

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU

(COM(2011) 274 definitief)

en het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en slachtofferhulp

(COM(2011) 275 definitief — 2011/0129 (COD))

(2012/C 43/09)

Rapporteur: **mevrouw WALKER SHAW**

De Europese Commissie en de Raad hebben respectievelijk op 18 mei en 29 juni 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité — Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU

COM(2011) 274 definitief

en het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en slachtofferhulp

COM(2011) 275 definitief.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 november 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 7 en 8 december 2011 gehouden 476^e zitting (vergadering van 7 december) onderstaand advies uitgebracht, dat met 142 stemmen vóór, bij 4 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om de impact van de crisis op slachtoffers van misdrijven nader te bestuderen en daarna met voorstellen voor flankerende maatregelen te komen.

1.2 Het is bezorgd over het weinige vertrouwen dat de burgers in het strafrechtelijk stelsel hebben, is van mening dat slachtoffers, van met name herhaalde misdrijven, weerbaarder moeten worden gemaakt en dat het vertrouwen onder de burgers moet worden versterkt om de victimisatiecyclus te doorbreken. De Commissie wordt verzocht om over aanvullende maatregelen met bijbehorende financiering na te denken.

1.3 Ook wordt zij verzocht om de definitie van „slachtoffer” te wijzigen om de rechten en erkenning van familieleden of vertegenwoordiger van het slachtoffer te versterken.

1.4 Verder wordt zij verzocht om een gedegen analyse door te voeren van de bescherming van slachtoffers die door misdrijven schade op het werk oplopen en ook hier met flankerende maatregelen te komen voor de bescherming van minimumrechten en erkenning binnen zowel de particuliere als de publieke sector in de gehele Unie.

1.5 Daarnaast beveelt het Comité aan dat de Commissie diepgaand onderzoek doet naar slachtoffers van verkeersmisdrijven en met maatregelen komt om voor gerechtigheid, hulp en schadevergoeding te zorgen.

1.6 Tevens zou zij in haar voorstellen meer efficiënte waarborgen moeten inbouwen om directe en indirecte discriminatie van slachtoffers aan te pakken.

1.7 Tevens moet er een grote cultuuromslag komen: de hoedanigheid van slachtoffer moet worden geaccepteerd en ten behoeve daarvan moeten, met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, specialisten en beroepsbeoefenaars uit alle justitiële en andere relevante geledingen worden opgeleid. Dit zou de behandeling van slachtoffers door de media in het algemeen moeten omvatten, alsook voorkoming van door politieke motieven ingegeven exploitatie van slachtoffers.

1.8 Het Comité erkent dat bepaalde slachtoffers extra kwetsbaar zijn en dus een specifieke behandeling nodig hebben. In tegenstelling tot hetgeen de Commissie voorstelt, en wat mogelijk tot een hiërarchie van slachtoffers kan leiden, is het evenwel van oordeel dat niet alleen bepaalde „kwetsbare” maar alle slachtoffers van misdrijven op basis van een individuele evaluatie toegang moeten hebben tot specifieke maatregelen. Zulks

overeenkomstig nationale procedures om hun kwetsbaarheid vast te stellen in het licht van hun persoonlijke kenmerken, de aard van het misdrijf en hun relatie met de verdachte.

1.9 Het Comité pleit voor aanvullende maatregelen om het Europees netwerk van slachtofferhulporganisaties te versterken en te formaliseren en stelt voor dat het op vaste basis uit de EU-begroting wordt gefinancierd. Ook beveelt het aan dat wanneer het misdrijf in het buitenland heeft plaatsgevonden de hulp ook wordt verleend na de thuiskomst van slachtoffers en hun familie. Voorts moeten de hulpdiensten soepel zijn en moeten middelen interregionaal kunnen worden verschoven naar potentiële gevarenezones.

1.10 Bij de ontwikkeling van praktische maatregelen om slachtoffers te helpen is een belangrijke rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld en de Commissie wordt dan ook verzocht, voorstellen te doen voor begeleidende maatregelen en financiering om dit te vergemakkelijken.

1.11 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om bij de komende herziening verreichende en noodzakelijke verbeteringen aan te brengen in de bepalingen betreffende schadeloosstelling en na te denken over een Europees stelsel voor vergoeding van door misdrijven veroorzaakte schade. Verder moet zij de lidstaten duidelijk maken dat de richtlijn slechts minimumnormen en fundamentele rechten bevat, op basis waarvan zij in hun wetgeving verdergaande bescherming kunnen bieden.

1.12 De voorstellen van de Commissie aangaande herstelrecht verdienen bijval en zij wordt verzocht om proefprojecten te financieren ter ontwikkeling van normen en opleiding ter zake in de gehele Unie.

1.13 Ten slotte wordt de Commissie verzocht om gemeenschappelijke procedures te ontwerpen, met duidelijke en korte termijnen⁽¹⁾, voor vervoer resp. repatriëring van het stoffelijke overschot van het slachtoffer. Die procedures zouden voorrang op (sub)nationale regelingen moeten hebben.

2. Inleiding

2.1 De bestaande EU-regelingen inzake de rechten van slachtoffers zullen worden uitgebreid door de voorstellen die de Commissie op 18 mei 2011 lanceerde. Die voorstellen strekken tot duidelijke en concrete rechten voor slachtoffers van misdrijven en erkenning, respect, bescherming, hulp en toegang tot de rechter, waarbij het er niet toe doet waar zij in de Unie vandaan komen of leven.

⁽¹⁾ Het Comité suggereert 28 dagen. Dat zou voldoende moeten zijn voor forensisch onderzoek en een DNA-test door twee pathologen, en een verzoek van het consulaat van het land van de overledene om een onafhankelijk verslag.

2.2 Het Verdrag van Lissabon bevat een duidelijke rechtsgrondslag voor de EU om slachtoffers minimumrechten en bescherming te bieden. De voorstellen zijn gebaseerd op het programma van Stockholm⁽²⁾ en bijbehorend actieplan⁽³⁾ en liggen in lijn met de routekaart van Boedapest⁽⁴⁾.

2.3 Het Comité constateert met genoegen dat het Poolse voorzitterschap meer veiligheid in de Unie tot prioriteit heeft verheven en er werk van maakt om in de Raad vaart achter de behandeling van de voorstellen te zetten.

2.4 Het Comité heeft zich op veel manieren met de materie beziggehouden. Zo heeft het adviezen uitgebracht over schadeloosstelling voor slachtoffers van misdrijven⁽⁵⁾, mensenhandel⁽⁶⁾, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting, kinderpornografie⁽⁷⁾, de rechten van kinderen⁽⁸⁾, terrorismebestrijding van de EU⁽⁹⁾, digitale inclusie⁽¹⁰⁾ en cybercriminaliteit⁽¹¹⁾.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité benadrukt dat de lidstaten de impact van de huidige economische en financiële crisis op de slachtofferproblematiek niet over het hoofd kunnen zien en de dynamiek van criminaliteit in dat licht moeten begrijpen. Veel lidstaten bezuinigen fors op politie, gezondheidszorg, welzijnsdiensten, gemeenschapsorganisaties, financiering van slachtofferhulporganisaties en verwante NGO's. Verder nemen bestaande ongelijkheden alleen maar toe en werken gestaag toenemende armoede en werkloosheid nog meer sociale problemen, en potentieel ook misdaad, in de hand.

3.2 De EU-cijfers betreffende de slachtoffers van misdrijven zijn alarmerend. Ieder jaar maken meer dan 75 miljoen misdrijven directe slachtoffers. Voorts is er het onaanvaardbare feit dat hetzelfde kleine percentage mensen keer op keer slachtoffer van de meerderheid van de misdrijven zijn. Doorgaans leven de slachtoffers in gebieden met een hoog misdaadgehalte waar veel angst voor criminaliteit heerst en veel misdrijven (ongeveer 90 %) niet worden aangegeven.

3.3 Verbetering van slachtofferhulp in de Unie vormt een hoeksteen van de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de EU. Dit is cruciaal want steeds meer mensen reizen of verhuizen om elders in de Unie te gaan leven en werken, en die tendens zet zich voort.

⁽²⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf

⁽³⁾ COM(2010) 171 definitief

⁽⁴⁾ Goedgekeurd door de Europese Raad op 10 juni 2011

⁽⁵⁾ PB C 95 van 23 april 2003, blz. 40-44

⁽⁶⁾ PB C 51 van 17 februari 2011, blz. 50-54

⁽⁷⁾ PB C 325 van 30 december 2006, blz. 60-64, PB C 317 van 23 december 2009, blz. 43-48 en PB C 48 van 15 februari 2011, blz. 138-144

⁽⁸⁾ PB C 325 van 30 december 2006, blz. 65-70

⁽⁹⁾ PB C 218 van 23 juli 2011, blz. 91

⁽¹⁰⁾ PB C 318 van 29.10.2011, blz. 9-18

⁽¹¹⁾ PB C 97 van 28 april 2007, blz. 21-26

3.4 Het is een goede zaak dat, zoals de Commissie voorstelt, mensen die in een andere lidstaat slachtoffer van een misdrijf zijn geworden in hun lidstaat van vestiging daarvan aangifte kunnen doen. Dit is vooral van belang wanneer er sprake is van ernstige schade of een ernstig ongeval dan wel, voor de familie, van overlijden.

3.5 Het Comité steunt de horizontale aanpak van de richtlijn: zij bestrijkt de rechten van alle slachtoffers.

3.6 Eveneens is het belangrijk dat het lijden en de problemen van de familieleden en van het slachtoffer zelf in de voorstellen worden erkend, maar dit moet nog consequenter tot uiting komen.

3.7 De gebeurtenissen in kwestie hebben verwoestende fysieke, emotionele en financiële gevolgen die hulp voor zowel de slachtoffers als hun familieleden vergen. Die laatste spelen een hoofdrol bij de ondersteuning van de slachtoffers. Zij moeten zich wenden tot de autoriteiten en zich bezighouden met medische hulpverlening, administratieve rompslomp, vervolging van de verdachte(n) en het vorderen van gerechtigheid en schadevergoeding.

3.8 Verder moeten de extra moeilijkheden en stress waarmee het slachtoffer en zijn familie in grensoverschrijdende situaties te kampen hebben, worden erkend. Die bijkomende moeilijkheden betreffen verschillen in taal, procedures en culturen waaraan zij niet gewend zijn en die onoverkomelijk kunnen lijken.

3.9 Meer in het algemeen doet 50 % van de slachtoffers geen aangifte van het misdrijf bij de „bevoegde autoriteiten”. De redenen daarvoor kunnen velerlei zijn. Bijv. begrijpt het slachtoffer niet hoe hij aangifte moet doen of een klacht moet indienen, heeft hij er weinig vertrouwen in dat de autoriteiten hem zullen helpen, beschermen en ondersteunen bij het zoeken naar recht en schadeloosstelling. Het Comité zou graag zien dat de voorstellen in praktische maatregelen worden „vertaald” om iets te doen aan het onder slachtoffers levende gebrek aan vertrouwen in het justitiële stelsel.

3.10 Studies⁽¹²⁾ bevestigen dat de bestaande maatregelen tekort schieten om de vele praktische en technische problemen op te lossen waarmee slachtoffers en hun familieleden worden geconfronteerd wanneer zij het meest kwetsbaar zijn en hulp nodig hebben.

3.11 De voorstellen vormen een belangrijke stap om ervoor te zorgen dat het slachtoffer en zijn familieleden op de eerste plaats komen, worden erkend, met waardigheid en respect worden behandeld en de bescherming, ondersteuning en toegang tot de rechter krijgen waarop zij recht hebben. In hun kwetsbare toestand mogen zij zich nooit in de steek gelaten voelen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Momenteel bestaat er in de Unie een groot gebrek aan samenhang waar het gaat om de kracht en doelmatigheid van

voorschriften. Een koerswijziging is geboden om te zorgen voor aanvaardbare normen voor hulp, bescherming en rechten waarop de mensen in hun eigen lidstaat en in andere lidstaten kunnen vertrouwen. Het kan toch niet zo zijn dat de mate waarin hulp wordt verleend van het toeval afhangt: bepalend zou zijn waar men slachtoffer is „mogen” worden.

4.2 De leden van het Comité verkeren in de unieke positie om ertoe bij te dragen dat de voorstellen inderdaad worden uitgevoerd. Wat de in de mededeling genoemde flankerende maatregelen betreft, verzoekt het de Commissie om met het EESC hun respectieve veldorganisaties te blijven stimuleren om de nodige structuren, maatregelen en praktijken te ontwikkelen voor een meer systematische en efficiënte hulp voor slachtoffers en hun families.

4.3 Erkenning en bescherming

4.3.1 In de ontwerprichtlijn is de reikwijdte van de definitie van „slachtoffer” beperkt tot „de familieleden van een persoon die als gevolg van een misdrijf is overleden”. Dit is te nauw en ook wordt genegeerd dat veel overlevende slachtoffers dusdanig verwond zijn dat zij intensieve hulp behoeven wanneer zij in rechte optreden om een klacht of een rechtsoverdracht tot gerechtigheid en schadeloosstelling in goede banen te leiden, en daardoor moeten de familieleden of andere hulpverleners het karwei gaan klaren. Die moeten dus ook worden erkend. Daarom suggereert het Comité om in COM(2011) 275, artikel 2 (Definities) een als volgt luidend lid 2 a), iii op te nemen: „De als hulpverlener erkende persoon, zij het een familielid of werknemer van het slachtoffer, dat voor of na het misdrijf intensieve hulp bij de uitoefening van zijn rechten behoeft”.

4.3.2 Weliswaar wordt gepoogd om de voorschriften inzake gezondheid en veiligheid op het werk na te leven, maar het stemt tot zorg dat in de voorstellen geen aandacht wordt besteed aan de bescherming van mensen die op hun werk het slachtoffer van een misdrijf worden. Het Comité denkt daarbij ook aan degenen die in het (weg)vervoer werkzaam zijn. Waar het gaat om inbreuken op de werkplek op rechten en bescherming, houden de lidstaten niet alle er dezelfde definitie van „misdrijf” op na. Dat kan het bestaan van minimumnormen in de gehele Unie ondermijnen. Dit heeft tevens gevolgen voor gedetacheerde werknemers. De Commissie moet dit alles daarom nog eens grondig bestuderen en goed naar flankerende maatregelen kijken om slachtoffers van crimineel gedrag op het werk minimumrechten te garanderen, en dat zowel in de publieke als de particuliere sector.

4.3.3 Slachtoffers worden als „natuurlijk persoon” gedefinieerd. Dat kan problemen opleveren want organisaties en bedrijven zouden dan soms geen rechten aan de richtlijn kunnen ontleen. Hier moet de Commissie nog eens goed kijken naar specifieke maatregelen om, met name het MKB, betere bescherming tegen herhaalde victimisatie te bieden.

⁽¹²⁾ COM(2011) 274 en SEC(2011) 580

4.3.4 De Commissie heeft het grote probleem van (ook cultuurgegronde) directe en indirecte discriminatie van slachtoffers onvoldoende aangepakt en er zouden in dit verband efficiëntere waarborgen in het ontwerp moeten worden opgenomen. Er kan namelijk sprake zijn van secundaire victimisatie en discriminatie wanneer slachtoffers aangepakt worden wegens hun ras, godsdienst, geloofsovertuiging, seksuele geaardheid, handicaps, geslacht of sociale achtergrond, die er een van de hoofdoorzaken van is dat zeer veel misdrijven niet worden aangegeven. Zij kunnen dan worden geconfronteerd met discriminatie omdat zij op onaanvaardbare wijze door de autoriteiten en het justitieel systeem worden behandeld, doordat zij niet gelooft worden of zonder waardigheid, respect en erkenning worden behandeld.

4.3.5 Het Comité roept op tot een ingrijpende cultuuromslag: de rol van het slachtoffer in het justitieel systeem moet worden aanvaard. Adequate opleiding voor specialisten en beroepsbeoefenaars is, met respect voor het subsidiariteitsbeginsel, een belangrijke eerste stap. De Commissie wordt dan ook aanbevolen om deze cultuuromslag via steunprogramma's bij de belangrijkste instanties ingang te doen vinden.

4.3.6 De bescherming van slachtoffers van een misdrijf is primordiaal in de voorstellen. Die bescherming is vooral van belang wanneer het slachtoffer en zijn familie in de nabijheid van of in hetzelfde gebouw als de verdachte verblijven (bijv. een ziekenhuis, gerechtsgebouw of politiebureau). Er moeten standaardprocedures worden ingevoerd om ervoor te zorgen (en niet „voeren geleidelijk aan de voorwaarden in”, zoals het voorstel luidt) dat contact tussen het slachtoffer en zijn familie en de verdachte wordt vermeden door hen in afzonderlijke ruimten te ontvangen en gescheiden faciliteiten te gebruiken.

4.3.7 Ook is van belang dat wordt voorkomen dat mensen potentiële slachtoffers worden. De Commissie wordt dan ook verzocht, het toezicht op nieuwe vormen van victimisatie (bijv. cybercriminaliteit) te ondersteunen en te bezien welke maatregelen nodig zijn om slachtoffers te beschermen en te helpen. Verder moeten, voortbouwend op het succes van programma's als Daphne, programma's worden ontwikkeld om de mensen bewust te maken van mogelijke dreigingen en is preventieve actie wanneer een potentieel gevaar opdoemt cruciaal om het aantal slachtoffers te reduceren.

4.3.8 Uit statistieken blijkt dat wanneer men eenmaal slachtoffer is geweest de kans op herhaling veel groter wordt. Velen die als kind thuis, in een door de overheid gefinancierd tehuis of in een andere instelling zijn misbruikt, lijden in wezen hun hele leven aan victimisatie. Zij vinden het moeilijk om over hun situatie te praten en het misbruik aan te geven. Het Comité zou graag zien dat er flankerende maatregelen worden genomen en er EU-financiering komt om slachtoffers en getuigen van misdrijven te helpen om de cyclus van victimisatie te doorbreken en het vertrouwen van de mensen, met name die in gemeenschappen met hoge misdaadcijfers leven, te vergroten.

4.3.9 Bepaalde slachtoffers zoals kinderen en gehandicapten zijn bijzonder kwetsbaar en hebben een specifieke behandeling

nodig. Het Comité is echter bang dat de Commissie met haar lijst van „kwetsbare slachtoffers” invoering van een hiërarchie van slachtoffers in de hand werkt, hetgeen zou kunnen resulteren in discriminatie van andere slachtoffers. Alle slachtoffers zijn kwetsbaar en daarom moeten in tegenstelling tot hetgeen de Commissie voorstelt niet alleen bepaalde „kwetsbare” maar alle slachtoffers van misdrijven op basis van een individuele beoordeling toegang hebben tot specifieke maatregelen. Zulks overeenkomstig nationale procedures om hun kwetsbaarheid vast te stellen in relatie tot hun persoonlijke kenmerken, de aard van het misdrijf en hun betrekkingen met de verdachte. Methodes waarmee het sociale milieu en de levensomstandigheden van het slachtoffer worden herkend en begrepen en waarmee op ondersteunende wijze daarop kan worden gereageerd, zijn cruciaal. Daarom moeten de leden 1, 2 en 5 van artikel 18 van COM(2011) 275 worden geschrapt en dienen verwijzingen en bewoordingen van de overblijvende tekst dienovereenkomstig te worden aangepast, inclusief schrapping van de samenstelling „alle andere” in de eerste regel van lid 3.

4.3.10 Het Comité kan zich vinden in het voorstel voor een verordening inzake wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken en acht het een noodzakelijke aanvulling op het voorstel voor een richtlijn CSL 00002/2010 betreffende het (strafrechtelijk) Europees beschermingsbevel. De Raad en het Europees Parlement zijn het intussen eens geworden over dit voorstel. Gebruik en reikwijdte van beide regelingen moeten zoveel mogelijk worden gestandaardiseerd om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken. Ook moeten er nog voorschriften komen om ervoor te zorgen dat beschermingsbevelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

4.3.11 De media kunnen een positieve bijdrage leveren tot ondersteuning van de rechten van slachtoffers en hun erkenning. Het Comité zou dan ook graag zien dat er bepalingen in de voorstellen worden ingevoegd waarmee evenwicht wordt aangebracht tussen erkenning van die bijdrage en bescherming van de privacy van het slachtoffer en zijn familie tijdens rechterlijke procedures en tegen opdringerige en ongewenste media-aandacht (inclusief door politieke motieven ingegeven victimisatie door de media). Maar al te vaak worden namelijk foto's en persoonlijke details zonder toestemming gepubliceerd en dat vormt een onaanvaardbare inbreuk op het privé- en familieleven. Het is essentieel dat het slachtoffer en zijn familie kunnen rekenen op respect, integriteit en eerbiediging van hun grondrechten wanneer zij het meest kwetsbaar zijn. In dergelijke zaken zouden de media moeten worden verplicht om de inbreuk toe te geven met dezelfde ruchtbaarheid als waarmee de victimisatie werd omringd.

4.3.12 Verder moet er een bepaling in de voorstellen worden opgenomen om openbare organen, vooral de politie, te verplichten om ook de privacy van het slachtoffer en zijn familie te beschermen. Hierop moet worden gelet omdat de politie de belangrijkste informatiebron voor de media is. Onlangs kende het VK nog een schandaal vanwege het af luisteren van telefoongesprekken van slachtoffers en hun familie. De Unie moet hun in dit verband dan ook zowel in hun eigen land als elders beter beschermen.

4.4 *Recht op informatie, te worden verstaan en op vertolking en vertaling*

4.4.1 Het Comité kan zich vinden in de voorstellen om slachtoffers duidelijke en uitgebreide rechten te geven om tijdig de voor hun zaak relevante informatie te ontvangen en op de hoogte te worden gehouden van het verloop van de zaak. Vaak gaan in zaken kostbare tijd, informatie en bewijs verloren, vooral wanneer het van meet af aan niet vaststaat of er sprake is van een misdrijf. Men denke bijv. aan vermiste of verdronken personen, ongevallen of mysterieus overlijden. In grensoverschrijdende zaken kan het tijdverlies nog verder oplopen, vooral wanneer er geen getuigen van het misdrijf zijn. Dat zou niet mogen resulteren in vertraging van slachtofferhulp of beschermingsmaatregelen. Verzoeken om inlichtingen via Eurojust of het verdrag inzake wederzijdse rechtsbijstand zijn beperkt omdat het laatste uitsluitend betrekking heeft op strafzaken. Het Comité pleit dan ook voor maatregelen om obstakels voor verzoeken om een onderzoek of inlichtingen uit de wereld te helpen.

4.4.2 Het is belangrijk te weten waar men informatie kan krijgen en hoe men een dreiging of incident moet melden. Daarom moet, met name in grensoverschrijdende situaties, die informatie sneller worden verstrekt door de desbetreffende autoriteiten zoals de politie, consulaten en ambassades, ziekenhuizen en lokale autoriteiten, en zulks ook via hun websites. Ook de door reisorganisaties en luchtvaartmaatschappijen afgegeven reisdocumenten zouden die informatie moeten bevatten, met een afscheurbare kopie die de reiziger bij familie of vrienden kan achterlaten.

4.4.3 Ten aanzien van grensoverschrijdende zaken bestaat er onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen de betrokken autoriteiten. Uiteenlopende wettelijke voorschriften en culturen leiden vaak tot belemmeringen voor of terughoudendheid jegens het delen van informatie en samenwerking. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse zaken en Justitie van de lidstaten moet worden opgevoerd teneinde een memorandum van overeenstemming op te stellen om via consulaire vertegenwoordigingen antwoorden van de politie uit te wisselen op terechte vragen over een onderzoek van het slachtoffer of zijn familie. Dit alles zou een verplichting voor de betrokken autoriteiten moeten omvatten om het contactadres van de met het onderzoek belaste autoriteit/ambtenaar aan een daartoe aangevoerde collega in een ander rechtsgebied door te geven, waarna deze laatste, zo nodig met waarborgen voor geheimhouding, het slachtoffer en zijn familie de informatie verstrekt.

4.4.4 In veel landen bestaat er bij de politie of de onderzoeksrechter geen speciale contactpersoon voor families en deze moeten dan via een advocaat om informatie vragen, hetgeen (te) duur kan zijn. De Commissie wordt dan ook verzocht om na te denken over goede praktijkvoorbeelden die in de hele Unie zouden moeten worden gevolgd.

4.4.5 Verder zouden de lidstaten moeten worden verplicht om regelmatig uitgebreide informatie te publiceren over de rechten van slachtoffers en de plaats waar zij hulp kunnen

krijgen. Ook moeten zij gezamenlijk op Unieniveau aan meertalige informatieverstrekking werken om de kosten tot een minimum te beperken.

4.4.6 Het recht te verstaan en te worden verstaan is cruciaal voor de rechtzoekende. De lidstaten zouden onderzoek moeten doen naar de communicatiebehoeften van slachtoffers en hun families die bij een strafprocedure zijn betrokken zodat deze mensen de nodige steun hebben om te verstaan en te worden verstaan.

4.4.7 Een uitgebreid recht op gratis vertolking en vertaling in een strafproces is een grondrecht en vooral belangrijk voor slachtoffers en hun families in grensoverschrijdende zaken. Het is een goede zaak dat nu ook slachtoffers dit recht zullen krijgen. De kosten moet men overigens niet overdrijven want in veel lidstaten worden deze diensten op verzoek van het slachtoffer reeds verleend.

4.4.8 Ook is het een goede zaak dat het slachtoffer en zijn familie een besluit aan kunnen vechten waarbij wordt vastgesteld dat er geen vertolking of vertaling nodig is en een klacht kunnen formuleren wanneer de kwaliteit van de vertolking onvoldoende is om hun rechten uit te oefenen of de procedure te verstaan. Krachtens Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures streven de lidstaten naar instelling van een nationaal register van gekwalificeerde tolken en vertalers dat toegankelijk is voor raadslieden en bevoegde autoriteiten. Het Comité kan zich hierin vinden. Het uit echter wel de zorg dat sommige lidstaten zo'n register wel zullen aanhouden, maar contracten sluiten met vertaal- of tolkenbureaus (het register dus negeren) en daarmee de strekking van de richtlijn aantasten. Aan die handelwijze moet een einde worden gemaakt.

4.5 *Recht op slachtofferhulp*

4.5.1 De Commissie stelt in de gehele Unie te verlenen minimumdiensten voor om ervoor te zorgen dat het slachtoffer en zijn familie weten wat zij kunnen verwachten in termen van tijdige en efficiënte hulp. Zulks wanneer zij die het meeste nodig hebben en ongeacht waar zij zich in de EU bevinden. Het is cruciaal dat de diensten gratis en vertrouwelijk zijn en door hoogopgeleid personeel van publieke dan wel particuliere instanties worden verleend.

4.5.2 Het Comité vreest dat de huidige omvang en kwaliteit van slachtofferhulpdiensten aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat verschilt en doorgaans minder worden gefinancierd dan diensten voor personen die van een misdrijf worden beschuldigd of verdacht. Het pleit voorts voor maatregelen om de normen, de kwaliteit en de geografische reikwijdte van slachtofferhulporganisaties in de Unie te versterken en te formaliseren en stelt voor dat het op vaste basis uit de EU-begroting wordt gefinancierd. Op die manier kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd door de ontwikkeling van gezamenlijk on-line opleidingsprogramma's, informatie- en communicatiestructuren en het delen van goede praktijken. Ook kunnen slachtoffers daarmee meer gestructureerd worden gevolgd, wordt de uitvoering en handhaving van het wetgevingspakket vergemakkelijkt en de doelmatigheid ervan verhoogd.

4.5.3 Het recht van slachtoffers op hulpdiensten is onmisbaar voor hun herstel en daadwerkelijke toegang tot de rechter. Weliswaar heeft financiële en economische crisis veel lidstaten met grote problemen opgezadeld, maar zij mogen niet weglopen van hun taken op dit gebied. Zij moeten de kosten van deze dienstverlening afwegen tegen de kosten van het niet verlenen, d.w.z. de economische en sociale kosten die verbonden zijn aan een lange herstelperiode van slachtoffers en hun familie of aan het feit dat zij eenvoudigweg niet herstellen. Sommige landen financieren hun slachtofferhulp middels boetes voor strafbare feiten. De Commissie wordt aanbevolen geld ter beschikking te stellen voor een studie over de efficiëntie van zo'n systeem om te bezien of het niet in bredere kring kan worden toegepast.

4.5.4 Het aantal slachtoffers is niet in alle lidstaten en regio's hetzelfde. Bevolkingstoename gedurende het vakantieseizoen, gecombineerd met door alcoholgebruik gevoede agressie, kunnen het aantal nog opvoeren. Daarom moet de hulp dusdanig flexibel zijn dat zij ook regionaal toegankelijk is. De Commissie en de lidstaten worden er dan ook toe opgeroepen om middelen en hulp op risicozones te concentreren en de communicatie en dienstverlening aldaar te verbeteren. Dit is een zeer belangrijk onderwerp omdat de dreiging van geweldsmisdrijven onevenredig wordt verhoogd door verdachten (en dus ook slachtoffers) van buiten een land of regio.

4.5.5 Een juridische verplichting om slachtoffers naar hulpinstanties door te verwijzen en om dan de nodige diensten te verlenen is primordiaal. In de EU is de politie doorgaans verantwoordelijk voor die doorverwijzing. Momenteel worden slachtoffers echter in de overgrote meerderheid van de gevallen niet naar de juiste instanties doorverwezen⁽¹³⁾. Dit is de grootste belemmering voor slachtofferhulpverlening in Europa.

4.5.6 Andere instanties die met het slachtoffer in contact komen zouden ook de verplichting moeten hebben om, indien nodig, door te verwijzen. Daartoe behoren ziekenhuizen, ambassades, consulaten, scholen en huisvestingorganisaties. Verder zij erop gewezen dat doorverwijzing geen problemen oplevert in verband met rechten op gegevensbescherming.

4.5.7 Worden mensen in het buitenland slachtoffer van een misdrijf, dan worden zij of hun familie bij thuiskomst niet automatisch door de hulpdiensten geholpen. Dit zwakke punt moet worden aangepakt. Slachtoffers kunnen na hun thuiskomst een lange herstelperiode nodig hebben en met permanente gezondheidsproblemen of juridische dan wel administratieve kwesties te maken hebben. De taken van de hulpdiensten moeten daarom tot ondersteuning in dit soort situaties worden uitgebreid.

4.5.8 Het Comité zou graag zien dat Unie geld vrijmaakt voor capacity building en samenwerking tussen slachtofferhulpdiensten, politie en justitiële autoriteiten, ziekenhuizen, vakverenigingen, NGO's, en bedrijfsleven om de betrokkenheid van het

maatschappelijk middenveld bij de verbetering van de slachtofferhulp te vergroten en goede praktijken en praktische maatregelen aangaande die verbetering te promoten. Voorts moeten vrijwilligers die tijdens hulp- en dienstverlening als gevolg van crimineel gedrag schade oplopen ook als slachtoffer worden erkend en geholpen.

4.5.9 Het Comité weet dat de gerechtelijke en andere overheidsautoriteiten een hoofdrol spelen bij de bescherming en ondersteuning van slachtoffers. Dat neemt niet weg dat ook anderen middels constructieve samenwerking positieve en praktische strategieën en structuren ter ondersteuning van de slachtoffers en hun familie in tijden van crisis kunnen uitwerken. Het Comité denkt aan bedrijven en organisaties in de betrokken sectoren (reisorganisatoren, verzekeraars, luchtvaartmaatschappijen, hotels, banken, exploitanten van mobiele en andere telefonie, autoverhuurders en taxibedrijven, vakverenigingen en op sociaal gebied actieve NGO's). Die initiatieven moeten niet als overlast worden beschouwd, maar als mogelijkheden om gemeenschappelijk sociaal beleid te ontwikkelen.

4.5.10 De Commissie wordt aangeraden het verzekeringsbedrijf in de Unie onder de loep te nemen met het oog op dekking, bescherming en schadevergoeding voor slachtoffers van een misdrijf of ongeval. Zulks om goede praktijken te promoten met betrekking tot faire en adequate juridische en administratieve ondersteuning, schadevergoeding en vergoeding van kosten zodat het slachtoffer en zijn familie zich partij in een strafprocedure kunnen stellen. Ook moet de duidelijkheid van polisvoorwaarden en exonatieclausules worden beoordeeld in het licht van het niveau van geletterdheid, opleiding en eventuele gebreken van de verzekeringsnemer. Clausules in vakantieverzekeringen waarin dekking geheel of gedeeltelijk wordt uitgesloten wanneer verzekerde na gedronken te hebben medeschuldig wordt aan een ongeval moeten glashelder geformuleerd zijn. Ook moeten verzekeraars worden aangemoedigd om redelijkheid op dit gebied te betrachten omdat veel mensen tijdens hun vakantie nu eenmaal gematigd drinken. Verder zouden ze kunnen denken aan het gebruik van bestaande testen zoals voor het rijden onder invloed van alcohol. Zijn de voorwaarden van de Schadevergoedingsrichtlijn van toepassing, dan zijn de lidstaten tot schadeloosstelling gehouden, maar dat ontslaat verzekeraars niet van hun hoofdverplichting.

4.5.11 Er zou op EU-niveau een monitoring-groep moeten worden opgericht ter ondersteuning van permanent toezicht, ontwikkeling van opleiding en bevordering van een cultuuromslag ten gunste van de slachtoffers. Die groep zou moeten bestaan uit vertegenwoordigers van slachtoffers en hun families, slachtofferhulporganisaties en verwante NGO's, vakverenigingen en het bedrijfsleven.

4.5.12 Indien nodig, moeten de rechten van het slachtoffer op alle andere beleidsterreinen van de Unie en in wetgevingsvoorstellen worden gesteund. Dat zou welkom zijn om vooruitgang op dit gebied te boeken.

⁽¹³⁾ Informatie van Victim Support Europe

4.6 *Gerechtigheid en compensatie*

4.6.1 Er moet meer evenwicht komen tussen de rechten van verdachte en die van het slachtoffer. Die laatste wordt momenteel minder gesteund en heeft minder rechten. De Commissie en de lidstaten worden dan ook verzocht om slachtoffers rechtsmiddelen te verschaffen wanneer niet wordt voldaan aan hun recht op informatie, steun en aan de andere voorgestelde minimumrechten.

4.6.2 Het recht van het slachtoffer om tijdens de strafprocedure te worden gehoord en bewijs aan te dragen is een grondrecht en belichaamt gerechtigheid in concreto. Dat recht bestaat reeds in sommige lidstaten maar moet in de hele Unie gelden. In dit verband moet invoering van efficiënte programma's voor getuigenbescherming significant in de EU-wetgeving worden gestimuleerd.

4.6.3 De rechten van de verdachte moeten worden gewaarborgd, maar de legitieme belangen van het slachtoffer en zijn familie moeten worden erkend en gesteund. Slachtoffers zouden in dezelfde mate recht op juridische en administratieve ondersteuning moeten hebben. De Commissie stelt terecht voor, het slachtoffer het recht op rechtsbijstand te geven wanneer hij de status heeft van partij in een strafprocedure. Op die manier kan hij de in de richtlijn vervatte rechten ook daadwerkelijk uitoefenen. Is het slachtoffer overleden of heeft hij intensieve hulp nodig om zijn rechten in een proces uit te oefenen, dan zou dat recht op zijn familie of op een als hulpverlener erkend persoon moeten overgaan. De Commissie wordt dan ook verzocht om onderzoek te doen naar de regelingen in de Unie voor rechtshulp en andere vormen van bijstand voor slachtoffers en hun families ten behoeve van de uitbreiding van de ondersteuning in dit verband.

4.6.4 Het Comité maakt zich zorgen over de in sommige lidstaten bestaande substantiële belemmeringen voor de repatriëring van het stoffelijk overschot van slachtoffers. Hun families wordt vaak het recht ontzegd om het stoffelijk overschot naar huis te laten komen om begraven te worden en ook moeten zij jaren wachten en ingewikkelde juridische procedures doorlopen alvorens het lijk wordt vrijgegeven. Dit voegt onbeschrijflijke pijn en frustratie aan het toch zal bestaande verdriet toe. Daarom wordt de Commissie verzocht om gemeenschappelijke procedures te ontwerpen, met duidelijke en korte termijnen⁽¹⁴⁾, voor vervoer resp. repatriëring van het stoffelijk overschot. Die procedures zouden voorrang op (sub)nationale regelingen moeten hebben.

4.6.5 Ook kan het Comité zich vinden in het voorstel dat het slachtoffer dat, als getuige of slachtoffer, een strafzitting bijwoont recht heeft op vergoeding van reis-, logies- en verblijfskosten. Het gaat ervan uit dat in geval van moord dit recht ook geldt voor de familie, maar vindt dat het ook aan de familie en hulpverleners moet toekomen wanneer het slachtoffer intensieve hulp behoeft bij de uitoefening van zijn rechten in een procedure. Verder moeten de vergoedingen ten laste van de staat komen.

⁽¹⁴⁾ Zie noot 1.

4.6.6 Een schriftelijke bevestiging van ontvangst van de aangifte behoort tot de minimumnormen te behoren. Voorts dient overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de klacht naar behoren door de staat te worden onderzocht.

4.6.7 Er moet een regeling komen voor het volgende: verblijft de verdachte van een in lidstaat A begaan misdrijf in lidstaat B, dan mag de uitleveringsprocedure geen vertraging oplopen door procedures die in lidstaat B tegen die verdachte voor minder ernstige feiten lopen dan waar de zaak in lidstaat A betrekking op heeft. De procedures in lidstaat B moeten dan worden versneld of opgeschort totdat de procedures in lidstaat A zijn afgerond.

4.6.8 Daarnaast dient het slachtoffer het recht te hebben op een onafhankelijke toetsing van een sepotbesluit. Beter nog zou zijn wanneer het slachtoffer over een dergelijk besluit zou moeten worden geraadpleegd.

4.6.9 Het Comité beseft dat geld het door een misdrijf veroorzaakt leed niet kan wegnemen en dat erkenning en respect voor het slachtoffer vaak erg belangrijk zijn. Vast staat dat slachtoffers recht op schadevergoeding hebben, maar vaak weten ze dat niet of worden ze afgeschrikt door de ingewikkeldheid van de procedures om die vergoeding te krijgen. Vaak is het onmogelijk om in grensonerschrijdende zaken vergoeding voor door misdrijven veroorzaakte schade te krijgen, tenzij het slachtoffer of zijn familie een civiele procedure in de andere lidstaat opstarten, maar dat is ingewikkeld en duur. Er moet meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat slachtoffers gemakkelijker en gratis een vordering kunnen deponeren. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om in dit verband verstrekende en noodzakelijke verbeteringen in de richtlijn inzake schadevergoeding voor slachtoffers aan te brengen en ook na te denken over een regeling op Unieniveau voor vergoeding van door misdrijven veroorzaakte schade.

4.6.10 De Commissie wordt verzocht om daarbij specifiek te kijken naar schadevergoeding voor slachtoffers van verkeersdelicten. Sommige lidstaten kennen op dit gebied goede regelingen (ook voor slachtofferhulp). Zo wordt in sommige landen een fors gedeelte van de geïnde verkeersboetes aan vergoeding en hulp voor de slachtoffers besteed. Verkeersongevallen zijn de grootste bron van handicaps en daarom zouden de representatieve gehandicaptenorganisaties moeten worden betrokken bij ontwerp, tenuitvoerlegging en beheer van dergelijke vergoedingsregelingen.

4.6.11 Ook moet worden nagedacht over voorschotten om de slachtoffers en hun families terstond na een ongeval te kunnen helpen, want juist dan kunnen de kosten zeer hoog zijn.

4.6.12 Het Comité kan zich vinden in de voorstellen betreffende het herstelrecht maar vindt de definities niet ruim genoeg. Verder moet worden benadrukt dat het herstelrecht nog andere vormen kan aannemen dan het bijeen brengen van mensen.

Voorts vindt ook het Comité dat de wensen en bescherming van het slachtoffer en zijn familie altijd op de eerste plaats moeten komen. Sterke waarborgen zijn essentieel daarvoor en ook is het gewenst dat de overheid verwijzing naar adequaat opgeleide hulpdiensten vergemakkelijkt. Momenteel bieden slechts weinig lidstaten financiële ondersteuning voor herstelrecht en het Comité beveelt aan dat de Commissie steun gaat verlenen aan proefprojecten voor de ontwikkeling van normen en opleiding op dit gebied. Zulks om schaalvoordelen te creëren en de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen.

4.6.13 Het Comité constateert dat handhavingsinstanties in de Unie ieder jaar veel gestolen goed waarvan de politie de eigenaar niet heeft kunnen traceren, gewoonweg verkopen. Onaanvaardbaar lange termijnen voor teruggave vormen een ander probleem⁽¹⁵⁾. De desbetreffende bepalingen moeten worden aangescherpt met de verplichting voor de autoriteiten om specifieke informatie en gedetailleerde contactadressen te verschaffen aangaande de voor de goederen verantwoordelijke instanties.

Ook moeten zij ervoor zorgen dat de goederen binnen een kort en welbepaald tijdsbestek worden terugbezorgd.

4.7 Tenuitvoerlegging en handhaving

4.7.1 Wordt de richtlijn niet nageleefd, dan heeft dat aanzienlijke economische en sociale gevolgen voor niet alleen de slachtoffers en hun families, maar ook voor de economieën van de lidstaten: verlies aan werkdagen en druk op verlening van diensten op gezondheids-, ander maatschappelijk en juridisch gebied. Daarom is het cruciaal dat de nieuwe ondersteuningsmaatregelen goed worden uitgevoerd om voor een beter en sneller herstel te zorgen.

4.7.2 Ten slotte moeten de voorstellen strenge maatregelen herbergen zodat in de gehele Unie aan de minimumnormen wordt voldaan. Dat zal permanent toezicht, daadwerkelijke handhaving en afschrikwekkende straffen op verzuim vergen.

Brussel, 7 december 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ De Europese slachtofferhulpdiensten ontvangen regelmatig klachten over de traagheid van de handhavingsinstanties.