

Ingediend via e-mail

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de heer mr. A.C.L. Rutte
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. mevrouw drs. J.Z.C.M. Tielen

Den Haag, 14 november 2025

dossiernummer: 207236
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: EU-richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

Geachte Staatssecretarissen,

Bij brief van 19 september 2025 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel 'EU-richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan: Algemene raad
Van: Wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS)
Datum: 14 november 2025
Betreft: **Advies Implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1385 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Implementatiewet richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld)**

Samenvatting

- Er is sprake van een vanaf 14 juni 2027 naar gestelde resultaten verbindende Richtlijn, te weten Richtlijn (EU) 2024/1385 (hierna: "Richtlijn"). Veel artikelen uit de Richtlijn zijn al opgenomen in de Nederlandse strafwetgeving. Voor de overige in te voeren artikelen in zowel het Wetboek van Strafrecht (Sr), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) geldt dat deze in lijn met de Richtlijn worden opgenomen in de Nederlandse wetgeving.
- De ACS heeft op basis van de Richtlijn, het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting echter wel twee opmerkingen.
 - o De reikwijdte van de gesubsidieerde rechtsbijstand (toevoeging) aan slachtoffers is in Nederland in de praktijk minder breed dan Europeesrechtelijk wordt geadviseerd (artikel 14 Richtlijn). Er zou beter moeten worden voorzien in de mogelijkheid voor het slachtoffer om in een vroege fase van het strafproces rechtsbijstand te ontvangen.
 - o De voorgestelde nieuwe strafbaarstelling ex art. 266a Sr gaat verder dan de Richtlijn voorschrijft. In de Richtlijn staat dat cyberintimidatie strafbaar is wanneer openbaar bedreigende of beledigende gedragingen 'waarschijnlijk ernstige psychologische schade aan die persoon zullen toebrengen'. Dit wordt in het wetsvoorstel omgezet in 'indien daarvan ernstige benadeling van de gezondheid van een ander te duchten is'. De Richtlijn bakent hier beter af, waar de Nederlandse wet meer ruimte laat. Aangezien de extra ruimte ook meer onduidelijkheid met zich mee kan brengen, zou de Richtlijn strikter moeten worden gevolgd.

Doel van de wijziging

De Richtlijn beoogt te voorzien in een alomvattend kader voor de doeltreffende voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in de hele Unie. Hiertoe worden bestaande maatregelen versterkt en nieuwe maatregelen ingevoerd met betrekking tot de volgende gebieden: de bepaling van de betrokken strafbare feiten en sancties, de bescherming van slachtoffers en toegang tot de rechter, slachtofferhulp, verbeterde gegevensverzameling, preventie, coördinatie en samenwerking.

In Nederland zijn veel artikelen uit de Richtlijn al onderdeel van de geldende wetgeving. Het specifieke doel voor Nederland is daarmee enkel gelegen in de aanpassing van enkele artikelen

om zo aan de Richtlijn te voldoen (zoals een uitbreiding van rechtsmacht en een verhoging van de strafmaxima om te voldoen aan het Europese minimale strafmaximum). Daarnaast zijn enkele nieuwe artikelen in het Wetboek van Strafrecht die moeten worden ingevoerd om te voldoen aan de Richtlijn (cyberintimidatie en de strafbaarstelling van het dwingen/bewegen tot het ondergaan van genitale verminking). Verder zal in strafvordering meer aandacht zijn voor de ondersteuningsbehoefte van het slachtoffer. Tot slot zijn er enkele aanpassingen nodig in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Opmerkingen

De ACS heeft twee opmerkingen.

Ten eerste aangaande (gesubsidieerde) rechtsbijstand voor slachtoffers tijdens het voorbereidende onderzoek.

De Richtlijn merkt daar het volgende over op:

(32) De lidstaten kunnen rechtsbijstand, waaronder kosteloze rechtsbijstand, uitbreiden tot slachtoffers die aangifte doen van strafbare feiten, indien het nationale recht daarin voorziet. Bij het beoordelen van de middelen van het slachtoffer om te beslissen of rechtsbijstand wordt verleend, moeten de lidstaten rekening houden met de daadwerkelijke toegang van het slachtoffer tot zijn of haar financiële middelen. Huiselijk geweld kan zich vertalen in economische controle door de dader, en slachtoffers hebben mogelijk geen daadwerkelijke toegang tot hun eigen financiële middelen.

Art 14 lid 2:

2. De lidstaten zorgen er overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2012/29/EU voor dat slachtoffers toegang hebben tot rechtsbijstand. De lidstaten kunnen rechtsbijstand uitbreiden tot slachtoffers die aangifte doen van strafbare feiten, indien het nationale recht daarin voorziet.

In de Memorie van Toelichting staat het volgende bij artikel 14 van de Richtlijn:

In het tweede lid is bepaald dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat slachtoffers overeenkomstig artikel 13 van de EU-slachtofferrichtlijn toegang hebben tot rechtsbijstand. Uit die laatste bepaling volgt dat een slachtoffer dat de status heeft van partij in de strafprocedure toegang heeft tot rechtsbijstand. Onderhavige richtlijn voegt daaraan toe dat lidstaten de rechtsbijstand kunnen uitbreiden tot slachtoffers die aangifte doen van strafbare feiten. Op grond van artikel 51c Sv kan het slachtoffer zich zowel tijdens het voorbereidende onderzoek als op de terechtzitting doen bijstaan door een advocaat, door zijn wettelijk vertegenwoordiger of door een persoon naar keuze. Dit betekent dat het slachtoffer zich al bij de aangifte kan laten bijstaan (Kamerstukken II 2014/25, 34236, nr. 3, p. 64). De Nederlandse wetgeving voorziet dus al in deze (niet verplicht voorgeschreven) uitbreiding. Naar aanleiding van overweging 32 – waar in het kader van rechtsbijstand wordt opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met de daadwerkelijke toegang van het slachtoffer tot zijn of haar financiële middelen, aangezien huiselijk geweld zich kan vertalen in economische controle door de pleger en slachtoffers mogelijk geen daadwerkelijke toegang tot hun eigen financiële middelen hebben – wordt nog opgemerkt

dat in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) expliciet rekening is gehouden met situaties waarin slachtoffers van bijvoorbeeld huiselijk geweld geen feitelijke toegang hebben tot hun financiële middelen. Zowel artikel 25, vijfde lid, als artikel 44, derde en vierde lid, Wrb bieden ruimte om rechtsbijstand toe te kennen in deze omstandigheden, ook als de formele financiële gegevens anders zouden doen vermoeden.

Hoewel rechtsbijstand voor een slachtoffer tijdens het doen van aangifte Europees en nationaal niet verplicht is, stelt de Memorie van Toelichting dat dit in Nederland wel geregeld is. Kennelijk wordt daarmee aangegeven dat de Nederlandse wetgever het belang van rechtsbijstand in deze fase erkent en wil faciliteren. Strikt gezien klopt het dat rechtsbijstand in deze fase mogelijk is en financieel haalbaar is. Voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven kan een slachtoffer namelijk een toevoeging (O013) krijgen vanaf het moment dat er daadwerkelijk aangifte wordt gedaan (zie ook: <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/verbintenissenrecht/o013-gewelds/achtergrondinformatie-werkzaamheden/>).

Er zijn echter twee praktische pijnpunten. Ten eerste geldt dit enkel voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Er moet dan sprake zijn van letsel met langdurige of blijvende ernstige gevolgen en/of geestelijk letsel dat langdurig aanwezig is (zie: <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/verbintenissenrecht/o013-gewelds/>). In het geval van een zedenmisdrijf of direct levensgevaar wordt zulk letsel verondersteld. Dit betekent echter ook dat veel geweld richting vrouwen *niet* automatisch onder een O013-toevoeging valt en dat het slachtoffer in dat geval geen recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand (te denken valt aan delicten als stalking, eenvoudige mishandeling). Er zou dan via aan adviestoevoeging (ATZ) bijstand kunnen worden verleend (<https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/regeling-adviestoevoeging/>), maar naast dat dit een tijdelijke regeling is, is deze toevoeging niet afdoende. Er is sprake van een puntentoekenning van slechts twee punten, hetgeen gelijkstaat aan een subsidie van 2x €134,47. Een advocaat kan op deze toevoeging ook geen reistijd declareren (naar bijvoorbeeld het politiebureau voor het doen van aangifte). Dat maakt dat veel slachtoffers verstoken blijven van adequate bijstand in deze fase, nu de vergoeding voor bijstand tekortschiet.

Ten tweede stelt de Memorie van Toelichting dat deze rechtsbijstand aan het slachtoffer geldt voor het voorbereidende onderzoek. In geval er sprake is van een O013-toevoeging dan is het eerste moment vanaf wanneer een toevoeging kan worden afgegeven, het doen van aangifte. Er gaat echter veel vooraf aan het doen van aangifte in deze categorie zaken. Om die reden is bijvoorbeeld in het arrondissement Limburg sprake van een pilot 'rechtsbijstand voor zedenslachtoffers'. Dit is een samenwerking tussen politie en de advocatuur waarbij de politie een advocaat meldt wanneer een slachtoffer aangifte wil gaan doen (en bijvoorbeeld al een informatief gesprek heeft gehad). De bijstand in dit zeer vroege stadium is gewenst, omdat een slachtoffer veel vragen heeft. Bijvoorbeeld over de consequenties voor het doen van aangifte. Deze bijstand valt niet onder een reguliere toevoeging. Er kan een ATZ voor worden aangevraagd, maar dat is zoals eerder opgemerkt een tijdelijke regeling waar (in tegenstelling tot bij de O013-toevoeging) een toetsing aan inkomen en vermogen plaatsheeft. Slachtoffers die niet binnen de toevoegingsnormen vallen, heb dan ook geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. De pilot in Limburg is nu afhankelijk van advocaten die grotendeels uit een idealistische overweging hieraan meewerken. Vergelijkbare pilots lopen ook in andere arrondissementen waarbij afspraken zijn gemaakt over een vergoeding middels een LAT (Lichte Advies Toevoeging, daarbij si de vergoeding 3 punten: <https://www.rechtsbijstand.nl/mediation-rechtsbijstand/gesubsidieerde-rechtsbijstand/toevoeging/>). Bij die pilots speelt dus dezelfde problematiek. Kortom: er kan niet worden gesproken van

bestendige regelgeving die voorziet in gesubsidieerde rechtsbijstand aan een slachtoffer in de voorbereidende fase.

Als Nederland het van belang acht dat slachtoffers van geweld tegen vrouwen al in een vroeg stadium gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals in de Memorie van Toelichting bij deze implementatiewet is opgemerkt, dan zal de huidige regelgeving moeten worden uitgebreid. In de eerste plaats dient het werkingsbereik van de zogenoemde O013-toevoeging verruimd te worden. In de tweede plaats zou de toevoeging op een eerder moment moeten kunnen worden aangevraagd en toegekend.

De tweede opmerking van de ACS ziet op de strafbaarstelling in het nieuwe art. 266a Sr.

De Richtlijn merkt daar het volgende over op:

(24) Met betrekking tot het strafbare feit cyberintimidatie moeten minimumvoorschriften worden vastgesteld die van toepassing zijn op de ernstigste vormen van cyberintimidatie. Daaronder valt onder meer het herhaaldelijk of voortdurend bedreigende gedragingen stellen ten aanzien van een persoon, althans wanneer, door middel van ICT, wordt bedreigd met het plegen van strafbare feiten en wanneer dergelijke gedragingen er waarschijnlijk toe leiden dat die persoon ernstig vreest voor zijn of haar eigen veiligheid of de veiligheid van anderen die van die persoon afhankelijk zijn. Ook het samen met anderen, door middel van ICT, in openbaar toegankelijke fora bedreigende of beledigende gedragingen stellen ten aanzien van een persoon moet daaronder vallen wanneer dergelijke gedragingen die persoon waarschijnlijk ernstige psychologische schade berokkenen. Dergelijke 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 de zelfmoord van het slachtoffer leiden. Dergelijke aanvallen zijn vaak gericht op prominente vrouwelijke politici, journalisten en mensenrechtenactivisten of andere bekende vrouwen, maar kunnen zich ook in andere contexten voordoen, zoals op campussen, in scholen of op het werk. Dergelijk onlinegeweld moet met name worden aangepakt wanneer de aanvallen op grote schaal plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van intimidatiecampagnes door een aanzienlijk aantal mensen. De minimumvoorschriften met betrekking tot het strafbare feit cyberintimidatie moeten ook betrekking hebben op het ongevraagd toezenden aan een persoon van een afbeelding, video of ander soortgelijk materiaal waarin geslachtsdelen worden weergegeven ("cyberflashing"), wanneer dergelijke gedragingen die persoon waarschijnlijk ernstige psychologische schade toebrengen. Cyberflashing is een veel voorkomende vorm van het intimideren en tot zwijgen brengen van vrouwen. De minimumvoorschriften met betrekking tot het strafbare feit cyberintimidatie moeten ook voorschriften omvatten inzake situaties waarbij de persoonsgegevens van het slachtoffer door middel van ICT zonder de instemming van het slachtoffer openbaar worden gemaakt teneinde anderen ertoe aan te zetten het slachtoffer lichamelijke of ernstige psychologische schade te berokkenen ("doxing").

In de Richtlijn staat bij art. 7 (cyberintimidatie) het volgende:

b) het samen met anderen, door middel van ICT, in het openbaar bedreigende of beledigende gedragingen verrichten gericht tegen een persoon, indien dergelijke

gedragingen waarschijnlijk ernstige psychologische schade aan die persoon zullen toebrengen;

Ter implementatie wordt het volgende artikel voorgesteld in het Wetboek van Strafrecht:

Artikel 266a

Met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die een ander opzettelijk met behulp van een geautomatiseerd werk en in vereniging met anderen in het openbaar beledigt indien daarvan ernstige benadeling van de gezondheid van die ander te duchten is.

De ACS merkt op dat art. 266a Sr strenger is dan de Richtlijn. De norm waaraan moet worden voldaan om van de bedoelde openbare belediging te spreken, is immers ruimer dan door de Richtlijn gesteld. Volgens de Richtlijn moet sprake zijn van gedrag dat *waarschijnlijk* leidt tot ernstige *psychologische* schade. In art. 266a Sr moet het gedrag leiden tot een te *duchten* en ernstige *benadeling van de gezondheid*. Om te beginnen is de mate van waarschijnlijkheid anders. De Richtlijn heeft het over een waarschijnlijke kans, terwijl in Nederland slechts sprake is van een kans die te duchten is. Ofwel: men moet ervoor vrezen. Dit zegt echter niet per definitie iets over de grootte van de kans waar de Richtlijn zich daar wel over uitlaat. Verder is psychologische schade zoals door de Richtlijn gesteld niet hetzelfde als een ernstige benadeling van de gezondheid. Er moet weliswaar bij beide varianten sprake zijn van een zekere ernst, maar ook op dit punt is de Nederlandse definitie ruimer.

Beide afwijkende begrippen in art. 266a Sr ('te duchten' en 'benadeling van de gezondheid') zijn vager dan de begrippen uit de Richtlijn ('waarschijnlijk' en 'psychologische schade'). Over de juiste uitleg en toepassing van deze begrippen zal naar verwachting dan ook de nodige discussie ontstaan, bij vervolging voor overtreding van deze strafbaarstelling. Dit terwijl dit verschil in terminologie niet op basis van een duidelijke en weloverwogen keuze gebaseerd lijkt. Weliswaar wordt opgemerkt dat de Nederlandse bepaling ruimer zou zijn dan de richtlijn voorschrijft, maar waarom dat wenselijk en nodig zou zijn blijkt onvoldoende. Gelet op het feit dat de afwijkende begrippen ten opzichte van de richtlijn, tot onduidelijkheid zouden kunnen leiden en dit zou kunnen worden ondervangen door de tekst van de richtlijn over te nemen, wordt voorgesteld zulks te doen.

Conclusie

Het Wetsvoorstel ter implementatie is in lijn met de Richtlijn. Voor de rechtzoekende (zowel slachtoffer als verdachte) zijn er echter onderdelen die nadere aandacht behoeven.

Ten eerste geldt dat de rechtsbijstand voor slachtoffers in de voorbereidende fase waarin is voorzien, niet zo ruim is als waar in de Memorie van Toelichting vanuit gegaan wordt. Voorgesteld wordt om de regelgeving meer in lijn te brengen met de hetgeen blijktens die memorie van toelichting wenselijk is, zodat alle slachtoffers van geweld tegen vrouwen (en ook andere slachtoffers) eerder recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ten tweede is de nieuwe strafbaarstelling van art. 266a Sr ruimer dan de bepaling uit art. 7 van de Richtlijn. Dat mag, de lidstaat mag immers strenger zijn dan de Richtlijn voorschrijft, maar kan voor onnodige onduidelijkheid zorgen. Hier wordt dan ook geopteerd voor het letterlijk overnemen van de frase uit de Richtlijn.