

ADVIES

inzake het wetsvoorstel seksuele misdrijven

INHOUD

1. Inleiding	1
2. Strafbaarstelling van seks zonder toestemming	1
2.1. De nieuwe delictsomschrijvingen getoetst aan het Verdrag van Istanbul	1
2.1.1. Stelt het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?	1
2.1.2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?	2
2.1.3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?	4
2.2. Tussenconclusie	4
3. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar	4
3.1. Inleiding	4
3.2. Het mensenrechtenkader	5
3.2.1. Artikel 40 Verdrag van Istanbul en artikel 429ter Sr	5
3.2.2. Reikwijdte van artikel 429ter Sr	6
3.2.3. Strafwaardige gedragingen	6
3.2.4. Seksuele intimidatie in het openbaar en op andere plaatsen	8
3.2.5. Tussenconclusie	8
4. Conclusie	9

1. Inleiding

Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven,¹ dat 8 maart 2021 in consultatie is gegaan. Uit de voorgestelde wettekst en de Memorie van Toelichting daarbij blijkt dat de minister de vorige consultatie zeer serieus heeft genomen. De adviezen die zijn ingediend hebben geleid tot grondige aanpassingen van het voorontwerp. In zijn advies van augustus 2020 is het College uitgebreid ingegaan op de relevante internationale normen en de uitleg daarvan.² Op basis daarvan formuleerde het concrete aanbevelingen voor aanpassingen van het voorontwerp voor wat betreft de strafbaarstelling van seksuele handelingen tegen de wil en seksuele intimidatie in de openbare ruimte. In het advies dat het College nu indient, zal het die analyse niet herhalen en zich beperken tot het toetsen of de nieuwe delictsomschrijvingen voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit de mensenrechtenstandaarden.

Ook in dit advies gaat het College in op deze delicten. Het concludeert dat de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder toestemming in overeenstemming is met internationale mensenrechtenstandaarden. De strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar is eveneens in overeenstemming met deze normen, zij het dat daar nog aandacht nodig is in de verhouding van dit delict tot andere delicten. Tot slot wijst het College op de noodzaak van een stevig traject om de gewenste normverandering te bereiken.

2. Strafbaarstelling van seks zonder toestemming

2.1. De nieuwe delictsomschrijvingen getoetst aan het Verdrag van Istanbul

In zijn vorige advies liet het College zien dat uit de mensenrechtennormen volgt dat de delictsomschrijving van seksuele handelingen zonder toestemming aan een aantal eisen moet voldoen.³ Die zijn samen te vatten in drie kernvragen:

1. Stelt het voorontwerp van het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?
2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?
3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?

2.1.1. Stelt het wetsvoorstel alle seksuele handelingen tegen de wil strafbaar?

Delictsomschrijving van verkrachting omvat nu ook dwang tot penetratie

De definitiebepaling in artikel 239 maakt duidelijk dat nu ook degene die iemand dwingt tot seksueel binnendringen een strafbaar feit pleegt. Het College herhaalt zijn eerdere

¹ De tekst van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting zijn beschikbaar via <https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstelseksuelemisdrijven>

² College voor de Rechten van de Mens, [Advies inzake het voorontwerp van een wetsvoorstel seksuele misdrijven](#), augustus 2020.

³ Idem, par. 2.2.2 en 2.2.3.

constatering dat dit een zeer welkome uitbreiding is. Erkennen dat mannen die tot penetreren worden gedwongen slachtoffer zijn van verkrachting is een gendersensitieve kijk op seksueel geweld. De huidige strafbepaling veronderstelt dat dit mannen niet kan overkomen vanuit het stereotiepe denkbeeld dat de man fysiek sterk is en bovendien altijd wel seks wil. De wijziging betekent bovendien dat ook online afgedwongen penetratie als verkrachting kan worden gekwalificeerd.⁴

Schuldverkrachting, opzetverkrachting en gekwalificeerde opzetverkrachting

Het College ziet in de nieuwe delictsomschrijvingen de erkenning dat het verrichten van seksuele handelingen, die (mede) bestaan uit binnendringen zonder toestemming, verkrachting is. Dat is een noodzakelijke en daarom zeer welkome aanpassing van de huidige delictsomschrijving van verkrachting en laat zien dat de minister de inbreng in de consultatie over het voorontwerp ter harte heeft genomen. Het gebruik van de term 'verkrachting' ook voor situaties waarin de dader ernstige reden had om te vermoeden dat de wil bij het slachtoffer ontbrak, erkent de ernst van het delict en de gevolgen die deze handeling heeft voor het slachtoffer. Dit is daadwerkelijk een modernisering van het Wetboek van Strafrecht die de veranderde maatschappelijke opvattingen weergeeft en kan bijdragen aan verandering van de maatschappelijke norm en van gedrag.

In zijn advies over het voorontwerp bepleitte het College een duidelijke normstelling en een heldere structuur van het delict. Het stelde voor dat er één basisdelict zou komen, dat seksuele handelingen tegen de wil strafbaar stelt, en waarbij vervolgens in aparte onderdelen wordt bepaald dat zowel opzet en dwang als binnendringen strafverzwaringen opleveren.

In het wetsvoorstel kiest de minister ervoor seksuele handelingen met en zonder binnendringen afzonderlijk strafbaar te stellen en seksuele handelingen met binnendringen in drie delictsvormen strafbaar te stellen. De Memorie van Toelichting geeft een heldere motivatie voor deze structuur, die tegemoetkomt aan de belangrijkste kanttekeningen die het College bij het voorontwerp plaatste. Er komt een basisdelict dat seksueel binnendringen zonder toestemming strafbaar stelt, indien verwijtbaar aan de dader. Daarnaast is het opzettelijk seksueel binnendringen zonder toestemming een ernstiger delict, en vormen dwang, geweld of bedreiging daarbij strafverzwarende omstandigheden. Deze structuur schept helderheid, zowel in terminologie, als in de mate van verwijtbaarheid aan de zijde van de pleger en de strafmaat. Een duidelijke norm draagt bij aan enerzijds rechtszekerheid en anderzijds betere rechtsbescherming tegen seksuele handelingen tegen de wil.

2.1.2. Valt elke situatie waarin er geen toestemming is binnen de reikwijdte van het voorstel?

Belangrijk voor verenigbaarheid met mensenrechtelijke normen is dat de rechter rekening kan houden met alle omstandigheden waaronder de seksuele handelingen plaatsvinden. Dat dat onder de huidige strafbaarstelling onvoldoende mogelijk is, is een van de belangrijkste tekortkomingen. De aanpassingen en met name de invoering van de

⁴ Memorie van Toelichting Consultatieversie wetsvoorstel seksuele misdrijven, p. 39-40.

schuldvariant en de opzetvariant, met een gekwalificeerde opzetvariant, nemen die tekortkoming weg en maken het mogelijk dat de rechter met alle omstandigheden van de situatie rekening houdt.

Het College onderschrijft de keuze om naast de opzetvariant een schuldvariant op te nemen in artikel 242. Hiermee maakt het wetsvoorstel duidelijk dat er een belangrijke verantwoordelijkheid rust op degene die de seksuele handelingen initieert, of voortzet, om na te gaan of de toestemming bij de ander bestaat en blijft bestaan. Als hij ernstige reden had om te vermoeden dat er geen toestemming (meer) was, ontstaat strafrechtelijke aansprakelijkheid. De MvT licht onder het delict schuldaanranding toe wanneer sprake is van 'ernstige reden om te vermoeden'. Centraal staat de vraag 'wat iemand had moeten behoren te weten over de positie van de ander ten opzichte van seksuele handelingen', aldus de MvT.⁵ Het College waardeert het dat de MvT op dit punt veel aandacht heeft voor de verantwoordelijkheid van degene die het seksuele contact initieert of voortzet. Deze dient bijvoorbeeld te (blijven) letten op het gedrag van de ander en ook met een overduidelijk ongelijkwaardige Ausgangssituatie rekening te houden. Deze schuldvariant kan dan ook bijdragen aan een ruimere bescherming van slachtoffers tegen seksuele handelingen zonder toestemming.

De toelichting op de betekenis van 'opzet' en 'gekwalificeerde opzet' motiveert de aanpassing van de huidige delictsomschrijving, die alleen 'dwang' bevat, en niet geweld en bedreiging.⁶ Het gaat vooral om een verduidelijking van de verschillende omstandigheden waaronder ongewenste seksuele handelingen kunnen plaatsvinden. 'Geweld' duidt op de uitoefening van kracht, waarvan het slachtoffer fysieke gevolgen ondervindt. 'Bedreiging' kan gebeuren in de vorm van taal of daden, en moet leiden tot een gerechtvaardigde vrees aan de zijde van het slachtoffer voor uitvoering van het dreigement. Uit de MvT blijkt dat de wetgever een andere invulling aan de term 'dwang' geeft dan nu in de jurisprudentie het geval is. De MvT zegt expliciet:

'Niet is vereist dat de dwang zodanig is dat de wil van de ander wordt doorbroken. Het (hoge) bewijsvereiste uit de huidige jurisprudentie van artikel 246 Sr dat de seksuele handelingen voor het slachtoffer niet of nauwelijks te vermijden zijn geweest en dat hiervoor enige vorm van verzet nodig of ten minste een bij het slachtoffer bestaande handelingsonvrijheid die de afwezigheid van verzet verklaart, is niet van toepassing. Het gaat erom dat pressie wordt uitgeoefend om seksuele handelingen te verrichten waartoe bij het slachtoffer de wil ontbreekt.'⁷

Dwang kan ook inhouden het uitoefenen van psychische druk, zoals het creëren van een afhankelijkheidsrelatie en het misbruik maken van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht. De dwang moet zodanig zijn dat het iemand onmogelijk wordt gemaakt anders te handelen. Deze drie delictsvormen naast elkaar stellen elke seksuele handeling zonder toestemming, met binnendringen, strafbaar.

⁵ Memorie van Toelichting, p. 42.

⁶ Memorie van Toelichting, p. 44-45.

⁷ Memorie van Toelichting, p. 45. Artikel 246 is de huidige strafbaarstelling van aanranding.

2.1.3. Is het aannemelijk dat bij opsporing en vervolging de focus op het gedrag van de dader ligt in plaats van op het gedrag van het slachtoffer?

De MvT legt aan de hand van voorbeelden uit welke verantwoordelijkheden rusten op degene die de seksuele handelingen initieert of voortzet. Deze expliciete aandacht voor het gedrag van de dader is een positieve ontwikkeling. Het College is ervan overtuigd dat met deze delictsomschrijvingen een goede balans is gevonden tussen de rechtsbescherming van het slachtoffer en die van de verdachte.

Zoals het in zijn vorige advies over dit onderwerp uiteenzette, moet de drempel voor de schuldvariant niet dusdanig laag zijn dat de rechten van de verdachte in de knel komen. De ondergrens voor strafbaarheid is dat iemand seksuele handelingen doorzet terwijl hij 'ernstige reden heeft om te vermoeden' dat er geen toestemming is. Dit onderstreept dat iemand de verantwoordelijkheid heeft om vooraf te onderzoeken of er sprake is van vrijwilligheid bij de ander. Dit tast de seksuele autonomie van die persoon niet aan. Het omgekeerde is wel het geval: doorgaan met seksuele handelingen terwijl er aanwijzingen zijn die duiden op onvrijwilligheid, kan de seksuele autonomie van de betrokkene aantasten, omdat er dan sprake kan zijn van seks zonder toestemming.

2.2. Tussenconclusie

Het College komt tot de conclusie dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de eisen die internationale mensenrechtennormen stellen aan de strafbaarstelling van seksuele handelingen zonder toestemming. De delictsomschrijvingen maken het mogelijk dergelijke handelingen als verkrachting te vervolgen en te bestraffen. Daarmee erkent de wetgever de ernst van deze normschending en de gevolgen daarvan voor het slachtoffer. De bepalingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de rechtsbescherming van de slachtoffers van seksueel geweld. Voor betere bescherming in de praktijk is vanzelfsprekend vergroting van de bewustwording in de maatschappij en bevordering van de deskundigheid bij politie, OM en de rechterlijke macht noodzakelijk. Tevens is noodzakelijk dat er voldoende capaciteit is om de te verwachten toename van meldingen en aangiftes snel, zorgvuldig en respectvol af te handelen. Op dit punt komt het College in paragraaf 4 terug.

3. Strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar

3.1. Inleiding

Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie in het openbaar geeft de regering uitvoering aan haar verplichtingen onder artikel 40 Verdrag van Istanbul. Vergeleken met het voorontwerp, zijn ingrijpende aanpassingen gedaan aan de eerder voorgestelde tekst. (Non)verbale en fysieke intimidatie zijn nu in een bepaling opgenomen, en de definitie is aangepast. Zo wordt de term 'schaamtevolle situatie' niet meer gebruikt en is het bestanddeel 'indringend' toegevoegd. Het bestanddeel 'in de openbare ruimte' is vervangen door 'in het openbaar'. Ook de plaatsing van het delict in het wetboek is anders: het is nu als overtreding strafbaar gesteld.

3.2. Het mensenrechtenkader

3.2.1. Artikel 40 Verdrag van Istanbul en artikel 429ter Sr

Artikel 40 Verdrag van Istanbul noemt de volgende bestanddelen van seksuele intimidatie:

- elke vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag;
- dat ongewenst is;
- seksueel getint;
- en als doel of gevolg heeft de waardigheid van een persoon te schenden, in het bijzonder door het creëren van een intimiderende, vijandige, ontterende, vernederende of beledigende omgeving.

Artikel 40 van het Verdrag van Istanbul verplicht staten tot het stellen van strafrechtelijke of andere juridische sancties op seksuele intimidatie. Uit de evaluatierapporten van GREVIO blijkt dat als staten overgaan tot strafbaarstelling van seksuele intimidatie het voor de verenigbaarheid met het Verdrag van Istanbul vereist is dat alle vormen van gedrag die artikel 40 noemt daaronder vallen en dat er geen beperkingen zijn voor wat betreft het gevolg van het gedrag of terrein waar seksuele intimidatie plaatsvindt.⁸ GREVIO benadrukt dat, ongeacht of er een aparte strafbepaling is voor seksuele intimidatie, elk gedrag dat seksueel getint is en dat als doel of gevolg heeft de waardigheid van een persoon te schenden is onderworpen aan sancties.⁹ Voor de definitie in artikel 429ter Sr is aangesloten bij de al geldende definities van seksuele intimidatie in nationaal en internationaal recht. De nieuwe tekst luidt:

Hij die in het openbaar een ander indringend seksueel benadert door middel van opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen op een wijze die vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontterend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.

Het College beoordeelt deze nieuwe tekst aan de hand van de bestanddelen van artikel 40 van het Verdrag van Istanbul. Het komt tot de conclusie dat artikel 429ter een belangrijke aanvulling is op bestaande normen die relevant zijn in de strijd tegen seksuele intimidatie. Dit zijn enerzijds strafrechtelijke normen zoals aanranding, discriminatie en belediging, en anderzijds andere wettelijke normen, zoals de Arbowet. De regelingen bij elkaar genomen lijken alle vormen van seksuele intimidatie in alle situaties te bestrijken. Het College beveelt aan dat er aandacht voor komt dat bij delicten als discriminatie en belediging waarbij seksisme dan wel seksuele intimidatie een rol speelt, het discriminerende aspect wordt meegenomen in de tenlastelegging en de berechting. Een ander aandachtspunt blijft de onopzettelijke seksuele intimidatie in het openbaar: de grens tussen flirten en vreesaanjagend, vernederend, kwetsend of ontterend gedrag is moeilijk vast te leggen in regels. Ook de invoering van artikel 429ter vraagt om een heldere campagne gericht op bewustwording van het brede publiek, politie, OM en de rechterlijke macht.

⁸ GREVIO, *Mid-term Horizontal Review of GREVIO baseline evaluation reports*, Straatsburg: Raad van Europa, 2021, par. 387.

⁹ Idem.

3.2.2. Reikwijdte van artikel 429ter Sr

Artikel 429ter vult een leemte in bestaande wetgeving op, door seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar te stellen. De definitie van artikel 429ter omvat verbaal, non-verbaal en fysiek gedrag. Dat het om seksueel getint gedrag gaat, blijkt duidelijk uit de definitie. De Memorie van Toelichting licht dit verder toe: het gaat om opmerkingen en handelingen met een seksuele lading. Dit kan blijken uit de gebezigde taal, de plaats op het lichaam waarop iemand een ander aanraakt of gebaren die wijzen op seksueel contact.

Net als in het voorontwerp, is in het wetsvoorstel de term ‘ongewenst’ niet opgenomen. Uit de Memorie van Toelichting volgt dat de strafbaarstelling ziet op ‘overlastgevend en intimiderend’ gedrag.¹⁰ Daarmee is de reikwijdte niet beperkter dan artikel 40 van het Verdrag. Het wetsvoorstel voldoet op deze punten dus aan de eisen die het internationale kader stelt.

3.2.3. Strafwaardige gedragingen

In artikel 429ter staat de wijze waarop iemand een ander benadert centraal, de rechter zal de gedraging van degene die intimideert onderzoeken.¹¹ Het gaat om een benadering die naar algemene maatstaven als intimiderend kan worden beschouwd. Deze tekst past beter bij de wens van de wetgever de gedraging te objectiveren, en bij de noodzaak dat voorzienbaar moet zijn wat strafwaardig gedrag is. Het gaat dus niet om de bedoeling van degene die intimideert, of het effect dat zijn gedrag op het slachtoffer heeft. Onopzettelijk gedrag valt dus ook binnen de strafbaarstelling.

Er zullen zich altijd situaties voordoen waarbij een gedraging onschuldig kan zijn bedoeld, maar toch wel degelijk intimiderend overkomt. Volgens de MvT heeft de strafbaarstelling betrekking op ‘overlastgevend en intimiderend’ gedrag en valt ‘gedrag dat bedoeld is om contact te leggen of te flirten’ daar niet onder.¹² De wetgever denkt dit op te lossen door toevoeging van het bestanddeel ‘indringend’. Daarmee spelen de inhoud van de seksuele benadering en de context waarin deze plaatsvindt een rol bij de beoordeling of een gedraging. De Memorie van Toelichting geeft een aantal voorbeelden die dit begrip nader invullen. Het is duidelijk dat er een belangrijke taak is weggelegd voor de rechter om deze begrippen in de praktijk verder te concretiseren. Dan zal ook duidelijker worden of, en in welke mate, de gevolgen die een gedraging op het slachtoffer had een rol spelen. Immers, om te kunnen vaststellen of een gedraging ‘naar algemene maatstaven’ als intimiderend kan worden beschouwd, is de beleving van een individu wel degelijk relevant. Om te verzekeren dat de mensenrechten van vrouwen goed worden beschermd is een gendersensitieve benadering van slachtoffers door de politie, het OM en de rechter noodzakelijk, zodat de ‘algemene maatstaven’ niet slechts worden ingevuld aan de hand van de belevingswereld van mannen.

Waar het over fysieke seksuele intimidatie gaat, blijft onduidelijkheid bestaan over de grens tussen seksuele intimidatie en aanranding. Wanneer is een aanraking van seksuele

¹⁰ Memorie van Toelichting, p. 70.

¹¹ Het voorontwerp gebruikte de termen ‘een persoon in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie [...] brengen.’

¹² Memorie van Toelichting, p. 70.

aard zo ernstig dat deze als aanranding moet worden gekwalificeerd? Het omgekeerde geldt ook: wanneer maakt een aanraking van seksuele aard een zo beperkte inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit dat het 'slechts' als seksuele intimidatie te kwalificeren is? De Memorie van Toelichting gaat op twee plaatsen in op het onderscheid. Uit de toelichting op het (nieuwe) delict schuldaanranding (artikel 240, nieuw) blijkt dat het bij dat delict gaat om 'seksuele handelingen met een bepaalde seksuele intensiteit, waarbij sprake is van een op een seksuele beleving gerichte ongewilde aanraking van het lichaam en/of de geslachtsdelen'. Bij seksuele intimidatie gaat het om 'aanrakingen die een beperkte inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit van een slachtoffer maken en die in het openbaar plaatsvinden'.¹³ Bij het delict seksuele intimidatie luidt de toelichting dat '[h]andelingen van seksuele aard die een inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit opleveren, zoals aanrakingen van borsten, billen en geslachtsdelen, vallen onder de reikwijdte van een delictsvorm van het (ernstiger) seksuele misdrijf aanranding.'¹⁴ De wetgever ziet het onderscheid dus in de intensiteit van de inbreuk op de lichamelijke en seksuele integriteit: gaat het om een beperkte of ernstiger inbreuk. Tegelijkertijd suggereert het laatste citaat dat elke aanraking van geslachtsdelen onder aanranding valt. Het College merkt hier op dat een slachtoffer elke vreesaanjagende, vernederende, kwetsende of ontterende aanraking van seksuele aard als een ernstige inbreuk op de lichamelijke of seksuele integriteit kan ervaren. Nadere toelichting op deze normen is dus nodig, zowel voor het brede publiek als voor de handhaving.

In zijn vorige advies stelde het College voor de term 'schaamtevolle situatie' niet te gebruiken. Het College verwelkomt dan ook de aanpassing op dit punt. Artikel 429ter gebruikt de term 'ontterend'. Deze term staat naast vreesaanjagend, vernederend en kwetsend. Deze termen wijken enigszins af van artikel 40 van het Verdrag. Dat roept de vraag op of alle vormen van seksuele intimidatie onder de reikwijdte van deze, dan wel een andere, strafbepaling vallen. In het algemene deel van de Memorie van Toelichting legt de wetgever uit dat in het geval van 'uitingen die in het kader van een seksuele benadering plaatsvinden van zodanige aard zijn dat deze een beledigend of discriminerend karakter hebben, [...] strafrechtelijk optreden wegens ernstiger strafbare feiten als een uitingsdelict of discriminatie in de rede [ligt]'.¹⁵ Dat zou dus gevallen waarin seksuele intimidatie 'vijandig' of 'beledigend' is kunnen omvatten. Vervolging van seksuele gedragingen die binnen de reikwijdte van deze delicten vallen is nu al mogelijk, maar vindt nauwelijks plaats, ook al omdat deze gedragingen weinig worden gemeld.¹⁶ Het College acht het van belang dat de seksuele component ook bij vervolging en berechting wegens die delicten naar voren komt. Dit is nodig om te kunnen bijdragen aan de vergroting van de bewustwording dat het ook hier om seksueel intimiderende gedragingen gaat en om duidelijk in beeld te krijgen wie het slachtoffer en dader zijn van dergelijke gedragingen. Een van de doelen van deze wetswijziging is immers het bewerkstelligen van gedragsverandering. In zijn Jaarlijkse rapportage 2019 gaf het College de aanbeveling om

¹³ Memorie van Toelichting, p. 42.

¹⁴ Memorie van Toelichting, p. 71.

¹⁵ Memorie van Toelichting, p. 16.

¹⁶ T. Fischer & N. Sprado, *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*, EUR, februari 2017, p. 5. Zie ook College voor de Rechten van de Mens, Jaarlijkse rapportage 2019, p. XV.

te voorzien in een dekkend wet- en regelgevend kader.¹⁷ Dit met het doel om rechtsbescherming te verzekeren tegen alle vormen van discriminerend gedrag in de openbare ruimte, waaronder seksuele intimidatie. Seksuele intimidatie is immers ook een vorm van discriminatie op grond van gender.

3.2.4. Seksuele intimidatie in het openbaar en op andere plaatsen

In zijn vorige advies benoemde het College ook een onduidelijkheid over de verhouding van de strafbepalingen tot andere regels. De wetgever heeft een verduidelijking op dit punt aangebracht door in de Memorie van Toelichting uit te leggen wat ‘openbaar’ inhoudt. De verhouding tot bijvoorbeeld de werkplek en besloten websites is hiermee verhelderd. Publiek toegankelijke ruimtes, zoals openbaar vervoer en uitgaansgelegenheden, vallen binnen het bereik van de strafbepaling. Als de gedragingen plaatsvinden op plaatsen die niet openstaan voor het publiek, zoals kantoorgebouwen en onderwijsinstellingen, vallen zij buiten deze strafbepaling. Hier past volgens de wetgever terughoudendheid en voorrang voor handhaving van behoorlijkheids- en fatsoensregels in de eigen private sfeer.¹⁸ Dit is in overeenstemming met het Verdrag van Istanbul, mits uiteindelijk alle vormen van seksuele intimidatie aan een sanctie zijn onderworpen. Op seksuele intimidatie die niet in het openbaar plaatsvindt en binnen de reikwijdte valt van al bestaande wetgeving kunnen sancties volgen.¹⁹

3.2.5. Tussenconclusie

Met de voorgestelde strafbepaling vult de wetgever een leemte. Invoering zal leiden tot het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke bepalingen over seksuele intimidatie. Strafbaar zijn seksuele intimidatie in het openbaar, seksueel intimiderend gedrag dat als belediging of discriminatie wordt gekwalificeerd en seksuele handelingen die als aanranding worden gekwalificeerd. Niet strafbaar, maar wel onderworpen aan sancties, is seksuele intimidatie buiten de openbare sfeer.

Artikel 429ter voldoet in belangrijke mate aan de eisen die internationale mensenrechtennormen stellen. Het College heeft deze nieuwe bepaling met name getoetst aan artikel 40 van het Verdrag van Istanbul. Dat seksuele intimidatie in het openbaar strafbaar wordt, is een belangrijke stap vooruit.

Het College vraagt nog wel aandacht voor verdere verduidelijking van de afbakening tussen fysieke seksuele intimidatie en aanranding. Verder plaatst het College als kanttekening bij de voorgestelde bepaling dat de wetgever ervan uitgaat dat andere delicten een rol spelen bij de bestrijding van seksuele intimidatie, zoals belediging en discriminatie. Dat kan zeker het geval zijn, maar dat is niet vanzelfsprekend altijd een zichtbare rol, omdat bij die delicten het seksuele of discriminerend aspect niet altijd naar voren komt in het opnemen van een melding of bij de vervolging. Het is daarom nodig dat rechtshandhavende

¹⁷ College voor de Rechten van de Mens, *Jaarlijkse rapportage 2019*, p. 88.

¹⁸ Memorie van Toelichting, p. 72-73.

¹⁹ In zijn eigen werk ziet het College dat zich daar de nodige knelpunten voordoen, met name bij het melden van dergelijke gedragingen en het afhandelen van klachten. Dit aspect valt echter buiten het bereik van dit advies. Binnenkort brengt het College een onderzoek uit over seksuele intimidatie op het werk, met specifieke aandacht voor het melden van gedrag en het afhandelen van klachten.

instanties ervoor zorgen dat ook bij die delicten in de praktijk zowel de seksuele als de discriminerende component duidelijk naar voren komt. Dat draagt eraan bij dat duidelijk is dat alle vormen van seksuele intimidatie verboden zijn, en geeft beter zicht op de aard en omvang van de overtreding van deze norm.

Effectieve handhaving van wetgeving ter bestrijding van alle vormen van seksuele intimidatie, andere strafbare seksuele handelingen en niet-strafbare seksuele intimidatie vraagt veel bewustwording van zowel rechtshandhavende instanties als het brede publiek.

4. Conclusie

Het College heeft met veel waardering kennis genomen van het wetsvoorstel seksuele misdrijven. De aanpassingen die de wetgever heeft gedaan komen tegemoet aan de inbreng in de internetconsultatie. Dit wetsvoorstel kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een betere bescherming tegen seksueel geweld door de duidelijke normstelling.

De aanpassingen aan het delict verkrachting nemen de tekortkomingen die nu bestaan weg en brengen de Nederlandse strafwet in overeenstemming met internationale mensenrechtenstandaarden.

De invoering van een delict seksuele intimidatie in het openbaar betekent een belangrijke aanvulling op bestaande strafbepalingen die inbreuken op de lichamelijke integriteit en intimiderend en discriminerend gedrag verbieden enerzijds, en wettelijke regelingen die in een specifieke context gelden, zoals de werkplek, anderzijds. Die verspreiding over verschillende regelingen kan de handhaving in de praktijk nog voor problemen stellen. Een ander aandachtspunt blijft het verschil in de bedoeling van iemand en de beleving van degene op wie die gedraging gericht is. De wetgever voorziet dat, en meent dat te hebben geadresseerd door de toevoeging van de term 'indringend'. Het is daarom nodig dat de invoering van deze bepaling vergezeld gaat van een duidelijke uitleg aan het brede publiek en betrokken professionals.

Ter overvloede herhaalt het College dat voor de gewenste gedragsverandering veel meer nodig is dan de aanpassing van het Wetboek van Strafrecht alleen. Het College waardeert het dan ook dat de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel van campagnes spreekt om seksuele misdrijven te voorkomen. In zijn vorige advies is het College uitgebreid ingegaan op het feit dat de oorzaken van seksueel geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag voor een belangrijk deel voortkomen uit de maatschappelijke opvattingen over mannelijkheid en de ongelijkwaardige positie van vrouwen in de samenleving. Het College pleit er daarom voor om voorlichtingsactiviteiten die de overheid rond deze grote herziening van het Wetboek van Strafrecht organiseert, in te bedden in een groter en langlopend traject dat de oorzaken van geweld tegen vrouwen grondig aan zal pakken. In een dergelijk groot traject zouden dan ook de bescherming van slachtoffers en de behandeling van daders aan bod moeten komen. Een dergelijk traject gaat uiteraard verder dan dit wetsvoorstel seksuele misdrijven. Desalniettemin is het zaak dat er bij de bespreking en invoering aandacht voor is om de belangrijke doelstellingen van het wetsvoorstel te behalen. Mensenrechten bevatten daarvoor concrete handvatten. Het College is graag bereid hierover mee te denken.