

Vergaderjaar 2018–2019

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. 7

VERSLAG

Vastgesteld 2 juli 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	1
2. Achtergrond	3
3. Bestaande initiatieven tegen seksuele intimidatie	4
3.1. Activisme	4
3.2. Lokale aanpak	4
4. Huidig wettelijk kader in Nederland	5
5. Voorstel voor strafbaarstelling	5
5.1. Wetsvoorstel	5
5.2. Verhouding tot lokale regelgeving	8
5.3. Handhaafbaarheid	8
6. Constitutionele paragraaf	10
7. Consultatie	11

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van 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 (hierna: initiatiefwetsvoorstel). Zij complimenteren de initiatiefnemers met het werk. Het opstellen van een initiatiefwetsvoorstel vergt veel tijd en moeite en is altijd een compliment waard. Voornoemde leden zijn het eens met de initiatiefnemers dat seksuele intimidatie ongewenst is en dient te worden bestreden. Iedereen moet zich veilig kunnen voelen, ook in de openbare ruimte. Wel vragen de aan het woord

zijnde leden of dit wetsvoorstel dat doel dichterbij brengt. Tevens hebben zij twijfels bij de handhaafbaarheid van het voorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden lezen bezorgd de verontrustende cijfers over het percentage vrouwen dat te maken heeft gehad met seksuele intimidatie op straat. Voornoemde leden delen de opvatting van de initiatiefnemers dat dit niet thuishoort in de Nederlandse samenleving. Met de strafbaarstelling van seksuele intimidatie wordt volgens de aan het woord zijnde leden een duidelijke strafrechtelijke norm gesteld die deze leden ook al terugvinden in andere wetgeving. Wel hebben deze leden nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met kritische blik kennisgenomen van dit initiatiefwetsvoorstel. Zij zien de problematiek van seksueel grensoverschrijdend gedrag die de initiatiefnemers benoemen. Kwetsende en vervelende ervaringen van seksuele intimidatie kunnen een gevoel van onveiligheid creëren. Het zelfstandig strafbaar stellen van seksuele intimidatie lost het probleem alleen niet op volgens deze leden. Over de redenen daarvoor – ook door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) genoemd – hebben voornoemde leden nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote waardering kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. De initiatiefnemers leveren met hun voorstel een bijdrage aan het bestrijden van een maatschappelijk ongewenst verschijnsel: seksuele straatintimidatie van vrouwen en, in mindere mate, mannen. Voornoemde leden onderschrijven van harte de uitgangspunten van de initiatiefnemers dat seksuele intimidatie niet normaal en niet gewenst is. Iedereen moet zich waar dan ook veilig moeten kunnen voelen. Seksuele straatintimidatie tast het gevoel van veiligheid aan en kan ertoe leiden dat slachtoffers in hun bewegingsvrijheid worden beperkt. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel, waarmee openbare seksueel intimiderende gedragingen of uitlatingen die een ander in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie brengen strafbaar worden gesteld. Deze leden hebben hierover nog vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en waarderen het werk dat de initiatiefnemers en hun ondersteuning hebben gestoken in het voorstel. Ieder persoon moet zich veilig voelen op straat, dat is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Voornoemde leden onderschrijven dit en benadrukken dat iedereen over straat moet kunnen zonder te worden lastig gevallen, gekwetst, beledigd, bedreigd of beperkt in het gevoel van persoonlijke vrijheid. De aan het woord zijnde leden hebben nog enkele vragen ter verduidelijking.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat seksuele intimidatie wordt tegengegaan. Zij hebben een aantal vragen bij dit wetsvoorstel en de toelichting.

2. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemers meerdere onderzoeken noemen waaruit blijkt dat seksuele intimidatie grootschalig voorkomt. Los van de vraag hoe wetenschappelijk verantwoord een enquête uit 2008 van het meisjesweekblad Yes is, constateren voornoemde leden met de initiatiefnemers dat seksuele intimidatie veel plaatsvindt en dat vooral jonge vrouwen hiermee te maken krijgen. Is een strafrechtelijke aanpak echter de juiste methode om dit probleem aan te pakken? Maakt dit vrouwen niet juist minder weerbaar omdat ze in een slachtofferrol worden gedrukt? Is onderzoek gedaan naar de vraag hoeveel van de vrouwen die zijn lastiggevallen graag een strafzaak zouden zien naar aanleiding van de seksuele intimidatie? Is onderzoek gedaan naar hoeveel vrouwen die te maken hebben met seksuele intimidatie van mening zijn dat ze dit zelf kunnen oplossen zonder hulp van het strafrecht? Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de initiatiefnemers van mening zijn dat opmerkingen met een seksuele connotatie altijd ongewenst zijn. Hoe zien de initiatiefnemers dit in het licht van de vrijheid van meningsuiting? Waar ligt volgens de initiatiefnemers de grens tussen flirten en strafbaar gedrag? Ligt die grens anders in een café of een dansgelegenheid dan op straat of bij de bushalte? Waarom vinden de initiatiefnemers dat de overheid zich moet bezighouden met het flirtgedrag van haar burgers? Mensen, ook vrouwen, kunnen toch zelf hun grenzen aangeven? Waarom is dan een wetsvoorstel nodig, naast de reeds bestaande zedenwetgeving? Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden noemen van opmerkingen met een seksuele connotatie die volgens hen wel strafwaardig zijn en opmerkingen met een seksuele connotatie die dat niet zijn? Is die grens wel zo duidelijk te stellen? Zo nee, in hoeverre voldoet dit initiatiefwetsvoorstel dan aan het lex certa-beginsel?

De leden van de SP-fractie lezen dat de initiatiefnemers in de inleiding van de memorie van toelichting schrijven dat het strafrecht niet de oplossing vormt van het probleem maar een ultimatum remedium is, een correctiemiddel als andere middelen tekort zijn geschoten. Voornoemde leden vragen of volgens de initiatiefnemers al voldoende is geïnvesteerd in opvoeding, voorlichting en bewustwordingscampagnes om seksuele intimidatie in het openbaar tegen te gaan. In hoeverre heeft dat tot nu bijgedragen aan verminderen van seksuele intimidatie? Wat is de reden om nu naar het ultimatum remedium te grijpen? Is deze strafbaarstelling nu volgens de initiatiefnemers wel echt een effectieve oplossing voor dit probleem? Wat verwachten de initiatiefnemers hier precies van?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben zich te richten op seksuele straatintimidatie. Deze leden zien dat seksuele straatintimidatie een grote inbreuk maakt op de veiligheidsbeleving van vrouwen en seksuele minderheden op straat. Tegelijkertijd zien zij ook dat niet-seksuele straatintimidatie een grote inbreuk maakt op de veiligheidsbeleving van slachtoffers. Ook daar kan sprake zijn van het brengen van iemand in een intimiderende, onvrije situatie en het beperken van iemands vrijheid om zichzelf vrij te bewegen in het openbaar. Hierbij denken zij aan intimidatie op basis van het dragen van religieuze kleding, zoals een keppel of hoofddoek, of op basis van een zichtbare beperking. Kunnen indieners aangeven waarom zij zich enkel tot seksuele straatintimidatie hebben beperkt? Tevens vragen voornoemde leden of de initiatiefnemers het voorstelbaar achten dat, bij succesvol functioneren van het voorgestelde artikel, de reikwijdte van het artikel wordt uitgebreid.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de initiatiefnemers zich gebogen hebben over de herkomst van de vormen van seksuele intimidatie. In hoeverre is een verband aan te wijzen met de grote (digitale) hoeveelheid seksueel expliciet materiaal dat een norm neerzet dat naropen, intimideren of door middel van gebaren lastigvallen van vrouwen of mannen als normaal moet gelden? Kunnen zij aangeven op welke manier (naast de in dit initiatiefwetsvoorstel beoogde strafbaarstelling) kan worden gewerkt aan een cultuur waarin dergelijke gedragingen niet langer als normaal of stoer gelden? Moet niet alleen gewerkt worden aan opvoeding en bewustwording, maar ook aan het terugdringen van het aanbod? Zo ja, op welke wijze zou dit naar de mening van de initiatiefnemers kunnen worden bereikt?

3. Bestaande initiatieven tegen seksuele intimidatie

3.1. Activisme

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Stichting Stop Straatintimidatie zich al langer bezighoudt met de problematiek rondom seksuele intimidatie op straat. Hebben de initiatiefnemers hun initiatiefwetsvoorstel voorgelegd aan de Stichting Stop Straatintimidatie? Zo ja, hoe staat de Stichting tegenover het wetsvoorstel?

3.2. Lokale aanpak

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of er sinds het opstellen van de memorie van toelichting nog andere rechtszaken over de Rotterdamse en Amsterdamse Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn gevoerd.

De leden van de SP-fractie lezen dat de initiatiefnemers schrijven dat per 1 januari 2018 in Rotterdam seksuele intimidatie op straat in de APV strafbaar is gesteld. Deze leden willen weten of dit zijn vruchten afwerpt. Zij lezen dat er vier extra handhavers zijn ingezet in Rotterdam. Heeft dit geleid tot een vermindering van seksuele intimidatie op straat? Worden meer aangiften gedaan? Wordt effectief opgetreden door de handhaving? De aan het woord zijnde leden lezen dat ook in Amsterdam straatintimidatie in de APV is opgenomen, maar er nog wordt gewacht met daadwerkelijk handhavend optreden. Waarom is dit? Wat is de laatste stand van zaken?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat op lokaal niveau al ervaring is opgedaan met een soortgelijk verbod. De ervaringen met het handhaven van het verbod zijn echter nog beperkt. Met name nu er nog weinig tot geen veroordelingen zijn geweest met betrekking tot het lokale verbod. Hebben de gemeenten met de lokale verboden hun aanbevelingen met betrekking tot de handhaving gedeeld, en hoe zijn deze meegenomen in dit initiatiefwetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de initiatiefnemers van het initiatiefwetsvoorstel spreken over de voorbeelden van Amsterdam en Rotterdam waarin seksuele intimidatie op straat in de APV strafbaar is gesteld. Voornoemde leden vragen of de indieners weten of dit de enige voorbeelden zijn van het aanpakken van seksuele intimidatie op lokaal niveau. Zijn er ook andere gemeenten waar dit in de APV is opgenomen? Ook vragen deze leden of in Amsterdam nog steeds geldt dat er niet wordt gehandhaafd of dat de bekendheid met het verbod intussen is toegenomen?

4. Huidig wettelijk kader in Nederland

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemers meerdere strafrechtelijke delicten noemen die kunnen worden gebruikt om seksuele intimidatie tegen te gaan. Dit zijn: discriminatie, belediging, laster, smaad, verkrachting, aanranding, vormen van ontucht en schennis van eerbaarheid. Daarnaast kan seksuele intimidatie worden aangepakt via wettelijke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Algemene wet gelijke behandeling. Toch menen de initiatiefnemers dat de Nederlandse wetgeving een lacune kent op het gebied van seksuele intimidatie, zo lezen voornoemde leden in de memorie van toelichting. Kunnen de initiatiefnemers duidelijk maken waar die lacune uit bestaat? Welke gedragingen kunnen niet worden aangepakt door de huidige wetgeving? Zijn dat gedragingen waarbij strafrechtelijk optreden gepast en gewenst is? In hoeverre is de voorgestelde strafbaarstelling een goede oplossing om deze gedragingen aan te pakken?

Daarnaast wijzen de aan het woord zijnde leden graag op de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) van 22 mei 2019, waarin de Minister van JenV zijn voornemen aankondigt «fysieke seksuele intimidatie en (non-) verbale seksuele intimidatie strafbaar te stellen als misdrijf tegen de openbare orde in het Wetboek van Strafrecht» (Kamerstuk 29 279, nr. 518, p. 5). Wat vinden de initiatiefnemers van dit voorstel? Op welke punten verschilt het voornemen van de Minister van JenV van hetgeen de initiatiefnemers voorstellen? Op welke punten overlappen de twee voornemens elkaar? Zijn de initiatiefnemers van mening dat hun wetsvoorstel niet meer nodig is omdat de regering al met hetzelfde voorstel komt? Zo nee, waarom niet? Wat is dan de toegevoegde waarde van het initiatiefwetsvoorstel ten opzichte van het voorstel van de regering?

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij bekend zijn met voormelde onlangs verschenen brief van de Minister van JenV over een nieuwe strafbaarstelling van seks tegen de wil en seksuele intimidatie. Hoe beoordelen de initiatiefnemers de brief van de Minister van JenV, met name op het punt van het voorstel tot strafbaarstelling van seksuele intimidatie? De Minister van JenV geeft aan bekend te zijn met onderhavig wetsvoorstel en stelt zich op het standpunt dat zijn wetgevingsvoornemen niet botst met onderhavig initiatiefwetsvoorstel, zo lezen de aan het woord zijnde leden. Delen initiatiefnemers dit standpunt van de Minister van JenV? Zo nee, waarom niet?

5. Voorstel voor strafbaarstelling

5.1. Wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemers de volgende delictomschrijving voorstellen: «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.» Voornoemde leden hebben enkele vragen over de delictomschrijving. Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op het woord «waardoor»? Betekent dit dat de situatie waarin het slachtoffer zich bevindt, is veroorzaakt door de opmerkingen, gebaren of bewegingen van degene die zich schuldig maakt aan seksuele intimidatie? Zo ja, hoe kan worden vastgesteld dat het slachtoffer zich in de genoemde situatie bevindt als gevolg van de opmerkingen, gebaren of bewegingen? Het kan toch ook zo zijn dat de situatie door iets anders is veroorzaakt?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie: «Het is nadrukkelijk niet beoogd om een subjectief bestanddeel in de delictomschrijving 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.» en: «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» (Kamerstuk 34 904, nr. 6, p. 8). Is dit wel in overeenstemming met de precieze voorgestelde wettekst? Zou de wettekst dan niet moeten luiden: «...waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie kan worden gebracht»? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de initiatiefnemers.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of bovenstaande betekent dat de wetgever bepaalt welke specifieke opmerkingen of gedragingen intimiderend zijn voor een slachtoffer, meestal een vrouw. Dat is toch per geval en per vrouw verschillend? Hoe kan iemand objectief vaststellen of een bepaalde gedraging een bepaald effect of gevoel bij een vrouw ten gevolge heeft? Is het überhaupt mogelijk om dit objectief vast te stellen? Welk onderzoek ligt hieraan ten grondslag? Wordt een vrouw hiermee niet automatisch in een slachtofferpositie geplaatst? Vinden de initiatiefnemers dit wenselijk? Ook hierop ontvangen voornoemde leden graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie lezen in de toelichting van de initiatiefnemers dat het nafluiten geen opmerking of gebaar met een seksuele connotatie is in de zin van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden vragen waarom dit onderscheid is gemaakt. Kan het nafluiten niet ook als intimiderend worden ervaren en hebben vormen van nafluiten niet ook een seksuele connotatie?

Voornoemde leden vragen de initiatiefnemers in hoeverre de intentie van degene die beschuldigd wordt van seksuele intimidatie zal uitmaken bij de beoordeling van de strafbaarheid van de gedraging. Wanneer is volgens de initiatiefnemers sprake van een onschuldige poging tot flirten en wanneer is sprake van seksuele intimidatie?

De leden van de D66-fractie lezen dat de initiatiefnemers de delictomschrijving hebben aangepast naar aanleiding van onder andere het advies van de Afdeling. De gedraging «zich op seksuele wijze uiten» is vervangen door «het maken van opmerkingen, gebaren of bewegingen met een seksuele connotatie». Hiermee is onder andere beter aangesloten bij Europese richtlijnen zoals richtlijn 2002/73/EG, of zijn vervanger 2006/54/EG, en wordt de wijze van uiten verder gespecificeerd in: «opmerkingen, gebaren of bewegingen». Voornoemde leden constateren hierin een vooruitgang, maar menen dat ook deze definitie de grens tussen normale toenadering en intimidatie niet per se duidelijker maakt. Daarbij wijzen deze leden de initiatiefnemers erop dat de vraag of een uiting met een seksuele connotatie iemand in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende toestand brengt afhankelijk is van hoe iemand die uiting ervaart en dat dit daarnaast afhankelijk is van de context. Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten hoe zij seksuele intimidatie in een objectieve definitie voor zich zien? Hoe willen de initiatiefnemers ervaringen met uitingen met een seksuele connotatie, die

in elk individueel geval anders zijn, en elke unieke context objectiveren? Verwachten de initiatiefnemers een ruime definitie daarvan als die zich ontwikkelt in de jurisprudentie?

De leden van de GroenLinks-fractie herinneren zich dat in de consultatieronde bij het initiatiefwetsvoorstel-Marcouch al van meerdere zijden werd aangegeven dat de door initiatiefnemers voorgestelde strafbaarstelling van seksuele intimidatie ziet op gedragingen die al strafbaar zijn volgens de uitings- en zedenparagrafen van het Wetboek van Strafrecht. Wat voegt de voorgestelde strafbaarstelling precies toe? Welke vormen van seksuele intimidatie zijn op dit moment straffeloos, zo vragen de leden aan de initiatiefnemers. Daarnaast werd meegegeven dat de voorgestelde strafbepaling onvoldoende specifiek is, waardoor onduidelijk is welke uitingen, verbaal en non-verbaal onder de strafbepaling vallen. De initiatiefnemers stellen dat de delictsomschrijving is aangepast. Voornoemde leden vragen of de afzonderlijke, hoofdzakelijk subjectieve delictsbestanddelen zoals «seksuele connotatie» wel onderscheidend genoeg zijn naar strafbare en straffeloze gedragingen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Algemene wet gelijke behandeling nu al voldoende normstellend zijn aangaande het feit dat seksuele intimidatie niet past binnen de Nederlandse samenleving. Hoe verhoudt het nieuwe wetsvoorstel zich tot artikelen in het Wetboek van Strafrecht zoals bijvoorbeeld belediging, bedreiging, schennis, hinderlijk volgen en aanranding? Is sprake van een overlap van seksuele intimidatie die zowel strafbaar is in het nieuwe artikel 429ter als in andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht? Voornoemde leden begrijpen dat er geen limitatieve lijst is opgenomen van alle concrete strafbare handelingen. In de memorie van toelichting worden wel voorbeelden genoemd. Het roepen van «waar ga je heen met dat lekkere kontje» mag dus niet. Het nastaren of nafluiten mag volgens de initiatiefnemers wel. Is dit allemaal wel te onderscheiden in strafbaar en niet-strafbaar gedrag? Zadel je de rechter niet met een probleem op, om dit te beoordelen? De aan het woord zijnde leden benadrukken dat een strafbepaling in beginsel duidelijk moet zijn zodat een ieder weet welke handelingen strafbaar zijn en welke niet. Is daar volgens de initiatiefnemers voldoende sprake van? Wanneer is de ander in een bedreigende, vijandige situatie? Wie bepaalt dat? Hoe bewijs je dat? De leden van de SP-fractie lezen dat de initiatiefnemers schrijven dat het gekozen strafmaximum past bij de aard en ernst van het feit. Kunnen zij toelichten waarom zij dat vinden? Hoe zijn de initiatiefnemers gekomen tot de strafmaat? Is gekeken naar vergelijkbare overtredingen en hoe deze bestraft worden? Is over de strafmaat ook advies ingewonnen van rechters?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de delictsomschrijving bestaat uit drie bestanddelen. De leden vragen zich af of het bestanddeel «waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht» niet een te grote subjectieve toetsing betreft. De initiatiefnemers betogen dat het wel om een objectieve invulling gaat, maar deze leden vragen of nogmaals kan worden toegelicht waarom het niet om een subjectieve invulling van het bestandsdeel gaat. De initiatiefnemers geven aan dat de context ook een rol speelt in de beoordeling van dit bestanddeel. Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden geven van de context waar wel en waar geen sprake is van een invulling van dit bestanddeel?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de richtlijn 2002/73/EG ook al bepalingen bevatte over de strafrechtelijke aanpak van seksuele intimidatie. Noodzaakte die richtlijn alleen tot wijzigingen in de Algemene wet gelijke behandeling? De initiatiefnemers van het voorstel noemen een heel aantal voorbeelden die onder dit wetsvoorstel zouden komen te vallen. Voornoemde leden vragen in hoeverre van elk van deze voorbeelden geldt dat zij nu nog geen misdrijf of overtreding zijn op grond van het Wetboek van Strafrecht.

5.2. Verhouding tot lokale regelgeving

De leden van de VVD-fractie zijn het in zijn algemeenheid eens met de opmerking in de memorie van toelichting dat een vrouw in Utrecht net zoveel recht heeft gevrijwaard te blijven van seksuele intimidatie in de openbare ruimte als in Rotterdam. Toch komt seksuele intimidatie niet overal evenveel voor. In uitgaansgebieden gebeurt het vaker dan in woonwijken; op feestdagen vaker dan op een doordeweekse dag. Zijn de initiatiefnemers het daarmee eens? Zo ja, is een APV dan niet juist het geschikte middel om dit probleem aan te pakken? Met een APV kun je immers heel gericht seksuele intimidatie aanpakken op die plekken en op die momenten waar het vaak voorkomt. Bij een wet is dat niet het geval. Hoe kijken de initiatiefnemers hier tegenaan?

De leden van de SGP-fractie vragen of en in hoeverre beroep ingesteld is tegen de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam uit december 2018. Is deze uitspraak al onherroepelijk geworden? Voorts vragen deze leden of de lokale verordeningen na de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam dan nog wel betekenis hebben. Hoe zal dit zijn indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard?

5.3. Handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting de volgende passage: «Om de overtreding aan te kunnen tonen is de constatering door de desbetreffende opsporingsambtenaar voldoende.» Deze leden hebben hier vragen over. Uiteraard kan een opsporingsambtenaar constateren dat iemand bepaalde gebaren maakt, maar daarmee is de overtreding nog niet aangetoond. Daarvoor is immers de rechter nodig. De opsporingsambtenaar kan voor de rechter verklaren dat hij/zij heeft geconstateerd dat de verdachte een opmerking, gebaar of beweging heeft gemaakt met een seksuele connotatie, waardoor een persoon in een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gebracht. Maar wat de ene persoon ziet als een gebaar met een seksuele connotatie kan voor de andere persoon iets heel anders zijn. Hoe zal de rechter in dergelijke gevallen moeten oordelen of de verdachte het delict daadwerkelijk heeft gepleegd? De enkele constatering leidt dan toch nog niet tot een veroordeling? Hiermee blijft het toch moeilijk om de norm te handhaven? Kunnen de initiatiefnemers daarop reageren?

In het verlengde daarvan wijzen de leden van de VVD-fractie graag op de Afdeling die stelt dat de strafbaarstelling «zeer moeilijk te handhaven» zal zijn, «waardoor de bepaling in de praktijk haar normerende werking kan verliezen en wellicht zelfs contraproductief kan werken» (Kamerstuk 34 904, nr. 4, p. 3). In reactie hierop schrijven de initiatiefnemers dat de passages in de memorie van toelichting over handhaving zijn aangepast en aangevuld. Het valt de aan het woord zijnde leden op dat deze aanvulling redelijk beperkt is. In aanvulling op hetgeen reeds in de eerste versie van de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 904, nr. 3, p. 11) stond noemen de initiatiefnemers ervaringen met het bestraffen van overtredingen in Amsterdam en Rotterdam. Er zijn enkele processen-

verbaal uitgeschreven en er is één voorbeeld van een veroordeling door de rechter. Vervolgens concluderen de initiatiefnemers: «Hoewel de ervaringen op dit moment nog gering zijn, leiden de initiatiefnemers uit een en ander af dat handhaving mogelijk blijkt te zijn.» Waaruit leiden de initiatiefnemers dit af? Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op de opmerkingen van de Afdeling dat de strafbaarstelling «zeer moeilijk te handhaven» zal zijn? Waaruit blijkt volgens de initiatiefnemers het tegendeel?

De leden van de D66-fractie lezen dat een constatering van het strafbare feit voldoende is om een overtreding aan te kunnen tonen in het kader van de handhaving. Voorts lezen zij dat in gemeentelijke praktijk vaak wordt volstaan met een waarschuwing. De initiatiefnemers sluiten af met de opmerking dat de ervaringen waaruit zij kunnen putten om de handhaafbaarheid van seksuele intimidatie aan te tonen gering is. Dat stelt de aan het woord zijnde leden niet gerust; uit een en ander leiden zij af dat dit wetsvoorstel naar alle waarschijnlijkheid een hoog symbolisch karakter kent. Kunnen de initiatiefnemers benoemen hoeveel succesvolle constateringen zij verwachten en in welke orde van grote voornoemde leden moeten denken voor wat betreft de aantallen die niet worden geconstateerd? Kunnen initiatiefnemers aangeven waarom zij ondanks het gebrek aan ervaringen met de handhaafbaarheid toch ervoor hebben gekozen dit wetsvoorstel in te dienen?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de initiatiefnemers terecht constateren dat gemeenten zoals Rotterdam en Amsterdam een verbod op straatintimidatie in de APV hebben opgenomen. Maar anders dan initiatiefnemers stellen, worden lokale verboden wel degelijk gehandhaafd. Recent zijn bijvoorbeeld drie mannen in Sloterplas aangehouden door de inzet van lokagenten. In Rotterdam heeft eind vorig jaar het eerste strafproces plaatsgevonden tegen een overtreder van het sisverbod. De initiatiefnemers merken in dit verband op dat de levensvatbaarheid van lokale strafbepalingen kan worden betwijfeld. Al eerder, in 1993, is door de Hoge Raad een lokale strafbaarstelling van straatintimidatie onrechtmatig verklaard, omdat het intimideren op straat raakt aan het grondrecht van de uitingsvrijheid en dus alleen door de formele wetgever verboden mag worden. Zijn er redenen om aan te nemen dat de huidige lokale strafbepalingen dit keer wel de toets der kritiek van de Hoge Raad zullen doorstaan en bestaat dan nog wel de noodzaak van een generieke strafbepaling?

De leden van de SP-fractie lezen dat de constatering door een opsporingsambtenaar voldoende is om de overtreding aan te tonen. Erkennen zij echter dat van een dergelijke heterdaad-situatie zelden sprake zal zijn? Is de strafbaarstelling concreet genoeg zodat de opsporingsambtenaar weet wanneer het een overtreding is en wanneer het valt onder de vrijheid van meningsuiting? Hoe kan gewaarborgd worden dat de handhaving objectief is? Hoe wordt voorkomen dat er mogelijk situaties zijn waar de handhaving denkt iets te hebben gehoord of hebben zien gebaren terwijl de desbetreffende persoon ontkent of verkeerd is verstaan? Valt er door de handhavers te onderscheiden wanneer iets flirtgedrag is en wanneer iets seksueel intimiderend is?

De leden van de SP-fractie lezen dat er in Rotterdam een Stopapp is geïntroduceerd om eenvoudig een melding te kunnen doen van seksuele intimidatie. Wat zijn de bevindingen daarvan? Verder vragen voornoemde de leden van of de initiatiefnemers van mening zijn dat er meer capaciteit moet worden vrijgemaakt aangezien de initiatiefnemers schetsen dat seksuele intimidatie een veelvoorkomend probleem is. Vinden zij bijvoorbeeld het inzetten van lokagenten een proportioneel middel?

De aan het woord zijnde leden lazen recent dat anderhalf jaar na de inwerkingtreding van de strafbaar stelling van seksuele straatintimidatie in Rotterdam er acht processen verbaal en één voorwaardelijke straf zijn geweest.¹ Waarom, denken de initiatiefnemers, dat er zo weinig opbrengst is van de strafbaarstelling in Rotterdam? Komt het lage aantal veroordelingen doordat, zoals door VVD-wethouder Wijbenga in het artikel wordt genoemd, het lastig is om daders op heterdaad te betrappen, maar ook omdat het lastig is om te bepalen of sprake is van straatintimidatie of een mislukte versierpoging? Valt het niet moeilijk te onderbouwen wanneer een uitspraak of gedrag valt onder lastigvallen en wanneer het onder vrijheid van meningsuiting valt? Is het strafbaar stellen van seksuele intimidatie wel effectief als er weinig veroordelingen zijn? Verwachten de initiatiefnemers dat er landelijk meer veroordelingen zullen zijn? Zo ja, waarom en waar blijkt dit uit? De kosten voor de handhaving van de strafbaarstelling seksuele straatintimidatie in Rotterdam zijn 200.000 euro per jaar. Wat zullen de handhavingskosten zijn van het voorliggende wetsvoorstel per jaar? Hoeveel opsporingsambtenaren zullen hiervoor speciaal worden opgeleid? Zal er ook gerichte inzet door middel van «hotspots» komen? Waar komen die hotspots, en hoe wordt dat bepaald?

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven het belang dat bij een eenvoudige constatering van de overtreding kan worden overgegaan tot handhaving. Echter, in de praktijk kan dit leiden tot knelpunten. In hoeverre is het haalbaar dat wordt overgegaan tot handhaving van het verbod? Het zal niet vaak voorkomen dat een opsporingsambtenaar ten tijde van de overtreding ook daadwerkelijk in de nabijheid van de overtreder zal zijn. Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe zij dit voor zich zien? Aangifte kan, maar hoeft niet, zo stellen de initiatiefnemers. Vinden de initiatiefnemers met de aan het woord zijnde leden dat het doen van aangifte wel de voorkeur verdient en delen zij daarbij de redenering dat het aanmoedigen van het doen van aangifte bijdraagt aan de bestrijding van de normalisering van seksuele straatintimidatie? De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen absoluut de waardevolle toevoeging van het initiatiefwetsvoorstel in de samenleving, ook wanneer dit enkel een normatieve uitwerking zou hebben. Zien de initiatiefnemers dit ook zo? Wanneer daadwerkelijk sprake is van handhaving en sanctiëring, zal het effect van de wet alleen maar groter zijn. Welke mogelijkheden bieden ervaringen uit andere landen voor een effectieve handhaving? Is met de instelling van het verbod ook geïnvesteerd in een grotere handhaving capaciteit, en is in deze landen ook echt een verandering in de samenleving gebleken met betrekking tot de seksuele intimidatie?

De leden van de SGP-fractie lezen in het advies van de Afdeling dat aanhouding buiten heterdaad niet mogelijk zou zijn en dat alleen beeldmateriaal niet voldoende is. Zouden de initiatiefnemers willen aangeven hoe zij tegen deze stellingname van de Afdeling aankijken? Op grond waarvan menen zij dat er toch ook buiten heterdaad aanhouding en/of vervolging mogelijk is?

6. Constitutionele paragraaf

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de initiatiefnemers verwijzen naar het Verdrag van Istanbul. Dit verdrag bevat bepalingen, aldus de initiatiefnemers, die voorschrijven dat verdragspartijen de noodzakelijke wetgevende maatregelen moeten nemen tegen

¹ Rotterdammers over het sisverbod: «Hoe moet je dan laten merken dat je interesse hebt?», Volkskrant, 20 juni 2019.

seksuele intimidatie, waaronder strafrechtelijke of andere sancties. Het Verdrag van Istanbul heeft als volledige titel het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en is op 11 mei 2011 te Istanbul tot stand gekomen. Tijdens de parlementaire behandeling van de goedkeurings- en uitvoeringswetgeving naar aanleiding van het verdrag (Kamerstuknummers 34 038 en 34 039) constateert de regering dat Nederland reeds aan het grootste gedeelte van de verdragsverplichtingen voldoet (Kamerstuk 34 039, nr. 3, p. 1). Slechts op enkele punten moest de Nederlandse wetgeving gewijzigd worden; daartoe heeft de regering destijds het uitvoeringswetsvoorstel ingediend. Nadere wijzigingen van Nederlandse wetgeving zijn niet nodig, aldus de regering (Kamerstuk 34 039, nr. 6, p. 2).

De aan het woord zijnde leden steunen deze conclusie van de regering. Het Verdrag van Istanbul verplicht Nederland niet om seksuele intimidatie zelfstandig strafbaar te stellen. De initiatiefnemers kunnen het verdrag juridisch gezien niet aanvoeren om de Kamer te bewegen het wetsvoorstel aan te nemen, aldus voornoemde leden. Delen de initiatiefnemers deze mening?

7. Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat er twee openbare reacties zijn gekomen op de internetconsultatie. De ene reactie is van de Nederlandse Orde van Advocaten die adviseert het wetsvoorstel in te trekken; de andere reactie is van een particulier die het voorstel «volstrekt overbodig» noemt. Voornoemde leden lezen dat de initiatiefnemers op advies van de Afdeling een reactie hebben gevraagd van de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie. Beide instanties hebben negatief geadviseerd. Willen de initiatiefnemers de nagekomen adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Nationale Politie naar de Kamer sturen? Hebben de initiatiefnemers nog meer adviezen ontvangen? Zo ja, mag de Kamer die ook inzien? Zijn er ook positieve adviezen ontvangen of alleen negatieve? Kunnen de initiatiefnemers daar inzicht in geven?

De leden van de SP-fractie vragen of ook de adviezen van de Nationale Politie en de Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot dit wetsvoorstel openbaar gemaakt kunnen worden.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger