



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.5.2011
COM(2011) 274 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU

{SEC(2011) 580 definitief}
{SEC(2011) 581 definitief}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU

1. WAAROM ZIJN SLACHTOFFERS BELANGRIJK?

*Iedereen kan het slachtoffer worden van een misdrijf. Jaarlijks overkomt het miljoenen mensen in de Europese Unie. Volgens gegevens van Eurostat wordt jaarlijks aangifte gedaan van ongeveer **30 miljoen misdrijven** tegen personen of eigendommen, terwijl heel veel misdrijven niet worden gemeld. Bij een misdrijf is vaak meer dan één slachtoffer betrokken, en ook de naaste omgeving van de slachtoffers ondervindt er de gevolgen van. Volgens een voorzichtige schatting zouden er jaarlijks tot 75 miljoen mensen direct slachtoffer van een misdrijf worden¹.*

Ook bij verkeersongelukken vallen jaarlijks veel slachtoffers. In 2010 kostten meer dan **1 miljoen verkeersongelukken** in de Europese Unie maar liefst 30 700 mensen het leven. Jaarlijks komen ongeveer 31 000 mensen om in het verkeer, waaronder 850 kinderen van minder dan 14 jaar. Nog eens 250 000 mensen lopen ernstig letsel op en 1,2 miljoen raken lichtgewond².

Europeanen **reizen veelvuldig** naar andere lidstaten, waar zij natuurlijk ook slachtoffer kunnen worden. Naar schatting gingen Europeanen in 2008 1,4 miljard keer op reis, waarbij zij in circa 90% van de gevallen binnen de Unie bleven³. Verder wonen ongeveer 11,3 miljoen Europeanen permanent buiten hun land van herkomst, heeft 10% van de Europeanen een deel van zijn leven in het buitenland gewerkt en gewoond, en is 13% naar het buitenland gegaan voor onderwijs of opleiding⁴.

Uit deze cijfers blijkt hoe belangrijk het is goed vast te leggen wat de rechten zijn van burgers die – in eigen land, maar ook op reis of wonend in het buitenland – het slachtoffer worden van een misdrijf of een verkeersongeluk. **Dit is zowel een nationaal als een grensoverschrijdend probleem en EU-maatregelen zijn dan ook geboden.**

De handhaving van de rechten van slachtoffers kent ook een genderdimensie. Vooral vrouwen ondergaan verborgen en niet-gesignaleerde vormen van geweld. Volgens een schatting van de Raad van Europa **krijgt 20-25% van de Europese vrouwen** als volwassene ten minste

¹ Eurostat, Statistics in Focus, 36/2009. Deze raming is gebaseerd op een analyse van de internationale enquête over criminaliteit in 'The Burden of Crime in the EU' (www.europeansafetyobservatory.eu), waarbij ervan wordt uitgegaan dat van 60% van alle strafbare feiten geen aangifte wordt gedaan en dat slachtoffers gemiddeld drie naaste familieleden hebben. Bij deze statistieken zijn lichte vergrijpen buiten beschouwing gelaten.

² Gegevens uit de CARE-database van de Europese Commissie.

³ COM(2010) 352, gebaseerd op de toerismestatistieken 2008 van Eurostat.

⁴ Eurostat, Statistics in Focus, 94/2009, <<Eurobarometer 337/2010.

eenmaal **te maken met fysiek geweld**, is 12-15% ooit binnen een relatie met huiselijk geweld geconfronteerd, en is 10% het slachtoffer geworden van seksueel geweld⁵.

Met het oog op het tot stand brengen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid heeft de Commissie op grond van het programma van Stockholm en het bijbehorende actieplan⁶ strategische prioriteit⁷ verleend aan maatregelen om de rechten van slachtoffers van een misdrijf beter te beschermen en om aan hun behoefte aan bescherming, steun en toegang tot de rechter tegemoet te komen.

De EU heeft al eerder werk gemaakt van de rechten van slachtoffers in strafzaken⁸ en de meeste lidstaten kennen een zekere mate van bescherming van en steun aan slachtoffers. Over het algemeen wordt echter nog steeds onvoldoende rekening gehouden met rol en de behoeften van slachtoffers in strafzaken en binnen de EU verschillen de rechten van slachtoffers van een misdrijf nog steeds aanzienlijk.

Daarom komt de Commissie nu met een pakket voorstellen om de huidige nationale maatregelen te versterken en te waarborgen dat slachtoffers van een misdrijf in de hele EU niet-discriminerende minimumrechten genieten, ongeacht hun nationaliteit of land van vestiging. Dit pakket omvat ook een nieuw mechanisme voor wederzijdse erkenning om ervoor te zorgen dat (potentiële) slachtoffers die in de lidstaat waar zij wonen bescherming genieten, deze bescherming niet verliezen wanneer zij de grens overschrijden. Met dit pakket zorgt de EU ervoor dat het rechtsstelsel sterker gericht zal zijn op het vervullen van de behoeften van de slachtoffers van een misdrijf, naast het grijpen en straffen van de daders.

Schadeloosstelling is een van de basisbehoeften van slachtoffers. Wanneer mensen in een andere lidstaat betrokken raken bij een verkeersongeluk en een schadeloosstelling trachten te verkrijgen, kunnen zij echter te maken krijgen met administratieve en procedurele moeilijkheden doordat de verjaringstermijnen verschillen. De Commissie wil dit probleem aanpakken door voor te stellen de regels inzake verjaringstermijnen te harmoniseren, zodat slachtoffers niet bang hoeven te zijn dat zij hun recht op schadeloosstelling om procedurele redenen verliezen.

Ten slotte bestaat er een duidelijk verband tussen de rechten van slachtoffers en preventie van criminaliteit. De Commissie neemt al jaren maatregelen om criminaliteit en geweld te voorkomen en de verkeersveiligheid te verbeteren⁹. Preventie is van cruciaal belang om criminaliteit en ongelukken op de korte en middellange termijn terug te dringen, maar ook om de houding tegenover crimineel of roekeloos gedrag blijvend te veranderen.

2. WAAROM ZIJN ER NIEUWE EU-MAATREGELEN VOOR SLACHTOFFERS NODIG?

- *Er is veel bereikt wat de erkenning van slachtoffers betreft, maar er moet meer gebeuren*

⁵ Raad van Europa, Stocktaking study on violence against women, 2006.

⁶ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1. COM(2010) 171.

⁷ COM(2010) 623.

⁸ Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

⁹ Zoals de programma's Daphne III, Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen, Preventie en bestrijding van criminaliteit en het Europees actieprogramma verkeersveiligheid 2011-2020.

Het idee dat slachtoffers hun rechten op gelijke en niet-discriminerende wijze moeten kunnen uitoefenen is niet nieuw. In 1989 bevestigde het Hof van Justitie dat een verzoek om schadeloosstelling, een essentiële behoefte van slachtoffers, niet kon worden afgewezen op grond van nationaliteit¹⁰. Sindsdien heeft de EU gezorgd voor algemene minimumnormen voor slachtoffers, met name door middel van het kaderbesluit uit 2001 van de Raad¹¹, en zich gericht op specifieke groepen, zoals slachtoffers van mensenhandel, seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen en terrorisme¹². Ook heeft de Commissie financiële steun gegeven aan openbare instanties en ngo's die met en voor slachtoffers werken; veel van die organisaties worden door vrijwilligers geleid¹³.

De bepalingen van het kaderbesluit uit 2001 van de Raad zijn echter niet op toereikende wijze ten uitvoer gelegd¹⁴. Thans beschikt de EU met het Verdrag van Lissabon over een duidelijke rechtsgrondslag om minimumvoorschriften op te stellen inzake de rechten van slachtoffers van een misdrijf, teneinde de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen te vergemakkelijken. Voorts hebben zowel het Europees Parlement als de Europese Raad aangedrongen op actie op dit gebied¹⁵. Voortbouwend op bestaande instrumenten en deze aanvullend, moeten de voorstellen van de Commissie het rechtskader versterken met rechtstreeks bindende en volledig uitvoerbare rechtsinstrumenten.

- *Vertrouwen in het rechtsstelsel en kwaliteit van de rechtspraak bevorderen*

Het is een van de doelstellingen van de Europese Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te bieden waarin hun vrijheid van verkeer is gewaarborgd. Zonder doeltreffende EU-brede toepassing van minimumrechten voor slachtoffers is wederzijds vertrouwen echter niet mogelijk. Dit betekent dat er tussen de rechtsstelsels een volledig onderling vertrouwen moet heersen in elkaars normen voor billijkheid en rechtvaardigheid en dat de EU-burgers erop moeten kunnen rekenen dat dezelfde minimumvoorschriften gelden als zij in het buitenland reizen of wonen.

- *In alle lidstaten moeten minimumnormen gelden*

Momenteel bieden de meeste lidstaten de slachtoffers van een misdrijf een bepaalde mate van bescherming en steun. In de nationale rechtsstelsels wordt echter nog niet volledig rekening gehouden met de rol en de behoeften van slachtoffers in strafzaken. En hoewel alle lidstaten procedures hebben voor het eisen van een schadeloosstelling na een verkeersongeluk, lopen de regels voor de verjaringstermijnen uiteen. Om dit probleem te verhelpen moeten de lidstaten de normen inzake de rechten van slachtoffers optrekken en dient de EU de slachtoffers gelijke voorwaarden te garanderen. De toepassing van bepaalde minimumwaarborgen en -normen in alle lidstaten zal de justitiële samenwerking

¹⁰ Zaak 186/87 - *Ian William Cowan/Trésor public*, arrest van 2 februari 1989.

¹¹ Zie voetnoot 8.

¹² Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad; voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ; Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding.

¹³ Er werken in Europa meer dan 20 000 vrijwilligers bij organisaties voor slachtofferhulp (Victim Support Europe 2010).

¹⁴ Uitvoeringsverslag van de Commissie, COM(2009) 166.

¹⁵ Resolutie van het Europees Parlement betreffende de ontwikkeling van een strafrechtelijke ruimte in de EU (INI/2009/2012), Programma van Stockholm (PB C 115 van 4.5.2010).

vereenvoudigen, de kwaliteit van de rechtspraak verbeteren en de burger sterken in zijn rechtsgevoel.

- *Grondrechten moeten worden geëerbiedigd*

Het passend behandelen van slachtoffers valt onder een reeks grondrechten vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het EU-handvest) en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM)¹⁶. De erkenning en eerbiediging van de rechten van slachtoffers, met name wat betreft de menselijke waardigheid en de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, moeten worden gewaarborgd, terwijl tegelijk ook de grondrechten van anderen, zoals de beklagde, in acht moeten worden genomen. De maatregel van de EU zal de normen inzake de grondrechten optrekken voor iedereen die bij een strafprocedure betrokken is – slachtoffer, beklagde en gedetineerde – en waarborgen dat deze rechten alleen worden beperkt als dit nodig en evenredig is.

- *Het vervullen van de behoeften van slachtoffers beperkt de totale kosten van criminaliteit*

Een betere bescherming van de rechten van slachtoffers heeft een positief effect op de individuele slachtoffers én op de samenleving als geheel. Door de behoeften van slachtoffers voor, tijdens en na het strafproces te vervullen, kunnen de totale kosten van criminaliteit fors worden beperkt¹⁷. Het gaat hierbij zowel om materiële kosten, die voornamelijk verband houden met de economische sector, de gezondheidszorg en het strafrechtelijk apparaat, als om immateriële kosten als pijn, verdriet en verminderde levenskwaliteit. Slachtoffers die respect, steun en bescherming krijgen, herstellen zowel fysiek als emotioneel vlotter, waardoor zij de draad weer sneller kunnen oppakken. Dit zal het verlies aan inkomsten, afwezigheid van het werk en de behoefte aan aanvullende gezondheidszorg terugdringen. Slachtoffers die goed worden behandeld, zullen ook een actievere rol spelen bij het proces. Dit maakt de kans groter dat het tot een vervolging en veroordeling komt, waardoor recidive en straffeloosheid ook worden teruggedrongen.

3. FOCUS OP SLACHTOFFERS VAN EEN MISDRIJF – WAT HEBBEN ZIJ NODIG?

Jaarlijks worden veel mensen het slachtoffer van een misdrijf in de EU. Deze slachtoffers hebben allerlei behoeften die dienen te worden vervuld om herstel mogelijk te maken: behoefte aan **erkenning** en een **respectvolle en waardige** behandeling, **bescherming en ondersteuning, toegang tot de rechter, en schadeloosstelling en herstel**.

Het is de centrale doelstelling van het wetgevingspakket van de Commissie om op alomvattende wijze te regelen hoe er moet worden omgegaan met de behoeften van slachtoffers. Hierbij gaat het zowel om de behoeften van de directe slachtoffers van een misdrijf als om die van de indirecte slachtoffers, zoals familieleden, die eveneens de gevolgen van het misdrijf ondervinden. In voorkomend geval komen naaste familieleden of andere

¹⁶ Het gaat met name om menselijke waardigheid, recht op leven, menselijke integriteit, vrijheid en veiligheid, eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven, bescherming van persoonsgegevens, recht op eigendom, vrijheid van verkeer en van verblijf, gelijkheid voor de wet, rechten van het kind en van ouderen, integratie van personen met een handicap en recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

¹⁷ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 580, blz. 14.

personen die van directe slachtoffers afhankelijk zijn dan ook in aanmerking voor de in dit pakket voorgestelde steun en bescherming.

Uit het onderstaande voorbeeld blijkt hoe slecht slachtoffers soms worden behandeld en wat de gevolgen kunnen zijn als tijdens en na de aangifte onvoldoende rekening wordt gehouden met de individuele behoeften. Vervolgens schetsen we hoe ditzelfde verhaal zou aflopen als het slachtoffer en zijn familie passend zouden worden behandeld, met oog voor alle verschillende soorten behoeften (d.w.z. overeenkomstig de voorstellen van de Commissie).

Alex was met zijn gezin op vakantie in het buitenland, toen er op een nacht werd ingebroken in hun huurappartement. Toen hij de inbrekers probeerde tegen te houden, gingen ze hem voor de ogen van zijn gezin te lijf. Hij deed aangifte van het misdrijf bij de plaatselijke politie, maar doordat hij zichzelf niet verstaanbaar kon maken, kon hij hen niet alle informatie over het misdrijf geven. In de weken daarop hoorde hij niet veel meer van de zaak. Hij raakte gefrustreerd toen zij meermaals routinematig door verschillende politieagenten werden gehoord. Zelfs zijn kinderen werden herhaaldelijk verhoord, waardoor zij bijzonder van streek waren.

Toen Alex thuiskwam, moest hij als gevolg van zijn verwondingen meerdere operaties ondergaan en kon hij verscheidene weken niet werken. Hij hoorde niets meer van de politie, tot hij op een dag te horen kreeg dat hij in het buitenland moest getuigen tijdens het proces tegen twee verdachten. Het proces viel hem zwaar, omdat niemand hem de buitenlandse gerechtelijke procedure uitlegde en hij zich geïntimideerd voelde doordat hij buiten de rechtszaal oog in oog kwam te staan met de beklaagden.

Na het proces hoorde Alex niets meer over de zaak of over wat er met de beklaagden was gebeurd. Nog jaren leden hij en zijn gezin echter onder de emotionele, fysieke en financiële consequenties van de aanval. Hoewel het misdrijf in het buitenland plaatsvond, voelden zij zich nergens meer veilig, zelfs niet in hun eigen huis¹⁸.

3.1. Erkenning en respectvolle behandeling

De individuele menselijke waardigheid ligt ten grondslag aan ons ideaal van een rechtvaardige samenleving en de passende behandeling van slachtoffers. Slachtoffers van een misdrijf verwachten dan ook dat zij als zodanig worden erkend, dat er rekening wordt gehouden met hun verdriet en dat zij op tactvolle en deskundige wijze worden behandeld. Het moet duidelijk zijn dat slachtoffers individuen zijn en hun behoeften moeten worden erkend. In Europa zijn beroepskrachten die regelmatig in contact komen met slachtoffers van een misdrijf op dit punt vaak onvoldoende opgeleid; zo weten zij bijvoorbeeld niet hoe zij individuele behoeften door middel van een evaluatie kunnen vaststellen.

Alex werd tijdens een vakantie in het buitenland voor de ogen van zijn gezin aangevallen. Toen hij aangifte deed, regelde de politie een tolk, zodat hij precies kon uitleggen wat er was gebeurd. De politie bracht hem in contact met een organisatie voor slachtofferhulp en wees hem op zijn rechten, onder meer het recht op schadeloosstelling. In de weken daarna hield een contactpersoon van de politie hem op de hoogte van het onderzoek.

3.2. Bescherming

Slachtoffers kunnen lijden onder de strafprocedures, door de manier waarop het systeem werkt. Het is van belang dat slachtoffers, zolang het strafonderzoek en de gerechtelijke procedure duren, worden beschermd tegen mogelijke schade door gebrekkige werkwijzen, zoals het herhaaldelijk en op botte wijze verhoren. Deze bescherming is vooral van belang voor kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen.

¹⁸ Fictief verhaal gebaseerd op echte problemen.

Ook ná een misdrijf kan een dader zijn slachtoffers nog schade toebrengen, intimideren of aan vergelding onderwerpen. Bij ongeveer 40% van de aangiften van misdrijven gaat het om een herhaald misdrijf tegen hetzelfde slachtoffer binnen een jaar¹⁹. Beschermingsmaatregelen kunnen van essentieel belang zijn om verdere incidenten te voorkomen. Door de toenemende mobiliteit binnen de EU reizen of verhuizen slachtoffers steeds vaker naar het buitenland. Eventuele bescherming die zij genieten, kunnen zij echter verliezen wanneer zij de grens overgaan. Met het oog op de bescherming van mensen die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, stelt de Commissie voor het eerst de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen voor.

Toen Alex aangifte van de aanval deed, vroeg de politie hem of hij tijdens de procedure misschien behoefte had aan bescherming of hulp. Bij het daaropvolgende strafrechtelijke onderzoek werd het verhoor van Alex en zijn vrouw tot een minimum beperkt en altijd afgenomen door dezelfde politieagent. Zijn kinderen werden maar één keer door een speciale agent gehoord, om schadelijke gevolgen te voorkomen. Toen de zaak voor de rechter kwam, werd Alex opgeroepen als getuige. Hij voelde zich op zijn gemak toen hij de rechtbank binnenging, omdat hij mocht wachten in een aparte ruimte voor slachtoffers, zodat hij de daders niet buiten de rechtszaal hoefde te zien.

3.3. Hulp

Criminaliteit kan een verwoestend en verzwakkend effect hebben op de slachtoffers. Soms houden zij er een trauma aan over of zijn zij niet meer in staat om praktische problemen op te lossen. Als hij aangifte doet, moet het slachtoffer zijn weg vinden in het justitieel labirint. Het is dan ook essentieel dat slachtoffers tijdig passende hulp krijgen om emotionele, praktische, administratieve en juridische hindernissen te overwinnen en om te herstellen. Dergelijke ondersteuning is momenteel niet altijd beschikbaar, ondanks de inspanningen van de bestaande slachtofferhulpdiensten.

De politie bracht Alex in contact met een slachtofferhulporganisatie. Hij en zijn gezin ontvingen emotionele ondersteuning om met het misdrijf te leren omgaan. Ook werd hem praktische hulp verleend, o.a. bij het regelen van medische verzorging en het invullen van papieren. De slachtofferhulporganisatie legde hem de strafprocedure uit en wees hem op zijn rechten en rol bij het proces. Hij kreeg de contactgegevens van een slachtofferhulporganisatie in zijn eigen land, waar hij ook nadat de zaak was gesloten nog regelmatig bij aanklopte. Door deze steun lukte het Alex en zijn gezin de draad weer op te pakken.

3.4. Toegang tot de rechter

Slachtoffers hebben er een legitiem belang bij te zien dat recht geschiedt. Hen dient daadwerkelijk toegang tot de rechter te worden geboden, ook met het oog op hun herstel. In het kader van de procedure is het voor slachtoffers van groot belang dat zij op hun rechten worden gewezen en dat hen de belangrijkste data en beslissingen worden meegedeeld. Deze informatie moet zo worden gebracht dat zij voor de slachtoffers begrijpelijk is. Slachtoffers dienen het proces te kunnen bijwonen en hun zaak te kunnen volgen. Momenteel hebben slachtoffers in de EU niet altijd toegang tot deze elementaire rechten.

Na verloop van tijd liet de politie Alex weten dat er in verband met het misdrijf twee mannen aangehouden en in staat van beschuldiging gesteld waren. Ook werd hem meegedeeld wanneer en waar het proces zou worden gehouden en werd hem verteld dat hij voor de rechter zou moeten getuigen. Tijdens het proces werd hij geholpen door een tolk om de vragen en de andere onderdelen van de procedure te begrijpen.

¹⁹ International Crime Victims Survey 2000.

3.5. Schadeloosstelling en herstel

Mensen die schade hebben ondervonden door toedoen van anderen verwachten vaak een vorm van financiële schadeloosstelling van de staat of de dader. Schadeloosstelling is bedoeld als vergoeding voor de financiële schade, zowel de onmiddellijke schade als de schade op langere termijn. Betaling van een symbolisch bedrag kan ook als een vorm van erkenning worden gezien.

Herstelrecht, een betrekkelijk nieuw begrip binnen de strafprocedure, gaat verder dan louter financiële schadeloosstelling en is gericht op het herstel van het slachtoffer. Herstelrecht geldt als een alternatief voor of aanvulling op de formele rechtsgang. Daarbij is het de bedoeling het slachtoffer de draad weer te laten oppakken door hem desgewenst de mogelijkheid te bieden rechtstreeks contact te hebben met de dader. De dader kan zo op zijn beurt de verantwoordelijkheid voor zijn daden op zich nemen.

Alex kon in zijn eigen land contact opnemen met een instantie voor schadeloosstelling, zodat hij de nodige formulieren in zijn eigen taal kon invullen. Vervolgens stuurde hij ze naar het land waar de aanval plaatsvond. Van het geld kon hij de extra kosten betalen die voortvloeiden uit de aanval, waaronder chirurgische kosten.

4. BIJZONDERE CATEGORIEËN SLACHTOFFERS

- *Slachtoffers van terrorisme*

Terrorisme is wellicht de enige vorm van geweld die erop is gericht een samenleving als geheel te treffen. Slachtoffers van terrorisme hebben grotendeels dezelfde behoefte aan bescherming en steun als slachtoffers van andere ernstige geweldsmisdrijven. Deze behoefte moet worden vervuld door slachtoffers van terreur en hun familie op dezelfde manier te helpen als andere slachtoffers²⁰. De slachtoffers van een terreuraanslag kunnen echter veel grotere publieke belangstelling te verduren krijgen en vaak hebben zij veel meer behoefte aan sociale erkenning en aan een respectvolle behandeling door hulp- en andere diensten, de media en individuele burgers. De voorstellen van de Commissie moeten hierin voorzien.

- *Slachtoffers van verkeersongelukken*

Slachtoffers van verkeersongelukken hebben vaak het gevoel dat er onvoldoende maatschappelijke erkenning is voor hun status. Bij verkeersongelukken wordt uiteraard in eerste instantie getracht de oorzaken en omstandigheden van het ongeluk vast te stellen; de behoeften van het slachtoffer komen op de tweede plaats. Het slachtoffer wil natuurlijk dat het ongeluk grondig wordt onderzocht en dat er recht geschiedt als het om een misdrijf gaat. De beroepsgroepen die bij de afhandeling van verkeersongelukken betrokken zijn, dienen dan ook te worden opgeleid om deze behoeften te begrijpen en te erkennen.

Slachtoffers van verkeersongelukken kunnen in aanmerking komen voor schadeloosstelling. Bij verkeersongelukken in het buitenland krijgen slachtoffers vaak te maken met het probleem dat de uiterste termijn voor het aanvragen van schadeloosstelling binnen de EU sterk verschilt en dat zij niet weten welke nationale regelgeving van toepassing is. Zo kan het gebeuren dat slachtoffers een schadeloosstelling mislopen door de bijzonder korte verjaringstermijnen in het land waar het ongeluk plaatsvond. Het is in het belang van alle slachtoffers dat de EU-

²⁰ Zoals is erkend in artikel 10 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding.

wetgeving inzake wetsconflicten²¹ zodanig wordt aangepast dat zij ervan kunnen uitgaan dat de verjaringstermijn van hun land van herkomst van toepassing is.

- *Bijzonder kwetsbare slachtoffers*

Voor sommige slachtoffers is het risico dat hen gedurende het strafproces nog meer schade wordt berokkend groter dan voor andere. Hun bijzondere behoefte aan bescherming en steun moet worden vervuld. Overeenkomstig de gangbare internationale en nationale praktijk, inventariseert de Commissie voor het eerst zowel de verschillende categorieën kwetsbare slachtoffers als de mechanismen waarmee andere personen die gevaar lopen, als zodanig kunnen worden herkend op basis van individuele behoeftenevaluaties.

Tot de kwetsbare categorieën behoren kinderen, personen met een handicap en slachtoffers van seksueel geweld en mensenhandel. Slachtoffers kunnen ook kwetsbaar zijn om andere redenen, die verband houden met hun **persoonlijke kenmerken en omstandigheden** (zoals gevoeligheid voor angst en spanning, het risico van intimidatie of herhaling van het geweld, een persoonlijke, sociale of economische situatie waardoor het slachtoffer niet goed is opgewassen tegen de gevolgen van het misdrijf of de gerechtelijke procedures niet goed begrijpt) en/of de **soort en aard van het misdrijf** (bv. terrorisme, georganiseerde criminaliteit, haatmisdrijf of gendergeweld). Zo zijn slachtoffers van georganiseerde criminaliteit bijzonder kwetsbaar voor intimidatie en herhaalde geweldpleging door de daders, waardoor soms speciale beschermingsmaatregelen nodig zijn.

De aanpak van de Commissie sluit aan bij haar voorstel voor een nieuwe richtlijn betreffende **seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie** en de nieuwe richtlijn inzake **mensenhandel**²². Beide maatregelen gaan in op de specifieke behoeften van deze kwetsbare slachtoffers.

Kinderen hebben krachtens het EU-Handvest en het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind het grondrecht dat er bij alle nationale en internationale wetten en beleidsmaatregelen, met inbegrip van de rechtsgang, rekening wordt gehouden met hun belangen, zoals ook wordt erkend in het Verdrag betreffende de Europese Unie. Vanwege hun kwetsbaarheid ijvert de Commissie ervoor dat justitie zich kindvriendelijk opstelt tegenover kinderen die betrokken zijn bij strafprocedures²³. Voor kinderen is een strafrechtelijk onderzoek al snel een traumatische ervaring, zeker als zij het slachtoffer van misbruik zijn, en er moeten voor hen speciale beschermingsmaatregelen beschikbaar zijn.

Slachtoffers van seksueel geweld, van wie het overgrote deel vrouw is, moeten worden beschermd tegen verder geweld en hebben gespecialiseerde ondersteuning en hulp nodig om de verschillende gevolgen van dergelijk geweld te boven te komen en een nieuw leven op te bouwen. Doordat de slachtoffers van dergelijke misdrijven met gevoelens van schaamte en schuld kampen en de dader dikwijls iemand uit de naaste omgeving is, zien deze slachtoffers er enorm tegen op om aangifte te doen. Slachtoffers van seksueel geweld hebben vooral behoefte aan medische en psychologische hulp, waaronder een onmiddellijk forensisch

²¹ Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II).

²² Zie voetnoot 12.

²³ Mededeling van de Commissie "Een EU-agenda voor de rechten van het kind", COM(2011) 60 definitief.

onderzoek. Aangifte van het misdrijf mag dan ook geen voorwaarde zijn om toegang te krijgen tot deze diensten.

Het is van het grootste belang om personen die blootstaan aan **herhaalde geweldpleging door dezelfde dader** veiligheid en bescherming te bieden. Om het risico van verdere schade te voorkomen en te beperken is bescherming noodzakelijk. Zo moet een straatverbod, contactverbod of een beschermingsbevel tegen de dader kunnen worden ingesteld om verder contact met het slachtoffer te vermijden. Dergelijke bescherming moet ook kunnen worden overgedragen aan een andere EU-lidstaat, wanneer het slachtoffer daar naartoe reist of verhuist.

Slachtoffers moet passende hulp en bescherming worden geboden, maar het is in de eerste plaats zaak te voorkomen dat het tot geweld komt. Vooral vrouwen worden het slachtoffer van verschillende vormen van fysiek, seksueel en psychologisch geweld, met name binnen het gezin en in persoonlijke relaties. De Commissie zal zich dan ook blijven inzetten voor de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen in Europa en voor ondersteuning en bescherming van slachtoffers en risicogroepen²⁴.

5. HET ANTWOORD VAN DE COMMISSIE – TIJD VOOR ACTIE

De Commissie stelt een pakket wetgevingsinstrumenten voor om te voorzien in de bovenstaande behoeften en om minimumnormen vast te stellen voor de rechten, bescherming, hulp, toegang tot rechtsmiddelen en herstelrecht waarop slachtoffers in Europa aanspraak kunnen maken. Het gaat om de volgende voorstellen:

- **Een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en bescherming van slachtoffers van misdrijven en slachtofferhulp**, ter vervanging van het kaderbesluit van 2001. De richtlijn moet ervoor zorgen dat slachtoffers met respect worden behandeld en dat de bijzondere behoeften van kwetsbare slachtoffers naar behoren worden vervuld. De richtlijn waarborgt verder dat slachtoffers de hulp krijgen die zij nodig hebben, dat zij het proces kunnen bijwonen en de informatie begrijpen die voor hen van belang is, en dat zij gedurende het strafrechtelijk onderzoek en de gerechtelijke procedure worden beschermd.
- **Een verordening betreffende wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken die schade en geweld moet voorkomen**, en tevens moet helpen waarborgen dat slachtoffers (bv. van huiselijk geweld) die in een bepaalde lidstaat bescherming genieten, op hetzelfde beschermingsniveau kunnen rekenen wanneer zij naar andere lidstaten reizen of verhuizen. Dergelijke bescherming dient te worden verleend zonder dat het slachtoffer aanvullende procedures hoeft te doorlopen. Deze maatregel is een aanvulling op het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel²⁵, een initiatief uit 2009 van een groep lidstaten, dat momenteel in het Europees Parlement en de Raad wordt besproken.

²⁴ Zie Verklaring nr. 19 gehecht aan de slotakte van de IGC die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen (PB C 83 van 30.3.2010).

²⁵ PB C 69 van 18.3.2010, blz. 5.

Dit wetgevingspakket is een eerste stap om slachtoffers centraal te stellen op de EU-agenda inzake strafrecht. In een volgende fase komt de Commissie met een herziening van Richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en van de Rome II-verordening (met het oog op de wetgeving inzake de verjaringstermijnen voor grensoverschrijdende verkeersongelukken). Ook zullen er nadere studies over en maatregelen ten behoeve van slachtoffers volgen, met name met betrekking tot specifieke categorieën als slachtoffers van terrorisme, georganiseerde criminaliteit en gendergeweld (waaronder vrouwelijke genitale verminking).

In aanvulling op en parallel aan deze acties zal de Commissie een reeks begeleidende maatregelen ten uitvoer leggen die van cruciaal belang zijn om te waarborgen dat slachtoffers hun rechten daadwerkelijk kunnen doen gelden, en niet alleen wanneer zij betrokken zijn bij een strafprocedure. Hierbij gaat het om opleiding en capaciteitsopbouw, uitwisseling van goede praktijken, preventie van criminaliteit en geweld (door middel van bewustmaking en voorlichting), gegevensverzameling en onderzoek. Ook blijven we uit hoofde van de bestaande financieringsprogramma's financiële ondersteuning bieden om zaken te bevorderen die van belang zijn voor de rechten en behoeften van slachtoffers.

Al deze inspanningen zijn erop gericht de op nationaal en EU-niveau geboekte resultaten uit te bouwen. Zo zal de EU de rechten en behoeften van slachtoffers een centrale plaats kunnen geven in de rechtspleging. De EU dient te waarborgen dat slachtoffers voldoende erkenning krijgen en dat hun rechten overal in de EU worden gerespecteerd, zonder enige vorm van discriminatie.