is gekozen om aan te sluiten bij de reeds in de Algemene Wet gelijke behandeling neergelegde definitie van seksuele intimidatie. Art. 1a, derde lid, van die wet luidt: “*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.*” De Stichting zou graag zien dat in het verbod op straatintimidatie bij deze definitie wordt aangesloten, met name omdat met de termen “*doel of gevolg*”, zowel de intentie van de verdachte als de intentie van het slachtoffer in ogenschouw worden genomen. Het verschil tussen seksueel gewenst en seksueel ongewenst gedrag ligt namelijk in wederzijdse instemming – niet in eventueel verzet door het slachtoffer.

⁵ Zie voor het leerstuk van voorwaardelijke opzet onder andere Hoge Raad 25 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE9049, NJ 2003, 552 m.nt. Y. Buruma: “*Voorwaardelijk opzet op een bepaald gevolg (..) is aanwezig indien de verdachte zich willens en wetens heeft blootgesteld aan de aanmerkelijke kans dat dat gevolg zal intreden.*”

⁶ Zie BBC News 15 juni 2020, ‘US Supreme Court backs protection for LGBT workers’, geraadpleegd op 29 juli via www.bbc.nl.

VI. Conclusie

23. De Stichting komt tot de conclusie dat het voorgenomen verbod een noodzakelijke stap is op de weg naar een oplossing van straatintimidatie. Een oplossing is hard nodig gelet op de omvang van het probleem en de impact op de slachtoffers. Een verbod in landelijke wetgeving is noodzakelijk vanuit juridisch en vanuit principiële oogpunt. De voorgenomen formulering van het verbod lijkt daarvoor geschikt, maar de Stichting verzoekt de wetgever om alles in het werk te zetten om de formulering zo passend mogelijk te maken om zo eindelijk een belangrijke bijdrage te leveren aan het oplossen van straatintimidatie.