

Vergaderjaar 2018–2019

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**34 843**

**Seksuele intimidatie en geweld**

**Nr. 518**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, over ons voornemen tot introductie van nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie in het Wetboek van Strafrecht. Hierbij doe ik mijn toezeggingen in het AO kinderporno en kindermisbruik van 20 februari 2019 (Kamerstuk 31 015, nr. 165) en het VAO op 13 maart 2019 gestand (Handelingen II 2018/19, nr. 62, item 11).

Met de introductie van deze nieuwe misdrijven beogen wij de strafrechtelijke bescherming aan te passen aan de huidige maatschappelijke opvattingen omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag. Hieronder licht ik onze wetgevingsvoornemens, die onderdeel zijn van een breder wetgevingstraject tot modernisering van de seksuele misdrijven, nader toe. Ik besluit deze brief met de vervolgaanpak en het tijdpad.

### *Nieuwe strafbaarstellingen*

De maatschappelijke discussie over welk gedrag als seksueel grensoverschrijdend moet worden aangemerkt legt een discrepantie bloot tussen wat maatschappelijk wordt gezien als seksueel grensoverschrijdend gedrag en wat strafrechtelijk als zodanig wordt gekwalificeerd. Seks behoort vrijwillig te zijn; mensen moeten zich ongehinderd en vrij in het openbaar kunnen begeven, zonder angst voor ongewilde seksuele handelingen of ongewenste seksuele toenadering.

De #Metoo-beweging heeft onder de aandacht gebracht hoe wijdverbreid seksueel grensoverschrijdend gedrag voorkomt en heeft bevestigd hoe ernstig en langdurig de gevolgen hiervan kunnen zijn. Ook is uit de maatschappelijke stellingname duidelijk geworden dat niet alleen ernstige vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, zoals seks tegen de wil van een ander, maar ook lichtere vormen, zoals ongewenste seksuele betasting en het maken van seksuele toespelingen, sterker worden afgekeurd dan voorheen.

Tegelijkertijd schiet de strafrechtelijke bescherming tegen veelvoorkomende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag op onderdelen tekort. De huidige drempel voor het bewijs van dwang bij aanranding en verkrachting is betrekkelijk hoog. Daarnaast biedt de strafwet geen zelfstandige bescherming tegen seksueel intimiderend gedrag in de openbare ruimte, terwijl dit gedrag door veel mensen als schadelijk en strafwaardig wordt ervaren. Daarom zijn wij voornemens om seksuele interactie tegen de wil en seksuele intimidatie in de openbare ruimte strafbaar te stellen in het Wetboek van Strafrecht. Met deze aanscherping van de strafwet wordt de seksuele autonomie van een ieder beter strafrechtelijk beschermd.

De nieuwe strafbaarstellingen zijn in lijn met het Verdrag van Istanbul dat in 2016 voor Nederland in werking is getreden. Artikel 36 van dat Verdrag verplicht tot het strafbaar stellen van seksuele handelingen zonder wederzijds goedvinden. En op grond van artikel 40 van dit Verdrag dient elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag dat de waardigheid van een persoon schendt, onderworpen te zijn aan sancties.

#### *Strafbaarstelling van seks tegen de wil*

Voor bewezenverklaring van aanranding of verkrachting, de meest ernstige seksuele misdrijven, is op grond van de huidige wetgeving vereist dat komt vast te staan dat een slachtoffer wordt gedwongen tot de seksuele handelingen. Hieronder wordt verstaan dat de verdachte opzettelijk heeft veroorzaakt dat het slachtoffer de handelingen tegen de wil heeft geduld. Voor bewezenverklaring moet uit de bewijsmiddelen blijken van verzet en/of een onmogelijkheid tot onttrekking. Een kenbaar «nee» van een slachtoffer wordt voor bewezenverklaring niet zonder meer voldoende geacht. Vereist is dat bewezen kan worden dat de seksuele handelingen voor het slachtoffer niet of nauwelijks te vermijden zijn geweest. De bewijsrechtelijke lat voor vervolging voor onvrijwillige seksuele handelingen ligt daarmee te hoog en impliceert voor het slachtoffer in wezen pas strafrechtelijke bescherming krijgen, indien kan worden aangetoond dat sprake is geweest van verzet.

Seks behoort vrijwillig te zijn. Dat veronderstelt besef van een verantwoordelijkheid voor het eigen handelen en bewustzijn van het gedrag van een ander. Dat is ook het uitgangspunt van het Verdrag van Istanbul dat verplicht tot strafbaarstelling van seks zonder wederzijds goedvinden. Een «nee» is een «nee». Als hieraan geen gehoor wordt gegeven, worden er grenzen overschreden en is sprake van strafwaardig gedrag. Hiervan is ook sprake als een «nee» niet helder wordt uitgesproken, maar de onvrijwilligheid van de ander wel uit de feiten of omstandigheden behoort te worden afgeleid.

Er kunnen diverse oorzaken zijn waardoor mensen niet, of niet voldoende expliciet kenbaar kunnen maken dat zij seksuele handelingen niet willen. Uit het deskundigenoverleg dat door het ministerie is georganiseerd, kwam onder meer naar voren dat het normaal slachtoffergedrag is dat een lichaam als het ware kan «bevriezen». Dit veelvoorkomende verschijnsel bij seksueel geweld is een door angst gedreven reactie op een bedreigende situatie en wordt ook wel aangeduid als «tonische immobiliteit». Het is in deze fysieke toestand van verstijving eenvoudigweg niet mogelijk zich te uiten en/of fysiek verzet te bieden.

Om de strafrechtelijke normstelling meer in lijn te brengen met de sociale norm rondom onvrijwillige seksuele interactie willen wij in aanvulling op de huidige dwangdelicten nieuwe seksuele misdrijven introduceren.

Daarin is niet de dwang, maar het handelen tegen de wil criterium voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit heeft tot gevolg dat er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij degene die het (verdergaande) seksuele contact initieert. Strafbaar wordt degene die met een persoon seksuele handelingen pleegt of een persoon seksuele handelingen laat plegen of ondergaan, terwijl diegene weet of behoort te weten op grond van feiten of omstandigheden dat deze handelingen tegen de wil van die persoon plaatsvinden. Het bewijs hiervan kan volgen uit de verklaringen van het slachtoffer, de verdachte en eventuele getuigen van de seksuele interactie.

De nieuwe strafbaarstellingen bestrijken zowel ernstige als lichtere categorieën ongewilde seksuele handelingen. Bij lichtere handelingen gaat het om ongewilde aanraking van het lichaam en/of de geslachtsdelen. Hiervoor achten wij een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie passend. Bij ernstiger handelingen waarbij sprake is van ongewild seksueel binnendringen van het lichaam denken wij aan een wettelijke strafbedreiging van ten hoogste zes jaren gevangenisstraf.

Als gevolg van de nieuwe strafbaarstellingen wordt het voor slachtoffers eenvoudiger om aangifte te doen van ongewilde seksuele interactie. Voortaan hoeft niet te worden bewezen dat een slachtoffer zich heeft verzet dan wel dat het voor een slachtoffer onmogelijk was om zich te onttrekken aan de seksuele handelingen. Niet de dwang, maar het handelen tegen de wil wordt het uitgangspunt voor strafbaarheid. Zowel slachtoffers van ernstige als van lichtere vormen van ongewilde seksuele interactie zijn hierbij gebaat.

Daarnaast wil ik de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid verlagen door zowel een opzetvariant (weten) als een schuldvariant (behoren te weten) van het delict seksuele interactie tegen de wil te introduceren. De opzetvariant omvat zowel opzet, waarbij iemand weet dat handelingen tegen de wil van een ander plaatsvinden, als opzet in de voorwaardelijke vorm, waarbij iemand de aanmerkelijke kans bewust aanvaardt dat de handelingen tegen de wil van de ander plaatsvinden. Bij de schuldvariant ligt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid lager. Hiervoor is voldoende dat er feiten en omstandigheden waren waaruit iemand de onvrijwilligheid van de ander had kunnen afleiden of op grond van feiten en omstandigheden had behoren af te leiden.

Gevolg van de introductie van een schuldvariant kan zijn dat iemand strafrechtelijk aansprakelijk wordt gehouden wegens het plegen van seksuele handelingen tegen de wil van een ander waarvan hij zich niet bewust was, maar die hem of haar worden toegerekend, omdat betrokkene deze situatie had behoren te onderkennen. Dat achten wij niet onverantwoord omdat degene die het (verdergaande) seksuele contact aangaat hieraan kan ontkomen door oplettend te zijn en na te gaan bij de ander of er geen ongewild contact plaatsvindt. Het belang om te voorkomen dat iemand slachtoffer wordt van een seksueel delict dient op dit punt zwaarder te wegen dan de mogelijkheid dat de verdachte verantwoordelijk wordt gesteld voor een situatie die hij niet onderkend heeft, maar had behoren te onderkennen. De introductie van de nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil zal vergezeld gaan van voorlichting over het respecteren, het verbaal en fysiek uiten, herkennen en bespreken van seksuele grenzen.

Van seksuele handelingen tegen de wil van de ander is in ieder geval sprake als de ander voorafgaand aan of tijdens de handelingen door middel van verbale signalen en/of expliciet afhoudend gedrag kenbaar

maakt de seksuele handelingen niet te willen. Een duidelijk «nee» en/of afhoudende gebaren of bewegingen moeten reden zijn te stoppen. Als iemand ondanks de uitdrukkelijk kenbaar gemaakte onvrijwilligheid van de ander toch doorgaat met de seksuele handelingen dan is dat strafbaar handelen.

Niet alleen expliciete verbale signalen en gedrag van de ander, maar ook feiten en omstandigheden die aanleiding behoren te geven tot het vermoeden dat seksuele handelingen mogelijk niet vrijwillig zijn, kunnen strafrechtelijke aansprakelijkheid tot gevolg hebben. Hierbij valt te denken aan (non-) verbale signalen en gedrag waaruit die onvrijwilligheid kan worden afgeleid, bijvoorbeeld wanneer iemand voorafgaand aan of tijdens de seksuele handelingen een weifelende, wisselende of licht afhoudende houding inneemt. Onder die omstandigheden is er sprake van een onderzoeksplicht voor degene die het (verdergaande) seksuele contact initieert om na te gaan of er ongewilde handelingen plaatsvinden.

Dat geldt evenzeer als de ander verstijft bij aanvang van of tijdens de seksuele handelingen of niet of nauwelijks signalen van fysieke interactie vertoont, of op enig moment stopt met meedoen. Nagaan of de ander de seksuele handelingen wel wil kan bijvoorbeeld door de ander op dat moment te vragen of die het contact wel prettig vindt en wil doorgaan. Als iemand dit nalaat en doorgaat met de seksuele handelingen kan dit aanleiding zijn voor de conclusie dat sprake is van strafbaar gedrag.

De aard van de strafbare gedragingen brengt mee dat niet steeds met scherp te onderscheiden zal zijn of er sprake is van opzet dan wel schuld. Dit onderscheid is niet doorslaggevend voor het strafwaardige karakter van het gedrag. Als in een concreet geval zou blijken dat de strafbare gedraging de schuldvariant betreft, dan kunnen het Openbaar Ministerie en de rechter deze factor betrekken bij de afweging van de strafsoort en de strafmaat.

Wij hebben ons georiënteerd op de strafwetgeving inzake onvrijwillige seks in andere landen en de recente ontwikkelingen daarin. Zo hebben sommige landen een model geïntroduceerd waarin iemand strafbaar is als niet bewezen kan worden dat er voorafgaande toestemming is voor de seksuele handelingen. Uit de discussies rondom dergelijke modellen kan worden afgeleid dat hier nadelen aan zitten, met name op het punt van de uitvoerbaarheid ervan. Om zeker te stellen dat het wederzijds goedvinden het uitgangspunt is, geven wij de voorkeur aan de introductie van een onderzoeksplicht van degene die het (verdergaande) seksueel contact initieert om na te gaan of er handelingen tegen de wil van de ander plaatsvinden.

#### *Strafbaarstelling van seksuele intimidatie*

De afgelopen tijd is gebleken dat met name vrouwen, maar ook mannen, kunnen kampen met gevoelens van onveiligheid als gevolg van seksueel intimiderend gedrag van anderen. Ze voelen zich dan bijvoorbeeld gehinderd om zichzelf te zijn in de openbare ruimte. Zo kan het voorkomen dat een jonge vrouw bepaalde straten ontwijkt of zich anders gaat kleden, alleen maar om te voorkomen dat zij seksuele toespelingen te horen krijgt op straat of dat ze ongewenst en met een seksuele bedoeling wordt aangeraakt. Een aantal gemeenten heeft straatintimidatie strafbaar gesteld in de APV, maar een gemeentelijke APV biedt minder rechtszekerheid dan een eenduidige landelijke regeling en minder mogelijkheden, met name waar het gaat om wettelijke inperkingen op de vrijheid van meningsuiting.

Ook online komt het geregeld voor dat op publieke plaatsen, zoals social media of chatsites, intimiderende opmerkingen met een seksuele connotatie worden gemaakt. Zulke opmerkingen kunnen een grote impact hebben op de veiligheid of waardigheid van iemand. Ze kunnen er bovendien toe leiden dat mensen (vaak vrouwen) zich anders gaan gedragen: mensen delen bepaalde foto's niet meer. via sociale media of nemen hier niet meer actief aan deel, columnist spreken zich niet meer uit over bepaalde maatschappelijke thema's, en zo meer.

Wij vinden het belangrijk dat iedereen in Nederland zichzelf kan zijn in het openbaar en hierin niet gehinderd wordt door seksueel getinte opmerkingen of gedragingen van anderen. Daarom overwegen wij om fysieke seksuele intimidatie en (non-) verbale seksuele intimidatie strafbaar te stellen als misdrijf tegen de openbare orde in het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hierbij om gedrag dat tot doel heeft om te intimideren, niet om gedrag dat tot doel heeft (respectvol) te flirten. Hiermee wordt een duidelijk signaal afgegeven dat het seksueel intimideren van anderen in de openbare ruimte niet acceptabel is en bestraffing verdient. De nieuwe delicten maken het voor slachtoffers eenvoudiger om aangifte te doen van seksueel grensoverschrijdend gedrag waarmee zij in de openbare ruimte worden geconfronteerd.

Onder fysieke seksuele intimidatie verstaan wij het in het openbaar opzettelijk seksueel betasten waarmee iemand vrees wordt aangejaagd of in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie wordt gebracht. Hierbij gaat het om voor een gemiddeld persoon angstwekkend, vernederend of kwetsend gedrag zoals onverhoeds in billen of borsten knijpen of aanraken van geslachtsdelen over de kleding heen. Hierop willen wij wettelijke strafmaxima van ten hoogste zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie stellen.

Onder (non) verbale seksuele intimidatie verstaan wij het in het openbaar opzettelijk seksueel lastigvallen van een ander. Hierbij gaat het om publiekelijk opmerkingen of gebaren met een seksuele strekking maken om iemand vrees aan te jagen of iemand in een vernederende, kwetsende of schaamtevolle situatie te brengen. Daaronder kan ook vallen het opzettelijk maken van opmerkingen of gebaren met een seksuele strekking via online media, zoals het opzettelijk maken van seksualiserende opmerkingen op openbaar toegankelijke internetfora of via sociale media zoals Twitter en Instagram. Wij denken hierbij aan een wettelijke strafbedreiging van ten hoogste drie maanden gevangenisstraf of een geldboete van de tweede categorie.

Wij zijn ervan op de hoogte dat bij uw Kamer een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is van de leden Asscher (PvdA) en Van Toorenburg (CDA) dat ertoe strekt seksuele intimidatie strafbaar te stellen in het Wetboek van Strafrecht als overtreding tegen de openbare orde (Kamerstuk 34 904, nr. 5). Dit initiatiefwetsvoorstel en ons wetgevingsvoornemen sluiten elkaar niet uit. Het kabinet zal in het kader van de parlementaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel hierover een standpunt bepalen.

#### *Vervolgaanpak en tijdpad*

Eerder hebben wij uw Kamer bij brief van 20 december 2018 (Kamerstuk 29 279, nr. 483) bericht dat naar verwachting begin 2019 zou kunnen worden gestart met de consultatie van een voorontwerp tot modernisering van de seksuele misdrijven in het Wetboek van Strafrecht. Bij nader inzien zijn wij van mening dat het vanuit legislatief oogpunt pas verantwoord is een wetsvoorstel in consultatie te doen als de gevolgen voor de uitvoering en de financiële onderbouwing van de nieuwe wetgeving

volledig in kaart zijn gebracht. Hiervoor wordt de komende maanden een impactanalyse verricht. Zodra de uitkomsten hiervan beschikbaar zijn zal ik eind 2019 naar verwachting een wetsvoorstel in consultatie brengen, waarvan de nieuwe strafbaarstellingen voor seks tegen de wil en seksuele intimidatie onderdeel zijn.

Tegelijkertijd zullen wij uw Kamer informeren over flankerende beleidsmaatregelen ter vergroting van het bewustzijn omtrent seksueel grensoverschrijdend gedrag, waarbij wij samen willen optrekken met andere ministeries. In de tussentijd willen wij graag met uw Kamer van gedachten wisselen over de voorziene nieuwe strafbaarstellingen van seks tegen de wil en seksuele intimidatie. De uitkomsten van deze discussie nemen wij graag mee in de te ontwerpen wetgeving.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus