

Vergaderjaar 2023–2024

28 345

Aanpak huiselijk geweld

Nr. 276

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2024

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van uw Kamer van 30 januari 2024 om een brief te sturen over de EU-richtlijn voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld.

De richtlijn betekent winst voor slachtoffers

De richtlijn voorziet in meer dan vijftig maatregelen op het gebied van geweld tegen vrouwen en de bescherming van slachtoffers van (huiselijk) geweld. Het kabinet verwelkomt daarom de EU-richtlijn en ziet grote overeenkomsten met het Nederlands beleid. Het kabinet vindt de bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld zeer belangrijk en investeert in de bestrijding van huiselijk geweld, seksuele intimidatie, seksueel geweld, schadelijke praktijken en online (seksueel) geweld tegen vrouwen en meisjes. De ambitie van het kabinet is om vrouwenhaat, zowel «online» als «offline», geweld tegen vrouwen achter de voordeur en seksuele uitbuiting krachtig te bestrijden. Deze richtlijn zet daar een grote stap in.

Het belang van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld wordt gediend met de maatregelen in de EU-regeling, zoals het bevorderen van de beschikbaarheid van gespecialiseerde hulpverlening soortgelijk aan het Nederlands centrum seksueel geweld en verplichte trainingen voor professionals die in contact komen met slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Ook bevat dit voorstel een verplichting voor de lidstaten om in te zetten op de preventie van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. De voorzieningen voor slachtoffers gelden voor slachtoffers van *alle* gewelds- en zedendelicten.

De richtlijn voorziet, naast bescherming van slachtoffers, in een aantal verplichtingen tot strafbaarstellingen. Dat wil zeggen dat de richtlijn voorschrijft hoe bepaalde strafbaarstellingen nationaal geregeld moeten worden (delictsomschrijving en strafmaat). Deze hebben betrekking op diverse gedragingen, waaronder vrouwelijke genitale verminking, het

zonder instemming delen van intiem of gemanipuleerd beeldmateriaal, online stalking en online haatzaaien. Voor het opnemen van deze strafbaarstellingen in het richtlijnvoorstel – die bindend zijn voor de nationale wetgever – bestaat een stevige rechtsgrondslag in het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit betekent dat voor deze delicten EU-wetgeving kan worden vastgesteld, die nationaal moet worden geïmplementeerd.

Harmonisatie van het delict verkrachting?

De Europese Commissie is bevoegd om voorstellen te doen voor regelgeving op EU-niveau ten aanzien van het strafrecht, voor zover het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU) daarin voorziet. Deze verdragsbepalingen geven enerzijds de Commissie de mogelijkheid om EU-brede voorstellen te doen en bieden anderzijds een waarborg dat alleen lidstaten bevoegd zijn om regelingen te treffen voor andere strafrechtelijke onderwerpen. Deze afbakening van bevoegdheden is belangrijk. Het gaat hier immers om de kernvraag wat op EU niveau mag worden geregeld, en wat op nationaal niveau. Het is van belang dat deze EU-bevoegdheden niet zomaar worden opgerekt. Immers, deze verdeling is een waarborg dat op EU-niveau geen regels worden vastgesteld voor strafrechtelijke onderwerpen die op specifieke wijze in Nederland zijn geregeld, zoals medisch-ethische kwesties, waaronder abortus en euthanasie. Dit zijn bij uitstek onderwerpen waar wij zelf over willen gaan. Daarbij is het van groot belang is dat de Nederlandse wetgever kan bepalen wat passend is in de Nederlandse maatschappij. We willen daarin niet gestuurd worden door anderen.

Hoewel de strafbaarheid van verkrachting natuurlijk niet ter discussie staat, is er geen solide rechtsgrondslag in het Verdrag (VWEU) voor het voorstel van de Europese Commissie om verkrachting op EU-niveau strafbaar te stellen (delictsomschrijving en strafmaat). Er is er wel een goede, afzonderlijke rechtsgrondslag voor het regelen van de bescherming van slachtoffers.

Het VWEU (artikel 83, eerste lid) bepaalt dat bij richtlijnen minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld voor de bepaling van strafbare feiten en sancties. Die verdragsbepaling bevat een lijst van misdrijven. Verkrachting staat niet op deze lijst, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen wel. De Juridische Dienst van de Raad (JDR) heeft geadviseerd dat verkrachting geen vorm van uitbuiting is zoals in het bovengenoemde EU Werkingsverdrag is bedoeld. Als verkrachting wel zou worden beschouwd als onderdeel van de delictsvorm «seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen» dan benadrukt de dienst dat dit een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 83 VWEU zou betekenen (en daarmee van de bevoegdheid van de EU).

De bevoegdheid van de EU om deze strafbaarstelling in EU-wetgeving te regelen is dus zeer betwistbaar. Op basis van de kaders van het Verdrag is er geen ruimte om lidstaten ertoe te verplichten het delict verkrachting op een bepaalde wijze strafbaar te stellen. Daarom heeft Nederland – op basis van het advies van de Juridische Dienst van de Raad – samen met de meerderheid van lidstaten (waaronder Duitsland en Frankrijk) de voorgestelde EU-harmonisatie van het delict verkrachting niet gesteund. De Tweede Kamer is hierover op 31 mei 2023 geïnformeerd.

De uitbreiding van de bestaande rechtsbasis zou een precedent kunnen vormen om ook de grondslag voor het harmoniseren van de strafbaarstelling van andere delicten op ruime wijze uit te leggen, zodat de EU daarvoor wetgeving zou kunnen vaststellen. Een belangrijk risico is dus

dat de deur wordt opengezet voor meer EU-wetgeving op het gebied van het strafrecht, terwijl het Verdrag daarvoor geen basis biedt, bijvoorbeeld de strafbaarheid van prostitutie, of de genoemde medisch-ethische onderwerpen. Ik vind het belangrijk dat Nederland in zijn wetgeving maatwerk kan toepassen gericht op onze eigen nationale situatie.

Bovendien zou een dergelijke ruime interpretatie juridische risico's met zich brengen in geval van geschillen over deze specifieke richtlijn. Het is denkbaar dat de richtlijn, als deze wordt betwist bij het Hof van Justitie van de EU, geheel of gedeeltelijk buiten werking wordt gesteld. Het is van groot belang dat de meer dan vijftig maatregelen voor de bescherming van slachtoffers van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld die nu in de richtlijn zijn opgenomen en een solide juridische basis hebben, overeind blijven.

Uitbreiden lijst van EU-delicten

Het VWEU kent een afzonderlijke procedure voor de uitbreiding van de lijst van EU-delicten¹). De Raad kan met eenparigheid van stemmen besluiten de lijst uit te breiden, na goedkeuring door het Europees Parlement. Bij een ruime interpretatie van de bestaande lijst van EU-delicten zou die procedure worden omzeild. Hoewel verkrachting en uitbuiting beide volstrekt verwerpelijk zijn en hard tegen op moet worden getreden, wil het kabinet niet via een zijpad – en dus buiten de geëigende procedure om – de bevoegdheid van de EU uitbreiden. Nederland heeft het advies van de JDR gevolgd, omdat het de genoemde risico's niet wil aanvaarden en het de bevoegdhedenverdeling die in het Verdrag is opgenomen niet wil oprekken.

Stand van zaken in de besluitvorming

Sinds 13 juli 2023 zijn de onderhandelingen in de triloog tussen Raad, Europees Parlement (EP) en Europese Commissie gaande. De rapporteur van het EP heeft erop aangedrongen om het delict verkrachting in (artikel 5 van) de richtlijn op te nemen en langs die weg op EU-niveau te harmoniseren. In december 2023 is opnieuw gebleken dat hiervoor geen steun is bij de meerderheid van de lidstaten.

Het Belgische voorzitterschap werkt er nu aan om een compromis te bereiken. In verband met de naderende verkiezingen voor het EP is er nog weinig tijd om in de lopende zittingsperiode van het EP tot overeenstemming te komen. Het streven is om in de aankomende, waarschijnlijk laatste ronde van de triloog op 6 februari 2024 overeenstemming te bereiken over de tekst van de richtlijn. De Raad wordt in de triloog vertegenwoordigd door het voorzitterschap. Het voorzitterschap overlegt in de ambtelijke raads werkgroep inzake strafrechtelijke samenwerking (Copen) met de lidstaten over het te bereiken compromis. Als in de triloog

¹ Art. 83, eerste lid, VWEU:

1. Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen 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. Het betreft de volgende vormen van criminaliteit: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.

Afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit kan de Raad bij besluit vaststellen, welke andere vormen van criminaliteit aan de in dit lid genoemde criteria voldoen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

overeenstemming wordt bereikt, dan wordt de tekst nadien voor instemming voorgelegd aan het EP en aan de Raad. In de praktijk is dat een formaliteit, omdat tijdens de onderhandelingen al is gebleken voor welke onderdelen meerderheden bestaan. Nederland levert een actieve bijdrage in de raads werkgroep met als doel overeenstemming te bereiken. Hierbij is de inzet van Nederland er bijvoorbeeld gericht op wat wél kan. Zo wordt er stevig ingezet op het versterken van de richtlijntekst op het gebied van preventie of andere beleidsmaatregelen die ten aanzien van verkrachting kunnen worden getroffen.

Daarbij wijs ik erop dat Nederland deel uitmaakt van een meerderheid die artikel 5 niet in de richtlijn wil opnemen. Gezien de stemverhoudingen betekent dit overigens dat het standpunt van Nederland niet doorslaggevend is. Ik ben er daarom voorstander van om het EP tegemoet te komen door de genoemde versterking van de richtlijntekst (preventie en andere beleidsmaatregelen). Op die manier levert Nederland een positieve bijdrage aan het bereiken van overeenstemming, terwijl de bevoegdheidsverdeling in het VWEU op het gebied van het strafrecht wordt gerespecteerd.

Conclusie

Nederland vindt het belangrijk dat de richtlijn EU-bestrijding geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld snel tot stand komt. De richtlijn betekent voor slachtoffers van geweld veel winst, ook zonder harmonisatie van de strafbaarstelling van verkrachting. Ik steun daarom het voorzitterschap van de Raad in het bereiken van overeenstemming met het EP. Ik lever daartoe een constructieve bijdrage, waarbij aan de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten op het gebied van strafrechtelijke wetgeving niet wordt getornd.

Overigens staat de Wet seksuele misdrijven los van de richtlijn. De Wet seksuele misdrijven, zal op 5 maart aanstaande door de Eerste Kamer plenair worden behandeld².

Ik benadruk dat het bestaande Nederlandse beleid ter bestrijding van geweld tegen vrouwen onverkort wordt voortgezet. Dit blijft een belangrijke prioriteit van het kabinet. Met de Wet seksuele misdrijven wordt de Nederlandse wetgeving verbeterd om de bescherming van slachtoffers tegen inbreuken op de lichamelijke en seksuele integriteit strafrechtelijk te versterken. Onze wet gaat aanzienlijk verder dan het commissievoorstel. In de wet worden seksuele misdrijven aangemerkt als verschillende gedragingen waarbij er sprake is van onvrijwillig, ongelijkwaardig of ongewenst seksueel contact.

Binnen de integrale aanpak van seksueel geweld, vormt de Wet seksuele misdrijven het sluitstuk. Voor een versterking van het maatschappelijk effect, loopt het interdepartementale Nationaal Actieprogramma Aanpak seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld. Hiermee worden seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld bij de wortels aangepakt, door gezamenlijk een cultuurverandering teweeg te brengen en het maatschappelijk gesprek op gang te brengen. Daarnaast wordt in het actieprogramma ingezet op goede en vindbare hulpverlening voor slachtoffers van seksueel geweld.

Tenslotte wordt door het kabinet ingezet op de aanpak van alle vormen van gendergerelateerd geweld. Er wordt zowel geïnvesteerd in de

² *Kamerstukken I, 2023–2024, 36 222, A*

doorbreking van de ongelijke machtsverhoudingen en stereotiepe opvattingen over mannelijkheid en vrouwelijkheid als in specifieke maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yesilgöz-Zegerius