

Vergaderjaar 2021–2022

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3394**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

# Fiche: Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
8 maart 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2022) 105
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – ST\_7042\_2022\_INIT – EN – EUR-Lex (Europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD(2022) 62 EUR-Lex – 52022SC0062 – EN – EUR-Lex (europa.eu) – SWD(2022) 63 EUR-Lex – 52022SC0063 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 82, tweede lid, en 83, eerste lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

## 2. Essentie voorstel

### a) *Inhoud voorstel*

Op 8 maart jl. publiceerde de Commissie een richtlijnvoorstel welke beoogt bij te dragen aan de effectieve bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld binnen de Europese Unie (EU). Het betreft wijdverbreide criminaliteitsvormen in de EU die naar schatting één op de drie vrouwen treffen. Gezien de schaal waarop geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voorkomt en de maatregelen die nodig zijn ter bestrijding daarvan, acht de Commissie het van belang dat Unierechtelijk wordt ingezet op het tegengaan van deze vormen van geweld. Dit richtlijnvoorstel vormt de eerste aanzet tot EU-regelgeving die specifiek is gericht op gendergerelateerd geweld. Het strekt ertoe te voorzien in een consistente en hoogwaardige EU-brede bescherming van slachtoffers, waaronder het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie tussen vrouwen en mannen. De maatregelen zijn gebaseerd op de aanbevelingen van *the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* (GREVIO)<sup>1</sup>. Een belangrijk referentiepunt voor het voorstel is het Verdrag van Istanbul<sup>2</sup>. Desalniettemin, vanwege het gebrek aan duidelijkheid inzake onder andere de noodzaak van de algemene

<sup>1</sup> GREVIO is het orgaan van de Raad van Europa dat toeziet op de implementatie van het Verdrag van Istanbul.

<sup>2</sup> Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, kortweg het Verdrag van Istanbul, is een mensenrechtenverdrag van de Raad van Europa tegen geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Trb. 2012, nr. 233). Het verdrag streeft soortgelijk deze richtlijn naar de preventie van geweld, de bescherming van (potentiële) slachtoffers en «naar het beëindigen van de straffeloosheid van de daders». Nederland heeft in 2015 het verdrag geratificeerd.

doelstellingen en alomvattende aanpak, is de impact assessment van de Commissie van dit voorstel tweemaal niet goedgekeurd door de Raad voor regelgevingstoetsing<sup>3</sup>.

Ten eerste voorziet het voorstel in verplichtingen tot strafbaarstelling van bepaalde vormen van geweld die vrouwen onevenredig treffen; verkrachting op basis van – kort gezegd – een ontbrekende wil bij de ander, vrouwelijke genitale verminking<sup>4</sup> en diverse cyberdelicten<sup>5</sup>.

Ten tweede beoogt dit voorstel de toegang van slachtoffers tot de rechter en tot passende bescherming te versterken. Daartoe worden maatregelen voorgesteld die ertoe strekken nationale autoriteiten adequaat uit te rusten voor de aanpak van geweld tegen vrouwen met inbegrip van onder andere een gendersensitieve<sup>6</sup> benadering van slachtoffers, afstemming van bescherming en ondersteuning op individuele behoeften, zorgdragen voor effectieve slachtoffercompensatie, en het verwijderen van online content gerelateerd aan online geweld.

Ten derde richt het voorstel zich op het versterken van de slachtofferhulp door aan te sluiten bij de specifieke behoeften van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Dit houdt ook in dat er specifieke ondersteuning is voor gevallen van seksueel geweld en vrouwelijke genitale verminking. Daarnaast denkt de Commissie aan toegang tot nationale hulplijnen, toegankelijke vrouwenopvang en uitgebreide ondersteuning voor slachtoffers van seksuele intimidatie op werk. Ook richt het voorstel zich op de preventie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld door bewustzijn te vergroten, professionals te trainen en plegers te begeleiden. Tot slot wordt versterking van de coördinatie en de samenwerking voorgesteld op nationaal en EU-niveau door zorg te dragen voor een integrale aanpak en verbeterde dataverzameling.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De hieronder volgende impact assessment van de Commissie is tweemaal niet goedgekeurd door de Raad voor regelgevingstoetsing vanwege onvoldoende duidelijkheid inzake onder andere de impact van de verschillende acties op EU- en lidstaatniveau en de noodzaak van de algemene doelstellingen en alomvattende aanpak. Ook bleef de analyse van kosten en baten onduidelijk bij het vergelijken van opties. De Commissie heeft het opportuun geacht om door te gaan met het voorstel om de volgende redenen: het politieke belang van het voorstel, de noodzaak van de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en een later toegevoegde uitbreiding en verduidelijking van de maatregelen in het voorstel.

De impact assessment van de Commissie toont positieve sociale effecten en economische gevolgen. Sociale effecten kunnen van invloed zijn op verschillende belanghebbenden, met name slachtoffers, getuigen, daders, bedrijven, nationale autoriteiten en de bredere samenleving. De gezondheid, veiligheid en kwaliteit van leven van slachtoffers worden

<sup>3</sup> De Raad voor regelgevingstoetsing is een onafhankelijk raadgevend orgaan dat het college van commissarissen in de Europese Commissie adviseert.

<sup>4</sup> Vrouwelijke genitale verminking (VGV), ook wel bekend als meisjes- of vrouwenbesnijdenis, is een ingreep aan de uitwendige vrouwelijke geslachtsorganen zonder medische noodzaak.

<sup>5</sup> In dit voorstel wordt specifiek geduid op cyberstalking, cyberintimidatie, het zonder toestemming openbaar maken van intiem beeldmateriaal en het online verspreiden van haatzaaiende uitlatingen op basis van geslacht of gender.

<sup>6</sup> «Gendersensitief» houdt in: voldoende rekening houden met de verschillende rollen, wederzijdse verwachtingen en afhankelijkheden van mannen en vrouwen.

naar verwachting verbeterd (vooral door de maatregelen op het gebied van bescherming en ondersteuning). Het zal ook meer slachtoffers en getuigen bewust maken van en toegang geven tot informatie over beschermings- en ondersteuningsdiensten. Maatregelen inzake interventieprogramma's voor daders zullen naar verwachting een positief effect hebben op de houding en het gedrag van daders. Voor werkgevers kan de bewustwording, beter begrip en ondersteuning van werknemers die slachtoffer zijn van seksuele intimidatie op het werk bijdragen aan de ontwikkeling van een veilige werkomgeving. Dit zal naar verwachting ook een positief effect hebben op de productiviteit. Nationale autoriteiten zullen baat hebben bij maatregelen om rechtsonzekerheid en gegevensverzameling aan te pakken. Hierdoor komt mogelijk een beter ontwerp van nationaal beleid ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Als laatste, zal de verhoogde erkenning van schadelijke genderstereotypen en normen bij het grote publiek een positieve impact hebben op de samenleving als geheel. In aanvulling hierop kan de verminderde prevalentie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld EU-breed ongeveer 53,1 miljard EUR besparen en mogelijk op lange termijn ongeveer 82,7 miljard EUR. Het grootste deel van de potentiële besparing is te danken aan de vermindering van de kosten verbonden aan fysieke en emotionele schade aan slachtoffers (een geschatte vermindering variërend van EUR 32,2 miljard tot EUR 64,5 miljard).

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet investeert in de bestrijding van huiselijk geweld, seksuele intimidatie, seksueel geweld, schadelijke praktijken<sup>7</sup> en online (seksueel) geweld tegen vrouwen en meisjes. In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) van het kabinet is de ambitie opgenomen om vrouwenhaat, zowel «online» als «offline», geweld tegen vrouwen achter de voordeur en seksuele uitbuiting krachtig te bestrijden. Nederland heeft in 2015 het Verdrag van Istanbul geratificeerd en werkt aan de opvolging van de aanbevelingen die GREVIO aan Nederland heeft gedaan. Binnen het emancipatiebeleid van het kabinet wordt er in de aanpak van alle vormen van gendergerelateerd geweld zowel geïnvesteerd in de doorbreking van de ongelijke machtsverhoudingen en stereotiepe opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid als specifieke maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren.

Het kabinet werkt in de aanpak van huiselijk geweld, seksuele intimidatie, seksueel geweld, schadelijke praktijken en online (seksueel) geweld nauw samen met een breed en divers veld van maatschappelijke organisaties, zelforganisaties<sup>8</sup>, kennis- en expertisecentra, werkgevers- en werknemersorganisaties, overheidsinstanties, (mede)overheden en vele andere professionals. Samen zetten zij zich in voor het voorkomen van dader en slachtofferschap, het versterken van tijdige signalering en het stoppen en duurzaam oplossen van situaties van huiselijk geweld, (online) grensoverschrijdend gedrag, (online) seksuele intimidatie, (online) seksueel geweld en schadelijke praktijken. Dit doet het kabinet via het nationaal actiepro-

<sup>7</sup> Onder schadelijke praktijken vallen vormen van onderdrukking en geweld die voortkomen uit traditie, cultuur, religie of bijgeloof. Voorbeelden zijn vrouwelijke genitale verminking, huwelijksdwang en eengerelateerd geweld.

<sup>8</sup> Ook wel migrantenorganisaties genoemd. Zelforganisatie gaat over initiatieven die burgers zelf nemen en die gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van hun eigen leven en dat van hun (directe) omgeving.

gramma «Geweld hoort Nergens Thuis»<sup>9</sup> voor huiselijk geweld en kindermishandeling, een interdepartementale samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op het gebied van seksueel geweld en de actieagenda schadelijke praktijken<sup>10</sup>. Via de impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>11</sup> wordt het effect en de voortgang van de aanpak van deze geweldsdelicten in de gaten gehouden. In de aanpak van deze onderwerpen is er oog voor gendersensitiviteit. Ook werkt het kabinet de aankomende periode toe naar een nationaal actieplan seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld, gericht op een langjarige inzet en duurzame verandering, met behulp van een onafhankelijke regeringscommissaris<sup>12</sup>. De regeringscommissaris zal het kabinet gevraagd en ongevraagd adviseren en vooral inzetten op het maatschappelijk debat om de noodzakelijke cultuurverandering te bewerkstelligen ten behoeve van de bestrijding van seksueel grensoverschrijdend gedrag (ook op de werkvloer) en seksueel geweld.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat positief tegenover dit richtlijnvoorstel van de Commissie. Het kabinet steunt het Verdrag van Istanbul en ziet dit richtlijnvoorstel als een passende aanvulling hierop door te voorzien in strafbaarstelling van online geweld en in bepalingen ten behoeve van de bescherming van slachtoffers en toegang van slachtoffers tot justitie. Geweld tegen vrouwen, waaronder (online) seksueel geweld, huiselijk geweld, schadelijke praktijken, is een omvangrijk en onacceptabel veiligheidsprobleem. Het richtlijnvoorstel vormt een belangrijke basis voor de (door)ontwikkeling van nationaal beleid, gericht op de bestrijding van deze vormen van geweld, in alle lidstaten van de EU. Een Europese richtlijn ziet er immers op toe dat lidstaten hun wet- en regelgeving dusdanig vormgeven dat de doelstellingen uit de richtlijn gerealiseerd worden. De doelstellingen in het richtlijnvoorstel dragen bij aan een veiliger Europa en non-discriminatie tussen mannen en vrouwen. Met het voorstel wordt tevens voorzien in de groeiende behoefte aan uniformiteit voor de bestrijding van landsgrensoverschrijdende vormen van geweld zoals geweld tegen vrouwen, schadelijke praktijken en online geweld. Het voorstel sluit bovendien grotendeels aan bij het beleid van het kabinet en de bestaande wet- en regelgeving onder andere op het gebied van preventie, slachtofferzorg en de benadering van slachtoffers.

Het kabinet steunt de doelstellingen van de Commissie. Echter, het acht het tegelijk belangrijk dat deze worden vormgegeven in proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve maatregelen. Alvorens het kabinet akkoord kan gaan met het richtlijnvoorstel, dient te worden verhelderd wat de mogelijke (financiële) gevolgen voor de lidstaten en uitvoeringsorganisaties zijn. Het kabinet zal de Commissie daarom verzoeken om meer duidelijkheid te geven over het (financieel) risico voor de lidstaten door een nieuwe impact assessment uit te voeren waarin de (financiële) gevolgen helder worden weergegeven. Het kabinet zal in het licht van deze verheldering en het uiteindelijke resultaat van de bredere onderhandelingen haar positie nader bepalen.

In algemene zin maakt het kabinet zich zorgen om de hoge mate van detail in sommige bepalingen van het richtlijnvoorstel, zoals ten aanzien van de bepalingen voor slachtoffers, en zal ervoor pleiten om op deze onderdelen een ruimere invulling van wetgeving en beleid over te laten

<sup>9</sup> Kamerstukken 28 345 en 31 015, nr. 252.

<sup>10</sup> Kamerstukken 28 345 en 31 015, nr. 228.

<sup>11</sup> Impactmonitor huiselijk geweld en kindermishandeling (cbs.nl).

<sup>12</sup> Kamerstuk 34 843, nr. 53.

aan de lidstaten. Nederland heeft weliswaar het beleid en de uitvoering op een andere wijze ingericht dan het voorstel voorschrijft, maar met een naar verwachting soortgelijk resultaat. Tevens heeft het kabinet vraagtekens bij de mate van uitvoerbaarheid en de inzet van de uitvoeringsorganisaties binnen het geheel van hun taken en werklust. Om deze redenen zal het kabinet terughoudend zijn ten aanzien van onder andere de aanscherping van de richtlijn slachtofferrechten<sup>13</sup> en de maatregelen die niet binnen het Nederlandse zorgstelsel passen. Mede omdat de afweging wat betreft de kosteneffectiviteit en mate van uitvoerbaarheid op dit moment nog niet volledig gemaakt kan worden, vindt het kabinet het van belang om eerst te focussen op de inhoudelijke onderhandelingen om tot doeltreffende minimumnormen te komen ten behoeve van de uniforme bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld.

Het kabinet steunt een groot aantal onderdelen van het voorstel. Het kabinet staat achter de strafbaarstelling van bepaalde vormen van geweld en het voorstel van de Commissie voor Uniebrede gelijksoortige delictomschrijvingen en gedeelde minimale maximumstraffen ten aanzien van onder andere verkrachting op basis van een ontbrekende wil bij de ander<sup>14</sup>. De voorgestelde afbakening van het genoemde seksuele misdrijf sluit aan bij de voorgenomen modernisering van de seksuele misdrijven in het Wetboek van Strafrecht, waarin het wetsvoorstel seksuele misdrijven voorziet. Het kabinet zal aan de Commissie vragen om termen als «computer crime», «cyber violence» en «attack» en de afbakening van strafbare deelneming nader te verduidelijken. Daarmee kan het risico op uiteenlopende interpretaties en daarmee verschillen tussen lidstaten in het beschermingsbereik van het strafrecht worden verkleind. Ook zal het kabinet de Commissie vragen om het beoogde toepassingsbereik van de richtlijn (artikel 3) en de consequenties daarvan te verduidelijken, alsook het gebruik van centrale termen als «vrouwen», «gender» en «seks» nader toe te lichten.

Met betrekking tot de doelstelling van versterking van de bescherming en hulp aan slachtoffers is het kabinet het mede eens met de Commissie. De voorgestelde eisen voor makkelijke en directe toegang tot justitie en rechtshulp met de toereikende expertise dragen bij aan de bescherming van alle slachtoffers van een strafbaar feit. Deze eisen kunnen ook bijdragen aan het voorkomen van herhaald slachtofferschap in de EU. Wanneer een slachtoffer van seksueel geweld om hulp vraagt, dienen zorgverleners en politie daarom adequaat en direct te reageren op deze hulpvraag. Het kabinet ondersteunt het voorstel dat slachtoffers zonder onnodige vertraging aangifte kunnen doen. Het kabinet staat daarbij achter de eis dat in geval van acuut gevaar hulpdiensten of politie (zonder aangifte o.i.d. van het slachtoffer) ingrijpt. Voor de start van een opsporingsonderzoek en bescherming van het slachtoffer moet het niet noodzakelijk zijn dat een slachtoffer aangifte doet. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat het van belang is om naast bescherming ook zorg te dragen voor goed uitgeruste en goed bereikbare (crisis) ondersteuning voor alle (potentiële) slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Vrouwen, met name transvrouwen, en meisjes worden disproportioneel geraakt door deze vormen van geweld. Hierdoor is het onder andere essentieel om een gender-, kind- en traumasensitieve risicotaxatie uit te voeren wanneer het slachtoffer in beeld komt, het kabinet zal zich in de onderhandelingen hiervoor inzetten. Ook is het van belang dat de professionals die in contact komen met

<sup>13</sup> Het voorstel is een uitzonderingswet op de richtlijn slachtofferrechten om aan de specifieke behoeften van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld te komen.  
EUR-LEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32012L0029>.

<sup>14</sup> In sommige lidstaten is het gebruik van geweld of bedreiging vereist.

slachtoffers toereikende richtlijnen hebben en getraind worden om slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld voldoende te beschermen en ondersteunen. Specifiek voor online geweld onderschrijft het kabinet de in het voorstel genoemde zelfregulerende maatregelen om online content gerelateerd aan online geweld te verwijderen.

Het kabinet staat ook positief tegenover de preventiemaatregelen voor geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die in het voorstel van de Commissie worden omschreven. De voorgestelde preventiemaatregelen voor vrouwelijke genitale verminking sluiten bijvoorbeeld goed aan bij de inzet van het kabinet op schadelijke praktijken. Het kabinet is tevens met de Commissie van mening dat het van belang is om preventie specifiek te richten op risicogroepen, waaronder kinderen, en hierbij rekening te houden met verschil in geletterdheid en vaardigheden.

In de onderhandelingsfase zal het kabinet extra aandacht vragen voor een aantal hieronder genoemde onderwerpen. Het kabinet is tevens met de Commissie van mening dat het van belang is om zorg te dragen voor goed uitgeruste en goed bereikbare (crisis) ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld (artikel 28).<sup>15</sup> Echter ziet het kabinet als aandachtspunt de uitvoerbaarheid hiervan, aangezien dit niet past binnen de vormgeving van het Nederlandse zorgstelsel vanwege het verplicht eigen risico dat Nederland kent. Op dit vlak is ruimte nodig om aan te sluiten bij het bestaande Nederlandse beleid en de wetgeving voor hulp aan slachtoffers van geweld. In het kader van het Nationaal Actieplan Seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld heeft het kabinet het voornemen de normstelling op het gebied van seksuele intimidatie op de werkvloer aan te scherpen. Binnen die normstelling hebben de werkgevers, in overleg met de werknemers, de verantwoordelijkheid passende maatregelen te treffen. Verder heeft het kabinet specifiek vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de aanscherping van de richtlijn slachtofferrechten met betrekking tot de start van de individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van het slachtoffer. De vereiste start is veranderd van *zo snel mogelijk* naar *bij eerste contact* met de bevoegde autoriteiten. Het kabinet acht het van belang om na het eerste contact met het slachtoffer zo snel mogelijk de juiste expertise in te zetten voor deze individuele beoordeling en zal vragen om deze ruimte te houden. Daarnaast zal het kabinet om nadere onderbouwing vragen inzake het waarborgen van de privacy van slachtoffers bij de voorgestelde maatregelen. Met name met betrekking tot het vereiste dat ondersteunende diensten contact met slachtoffers opnemen wanneer uit de risicotaxatie blijkt dat zij ondersteuning nodig hebben, ook wanneer het onvoldoende de privacy van het slachtoffer lijkt te waarborgen. Ook acht het kabinet het van belang om ruimte voor maatwerk te laten bestaan waar het gaat om de bewaartermijn van gegevens van slachtoffers. Het kabinet is van mening dat er argumenten zijn om in sommige gevallen een andere, langere bewaartermijn dan de in het voorstel opgenomen 12 maanden te hanteren. In aanmerking genomen dat beschikbare gegevens aantonen dat geweld zich vaak over lange periodes herhaalt, kan een bewaartermijn van 12 maanden bij een herhaalde melding een negatief effect hebben op de nieuwe risicotaxatie omdat een eerdere risicotaxatie niet meer meegenomen kan worden wegens het verloop van de bewaringstermijn.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> In artikel 28 wordt gesteld dat de in dat artikel bedoelde diensten, met name medisch onderzoek, traumazorg en psychologische begeleiding, van crisis- en verwijzingscentra gratis beschikbaar en elke dag van de week toegankelijk moeten zijn.

<sup>16</sup> Kwestie van lange adem – Verwey-Jonker Instituut.  
Bijlage bij Kamerstuk 28 345.

Als laatste steunt het kabinet het voorstel om binnen de EU verzameling, ontwikkeling, productie en verspreiding van (een beperkte selectie van) statistieken over geweld tegen vrouwen of huiselijk geweld volgens een geharmoniseerde methodologie te realiseren. Het kabinet zal aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid van dit voorstel in zijn huidige vorm en zich ervoor inzetten dat de lidstaten voldoende ruimte houden wat betreft de precieze wijze van dataverzameling.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Naar verwachting zullen niet alle punten haalbaar zijn voor de lidstaten die tegenstander zijn van de EU-ratificatie van het Verdrag van Istanbul.

Gelijktijdig met dit richtlijnvoorstel lopen de onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul, waarop dit voorstel van de Commissie voortbouwt. Vandaag de dag zijn 35 landen partij bij het Verdrag waarvan 11 EU-lidstaten. Daarnaast hebben 9 andere EU-lidstaten en de EU het Verdrag ondertekend maar (nog) niet geratificeerd. De EU ratificatie wordt in de Raad niet ondersteund door een aantal lidstaten die het Verdrag (nog) niet hebben geratificeerd.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over dit voorstel van de Commissie. In de afgelopen jaren heeft het EP een krachtig standpunt ingenomen over de noodzaak voor vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid, waaronder de bestrijding van geweld tegen vrouwen, en het behalen van de doelstellingen waaraan de EU zich heeft gecommitteerd. Het EP heeft meerdere resoluties aangenomen inzake geweld tegen vrouwen en de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul. In 2019 heeft het EP een verzoek aan het Hof van Justitie van de EU ingediend om advies over de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul<sup>17</sup>. Daarnaast heeft het EP in januari 2021 een oproep gedaan voor een EU-richtlijn om alle vormen van gendergerelateerd geweld te voorkomen en te bestrijden. Hierbij werd de noodzaak benadrukt voor een «EU-Protocol voor gendergerelateerd geweld in tijden van crisis» om het probleem aan te pakken en de slachtoffers van huishoudelijk geweld te steunen. Naar verwachting staat het EP positief tegenover het voorstel, mits het voorstel niet in de weg staat van de EU-ratificatie van het Verdrag van Istanbul.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 83, eerste lid, VWEU en artikel 82, tweede lid, VWEU. Op grond van artikel 83, eerste lid, VWEU is de EU bevoegd om bij richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden. De seksuele uitbuiting van vrouwen (en kinderen) en compu-

<sup>17</sup> Advies 1/19 van het HvJ-EU. Het Hof van Justitie van de EU heeft onlangs in zijn advies van 6 oktober 2021 geoordeeld dat de Raad er voor kan kiezen om met het sluiten door de EU van het Verdrag van Istanbul te wachten op een gemeenschappelijk akkoord tussen de lidstaten maar dat dit geen vereiste stap in de sluitingsprocedure mag vormen. (PERSCOMMUNIQUÉ nr. 176/21).



tercriminaliteit worden in dit artikel expliciet genoemd als vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Artikel 82, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van minimumvoorschriften met betrekking tot onder meer de rechten van slachtoffers van misdrijven voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel te komen tot een consistente en gelijkwaardige EU-brede aanpak van (online) geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, zodat dergelijke strafbare feiten effectiever kunnen worden bestreden en voorkomen. Gezien de grensoverschrijdende aard van de betreffende vormen van criminaliteit, in het bijzonder specifieke vormen van computercriminaliteit – zoals het openbaar maken van beeldmateriaal van seksuele aard of het doen van haatzaaiende uitspraken op het internet – kan de doelstelling van het optreden niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt, waardoor een aanpak op EU-niveau noodzakelijk is en meerwaarde heeft. Het voorstel bouwt voort op het door Nederland geratificeerde en al geïmplementeerde Verdrag van Istanbul (Trb. 2012, nr. 233) door te voorzien in strafbaarstelling van online geweld en in bepalingen ten behoeve van de bescherming van slachtoffers en toegang van slachtoffers tot justitie. Hierdoor is er meerwaarde in optreden op EU-niveau ten opzichte van het bestaande optreden op internationaal en nationaal niveau, dat onder meer voortvloeit uit het Verdrag van Istanbul. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekening. Het voorstel heeft tot doel geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden door het versterken van juridische instrumenten (zoals de harmonisatie van de strafbaarstelling en de strafbaarstelling van online geweld) en het opvullen van hiaten in bescherming van slachtoffers en toegang tot de rechter. Dit betekent dat slachtoffers in alle lidstaten dezelfde voorzieningen krijgen met het oog op hun bescherming in verband met strafbare feiten die worden aangemerkt als geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, bijvoorbeeld de mogelijkheid om online aangifte te doen. Deze beoogde maatregelen dragen bij aan de aanpak van online en offline geweld tegen vrouwen en helpen daarmee geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden, waardoor het voorstel in beginsel geschikt is om de doelstelling te bereiken. Op de meeste onderdelen gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte voor de lidstaten. Het kabinet plaatst echter een kanttekening bij de geschiktheid en de noodzakelijkheid van de voorgestelde bepalingen ten aanzien van slachtoffers. Dit betreft bijvoorbeeld, de (start van) de individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte, de maatregelen inzake specialistische hulpverlening en de plicht om op een reeks van deelterreinen nationale regelingen te treffen. Deze bepalingen zijn vergaand en gedetailleerd en het kabinet heeft twijfels bij de toegevoegde waarde van deze gedetailleerde regelingen voor het behalen van de doelstelling. Ook heeft het kabinet twijfels of deze bepalingen geschikt zijn voor de aansluiting op de nationale organisatiestructuur en voorzieningen die in

Nederland zijn opgebouwd. Dit ziet vooral op de uitvoerbaarheid van deze bepalingen en daaraan gekoppeld eventueel hoger uitvallende uitvoeringskosten. Gelet op deze potentiële financiële gevolgen gaat het voorstel volgens het kabinet wat betreft de bepalingen omtrent slachtofferbescherming mogelijk verder dan noodzakelijk om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Het kabinet zal deze kanttekening aan de orde stellen bij de onderhandelingen in EU-verband.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Voor de verzameling van data ten behoeve van het monitoren van de uitvoering van de richtlijn tekent de Commissie op Unie-brede additionele kosten en extra FTE. Deze kosten zouden worden geïncorporeerd in de begroting van de Unie en weerspiegeld worden in de begroting van het betrokken agentschap – *the European Institute for Gender Equality (EIGE)*<sup>18</sup>. Binnen de reikwijdte van dit voorstel zal de verhoging van de EU-bijdrage aan EIGE worden gefinancierd uit het Burgers, gelijkheid, rechten en waarden financieringsprogramma<sup>19</sup> voor de periode 2025–2027. Vanaf 2028 worden deze kosten een integraal onderdeel van de EU bijdrage aan EIGE.

Het kabinet is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De verschillende onderdelen van dit Commissievoorstel hebben mogelijk grote budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting en gemeenten voor de aanpak van huiselijk geweld, seksueel geweld, schadelijke praktijken en online (seksueel) geweld. Het is nog onvoldoende duidelijk wat de mogelijke financiële gevolgen voor de lidstaten en uitvoeringsorganisaties zijn. Daarom staat het kabinet op financieel vlak voorlopig niet positief tegenover dit voorstel in zijn huidige vorm. Het kabinet zal in het licht van de verheldering van de financiële gevolgen en het uiteindelijke resultaat van de bredere onderhandelingen haar definitieve positie op financieel vlak nader bepalen.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met (eventuele) financiële gevolgen voor gemeenten.

<sup>18</sup> Het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) is een agentschap van de Europese Unie dat zich inzet voor daadwerkelijke gendergelijkheid in de EU en daarbuiten. Daarvoor levert het instituut onderzoek, data en beproefde methoden op basis van o.a. studies en statistisch onderzoek naar gendergelijkheid in de EU.

<sup>19</sup> Dit Europese programma heeft tot doel de in de EU-Verdragen en het Handvest van de grondrechten verankerde rechten en waarden te beschermen en te bevorderen, met name door steun te verlenen aan maatschappelijke organisaties die actief zijn op lokaal, regionaal, nationaal en transnationaal niveau.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Potentiële kosten voor werkgevers zullen volgen voortvloeiend uit de verplichte deelname van personen met leidinggevende functies op de werkplek, zowel in de publieke als in de particuliere sector, aan trainingen over het herkennen, voorkomen en aanpakken van seksuele intimidatie op het werk. Daarnaast zullen gespecialiseerde ondersteuningsdiensten voor slachtoffers van seksueel geweld kosteloos traumazorg en psychologische begeleiding voorzien nadat het strafbare feit is gepleegd zo lang als daarna noodzakelijk. Voor deze vormen van ondersteuning zal geen eigen risico voor de slachtoffers gelden en worden de bijhorende kosten bij de lidstaten gelegd.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Wereldwijd staat er druk op vrouwenrechten, gendergelijkheid en de bestrijding van gendergerelateerd geweld, Zwaarbevochten rechten van vrouwen, meisjes en LHBTIQ-personen zijn ook in VN-verband opnieuw punt van discussie. De EU heeft een belangrijke rol te spelen bij het tegengaan van deze pushback. Coherentie tussen het beleid binnen de EU en in het externe optreden van de EU is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Voor de implementatie van de richtlijn is naar verwachting aanpassing van nationale wet- en regelgeving nodig. In de (in het wetsvoorstel seksuele misdrijven voorgenomen) strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht is in belangrijke mate reeds uitvoering gegeven aan de in de artikelen 5 tot en met 11 van het richtlijnvoorstel opgenomen verplichtingen tot strafbaarstelling van de daar omschreven gedragingen. Naar verwachting behoeft een aantal bepalingen in het Wetboek van Strafrecht aanpassing, waaronder de verhoging van enkele wettelijke strafmaxima. Waar het de rechten van en voorzieningen voor slachtoffers betreft moeten wellicht ook strafvorderlijke wet- en regelgeving worden aangepast.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Op grond van het voorgestelde artikel 50 moet het richtlijnvoorstel binnen twee jaar na de inwerkingtreding zijn geïmplementeerd. Voor die datum dienen de lidstaten de nodige wetgevende en administratieve maatregelen te hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen. Deze termijn behoeft verdere bespreking ten aanzien van haalbaarheid van tijdige aanpassing van nationale en lokale wet- en regelgeving, waarbij ook de uitkomst van de onderhandelingen over het voorstel van belang is.

#### *d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Ingevolge artikel 47 van het richtlijnvoorstel dienen de lidstaten binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de richtlijn de Commissie te voorzien van alle relevante informatie over de wijze waarop de richtlijn is geïmplementeerd. Op basis daarvan zal de Commissie de implementatie van de richtlijn evalueren. Het desbetreffende evaluatierapport zal worden ingediend bij het Europese Parlement en de Raad. Het kabinet steunt deze evaluatieprocedure.

#### *e) Constitutionele toets*

Het richtlijnvoorstel strekt tot een consistente en gelijkwaardige EU-brede bescherming tegen geweld, zowel online als offline, tegen vrouwen. Het voorstel moet mede bijdragen aan de bescherming van de waarden van de Unie (artikel 2 VEU) en de eerbiediging van de grondrechten van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het voorstel raakt aan een aantal grondrechten. Dit betreft de vrijheid van meningsuiting en informatie en de bescherming van persoonsgegevens en privacy van slachtoffers. Er is momenteel geen reden om te veronderstellen dat er ongeoorloofde inperkingen van grondrechten worden voorgesteld. Voor het kabinet blijft dit wel een punt van aandacht in het verdere EU-wetgevingsproces.

### **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De uitvoering van de richtlijn leidt in de huidige vorm tot extra taken, werkzaamheden, personele inzet en training van de politie, openbaar ministerie, advocatuur en rechterlijke macht en ook voor hulporganisaties zoals Veilig Thuis en Slachtofferhulp Nederland. Dit geldt in het bijzonder voor de hoofdstukken 3 (Bescherming van slachtoffers en toegang tot justitie), 4 (Slachtofferhulp) en 5 (Preventie) van het richtlijnvoorstel. Dit geldt ook voor de voorzieningen waar zij naartoe leiden of doorverwijzen, zoals de vrouwenopvang, volwassen GGZ en diverse vormen van jeugdhulp. Ook met het oog op de krappe arbeidsmarkt worden implicaties verwacht voor de in het voorstel genoemde maatregelen. Het kabinet heeft dan ook substantiële vragen bij de uitvoerbaarheid van het richtlijnvoorstel. Dit betreft bijvoorbeeld de uitvoering van de uitgebreide individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van het slachtoffer bij het eerste contact. Dit vraagt een grote inzet en training van het personeel van de bevoegde autoriteiten. Het kabinet acht het van belang om na het eerste contact met het slachtoffer zo snel mogelijk de juiste expertise in te zetten voor deze individuele beoordeling en zal vragen om deze ruimte te houden.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Niet van toepassing.