

Aan Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen
t.a.v. dhr. Michel Pasteel en mevr. Liesbet Stevens

Van Prof. Dr. Elke Cloots
Prof. Dr. Stefan Sottiaux
Mr. Joos Roets

Uw ref. IGVM-2022-32

Onze ref. 2022/31

Status Vrijgegeven voor publicatie

Datum 14 december 2022

Memo: Een evaluatie van de Seksismewet

1. U vroeg ons een evaluatie te maken van de wet van 22 mei 2014 ‘ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen’¹ (hierna: de Seksismewet). Meer bepaald verwacht u van ons een antwoord op de volgende vier vragen:

- 1) Wat leert de rechtspraak ons over het nut van de Seksismewet?
- 2) Voldoet de Seksismewet nog aan de veranderde Europese opvattingen met betrekking tot de strijd tegen seksisme en gendergerelateerd geweld?
- 3) Welke wijzigingen, zowel aan de wet zelf als niet-wettelijke wijzigingen, kunnen ervoor zorgen dat het doel van de wet beter wordt nagestreefd?
- 4) Is het opportuun om het toepassingsgebied van de wet uit te breiden naar reclame?

2. Gelieve hieronder onze analyse te vinden. Onze oprechte dank gaat uit naar de leden van het middenveld, voor hun waardevolle opmerkingen en suggesties tijdens de vergadering van 8 november 2022.

* *

*

¹ B.S. 24 juli 2014.

Inhoudstafel

1. WAT LEERT DE RECHTSPRAAK ONS OVER HET NUT VAN DE SEKSISMEWET?.....	3
1.1. Aantal rechterlijke beslissingen over de Seksismewet.....	4
1.2. Classificatie van de rechtspraak over de Seksismewet	13
1.3. Door de rechtscollages vastgestelde schendingen van de Seksismewet	17
(a) Straatintimidatie van meisjes en vrouwen.....	19
(b) Afwijzing van een vrouwelijke professional.....	22
(c) Uitingen over of jegens vrouwen in het kader van een publiek optreden	24
1.4. Door de rechtscollages opgelegde sancties	25
1.5. Besluit	27
2. VOLDOET DE WET NOG AAN DE VERANDERENDE EUROPESE (EN INTERNATIONALE) OPVATTINGEN MET BETREKKING TOT DE STRIJD TEGEN SEKSISME EN GENDERGERELATEERD GEWELD?.....	29
2.1. Het Verdrag van Istanboel	30
2.2. De Europese antidiscriminatie-richtlijnen	31
2.3. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de artikelen 8 en 14 EVRM	35
2.4. Aanbevelingen van de Raad van Europa en de VN ter verwezenlijking van de vrijheid van meningsuiting van vrouwen en meisjes	38
2.5. Het Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en resoluties van het Europees Parlement.....	41
2.6. De Belgische wetgeving getoetst	47
3. WELKE WIJZIGINGEN, ZOWEL AAN DE WET ZELF ALS NIET-WETTELIJKE WIJZIGINGEN, KUNNEN ERVOOR ZORGEN DAT HET DOEL VAN DE WET BETER WORDT NAGESTREEFD?.....	52
3.1. Aanbevelingen die geen wetwijziging impliceren.....	52
(a) Aanbevelingen op het vlak van preventie	52
(b) Aanbevelingen op het vlak van handhaving	54
3.2. Aanbevelingen die een wetwijziging impliceren.....	56
(a) De strafbaarstelling van intimidatie in de openbare ruimte (offline en online) .	57
(b) Administratieve sancties voor straatintimidatie en andere alternatieven voor strafvervolgning	67
(c) Een uitbreiding van het verbod op discriminatie op grond van geslacht op het werk naar derden.....	71

(d)	Een harmonisatie van de terminologie in de Nederlandse en Franse versies van de wetgeving.....	71
(e)	Een verduidelijking of aanpassing van de Seksismewet.....	72
(f)	Een herziening van artikel 150 van de Grondwet.....	76
4.	RECLAME.....	77

* *

*

1. WAT LEERT DE RECHTSPRAAK ONS OVER HET NUT VAN DE SEKSISMEWET?

3. In de opdrachtoomschrijving wordt aangegeven dat de Seksismewet vaak de kritiek krijgt louter een “symboolwet” te zijn. De wet zou nauwelijks worden toegepast in de rechtspraak en, als ze al wordt toegepast, zou dat gebeuren op een manier die niet strookt met de bedoeling van de wetgever. In dit hoofdstuk onderzoeken we, aan de hand van een analyse van de tot nu toe bestaande rechtspraak, of dat verwijt terecht is.

4. Vooraleer in te gaan op de concrete toepassingen van de Seksismewet in de rechtspraak, dient te worden aangestipt dat het “nut” of de “meerwaarde” van een strafbepaling niet louter aan het aantal uitgesproken veroordelingen kan worden afgemeten. Zoals het Grondwettelijk Hof aangaf in zijn arrest over de Seksismewet, kan “*de bevestiging van het strafbare karakter van een gedrag, omdat het door de wetgever onbestaanbaar wordt geacht met de fundamentele waarden van de democratie, [...] ook een educatief en preventief effect hebben.*” Het nastreven van dat effect kan volgens het Hof in beginsel de aanneming van sancties van strafrechtelijke aard verantwoorden, ongeacht of de wet ook effectief door de strafgerichten zal worden toegepast.²

Aangeven waar in een bepaalde samenleving de grenzen van het toelaatbare liggen, is inderdaad een belangrijke taak van het recht.³ Door ondubbelzinnig te stellen dat seksisme niet (langer) getolereerd wordt in onze maatschappij, heeft de wetgever een collectieve mentaliteitswijziging in gang willen zetten, zo blijkt uit de voorbereidende werken.⁴ Doordat

² GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.22.2 (eigen benadrukking). Zie in dezelfde zin GwH, nr. 76/2022, 9 juni 2022, B.9.2.

³ Zie daarover C.R. SUNSTEIN, “On the Expressive Function of Law” (1996) 144 *University of Pennsylvania Law Review* 2021. Zie in het bijzonder pp. 2027-2028.

⁴ *Parl. St.* Kamer 2013-2014, nr. 53-3297/1, 3-4; *Parl. St.* Kamer 2013-2014, nr. 53-3297/3, 3 en 9-10. Sommigen waarschuwen evenwel dat de mogelijkheid om via het recht sociale verandering teweeg te brengen niet mag worden overschat. Zie UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, § 10.40.

de wetgever seksisme uitdrukkelijk uit de publieke ruimte weert, worden de daders ervan (alsook degenen die met hen sympathiseren) gemarginaliseerd en sociaal geïsoleerd.⁵ Tegelijk geeft de wetgever een signaal van erkenning aan degenen die zich door dergelijk gedrag geschaad weten.⁶

Zoals het Grondwettelijk Hof opmerkte, is het educatieve en preventieve effect van een wet evenwel “*per definitie niet objectief meetbaar*”.⁷ Zeker nu – relatief kort na de inwerkingtreding van de Seksismewet – ook de #MeToo-beweging het levenslicht zag, valt allicht nauwelijks na te gaan wat het *exacte* effect van de Seksismewet op dit vlak is (geweest). Dat er een zeker educatief en preventief effect van de Seksismewet zelf uitgaat, lijkt ons niettemin aannemelijk.

Wel kan o.i. de vraag worden gesteld of dat educatief en preventief effect in alle geledingen van de samenleving even sterk aanwezig is (wat bijvoorbeeld met mensen die minder goed worden bereikt door de overheid?). Eveneens kan er bezorgdheid rijzen dat het educatief en preventief effect na verloop van tijd zal afnemen, zeker als blijkt dat de politionele en gerechtelijke handhaving niet erg krachtig is.⁸

5. Dat gezegd zijnde, beperken we ons hieronder tot een studie van de rechtszaken waarin een of meer partijen zich beriepen op de Seksismewet. Uit onze rechtspraakanalyse blijkt alvast dat er meer vonnissen en arresten zijn waarin de Seksismewet wordt toegepast dan vaak wordt gedacht. Wel blijken de rechterlijke toepassingen beperkt tot welbepaalde vormen van seksisme, en bleven andere vormen tot nu toe onder de radar van het gerecht. Bovendien blijken de slaagkansen van een gerechtelijke procedure globaal gezien niet erg groot (minder dan 50 %), al varieert de werkelijke slaagkans naar gelang het type van feiten.

1.1. Aantal rechterlijke beslissingen over de Seksismewet

6. Op datum van 14 december 2022 zijn er ons **22 rechterlijke beslissingen** bekend⁹ waarin toepassing werd gemaakt van de Seksismewet. Het betreft 21 strafrechtelijke uitspraken en één burgerrechtelijke (n.a.v. een quasi-delictuele aansprakelijkheidsvordering). Het gaat in totaal om **19 unieke zaken**.¹⁰ Hoewel dit aantal natuurlijk klein is ten opzichte van de prevalentiecijfers die naar voren komen uit onderzoek naar seksisme in de openbare

⁵ J. WALDRON, “Dignity and Defamation: the Visibility of Hate” (2009-2010) 123 *Harvard Law Review* 1596, 1631-1632.

⁶ D. KEATS CITRON, “Law’s Expressive Value in Combating Cyber Gender Harassment” (2009) 108 *Michigan Law Review* 373, 407.

⁷ GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.22.2. Zie in dezelfde zin GwH, nr. 76/2022, 9 juni 2022, B.9.2.

⁸ Zie in die zin het advies van de afdeling advisering van de Nederlandse Raad van State over een voorstel van wet dat strekt tot het strafbaar stellen van seksuele intimidatie, *Kamerstukken II* 2018/19, 34904, nr. 4. Het advies is online te raadplegen via deze link: <https://www.raadvanstate.nl/@114186/w16-18-0047-ii/>.

⁹ Mogelijk zijn er meer relevante rechterlijke uitspraken. Bij gebrek aan een systematische publicatie van de rechterlijke uitspraken in België kan het aantal rechterlijke toepassingen slechts bij benadering worden vastgesteld.

¹⁰ Sommige geschillen werden zowel in eerste aanleg als in hoger beroep beslecht. In één geschil werd zelfs uitspraak gedaan door het Hof van Cassatie. Zie Cass. 8 juni 2022, P.22.0306.F.

ruimte,¹¹ gaat het toch om een groter aantal rechterlijke toepassingen dan vaak wordt aangenomen.

7. Een lid van het middenveld merkte op dat het ook interessant zou zijn om te weten hoe het aantal rechtszaken zich verhoudt tot het aantal aangiften of, omgekeerd, wat het seponeringspercentage is. Hoewel een onderzoek naar die gegevens buiten de scope van onderhavige studie valt, onderschrijven wij het belang ervan. Om een dergelijk onderzoek te *kunnen* voeren, is uiteraard in de eerste plaats vereist dat politie en parket een correcte kwalificatie en registratie van de aangegeven feiten verzekeren én idealiter ook de redenen voor een eventuele seponering aangeven. We formuleren daarom een aanbeveling in die zin in hoofdstuk 3.1.(b).

8. De 22 ons bekende rechterlijke uitspraken hadden betrekking op de volgende **feiten**:

- *Strafzaken*

- Brussel 2 februari 2022, voorziening verworpen door Cass. 8 juni 2022

De leider van de politieke partij Islam weigert tijdens een televisie-uitzending te antwoorden aan en te kijken naar de vrouwelijke journaliste die hem een vraag stelt, omdat ze een vrouw is.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Inbreuk op de Seksismewet.

Gevangenisstraf van vier maanden (met uitstel) en 50 euro geldboete (+ opdecieimen).

Schadevergoeding aan het slachtoffer (1000 euro) en aan het Instituut (1 euro).

- Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022

De heer Jeff Hoeyberghs, een bekend plastisch chirurg, geeft voor een studentenvereniging een lezing in een aula van de Universiteit Gent, waarin hij zich bijzonder kleinerend en minachtend uitlaat over

¹¹ Zie bv. Plan International, *Research Report: Unsafe on the Streets*, 2019, <https://plan-international.org/uploads/2021/12/unsafeonthestreets-report-spread.pdf>; M. LIBERT e.a., “Marjolein (24) getuigt over seksuele intimidatie op straat: ‘Mijn beeld van mannen is veranderd en dat is jammer’”, *VRT NWS*, 21 juni 2021, [https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/16/plan-international-seksuele-intimidatie/#:~:text=Binnenland-.Marjolein%20\(24\)%20getuigt%20over%20seksuele%20intimidatie%20op%20straat%3A%20%22,of%20op%20het%20openbaar%20vervoer](https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/16/plan-international-seksuele-intimidatie/#:~:text=Binnenland-.Marjolein%20(24)%20getuigt%20over%20seksuele%20intimidatie%20op%20straat%3A%20%22,of%20op%20het%20openbaar%20vervoer); UK Government, *Public Sexual Harassment Consultation*, 18 augustus 2022, <https://www.gov.uk/government/consultations/creating-an-offence-of-public-sexual-harassment/public-sexual-harassment-consultation>.

vrouwen in het algemeen en over een aantal specifieke vrouwen in het bijzonder.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Inbreuk op de Seksismewet.¹²

Gevangenisstraf van tien maanden (waarvan de helft met uitstel), 1000 euro geldboete (+ opdecimen) en ontzetting uit de rechten genoemd in artikel 31, eerste lid, Sw. voor een termijn van vijf jaar.¹³

Schadevergoeding aan de UGent (1000 euro) en aan het Instituut (1489 euro).

Tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld.

- Corr. Brussel (Fr.) 29 juni 2021

Vanuit het publiek roept een bekende filmcriticus, tijdens de uitreiking van de filmprijs ‘Magritte du cinéma’, naar de presentatrice ‘*C’est nul! A poil!*’ (‘Het is klote/ Naakt!’), omdat hij haar optreden ondermaats vindt.

Zaak onontvankelijk verklaard (impliciet werd tevens geoordeeld dat geen inbreuk op Seksismewet kan worden weerhouden).¹⁴

- Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021

Een lesbisch koppel wandelt in het Brusselse Zuidstation naar het metrostation. Ze kussen elkaar en een man zegt: ‘*C’est beau ça!*’ (‘Dat is mooi dat!’). Eén van de vrouwen antwoordt de man: ‘Jij, jij bent niet mooi’. De man gaat terug de roltrap op en richt zich tot hen door zijn geslachtsdelen vast te houden en te zeggen: ‘Waarom, houden jullie soms niet van lullen?’. Toen zij later langs het perron liepen en van de man wegliepen, kwam hij van achteren toegelopen en schopte een van de vrouwen zeer gewelddadig tegen haar scheenbeen. Door deze aanval werd het been van het slachtoffer gebroken en was ze verschillende maanden arbeidsongeschikt.

Het Instituut was burgerlijke partij (net als Unia).

¹² Alsook op artikel 27 van de Genderwet (aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht jegens een persoon en jegens een groep).

¹³ Opslorping van straf overeenkomstig art. 65, eerste lid, Sw.

¹⁴ Vzw Conseil des femmes francophones de Belgique was burgerlijke partij.

Inbreuk op de Seksismewet.¹⁵

Gevangenisstraf van twee jaar¹⁶ en een geldboete van 200 euro (+ opdecieimen).

Schadevergoeding van 20000 euro (provisieel) aan het ene slachtoffer en van 1000 euro aan het andere slachtoffer; 1 euro schadevergoeding aan het Instituut.¹⁷

- Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021

Een Duitse begeleidster op een ICE-trein naar Brussel vraagt ter hoogte van het station van Ans aan een passagier om zijn vervoersbewijs te tonen. De man heeft geen vervoersbewijs en gedraagt zich agressief. Hij beledigt de treinbegeleidster (*'sale juive'*, *'sale marocaine'*). Een NMBS-medewerkster die zich in de nabijheid bevindt schiet te hulp. Ook een andere collega, die was gecontacteerd door de treinbegeleidster, komt ter plaatse. De passagier gaat door met het beledigen van de treinbegeleidster (*'sale pute'*, *'femme de merde'*, *' salope'*, ...). Uiteindelijk slaagt de collega erin de passagier te kalmeren. Het openbaar ministerie stelt een minnelijke schikking voor van 200 euro, maar die wordt niet betaald.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Inbreuk op de Seksismewet.

De beklaagde was al eerder veroordeeld tot twaalf maanden gevangenisstraf voor gelijkaardige feiten. Die straf acht de rechtbank voldoende voor het geheel van de gepleegde misdrijven, die alle de uitvoering zijn van eenzelfde misdadig opzet. Overeenkomstig artikel 65, lid 2, Sw. spreekt de rechtbank geen nieuwe straf uit.

Schadevergoeding van 1 euro voor het Instituut. Voor het overige worden de burgerlijke belangen ambtshalve aangehouden.

- Corr. Antwerpen (afd. Mechelen) 2 juni 2021

De politie wordt opgeroepen om naar het adres van een familie te Mechelen te komen wegens problemen met één van de broers. Op een

¹⁵ Alsook op art. 392, 398 en 400, eerste lid, Sw. (opzettelijke slagen en verwondingen met meer dan vier maanden arbeidsongeschiktheid tot gevolg).

¹⁶ Opslorping van straf overeenkomstig art. 65, eerste lid, Sw.

¹⁷ De eis van Unia werd daarentegen ongegrond verklaard.

bepaald ogenblik zegt de beklaagde tegen een vrouwelijke politie-inspecteur: *'Ik praat niet met u, ik praat met hem'*. In de loop van de verder interventie roept de beklaagde meermaals naar de vrouwelijke inspecteur: *'Gij zijt niks waard gij, gij zijt een vrouw, gij moogt niet tegen mij spreken.'* Er wordt de man meermaals gezegd dat hij respect dient te hebben en dat zijn uitlatingen niet door de beugel kunnen. De man had al een zwaar strafregister.

Inbreuk op de Seksismewet.

Gevangenisstraf van drie maanden.

- Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021

In het kader van een geplande operatie tegen straatintimidatie en seksisme, wandelt een politieagente in burger 's namiddags in een Brusselse winkelstraat, op enige afstand gevolgd door een politiepatrouille. Een man spreekt de agente in burger aan: *'Bonjour' (...)* *'Vous allez bien?' (...)* *'Répondez-moi. Vous habitez où?'* De agente vraagt meermaals haar met rust te laten, terwijl ze doorwandelt. Plots gaat de man voor haar staan, brengt zijn gezicht op slechts enkele centimeters van het hare, kijkt in haar ogen en verspert haar de weg. De agente zet een stap opzij, waarop de man haar gedrag imiteert. Op dat moment grijpt de patrouille in.

Geen inbreuk op de Seksismewet.

- Corr. Luik (afd. Luik) 20 mei 2021

In het kader van een politieactie tegen seksisme op straat, merkt een politiepatrouille op dat een fietsster die op een bankje aan het uitrusten is wordt lastiggevallen door een man (*'Vous-êtes sportive, moi aussi. Je peux vous montrer comme je suis sportif en enlevant mon t-shirt ! Vous voulez aller boire un verre ? Vous êtes vraiment belle. Je peux vous montrer comme je suis sportif.'*). De politie-inspecteurs merken dat het meisje zich ongemakkelijk voelt.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Geen inbreuk op de Seksismewet.

- Brussel 28 april 2021

Een datingsite die rijke, oudere mannen ('sugar daddies') wil matchen met jonge vrouwen ('sugar babies') maakt in Brussel reclame via mobiele reclameaffiches op aanhangwagens. Deze reclamecampagne vindt o.a. plaats op de campus van de ULB tijdens de eerste week van het nieuwe academiejaar en is uitdrukkelijk gericht op studentes.

Geen inbreuk op de Seksismewet.¹⁸

- Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021

In het kader van een politieactie tegen seksisme op straat, wandelen drie vrouwelijke politie-inspecteurs in burger omstreeks 22 uur op een perron in het station van Luik. Twee mannen kruisen de dames. Eén van hen spreekt één van de vrouwen aan op een flirtende toon ('*Hé!! Mademoiselle!!*'). Om zijn woorden kracht bij te zetten, kijkt hij haar indringend aan en laat hij zijn blik over haar hele lichaam glijden.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Geen inbreuk op de Seksismewet.

- Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021

Een meisje van zeventien jaar staat aan de bushalte te praten met een vriendin. Een onbekende man legt plots zijn hand op haar achterwerk. De dader geeft in zijn verhoor aan dat hij dergelijk gedrag niet zou stellen in zijn thuisland (Afghanistan), maar dat hij denkt zich dat wel te kunnen veroorloven ten aanzien van Europese vrouwen.

Inbreuk op de Seksismewet.¹⁹

Gevangenisstraf van drie maanden en 100 euro geldboete (+ opdecieimen); 550 euro schadevergoeding aan het slachtoffer.

- Corr. West-Vlaanderen (afd. Veurne) 16 oktober 2020

Een man wordt op de openbare weg door de politie gecontroleerd omdat hij zich verdacht gedraagt. Hij blijkt cannabis en een

¹⁸ Wel werd een veroordeling uitgesproken wegens aanzetten tot prostitutie het verspreiden van reclame die aanzet tot prostitutie (art. 380 en 380ter Sw.).

¹⁹ Doch geen aanranding van de eerbaarheid.

aardappelmes op zak te hebben. De man weigert te antwoorden op de vragen van de vrouwelijke politie-inspecteur. Hij wil enkel spreken met een mannelijke inspecteur. Tevens probeert hij de vrouwelijke inspecteur te intimideren door dreigend naar haar te kijken en haar dreigend toe te spreken in het Arabisch. De man had reeds een zwaar strafrechtelijk verleden.

Inbreuk op de Seksismewet.

Gevangenisstraf van zeven maanden en een geldboete van 250 euro (+ opdecimen).

- Corr. Henegouwen (afd. Charleroi) 24 juni 2020

De voorzitter van de PS-federatie van het arrondissement Charleroi noemt een bepaalde MR-burgermeester '*une salope*' ('rotwijf') tijdens zijn toespraak op de Dag van de Arbeid.

Geen inbreuk op de Seksismewet.²⁰

- Corr. Brussel (Fr.) 26 februari 2020

Een vrouw laat haar hond uit in een Brussels park. De beklagde speelt met zijn hond in hetzelfde park en maakt een opmerking over het feit dat de vrouw een bontjas draagt. Er ontstaat een discussie tussen beiden, waarbij de vrouw de man zegt dat hij zijn hond aan de leiband moet houden. Daarop begint de man de vrouw allerlei beledigingen naar het hoofd te slingeren ('*sale pute*', '*connasse*', ... ('vuile hoer', 'teef', ...)) en maakt de vrouw zich uit de voeten. De man gooit vervolgens de bal van zijn hond naar de bil van de vrouw, loopt naar haar toe en slaat haar in het gezicht met zijn vlakke hand. Daarna loopt hij weg.

Het Instituut was burgerlijke partij.

De door het Instituut ingeroepen inbreuk op de Seksismewet viel buiten de saisine, zodat de rechtbank zich er niet over kon uitspreken.²¹

²⁰ De rechtbank weerhield wel de tenlastelegging 'belediging in het openbaar' (art. 448 Sw.), maar oordeelde dat er geen haatmotief in de zin van artikel 453*bis* Sw. bewezen was.

²¹ Wel sprak de rechtbank een veroordeling uit wegens vrijwillige slagen en verwondingen (art. 392 en 398, eerste lid, Sw.). Volgens de rechtbank lag evenwel geen bewijs voor van een haatmotief in de zin van artikel 405*quater* Sw.

- Corr. Brussel (Fr.) 31 oktober 2019

Een vrouw die op straat wandelt wordt gevolgd door drie mannen in een wagen. Ze roepen haar beledigingen toe ('*On va te baiser*' ('We gaan je neuken') etc.). De chauffeur rijdt achteruit om naast haar te kunnen blijven rijden. Nadat de vrouw de rechterspiegel van de wagen inklapt, stappen de mannen uit de wagen en blijven haar lastigvallen. Op een gegeven moment brengt één van de mannen haar een slag in het gezicht toe.

Inbreuk op de Seksismewet.

Gevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van 75 euro (+ opdecieimen).²²

De burgerlijke belangen werden aangehouden.

- Corr. Brussel (Fr.) 8 mei 2019

Een datingsite die rijke, oudere mannen ('sugar daddies') wil matchen met jonge vrouwen ('sugar babies') maakt in Brussel reclame via mobiele reclameaffiches op aanhangwagens. Deze reclamecampagne vindt o.a. plaats op de campus van de ULB tijdens de eerste week van het nieuwe academiejaar en is uitdrukkelijk gericht op studentes.

Geen inbreuk op de Seksismewet.²³

- Corr. Brussel (Fr.) 24 april 2019

De leider van de politieke partij Islam weigert tijdens een televisie-uitzending te antwoorden aan en te kijken naar de vrouwelijke journaliste, omdat ze een vrouw is.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Geen inbreuk op (artikel 2 van) de Seksismewet.²⁴

²² Er werd daarnaast ook een inbreuk op de artikelen 392 en 398, eerste lid, Sw. weerhouden (opzettelijke slagen en verwondingen), waarvoor de dader reeds eerder was veroordeeld. Overeenkomstig artikel 65, eerste lid, Sw. werd enkel de zwaarste straf uitgesproken.

²³ Wel werd een veroordeling uitgesproken wegens aanzetten tot prostitutie het verspreiden van reclame die aanzet tot prostitutie (art. 380 en 380ter Sw.).

²⁴ Wel werd een inbreuk vastgesteld op het discriminatieverbod uit artikel 28/1 van de Genderwet (ingevoegd door artikel 4 van de Seksismewet).

- Corr. Eupen 13 juni 2018

Twee jonge vrouwen wandelen, samen met de vriend van één van hen, omstreeks 22 uur op straat. Achter hen wandelt een groep jongens. Eén van de jongens roept de jonge vrouwen meermaals ‘*Hey Puppe*’ (‘Hey pop’) toe. Wanneer één van de vrouwen zich bukt om haar schoenveters te strikken, streelt de jongen over haar rug en zitvlak. De vriend van de vrouw vraagt de jongen zijn vriendin met rust te laten. Daarop geeft de jongen de vriend twee of drie vuistslagen in het gezicht.

Geen inbreuk op de Seksismewet.²⁵

- Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018

Een vrouwelijke rechercheur wordt door een hiërarchisch overste uitgescholden voor ‘mossel’ in het bijzijn van haar collega’s.

Het Instituut was burgerlijke partij.

Geen inbreuk op de Seksismewet.

- Corr. Brussel (Nl.) 8 november 2017

Twee politie-inspecteurs merken dat een man verscheidene verkeersinbreuken pleegt. De man wordt door hen op straat tegengehouden en om zijn identiteitsbewijs gevraagd. De man gedraagt zich agressief ten aanzien van beide politie-inspecteurs en beledigt hen. Plots richt hij zich tot de vrouwelijke inspecteur en zegt haar op een neerbuigende toon dat ze een job moet zoeken die geschikt is voor vrouwen, zoals bankbediende. De inspecteurs wijzen hem op de beleefdheidsregels, waarna hij tegen de vrouwelijke inspecteur zegt dat ze moet ophoepelen, dat hij niet met vrouwen spreekt en dat ze moet zwijgen, de vuile hoer. Vervolgens roept de man dat de politie hem discrimineert wegens zijn huidskleur; hij noemt hen vuile racisten. De beklaagde heeft op jeugdige leeftijd reeds een zwaar strafblad.

Inbreuk op de Seksismewet.²⁶

²⁵ Evenmin is er sprake van aanranding van de eerbaarheid (art. 373, eerste lid, Sw.). De rechtbank spreekt enkel een veroordeling uit voor opzettelijke slagen en verwoningen toegebracht aan de vriend van het meisje (art. 392 en 398, eerste lid, Sw.).

²⁶ Tevens wordt de beklaagde veroordeeld voor smaad aan de politie (art. 275, eerste lid, Sw.) en bedreiging (art. 330 Sw.).

Geldboete van 500 euro (+ opdecimen).²⁷

Burgerlijke belangen worden ambtshalve aangehouden.

- *Burgerlijke zaken*

- Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021

Een man post een Facebookbericht dat extreem beledigend is voor mevrouw Hilde Van Mieghem. De aanleiding hiervoor is de stopzetting door de VRT van de samenwerking met televisiemaker Bart De Pauw, nadat verschillende vrouwen melding hebben gemaakt van diens grensoverschrijdend gedrag. De auteur van het Facebookbericht ziet mevrouw Van Mieghem als de ‘aanstookster’ die tot de val van de heer De Pauw heeft geleid. Het Facebookbericht kent snel een wijde verspreiding en wordt vervolgens integraal gepubliceerd op de website *P.Magazine.be*, met daarbij links naar naaktbeelden van mevrouw Van Mieghem, die ten onrechte worden gepresenteerd als foto’s uit *Playboy*.

Het Instituut was eisende partij.

Geen inbreuk op de Seksismewet.²⁸

Tegen dit vonnis is hoger beroep ingesteld.

1.2. Classificatie van de rechtspraak over de Seksismewet

9. Het is moeilijk om algemene tendensen af te leiden uit een dergelijke beperkte set van rechterlijke uitspraken. Toch kunnen o.i. de volgende vaststellingen worden gedaan op grond van de beschikbare rechtspraak.

10. Een eerste vaststelling is dat slechts zes²⁹ van de negentien rechtszaken door een **Nederlandstalige rechtbank** zijn berecht. Dit is **minder dan één derde** van het totale aantal zaken. Het zou interessant zijn om de verklaring voor deze discrepantie te kennen. Het verschil zou bijvoorbeeld te wijten kunnen zijn aan een uiteenlopend opsporings- en vervolgingsbeleid van de bevoegde autoriteiten, aan een andere strategie van het Instituut voor de gelijkheid van

²⁷ Opsporing van straf overeenkomstig art. 65, eerste lid, Sw.

²⁸ Evenmin werd een inbreuk vastgesteld op artikel 27 van de Genderwet (aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht), de strafbepalingen inzake laster en eerroof en belediging (art. 443 en 448 *juncto* art. 453*bis* Sw.), het grondrecht op eerbiediging van het privéleven of de algemene zorgvuldigheidsnorm uit artikel 1382 B.W.

²⁹ Waaronder dan nog de ene burgerrechtelijke zaak.

vrouwen en mannen in beide landsgedeelten,³⁰ aan differente verschijningsvormen van seksisme in verschillende regio's,³¹ etc. Verder onderzoek is nodig om uit te klaren welke factoren hier spelen.

11. Een tweede constatering is dat bijna de helft van de zaken (negen) werd berecht voor een (Franstalige of Nederlandstalige) **Brusselse rechtbank**.

12. Een derde observatie is dat het **Instituut** optrad als burgerlijke partij in acht strafzaken, en als eisende partij in één burgerlijke procedure. Het Instituut was dus partij in nagenoeg de helft van de rechtszaken. Zeven van de negen rechtszaken waarbij het Instituut betrokken was betroffen Franstalige procedures. In slechts twee gevallen ging het om een Nederlandstalige procedure (waarvan één strafrechtelijke en één burgerrechtelijke).

13. Een vierde vaststelling is dat in alle bestudeerde rechtszaken de **beklaagden of verweerders mannen** zijn en de (vermeende) **slachtoffers** van seksisme **vrouwen**. In de rest van deze studie verwijzen we daarom vaak naar seksisme als ervaren door vrouwen en meisjes. Dat neemt uiteraard niet weg dat ook mannen en jongens slachtoffer kunnen zijn.

14. Kijken we vervolgens naar de **feiten** onderliggend aan de bestudeerde rechtszaken, dan kunnen de volgende types van zaken worden onderscheiden:

1. Straatintimidatie van meisjes en vrouwen;
2. Intimidatie op het werk (door een overste of collega);
3. Afwijzing van een vrouwelijke dienstverlener (politieagente of treinbegeleidster bv.);
4. Reclame;
5. Uitspraken gedaan tijdens een publiek optreden (bv. tijdens een lezing, op tv, ...);
6. Online berichten.

Sommige zaken vallen onder meer dan één categorie, zoals de zaak waar een man die tijdens een debatprogramma op tv werd geïnterviewd, de vrouwelijke journaliste niet wilde aankijken en haar vragen niet wilde beantwoorden, en dit ook mondeling bevestigde tijdens de uitzending (cat. 3 en 5).³²

Acht van de rechtszaken (i.e. 40 %) had betrekking op **straatintimidatie**. Vijf zaken (i.e. 25 %) betroffen een **weigering om “bediend” te worden door een vrouwelijke professional** (politieagente, treinbegeleidster, journaliste). Vier procedures (i.e. 20 %) hadden betrekking

³⁰ Het Instituut trad als burgerlijke (of eisende) partij op in twee Nederlandstalige zaken en in zeven Franstalige zaken.

³¹ Een hypothese zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat in Vlaanderen seksisme vaker geschreven vormen aanneemt en in Franstalig België eerder voorkomt onder de vorm van straatintimidatie. Nu artikel 150 van de Grondwet de jury in beginsel bevoegd maakt voor de berechting van drukpersmisdrijven, maar in de praktijk de jury niet wordt samengeroepen voor dergelijke misdrijven, zijn drukpersmisdrijven *de facto* straffeloos. Zie ook verder, randnrs. 14 en 69.

³² Rb. Brussel (Fr.) 24 april 2019; Brussel 2 februari 2022, voorziening verworpen door Cass. 8 juni 2022.

op uitlatingen in het kader van een **publiek optreden**. Eén zaak betrof intimidatie op het werk (door een hiërarchisch overste), één zaak ging over reclame, en één zaak had betrekking op een online bericht.



Wat ook opvalt is dat, van de negentien rechtszaken, er maar liefst zeventien betrekking hebben op **mondelijke uitingen** (op straat of op andere voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals stations, tijdens publieke bijeenkomsten, op tv, in het bijzijn van omstanders, etc.). Slechts in twee gevallen was er sprake van *geschreven* boodschappen: een reclamezaak ('Sugar daddy') en een zaak over een Facebookpost.

Dat er, relatief gezien, zo'n beperkt aantal zaken betrekking heeft op geschreven boodschappen is opvallend, zeker nu seksisme op het internet zo wijdverbreid en erg schadelijk is.³³ Toch is het geenszins verrassend. Veelal vormen geschreven seksistische

³³ Zie bv. AMNESTY INTERNATIONAL, "Amnesty reveals alarming impact of online abuse against women", 20 november 2017, [https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/#:~:text=New%20research%20by%20Amnesty%20International,of%20these%20harmful%20online%20experiences.&text=%E2%80%9CThe%20internet%20can%20be%20a%20frightening%20and%20toxic%20place%20for%20women](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/#:~:text=New%20research%20by%20Amnesty%20International,of%20these%20harmful%20online%20experiences.&text=%E2%80%9CThe%20internet%20can%20be%20a%20frightening%20and%20toxic%20place%20for%20women;); GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, 20 oktober 2021, <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>; Speciale Rapporteur bij de VN voor de promotie en bescherming van de vrijheid van mening en meningsuiting, *Gender Justice and Freedom of Expression*, 30 juli 2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a76258-gender-justice-and-freedom-expression-report-special-rapporteur>; IGVM, *Seksisme in België. Wraakporno, online seksuele intimidatie en andere vormen van cyberpesten*, 2022, https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/160_-_wraakporno_youtoo.pdf; UK LAW COMMISSION, *Abusive and Offensive Online Communications: A Scoping Report*, Law Com No 381, 2018, https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxou24uy7q/uploads/2018/10/6_5039_LC_Online_Comms_Report_FINAL_291018_WEB.pdf, p.

boodschappen (ook online) immers een “drukkersmisdrijf”,³⁴ waarvoor overeenkomstig artikel 150 van de Grondwet enkel het hof van assisen bevoegd is.³⁵ In de praktijk worden echter nagenoeg geen drukkpersmisdrijven voor het hof van assisen gebracht. Een rechtstreekse dagvaarding is voor het hof van assisen bovendien niet mogelijk.³⁶ Seksistische drukkpersmisdrijven zijn daarom feitelijk straffeloos. Dat betekent dat voor slachtoffers van dergelijke misdrijven (of het Instituut) enkel de weg openstaat van een dagvaarding voor de burgerlijke rechtbank, teneinde een schadevergoeding krachtens artikel 1382 BW te verkrijgen.³⁷ De zaak-*Van Mieghem* vormt daarvan een illustratie (de enige tot nu toe, voor zover ons bekend).³⁸

Het voorgaande verklaart waarom – op één na – **alle strafzaken** waarin de Seksismewet aan de orde werd gesteld, betrekking hadden op **mondelijke uitingen**. De enige strafzaak waarin de Seksismewet werd toegepast op een geschreven boodschap betrof de ‘*Sugar daddy*’-zaak.³⁹ In die zaak werd evenwel geen schending van de Seksismewet vastgesteld, omdat seksistische reclameboodschappen buiten het toepassingsgebied van die wet vallen (zie daarover meer in hoofdstuk 4).

15. Dat in de praktijk nagenoeg enkel *mondelijke* seksistische uitingen voor de strafrechten worden gebracht, brengt met zich mee dat het vaak moeilijk is om de feiten voor de strafrechter te *bewijzen*. Niet zelden is het in dergelijke gevallen het woord van het slachtoffer tegen het woord van de (vermeende) dader over wat er exact is gezegd en gebeurd. Het feitenrelaas als weergegeven in vele van de bestudeerde rechterlijke beslissingen bevestigt dat er op dat punt grote betwisting kan bestaan tussen de partijen.⁴⁰

Het is dan ook niet verwonderend dat de meeste van de onderzochte rechterlijke beslissingen betrekking hebben op:

9 e.v.; UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, p. 205 e.v.

³⁴ Het drukkpersmisdrijf vereist volgens het Hof van Cassatie “*een strafbare meningsuiting in een tekst die vermenigvuldigd is door een drukkpers of een gelijkaardig procedé. Digitale verspreiding vormt een dergelijk gelijkaardig procedé.*” Van een drukkpersmisdrijf is met andere woorden sprake wanneer drie voorwaarden cumulatief vervuld zijn: (1) er wordt een *mening* geuit die door de wetgever *strafbaar* is gesteld; (2) de mening wordt geuit via een *geschreven tekst* (fysiek of digitaal); en (3) er wordt een *daadwerkelijke openbaarheid* aan het geschrift gegeven. Ook een via Facebook verspreid bericht voldoet aan de openbaarheidsvereiste, zo blijkt uit een recent cassatiearrest. Zie Cass. 6 maart 2012, P.11.1374.N en P.11.0855.N; Cass. 29 januari 2013, P.12.1988.N; Cass. 7 oktober 2020, P.19.0644.F.

³⁵ Behoudens voor drukkpersmisdrijven “*die door racisme of xenofobie ingegeven zijn*”. Zie ook C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 199-203; S. SOTTIAUX, *Grondwettelijk recht*, 2de ed., Antwerpen, Intersentia, 2021, 379.

³⁶ Art. 182 Sv.

³⁷ D. VOORHOOF, “Weblogs en websites zijn voortaan ook ‘drukkpers’”, *Juristenkrant*, 2012, afl. 246, 4-5, <https://biblio.ugent.be/publication/2917162/file/6774484>.

³⁸ Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021. De rechtbank stelde ook in die zaak evenwel geen inbreuk op de Seksismewet vast. Tegen het vonnis werd hoger beroep aangetekend.

³⁹ Corr. Brussel (Fr.) 8 mei 2019, bevestigd door Brussel 28 april 2021.

⁴⁰ Zie bv. Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021; Corr. Brussel (Fr.) 26 februari 2020; Corr. Brussel (Fr.) 31 oktober 2019; Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018.

- feiten waarvan er opnames bestaan,⁴¹
- heterdaadsituaties (al dan niet in het kader van een geplande politieactie tegen straatintimidatie),⁴² of
- feiten waarvan politiemensen zelf het slachtoffer zijn.⁴³

16. Op grond van al het voorgaande, menen we te kunnen besluiten dat, hoewel er meer rechterlijke beslissingen bestaan over de Seksismewet dan vaak wordt gedacht, de bestaande rechtspraak grotendeels beperkt blijft tot:

- mondelinge uitingen;
- waarvan er opnames bestaan of waarbij politiemensen zelf betrokken waren (bij betrapting op heterdaad of als slachtoffer).

Een aanzienlijk deel van het seksisme dat bestaat in de openbare ruimte, en dat op zich aan de constitutieve bestanddelen van de strafbepaling voldoet, blijft evenwel buiten het bereik van de strafgerechten, om redenen die zowel juridisch (art. 150 Grondwet) als praktisch (bewijsmoeilijkheden) van aard zijn.

1.3. Door de rechtscolleges vastgestelde schendingen van de Seksismewet

17. Het is één zaak om het aantal rechterlijke uitspraken over de Seksismewet in kaart te brengen, maar het is nog iets anders om na te gaan in hoeveel van die uitspraken, en in welke, er ook effectief een *schending* van de wet werd vastgesteld.

18. In tien van de 22 rechterlijke beslissingen werd geoordeeld dat de Seksismewet geschonden was. In **minder dan de helft** van de gevallen werd de Seksismewet dus met succes ingeroepen.

Wanneer we enkel kijken naar de unieke zaken die al finaal beslecht zijn,⁴⁴ dan stellen we vast dat de Seksismewet uiteindelijk geschonden werd geacht in acht van de zeventien rechtszaken. Ook vanuit die optiek is de kans op succes dus iets minder dan 50 percent. In drie van die acht (finaal) ‘gewonnen’ rechtszaken had het Instituut zich burgerlijke partij gesteld.⁴⁵

⁴¹ Zie bv. Corr. Brussel (Fr.) 24 april 2019 en Brussel 2 februari 2022 (uitingen op tv); Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022 (gefilmde lezing); Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021; Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021 (camerabewaking).

⁴² Zie bv. Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 20 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021.

⁴³ Zie bv. Corr. Antwerpen (afd. Mechelen) 2 juni 2021; Corr. West-Vlaanderen (afd. Veurne) 16 oktober 2020; Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018; Corr. Brussel (NL.) 8 november 2017.

⁴⁴ D.w.z. van de 19 unieke zaken, degene die al in hoger beroep beoordeeld zijn of waarin geen hoger beroep werd aangetekend. Het gaat om 17 zaken tot nu toe.

⁴⁵ Brussel 2 februari 2022 (*Ahrouch*); Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021. We tellen de zaak-*Hoeyberghs* hier niet mee omdat daarin nog geen finaal oordeel werd

19. Interessant is ook om te achterhalen **in welk type zaken** er schendingen van de Seksismewet werden vastgesteld. Het valt op dat de inbreuken op de Seksismewet werden vastgesteld voor drie soorten feiten: (1) straatintimidatie, (2) afwijzing van een vrouwelijke professional en (3) uitlatingen in het kader van een publiek optreden. Tot nog toe werd – voor zover wij konden nagaan – geen enkele inbreuk op de wet weerhouden in zaken over reclame, intimidatie op het werk en online haatberichten.

Voor wat reclame betreft, is dit logisch, nu één van de constitutieve bestanddelen van het seksismemisdrijf erin bestaat dat de uiting “*een of meer bepaalde personen [moet] beogen, en niet de leden van het ene of het andere geslacht op onbepaalde wijze*”.⁴⁶ Dit is in beginsel niet het geval bij (zogenaamd) ‘seksistische’ reclame.⁴⁷ In de concrete rechtszaak die voorlag werd wel een inbreuk vastgesteld op andere strafbepalingen, ter beteugeling van prostitutie.⁴⁸

Wat betreft (seksuele) intimidatie op het werk, dient er voor de volledigheid op te worden gewezen dat dit gedrag ook strafbaar is op grond van de Welzijnswet, tenminste in zoverre het kan worden gekwalificeerd als “geweld”,⁴⁹ “pesterijen” of “ongewenst seksueel gedrag”⁵⁰ op het werk in de zin van artikel 32*ter* van die wet.⁵¹ Luidens artikel 119 *juncto* artikel 101 van het Sociaal Strafwetboek staat op geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk een gevangenisstraf van 6 maanden tot 3 jaar en/of een geldboete van 600 tot 6.000 euro of een administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro. Dit is een aanzienlijk zwaardere strafmaat dan deze die de wet bepaalt voor het seksismemisdrijf (zie verder randnr. 34). De rechtspraak over de Welzijnswet valt evenwel buiten de grenzen van dit onderzoek.

Wat online seksisme betreft, moet o.i. worden besloten dat de Seksismewet tot nu toe dode letter is gebleven, al is het nog wachten op het oordeel in hoger beroep in de zaak-*Van Mieghem*, de enige ons bekende gerechtelijke procedure op dit vlak. Ook hier dient volledigheidshalve te worden onderlijnd dat online seksisme, al naar gelang de concrete feiten, nog onder andere strafbepalingen kan vallen, met name aanzetten tot discriminatie, haat of

uitgesproken. In vier rechtszaken waarbij het Instituut partij was, en waarin al een finaal oordeel werd geveld, werd geen inbreuk op de Seksismewet vastgesteld.

⁴⁶ GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.12.3.

⁴⁷ GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.23.4. Zie ook *Parl. St.* Kamer 2013-2014, nr. 53-3297/3, 5 en 11.

⁴⁸ Corr. Brussel (Fr.) 8 mei 2019, bevestigd door Brussel 28 april 2021.

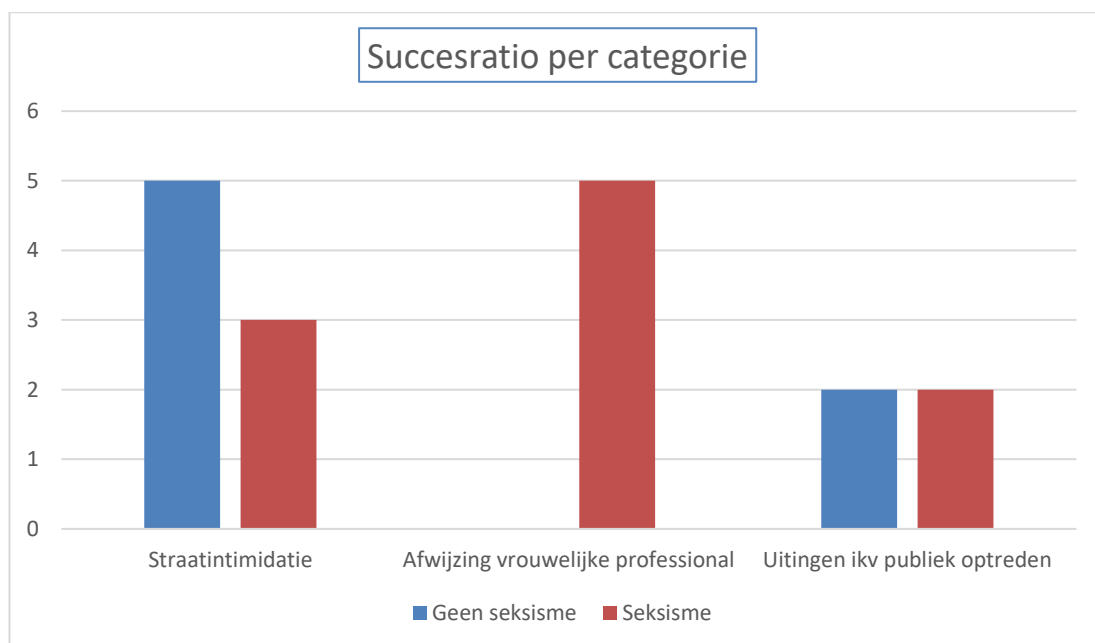
⁴⁹ “Geweld op het werk” omvat zowel psychische als fysieke bedreigingen of aanvallen bij de uitvoering van het werk. Zie art. 32*ter*, eerste lid, 1^o, Welzijnswet. Ook verbale agressie, zoals beschimpingen, beledigingen en vernederingen, kan onder dat begrip vallen. Zie J. VRIELINK en S. VAN DYCK, “Seksismeverbod in de Strafwet. Baat niet, schaadt wel (deel 1)”, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2015, 783 (en de verwijzingen aldaar).

⁵⁰ In de Franstalige versie van de Welzijnswet is sprake van “harcèlement moral” en “harcèlement sexuel”. In het Frans is er dus wel een meer eenvormige terminologie ten opzichte van de Genderwet, waar intimidatie en seksuele intimidatie zijn vertaald als “harcèlement” en “harcèlement sexuel”.

⁵¹ Wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, B.S. 18 september 1996. (Seksuele) intimidatie op het werk valt evenwel niet onder de Genderwet. Zie art. 7 Genderwet: “*De bepalingen van deze wet zijn niet van toepassing in geval van intimidatie of seksuele intimidatie in de arbeidsbetrekkingen ten aanzien van de in artikel 2, § 1, 1^o, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk bedoelde personen. Deze personen kunnen zich in geval van intimidatie of seksuele intimidatie in het kader van de arbeidsbetrekkingen enkel beroepen op de bepalingen van voornoemde wet.*”

geweld op grond van geslacht,⁵² belediging,⁵³ laster en eerroof,⁵⁴ bedreiging,⁵⁵ belaging,⁵⁶ elektronische overlast⁵⁷ of de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte inhoud.⁵⁸ De rechtspraak over die andere strafbepalingen valt eveneens buiten de scope van onderhavige studie.⁵⁹

20. Kijken we vervolgens naar de succesratio *binnen* elke categorie van zaken, dan zien we het volgende beeld.⁶⁰



(a) *Straatintimidatie van meisjes en vrouwen*

21. In drie van de acht rechtszaken omtrent straatintimidatie werd een inbreuk op de Seksismewet vastgesteld. In alle drie die zaken werd het slachtoffer ook *fysiek aangeraakt*, gaande van een hand op het zitvlak,⁶¹ over een slag in het gezicht,⁶² tot een schop met een gebroken been en meer dan vier maanden arbeidsongeschiktheid tot gevolg.⁶³

⁵² Art. 27 Genderwet.

⁵³ Art. 448 en 453*bis* Sw.

⁵⁴ Art. 443 en 453*bis* Sw.

⁵⁵ Art. 327 e.v. Sw.

⁵⁶ Art. 442*bis*-442*ter* Sw.

⁵⁷ Art. 145, § 3*bis*, Wet 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

⁵⁸ Art. 417/9-417/10 Sw.

⁵⁹ Zie daarover meer in J. VRIELINK en S. VAN DYCK, "Seksismeverbod in de Strafwet. Baat niet, schaadt wel (deel 1)", *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2015, 780-793.

⁶⁰ We laten de types van zaken waarvan er tot nu toe nog maar één toepassing is buiten beschouwing in deze grafiek.

⁶¹ Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021.

⁶² Corr. Brussel (Fr.) 31 oktober 2019.

⁶³ Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021.

Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat de beklaagden in deze gevallen ook zouden zijn veroordeeld mocht de Seksismewet *niet* hebben bestaan. Zo oordeelde de rechtbank dat er geen sprake was van aanranding van de eerbaarheid in de zaak waarbij een minderjarig meisje aan de bushalte ongevraagd een hand op het achterwerk werd gelegd. Dit gedrag was volgens de rechtbank objectief gezien onvoldoende zwaarwichtig om tot een aantasting van de seksuele integriteit van het meisje te leiden.⁶⁴ De rechtbank sprak enkel een veroordeling uit wegens seksisme.

22. Hoewel fysiek contact (of een aantasting van de fysieke integriteit) geenszins een constitutief bestanddeel is van het seksismemisdrijf, werd tot nu toe nog nooit een inbreuk op de Seksismewet vastgesteld in gevallen van straatintimidatie *zonder fysiek contact* tussen ‘dader’ en ‘slachtoffer’. Zo werden de beklaagden vrijgesproken in alle drie de zaken die voortvloeiden uit gerichte politieacties tegen straatintimidatie (in Luik en Brussel). De feiten bestonden telkens in het verbaal lastigvallen van vrouwen, hen aanstaren, met hen meewandelen, hen de weg versperren en/of hen tot dichtbij benaderen (doch zonder hen aan te raken).⁶⁵ Volgens de rechters lag er geen bewijs voor dat dergelijk gedrag de uitdrukking zou vormen van minachting jegens de betrokken vrouwen wegens hun geslacht, of dat de daders hen om die reden als minderwaardig zouden beschouwen of zouden reduceren tot hun geslachtelijke dimensie. Evenmin was er in die gevallen sprake van een aantasting van de waardigheid van deze vrouwen, en al zeker niet van een *ernstige* aantasting, zo oordeelden de rechters.⁶⁶

23. Maar ook in sommige gevallen waar er *wél fysiek contact* was tussen ‘dader’ en ‘slachtoffer’ werd geen inbreuk op de Seksismewet weerhouden door de rechtbank. Zo oordeelde de Eupense rechtbank dat er noch van aanranding van de eerbaarheid, noch van seksisme sprake was in het geval van een meisje naar wie ’s avonds op straat meermaals ‘Hey pop’ werd geroepen en dat, op het ogenblik dat ze zich bukte om haar veters te knopen, over haar rug en achterwerk werd gestreeld. Volgens de rechtbank leidde dit gedrag, hoewel “*totaal ongepast*”, niet tot een “*ernstige aantasting van de waardigheid*” van het meisje in de zin van de Seksismewet.⁶⁷

Evenmin was er sprake van seksisme in de zaak van een vrouw die haar hond uitliet in het park en een slag in het gezicht kreeg van een man, nadat ze hem erop had gewezen zijn hond aan de leiband te houden. De man maakte haar tevens uit voor ‘vuile hoer’ en ‘teef’. De rechtbank veroordeelde de man wel voor opzettelijke slagen en verwoningen, maar achtte het niet bewezen dat de man werd gedreven door haat, misprijzen of vijandigheid op grond van

⁶⁴ Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021.

⁶⁵ Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 20 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021.

⁶⁶ Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 20 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021.

⁶⁷ Corr. Eupen 13 juni 2018.

geslacht (art. 405^{quater} Sw.). Aangezien de rechtbank niet apart was gevat om zich uit te spreken over een inbreuk op de Seksismewet, ging de rechtbank hier niet verder op in.⁶⁸

24. Het relatief beperkt aantal veroordelingen voor straatintimidatie van meisjes en vrouwen, en de uiteenlopende oordelen van verschillende rechtbanken op dit punt, zijn o.i. voor een stuk te verklaren doordat de wetgever **de lat** waarboven seksisme strafbaar is, **vrij hoog** heeft gelegd. Om onder de Seksismewet te vallen, moet de uiting immers leiden tot een *ernstige* aantasting van de *waardigheid* van de persoon, én moet bovendien vaststaan dat de dader klaarblijkelijk de bedoeling had om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie (bijzonder opzet).⁶⁹

In de voorbereidende werken van de Seksismewet wordt meermaals benadrukt dat de wetgever, door deze strikte voorwaarden te stellen, de bestraffing heeft willen beperken tot *de ernstigste gevallen*.⁷⁰

*“Om het toepassingsgebied niet te ruim te maken en het misbruik van het strafrechtelijk begrip seksisme te vermijden, is het belangrijk om de nadruk te leggen [op] het samengaan van de wil (bijzonder opzet of intentie) tot beschadigen en het vernederende effect van het seksistisch gedrag. De strafrechtelijke procedure moet worden afgebakend tot de ernstigste gevallen van seksisme, in tegenstelling tot het burgerrechtelijk systeem, dat reikt tot de hypothesen waarbij de bestrafte handeling een vernederend effect heeft zonder dat daarbij uitgegaan werd van een daadwerkelijke intentie tot schade berokkenen”.*⁷¹

*“Dit slaat op de wil om schade te berokkenen in strafrechtelijke zin (het opzet); die wil moet duidelijk en onbetwistbaar zijn, wat vereist dat de zaak vrij ernstig moet zijn, hetgeen aan de beoordeling van de strafrechter wordt overgelaten”.*⁷²

*“De minister beklemtoont dat de definitie preciseert dat het moet gaan om een ernstige aantasting van de persoonlijke waardigheid en dat er sprake moet zijn van bijzonder opzet. Het is dus niet de bedoeling al dan niet smakeloos geflirt of nafluiten op straat strafrechtelijk strafbaar te stellen.”*⁷³

De voorwaarden uit de Seksismewet zijn duidelijk strenger dan deze die gelden voor “intimidatie” onder de Genderwet. Dat begrip wordt, in navolging van de ter zake geldende

⁶⁸ Corr. Brussel (Fr.) 26 februari 2020.

⁶⁹ Merk op dat het Hof van Cassatie, in tegenstelling tot het Grondwettelijk Hof, het vereiste opzet als een “algemeen opzet” kwalificeert. Het lijkt ons evenwel eerder om een semantische discussie tussen beide hoven te gaan. Zie Cass. 8 juni 2022, nr. P.22.0306.F.

⁷⁰ Zie ook GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.12.3, B.23.2 en B.23.4.

⁷¹ *Parl. St. Kamer* 2013-2014, nr. 53-3297/1, 7.

⁷² *Parl. St. Kamer* 2013-2014, nr. 53-3297/3, 4.

⁷³ *Parl. St. Kamer* 2013-2014, nr. 53-3297/3, 11. Zie de verwijzing naar deze passage in Corr. Luik (afd. Luik) 20 mei 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021.

Europese richtlijnen,⁷⁴ omschreven als volgt in die wet: “ongewenst gedrag dat met het geslacht verband houdt, en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van de persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd”.⁷⁵ Indien het ongewenste gedrag een seksuele connotatie heeft, is er sprake van “seksuele intimidatie”.⁷⁶ Een algemeen opzet volstaat.⁷⁷

Indien het de bedoeling van de federale regering zou zijn om straatintimidatie meer krachtdadig aan te pakken, en om ter zake een meer harmonieuze rechtspraak te krijgen over de verschillende arrondissementen heen, lijkt het ons dan ook noodzakelijk dat de wetgever optreedt. We gaan in hoofdstuk 3.2 verder in op deze thematiek.

(b) Afwijzing van een vrouwelijke professional

25. In de zaken waar een man weigerde “bediend” – of zelfs maar aangesproken – te worden door een vrouwelijke beroepsbeoefenaar (politie-inspecteur, treinbegeleidster, journaliste), zien we een heel ander beeld. In alle vijf de gerechtelijke procedures die op dergelijke feiten betrekking hadden werd de Seksismewet ook effectief geschonden geacht door de rechtbank (minstens in laatste aanleg⁷⁸). In één geval werd de beklaagde tevens veroordeeld wegens smaad aan de politie (art. 275, eerste lid, Sw.) en bedreiging (art. 330 Sw.).⁷⁹

26. In deze zaken zien we een duidelijke “toegevoegde waarde” van de Seksismewet ten opzichte van het bestaande wetgevingsarsenaal, zeker in zaken waar het slachtoffer niet beschermd is door de strafbepalingen inzake smaad, zoals een politie-inspecteur (in de uitoefening van zijn of haar bediening).⁸⁰ Het afwijzen van een vrouwelijke beroepsbeoefenaar valt immers niet per se binnen het materiële toepassingsgebied van het discriminatieverbod uit de Genderwet. Evenmin valt dergelijk gedrag noodzakelijk onder het verbod op geweld, pesterijen en seksueel grensoverschrijdend gedrag op het werk, zoals vervat in de Welzijnswet.

27. Het afwijzen van een aanbieder van goederen of diensten op grond van diens geslacht valt niet binnen het materiële toepassingsgebied van het discriminatieverbod als omschreven

⁷⁴ Zie met name art. 2, lid 1, onder c) en d), Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten; art. 2, lid 1, onder c) en d), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep.

⁷⁵ Art. 5, 9°, Genderwet.

⁷⁶ Art. 5, 10°, Genderwet.

⁷⁷ GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.53.4. Dit opzetvereiste is o.i. enkel relevant voor zover het gaat om strafbare feiten (art. 26 Genderwet). De Unierechtelijke definitie van discriminatie (waaronder intimidatie) vereist niet dat de discriminatie opzettelijk gebeurt. Evenmin vereisen de Europese richtlijnen dat de nationale wetgevers strafsancities verbinden aan discriminatie.

⁷⁸ In de zaak-*Ahrouch* werd de Seksismewet enkel in hoger beroep geschonden geacht. In eerste aanleg stelde rechtbank daarentegen een inbreuk vast op artikel 28/1 van de Genderwet. Die uitspraak is evenwel voor kritiek vatbaar. Zie verder randnr. 26.

⁷⁹ Corr. Brussel (NL) 8 november 2017.

⁸⁰ De beschermde personen staan opgesomd in de artikelen 275 en 276 Sw. Zie ook A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 131-134.

in artikel 6, § 1, 1^o, van de Genderwet.⁸¹ Weliswaar is geslachtsdiscriminatie verboden “*bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn*”, maar dat verbod geldt enkel voor de *aanbieders* van die goederen en diensten, niet voor de afnemers (klanten).⁸²

Het klopt dat de correctionele rechtbank in de zaak-*Ahrouch* heeft geoordeeld dat er sprake was van een discriminatie op grond van geslacht bij de toegang tot goederen en diensten, als strafrechtelijk beteugeld door artikel 28/1 van de Genderwet.⁸³ Dat vonnis geeft volgens sommige auteurs evenwel een al te ruime interpretatie aan artikel 6, § 1, 1^o, van de Genderwet.⁸⁴ In hoger beroep werd er geen discriminatie meer vastgesteld, maar wel een inbreuk op de Seksismewet.⁸⁵

Eventueel zou kunnen worden beargumenteerd dat een afwijzing door een klant of een andere derde op grond van geslacht een discriminatie in de arbeidsbetrekkingen vormt, als bedoeld in artikel 6, § 1, 5^o, van de Genderwet. Op basis van ons beperkt onderzoek in het kader van deze studie, hebben wij echter geen voorbeelden gevonden van rechterlijke beslissingen waarin aanvaard werd dat ook discriminatie door klanten, patiënten of andere derden discriminatie “in de arbeidsbetrekkingen” uitmaakt.⁸⁶

28. Het afwijzen van een vrouwelijke beroepsbeoefenaar door een klant of door een andere derde kan eventueel wel het verbod op geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk schenden, op voorwaarde dat het slachtoffer onder het personeel

⁸¹ Als er al sprake is van een “dienst” in de zin van artikel 6, § 1, 1^o, van de Genderwet. In de Genderrichtlijn Goederen en Diensten krijgt het begrip “dienst” dezelfde inhoud als in artikel 57 VWEU, namelijk “*de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden*”. Het moet dus in essentie gaan om economische activiteiten. Ordehandhaving door de politie valt daar niet onder. Zie C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 295-302.

⁸² GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.18.1-B.18.2. Sommige lidstaten, zoals Luxemburg, hebben de werkingssfeer van dit verbod evenwel uitgebreid tot klanten. Zie Europese Commissie, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, 2011, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e06dcc86-b7bf-459e-8241-47502ef379c4>, p. 17. Volgens sommigen is een soortgelijke lezing van de Belgische Genderwet niet per se uitgesloten. Zie Europese Commissie, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, 2011, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e06dcc86-b7bf-459e-8241-47502ef379c4>, p. 46: “*Apparently, the wording ‘access to and supply of’ suggests that the owner or manager of the business is the addressee, but there is nothing in the Gender Act to exclude the event of harassment or sexual harassment of a shopkeeper by a customer. Again, this is pure speculation in the absence of any case law.*”

⁸³ Corr. Brussel (Fr.) 24 april 2019.

⁸⁴ J. VRIELINK, “Uitspraak over Ahrouch doet grote ogen trekken”, *De Morgen*, 13 mei 2019, p. 23: “*Deelnemen aan een debat is niet het aanbieden van goederen of diensten.*”

⁸⁵ Brussel 2 februari 2022, voorziening verworpen door Cass. 8 juni 2022.

⁸⁶ Voor een tegenindicatie, zie ACV, *Discriminatie op de werkvloer*, https://www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/5000-over-het-acv-a-propos-de-la-csc/5230-publicaties-publications/5240-folders-en-brochures-brochures/5310-diversiteit-discriminatie-migration-diversit%C3%A9/discriminatie-op-de-werkvloer.pdf?sfvrsn=12d8d23f_6, p. 14-15: “*Als werknemer kan je ook geconfronteerd worden met anderen die discrimineren. De wet verbiedt discriminatie door klanten op dit moment nog niet.*”

toepassingsgebied van de Welzijnswet valt.⁸⁷ Het geweld, de pesterijen of het ongewenst seksueel gedrag dienen niet noodzakelijk uit te gaan van een hiërarchisch overste of een collega van de werknemer.⁸⁸ Wel is het zo dat “pesterijen” in de zin van die wet *meerdere* handelingen veronderstellen, gespreid over een periode in de tijd.⁸⁹ Een éénmalige intimidatie volstaat dus niet. Dit is evenwel niet het geval bij geweld of ongewenst seksueel gedrag op het werk.⁹⁰ De Welzijnswet werd niet ingeroepen in de hier onderzochte rechtszaken, zodat het niet duidelijk is of deze door de rechters eveneens geschonden zou zijn geacht.

(c) Uitingen over of jegens vrouwen in het kader van een publiek optreden

29. Kijken we, tot slot, naar de rechterlijke beslissingen over uitingen gedaan in het kader van een publiek optreden, dan ontwaren we in twee van de vier gerechtelijke procedures een schending van de Seksismewet, namelijk in (de reeds hoger besproken) zaak-*Ahrouch*⁹¹ en in de zaak-*Hoeyberghs*.⁹²

In beide zaken oordeelden de rechters dat de waardigheid van de door de sprekers geïmagineerde vrouwen ernstig was aangetast. Bovendien was ook het vereiste bijzonder opzet aangetoond. Tegen het vonnis in de zaak-*Hoeyberghs*, die een haatdragende ‘lezing’ over vrouwen voor een publiek van bijna uitsluitend mannelijke studenten betrof, is wel nog een hoger beroep aanhangig.

30. In de zaak-*Hoeyberghs* werd tevens een inbreuk op artikel 27 van de Genderwet weerhouden. Die bepaling maakt aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht strafbaar. In de zaak-*Ahrouch* lag er volgens het hof van beroep geen schending van artikel 27 van de Genderwet voor. De heer Ahrouch werd dus enkel veroordeeld op grond van de Seksismewet.

31. Daarentegen werd géén schending van de Seksismewet vastgesteld in de zaak over de PS-politicus die in zijn 1 mei-toespraak een bepaalde MR-burgemeester ‘*salope*’ (‘rotwijf’)

⁸⁷ Art. 2 Welzijnswet. Het gaat om werknemers en daarmee gelijkgestelde personen.

⁸⁸ I. DELBROUCK, “Geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk” in X, *Postal Memorialis. Lexicon strafrecht, strafvordering en bijzondere wetten*, 9; Europese Commissie, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, 2011, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e06dcc86-b7bf-459e-8241-47502ef379c4>, p. 46. Artikel 26, lid 2, van het Europees Sociaal Handvest, dat werknemers beschermt tegen intimidatie op het werk, slaat ook op intimidatie door klanten, medecontractanten en andere derden. Zie Conclusies Finland – artikel 26(2) ESH, <https://hudoc.esc.coe.int/eng/#%7B%22fulltext%22:%5B%22Finland%22%5D,%22sort%22:%5B%22ESCPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ESCArticle%22:%5B%2226-01-163%22,%2226-02-163%22%5D,%22ESCDDateDec%22:%5B%222012-11-07T00:00:00.0Z%22,%222022-11-07T00:00:00.0Z%22%5D,%22ESCDcType%22:%5B%22Conclusion%22%5D,%22ESCCStateParty%22:%5B%22FIN%22%5D,%22ESCDcIdentifier%22:%5B%222014/def/FIN/26/2/EN%22%5D%7D>.

⁸⁹ Art. 32ter, eerste lid, 2°, Welzijnswet.

⁹⁰ J. VRIELINK en S. VAN DYCK, “Seksismeverbod in de Strafwet. Baat niet, schaadt wel (deel 1)”, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2015, 782-783.

⁹¹ Brussel 2 februari 2022, voorziening verworpen door Cass. 8 juni 2022.

⁹² Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022.

had genoemd. Wel oordeelde de rechtbank dat er sprake was van een ‘belediging’ in de zin van artikel 448 Sw., evenwel zonder het haatmotief uit artikel 453bis Sw. te weerhouden. Volgens de rechtbank was het niet aangetoond dat de beklaagde, door dat woord te gebruiken, klaarblijkelijk de bedoeling had om minachting uit te drukken jegens de burgemeester wegens haar geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie. De beklaagde gaf immers aan dat hij met zijn woordgebruik enkel het (volgens hem) norske karakter van een bepaalde politieke tegenstander wilde onderlijnen.⁹³

32. De rechtbank achtte de Seksismewet evenmin geschonden in de zaak over de filmcriticus die vanuit het publiek ‘*C’est nul! A poil!*’ (‘Het is klote! Naakt!’) riep naar de presentatrice van de openingsceremonie van de ‘Magritte du cinéma’, een belangrijke filmprijs. Deze zaak werd weliswaar onontvankelijk verklaard, maar minstens impliciet kan uit het vonnis worden afgeleid dat de rechtbank de Seksismewet hoe dan ook niet geschonden achtte. Volgens de rechtbank stond het immers vast dat de beklaagde zich op dezelfde manier zou hebben uitgedrukt mocht de openingsceremonie door een man zijn gepresenteerd.⁹⁴

33. De oordelen in de zaken over de PS-politicus en de filmcriticus lopen tot op zekere hoogte gelijk met het vonnis in de zaak-*Van Mieghem*, die een online haatbericht betrof. Ook daar achtte de rechtbank het door de Seksismewet vereiste bijzonder opzet niet bewezen, nu het kwetsieuze bericht volgens de rechters was ingegeven door het #MeToo-debat en de rol van mevrouw Van Mieghem daarin, niet door een negatieve houding ten aanzien van vrouwen in het algemeen.⁹⁵ Tegen dit vonnis is wel nog een hoger beroep hangende.

1.4. Door de rechtscolleges opgelegde sancties

34. Artikel 3 van de Seksismewet voorziet in de volgende strafsancie voor het seksismemisdrijf: een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of een geldboete van vijftig euro tot duizend euro. Dit is dezelfde strafmaat als voor andere uitingsdelicten, zoals aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van een beschermd persoonskenmerk,⁹⁶ of het verspreiden van racistische denkbeelden.⁹⁷ Ook voor bepaalde strafbare vormen van geslachtsdiscriminatie heeft de wetgever dezelfde straf bepaald.⁹⁸

De rechter kan als hoofdstraf ook een werkstraf of een autonome probatiestraf opleggen.⁹⁹

Overeenkomstig artikel 56, eerste en tweede lid, *juncto* artikel 100 Sw. wordt de wettelijk bepaalde maximumstraf verdubbeld in geval van herhaling. De Brusselse correctionele

⁹³ Corr. Henegouwen (afd. Charleroi) 24 juni 2020.

⁹⁴ Corr. Brussel (Fr.) 29 juni 2021.

⁹⁵ Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021.

⁹⁶ Art. 27 Genderwet; art. 20 Antiracismewet; art. 22 Antidiscriminatiewet.

⁹⁷ Art. 21 Antiracismewet.

⁹⁸ Art. 28/1-28/2 Genderwet. Zie evenwel randnr. 19 inzake (seksuele) intimidatie op het werk.

⁹⁹ Art. 37quinquies en art. 37octies *juncto* art. 100 Sw.

rechtbank oordeelde in een vonnis van 31 oktober 2019 dat de regels inzake de herhaling uit het Strafwetboek niet van toepassing zijn op het seksismemisdrijf omdat de Seksismewet die regels niet uitdrukkelijk van toepassing verklaart.¹⁰⁰ Dit is o.i. echter niet correct. Op grond van artikel 100 Sw. zijn de bepalingen van boek 1 van het Strafwetboek van toepassing op de bijzondere strafwetten, zoals de Seksismewet, voor zover hiervan niet uitdrukkelijk wordt afgeweken in die bijzondere strafwet.¹⁰¹

In tegenstelling tot voor aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht,¹⁰² kan de strafrechter voor seksisme geen ontzetting uitspreken als bijkomende straf (art. 31 Sw.).

35. De bestudeerde rechterlijke uitspraken vergelijken op het vlak van de voor seksisme opgelegde sancties is geen sinecure, omdat in sommige zaken slechts één straf werd uitgesproken voor verschillende misdrijven, waaronder seksisme (de zogenaamde “eendaadse samenloop”¹⁰³), en omdat de zwaarte van de opgelegde straf bijvoorbeeld ook afhangt van het eventuele strafblad van de dader.

Met dat voorbehoud in het achterhoofd, kunnen we echter toch een aantal cijfers optekenen.

36. In acht van de negen¹⁰⁴ gevallen waarin de rechtbank een veroordeling wegens seksisme uitsprak, werd aan de beklaagde een **straf** opgelegd. In één zaak (betreffende de treinbegeleidster) was de beklaagde al eerder veroordeeld tot een gevangenisstraf en achtte de rechtbank het niet nodig een extra straf uit te spreken voor de nieuwe feiten.¹⁰⁵

Van de overige acht zaken werd in zeven gevallen een **gevangenisstraf** opgelegd, gaande van drie tot tien maanden, met één uitschieter van twee jaar gevangenisstraf, weliswaar in een zaak waar de beklaagde tevens voor (ernstige) opzettelijke slagen en verwondingen werd veroordeeld.¹⁰⁶ In één zaak achtte de rechtbank een **geldboete** voldoende, ook al werd de beklaagde eveneens voor smaad aan de politie en bedreigingen veroordeeld.¹⁰⁷

De gevangenisstraf werd in twee van de zeven gevallen **met uitstel** opgelegd, namelijk in de zaak-*Ahrouch* (vier maanden, volledig met uitstel)¹⁰⁸ en in de zaak-*Hoeyberghs* (tien maanden,

¹⁰⁰ Corr. Brussel (Fr.) 31 oktober 2019.

¹⁰¹ Cass. 13 januari 2009, *Arr. Cass.* 2009, 111. Zie ook C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 493.

¹⁰² Art. 30 Genderwet *juncto* art. 33 Sw.

¹⁰³ Art. 65, eerste lid, Sw. (eigen benadrukking): “Wanneer een zelfde feit verscheidende misdrijven oplevert of wanneer verschillende misdrijven die de opeenvolgende en voortgezette uitvoering zijn van een zelfde misdadig opzet, gelijktijdig worden voorgelegd aan een zelfde feitenrechter, wordt alleen de zwaarste straf uitgesproken.”

¹⁰⁴ De tiende vastgestelde schending, door het Hof van Cassatie in de zaak-*Ahrouch*, tellen we hier niet mee, gelet op de specifieke aard van de cassatieprocedure.

¹⁰⁵ Overeenkomstig art. 65, tweede lid, Sw. Zie Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021.

¹⁰⁶ Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021 (intimidatie in metrostation Brussel-Zuid).

¹⁰⁷ Corr. Brussel (NL.) 8 november 2017 (weigering vrouwelijke politie-inspecteur te Zaventem).

¹⁰⁸ Brussel 2 februari 2022.

waarvan de helft met uitstel).¹⁰⁹ Wel werd in die twee zaken tevens een geldboete opgelegd (van 50 euro resp. 1.000 euro).¹¹⁰

In totaal werd in zes van de zeven gevallen waar een gevangenisstraf werd uitgesproken, **ook** nog een **geldboete** opgelegd, met bedragen variërend van 50 euro tot 1000 euro.¹¹¹

In geen enkel ons bekend geval werd een werkstraf of autonome probatiestraf opgelegd.

De burgerlijke partijen (als die er waren) ontvingen een schadevergoeding als zij die vorderden. Het Instituut verkreeg in beginsel 1 symbolische euro.¹¹² Het eigenlijke slachtoffer van het seksisme, of eventuele andere benadeelden,¹¹³ verkregen bedragen van 550 euro¹¹⁴ tot 1.000 euro,¹¹⁵ met opnieuw één uitschieter van 20.000 euro (provisioneel) voor een slachtoffer van ernstige slagen en verwondingen.¹¹⁶

1.5. Besluit

37. Op basis van bovenstaande empirische analyse van de rechtspraak die ons over de Seksismewet bekend is kan o.i. het volgende worden besloten:

1. Er zijn, +/- acht jaar na de inwerkingtreding van de Seksismewet, **22 rechterlijke uitspraken** over deze wet, die betrekking hebben op in totaal **19 unieke zaken**. Dit aantal is klein in vergelijking met de prevalentie van seksisme in de openbare ruimte. Toch gaat het om een groter aantal toepassingen in de rechtspraak dan vaak wordt gedacht.
2. Slechts minder dan één derde van de bestudeerde rechtszaken werd berecht door een **Nederlandstalige rechtbank**. Bijna de helft van de zaken werd berecht voor een **Brusselse rechtbank**.

¹⁰⁹ Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022.

¹¹⁰ De heer Hoeyberghs werd bijkomend nog tot de ontzetting veroordeeld, maar deze straf werd specifiek verbonden aan zijn veroordeling wegens aanzetten tot discriminatie, haat en geweld, overeenkomstig artikel 30 van de Genderwet.

¹¹¹ Brussel 2 februari 2022 (50 euro); Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022 (1000 euro); Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021 (200 euro); Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021 (100 euro); Corr. West-Vlaanderen (afd. Veurne) 16 oktober 2020 (250 euro); Corr. Brussel (Fr.) 31 oktober 2019 (75 euro).

¹¹² Brussel 2 februari 2022; Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021. Een uitzondering is de zaak-*Hoeyberghs*, waar het Instituut 1489 euro schadevergoeding kreeg, zoals gevorderd.

¹¹³ Bv. de UGent in de zaak-*Hoeyberghs*. Zij kreeg 1000 euro, zoals gevorderd.

¹¹⁴ Corr. West-Vlaanderen (afd. Kortrijk) 13 januari 2021.

¹¹⁵ Brussel 2 februari 2022; Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022; Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021.

¹¹⁶ Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021.

3. Het **Instituut** was als (burgerlijke of eisende) partij betrokken in negen rechtszaken, waarvan zeven Franstalige.
4. In alle bestudeerde rechtszaken waren de (vermeende) **slachtoffers** van seksisme **vrouwen en meisjes**. De beklagden of verweerders waren telkens mannen.
5. Een aanzienlijk deel van het seksisme dat bestaat in de openbare ruimte, en dat op zich aan de constitutieve bestanddelen van de strafbepaling voldoet, blijft in de praktijk **buiten het bereik van het gerecht**. Zo zijn er amper rechtszaken over *geschreven* seksistische boodschappen (en in de zaken die er waren werd om uiteenlopende redenen geen seksisme vastgesteld). Het nagenoeg ontbreken van rechtszaken omtrent geschreven vormen van seksisme, zoals online intimidatie, is o.i. in grote mate te wijten aan het bijzondere regime voor drukpersmisdrijven dat is vastgelegd in **artikel 150 van de Grondwet**. *Mondelinge* vormen van seksisme stuiten dan weer vaak op **bewijsmoeilijkheden**. De meeste van de onderzochte rechterlijke beslissingen hebben dan ook betrekking op feiten waarvan er opnames bestaan, op heterdaadsituaties en op feiten waarvan politiemensen zelf het slachtoffer waren.
6. In **minder dan de helft** van de bestudeerde gevallen werd de Seksismewet **met succes** ingeroepen. Wel blijkt de werkelijke slaagkans van een procedure te variëren naargelang het soort van feiten dat aan de orde is. Tot nu toe werden enkel inbreuken op de wet vastgesteld in zaken omtrent: (1) straatintimidatie, (2) de afwijzing van een vrouwelijke professional en (3) uitlatingen in het kader van een publiek optreden.
7. Wat betreft **straatintimidatie van meisjes en vrouwen**, werd in minder dan de helft van de zaken een inbreuk op de Seksismewet vastgesteld. Steeds ging het dan om zaken waar er fysiek contact was tussen dader en slachtoffer, onder de vorm van een ongewenste intieme aanraking of geweld. In alle zaken die voortvloeiden uit gerichte politieacties tegen straatintimidatie werd de beklagde vrijgesproken. Dit is o.i. te wijten aan de relatief strenge voorwaarden die de wetgever heeft gesteld aan de strafbaarheid van seksisme, ook al was een reportage over straatintimidatie (*'Femme de la rue'*) mede de aanleiding voor het ontstaan van de wet.
8. In alle zaken waar een man **weigerde** "bediend" – of zelfs maar aangesproken – te worden door een **vrouwelijke professional** (politie-inspecteur, treinbegeleidster, journaliste) werd een inbreuk op de Seksismewet vastgesteld. Nu dergelijke feiten volgens de gangbare rechtsopvatting geen discriminatie in de zin van de Genderwet uitmaken, kan de Seksismewet in dit soort zaken een meerwaarde betekenen, zeker in die gevallen waar het slachtoffer niet beschermd wordt door de strafbepalingen inzake smaad of door de Welzijnswet.

9. In de zaken waar **specifieke vrouwen in het kader van een publiek optreden negatief** werden **bejegend**, werd in de helft van de gevallen een inbreuk op de Seksismewet vastgesteld. In dergelijke zaken blijkt de specifieke context van de uitingen erg belangrijk te zijn, wat o.i. logisch is gezien het belang van de vrijheid van meningsuiting in die specifieke cases.
10. In zeven van de negen gevallen waar de rechtbank een inbreuk op de Seksismewet vaststelde, werd een **gevangenisstraf** opgelegd. In twee gevallen werd deze gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk met uitstel opgelegd. In zeven gevallen werd een **geldboete** opgelegd, bijna altijd in combinatie met een gevangenisstraf. Werkstraffen of autonome probatiestraffen werden nog niet opgelegd. Daarnaast werd een **schadevergoeding** toegekend indien dit werd gevorderd door de burgerlijke partij(en) in de zaak. Vaak werden deze sancties echter niet alleen verbonden aan een inbreuk op de Seksismewet, maar ook aan andere misdrijven.

2. VOLDOET DE WET NOG AAN DE VERANDERENDE EUROPESE (EN INTERNATIONALE) OPVATTINGEN MET BETREKKING TOT DE STRIJD TEGEN SEKSISME EN GENDERGERELATEERD GEWELD?

38. Zoals het Grondwettelijk Hof erkende in zijn arrest over de Seksismewet, streeft deze wet een fundamentele waarde van de democratische samenleving na, namelijk **de gelijkheid van vrouwen en mannen**. Die waarde wordt gewaarborgd door artikel 11*bis* van de Grondwet, maar komt ook tot uitdrukking in tal van Europese en internationale rechtsnormen. Het Grondwettelijk Hof vermeldde in het bijzonder artikel 14 EVRM en het VN-Verdrag ‘inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen’. Tevens wees het Hof erop dat **de strijd tegen geweld op grond van het geslacht** “*een actuele bekommernis*” vormt van zowel de Europese Unie als de Raad van Europa. In dat verband wees het Hof op het Vrouwencharter van de Europese Commissie¹¹⁷ en op het Verdrag van de Raad van Europa ‘inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld’¹¹⁸ (hierna: het Verdrag van Istanboel).¹¹⁹

Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de Seksismewet, met het oog op de realisatie van de gelijkheid van vrouwen en mannen in de uitoefening van hun rechten en vrijheden, een gerechtvaardigde inmenging vormt in de vrijheid van meningsuiting.¹²⁰

39. In dit hoofdstuk gaan we na of de Seksismewet voldoende tegemoetkomt aan de huidige internationale en Europese standaarden. Zoals uit de hoger beschreven rechtspraakanalyse blijkt, heeft de Seksismewet vooralsnog niet geleid tot een effectieve

¹¹⁷ Europese Commissie, Een Vrouwenhandvest, 5 maart 2010, COM(2010)78 definitief.

¹¹⁸ Dit Verdrag werd op 11 september 2012 door België getekend en op 14 maart 2016 geratificeerd.

¹¹⁹ GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.20.1-B.20.2.

¹²⁰ *Ibid.*, B.21.1-B.24.

rechtsbescherming tegen twee wijdverbreide en erg schadelijke fenomenen, namelijk straatintimidatie en online intimidatie van vrouwen en meisjes. De vraag rijst dan ook of het huidige wettelijk kader in België niet tekortschiet in het licht van de ter zake geldende Europese en internationale rechtsnormen.

40. Verschillende hogere rechtsnormen verplichten België ertoe om **seksuele intimidatie en/of intimidatie in verband met geslacht** te verbieden en te sanctioneren. Het gaat in het bijzonder om het Verdrag van Istanboel en de Europese antidiscriminatie-richtlijnen. Verder leidt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uit artikel 8 *juncto* artikel 14 EVRM positieve verplichtingen voor de Verdragsstaten af om personen die tot kwetsbare groepen of minderheidsgroepen behoren via effectieve rechtsmiddelen te beschermen tegen intimidatie en haatspraak, zowel offline als online. Tevens dient melding gemaakt van een aantal internationale en Europese aanbevelingen die strekken tot het verbieden van online geweld – waaronder intimidatie – tegen vrouwen, vanuit de specifieke bekommernis hun vrijheid van meningsuiting te waarborgen. Tot slot blikken we vooruit naar een toekomstige Europese richtlijn ‘ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld’, waartoe de Europese Commissie op 8 maart 2022 een voorstel heeft ingediend. Als dit voorstel wordt aangenomen, worden de lidstaten onder meer verplicht om “cyberintimidatie” strafbaar te stellen.

We bespreken deze verschillende rechtsinstrumenten achtereenvolgens, en gaan daarna na of de Belgische wetgeving eraan voldoet.

2.1. Het Verdrag van Istanboel

41. Artikel 40 van het Verdrag van Istanboel bepaalt:

“Artikel 40 - Seksuele intimidatie

De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag met het doel of gevolg de waardigheid van een persoon te schenden, in het bijzonder door het creëren van een intimiderende, vijandige, ontterende, vernederende of beledigende omgeving, onderworpen is aan strafrechtelijke of andere juridische sancties.”

Die verdragsbepaling verplicht België er dus toe om (strafrechtelijke of andere) sancties te stellen op **seksuele intimidatie**, d.w.z. op ongewenst seksueel getint gedrag dat als doel of gevolg heeft de waardigheid van een persoon te schenden, met name door een intimiderende, vijandige, ontterende, vernederende of beledigende omgeving te creëren.

42. In tegenstelling tot de Europese antidiscriminatie-richtlijnen die we hieronder bespreken (hoofdstuk 2.2), beperkt artikel 40 van het Verdrag van Istanboel de werkingssfeer van het verbod op seksuele intimidatie niet tot een welbepaalde context, zoals het werk. Het

gaat om een **algemeen toepasselijk verbod**, dat geldt voor zowel de offline als de online wereld.

Het orgaan bij de Raad van Europa dat toeziet op de naleving van dit verdrag, GREVIO, heeft dat bevestigd. GREVIO bracht in oktober 2021 een Algemene Aanbeveling uit m.b.t. **de digitale dimensie van geweld tegen vrouwen**. Daarin stelt GREVIO onder meer de desastreuze impact van online haatspraak op de fundamentele rechten van vrouwen en meisjes aan de kaak:

“Bovendien heeft digitaal geweld tegen vrouwen ernstige implicaties voor de participatierechten van vrouwen online. Het haatdragend misbruik waaraan vrouwen worden onderworpen in de online omgeving leidt ertoe dat vele vrouwen zich terugtrekken uit de online wereld, en niet meer hun mening durven te uiten op online platformen. Dit is bijzonder problematisch voor vrouwen en meisjes die opkomen voor mensenrechten, die journalist zijn of die politiek actief zijn, maar ook voor socialmedia-influencers of anderen die actief zijn op sociale media en/of in het publieke leven. Geweld tegen vrouwen en meisjes in de digitale sfeer doet hun stem verstommen en verwijdert hun perspectieven uit het publieke debat. GREVIO beschouwt dit niet louter als gendergerelateerd geweld tegen vrouwen, maar ook als ondermijnend voor een aantal andere mensenrechten die vrouwen onder het internationale recht genieten.”¹²¹

Deze aanbeveling preciseert dat artikel 40 van het Verdrag van Istanboel ook slaat op **online seksuele intimidatie**, onder meer onder de vorm van bedreigingen en geseksualiseerde pesterijen.¹²²

2.2. De Europese antidiscriminatie richtlijnen

43. De omschrijving van “**seksuele intimidatie**” uit het Verdrag van Istanboel lijkt zeer sterk op de definitie van hetzelfde begrip in de **Europese antidiscriminatie richtlijnen**:

*“wanneer zich enige vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie voordoet met als doel of gevolg dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd”.*¹²³

¹²¹ GREVIO, *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women*, 20 oktober 2021, <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>, § 13 (vrije vertaling; eigen benadrukking).

¹²² *Ibid.*, §§ 37-39.

¹²³ Art. 1, lid 1, onder d), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 2, onder d), Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. Zie ook de definitie van “seksuele intimidatie

Opdat er van seksuele intimidatie sprake zou zijn, moet niet worden aangetoond dat mannen en vrouwen verschillend worden behandeld, of dat het gedrag verband houdt met het geslacht van het slachtoffer. Wat telt is de aard van het gedrag (i.e. verbaal, non-verbaal of fysiek ongewenst gedrag met een seksuele connotatie), en het effect ervan op het slachtoffer (i.e. aantasting van diens waardigheid), niet de achterliggende (i.e. discriminerende of seksistische) motivatie van de dader.¹²⁴

44. Wanneer het ongewenste gedrag geen seksuele connotatie heeft, maar wel verband houdt met het geslacht van een persoon, is sprake van (gewone) “**intimidatie**”:

*“wanneer er sprake is van ongewenst gedrag dat verband houdt met het geslacht van een persoon en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd”.*¹²⁵

Merk op dat de richtlijnen in de definitie van intimidatie gewag maken van ongewenst gedrag dat “*verband houdt met het geslacht*” van een persoon, en niet van gedrag dat “*gebaseerd is op het geslacht*” van een persoon. Op die manier wordt het vereiste van een comparator van het andere geslacht, dat wel geldt voor directe en indirecte discriminatie,¹²⁶ geschrapt voor intimidatie. Dat een man eveneens zou zijn geïntimideerd door de betrokkene, of dat niet alle vrouwen zich geïntimideerd voelen door de betrokkene, zijn dus geen doorslaggevende argumenten om te kunnen besluiten dat er geen sprake zou zijn van intimidatie in de zin van de richtlijnen.¹²⁷

45. Uit de rechtspraak van de Europese gerechtshoven kan worden afgeleid dat, opdat gedrag intimidatie zou uitmaken, aangetoond moet zijn dat “*een onpartijdig en redelijk*

op het werk”, opgenomen in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn ‘ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en resoluties van het Europees Parlement’ (COM(2022) 105 final): “*elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een seksuele connotatie dat zich voordoet tijdens, verband houdt met of voortvloeit uit de uitoefening van een beroep of arbeid in dienstverband of als zelfstandige, met als doel of gevolg dat de waardigheid van het slachtoffer wordt aangetast, in het bijzonder wanneer een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd*” (art. 4, onder g)).

¹²⁴ L. CLARKE, “Harassment, Sexual Harassment, and the Employment Equality (Sex Discrimination) Regulations 2005” (2006) 35 *Industrial Law Journal* 161, 169; FRA, *Handbook on European Non-Discrimination Law*, 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_iaw_ENG.pdf, p. 66.

¹²⁵ Art. 1, lid 1, onder c), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 2, onder c), Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

¹²⁶ Art. 1, lid 1, onder a) en b), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 2, onder a) en b), Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

¹²⁷ Zie in die zin L. CLARKE, “Harassment, Sexual Harassment, and the Employment Equality (Sex Discrimination) Regulations 2005” (2006) 35 *Industrial Law Journal* 161, 167; FRA, *Handbook on European Non-Discrimination Law*, 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_iaw_ENG.pdf, p. 66.

toeschouwer, die met een normale gevoeligheid is begiftigd en in dezelfde omstandigheden is geplaatst, het zou aanmerken als buitensporig en laakbaar”.¹²⁸ Het loutere subjectieve aanvoelen van het slachtoffer m.b.t. de aantasting van diens waardigheid is dus niet determinerend.

46. Onder het Europese discriminatierecht dient niet te worden aangetoond dat de verweerder de *bedoeling* had om te discrimineren.¹²⁹ Dit is ook zo voor intimidatie. Het ongewenste gedrag moet weliswaar bewust (i.e. niet toevallig) geschieden, maar de steller ervan moet volgens de Europese gerechtshoven niet de *bedoeling* hebben om de waardigheid van een persoon aan te tasten. Het volstaat dat zijn handelingen, wanneer zij bewust werden verricht, objectief dergelijke gevolgen hadden.¹³⁰ Hoewel de betrokken rechtspraak strikt genomen betrekking heeft op het Europese Ambtenarenstatuut, baseert het Gerecht voor Ambtenarenzaken zijn redenering ook op het intimidatiebegrip uit de antidiscriminatie-richtlijnen:

*“Het gebruik van de uitdrukking ‘tot doel of gevolg’ in richtlijn 2000/78 wijst erop dat de gemeenschapswetgever de bedoeling heeft gehad om, zoals in punt 30 van de considerans van deze richtlijn wordt bevestigd, de slachtoffers van psychisch geweld een ‘passende rechtsbescherming’ te bieden. Een dergelijke bescherming kan immers niet worden verzekerd wanneer psychisch geweld uitsluitend zou verwijzen naar gedragingen die erop gericht zijn om iemands persoonlijkheid aan te tasten, gelet op de omstandigheid dat het slachtoffer van opzettelijk psychisch geweld ernstige moeilijkheden zou hebben om het bewijs te leveren voor een dergelijke opzet, alsook voor de beweegredenen ervan.”*¹³¹

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof, wat het vereiste opzet betreft, een andere mening leek toegedaan in zijn arrest nr. 17/2009 inzake de antidiscriminatie wetten van 2007, althans voor wat *strafbare* intimidatie betreft:

“B.53.4. Doordat artikel 4, 10°, van de bestreden wet bepaalt dat ‘intimidatie’ in de zin van ‘belaging’ een gedrag is dat de erin aangegeven elementen tot doel of gevolg heeft, geeft het ten slotte niet aan dat dat gedrag zou kunnen worden bestraft indien het als gevolg heeft dat een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving zou worden gecreëerd, zelfs indien zulks niet de bedoeling was.

¹²⁸ Zie, naar analogie, Ger.Ambt.EU, F-42/10, *Skareby t. Commissie*, 16 mei 2012, EU:F:2012:64, § 65; F-124/10, *Labiri t. EESC*, 26 februari 2013, EU:F:2013:21, § 67; F-46/11, *Tzirani t. Commissie*, 11 juli 2013, EU:F:2013:115, § 56.

¹²⁹ FRA, *Handbook on European Non-Discrimination Law*, 2018, https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_ENG.pdf, p. 239.

¹³⁰ Ger.Ambt.EU, F-52/05, *Q t. Commissie*, 9 december 2008, EU:F:2008:161, § 135 e.v.; F-124/10, *Labiri t. EESC*, 26 februari 2013, EU:F:2013:21, § 67; F-46/11, *Tzirani t. Commissie*, 11 juli 2013, EU:F:2013:115, § 54.

¹³¹ Ger.Ambt.EU, F-52/05, *Q t. Commissie*, 9 december 2008, EU:F:2008:161, § 138. Zie in die zin ook J. VRIELINK en S. VAN DYCK, “Seksismeverbod in de Strafwet. Baat niet, schaadt wel (deel 1)”, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2015, 783 en de verwijzingen aldaar.

*Het is immers moeilijk denkbaar dat een dergelijk gedrag door de dader niet wetens en willens kan zijn aangenomen.*¹³²

Het Hof lijkt daarmee uit te sluiten dat gedrag dat – objectief gezien – tot gevolg heeft dat een bedreigende omgeving wordt gecreëerd, maar zonder dat is aangetoond dat de dader de bedoeling had om met zijn gedrag dit gevolg te ressorteren, strafbaar kan worden gesteld.

47. Intimidatie en seksuele intimidatie zijn volgens de Uniewetgever strijdig met het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen en worden voor de toepassing van de antidiscriminatie-richtlijnen als **discriminatie op grond van geslacht** aangemerkt.¹³³ Zij moeten krachtens de richtlijnen worden verboden en worden onderworpen aan doeltreffende, afschrikkende en evenredige **sancties**.¹³⁴ Dat hoeven evenwel niet per se strafsancties te zijn. De Genderwet voorziet voor intimidatie verband houdend met geslacht en seksuele intimidatie in beginsel niet in strafsancties,¹³⁵ al zijn intimidatie en seksuele intimidatie in de arbeidsbetrekkingen wel strafbaar onder de Welzijnswet (in zoverre het gedrag kan worden gekwalificeerd als “geweld”, “pesterijen” of “ongewenst seksueel gedrag” op het werk in de zin van artikel 32*ter* van die wet).¹³⁶

48. Het **materiële toepassingsgebied** van het verbod op intimidatie verband houdend met geslacht en seksuele intimidatie, als vervat in de Europese richtlijnen, is **beperkt** tot de arbeidssfeer (in de ruime zin),¹³⁷ enerzijds, en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten,¹³⁸ anderzijds. Dit is een belangrijk verschilpunt met het Verdrag van Istanboel (zie hoger, randnr. 42).

De Belgische wetgever, alsook de deelstatelijke wetgevers, hebben het materiële toepassingsgebied van dat verbod weliswaar uitgebreid naar andere sectoren, zoals het onderwijs¹³⁹ en de toegang tot een economische, sociale, culturele of politieke activiteit die

¹³² GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.53.4. Het is evenwel niet gezegd dat het Hof die mening ook zou zijn toegedaan als er geen strafsancties staan op intimidatie.

¹³³ Art. 1, lid 2, onder a), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 4, lid 3, Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

¹³⁴ Art. 25 Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 14 Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

¹³⁵ De strafbepalingen vervat in de artikelen 28/1 en 28/2 van de Genderwet gelden niet voor intimidatie en seksuele intimidatie. De artikelen 28 en 29 van de Genderwet zijn wel van toepassing op intimidatie en seksuele intimidatie, behalve in arbeidsbetrekkingen die door de Welzijnswet worden gereguleerd (art. 7 Genderwet).

¹³⁶ Zie hoger randnr. 19.

¹³⁷ Art. 1 Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep.

¹³⁸ Art. 1 en 3 Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

¹³⁹ Zie bv. art. 20, eerste lid, 5°, van het Vlaams decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (hierna: het Vlaamse Gelijkheidsdecreet).

buiten de privésfeer worden aangeboden.¹⁴⁰ De federale wetgever heeft evenwel tot nog toe niet geopteerd voor een *algemene* toepassing van het verbod op intimidatie in verband met geslacht en op seksuele intimidatie in de openbare ruimte (zowel offline als online).

Wel is er een algemene strafbepaling inzake ‘belaging’ (in het Frans eveneens vertaald als ‘harcèlement’) (art. 442*bis* Sw.), waarbij een discriminerende drijfveer als verzwarende omstandigheid geldt (art. 442*ter* Sw.). De constitutionele bestanddelen van het belagingsmisdrijf¹⁴¹ verschillen evenwel van het verbod op intimidatie als omschreven in de Europese antidiscriminatie-richtlijnen en het Verdrag van Istanboel. Dit geldt ook voor de bijzondere strafbepaling die het gebruik van een elektronisch communicatiemiddel om overlast te veroorzaken aan zijn correspondent of schade te berokkenen strafbaar stelt (art. 145, § 3*bis*, Wet Elektronische Communicatie¹⁴²).¹⁴³

2.3. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de artikelen 8 en 14 EVRM

49. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormen gedragingen, waaronder verbale uitingen, die het psychologisch welbevinden en de waardigheid van een persoon aantasten, een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, gewaarborgd door artikel 8 EVRM.¹⁴⁴

50. Dat geldt in de eerste plaats voor gedragingen die **tegen een of meer specifieke personen** zijn gericht, zoals bijvoorbeeld homofobe beledigingen en bedreigingen op een Facebookpagina van een persoon,¹⁴⁵ het online verspreiden van intieme foto’s van een ex-partner en het haar toezenden van doodsbedreigingen via sociale media,¹⁴⁶ of het op straat

¹⁴⁰ Art. 6, § 1, 8°, Genderwet. Zie ook art. 20, eerste lid, 8°, Vlaams Gelijkekansendecreet.

¹⁴¹ Van belaging in de zin van artikel 442*bis* Sw. is sprake bij niet-aflatende of steeds terugkerende gedragingen die een ernstige verstoring van de rust van een bepaalde persoon met zich meebrengen. Het Hof van Cassatie heeft aanvaard dat één enkele gedraging die door haar aard niet-aflatende of steeds terugkerende gevolgen heeft waardoor iemands persoonlijke levenssfeer ernstig wordt aangetast eveneens het misdrijf belaging kan opleveren (Cass. 29 oktober 2013, *Arr. Cass.* 2013, nr. 563). Het misdrijf vergt geen oogmerk om te schaden. Het volstaat dat de dader wist of had moeten weten dat hij door zijn gedrag de rust van die persoon ernstig zou verstoren (algemeen opzet).

¹⁴² Wet 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie, *B.S.* 20 juni 2005.

¹⁴³ Voor het misdrijf van “elektronische overlast” is dan weer wél een bijzonder opzet vereist, maar geen niet-aflatende of steeds terugkerende gedragingen. Evenmin is voor dit misdrijf een bewijs van daadwerkelijke overlast nodig. Zie bv. Corr. Antwerpen (afd. Mechelen) 25 november 2021. Zie ook A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 372.

¹⁴⁴ EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 117.

¹⁴⁵ EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 117.

¹⁴⁶ EHRM, *Volodina t. Rusland (nr. 2)*, 14 september 2021, § 50.

fysiek en verbaal lastigvallen van een persoon met een mentale beperking¹⁴⁷ of van kinderen behorend tot een taalminderheid op weg naar school.¹⁴⁸ Het gaat dan om **intimidatie** van een of meer specifieke personen.

Maar ook **negatieve publieke commentaren over een welbepaalde sociale groep** kunnen het privéleven van de individuele leden ervan aantasten als deze commentaren een bepaalde graad van **ernst** hebben.¹⁴⁹ Of dat het geval is moet worden beoordeeld rekening houdend met verschillende relevante factoren tegelijk, waaronder (doch niet uitsluitend):

- de kenmerken van de groep (diens omvang, samenhang, kwetsbaarheid of geschiedenis van stigmatisering, etc.);
- de precieze inhoud van de negatieve commentaren over de groep (verkondigen ze negatieve stereotypen over de groep en, zo ja, welke?);
- de vorm en context van de negatieve commentaren (waaronder het politieke en sociale klimaat van het moment), hun bereik, de positie en status van de auteur, en de mate waarin de commentaren kunnen worden geacht te raken aan een kernaspect van de identiteit en waardigheid van de groep.¹⁵⁰

Uit de concrete toepassing van die criteria op de feiten blijkt tevens dat het Hof bijzonder belang hecht aan de (al dan niet) kwaadwillige intenties van de spreker.¹⁵¹

51. Het Europees Hof heeft al meermaals geoordeeld dat uit **artikel 8 EVRM** ook **positieve verplichtingen** voortvloeien voor de Verdragsstaten. Die verplichtingen kunnen

¹⁴⁷ EHRM, *Dordevic t. Kroatië*, 24 juli 2012, §§ 90-93. In deze zaak oordeelde het Hof zelfs dat er sprake was van een inbreuk op artikel 3 EVRM (§ 96) en dat ook de moeder van de gehandicapte jongen het slachtoffer was van intimidatie (§§ 97-98).

¹⁴⁸ EHRM, *Catan t. Moldavië en Rusland*, 19 oktober 2012, §§ 141-143. In deze zaak achtte het Hof het recht op onderwijs van de kinderen geschonden.

¹⁴⁹ EHRM, *Aksü t. Turkije*, 15 maart 2012, § 58: “*The Court reiterates that the notion of ‘private life’ within the meaning of Article 8 of the Convention is a broad term not susceptible to exhaustive definition. The notion of personal autonomy is an important principle underlying the interpretation of the guarantees provided for by Article 8. It can therefore embrace multiple aspects of the person’s physical and social identity. The Court further reiterates that it has accepted in the past that an individual’s ethnic identity must be regarded as another such element (see S. and Marper v. the United Kingdom [GC], nos. 30562/04 and 30566/04, § 66, ECHR 2008, and Ciubotaru v. Moldova, no. 27138/04, § 49, 27 April 2010). In particular, any negative stereotyping of a group, when it reaches a certain level, is capable of impacting on the group’s sense of identity and the feelings of self-worth and self-confidence of members of the group. It is in this sense that it can be seen as affecting the private life of members of the group.*” Zie ook EHRM, *Budinova en Chaprazov t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 62; *Behar en Gutman t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 66.

¹⁵⁰ EHRM, *Budinova en Chaprazov t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 63; *Behar en Gutman t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 67.

¹⁵¹ EHRM, *Budinova en Chaprazov t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 91; *Behar en Gutman t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 102. Vergelijk met EHRM, *Aksü t. Turkije*, 15 maart 2012, §§ 70-71 en 84. Voor een uitgebreide bespreking van deze rechtspraak, zie S. SOTTIAUX, “Conflicting Conceptions of Hate Speech in the ECtHR’s Case Law” (2022) 23 *German Law Journal* 1193.

“het nemen van maatregelen omvatten die verzekeren dat het privéleven zelfs tussen individuen onderling wordt gerespecteerd”.¹⁵² Zij gelden in het bijzonder ten aanzien van kwetsbare groepen en minderheidsgroepen in de samenleving.¹⁵³ Met name dienen de autoriteiten voldoende maatregelen te nemen om een einde te stellen aan de inmenging in het privéleven waarvan ze kennis hebben (of hadden moeten hebben) en om te voorkomen dat deze inmenging zich herhaalt.¹⁵⁴ Tevens moeten klachten daadwerkelijk worden onderzocht door de autoriteiten en dienen de autoriteiten zich daarbij uiteraard te onthouden van discriminatie en stereotypering ten aanzien van de slachtoffers.¹⁵⁵ In ernstige gevallen zullen ook strafsancties nodig zijn.¹⁵⁶

Daarenboven leidt het Europees Hof uit **artikel 14 EVRM** de positieve verplichting af voor de Staten om discriminatie te bestrijden,¹⁵⁷ waaronder discriminatie op grond van geslacht. Ook het bestrijden van haatspraak valt daaronder.

Het Hof heeft al inbreuken op deze positieve verplichtingen vastgesteld in zaken over ernstige intimidatie, zowel online¹⁵⁸ als offline,¹⁵⁹ van kwetsbare personen of personen die tot minderheden behoren.

52. Op grond van het voorgaande kan o.i. redelijkerwijze worden geargumenteed dat op de Belgische Staat een positieve verplichting rust om maatregelen te nemen tegen psychisch geweld tegen en intimidatie van vrouwen en meisjes, niet alleen in de offline wereld, maar ook in de online wereld.¹⁶⁰ Het Hof heeft reeds benadrukt dat online geweld tegen vrouwen vaak verband houdt met offline geweld.¹⁶¹

¹⁵² EHRM, *Aksü t. Turkije*, 15 maart 2012, § 59 (vrije vertaling): “These obligations may involve the adoption of measures designed to secure respect for private life even in the sphere of the relations of individuals between themselves”. Zie ook EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 110. Ook het Hof van Cassatie aanvaardt dat de rechtbanken artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM rechtstreeks kunnen toepassen in horizontale relaties (d.w.z. tussen particulieren). Zie Cass. 27 februari 2001, AR P.99.076.N.

¹⁵³ EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 108.

¹⁵⁴ EHRM, *Volodina t. Rusland (nr. 2)*, 14 september 2021, §§ 50 en 58; *Buturga t. Roemenië*, 11 februari 2020, § 60.

¹⁵⁵ EHRM, *Buturga t. Roemenië*, 11 februari 2020, §§ 60-61; EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, §§ 129 en 151 e.v.

¹⁵⁶ EHRM, *Volodina t. Rusland (nr. 2)*, 14 september 2021, § 57; *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 110.

¹⁵⁷ EHRM, *Budinova en Chaprazov t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 91; *Behar en Gutman t. Bulgarije*, 16 februari 2021, § 102. Zie ook EHRM, *Aksü t. Turkije*, 15 maart 2012, § 44.

¹⁵⁸ Zie bv. EHRM, *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020.

¹⁵⁹ Zie bv. EHRM, *Dordevic t. Kroatië*, 24 juli 2012.

¹⁶⁰ EHRM, *Volodina t. Rusland (nr. 2)*, 14 september 2021, §§ 48-49; *Buturga t. Roemenië*, 11 februari 2020, § 74.

¹⁶¹ EHRM, *Volodina t. Rusland (nr. 2)*, 14 september 2021, § 49.

53. In lijn met het voorgaande kan ook melding worden gemaakt van de **Aanbeveling van de Raad van Europa** uit 2019 ‘**on preventing and combating sexism**’.¹⁶² Die Aanbeveling dringt er bij de Verdragsstaten op aan om maatregelen te nemen om seksisme te voorkomen en te bestrijden. Uit de Aanbeveling blijkt een grote bezorgdheid van de Raad van Europa over seksistische haatspraak op het internet, o.a. op sociale media. De Raad van Europa beveelt de nationale overheden concreet aan om wetgeving aan te nemen die seksistische haatspraak definieert en penaliseert en die van toepassing is op alle media, en om tevens te zorgen voor een goede rapportering en passende sancties. Een meer proactieve detectie en rapportering van seksistische haatspraak wordt aangemoedigd m.b.t. alle media, inclusief het internet en de nieuwe media.¹⁶³

2.4. Aanbevelingen van de Raad van Europa en de VN ter verwezenlijking van de vrijheid van meningsuiting van vrouwen en meisjes

54. Hoewel de noodzaak om vrouwen tegen intimidatie te beschermen vaak in verband wordt gebracht met de artikelen 8 en 14 EVRM, kan bijkomend worden geargumenteed dat ook de **vrijheid van meningsuiting** (art. 10 EVRM) daartoe noopt. Een veel gehoorde bezorgdheid is immers dat (seksuele) intimidatie van vrouwen en meisjes, zeker online, de vrijheid van meningsuiting van de slachtoffers ervan aantast. Een intimiderende uiting ten aanzien van een persoon lokt vaak geen antwoord of dialoog uit, maar maakt daarentegen dat die persoon het zwijgen ertoe doet. Intimidatie leidt niet tot een betekenisvolle uitwisseling van ideeën, maar is er precies op gericht niet-dominante individuen (vrouwen, minderheden, ...) de mond te snoeren.

Zo wijst onderzoek van Amnesty International uit dat meer dan drie vierde van de vrouwen die misbruik of **intimidatie op sociale media** hebben ervaren aan **zelfcensuur** gaan doen uit angst om opnieuw met dergelijk misbruik of intimidatie te worden geconfronteerd. Ze gaan bijvoorbeeld niet meer hun mening uiten over bepaalde onderwerpen, ze gaan offline of sluiten hun sociale media-accounts af, ze trekken zich terug uit het maatschappelijk debat, etc.:¹⁶⁴

¹⁶² Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2019)1 on preventing and combating sexism, 27 maart 2019, <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism/168094d894>.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 18 (vrije vertaling): “The governments of member States are invited to consider the following measures: (...) Implement legislative measures that define and criminalise incidents of sexist hate speech and are applicable to all media, as well as reporting procedures and appropriate sanctions. More proactive detecting and reporting procedures for sexist hate speech should also be encouraged in respect of all media, including the internet and new media.”

¹⁶⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, “Amnesty reveals alarming impact of online abuse against women”, 20 november 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/amnesty-reveals-alarming-impact-of-online-abuse-against-women/#:~:text=New%20research%20by%20Amnesty%20International,of%20these%20harmful%20online%20experiences.&text=%E2%80%9CThe%20internet%20can%20be%20a%20frightening%20and%20toxic%20place%20for%20women>. Zie bijvoorbeeld B. PURNELLE, “De bagger zat”, *De Standaard*, 4 november 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20221103_98178138. Zie ook Inter-Parliamentary Union, *Sexism, harassment and violence against women parliamentarians*, 2016, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-e.pdf>.

*“Sociale media hebben de vrijheid van meningsuiting helpen versterken, net als de toegang tot informatie. Maar nu offline discriminatie en geweld tegen vrouwen de digitale wereld zijn binnengedrongen, treden vele vrouwen terug uit publieke debatten, of doen ze aan zelfcensuur uit angst voor hun privacy of veiligheid”.*¹⁶⁵

Hoewel wetgeving die (vormen van) haatspraak of intimidatie verbiedt traditioneel wordt voorgesteld als een inperking van de vrijheid van meningsuiting *van de spreker*, kan die wetgeving volgens sommige rechtsgeleerden net bijdragen tot de effectieve realisatie van het recht op vrije meningsuiting *van de slachtoffers* van dergelijke uitingen.¹⁶⁶

55. Precies vanuit de bekommernis voor **de vrijheid van meningsuiting van vrouwen**, hebben de Raad van Europa en de VN verscheidene aanbevelingen geformuleerd. Die aanbevelingen omvatten (onder meer) het aannemen van wetgeving die seksistische haatspraak en gendergerelateerde (al dan niet seksuele) intimidatie beteugelt.

56. Ten eerste moet worden gewezen op de **‘Gender Equality Strategy 2018-2023’ van de Raad van Europa**. De Raad van Europa maakt een absolute prioriteit van de bestrijding van genderstereotypen en seksisme in dit actieplan.¹⁶⁷ In het actieplan wordt ook specifiek gewezen op het probleem van seksistische haatspraak op sociale media:

*“Media en sociale media spelen een belangrijke rol in ons leven, vooral wanneer ze worden gebruikt om informatie te delen en de bewustwording over uiteenlopende thema’s te vergroten. Onderzoek toont echter aan dat vooral sociale media misbruikt worden, en dat vrouwen en meisjes vaak geconfronteerd worden met gewelddadige en seksuele bedreigingen online. Vooral sociale media of video games zijn platformen die seksistische haatspraak verspreiden. De vrijheid van meningsuiting wordt vaak misbruikt als een excuus om onaanvaardbaar en aanvallend gedrag te maskeren. Net zoals het geval is voor andere vormen van geweld tegen vrouwen, blijft seksistische haatspraak ondergerapporteerd, maar kan de impact ervan op vrouwen, zowel emotioneel, psychologisch als fysiek, verwoestend zijn, vooral voor jonge meisjes en vrouwen. Hetzelfde geldt voor seksisme.”*¹⁶⁸

¹⁶⁵ Vrije vertaling van: “Social media has helped enhance freedom of expression, including access to information in many ways. But as offline discrimination and violence against women have migrated into the digital world, many women are stepping back from public conversations, or self-censoring out of fear for their privacy or safety”.

¹⁶⁶ Zie in dit verband bv. R. G. WRIGHT, “Cyber Harassment and the Scope of Freedom of Speech” (2020) 53 *UC Davis Law Review Online* 187; D. KEATS CITRON, “Restricting Speech to Protect it” in S. J. BRISON en K. GELBER (eds.), *Free Speech in the Digital Age*, Oxford, Oxford University Press, 2019; D. KEATS CITRON, “Law’s Expressive Value in Combating Cyber Gender Harassment” (2009) 108 *Michigan Law Review* 373, 400; C. R. LAWRENCE, “If the Hollers Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus” (1990) *Duke Law Journal* 431.

¹⁶⁷ Raad van Europa, *Gender Equality Strategy 2018-2023*, maart 2018, <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a5/16808b47e1>, § 35.

¹⁶⁸ *Ibid.*, § 44 (vrije vertaling): “Media and social media play an important role in our lives, particularly when used to share information and expand awareness of a wide range of issues. However, evidence

In uitvoering van dit actieplan heeft **de Raad van Europa** in 2019 een specifieke **Aanbeveling ‘on preventing and combating sexism’** aangenomen.¹⁶⁹ Zoals hoger aangestipt (randnr. 53), dringt die Aanbeveling er bij de Verdragsstaten op aan om maatregelen te nemen om seksisme te voorkomen en te bestrijden, waaronder wetgeving die seksistische haatspraak definieert en penaliseert en die van toepassing is op alle media, en om tevens te zorgen voor een goede rapportering en passende sancties.¹⁷⁰ De Aanbeveling vertrekt precies vanuit een grote bezorgdheid over de impact van seksistische haatspraak en intimidatie van vrouwen online op de vrijheid van meningsuiting van vrouwen:

“Online sexism is rampant throughout Europe, with women disproportionately affected – especially young women and girls, women journalists, politicians, public figures and women’s human rights defenders. One aspect of online sexism is adversely commenting on expressed views or opinions. While attacks on men are more often based on their professional opinions or competence, women are more likely to be subject to sexist and sexualised abuse and invective, the extremity of which may be magnified by the anonymity offered by the internet. Online attacks not only affect women’s dignity but may also prevent women, including in the workplace, from expressing opinions and result in pushing them out of online spaces, undermining the right to free speech and opinion in a democratic society, limiting professional opportunities and reinforcing the gendered democratic deficit. Another aspect is that the digital age has deepened the scrutiny to which women’s bodies, speech and activism are subjected. In addition, sexist misuse of social media – such as posting of intimate visual material without the consent of those depicted – is a form of violence that needs to be addressed.

The internet and social media are both vehicles for freedom of expression and promoting gender equality, but they also allow perpetrators to express their abusive thoughts and engage in abusive behaviour. While racist hate speech is recognised as contrary to European and international human rights standards, the same is not always true of sexist or misogynist hate speech, and current policies and legislation at all levels have not been able to adequately address the issue. Therefore, States are encouraged to take responsibility for combating hate speech and ensuring that the

also shows that social media in particular are subject to abusive use, and that women and girls are often confronted with violent and sexualised threats online. Particular platforms acting as conveyers of sexist hate speech include social media or video games. Freedom of expression is often abused as an excuse to cover unacceptable and offensive behaviour. In the same way as with other forms of violence against women, sexist hate speech remains under-reported, but its impact on women, whether emotional, psychological and/or physical can be devastating, especially for young girls and women. The same occurs with sexism.”

¹⁶⁹ Raad van Europa, Recommendation CM/Rec(2019)1 on preventing and combating sexism, 27 maart 2019, <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-1-on-preventing-and-combating-sexism/168094d894>.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 18 (vrije vertaling): “The governments of member States are invited to consider the following measures: (...) Implement legislative measures that define and criminalise incidents of sexist hate speech and are applicable to all media, as well as reporting procedures and appropriate sanctions. More proactive detecting and reporting procedures for sexist hate speech should also be encouraged in respect of all media, including the internet and new media.”

*same rules apply to sexist hate speech as those developed for racist hate speech when it comes to the use of criminal law sanctions.*¹⁷¹

Zoals hoger reeds aangestipt (randnr. 42), legt ook **GREVIO** de nadruk op de schadelijke impact van online haatspraak op de vrijheid van meningsuiting van vrouwen en meisjes.

57. Ten tweede heeft de **Speciale Rapporteur bij de VN voor de promotie en bescherming van de vrijheid van mening en meningsuiting** in een rapport van 30 juli 2021 haar diepe bezorgdheid uitgedrukt over de impact van online haatspraak op de vrijheid van meningsuiting van vrouwen, in het bijzonder vrouwen die zich in een leidende positie bevinden en/of die zich openlijk verzetten tegen patriarchale structuren of normen in onze samenleving. De online aanvallen op dergelijke vrouwen, bijvoorbeeld vrouwen die zich openlijk durven uit te spreken over grensoverschrijdend gedrag, hebben een “*chilling effect*”: zij maken dat gelijkgezinden zich niet durven te mengen in het maatschappelijk debat of zich eruit terugtrekken.¹⁷² Precies om de vrijheid van meningsuiting van vrouwen te beschermen, beveelt de Speciale Rapporteur de Staten aan om wetgeving aan te nemen die online gendergerelateerd geweld verbiedt, en om klachten op dat vlak daadwerkelijk te onderzoeken en te vervolgen. Ook het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht moet worden verboden. Deze wetgeving moet uiteraard in een evenredige verhouding staan ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting van de spreker.

58. De hier vermelde aanbevelingen van de Raad van Europa en van de VN nopen o.i. tot het aannemen van wetgeving die intimidatie van vrouwen en meisjes op het internet verbiedt.

2.5. Het Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en resoluties van het Europees Parlement

59. Tot slot dient melding te worden gemaakt van een recent voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.¹⁷³ Het voorstel, dat dateert van 8 maart 2022, is gebaseerd op de gecombineerde rechtsgrondslagen artikel 82, lid 2, en artikel 83, lid 1, VWEU.

Artikel 83, lid 1, VWEU voorziet in de rechtsgrondslag voor minimumvoorschriften betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, waaronder “seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen” en “computercriminaliteit”. De Raad kan, met goedkeuring van het Europees Parlement, de lijst van zogenaamde “EU-misdrijven” met andere vormen van

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 17-18.

¹⁷² Speciale Rapporteur bij de VN voor de promotie en bescherming van de vrijheid van mening en meningsuiting, 30 juli 2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a76258-gender-justice-and-freedom-expression-report-special-rapporteur>, p. 6-7.

¹⁷³ COM(2022) 105 final.

criminaliteit aanvullen. De Europese Commissie heeft de Raad specifiek verzocht een besluit te nemen over de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot “haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven”. Na de (eventuele) aanneming van het besluit van de Raad zal de Commissie bevoegd zijn om wetgeving voor te stellen om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op EU-niveau strafbaar te stellen.¹⁷⁴

60. Het voorstel van richtlijn zou, indien het wordt aangenomen, de lidstaten verplichten om verschillende vormen van **geweld tegen vrouwen strafbaar te stellen**. Geweld tegen vrouwen is “*gendergerelateerd geweld dat gericht is tegen een vrouw of een meisje omdat zij een vrouw of een meisje is, of dat vrouwen of meisjes in onevenredige mate treft, waaronder alle daden van dergelijk geweld die leiden of waarschijnlijk zullen leiden tot schade of leed op fysiek, seksueel, psychologisch of economisch gebied, met inbegrip van bedreiging met dit soort geweld, dwang of willekeurige vrijheidsberoving, ongeacht of dit in het openbaar of in de privésfeer geschiedt*” (art. 4, onder a)).

Geweld tegen vrouwen omvat ook “**cybergeweld**” tegen vrouwen, d.w.z. “[*daden*] van geweld die geheel of gedeeltelijk [*worden*] gepleegd, ondersteund of verergerd door het gebruik van informatie- en communicatietechnologie” (art. 4, onder d)), zoals smartphones, computers, sociale netwerken en andere mediatoepassingen en -diensten (art. 4, onder e)).

In de toelichting bij het voorstel gaat de Commissie nader in op de schadelijke effecten van cybergeweld tegen vrouwen (o.a. wat hun vrijheid van meningsuiting betreft) en op de noodzaak om dit fenomeen op Unieniveau aan banden te leggen:

“Geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld zijn wijdverbreid in de hele EU en treffen naar schatting een op de drie vrouwen in de EU. [...] Cybergeweld is even wijdverbreid: in 2020 kreeg naar schatting een op de twee jonge vrouwen te maken met gendergerelateerd cybergeweld. In het algemeen worden vrouwen vaker geconfronteerd met cybergeweld op grond van geslacht of gender, en met name met seksuele vormen van cybergeweld. Vrouwen worden online systematisch gevisieerd door gewelddadige rechts-extremistische groeperingen en terroristische groeperingen die haat tegen hen willen zaaien. Zo is er bijvoorbeeld de zogenaamde ‘incel’-beweging (involuntary celibate – onvrijwillig celibatair), die aanzet tot geweld tegen vrouwen online en dat geweld als heroïsch verheerlijkt. Cybergeweld treft vooral vrouwen die actief zijn in het openbare leven, zoals politici, journalisten en mensenrechtenverdedigers. Dit kan ertoe leiden dat vrouwen het zwijgen wordt opgelegd, dat hun maatschappelijke participatie wordt belemmerd en dat het in het Verdrag betreffende de Europese Unie verankerde beginsel van democratie wordt ondermijnd.”¹⁷⁵

¹⁷⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, “Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven”, 9 december 2021, COM(2021) 777 final.

¹⁷⁵ Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 8 maart 2022, COM(2022) 105 final, p. 1-2.

*“In dit voorstel wordt ook rekening gehouden met recente fenomenen die niet specifiek aan bod komen in het Verdrag van Istanbul, zoals **cybergeweld tegen vrouwen**. Cybergeweld neemt toe als gevolg van het gebruik van internet en IT-instrumenten, vaak in het verlengde van geweld waarmee de slachtoffers offline te maken krijgen. Ondanks het wijdverbreide gebruik van cybergeweld is de regelgeving sterk versnipperd en zijn er aanzienlijke juridische lacunes vastgesteld, zowel op EU- als op lidstaatniveau.”¹⁷⁶*

61. Minstens de volgende vormen van cybergeweld tegen vrouwen moeten krachtens de voorgestelde richtlijn strafbaar worden gesteld door de lidstaten: het zonder instemming delen van intiem of gemanipuleerd materiaal (art. 7), cyberstalking (art. 8), cyberintimidatie (art. 9) en het online aanzetten tot geweld of haat op basis van geslacht of gender (art. 10).

62. **Cyberintimidatie** wordt in het voorstel gedefinieerd als volgt:

“Artikel 9
Cyberintimidatie

De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld:

(a) samen met derden een aanval tegen een andere persoon initiëren, door bedreigend of beledigend materiaal door middel van informatie- en communicatietechnologie voor een groot aantal eindgebruikers toegankelijk te maken, met als gevolg dat de aangevallen persoon ernstige psychologische schade wordt berokkend;

(b) samen met derden deelnemen aan in punt a) bedoelde aanvallen.”

In de preambule bij de richtlijn (overw. 21) wordt deze strafbaarstelling op de volgende wijze verantwoord:

“Er moeten minimumvoorschriften met betrekking tot het strafbare feit cyberintimidatie worden vastgesteld om te voorkomen dat iemand samen met derden een aanval tegen een andere persoon initieert of aan een dergelijke aanval deelneemt door bedreigend of beledigend materiaal toegankelijk te maken voor een groot aantal eindgebruikers. Zulke brede aanvallen, met inbegrip van gecoördineerde online ‘mob’-aanvallen, kunnen uitmonden in offline-aanranding en kunnen tot aanzienlijk psychologisch leed en in extreme gevallen tot zelfmoord van het slachtoffer leiden. Ze zijn vaak gericht op prominente (vrouwelijke) politici, journalisten of andere bekende personen, maar kunnen zich ook in andere contexten voordoen, zoals op campussen of scholen. Deze vorm van onlinegeweld moet met name worden aangepakt wanneer

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 3-4.

de aanvallen op grote schaal plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van intimidatiecampagnes door een aanzienlijk aantal mensen.”

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat cyberintimidatie strafbaar wordt gesteld met een maximumstraf van ten minste een jaar gevangenisstraf (art. 12). Bovendien voorziet het voorstel in een lange reeks verzwarende omstandigheden, zoals herhaling en de kwetsbaarheid of minderjarigheid van het slachtoffer (art. 13). Opvallend is dat een discriminerende of haatdragende drijfveer jegens vrouwen niet in de lijst van (verplichte) verzwarende omstandigheden is opgenomen.

63. Voorts moeten nationale organen, bijvoorbeeld organen voor gelijke behandeling, bevoegd zijn om **slachtoffers** van geweld tegen vrouwen bij te staan en te adviseren (art. 24). Deze organen krijgen ook procesbevoegdheid om in strafprocedures namens het slachtoffer op te treden, mits het slachtoffer daarmee instemt. Krachtens artikel 25 moet online-inhoud in verband met strafbare feiten op het gebied van cybergeweld worden verwijderd en moeten de getroffen gebruikers een beroep in rechte kunnen instellen. Het slachtoffer heeft het recht om een vordering tot schadevordering tegen de dader in te stellen (art. 26).

64. **Gespecialiseerde hulporganisaties** moeten ondersteuning verlenen aan slachtoffers van alle vormen van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, waaronder seksuele intimidatie en diverse vormen van cybergeweld (art. 27). Gerichte hulp moet worden verleend aan slachtoffers die een **verhoogd risico** lopen op geweld tegen vrouwen of huiselijk geweld, zoals vrouwen met een handicap en vrouwen die tot een raciale of etnische minderheid behoren (art. 35).

65. Verder voorziet het voorstel in allerlei **preventiemaatregelen**, bijvoorbeeld op het vlak van digitale geletterdheid (art. 36) en opleiding en informatie voor beroepsbeoefenaars die in contact kunnen komen met slachtoffers (art. 37). Te denken valt bijvoorbeeld aan rechtshandavingsinstanties, gerechtsmedewerkers, rechters en openbare aanklagers, advocaten, etc.

66. Met het oog op een passende aanpak van cybergeweld, zoals gedefinieerd in het voorstel, moeten de lidstaten het nemen van **zelfregulerende maatregelen** door aanbieders van tussenhandelsdiensten vergemakkelijken (art. 42).

67. Belangrijk is dat de voorgestelde richtlijn **minimumvoorschriften** vaststelt. De lidstaten kunnen strengere normen invoeren of handhaven (art. 46).

Bovendien blijft de richtlijn, voor zover ze geen betrekking heeft op feiten die als seksuele uitbuiting van vrouwen kunnen worden aangemerkt, beperkt tot cybergeweld. Dat de richtlijn geen betrekking heeft op vormen van offline, niet-seksueel geweld tegen vrouwen is te wijten aan de beperkte bevoegdheid van de Unie op het vlak van materieel strafrecht (i.e. de bepaling van strafbare feiten en sancties), als omschreven in artikel 83, lid 1, VWEU. Uiteraard staat

het de lidstaten volkomen vrij om ook offline, niet-seksueel geweld tegen vrouwen strafbaar te stellen in hun eigen rechtsorde.

Zoals reeds aangestipt (randnr. 59), zal de **bevoegdheid van de Unie inzake materieel strafrecht** mogelijk bij besluit van de Raad worden **uitgebreid** tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. Voorts heeft het Europees Parlement de Commissie recent verzocht om initiatief te nemen met het oog op het toevoegen van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU.¹⁷⁷ Na de vaststelling van de daartoe vereiste besluiten van de Raad, zal de Commissie aanvullende Uniewetgeving kunnen voorstellen.¹⁷⁸

68. Het Commissievoorstel voor de richtlijn is er gekomen na verschillende resoluties van het **Europees Parlement**, die aanbevelingen aan zowel de Commissie als de lidstaten bevatten.

In **2021** had het Europees Parlement twee **initiatiefverslagen van wetgevende aard** aangenomen (op basis van artikel 225 VWEU), waarin de Commissie werd verzocht voorstellen in te dienen inzake de bestrijding van gendergerelateerd geweld en cybergeweld¹⁷⁹ en inzake het toevoegen van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU.¹⁸⁰ Het Europees Parlement waarschuwde onder andere voor de schade die intimidatie toebrengt aan de vrijheid van meningsuiting van vrouwen.¹⁸¹ Het drong er op aan dat gendergerelateerd cybergeweld strafbaar zou worden gesteld.¹⁸²

Ook in eerdere resoluties had het Europees Parlement al aangedrongen op Europese en nationale maatregelen ter voorkoming en bestrijding van gendergerelateerd geweld, waaronder intimidatie, in de openbare ruimte en op het internet.

Zo riep het Europees Parlement de Commissie en de lidstaten op *“om maatregelen te nemen om de veiligheid van vrouwen in de openbare ruimte en op het internet te vergroten, nieuwe vormen van gendergerelateerd geweld zoals cyberstalking en online-intimidatie aan te pakken, en uitgebreide mechanismen in te voeren om slachtoffers van dit soort geweld bij te*

¹⁷⁷ Resolutie van 16 september 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over het aanmerken van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU (2021/2035 (INL)).

¹⁷⁸ Commissie, Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 8 maart 2022, COM(2022) 105 final, p. 9.

¹⁷⁹ Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)).

¹⁸⁰ Resolutie van 16 september 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over het aanmerken van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU (2021/2035 (INL)).

¹⁸¹ Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), overw. AD en 34.

¹⁸² *Ibid.*, aanbevelingen 2 en 5.

staan” in een **resolutie van 25 november 2020 over versterking van de mediavrijheid**.¹⁸³ Het Europees Parlement verzoekt tevens de Commissie en de Raad om de overbruggingsclausule van artikel 83, lid 1, VWEU te activeren, teneinde geweld tegen vrouwen en meisjes en andere vormen van gendergerelateerd geweld (met inbegrip van cybergeweld) op te nemen in de lijst van door de EU erkende misdrijven.¹⁸⁴

In deze resolutie benadrukte het Europees Parlement de schadelijke impact van intimidatie op de vrijheid van meningsuiting van vrouwen. Het Europees Parlement stelde vast dat *“vrouwelijke journalisten met genderspecifiek geweld worden geconfronteerd, zoals seksuele en online-intimidatie”*. Meer dan 70 % van de vrouwen die in de mediasector werken heeft meerdere vormen van intimidatie of bedreigingen ervaren, of is meerdere keren online aangevallen. Het Europees Parlement stelde ook vast dat online-intimidatie en beledigingen *“vaak een sterk seksueel karakter hebben en niets te maken heeft met hun werk, maar betrekking heeft op hun fysieke kenmerken, culturele achtergrond of privéleven”*. Deze bedreigingen zetten vrouwelijke journalisten tot zelfcensuur aan en hebben *“een verlamdend effect [...] op de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting”*. Nog volgens het Europees Parlement toont *“onderzoek steeds weer aan [...] dat vrouwen in de minderheid zijn in alle mediasectoren, met name in creatieve functies, en zwaar ondervertegenwoordigd zijn op de hogere besluitvormingsniveaus”*.¹⁸⁵

Het Europees Parlement toonde zich bezorgd over *“het verschijnsel cybergeweld (met inbegrip van haatdragende taal online, cyberstalking en intimidatie online)”* en over het feit dat *“vrouwen met een openbare rol, zoals politici, journalisten en activisten die zich sterk maken voor de rechten van vrouwen en seksuele minderheden, steeds vaker het mikpunt van cyberpesten en onlinegeweld zijn”*.¹⁸⁶ Het Europees Parlement benadrukte dat *“vrouwelijke journalisten extra kwetsbaar zijn voor pesterijen en intimidatie en dat voor hen dan ook bijkomende waarborgen moeten gelden”*. Het toonde zich *“diep verontrust over het toenemende aantal aanvallen op vrouwelijke journalisten en mediawerkers”* en herhaalde *“zijn oproep aan de lidstaten om een genderbewuste aanpak te volgen bij het overwegen van maatregelen met het oog op de veiligheid van journalisten”*.¹⁸⁷

In een eerdere **resolutie van 11 september 2018** verzocht het Europees Parlement de lidstaten om *“te overwegen specifieke wetgeving op het gebied van intimidatie in openbare ruimten in te voeren”*.¹⁸⁸ Tevens vroeg het Europees Parlement de Commissie en de lidstaten *“hun wetgeving en hun definitie van gendergerelateerd geweld te harmoniseren overeenkomstig de*

¹⁸³ Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2020 over versterking van de mediavrijheid: bescherming van journalisten in Europa, haatzaaiende taal, desinformatie en de rol van platforms (2020/2009(INI)), overw. 29.

¹⁸⁴ *Ibid.*, overw. 30.

¹⁸⁵ *Ibid.*, overw. L.

¹⁸⁶ *Ibid.*, overw. W.

¹⁸⁷ *Ibid.*, overw. 11.

¹⁸⁸ Resolutie van 11 september 2018 over maatregelen ter voorkoming en bestrijding van pesterijen en seksuele intimidatie op het werk, in openbare ruimten en in het politieke leven in de EU (2018/2055(INI)), overw. 49.

definitie van geweld tegen vrouwen in het Verdrag van Istanbul, teneinde de doeltreffendheid van wetten tegen intimidatie en pesterijen te vergroten".¹⁸⁹ De Commissie werd specifiek verzocht "een voorstel in te dienen ter bestrijding van pesterijen en seksuele intimidatie op het werk, in openbare ruimten en in het politieke leven, en hierin een geactualiseerde en alomvattende definitie van (seksuele en niet-seksuele) intimidatie en pesterijen op te nemen".¹⁹⁰

2.6. De Belgische wetgeving getoetst

69. Zoals uit het rechtspraakoverzicht in hoofdstuk 1 blijkt, heeft de Seksismewet (tot nu toe) slechts tot een beperkt aantal veroordelingen geleid in gevallen van straatintimidatie. Bovendien is de Seksismewet tot nu toe ook dode letter gebleven op het vlak van online intimidatie van vrouwen en meisjes. Dat laatste heeft te maken met de *de facto* straffeloosheid van geschreven seksistische boodschappen in België, ook in een digitale context, die voortvloeit uit artikel 150 van de Grondwet. In theorie zijn er in België wel burgerrechtelijke sancties mogelijk voor online intimidatie, maar tot nog toe werden deze – voor zover wij konden nagaan – nog niet uitgesproken.

70. Het **gebrek aan handhaving** van de Seksismewet in gevallen van **online intimidatie** en haatspraak van vrouwen en meisjes lijkt ons problematisch in het licht van artikel 40 van het Verdrag van Istanboel,¹⁹¹ alsook in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 8 en artikel 14 EVRM,¹⁹² de internationale en Europese aanbevelingen ter waarborging van de vrijheid van meningsuiting van vrouwen en meisjes, en de toekomstige Europese richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Ook kan het soms gebrekkige optreden van de gerechtelijke en politionele autoriteiten tegen **straatintimidatie** van vrouwen en meisjes, waarbij de focus vaak ligt op individuele incidenten die op zichzelf genomen niet altijd ernstig genoeg zijn om strafvervolgung te verantwoorden, eerder dan op het herhaaldelijk en voortdurend karakter van de intimidaties (al dan niet door dezelfde dader), in bepaalde omstandigheden mogelijk leiden tot een inbreuk

¹⁸⁹ *Ibid.*, overw. 59.

¹⁹⁰ *Ibid.*, overw. 13. Zie ook overw. 17.

¹⁹¹ Zie in die zin ook GREVIO, *Baseline Evaluation Report – the Netherlands*, 20 januari 2020, <https://rm.coe.int/grevio-report-on-netherlands/1680997253>, § 236: "GREVIO encourages the Dutch authorities to pursue the review of the Criminal Code to include an adequate criminal response to all forms of sexual harassment, including newer forms of harassment, and to ensure that sexual harassment including online harassment is adequately criminalised." In het GREVIO-rapport over België zelf kwam dit probleem evenwel niet aan bod. Zie GREVIO, *Baseline Evaluation Report – Belgium*, 21 september 2020, <https://rm.coe.int/grevio-report-on-belgium/16809f9a2c>.

¹⁹² En artikel 13 EVRM, dat het recht op een daadwerkelijk nationaal rechtsmiddel waarborgt voor schendingen van het EVRM. Zie bv. EHRM, *Metropolitan Church of Bessarabia t. Moldavië*, 13 december 2001, §§ 135-140; *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020, § 149 e.v.

op de positieve verplichtingen van België onder artikel 8 (en artikel 14) EVRM.¹⁹³ Specifiek voor wat *seksuele* straatintimidatie betreft, rijst ook de vraag naar de verenigbaarheid met artikel 40 van het Verdrag van Istanboel.

71. Nog los van het handhavingsprobleem, rijst o.i. ook de vraag of de *delictsomschrijving* vervat in de Seksismewet wel voldoende tegemoetkomt aan de positieve verplichtingen die krachtens artikel 40 van het Verdrag van Istanboel en de andere vermelde internationale rechtsnormen op België rusten.

Niet **seksuele intimidatie** als zodanig wordt in de Seksismewet strafbaar gesteld, maar wel “*elk gebaar of handeling die, in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, klaarblijkelijk bedoeld is om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie en die een ernstige aantasting van de waardigheid van deze persoon ten gevolge heeft.*”¹⁹⁴

Deze delictsomschrijving is in verschillende opzichten **veeleisender** dan de omschrijving van (seksuele) intimidatie die gangbaar is in het internationaal en Europees recht:

1. Er moeten **openbare omstandigheden** in de zin van artikel 444 Sw. zijn. Voor mondelinge uitingen impliceert dit dat er een “daadwerkelijke publiciteit” moet zijn gegeven aan de uitingen, ook indien ze worden gedaan op openbare plaatsen.¹⁹⁵ Eén-op-één situaties, zelfs op straat, worden dus in beginsel uitgesloten van het seksismemisdrijf. Dit terwijl de onveiligheid van een situatie op straat net kan *vergroten* indien er geen omstaanders zijn (cf. een verlaten steegje versus een drukke winkelstraat). Ook een intimiderend geschreven bericht dat enkel aan de geïdende persoon wordt verzonden (bv. via e-mail of sms) voldoet niet aan de openbaarheidsvereiste uit artikel 444 Sw.¹⁹⁶
2. Het gedrag moet een **ernstige aantasting van de waardigheid** van de geïdende persoon tot gevolg hebben. Uit de hoger geanalyseerde rechtspraak blijkt dat rechters de lat voor een ernstige aantasting van de waardigheid eerder hoog leggen; het volstaat daartoe duidelijk niet dat “*een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende situatie wordt gecreëerd*”,¹⁹⁷ waardoor

¹⁹³ Vergelijk EHRM, *Dordevic t. Kroatië*, 24 juli 2012, §§ 103-104.

¹⁹⁴ Art. 2 Seksismewet.

¹⁹⁵ A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 381. De openbaarheidsvereiste uit artikel 444 Sw. wordt strikter geïnterpreteerd dan deze voor openbare zedenschennis (oud art. 385 Sw.).

¹⁹⁶ Voor wat geschriften betreft die niet openbaar zijn gemaakt, vereist artikel 444, *in fine*, Sw. een mededeling aan *verscheidene* personen. Zie ook A. DE NAUW en F. DERUYCK, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2020, 381-382.

¹⁹⁷ Zie, wat straatintimidatie betreft, Corr. Eupen 13 juni 2018; Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021; Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021: “*Certes, comme elle l’indique d’ailleurs dans ses déclarations, la policière en civil a pu se sentir intimidée par le comportement désagréable, voire même inquiétant, du prévenu. Si l’on ne peut évidemment que déplorer une telle*

het in de praktijk vaak niet evident is om een situatie van straatintimidatie of online intimidatie onder de Seksismewet te vatten. In bepaalde rechtsleer wordt geargumenteed dat de verwijzing naar waardigheid in de definitie van (seksuele) intimidatie in de Europese antidiscriminatie-richtlijnen geen verwijzing is naar het begrip “menselijke waardigheid”, zoals dat bijvoorbeeld in nationale grondwetten voorkomt, maar slechts aangeeft dat intimidatie een vorm van ongelijke behandeling is en om die reden de waardigheid van de betrokkenen aantast.¹⁹⁸ In vele gevallen van straatintimidatie gaat het o.i. eerder om een verstoring van de rust van een persoon of om de creatie van een onveilige of bedreigende situatie in de openbare ruimte, dan om een ernstige aantasting van de “menselijke waardigheid” van de betrokkene.¹⁹⁹

3. Er moet bewezen zijn dat het gedrag *klaarblijkelijk bedoeld is om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie*. Uit de hoger geanalyseerde rechtspraak blijkt dat dit zogenaamd “**bijzonder opzet**” in het geval van straatintimidatie en online intimidatie niet makkelijk bewezen worden geacht. Hiervoor kunnen verschillende mogelijke redenen worden aangehaald.

Ten eerste is de dieperliggende, subjectieve motivatie van een dader, van welke aard die ook is, *doorgaans* moeilijk te bewijzen.²⁰⁰ Dat is bij uitstek zo in gevallen van straatintimidatie, waar de ontmoeting of het contact tussen dader en slachtoffer vaak erg vluchtig is (als de dader al kan worden geïdentificeerd...)²⁰¹

Ten tweede menen sommigen dat het bewijs van een seksistische of misogynie motivatie nóg moeilijker te leveren is dan het bewijs van andere discriminerende of haatdragende motieven, behalve dan in extreme gevallen waar de dader zijn

attitude à l'égard des femmes, et ce quelle que soit d'ailleurs leur tenue vestimentaire, ces circonstances ne suffisent toutefois pas pour retenir la prévention mise à charge du prévenu.” Zie ook, op het vlak van intimidatie op het werk, Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018 en, op het vlak van online intimidatie, Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021: “*Dat het geschrift kwetsend, grievend of beledigend is, is geen voldoende voorwaarde voor de activering van art. 3 Seksismewet. Dergelijke uitingen staan immers onder de bescherming van art. 10 EVRM*”.

¹⁹⁸ Europese Commissie, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, 2011, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e06dcc86-b7bf-459e-8241-47502ef379c4>, p. 25-26.

¹⁹⁹ Zie ook de Nederlandse wetsvoorstellen ter bestrijding van straatintimidatie, waarvan de primaire invalshoek de bescherming van de openbare orde is. Zie R.W. TIMMERS, “Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting”, *Delikt en Delinkwent*, 2021, 289-306.

²⁰⁰ Zie daaromtrent UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, p. 19.

²⁰¹ UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, p. 142-143. Onderhavige studie bevestigt dit. Zie bv. Corr. Luik (afd. Luik) 4 maart 2021; Corr. Luik (afd. Luik) 10 juni 2021; Corr. Brussel (Fr.) 27 mei 2021.

seksistische of misogynie ideologie openlijk propageert.²⁰² Te denken valt bijvoorbeeld aan de hoger besproken zaken rond de heren Hoeyberghs en Ahrouch. Dit zijn echter eerder uitzonderlijke casussen. In de meeste onderzochte rechtszaken gaf de beklagde niet openlijk te kennen álle vrouwen minderwaardig te achten aan álle mannen, en dan wordt het bewijs van het rechtens vereiste bijzonder opzet veel moeilijker.

Uit bovenstaande rechtspraakanalyse blijkt bijvoorbeeld dat, wanneer de beklagde soortgelijk gedrag stelde (of mogelijk zou hebben gesteld) tegenover een man, vaak door rechters wordt geredeneerd dat het geslacht van de geviseerde persoon geen enkele rol speelde in het hoofd van de beklagde.²⁰³ Evenzeer oordeelden rechters al dat het vereiste bijzonder opzet niet voorlag in situaties waar de verweerder of de beklagde aannemelijk maakte het op *die specifieke* vrouw te hebben gemunt, bijvoorbeeld vanwege haar gedrag, standpunten, uiterlijk, ..., eerder dan álle vrouwen te minachten.²⁰⁴ In combinatie met het vereiste dat een of meer specifieke personen gevisieerd moeten worden, maakt een dergelijke interpretatie van het vereiste bijzonder opzet het in de praktijk zeer moeilijk om alle constitutieve bestanddelen van het seksismemisdrijf te verenigen.

Ten derde rijst de vraag of het specifieke bijzonder opzet dat de wet vereist voor het seksismemisdrijf wel accuraat is geformuleerd. Straatintimidatie en online intimidatie van vrouwen zijn volgens sommigen immers niet zozeer ingegeven door minachting (of haat) jegens vrouwen. Het gaat eerder om gedragingen die structureel geworteld zijn in macht en controle over vrouwen, en die, mede door hun grote prevalentie, patriarchale sociale normen en machtsstructuren bestendigen en versterken.²⁰⁵ Erkennen dat intimidatie van vrouwen op straat en online een fenomeen is dat dergelijke structurele wortels en effecten heeft, betekent echter geenszins dat het evident zou zijn om *in individuele gevallen* in rechte te bewijzen dat de dader gemotiveerd is door een hang naar macht en

²⁰² UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, p. 142: “The Crown Prosecution Service (CPS) anticipated that the addition of sex or gender [as a protected characteristic in hate crime laws] could create evidential difficulties [...]. [They] said that ‘gender-based hostility is rarely demonstrated in the same clear and unequivocal way as it is in respect of the existing protected characteristics’, and even if gendered language were used, ‘it would still be difficult to prove that the hostility was based upon the victim’s gender rather than on the victim as an individual’. ‘Proving that an offence was motivated wholly or partly by hostility towards a particular gender would be even harder except in extreme cases where there was evidence of misogynistic/misandrist views or ideology.’”

²⁰³ Corr. Brussel (Fr.) 26 februari 2020. Een soortgelijke redenering is terug te vinden in: Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018; Corr. Brussel (Fr.) 29 juni 2021.

²⁰⁴ Corr. Brussel (Fr.) 6 juni 2018; Corr. Henegouwen (afd. Charleroi) 24 juni 2020; Corr. Brussel (Fr.) 29 juni 2021; Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021.

²⁰⁵ UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, p. 143-144 en 156. Zie ook FOD Binnenlandse Zaken, *Gendergelijkheid in de publieke ruimte*, https://www.besafe.be/sites/default/files/2022-07/gender_nl_0.pdf, p. 30.

controle van (alle) mannen over (alle) vrouwen. Een dergelijke motivatie zal vaak niet eens bewust bestaan in hoofde van een man die intimiderend gedrag stelt jegens een vrouw, laat staan dat een dergelijke motivatie in rechte bewezen zou kunnen worden.

Voor (strafbare) intimidatie in het kader van de antidiscriminatiewetgeving is daarentegen slechts een **algemeen opzet** vereist: het volstaat volgens het Grondwettelijk Hof dat de dader wetens en willens een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving creëert voor een persoon, door ongewenst gedrag te stellen dat verband houdt met het geslacht of dat een seksuele connotatie heeft.²⁰⁶ Voor niet-strafbare intimidatie binnen de werkingssfeer van de Europese antidiscriminatie richtlijnen oordeelden de Europese gerechtshoven zelfs al dat de steller van het ongewenste gedrag niet de bedoeling moet hebben om een dergelijke omgeving te creëren: het volstaat dat zijn – bewust gestelde – gedrag zulks tot gevolg heeft (zie hoger randnr. 46).

Wat in elk geval **niet vereist** is om te kunnen spreken van intimidatie is een bewijs van een eventuele onderliggende seksistische motivatie van de dader. De bewering van de dader dat hij de geviseerde vrouw niet intimideerde omdat hij alle vrouwen minacht of als minderwaardig beschouwt, maar om een andere reden die verband houdt met haar specifieke persoon, is dan ook niet relevant. Evenmin moet een ongunstigere behandeling ten opzichte van het andere geslacht worden aangetoond. Dat de dader hetzelfde gedrag ook zou hebben gesteld jegens een man (die zich op dezelfde manier gedroeg als de geviseerde vrouw), dat hij niet alle vrouwen op die manier behandelt of dat niet alle vrouwen zich door diens gedrag vernederd of beledigd zouden voelen, zijn dan ook geen argumenten die er automatisch toe leiden dat er geen sprake is van intimidatie verband houdend met geslacht of met een seksuele connotatie.

Door openbare omstandigheden in de zin van artikel 444 Sw. en een bijzonder opzet te vereisen, leunt de Seksismewet aan bij het “aanzetten tot”-misdrijf, dat het publiekelijk aanzetten van *anderen* tot welbepaald onwenselijk gedrag strafbaar stelt. Het maatschappelijk probleem dat de wetgever met de Seksismewet wilde bestrijden is echter de rechtstreekse intimidatie van concrete individuen in de openbare ruimte. Een klassiek “haatspraakdelict” – en de constitutieve bestanddelen die daar volgens het Grondwettelijk Hof bij horen (zoals bijzonder opzet) – is daartoe echter mogelijk niet het meest geëigende middel.

Nog los van de problematiek omtrent artikel 150 van de Grondwet, legt de Seksismewet de lat dus een stuk hoger dan artikel 40 van het Verdrag van Istanboel, waardoor de vraag rijst of België wel aan zijn internationaalrechtelijke verplichtingen voldoet.

We gaan hierop verder in in het volgende hoofdstuk.

²⁰⁶ GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.53.4. Ook voor het belagingsmisdrijf volstaat overigens een algemeen opzet. Zie hoger voetnoot 141.

3. WELKE WIJZIGINGEN, ZOWEL AAN DE WET ZELF ALS NIET-WETTELIJKE WIJZIGINGEN, KUNNEN ERVOOR ZORGEN DAT HET DOEL VAN DE WET BETER WORDT NAGESTREEFD?

3.1. Aanbevelingen die geen wetswijziging impliceren

72. In de eerste plaats doen we een reeks aanbevelingen die (althans *prima facie*) geen wetswijziging vereisen. Het gaat enerzijds om aanbevelingen inzake preventie van feiten die onder de Seksismewet (kunnen) vallen, en anderzijds om aanbevelingen om de handhaving van die wet te verbeteren. De aanbevelingen hieronder zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, op ‘best practices’ uit het buitenland en op Europese en internationale teksten.

Aangezien wij, vanuit onze specifieke expertise als academici en advocaten, onvoldoende zicht hebben op alle initiatieven die reeds zijn genomen op het vlak van preventie en handhaving, is het zeker mogelijk dat sommige van onze aanbevelingen in de praktijk al geïmplementeerd zijn. Bovendien gaat het slechts om een algemene en niet-exhaustieve opsomming van mogelijke maatregelen.

(a) Aanbevelingen op het vlak van preventie

- Meer nadrukkelijke aanwezigheid van politie, stadswachten en/of vervoerspersoneel op straat, in stations, op het openbaar vervoer, ...;²⁰⁷
- Camerabewaking, zeker op plaatsen waar straatintimidatie vaak voorkomt, met inbegrip van bodycams;
- Betere verlichting op straat en in stations, aan bushaltes, enz.;
- Kortere wachttijden in stations en aan haltes;
- Het invoeren van “on-demand stops” aan tussenstations en -haltes, om passagiers toe te laten dichter bij hun bestemming uit te stappen na een bepaald uur ’s avonds;
- Het mogelijk maken voor het publiek om anoniem te melden waar men zich onveilig voelt op straat, zodat lokale overheden en de politie op die specifieke plekken de veiligheid kunnen verhogen, bijvoorbeeld via camerabewaking, betere straatverlichting, verhoogde en/of meer gerichte aanwezigheid van politie, etc.;²⁰⁸

²⁰⁷

Zie ook

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/seksuele-misdrijven/nieuws/2022/10/11/wetsvoorstel-om-seksueel-geweld-beter-aan-te-pakken-naar-tweede-kamer>.

²⁰⁸ UK Home Office, *Public sexual harassment consultation*, 18 augustus 2022, <https://www.gov.uk/government/consultations/creating-an-offence-of-public-sexual-harassment/public-sexual-harassment-consultation>.

- Aandacht in het onderwijs voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, genderstereotypen en rolmodellen, digitale geletterdheid en de schadelijke effecten van met name cybergeweld (hoe dit te herkennen, te voorkomen, hulp te zoeken, etc.);²⁰⁹
- Bewustmakingscampagnes, algemeen en/of specifiek gericht op welbepaalde contexten (openbaar vervoer, festivals, ...) of op bepaalde doelgroepen en risicogroepen, waaronder minderjarigen en personen met een handicap; waar nodig worden deze campagnes ontwikkeld in samenwerking met relevante maatschappelijke organisaties, sociale partners, getroffen gemeenschappen en andere belanghebbenden;²¹⁰ het belang van sensibilisering werd ook benadrukt door de leden van het middenveld;
- Relevante informatie op een begrijpelijke en transparante manier ter beschikking stellen van het publiek²¹¹ (bv. over wat intimidatie precies is, over hoe erop te reageren als slachtoffer of als omstaander, over de rechten van het slachtoffer, de toegang tot de rechter en een advocaat, de beschikbare beschermings- en ondersteuningsmaatregelen, ...);
- Informatie en vorming op de werkvloer en in beroepsopleidingen over hoe om te gaan met en te reageren op (al dan niet seksuele) intimidatie door derden, wat met name van belang kan zijn voor journalisten, politieagenten, openbaar vervoerspersoneel, academici, actrices, politici, zorgverleners, etc.
- Aandacht voor een goede coördinatie van de verschillende initiatieven inzake preventie, bijvoorbeeld door het Instituut en de tegenhangers uit de deelstaten;²¹²
- Het bieden van opleidingen, bijvoorbeeld door het Instituut, aan “aanbieders van tussenhandelsdiensten” om hen beter in staat te stellen illegale (bv. seksistische) inhoud te herkennen;²¹³
- De uitwisseling van informatie en beste praktijken met relevante actoren van de Europese Unie en andere landen;²¹⁴

²⁰⁹ Art. 36, lid 5 en lid 7, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), overw. AH.

²¹⁰ Art. 36, leden 2 en 4, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Voor voorbeelden van dergelijke campagnes, zie G. ERTEL, “Safe Commuting for All”, 2022, <https://womenmobilize.org/safe-commuting-for-all-how-cities-can-tackle-sexual-harassment-on-public-transport>.

²¹¹ Art. 36, lid 3, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Zie bv. X., “Stopping sexual harassment on public transport”, 2022, <https://eurocities.eu/latest/stopping-sexual-harassment-on-public-transport/>.

²¹² Art. 39 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²¹³ Art. 42 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²¹⁴ Art. 43 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

(b) Aanbevelingen op het vlak van handhaving

- Een (gratis) telefoonnummer en digitale tool om slachtoffers en getuigen toe te laten makkelijk, snel én discreet melding of aangifte te doen en hulp te vragen, en die 24/7 bereikbaar is (ook via sms);²¹⁵ het vergemakkelijken van meldingen (ook anoniem) moet de politie en ander veiligheidspersoneel tevens toelaten om gerichter te patrouilleren (zie hoger onder 3.1.(a));
- Meer zichtbare oproepoestellen op het openbaar vervoer en in stations;
- Slachtoffers moeten terecht kunnen bij gespecialiseerde hulporganisaties, die hen advies en informatie over alle relevante juridische of praktische kwesties kunnen geven, met inbegrip van advies over rechtsmiddelen en middelen om online-inhoud te verwijderen; deze gespecialiseerde hulp moet gemakkelijk toegankelijk zijn, onder meer online of via andere passende middelen, zoals informatie- en communicatietechnologie, die zijn toegesneden op de behoeften van slachtoffers;²¹⁶
- Specifieke, aangepaste hulp moet beschikbaar zijn voor minderjarige slachtoffers en voor slachtoffers die een verhoogd risico lopen op geweld tegen vrouwen, zoals vrouwen met een handicap, vrouwen die tot een raciale of etnische minderheid behoren, etc.²¹⁷
- Gespecialiseerde opleiding en gerichte informatie bieden aan beroepsbeoefenaars die in contact kunnen komen met slachtoffers van (seksuele) intimidatie, zodat ze gevallen van intimidatie kunnen herkennen, voorkomen en aanpakken, en slachtoffers op een trauma- en genderbewuste (en desgevallend kindvriendelijke) manier kunnen behandelen; te denken valt in het bijzonder aan politiemensen, magistraten, advocaten, gezondheidswerkers en andere hulpverleners, onderwijzend personeel en sociale diensten;²¹⁸ het belang hiervan werd ook benadrukt door het middenveld;
- Zorgen dat de politie en het openbaar ministerie beschikken over afdoende technische middelen om intimidatie in de openbare ruimte, met inbegrip van cyberintimidatie, doeltreffend te onderzoeken en te vervolgen; meer bepaald moeten zij in staat zijn om in

²¹⁵ Zie ook art. 16, lid 1, en 31 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatie wetten, *Eindverslag*, februari 2022, 280. Vanaf 2023 zou het voor treinreizigers die zich onveilig voelen mogelijk worden om via sms hulp in te roepen: X., “Wie zich onveilig voelt op trein, kan vanaf 2023 sms’en naar NMBS”, *Het Nieuwsblad*, 17 november 2022, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20221117_91404481.

²¹⁶ Art. 27 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²¹⁷ Art. 33 en 35 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²¹⁸ Art. 37, lid 1, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

gevallen van cyberintimidatie elektronisch bewijsmateriaal te verzamelen, te analyseren en te beveiligen;²¹⁹

- Zorgen voor een correcte en volledige registratie van de statistische gegevens inzake geweld tegen vrouwen, waaronder seksisme en intimidatie, met inbegrip van het geslacht en de leeftijd van slachtoffer en dader en de reden(en) voor een eventuele seponering;²²⁰ deze gegevensverwerking dient te gebeuren volgens de gemeenschappelijke methodologie die het Europees Instituut voor gendergelijkheid vaststelt; de verzamelde statistieken worden ter beschikking gesteld van het publiek;²²¹

- Referentiemagistraten en referentiefunctionarissen aanduiden binnen alle korpsen van het openbaar ministerie en politie en deze verplichten zich regelmatig bij te scholen, onder meer over cybergeweld, de specifieke kenmerken van geweld tegen vrouwen, de specifieke beschermings- en ondersteuningsbehoeften van vrouwen die een verhoogd risico lopen op geweld (bv. vanwege hun handicap), en hoe het aangeven van feiten betreffende geweld tegen vrouwen kan worden vergemakkelijkt en aangemoedigd;²²²

- Een snellere doorlooptijd van strafprocedures, in het algemeen maar zeker in zaken betreffende geweld tegen vrouwen en meisjes;²²³

- Waar passend, inzetten op alternatieven voor traditionele strafvervolgning en traditionele strafsancities, met name indien die alternatieven beter aansluiten bij de aard van de feiten en het profiel van de dader; te denken valt aan de strafrechtelijke minnelijke schikking (art. 216*bis* Sv.), de strafbemiddeling (art. 216*ter* Sv.) en de praetoriaanse probatie, enerzijds, en aan de werkstraf (art. 37*quinqües* Sw.) en de autonome probatiestraf (art. 37*octies* Sw.), anderzijds;²²⁴

²¹⁹ P. VANDENBRUWAENE e.a., “Diversiteit, verdraagzaamheid en handhavingsbeleid”, *R.W.* 2015-16, 1250; art. 17, lid 1, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²²⁰ P. VANDENBRUWAENE e.a., “Diversiteit, verdraagzaamheid en handhavingsbeleid”, *R.W.* 2015-16, 1250. Zie, voor meer concrete aanbevelingen op dit vlak, Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, *Eindverslag*, februari 2022, 280-281. Zie eveneens art. 44 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en de daarin vereiste statistische gegevens.

²²¹ Art. 44, leden 4 tot 6, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en de daarin vereiste statistische gegevens.

²²² Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, *Eindverslag*, februari 2022, 279. Zie ook art. 37, lid 6 en lid 7, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld; Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), overw. AB.

²²³ Art. 17, leden 2 en 3, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²²⁴ Zie daarover bv. P. VANDENBRUWAENE e.a., “Diversiteit, verdraagzaamheid en handhavingsbeleid”, *R.W.* 2015-16, 1242; Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, *Eindverslag*, februari 2022, 199-204. Zie ook verder randnr. 89.

- Waar nodig ter bescherming van de veiligheid in de openbare ruimte, inzetten op spoedeisende maatregelen, zoals locatieverboden, gebieds- of contactverboden en beschermingsbevelen;²²⁵ deze maatregelen kunnen gerechtelijk of administratief van aard zijn; te denken valt bijvoorbeeld aan een verbod om een bepaald station of openbaar vervoersmiddel te betreden;²²⁶ wat betreft online materiaal, dienen de bevoegde gerechtelijke of administratieve autoriteiten de mogelijkheid te hebben om aanbieders van tussenhandelsdiensten te bevelen dat materiaal te verwijderen of de toegang ertoe te blokkeren, overeenkomstig artikel 9 van de Digitaal dienstenverordening;²²⁷

- Verzekeren dat slachtoffers een volledige schadeloosstelling kunnen krijgen, die rekening houdt met de ernst van de gevolgen voor slachtoffers, waaronder de kosten voor gezondheidszorg, ondersteuningsdiensten, herstel, inkomstenderving en andere redelijke kosten die zijn ontstaan als gevolg van het strafbaar feit of om de gevolgen ervan te beheersen. Het bedrag van de toegekende schadevergoeding dient tevens ter compensatie van fysieke, psychologische en immateriële schade²²⁸ (mogelijk is het raadzaam dit ook in wetgeving te preciseren, om de beoordelingsruimte van de rechter te beperken).

3.2. Aanbevelingen die een wetwijziging impliceren

73. Uit de rechtspraakanalyse in hoofdstuk 1 kwam naar voor dat feiten die als straatintimidatie of online intimidatie van vrouwen en meisjes kunnen worden aangemerkt, tot nog toe tot relatief weinig (of zelfs geen) veroordelingen op grond van de Seksismewet hebben geleid (en evenmin op grond van enige andere strafbepaling). Nochtans zijn straatintimidatie en online intimidatie fenomenen die erg wijdverbreid zijn, die zeer schadelijk zijn voor zowel de slachtoffers als de samenleving in haar geheel, en die vrouwen en meisjes disproportioneel treffen, zo blijkt uit tal van studies en rapporten. Bovendien verplichten verscheidene internationale normen België om maatregelen te nemen tegen (seksuele en andere) intimidatie van vrouwen en meisjes, niet alleen in de offline wereld, maar ook in de online wereld.

De vraag rijst daarom of er ook geen wijzigingen aan de wetgeving zelf nodig zijn.

74. Wat ons in de eerste plaats noodzakelijk lijkt is de invoering van een of meer wetsbepalingen die intimidatie in de openbare ruimte (zowel offline als online) klaar en duidelijk verbieden. Die bepalingen kunnen worden opgenomen in het Strafwetboek, de Genderwet of de Seksismewet (a).

²²⁵ Art. 21 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²²⁶ Zie in die zin bv. Decr. VI. 8 mei 2009 betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM, *B.S.* 6 juli 2009. Zie ook verder randnr. 87.

²²⁷ Verordening 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG. Zie ook art. 25 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

²²⁸ Art. 26 Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Ten tweede rijst de vraag of het niet effectiever kan zijn om, in geval van straatintimidatie, in te zetten op administratieve sancties en op andere alternatieven voor de traditionele strafvervolging (b).

Ten derde zou het o.i. ook raadzaam kunnen zijn om de werkingssfeer van het discriminatieverbod uit de Genderwet uit te breiden (c).

Een vierde aanbeveling betreft het gebruik van een meer coherente terminologie in de wetgeving over feiten die als “intimidatie” kunnen worden aangemerkt (d).

Ten vijfde kan het ook wenselijk zijn het seksismemisdrijf zelf te verduidelijken en aan te passen (e).

Tot slot verdient het aanbeveling artikel 150 van de Grondwet, dat drukpersmisdrijven exclusief aan de hoven van assisen toewijst, te wijzigen, zodat ook effectief strafrechtelijke veroordelingen kunnen worden uitgesproken voor (geschreven) online intimidatie (f).

75. We gaan hieronder nader in op elk van deze zes aanbevelingen.

(a) De strafbaarstelling van intimidatie in de openbare ruimte (offline en online)

76. Indien de wetgever de bedoeling heeft om straatintimidatie en online intimidatie van vrouwen en meisjes aan te pakken, dan lijkt het allicht raadzaam een of meer wetsbepalingen in te voeren die dergelijke gedragingen ondubbelzinnig strafbaar stellen. Krachtens het wettigheidsbeginsel in strafzaken moet de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepalen welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.²²⁹

77. Het verdient o.i. aanbeveling om, bij het formuleren van dergelijke strafbepalingen, aansluiting te zoeken bij de relevante internationale en Europese normen.

Tevens kan inspiratie worden geput uit buitenlandse voorbeelden. Het Franse strafwetboek stelt seksuele en seksistische straatintimidatie (*‘l’outrage sexiste’*) reeds strafbaar,²³⁰ alsook *‘harcèlement sexuel’* (ook online).²³¹ In Nederland zijn er verschillende wetsvoorstellen die

²²⁹ Zie bv. GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.43.6; nr. 8/2018, 18 januari 2018, B.7; nr. 1/2020, 16 januari 2020, B.4.1.

²³⁰ Art. 621-1 *Code pénal*. Deze strafbepaling werd ingevoerd in 2018 door *Loi* nr. 2018-703 van 3 augustus 2018 *renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*.

²³¹ Art. 222-33 *Code pénal*. Dit misdrijf veronderstelt in beginsel wel herhaaldelijke gedragingen of gedragingen die door meerdere personen (samen of opeenvolgend) worden gesteld. Zie daarover ook de Franse *Conseil d’Etat*, advies nr. 394437 van 15 maart 2018.

ertoe strekken seksuele intimidatie in de openbare ruimte (zowel offline als online) te penalisieren.²³² In het Verenigd Koninkrijk had de regering-Johnson aangekondigd dat zij de wenselijkheid zou (laten) onderzoeken van de invoering van een nieuw misdrijf specifiek gericht op ‘*public sexual harassment*’.²³³ Hoe dan ook is ‘harassment’ in het Verenigd Koninkrijk (Engeland & Wales) al strafbaar op grond van de *Protection from Harassment Act 1997* en de *Public Order Act 1986*. Die laatste wet heeft, net als de Nederlandse wetsvoorstellen, de bescherming van de openbare orde als primaire invalshoek.²³⁴

78. Wat betreft *seksuele* intimidatie, is er een duidelijke definitie voorhanden in het Verdrag van Istanboel. Het gaat om:

“elke vorm van ongewenst verbaal, non-verbaal of fysiek seksueel getint gedrag met het doel of gevolg de waardigheid van een persoon te schenden, in het bijzonder door het creëren van een intimiderende, vijandige, onterende, vernederende of beledigende omgeving”.²³⁵

Een nagenoeg identieke omschrijving van seksuele intimidatie ligt vervat in de Europese antidiscriminatie-richtlijnen en wordt ook naar voor geschoven in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (zij het enkel voor specifieke contexten, met name op het werk).

Eenzelfde definitie van seksuele intimidatie is terug te vinden in de Genderwet en, zij het onder de noemer “ongewenst seksueel gedrag”, in de Welzijnswet, opnieuw met een beperkte materiële werkingssfeer.

79. Wat betreft *intimidatie* (verband houdend met geslacht) is er eveneens een definitie voorhanden in het Unierecht, namelijk:

²³² 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’, Tweede Kamer, 2018–2019, 34 904, nr. 5; Wetsvoorstel seksuele misdrijven, 8 maart 2021, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b398ef98-25be-4127-88b0-03b36ee22784/1/pdf/wetsvoorstel-seksuele-misdrijven.pdf> (art. 429ter). Het streven is om de nieuwe Wet Seksuele Misdrijven in 2024 in werking te laten treden.

²³³ Home Office, *Public sexual harassment consultation*, 18 augustus 2022, <https://www.gov.uk/government/consultations/creating-an-offence-of-public-sexual-harassment/public-sexual-harassment-consultation#fn:9>. Zie ook UK LAW COMMISSION, *Hate Crime Laws: Final Report*, Law Com No 402, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/hate-crime-laws-final-report>, §§ 5.391-5.397 en 5.6 (“*We recommend that Government undertake a review of the need for a specific offence of public sexual harassment, and what form any such offence should take.*”).

²³⁴ R.W. TIMMERS, “Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting”, *Delikt en Delinkwent*, 2021, 289-306.

²³⁵ Art. 40 Verdrag van Istanboel.

*“ongewenst gedrag dat verband houdt met het geslacht van een persoon en tot doel of gevolg heeft dat de waardigheid van een persoon wordt aangetast en een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd”.*²³⁶

Ook deze omschrijving is overgenomen in de Genderwet en – in enigszins aangepaste vorm – in de Welzijnswet (in die laatste wet onder de noemer “pesterijen”).

Volgens het Grondwettelijk Hof was de omschrijving van intimidatie in de Genderwet (en de andere antidiscriminatiewetten) bestaanbaar met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, op voorwaarde dat de dader ook de *bedoeling* had om een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving te creëren (algemeen opzet).²³⁷

Het Hof heeft de bepaling inzake intimidatie niet formeel getoetst aan de vrijheid van meningsuiting, maar merkte enkel op dat *“de verzoekende partijen niet [uiteenzetten] in welk opzicht de wettelijke omschrijving van [...] ‘intimidatie’ [...] de vrijheid van meningsuiting op onevenredige wijze zou beperken.”*²³⁸ Hoe dan ook heeft zelfs het Amerikaanse Hooggerechtshof al aanvaard dat zogenaamde *“hostile environment harassment”* een vorm van discriminatie uitmaakt²³⁹ en in beginsel niet kan rekenen op de bescherming van het Eerste Amendement, dat de vrijheid van meningsuiting waarborgt.²⁴⁰

80. Tevens dient te worden gewezen op het begrip “cyberintimidatie” in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (art. 9):

“(a) samen met derden een aanval tegen een andere persoon initiëren, door bedreigend of beledigend materiaal door middel van informatie- en communicatietechnologie voor een groot aantal eindgebruikers toegankelijk te maken, met als gevolg dat de aangevallen persoon ernstige psychologische schade wordt berokkend;

²³⁶ Art. 1, lid 1, onder c), Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; art. 2, onder c), Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.

²³⁷ GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.53.1-B.53.5. Zie eveneens B.27.1-B.27.2.

²³⁸ GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.55. Het Hof van Justitie oordeelde reeds dat een verbod op discriminerende verklaringen die binnen de werkingssfeer van de Europese antidiscriminatie-richtlijnen vallen, geen schending inhoudt van de vrijheid van meningsuiting. Zie H.v.J., C-507/18, *NH*, 23 april 2020, EU:C:2020:289, §§ 47-56.

²³⁹ Zie bv. *Meritor Savings Bank v. Vinson*, 477 U.S. 57 (1986); *Harris v. Forklift Systems, Inc.*, 510 U.S. 17 (1993).

²⁴⁰ Zie bv. *Mahanoy Area School District v. B.L.*, 141 S. Ct. 2038 (2021). Zie in die zin ook, in de context van artikel 10 EVRM, S. SOTTIAUX: *“Individually targeted insults and threats would thus be qualified as hate speech for the purposes of Article 10 on the dual condition that they attain ‘a certain level of seriousness’ and are made with an intent to intimidate. There is no doubt that when it comes to this form of intentional intimidation or harassment, the need to protect the victims of hate speech far outweighs the free speech interest that might be involved.”* Zie S. SOTTIAUX, “Conflicting Conceptions of Hate Speech in the ECtHR’s Case Law” (2022) 23 *German Law Journal* 1193, 1211.

(b) samen met derden deelnemen aan in punt a) bedoelde aanvallen.”

De lidstaten zouden door de richtlijn worden verplicht om strafbaar te stellen dat een persoon wordt aangevallen en ernstige psychologische schade wordt berokkend doordat bedreigend of beledigend materiaal digitaal voor een groot aantal eindgebruikers toegankelijk wordt gemaakt. Hiermee viseert de Uniewetgever onder meer cyberpesten (overw. 21).

Dit intimidatiebegrip is tegelijk beperkter en ruimer dan het intimidatiebegrip uit de Europese antidiscriminatie-richtlijnen.

Beperkter, in de zin dat er meerdere personen aan de aanval moeten deelnemen, informatie- en communicatietechnologie moet worden gebruikt, en het materiaal voor een “groot aantal” eindgebruikers toegankelijk moet zijn. De vereiste van het gebruik van informatie- en communicatietechnologie vloeit evenwel voort uit de beperkte bevoegdheid van de Unie op het vlak van materieel strafrecht, zoals hoger aangestipt (randnr. 67).

Tegelijk lijkt het begrip “cyberintimidatie” ook *ruimer* dan het intimidatiebegrip uit de antidiscriminatie-richtlijnen, omdat de materiële werkingssfeer ervan niet wordt beperkt tot arbeid en beroep en het aanbieden van goederen en diensten, en omdat geen verband met het geslacht van de aangevallen persoon moet worden aangetoond. Dit neemt niet weg dat de Commissie ten volle erkent dat cyberintimidatie vooral (prominente of bekende) vrouwen treft, en vrouwen ook *harder* treft (overw. 21). De Commissie beschouwt cyberintimidatie als een vorm van geweld tegen vrouwen, maar meent klaarblijkelijk dat de bestrijding daarvan niet het beste gediend is met een verwijzing naar geslacht als constitutief bestanddeel (of zelfs maar als verzwarende omstandigheid, cf. art. 13).

Wat ook opvalt is dat het door de aanval veroorzaakte *gevolg* niet moet bestaan in een aantasting van de *waardigheid* van de aangevallen persoon, maar wel in “ernstige psychologische schade”. Het komt ons *prima facie* voor dat “ernstige psychologische schade” een hogere horde inzake bewijsvoering betekent dan een aantasting van de waardigheid, zeker indien het intimidatiebegrip uit de antidiscriminatie-richtlijnen zo wordt uitgelegd dat de creatie van “een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving” volstaat om tot een aantasting van de waardigheid te besluiten.²⁴¹ Anderzijds lijkt de Commissie met de verwijzing naar ernstige psychologische schade wel de bestaande objectieve standaard te willen vervangen door een (meer) subjectief criterium (zie hoger randnr. 45).

81. Tot slot dient ook het begrip “cyberstalking” uit het voorstel van richtlijn (art. 8) te worden aangehaald, nu dat eveneens verwijst naar intimidatie. Cyberstalking wordt als volgt omschreven:

“(a) door middel van informatie- en communicatietechnologie aanhoudend bedreigende en intimiderende gedragingen stellen ten aanzien van een andere

²⁴¹ Hierover bestaat evenwel discussie. Het Grondwettelijk Hof is klaarblijkelijk van oordeel dat het om twee aparte voorwaarden gaat, die allebei vervuld moeten zijn. Zie GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009, B.53.1.

persoon, wat die persoon doet vrezen voor zijn of haar veiligheid of voor de veiligheid van personen die van hem of haar afhankelijk zijn;

(b) een andere persoon door middel van informatie- en communicatietechnologie voortdurend observeren zonder de instemming van die persoon of wettelijke toestemming daartoe, om de bewegingen en activiteiten van die persoon te volgen of te monitoren;

(c) materiaal dat de persoonsgegevens van een andere persoon bevat, zonder de instemming van die persoon door middel van informatie- en communicatietechnologie voor een groot aantal eindgebruikers toegankelijk maken, teneinde die eindgebruikers ertoe aan te zetten die persoon fysieke of ernstige psychologische schade te berokkenen.”

In geval van cyberstalking als bedoeld in artikel 8, onder a), van de voorgestelde richtlijn, dient het dus te gaan om *aanhoudende* bedreigende en intimiderende gedragingen via informatie- en communicatietechnologie, met als gevolg dat de geïsoleerde persoon vreest voor zijn of haar veiligheid (of voor de veiligheid van personen afhankelijk van hem of haar).

82. Welke omschrijving ook aan de nieuwe bepaling(en) tot bestraffing van intimidatie in de openbare ruimte wordt gegeven, over (minstens) **vier elementen** zal de wetgever in elk geval een besluit moeten nemen:

1. De aard van de gedraging van de dader:

- ongewenst of “indringend”²⁴² gedrag?
- kennelijk hinderlijk, verontrustend of kwellend gedrag?²⁴³

²⁴² In het Nederlandse Wetsvoorstel Seksuele Misdrijven wordt het adjectief “indringend” verkozen. Hierover wordt in de rechtsleer het volgende opgetekend: “*Het bestanddeel ‘indringend’ stelt als eis voor strafbaarheid dat de intimiderende seksuele benadering een bepaalde intensiteit moet hebben. Hieruit volgt dat de minister niet alle vormen van seksueel benaderen (die vrees aanjagen of vernederend, kwetsend of ontterend zijn te achten) strafbaar wenst te stellen. Bij de beoordeling van het indringende karakter, is de inhoud en aard van de uiting van belang, maar ook de context waarin de uiting plaatsvindt. Zeker bij handelingen als het maken van expliciete seksuele opmerkingen, gebaren of aanrakingen kan de inhoud van deze (enkele) handeling op zichzelf gezien reeds voldoende zijn voor de vaststelling dat sprake is van een indringende en intimiderende seksuele benadering. Zo kwalificeert eenmalig nafluiten, sissen of klakken naar inhoud niet als indringende en intimiderende seksuele benadering. Voor zover de inhoud van de handelingen hiervoor op zichzelf gezien onvoldoende is (bijvoorbeeld in geval van het maken van geluiden) kunnen de omstandigheden waaronder de handelingen plaatsvinden - bijvoorbeeld de duur, de frequentie, de combinatie van de handelingen en de situatie waarin de seksuele benadering plaatsvindt - een rol kunnen spelen.*” Zie R.W. TIMMERS, “Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting”, *Delikt en Delinkwent*, 2021, 289-306.

²⁴³ Zie GwH, nr. 71/2006, 10 mei 2006, B.6.3.

- met een uitdrukkelijke precisering dat het gedrag “verbaal, non-verbaal of fysiek” kan zijn, of “opmerkingen, gebaren, geluiden of aanrakingen” kan omvatten?
- al dan niet aanhoudend of herhaald gedrag?
- volstaat één deelnemer of niet?
- is een seksuele connotatie van het gedrag vereist of niet?

Wat wij *niet* zouden aanraden is om in de delictomschrijving te eisen dat het gedrag, indien het niet seksueel is, verband houdt met het geslacht van het slachtoffer. Hoewel intimidatie in de openbare ruimte vrouwen disproportioneel treft en daarom – zoals de Europese Commissie stelt – als een vorm van geweld *tegen vrouwen* moet worden beschouwd,²⁴⁴ is het *in individuele gevallen* vaak zeer moeilijk te bewijzen dat intimidatie verband hield met het geslacht van de geïsoleerde vrouw, eerder dan met diens standpunten of persoonlijkheid. Ook in het voorstel van de Commissie wordt de geslachtscomponent daarom weggelaten uit de delictomschrijving van vormen van geweld tegen vrouwen.

Door niet naar geslacht te verwijzen in de delictomschrijving, worden bovendien ook discussies vermeden in geval van ‘intersectionele’ intimidatie, zoals intimidatie van een lesbisch koppel, een moslima met een hoofddoek, een vrouw met een handicap, etc.²⁴⁵

2. De aard van de gevolgen voor de geïsoleerde persoon:

- een ernstige verstoring van de rust van de persoon?²⁴⁶
- de creatie van een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving of situatie?²⁴⁷
- vrees voor zijn of haar veiligheid of voor de veiligheid van personen die van hem of haar afhankelijk zijn?
- een (al dan niet ernstige) aantasting van zijn of haar waardigheid?

²⁴⁴ Zie hoger randnr. 60.

²⁴⁵ Zie bv. de discussie in Corr. Brussel (Fr.) 23 juni 2021.

²⁴⁶ Dit is het gevolg dat wordt vermeld in de delictomschrijving van ‘belaging’ in artikel 442bis Sw.

²⁴⁷ Zie in die zin, naast het intimidatiebegrip uit het Verdrag van Istanboel, de antidiscriminatie-richtlijnen, de Genderrichtlijn, ook een Nederlands 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’, *Kamerstukken Tweede Kamer*, 2018–2019, 34 904, nr. 5: “*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.*” In het nieuwe Wetsvoorstel Seksuele Misdrijven wordt de volgende definitie verkozen: “*Degene 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 ontrend is te achten, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie.*”

- fysieke of ernstige psychologische schade?
- gaat het, in voornoemde gevallen, om een geobjectiveerd of subjectief criterium?²⁴⁸

3. Het opzet van de dader:²⁴⁹

- de gedraging moet wetens en willens gesteld zijn; wat het gevolg betreft volstaat het dat de dader wist of had moeten weten dat die zich zouden voordoen;²⁵⁰
- de gedraging moet wetens en willens gesteld zijn en de dader heeft wetens en willens het risico genomen dat het gevolg zich zou voordoen;²⁵¹
- de gedraging moet wetens en willens gesteld zijn en de dader kende en wilde ook de gevolgen ervan;²⁵²
- bijzonder opzet: de dader moet niet alleen wetens en willens hebben gehandeld, maar ook kwaadwillig of met het oogmerk te schaden (in de praktijk valt deze bijzondere opzetvereiste o.i. samen met de in het vorige punt vermelde vorm van algemeen opzet);
- zogenaamd ‘gans’ bijzonder opzet: de dader moet een specifieke, subjectieve beweegreden hebben gehad, zoals de bedoeling om te discrimineren op grond van geslacht of een seksistische of misogyne ideologie.²⁵³

²⁴⁸ Zie ook de discussie hierover in Nederland: Minister van Justitie en Veiligheid, “Nader rapport inzake wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven)”, 5 oktober 2022, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-ecab4dbf3bf05f838626bf70dfe7dafee5420f8e/1/pdf/TK%20Nader%20rapport%20Wetsvoorstel%20WSM.pdf>, voetnoot 124.

²⁴⁹ In het Nederlandse wetsvoorstel van de leden Asscher en Van Toorenburg was zelfs geen opzet of schuld vereist; het enkele feit dat de overtreding is begaan, maakt de dader strafbaar volgens het voorstel. Zie *Kamerstukken* Tweede Kamer, 2018–2019, 34 904, nr. 6, p. 8-10.

²⁵⁰ Dit is hetzelfde opzetvereiste als bij het misdrijf ‘belaging’ uit artikel 442*bis* Sw.: het volstaat dat de belager *wist of had moeten weten* dat hij door zijn gedrag de rust van de belaagde zou verstoren. Zie daarover Zie GwH, nr. 71/2006, 10 mei 2006, B.6.5. Zie daarentegen artikel 145, § 3*bis*, Wet Elektronische Communicatie.

²⁵¹ Voor het – subtiele – onderscheid met de voorgaande hypothese, zie C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2014, 319-325.

²⁵² Het Grondwettelijk Hof leek in het arrest nr. 17/2009 uit te gaan van deze opzetvereiste voor (strafbare) intimidatie in de antidiscriminatie wetten (B.53.4). De motivering die het Hof daarvoor bood is o.i. evenwel voor kritiek vatbaar.

²⁵³ Een dergelijke, zeer zware opzetvereiste geldt momenteel voor het seksismemisdrijf. Om de redenen uiteengezet in randnummer 71 lijkt het ons niet aangewezen deze te hanteren voor het misdrijf intimidatie in de openbare ruimte.

4. De context waarin de gedraging wordt gesteld:

- “in het openbaar”²⁵⁴ of “op een openbare plaats”²⁵⁵?²⁵⁶ Een duidelijke definitie van dit begrip dringt zich op, zo heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds meermaals benadrukt.²⁵⁷ Zo moet bijvoorbeeld bepaald worden of ook het (al dan niet digitaal) verspreiden van intimiderende inhoud daaronder valt;
- is de toegankelijkheid of zichtbaarheid van de gedraging voor een (groot) aantal eindgebruikers of toeschouwers vereist, of volstaat het dat enkel de aangevallen persoon de gedraging kan zien of horen (bv. in een verlaten station of straat, via een enkel aan hem of haar gerichte e-mail of sms, ...)?
- is het gebruik van een middel van informatie- en communicatietechnologie vereist?

Afhankelijk van de keuze die de wetgever voor elk van die vier onderdelen maakt, zullen meer of minder feiten kunnen worden gevat, maar zullen de strafbepalingen ook meer of minder de vrijheid van meningsuiting van de dader inperken. Hoe dichter bij de formulering van intimidatie in internationale en Europese normen wordt gebleven, hoe kleiner o.i. het risico dat het Grondwettelijk Hof de bepaling(en) in strijd met de vrijheid van meningsuiting zal achten.²⁵⁸ Ook de relevante Franse en Nederlandse strafbepalingen, die van recente datum zijn respectievelijk zich nog in een voorbereidend stadium bevinden, leunen aan bij de in het internationaal en Europees recht gangbare definities.

83. Bij de beoordeling in het licht van de vrijheid van meningsuiting speelt uiteraard ook de wettelijk bepaalde **strafmaat** een rol. O.i. is het niet per se uitgesloten om qua wettelijke strafmaat te diversifiëren al naar gelang al dan niet een middel van informatie- en communicatietechnologie werd gebruikt, waardoor de intimiderende inhoud voor een groot

²⁵⁴ Het begrip “in het openbaar” komt bijvoorbeeld terug in artikel 417/41 nieuw Sw. (aanzetten tot het plegen van ontucht of tot exploitatie van de prostitutie van een minderjarige in het openbaar).

²⁵⁵ Het begrip “op een openbare plaats” komt ook voor in de nieuwe strafbepaling over “exhibitionisme” (art. 417/53 nieuw Sw.).

²⁵⁶ Een verwijzing naar artikel 444 Sw. lijkt niet aangewezen om de reden vermeld in randnummer 71. In het Verenigd Koninkrijk is uitdrukkelijk voorzien dat ook gedragingen gesteld in “a private place”, behalve de woning, strafbaar kunnen zijn als ‘harassment’ (Sections 4, 4A, 5 en 8 Public Order Act 1986).

²⁵⁷ R.v.St., afd. wetg., advies nr. 69.204/3 van 25 mei 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende wijzigingen aan het Strafwetboek met betrekking tot het seksueel strafrecht’, opm. 12; advies nr. 64.121/1 en 64.126/1 van 23 november 2018 over een voorontwerp van ‘Strafwetboek – Boek 2’ (64.121/1) en ‘Strafwetboek – Boek 1’ (artikel 34), opm. 30.

²⁵⁸ Over de verhouding van de Nederlandse wetsvoorstellen tot de vrijheid van meningsuiting, zie R.W. TIMMERS, “Een zelfstandige strafbaarstelling van (non-)verbale seksuele intimidatie in de openbare ruimte in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting”, *Delikt en Delinkwent*, 2021, 289-306. Zie in dat verband ook Rb. Rotterdam, 19 december 2018, NL:RBROT:2018:10493; Rb. Amsterdam (ktr.) 16 april 2019, NL:RBAMS:2019:3514; Hof Den Haag 19 december 2019, NL:GHDHA:2019:3293, AB 2020/179.

aantal eindgebruikers toegankelijk is.²⁵⁹ Het hoger besproken voorstel van richtlijn voorziet in een maximumstraf van minimaal één jaar gevangenisstraf voor dergelijke cyberintimidatie. De relevante wetten in Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk voorzien daarentegen in veel *lagere* gevangenisstraffen of enkel in geldboetes voor (seksuele) straatintimidatie.²⁶⁰ Weliswaar dient te worden gewezen op arresten van het Grondwettelijk Hof uit 2006 en 2007, waarin het Hof inzake het belagingsmisdrijf oordeelde dat het “*niet [inziet] waarom [...] het gebruik van een telecommunicatiemiddel van dien aard [is] dat [het] dermate zwaardere straffen [verantwoordt]*”.²⁶¹ Het gaat evenwel om rechtspraak van vóór de opkomst van sociale media, zodat daaruit o.i. niet noodzakelijk verregerende conclusies kunnen worden getrokken.

O.i. dient niet alleen te worden nagedacht over de hoofdstraf, maar ook over eventuele **bijkomende straffen**. Momenteel kan de ontzetting niet worden uitgesproken voor het seksismemisdrijf (zie hoger randnr. 34). De vraag rijst of het passend is de strafrechter de mogelijkheid te geven de ontzetting uit te spreken voor intimidatie in de openbare ruimte (met name dan voor online intimidatie).

Ook kan het raadzaam zijn de aard van de straf aan te passen aan de aard van het misdrijf en aan het profiel van de dader. In Frankrijk wordt bijvoorbeeld niet in gevangenisstraffen voorzien voor ‘*outrage sexiste*’, maar wel in geldboeten, gecombineerd met specifieke, met het misdrijf verband houdende stages en/of een gemeenschapsdienst. Het gaat om de volgende stages:

- *Le stage de citoyenneté, tendant à l'apprentissage des valeurs de la République et des devoirs du citoyen;*
- *Le stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes;*
- *Le stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels;*

²⁵⁹ Zie daarover ook C. VAN DE HEYNING, “Internet daagt de Grondwet uit: het drukpersmisdrijf herdenken als bescherming van de vrije meningsuiting” in *Liber amicorum Jan Velaers*, Brugge, die Keure, 2022, 435-437.

²⁶⁰ De relevante misdrijven onder de Public Order Act 1986 worden bestraft met maximaal 6 maanden gevangenisstraf en/of een (in theorie ongelimiteerde) geldboete, respectievelijk met een geldboete van maximaal 1.000 GBP (<https://www.gov.uk/government/consultations/creating-an-offence-of-public-sexual-harassment/public-sexual-harassment-consultation#fn:9>). In Frankrijk riskeert een pleger van ‘outrage sexiste’ maximaal 750 euro geldboete voor het basismisdrijf en maximaal 1.500 euro als er verzwarende omstandigheden zijn, alsook een stage of gemeenschapsdienst (art. 621-1 *Code pénal* en <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F34550>). Wel zijn hogere straffen voorzien voor ‘harcèlement sexuel’ en ‘harcèlement moral’, feiten die ofwel herhaaldelijke gedragingen ofwel de betrokkenheid van meerdere personen impliceren (art. . In het voorgestelde artikel 429ter van het Nederlandse Strafwetboek wordt een strafmaat van “*maximaal drie maanden hechtenis of geldboete van de derde categorie*” voorzien. Een geldboete van derde categorie bedraagt maximaal 9.000 euro (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoog-zijn-de-boetes-in-nederland>).

²⁶¹ GwH, nr. 71/2006, 10 mei 2006, B.13.3; nr. 98/2006, 14 juni 2006, B.13.3; nr. 64/2007, 18 april 2007, B.5.3.

- *Le stage de lutte contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes.*²⁶²

Mogelijk werken dergelijke straffen meer ontradend dan een relatief korte gevangenisstraf, die vaak met uitstel wordt uitgesproken en/of toch niet wordt uitgevoerd, maar die in theorie wel een zwaardere straf uitmaakt. Bijkomend onderzoek is o.i. nodig om te achterhalen waarom strafrechters – tot nu toe – niet vaker zijn overgaan tot een veroordeling tot een werkstraf (art. 37*quinquies* Sw.) of een autonome probatiestraf (art. 37*octies* Sw.) voor overtredingen van de Seksismewet.

84. Verder kan de wetgever ook een reeks **verzwarende omstandigheden** bepalen. Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- de minderjarigheid van het slachtoffer;
- de bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer (bijvoorbeeld vanwege een handicap, zwangerschap, leeftijd, ...);
- de omstandigheid dat de intimidatie plaatsvond in aanwezigheid van een kind;
- de omstandigheid dat de intimidatie door twee of meer personen samen gepleegd is;
- de omstandigheid dat de intimidatie is gepaard gegaan met geweld, bedreiging met geweld, of dwang;
- de omstandigheid dat bij de intimidatie een wapen is gebruikt, of is gedreigd met gebruik van een wapen;
- de omstandigheid dat de intimidatie heeft geleid tot de dood of zelfdoding van het slachtoffer, of tot ernstige schade op fysiek of psychologisch gebied bij het slachtoffer;
- herhaling of recidive.

In Frankrijk worden bijvoorbeeld ook het gebruik van een elektronisch communicatiemiddel²⁶³ en de omstandigheid dat de feiten plaatsvinden op het openbaar vervoer of in een station als verzwarende omstandigheden aangemerkt.²⁶⁴

Als een onderliggende seksistische of misogynie motivatie van de dader al een rol dient te spelen, dan is het o.i. hoogstens als verzwarende omstandigheid, en niet als constitutief bestanddeel van intimidatie in de openbare ruimte.

²⁶² Art. 621-1 *juncto* art. 131-5-1 *Code penal*.

²⁶³ Art. 222-33 *Code pénal* ('harcèlement sexuel')

²⁶⁴ Art. 621-1 *Code pénal* ('outrage sexiste').

85. Tot slot dient de wetgever ook een aantal **procedurele keuzes** te maken, waarbij één van de centrale doelstellingen o.i. moet zijn om voor slachtoffers de toegang tot de rechter te vergemakkelijken.

Ten eerste dient de wetgever te bepalen of intimidatie in de openbare ruimte een klachtmisdrijf moet zijn of niet. Gelet op de lage aangiftebereidheid bij zowel seksuele intimidatie²⁶⁵ als cybergeweld,²⁶⁶ lijkt een **klachtmisdrijf niet aangewezen**. Ook de misdrijven van belaging, intimidatie op het werk, en seksisme zijn geen klachtmisdrijven. Tevens bepaalt het voorstel van richtlijn ‘ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld’ dat het onderzoek naar of de vervolging van de daarin bedoelde strafbare feiten “*niet afhankelijk [mag zijn] van aangifte of beschuldiging door slachtoffers of hun vertegenwoordigers*”, en dat “*de strafprocedure wordt voortgezet, zelfs indien de aangifte of beschuldiging is ingetrokken*” (art. 17, lid 5).

Ten tweede lijkt het o.i. van wezenlijk belang dat het **Instituut** uitdrukkelijk de **bevoegdheid** krijgt om **op te treden in gerechtelijke procedures** namens of ter ondersteuning van slachtoffers van intimidatie in de openbare ruimte, mits de slachtoffers daarmee instemmen, naar analogie met wat nu bepaald is in de organieke wet van het Instituut voor wat betreft voyeurisme en de niet-consensuele verspreiding van seksueel getinte beelden en opnames.²⁶⁷ Ook het voornoemde voorstel van richtlijn verplicht de lidstaten daartoe (art. 24, lid 2). Aangezien een verwijzing naar geslacht volgens onze aanbevelingen niet zou worden opgenomen in de delictomschrijving van intimidatie, maar het wel gaat om een strafbaar feit dat vrouwen en meisjes disproportioneel treft, lijkt het ons noodzakelijk om de bevoegdheid van het Instituut voor het intimidatiemisdrijf uitdrukkelijk in de organieke wet op te nemen. Bij gebreke aan een uitdrukkelijke wetsbepaling in die zin, is het risico groot dat vorderingen van het Instituut onontvankelijk zullen worden verklaard.²⁶⁸

(b) Administratieve sancties voor straatintimidatie en andere alternatieven voor strafvervolging

86. Indien een zelfstandig misdrijf betreffende intimidatie in de openbare ruimte wordt gecreëerd, lijkt het ons raadzaam niet uitsluitend te voorzien in de mogelijkheid van

²⁶⁵ L. WALKER, “Just 6% of cases reported: Sexual harassment ‘normalised’ in Belgium”, *The Brussels Times*, 14 september 2021, <https://www.brusselstimes.com/179148/just-6-of-cases-reported-sexual-harassment-normalised-in-belgium>; X., “Kamer stemt resolutie tegen seksuele intimidatie op de trein”, *Het Nieuwsblad*, 18 november 2022, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20221118_96648618; APPG FOR UN WOMEN, *Prevalence and reporting of sexual harassment in UK public spaces*, maart 2021, https://www.unwomenuk.org/site/wp-content/uploads/2021/03/APPG-UN-Women-Sexual-Harassment-Report_Updated.pdf.

²⁶⁶ Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), overw. AB.

²⁶⁷ Art. 4, eerste lid, 6/1°, Wet 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, B.S. 31 december 2002.

²⁶⁸ Vergelijk bv. Corr. Antwerpen (afd. Mechelen) 25 november 2021 (wat betreft belaging); Rb. Oost-Vlaanderen (afd. Dendermonde) 29 september 2021 (wat betreft laster en eerroof en beledigingen).

strafvervolgning, maar ook in administratieve sancties. Administratieve sancties kunnen een nuttig instrument zijn om bepaalde gebreken in het traditionele strafrechtssysteem te ondervangen. Met name laten zij toe om “zo snel mogelijk te reageren op handelwijzen die een overtreding of overlast opleveren, maar die te licht en/of te talrijk zijn opdat het traditionele strafrechtelijk apparaat ze efficiënt zou kunnen behandelen.”²⁶⁹ Administratieve sancties worden aldus ingezet in de strijd tegen uiteenlopende vormen van overlast en onveiligheid in de publieke ruimte, zoals nachtlawaai, sluikstorten, (lichte) verkeersinbreuken en wangedrag van voetbalsupporters.

Ook de strijd tegen (al dan niet seksuele) straatintimidatie zou o.i. gebaat kunnen zijn met administratieve sancties. Een dergelijke aanpak laat toe om veel sneller en efficiënter op te treden tegen straatintimidatie dan wanneer gekozen wordt voor een strafrechtelijke afhandeling, die in België doorgaans lang op zich laat wachten en die, zoals uit de voormelde rechtspraakanalyse blijkt, zeker niet altijd tot een effectieve veroordeling leidt.²⁷⁰ Administratieve sancties kunnen de veiligheid van een buurt op veel kortere termijn verbeteren én het gevoel van straffeloosheid tegengaan. Administratieve sancties kunnen bovendien ook aan minderjarige delictplegers worden opgelegd, in tegenstelling tot strafsancities.²⁷¹

87. Het verbinden van administratieve sancties aan (straat)intimidatie zou zeker geen nieuwigheid zijn in de Belgische rechtsorde. Op verschillende vormen van intimidatie worden nu reeds administratieve sancties gesteld.²⁷²

Om te beginnen voorziet het Sociaal Strafwetboek, naast strafsancities, in een administratieve geldboete van 300 tot 3.000 euro voor geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk in de zin van de Welzijnswet.²⁷³

Ook het Waalse antidiscriminatie-decreet bepaalt dat de in het decreet strafbaar gestelde gedragingen, waaronder aanzetten tot discriminatie, haat of geweld, en discriminatie (incl. intimidatie) door een openbare gezagsdrager, in bepaalde omstandigheden tot administratieve geldboeten van 300 tot 3.000 euro kunnen leiden.²⁷⁴ Deze mogelijkheid van bestuurlijke

²⁶⁹ Raad van State, *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, 2011, p. 6.

²⁷⁰ J. VRIELINK en S. VAN DYCK, “Seksismeverbod in de Strafwet. Baat niet, schaadt wel”, *Nieuw Juridisch Weekblad*, 2015, 785, 793 en 843.

²⁷¹ De hypothese van de uithandengeving niet te na gesproken. De uithandengeving kan evenwel enkel worden uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die zestien jaar of ouder waren op het ogenblik van de feiten en enkel voor limitatief omschreven, zware strafbare feiten. Zie art. 57bis Wet 8 april 1965 Wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade.

²⁷² Het zou o.i. interessant zijn na te gaan in welke mate die administratieve sancties effectief worden opgelegd en wat hun impact is. Dit valt evenwel buiten de grenzen van onderhavige studie.

²⁷³ Art. 119 *juncto* art. 101 Sociaal Strafwetboek. Zie ook hoger randnr. 19.

²⁷⁴ Art. 27/1 Decr. W. 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *B.S.* 19 december 2008.

handhaving werd in het decreet ingeschreven in 2019,²⁷⁵ met het oogmerk een daadwerkelijke en afschrikkende sanctionering van de strafbaar gestelde gedragingen te waarborgen.²⁷⁶

Verder dient melding te worden gemaakt van het – nog niet in werking getreden²⁷⁷ – Vlaamse decreet van 8 mei 2009 betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM.²⁷⁸ Op grond van dat decreet kunnen administratieve sancties worden opgelegd voor – onder meer – “ongewenste fysieke contacten” en “beledigende, onzedelijke of bedreigende uitlatingen of handelingen”²⁷⁹ in de voertuigen, aan de haltes of in openbare ruimtes van De Lijn (art. 4, tweede lid). De door de Vlaamse Regering daartoe aangewezen ambtenaren kunnen, op verzoek van de VVM, bij wijze van administratieve sanctie een toegangsverbod voor een duur van minstens drie maanden en hoogstens drie jaar en een administratieve geldboete van 75 tot 500 euro opleggen (art. 7).

Ook kan worden vermeld dat de Voetbalwet administratieve sancties verbindt aan (onder meer) het aanzetten tot geweld, haat of woede, ofwel in een voetbalstadion, ofwel daarbuiten maar “omwille van en ter gelegenheid van de organisatie van een voetbalwedstrijd”.²⁸⁰ De sancties betreffen (onder meer) een administratieve geldboete van 250 tot 5.000 euro en/of een administratief stadionverbod voor een duur van drie maanden tot vijf jaar.²⁸¹ Deze sancties worden opgelegd door “een door de Koning aangewezen ambtenaar”.²⁸² In de praktijk is dit de “Voetbalcel” van de FOD Binnenlandse Zaken.²⁸³

Tot slot zijn er gemeenten die in hun politiereglement gemeentelijke administratieve sancties (GAS) stellen op straatintimidatie. Zo kan je in Mechelen een administratieve geldboete van 350 euro krijgen als je een persoon de vlotte doorgang belemmert, hem of haar op enigerlei

²⁷⁵ Art. 145 Decr. W. 28 februari 2019 betreffende de controle van de wetgevingen en reglementeringen inzake het economisch beleid, het tewerkstellingsbeleid en het wetenschappelijk onderzoek alsook de invoering van administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op deze wetgevingen en reglementeringen, *B.S.* 3 mei 2019.

²⁷⁶ *Parl. St. W.* Parl. 2018-2019, nr. 1276/1, p. 8 e.v.

²⁷⁷ Wat blijkbaar niet wegneemt dat er in de praktijk wel degelijk administratieve sancties worden opgelegd. Zie in dat verband een recent vonnis van de Antwerpse jeugdrechtbank, zoals aangehaald in X., “De Lijn mag geen minderjarigen beboeten voor zwartrijden: wat is er aan de hand?”, *De Morgen*, 3 december 2022, <https://www.demorgen.be/snelnieuws/de-lijn-mag-geen-minderjarigen-beboeten-voor-zwartrijden-wat-is-er-aan-de-hand~b9c13898/>. Volgens de bevoegde minister zou het voor de inwerkingtreding vereiste uitvoeringsbesluit binnenkort in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

²⁷⁸ *B.S.* 6 juli 2009.

²⁷⁹ Merk op dat in het oorspronkelijke ontwerp ook *intimiderende* uitlatingen of handelingen waren opgenomen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State was evenwel van mening dat dit begrip “ontoelaatbare rechtsonzekerheid” creëerde, gelet op het wettigheidsbeginsel in strafzaken, dat ook geldt voor inbreuken die met administratieve sancties worden beteugeld. Zie *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2178/1, p. 15 en 61.

²⁸⁰ Art. 23-23bis Wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, *B.S.* 3 februari 1999.

²⁸¹ *Ibid.*, art. 24 e.v.

²⁸² *Ibid.*, art. 26, § 1.

²⁸³ <https://www.besafe.be/nl/voetbalsupporter/inbreuken-op-de-voetbalwet-door-supporters#toc-vragen-over-de-verdediging>.

wijze intimideert, ongewenst naroopt, beledigt, aanklampt of naloopt.²⁸⁴ Ook verschillende andere gemeenten zetten in op GAS tegen straatintimidatie, zeker vóór de Seksismewet er was.²⁸⁵

De gemeenten kunnen GAS stellen op alle gedragingen die zij bestempelen als lokale “overlast” en die niet strafbaar zijn gesteld door een hogere norm.²⁸⁶ Bijkomend kunnen de gemeenten ook aan welbepaalde strafbare feiten administratieve sancties koppelen. De betrokken strafbare feiten zijn limitatief omschreven in de GAS-wet van 24 juni 2013. Het gaat onder meer om “feitelijkheden en lichte gewelddaden” (art. 563, 3°, Sw.) en beledigingen (art. 448 Sw.).²⁸⁷

88. Het bovenstaande overzicht toont meteen aan dat administratieve sancties op verschillende overheidsniveaus kunnen worden bepaald, gaande van het federale over het deelstatelijke tot het lokale niveau. Indien ervoor zou worden geopteerd om de gemeenten toe te laten GAS te stellen op het misdrijf van intimidatie in de openbare ruimte, dan lijkt het ons noodzakelijk die mogelijkheid uitdrukkelijk in te schrijven in (artikel 3 van) de GAS-wet.²⁸⁸ Indien het echter wenselijk zou worden geacht om de mate van bestuurlijke handhaving niet door de gemeenten te laten bepalen, dan kan het aangewezen zijn om – naar analogie met de Voetbalwet – te voorzien dat een federale ambtenaar of overheidsdienst administratieve sancties kan opleggen voor straatintimidatie. Nog een andere beleidsoptie kan zijn om de openbare vervoersmaatschappijen de bevoegdheid te verlenen om administratieve sancties op te leggen voor intimidatie op het openbaar vervoer en in stations of aan haltes, naar het voorbeeld van het Vlaamse decreet inzake De Lijn. Desgevallend moet uiteraard in de nodige procedurele garanties worden voorzien, zoals de eerbiediging van het *ne bis in idem*-beginsel en het recht om de opgelegde sanctie aan te vechten bij een rechterlijke instantie met volheid van rechtsmacht.²⁸⁹

89. Daarnaast zou het o.i. nuttig zijn om te onderzoeken of andere alternatieven voor traditionele strafvervolgning soelaas kunnen bieden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de strafrechtelijke minnelijke schikking (art. 216*bis* Sv.), de strafbemiddeling (art. 216*ter* Sv.) en

²⁸⁴ Art. 84 Algemene Bestuurlijke Politieverordening van de stad Mechelen, <https://www.mechelen.be/abp-mechelen-pdf>.

²⁸⁵ X., “Brussel schrijft GAS-boetes uit voor seksisme op straat”, *Knack*, 12 september 2012, <https://www.knack.be/nieuws/brussel-schrijft-gas-boetes-uit-voor-seksisme-op-straat/>. Voor een kritiek op de aanpak via GAS, zie L. NYS en A. DESCHOEMACKER, “GAS helpt de strijd tegen seksisme niet vooruit”, *MO*, 7 maart 2013, <https://www.mo.be/opinie/gas-helpt-de-strijd-tegen-seksisme-niet-vooruit>.

²⁸⁶ Art. 2, § 1, Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 1 juli 2013.

²⁸⁷ Art. 3 Wet 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *B.S.* 1 juli 2013.

²⁸⁸ Dit lijkt ons niet alleen noodzakelijk omdat gemeenten enkel op welbepaalde, limitatief in de GAS-wet vermelde strafbare feiten GAS kan stellen, maar mogelijk ook op grond van artikel 19 van de Grondwet. De Grondwet eist dat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting enkel bij formele wet kunnen worden gesteld. In Nederland, waar een soortgelijk formeel wettigheidsbeginsel geldt, hebben rechters reeds geoordeeld dat dat beginsel impliceert dat seksuele straatintimidatie niet bij gemeentereglement kan worden verboden. Enkel een formele wet zou dat kunnen. Zie in het bijzonder Hof Den Haag 19 december 2019, NL:GHDHA:2019:3293, AB 2020/179. Zie ook hoger n. 258.

²⁸⁹ Raad van State, *Administratieve sancties in België, Luxemburg en Nederland. Vergelijkende studie*, 2011, p. 12 e.v.

de praetoriaanse probatie. De roep om dergelijke alternatieven voor strafvervolgning voor misdrijven “met een discriminerende dimensie” komt vanuit het openbaar ministerie zelf.²⁹⁰

(c) Een uitbreiding van het verbod op discriminatie op grond van geslacht op het werk naar derden

90. Een bijkomende aanpassing die zou kunnen worden overwogen is om het verbod op discriminatie op grond van geslacht “in de arbeidsbetrekkingen”, als bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, van de Genderwet, uitdrukkelijk uit te breiden tot discriminatie *door derden*. Nu bestaat er twijfel of dit verbod enkel gericht is tot de werkgever en collega’s, of ook tot derden (bv. klanten, patiënten, passagiers, ...) met wie een werknemer of zelfstandige in contact komt tijdens de uitoefening van een beroep of arbeid. De Welzijnswet heeft wél betrekking op geweld, pesterijen en seksueel grensoverschrijdend gedrag door derden; het zou interessant kunnen zijn die lijn door te trekken naar de Genderwet (en, *mutatis mutandis*, naar de andere discriminatiewetten).

Meer diepgaand onderzoek naar de voor- en nadelen van die beleidskeuze overstijgt evenwel de scope van deze studie.²⁹¹ Bovendien zou o.i. moeten worden onderzocht in welke mate de Welzijnswet tot nu toe al effectief is toegepast op gevallen van intimidatie *door derden*, bijvoorbeeld in het geval van intimidatie van vrouwelijke journalisten, politici, mensenrechtenactivisten, academici, rechters, advocaten, actrices, zorgverleners, poetshulpen, politieagentes, treinbegeleiders, etc.

(d) Een harmonisatie van de terminologie in de Nederlandse en Franse versies van de wetgeving

91. Tijdens ons onderzoek is het ons opgevallen dat het Franse begrip ‘harcèlement’ wordt gebruikt in verschillende wetsbepalingen, telkens met een andere vertaling in de Nederlandstalige wetteksten:

- Intimidatie en seksuele intimidatie (Genderwet);
- Pesterijen en seksueel grensoverschrijdend gedrag (Welzijnswet);
- Belaging (art. 442*bis* Sw.).

Het Franse begrip ‘harcèlement’ dekt dus vele ladingen, terwijl de in het Nederlands gebruikte termen telkens een andere nuance hebben, die evenmin altijd voor zich spreekt.²⁹² Het kan

²⁹⁰ Zie daarover bv. P. VANDENBRUWAENE e.a., “Diversiteit, verdraagzaamheid en handhavingsbeleid”, *R.W.* 2015-16, 1242; Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, *Eindverslag*, februari 2022, 199-203.

²⁹¹ Zie daarover bv. E. ALBIN, “Customer Domination at Work: A New Paradigm for the Sexual Harassment of Employees by Customers” (2017) 24 *Michigan Journal of Gender & Law* 167.

²⁹² Zie bv. hoger n. 141.

raadzaam zijn de in beide talen gebruikte terminologie beter af te stemmen op elkaar, op de parallelle terminologie in Europese regelgeving én op de feiten die de wetgever werkelijk beoogt te bestraffen.

Dit is zeker geen louter taalkundige opmerking. Het gebruik van een correcte terminologie in de strafwetgeving is cruciaal in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, alsook om effectieve strafvervolging mogelijk te maken. Specifiek wat de handhaving van de antidiscriminatiewetgeving betreft, hebben parketmagistraten immers de volgende bezorgdheid geuit:

“Met de nodige voorzichtigheid kan echter vanuit de strafrechtelijke praktijk ook gesteld worden dat ook (of is het ‘vooral’) de complexiteit van het strafrechtelijke onderdeel van de wetgeving én het ontbreken van eenduidige interpretaties van sommige constitutieve bestanddelen van bepaalde misdrijven een belangrijke rol blijven spelen in het [zeer hoge] percentage aan parketsepots om technische redenen.”²⁹³

(e) Een verduidelijking of aanpassing van de Seksismewet

92. Zeker indien de wetgever niet zou opteren voor een zelfstandige strafbaarstelling van intimidatie in de openbare ruimte, lijkt het ons noodzakelijk dat een aantal constitutieve bestanddelen van het seksismemisdrijf ofwel worden verduidelijkt, ofwel worden aangepast. Het voordeel van nauwkeurige definities is dat de beoordelingsruimte van de strafrechtbanken wordt ingeperkt. Dit leidt in beginsel tot een grotere harmonie tussen rechterlijke beslissingen over gelijkaardige feiten. Indien gelijkaardige gevallen op uiteenlopende wijze worden beoordeeld door verschillende rechterlijke instanties, kan dit leiden tot rechtsonzekerheid en gevoelens van onrechtvaardigheid bij de betrokken partijen. Een meer nauwkeurige omschrijving van de wettelijke bestanddelen van het seksismemisdrijf dringt zich ook volgens verschillende leden van het middenveld op.

93. Met name de volgende sleutelbegrippen zouden o.i. gebaat zijn bij een meer nauwkeurige omschrijving, bij voorkeur in de wet zelf of anders in de memorie van toelichting:

- Een ernstige aantasting van de waardigheid van de geïsoleerde persoon

Verduidelijkt zou kunnen worden dat het niet gaat om een persoonlijke en subjectieve beoordeling van het slachtoffer van de handeling, maar wel om geobjectiveerde notie. De vraag moet zijn of een redelijk persoon van hetzelfde geslacht, die in dezelfde concrete omstandigheden en in dezelfde samenleving is geplaatst, de handeling zou beschouwen als een ernstige

²⁹³ P. VANDENBRUWAENE e.a., “Diversiteit, verdraagzaamheid en handavingsbeleid”, R.W. 2015-16, 1251. Zie over het sepotbeleid ook Commissie voor de evaluatie van de federale antidiscriminatiewetten, *Eindverslag*, februari 2022, 197-199.

aantasting van diens waardigheid. Deze uitlegging ligt o.i. in lijn met deze die het Grondwettelijk Hof vooropstelde in zijn arrest nr. 72/2006 (B.11.4), alsook met de uitlegging van het Hof van Cassatie in zijn arrest van 8 juni 2022.²⁹⁴

Bij het beantwoorden van de voorgaande vraag dient de rechter o.i. onder meer rekening te houden met de leeftijd en de eventuele bijzondere kwetsbaarheid van het slachtoffer (bv. diens handicap, zwangerschap, ...), alsook met de aard van de handeling (bv. gebruikte bewoordingen, toon, eventuele begeleidende gebaren en mimiek, ...) en de context waarin de handeling werd gesteld (bv. plaats en tijdstip, aantal betrokkenen/daders, al dan niet verspreiding via het internet, zicht- of hoorbaarheid voor een groot aantal omstaanders).²⁹⁵

Ook zou kunnen worden gepreciseerd dat fysiek contact, laat staan een aantasting van de fysieke of seksuele integriteit van het slachtoffer, geen vereiste is om te kunnen spreken van een ernstige aantasting van de waardigheid van het slachtoffer. Evenmin is vereist dat de handeling een seksuele connotatie heeft, dat zij een niet-aflatend of herhaaldelijk karakter heeft, dat zij een ernstige verstoring van de rust van het slachtoffer met zich meebrengt, dat zij bedreigend is of de goede naam schendt.²⁹⁶

- Bijzonder opzet

Ook hier zou kunnen worden verduidelijkt dat het rechtens vereiste opzet kan worden afgeleid uit bepaalde objectieve factoren, zoals de kracht van de gebruikte termen en uit andere relevante omstandigheden, zoals de manier waarop de spreker zich in het verleden heeft gedragen. Een dergelijke uitlegging sluit aan bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²⁹⁷

Tevens kan worden gepreciseerd dat het vereiste motief (minachten/als minderwaardig beschouwen/reduceren tot geslachtelijke dimensie) niet het enige motief, of zelfs niet het hoofdmotief, van de dader moet zijn geweest. De loutere bewering van de dader dat hij het oneens is met het *standpunt* van de geviseerde vrouw, of dat hij een afkeer heeft van die vrouw vanwege haar persoonlijkheid of gedrag, dat hij dezelfde handeling ook zou hebben gesteld jegens een man die zich zo gedroeg, of – omgekeerd – dat hij dezelfde handeling *niet* zou stellen jegens alle vrouwen, volstaat op zichzelf dus niet om te besluiten dat het rechtens vereiste opzet niet aanwezig was.

²⁹⁴ Zie ook L. STEVENS en H. VAN DIJCKE, “Eerste ervaringen van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen met de Seksismewet”, *Panopticon*, 2018, 425-427.

²⁹⁵ *Ibid.*, 427.

²⁹⁶ *Ibid.*, 428.

²⁹⁷ Zie bv. EHRM, *Kilin t. Rusland*, 11 mei 2021, § 73; *Sanchez t. Frankrijk*, 2 september 2021, § 88. Zie ook L. STEVENS en H. VAN DIJCKE, “Eerste ervaringen van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen met de Seksismewet”, *Panopticon*, 2018, 430-431.

Verder zou het ook nuttig kunnen zijn om te preciseren wat moet worden verstaan onder een persoon “*reduceren tot diens geslachtelijke dimensie*”. O.i. wordt hiermee bedoeld dat een persoon wordt “geobjectiveerd”, d.w.z. ontdaan van diens menselijke waardigheid en persoonlijke autonomie en gereduceerd tot diens lichamelijke kenmerken, die vervolgens worden voorgesteld als afstotelijk of louter lustopwekkend – al naar het geval.²⁹⁸

Tot slot kan de vraag worden gesteld of de vereiste onderliggende motivatie van de dader, zoals deze nu wordt omschreven in de Seksismewet, wel voldoende de lading dekt. Mogelijk kan het nuttig zijn hieraan ook de wens toe te voegen om controle of macht uit te oefenen over het andere geslacht.

- *Jegens een persoon*

Gepreciseerd kan worden dat dit niet noodzakelijk een individuele persoon hoeft te zijn, maar ook een groep van personen kan omvatten.²⁹⁹

- *In de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden*

Zoals hoger aangehaald (randnr. 71), wordt artikel 444 Sw. zo uitgelegd dat een “daadwerkelijke publiciteit” moet zijn gegeven aan de uitingen; het volstaat niet dat de uitingen worden gedaan op openbare plaatsen. Dit is een typisch constitutief bestanddeel van uitingsdelicten, maar het sluit mogelijk niet geheel aan bij de bedoeling die de wetgever had toen hij het seksismemisdrijf creëerde, met name het tegengaan van seksuele straatintimidatie.

94. Verder kan het ook het overwegen waard zijn om, naar analogie met het misdrijf aanzetten tot discriminatie, haat of geweld, te voorzien in de ontzetting als bijkomende straf.

Daarnaast kan het ook voor het seksismemisdrijf nuttig zijn om in administratieve sancties te voorzien (naast de huidige strafsancities), alsook om in te zetten op alternatieven voor strafvervolgning, zoals de minnelijke schikking en de praetoriaanse probatie. We verwijzen op dit punt terug naar aanbeveling 3.2.(b) hierboven.

95. Natuurlijk kan de vraag rijzen wat nog de meerwaarde zou zijn van de Seksismewet als de hierboven vermelde aanbevelingen (3.2.(a)-3.2.(d)) zouden worden geïmplementeerd. Afhankelijk van hoe het precies wordt geconcipieerd, zou een verbod op intimidatie in de openbare ruimte, in combinatie met de reeds bestaande intimidatieverboden en de andere

²⁹⁸ Zie in die zin M. C. NUSSBAUM, “Objectification and Internet Misogyny” in S. LEVMORE en M. C. NUSSBAUM, *The Offensive Internet: Speech, Privacy, and Reputation*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 2010, 69-71. Zie ook L. STEVENS en H. VAN DIJCKE, “Eerste ervaringen van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen met de Seksismewet”, *Panopticon*, 2018, 430.

²⁹⁹ Zie in die zin ook reeds *Parl. St. Kamer 2013-2014*, nr. 53-3297/3, 5 en 11. Zie eveneens Corr. Oost-Vlaanderen (afd. Gent) 4 januari 2022.

strafbepalingen, allicht de meeste, zo niet alle, soorten feiten kunnen ondervangen waarop de Seksismewet tot nu toe (al dan niet met succes) is toegepast in de rechtspraak:

- Straatintimidatie
- Online intimidatie
- Intimidatie tijdens een publiek optreden
- Intimidatie op het werk (i.e. tijdens, verband houdend met of voortvloeiend uit de uitoefening van arbeid of een beroep, ongeacht of de intimidatie gebeurt door een hiërarchisch overste, een collega of een derde)

Enkel (seksistische) reclame zou buiten schot blijven, maar daarop is de Seksismewet nu evenmin van toepassing (zie daarover meer in hoofdstuk 4).

De Seksismewet kan niettemin een belangrijke rol blijven vervullen, in het bijzonder op educatief en preventief vlak, zoals hoger aangehaald (randnr. 4). Het loutere bestaan van de wet kan leiden tot een grotere bewustwording bij potentiële daders en slachtoffers, alsook bij de bevoegde autoriteiten en hulpverleners. Mogelijk moedigt het bestaan van de Seksismewet slachtoffers ook aan om effectief aangifte te doen van cybergeweld en straatintimidatie, en om dit gedrag niet langer te negeren, te normaliseren of – erger nog – zichzelf te culpabiliseren. Ook politie en parket kunnen door het bestaan van die wet de incentive krijgen om dergelijke feiten daadwerkelijk op te sporen en te vervolgen, alsook om over te gaan tot een betere registratie van deze vorm van geweld tegen vrouwen.

Anderzijds, moet er o.i. over worden gewaakt dat de Seksismewet geen verwachtingen creëert die ze niet kan inlossen. Het bovenstaande rechtspraakoverzicht toont duidelijk aan dat zelfs in gevallen waar politie en parket seksuele intimidatie van vrouwen en meisjes in de openbare ruimte ernstig nemen én waar er voldoende bewijs van de feiten voorligt, uiteindelijk toch nog een vrijspraak door de strafrechter volgt. Nochtans had de dader misschien wél veroordeeld kunnen worden als de saisine was uitgebreid met andere misdrijven, of had een systeem van administratieve sancties (al dan niet GAS) meer effectief kunnen zijn. De exclusieve focus op de Seksismewet in situaties van straatintimidatie of online intimidatie van vrouwen kan er in de praktijk net toe leiden dat de dader vrijuit gaat. Er moet over worden gewaakt dat het preventieve en educatieve effect dat van de Seksismewet uitgaat, de uiteindelijke rechtsbescherming van slachtoffers niet net *verlaagt*, doordat het parket (en de burgerlijke partijen) – als het ware “verblind” door de Seksismewet – andere mogelijk relevante strafbepalingen niet (meer) inroepen. Indien er dan geen sluitstuk van *rechterlijke* handhaving volgt, bestaat het risico dat zelfs het preventieve en educatieve effect van de Seksismewet na verloop van tijd zal afkalven.

Het lijkt o.i. daarom van belang dat, bij de vorming van politie, magistraten en advocaten, een integrale aanpak wordt gehanteerd, die alle mogelijke strafbepalingen die verband houden met geweld tegen vrouwen aan bod laat komen. Eveneens kan het nuttig zijn al deze

strafbepalingen samen te brengen in eenzelfde hoofdstuk of titel van het Strafwetboek,³⁰⁰ of in eenzelfde bijzondere strafwet betreffende geweld tegen vrouwen (naar analogie met de voorgestelde Europese richtlijn).

(f) Een herziening van artikel 150 van de Grondwet

96. Een laatste wijziging die zich o.i. opdringt is die van artikel 150 Grondwet, zodat niet alleen drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie zijn ingegeven door de correctionele rechtbank kunnen worden berecht.³⁰¹ Zonder een dergelijke grondwetswijziging kunnen auteurs van (al dan niet digitaal) openbaar gemaakte geschreven meningen die een seksismemisdrijf (of eender welk ander misdrijf) uitmaken, in de praktijk niet strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld. Dit is problematisch in het licht van de in hoofdstuk 2 aangehaalde internationale rechtsnormen,³⁰² alsook in het licht van de in de maak zijnde Europese richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

97. Elk van de hoger geformuleerde aanbevelingen tot aanpassing van de strafwetgeving is uiteraard voor een stuk³⁰³ een slag in het water als artikel 150 van de Grondwet in de weg blijft staan aan een daadwerkelijke strafvervolgning. Artikel 150 van de Grondwet is deze legislatuur voor herziening vatbaar. Deze grondwetswijziging vergt o.i. echter een ruimer debat, dat de grenzen van dit onderzoek overstijgt. In elk geval dient er bij een eventuele herziening van die grondwetsbepaling over te worden gewaakt dat de correctionalisering van drukpersmisdrijven niet afhankelijk wordt gemaakt van de aanwezigheid van een “seksistisch” motief, indien de wetgever ervoor zou opteren om een dergelijk motief niet op te nemen als constitutief bestanddeel van het misdrijf intimidatie in de openbare ruimte, zoals hierboven aanbevolen. Beter zou het allicht zijn om in artikel 150 van de Grondwet te verwijzen naar specifieke strafbare feiten of wetsartikelen die aan het oordeel van de correctionele rechtbank kunnen worden onderworpen.³⁰⁴

³⁰⁰ En dit hoofdstuk dus niet te beperken tot ‘seksuele misdrijven’, maar uit te breiden tot andere strafbare feiten die vrouwen in onevenredige mate treffen en die structureel geworteld zijn in genderongelijkheid, zoals belaging, seksisme, etc.

³⁰¹ Zie in die zin ook D. VOORHOOF, “Online haatspraak blijft (voorlopig) onbestraft”, *Juristenkrant*, 16 december 2020, p. 4-5; D. VOORHOOF, “Grondwetsartikels over persvrijheid voor herziening vatbaar: wat nu?”, 29 januari 2020, p. 12-13.

³⁰² Zie o.a. EHRM, *Vejdeland e.a. t. Zweden*, 9 februari 2012; *Beizaras en Levickas t. Litouwen*, 14 januari 2020.

³⁰³ Doch geenszins volledig. De strafbaarstelling van online intimidatie zorgt er immers voor dat berichten die met die strafbepaling in strijd zijn, worden aangemerkt als “illegale inhoud” in de zin van de “Digitaal dienstenverordening” (art. 3, onder h). Overeenkomstig die verordening kunnen “aanbieders van tussenhandeldiensten” verplicht worden dergelijke “illegale inhoud” te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken (zie met name art. 6 e.v.).

³⁰⁴ Dit is ook van belang in het licht van de toekomstige Europese richtlijn, nu deze geen seksistisch motief vereist voor het misdrijf ‘cyberintimidatie’.

4. RECLAME

98. Een laatste vraag die in deze memo wordt bestudeerd betreft de wenselijkheid van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Seksismewet tot (seksistische) reclame. Op dit moment valt reclame niet onder de wet. Het gebruik van de bewoordingen “*jegens een persoon*” in de Seksismewet geeft aan dat het misdrijf slechts tot stand komt wanneer “*een of meer welbepaalde personen*” worden gevisieerd, en “*geen abstracte groepen van mensen*” of “*het vrouwelijk geslacht in zijn geheel*”, zoals het geval is bij seksistische reclame bijvoorbeeld.³⁰⁵

99. Een uitbreiding van de Seksismewet tot reclame of, meer algemeen, commerciële communicatie, zou als een inmenging in de vrijheid van meningsuiting worden beschouwd. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Grondwettelijk Hof erkennen immers dat “*informatie met een commerciële inhoud wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting*”.³⁰⁶ Commerciële expressie wordt evenwel minder sterk beschermd dan politieke of artistieke expressie: het Europees Hof kent de Verdragsstaten een grote marge van appreciatie toe bij het stellen van beperkingen op de commerciële expressievrijheid.³⁰⁷

100. Ook andere fundamentele rechten, zoals de vrijheid van ondernemen en het eigendomsrecht, kunnen door een reclameregeling of -verbod worden ingeperkt,³⁰⁸ net als de Unierechtelijk gewaarborgde vrijheid van verkeer.³⁰⁹ Deze andere fundamentele rechten en vrijheden laten we hier voor het overige buiten beschouwing. Inmengingen in deze grondrechten dienen in beginsel aan dezelfde vereisten te beantwoorden als inmengingen in de vrijheid van meningsuiting.³¹⁰

101. Elke inmenging in de vrijheid van meningsuiting moet vastgesteld zijn bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige (formele) wet, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn tot die doelstelling. Indien de wetgever aan de hand van wetenschappelijke studies en adviezen kan aantonen dat het product, waarvoor reclame aan banden wordt gelegd, schadelijk is voor de gezondheid, en *a fortiori* indien er een grote maatschappelijke consensus in de aangelegenheid bestaat, dan oordeelt het Grondwettelijk Hof in beginsel dat fundamentele bekommernissen betreffende de volksgezondheid zwaarder kunnen doorwegen

³⁰⁵ *Parl. St.* Kamer 2013-2014, nr. 53-3297/3, 5 en 11. Zie ook GwH, nr. 72/2016, 25 mei 2016, B.23.3-B.23.4.

³⁰⁶ Zie bv. GwH, nr. 10/2021, 21 januari 2021, B.48.3; nr. 97/2021, 1 juli 2021, B.24.3; nr. 183/2021, 16 december 2021, B.5.3, verwijzend naar EHRM, *Markt Intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland*, 20 november 1989, § 26; *Casado Coca t. Spanje*, 24 februari 1994, § 50; *Mouvement raëlien suisse t. Zwitserland*, 13 juli 2012, § 61; *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, 30 januari 2018.

³⁰⁷ D.J. HARRIS e.a., *Law of the European Convention of Human Rights*, 4^{de} ed., Oxford, Oxford University Press, 2018, 614-618.

³⁰⁸ Zie bv. GwH, nr. 183/2021, 16 december 2021, B.8. Zie ook H.v.J., C-157/14, *Neptune Distribution SNC*, 17 december 2015, EU:C:2015:823, § 67; C-491/1, *British American Tobacco (Investments) Ltd*, 10 december 2002, EU:C:2002:741, § 150.

³⁰⁹ Zie bv. H.v.J., C-475/11, *Kostas Konstantinides*, 12 september 2013, EU:C:2013:542, § 44. Zie ook GwH, nr. 97/2021, 1 juli 2021, B.25.1.

³¹⁰ GwH, nr. 183/2021, 16 december 2021, B.9.

dan particuliere economische noden en dan grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van ondernemen en het eigendomsrecht. Zo heeft het Hof al regelingen inzake tabaksreclame en reclame voor gezondheidsberoepen evenredig geacht.³¹¹ Voor de beoordeling van de evenredigheid moet tevens rekening worden gehouden met de zwaarte van de sanctie.³¹²

Evenwel niet toegelaten in België zijn *preventieve* maatregelen, zoals een verplichte voorafgaande registratie of controle om te worden toegelaten bepaalde advertenties te verspreiden. Artikel 19 van de Grondwet bevat immers een absoluut verbod op preventieve beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, ongeacht het karakter van de verspreide boodschap.³¹³

Indien de wetgever erin zou slagen aan de hand van studies en adviezen aannemelijk te maken dat seksistische reclame daadwerkelijk schadelijke effecten heeft voor de volksgezondheid (bv. omdat en in de mate dat deze kan aanzetten tot eetstoornissen, zoals anorexia, en tot huiselijk geweld, het psychisch welzijn kan aantasten, ...), alsook voor de rechten van anderen (bv. omdat daardoor een bedreigende, vijandige, beledigende, vernederende of kwetsende omgeving wordt gecreëerd voor vrouwen, net zoals bij individuele intimidatie³¹⁴), dan achten wij het niet uitgesloten dat het Grondwettelijk Hof een verbod op (vormen van) seksistische reclame evenredig zou kunnen achten, zeker als er hieromtrent een maatschappelijke consensus zou bestaan. *A fortiori* lijkt een beperkter verbod op reclame die bijvoorbeeld kan aanzetten tot anorexia of tot huiselijk geweld³¹⁵ redelijk te verantwoorden. Bovendien kan worden gewezen op de internationaalrechtelijke verplichting van België om “*praktijken gebaseerd op het idee dat vrouwen inferieur zouden zijn of op stereotype rollen van vrouwen*

³¹¹ Zie bv. GwH, nr. 102/99, 30 september 1999; nr. 97/2021, 1 juli 2021; nr. 183/2021, 16 december 2021.

³¹² H.v.J., C-475/11, *Kostas Konstantinides*, 12 september 2013, EU:C:2013:542, § 52.

³¹³ GwH, nr. 10/2021, 21 januari 2021, B.52.1-B.52.2.

³¹⁴ Zie in die zin bv. Europese Commissie, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, 2011, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e06dcc86-b7bf-459e-8241-47502ef379c4>, p. 128. Merk op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat ook negatieve publieke commentaren over een welbepaalde sociale groep het privéleven van de *individuele* leden ervan kunnen aantasten als deze commentaren een bepaalde graad van ernst hebben. Zie hoger randnr. 50.

³¹⁵ Zie hieromtrent bv. J. DE CONINCK en F. WILLEMS, “Minister van Gelijke Kansen Muylle: ‘Reclamecampagne Bicky Burger schandalig en onverantwoord’, *VRT*, 9 oktober 2019, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/10/09/brussels-staatssecretaris-dient-klacht-in-bij-jep-voor-reclame-b/>. Zie ook Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), aanbeveling 2.

en mannen uit te bannen”.³¹⁶ Ook verschillende andere landen, met name de Scandinavische, kennen een wettelijk verbod op (vormen van) seksistische reclame.³¹⁷

102. Wel moet de wetgever er desgevallend over waken dat de concrete **modaliteiten** van het verbod op seksistische reclame **niet onevenredig** zijn. Zo mag de wetgever niet voorzien in een preventieve controle van commerciële communicatie om na te gaan of die niet seksistisch is. Bovendien moet de sanctie evenredig zijn. De huidige in de Seksismewet bepaalde strafsanctie lijkt *prima facie* aan die eis te beantwoorden, afgaande op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake tabaksreclame.³¹⁸

103. Een ander belangrijk aandachtspunt is de **wettelijke definitie** van “**seksistische**” **reclame**. Indien dezelfde definitie wordt gehanteerd als in de Seksismewet, dan lijkt dat verbod niet zo heel veel reclame te omvatten die intuïtief als seksistisch kan worden aangemerkt. Er zou dan immers een bijzonder opzet vereist zijn om minachting uit te drukken jegens vrouwen, hen als minderwaardig te beschouwen of hen te reduceren tot hun geslachtelijke dimensie. Heel vaak zal de adverteerder echter louter economische en financiële belangen nastreven met zijn reclamecampagne, vanuit de idee “*sex sells*”.

Als dan voor een ruimere definitie van seksistische reclame zou worden gekozen, rijzen weer andere vragen: *hoe* ruim moet die definitie dan wel gaan? Vallen daaronder ook louter stereotype afbeeldingen van vrouwen en mannen of meisjes en jongens,³¹⁹ of moet het gaan om *geseksualiseerde* afbeeldingen? Hoe ruimer de gehanteerde definitie, hoe groter het risico uiteraard wordt dat het verbod op seksistische reclame in strijd met de vrijheid van meningsuiting of andere rechten en vrijheden zal worden geacht.

³¹⁶ Art. 12, lid 1, Verdrag van Istanboel. Zie eveneens art. 5, a), VN-Vrouwenverdrag, waaruit het toezichthoudend comité Verdragsstaten aanmoedigt om seksistische advertenties te verbieden. Zie bv. CEDAW/C/MDA/CO/4-5, 29 oktober 2013, § 18. Richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 ‘houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten’ is evenwel uitdrukkelijk niet van toepassing op media- of reclame-inhoud (art. 3, lid 3, en overw. 13).

³¹⁷ Voor een overzicht, zie SWEDISH WOMEN’S LOBBY, *Sexist advertisement in the Nordic countries – An evaluation of regulations and implementation*, <https://sverigeskvinnoorganisationer.se/wp-content/uploads/2020/05/Sexist-advertisement-in-the-Nordic-countries.pdf>.

³¹⁸ Zie bv. GwH, nr. 102/99, 30 september 1999; nr. 183/2021, 16 december 2021. De Voedingsmiddelenwet van 24 januari 1977 voorziet in zwaardere strafsancities voor de overtreding van de in die wet opgenomen reclameregelingen inzake, onder meer, tabaksproducten (art. 15).

³¹⁹ Bv. de vroegere reclamecampagne van het biermerk Jupiler “Mannen weten waarom”, of het stereotype gebruik van vrouwen voor reclame voor was- en schoonmaakproducten. De Spaanse regering heeft bijvoorbeeld recent aangekondigd het gebruik van blauw en roze in reclame voor respectievelijk jongens- en meisjesspeelgoed te willen bannen: <https://www.dw.com/en/spain-to-end-gender-stereotypes-in-toy-advertising/a-63946093#:~:text=The%20Spanish%20government%20wants%20the,avoid%20biases%20toward%20gender%20roles>.

104. Tegelijk mag niet uit het oog worden verloren dat commerciële communicatie nu reeds aan heel wat algemene en specifieke regels is onderworpen, regels die eveneens seksistische reclame kunnen tegengaan.

105. Wat de **algemene regels** betreft, dient met name te worden gewezen op de strafbepaling inzake aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht (art. 27 Genderwet). Die bepaling is ook van toepassing op commerciële communicatie. Strijdig met die norm achtte de Brusselse rechtbank van koophandel een reclamecampagne voor een dvd-verhuurbedrijf. Via de website www.rentawife.be konden mannen zagezegd één of meerdere vrouwen huren, naar analogie met dvd's. De vraag rijst evenwel of die uitspraak bestaanbaar is met de zeer restrictieve uitlegging die het Grondwettelijk Hof geeft aan het "aanzetten tot"-misdrijf.³²⁰

106. Daarnaast zijn er tal van **specifieke regels** die beperkingen stellen op commerciële communicatie en die in deze context relevant zijn.

Om te beginnen moet worden gewezen op de bepalingen uit het Strafwetboek die **reclame voor ontucht en prostitutie** aan banden leggen (art. 417/39 e.v. Sw., voorheen art. 380ter Sw.). Artikel 380ter Sw. werd geschonden geacht in de hoger besproken 'Sugar daddy'-zaak (zie hoger randnrs. 8 en 14).³²¹

Verder zijn er allerlei specifieke regels voor commerciële communicatie in de **audiovisuele sector**. Voor een groot stuk maken die regels een omzetting uit van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten.³²² Artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn bepaalt onder meer dat audiovisuele commerciële communicatie niet "*de menselijke waardigheid [mag] aantasten*" of "*enige vorm van discriminatie op grond van [onder meer] geslacht [mag] bevatten of bevorderen*".

Die bepaling is nagenoeg letterlijk omgezet in artikel 55 van het Vlaamse Mediadecreet: commerciële communicatie uitgezonden op radio of tv "*mag niet zo opgezet zijn dat ze [...] de menselijke waardigheid aantast*" of "*enige vorm van discriminatie bevat of bevordert op grond van [onder andere] geslacht*".³²³

Het decreet van de Franse Gemeenschap betreffende audiovisuele mediadiensten en videoplatformdiensten³²⁴ gaat evenwel nog een stap verder dan de Europese richtlijn. Niet

³²⁰ Zie met name GwH, nr. 17/2009, 12 februari 2009. Voor een kritiek op het vonnis inzake rent-a-wife, zie J. VRIELINK, "Vrouwe Justitia is geen callgirl", *Samenleving & Politiek*, 2007, 34-38. Zie ook hoger randnr. 103.

³²¹ Corr. Brussel (Fr.) 8 mei 2019, bevestigd door Brussel 28 april 2021.

³²² Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten.

³²³ Art. 55, eerste lid, Decr. Vl. 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, *B.S.* 30 april 2009.

³²⁴ Decr. Fr. 4 februari 2021 betreffende audiovisuele mediadiensten en videoplatformdiensten, *B.S.* 26 maart 2021.

alleen bepaalt dat decreet dat geen commerciële communicatie mag worden uitgezonden die de menselijke waardigheid schendt (art. 2.3-1) of die discriminatie op grond van geslacht bevat of bevordert (art. 2.4-1). Meer in het algemeen verbiedt dat decreet commerciële communicatie die “*de eerbiediging van de gelijkheid van vrouwen en mannen ondermijnt of die discriminatie of aansporing tot discriminatie, haat of geweld op grond van geslacht of gelijkgestelde criteria zoals zwangerschap, moederschap, geslachtsverandering, genderexpressie, genderidentiteit bevat of bevordert of die aansporingen tot geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld bevat*” (art. 2.4-1). Daarenboven geeft het decreet de onafhankelijke overheidsinstantie die toezicht houdt op de naleving ervan, namelijk de *Conseil supérieur de l’audiovisuel* (CSA), uitdrukkelijk de opdracht om deel te nemen aan “*de uitvoering van een periodieke analyse die specifieke aanbevelingen inhoudt en aan de bevordering van de verspreiding van de beste praktijken betreffende de evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen, de bestrijding van seksistische stereotypen en de behandeling van geweld tegen vrouwen in de media*” (art. 9.1.2-3, § 1, 15°). Op 14 juli 2022 heeft de CSA een gedragscode uitgevaardigd inzake ‘seksistische, hypergeseksualiseerde en genderstereotype commerciële communicatie’.³²⁵ Overeenkomstig die gedragscode verbinden aanbieders van audiovisuele mediadiensten zich er onder meer toe om een ‘Gender and Commercial Communication Officer’ aan te duiden, die toeziet op de implementatie van de code (art. 10).

De Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten en de ter omzetting daarvan aangenomen decreten laten reclame in **kranten en magazines** en **op billboards** natuurlijk ongemoeid. Op dat vlak dient echter melding te worden gemaakt van **regionale en lokale initiatieven**. Zo heeft Brussels minister Pascal Smet aangekondigd een nieuwe Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening te willen aannemen, volgens welke seksistische advertenties uit de Brusselse openbare ruimte worden geweerd.³²⁶ Gelijkaardige maatregelen bestaan al in vele andere steden, zoals Parijs, Londen, Berlijn en Stockholm.³²⁷ Wat kranten en magazines betreft, moet worden opgemerkt dat zij o.i. niet kunnen worden verplicht om seksistische advertenties te plaatsen.³²⁸

107. Naast overheidsregulering is echter ook **zelfregulering** van groot belang in de sector van de commerciële communicatie, in het bijzonder *buiten* het domein van de audiovisuele

³²⁵ https://www.csa.be/wp-content/uploads/2022/09/CSA_Codepubsexistes_EN.pdf

³²⁶ H. LYONS, “Brussels government wants to ban sexist advertising in public spaces”, *The Brussels Times*, 17 maart 2021, <https://www.brusselstimes.com/160457/pascal-smet-nawal-ben-hamou-brussels-government-wants-to-ban-sexist-racist-homophobic-ads-in-public-spaces-urban-planning-bicky-burger-equal-opportunities>.

³²⁷ S. COONEY, “Paris Bans ‘Sexist and Discriminatory’ Ads”, *Time*, 30 maart 2017, <https://time.com/4718280/paris-bans-sexist-discriminatory-ads/>; B. KNIGHT, “Berlin to ban sexist billboards”, 20 juni 2017, <https://www.dw.com/en/berlin-government-to-ban-sexist-advertising-on-billboards/a-39336264>; M. HONEYBALL, “London banished sexist advertising”, 8 maart 2018, <https://www.newstatesman.com/world/2018/03/london-banished-sexist-advertising-other-european-cities-can-do-it-too>; X., “Stockholm bans sexist advertising in public spaces”, [Stockholm Bans Sexist Advertising in Public Spaces \(vice.com\)](https://www.vice.com/en/article/stockholm-bans-sexist-advertising-in-public-spaces).

³²⁸ Zie daarover E. CLOOTS, “Het recht om (andermans) mening niet te hoeven uiten”, *TBP* 2019, 377.

media.³²⁹ Het Verdrag van Istanboel en de Europese instellingen³³⁰ sturen nadrukkelijk aan op zelfregulerende mechanismen en gedragscodes om seksistische reclame te bestrijden. Het voordeel van dergelijke mechanismen is dat regels niet van bovenuit worden opgelegd en de relevante marktspelers worden betrokken, wat het draagvlak voor regulering kan vergroten. Bovendien zijn dergelijke codes minder ingrijpend voor de vrijheid van meningsuiting en kunnen ze tegelijk (of beter: net daarom) ruimer gaan dan de strafwet.

Vermeldenswaardig in dit verband is met name de Code van de Internationale Kamer van Koophandel (ICC),³³¹ die maatschappelijke verantwoordelijkheid, respect voor de menselijke waardigheid en een verbod om discriminatie aan te moedigen of te tolereren voorop stelt als leidende principes (art. 1-2). Verder geldt in België ook een specifieke gedragscode inzake de afbeelding van de mens, die normen inzake naaktheid en stereotypering in reclame bevat.³³²

Belangrijk voor het welslagen van zelfregulering is uiteraard *toezicht* op de naleving van de ethische codes door een onafhankelijk orgaan. In België wordt die toezichhoudende rol opgenomen door de Jury voor Ethische Praktijken inzake reclame (JEP). De JEP heeft al verschillende seksistische reclamecampagnes veroordeeld wegens strijdigheid met de voormelde ethische codes. De adverteerder wordt dan in beginsel verzocht de reclame in kwestie te wijzigen of niet meer te verspreiden.³³³

108. Tot slot moet natuurlijk ook de rol van de **consumenten zelf** in de verf worden gezet. Wetenschappelijk onderzoek toont immers aan dat seksistische reclame toch niet zo goed verkoopt als vaak wordt gedacht en – meer nog – de reputatie van de onderneming kan schaden.³³⁴

³²⁹ Zie D. LOPEZ JIMENEZ e.a., “Self-regulation of Sexist Digital Advertising: From Ethics to Law” (2021) *Journal of Business Ethics* 171; L. GURRIERI e.a., “Addressing and preventing sexist advertising. An analysis of local and global promising practice”, 2019, [https://womenshealthvic.com.au/resources/WHV_Publications/Issues-Paper_2019.10.29_Address-and-preventing-sexist-advertising-an-analysis-of-local-and-global-promising-practice_REVISED_\(Fulltext-PDF\).pdf](https://womenshealthvic.com.au/resources/WHV_Publications/Issues-Paper_2019.10.29_Address-and-preventing-sexist-advertising-an-analysis-of-local-and-global-promising-practice_REVISED_(Fulltext-PDF).pdf).

³³⁰ Art. 17 Verdrag van Istanboel; Resolutie van 14 december 2021 met aanbevelingen aan de Commissie over de bestrijding van gendergerelateerd geweld: cybergeweld (2020/2035(INL)), overw. 36; art. 37, lid 5, Commissievoorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

³³¹ https://www.jep.be/sites/default/files/rule_recommendation/2018_icc-code_voor_reclame_en_marketingcommunicatie.pdf

³³² https://www.jep.be/sites/default/files/rule_recommendation/a.voorstelling_van_de_persoon_jep_197_6_2002.pdf.

³³³ Zie bv. JEP, *FOREM*, 11 januari 2017; *Starcasino*, 15 juni 2017; *Intres*, 31 oktober 2018; *Jobfixers*, 12 november 2019. Zie over de JEP ook L. STEVENS en H. VAN DIJCKE, “Eerste ervaringen van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen met de Seksismewet”, *Panopticon*, 2018, 420.

³³⁴ Zie bv. S. GRAMAZIO e.a., “Does Sex Really Sell? Paradoxical Effects of Sexualization in Advertising on Product Attractiveness and Purchase Intentions” (2021) 84 *Sex Roles* 701; H. ANDERSSON en E. SCHYTT, *Sexism in Advertising. A Qualitative Study of the Influence on Consumer Attitudes Towards Companies*, 2017, <http://hj.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1105334&dswid=1721>.

109. Wij hopen hiermee voldoende elementen te hebben aangereikt om de politieke besluitvormers toe te laten een weloverwogen beleidskeuze te maken over de wenselijkheid van een wettelijk verbod op seksistische reclame.

* *

*

Wij hopen dat het voorgaande afdoende antwoord kon bieden op uw vragen.

Aarzelt u evenwel niet ons te contacteren, mocht u nog verdere vragen hebben.

Met vriendelijke groeten,

Elke Cloots

Joos Roets

Stefan Sottiaux