

Advies van het Comité van de Regio's over „Het slachtofferpakket”

(2012/C 113/11)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- onderschrijft het voorstel om de situatie en de rechtspositie van slachtoffers van misdrijven te verbeteren. Dit is een belangrijk aspect van de tenuitvoerlegging van het programma van Stockholm en het daarbij behorende actieplan voor de vorming van een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in Europa, die op zijn beurt weer een sleutelement is van de Europese integratie en een doelstelling van de EU;
- acht het een goede zaak dat lokale overheden en regio's bij deze werkzaamheden worden betrokken. Zij spelen een cruciale rol vanwege het grote aantal diensten en structuren dat ze verschaffen ter ondersteuning van slachtoffers van misdrijven. Na de goedkeuring van het slachtofferpakket van de Commissie zullen de voorgestelde minimumnormen op EU-niveau onherroepelijk gevolgen blijven hebben op lokaal en regionaal niveau;
- benadrukt dat het door de Commissie voorgestelde slachtofferpakket grote gevolgen zal hebben voor gemeenten en regio's, vooral op financieel terrein;
- vindt het belangrijk dat er evenwichtige oplossingen worden gevonden om de rechten van slachtoffers te versterken en tegelijkertijd het vermoeden van onschuld in strafzaken, alsook de individuele rechten van verdachten en veroordeelden, veilig te stellen;
- pleit ervoor dat de EU een actievere rol op zich neemt m.b.t. de coördinatie van de taakverdeling tussen de lidstaten.

Rapporteur	Per Bødker ANDERSEN (DK/PSE), locoburgemeester en gemeenteraadslid van Kolding
Referentiedocumenten	Mededeling van de Commissie – Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU COM(2011) 274 final 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 voor slachtofferhulp COM(2011) 275 final Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken COM(2011) 276 final

I. ALGEMENE BELEIDSOVERWEGINGEN

HET COMITE VAN DE REGIO'S

1. onderschrijft het voorstel om de situatie en de rechtspositie van slachtoffers van misdrijven te verbeteren. Dit is een belangrijk aspect van de tenuitvoerlegging van het programma van Stockholm en het daarbij behorende actieplan voor de vorming van een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in Europa, die op zijn beurt weer een sleutelement is van de Europese integratie en een doelstelling van de EU, zoals bepaald bij art. 3, lid 2, VEU. De voorstellen voor een betere bescherming gelden vooral voor bijzonder kwetsbare slachtoffers, met name kinderen.

2. Het CvdR stelt daarbij vast dat de ontwikkeling van gemeenschappelijke minimumnormen binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht bijdraagt tot de totstandkoming van een hechte Europese Unie. Daarom dringt het er bij alle lidstaten op aan om in het belang van alle burgers aan dit beleid deel te nemen.

3. Het is een goede zaak dat lokale overheden en regio's bij deze werkzaamheden worden betrokken. Zij spelen een cruciale rol vanwege het grote aantal diensten en structuren dat ze verschaffen ter ondersteuning van slachtoffers van misdrijven. Na de goedkeuring van het slachtofferpakket van de Commissie zullen de voorgestelde minimumnormen op EU-niveau onherroepelijk gevolgen blijven hebben op lokaal en regionaal niveau.

4. Om de algehele impact van misdaden te verminderen is het belangrijk dat slachtoffers een hoge mate van bescherming genieten en dat ze worden geholpen om de psychische en/of psychologische gevolgen van misdrijven te verwerken.

5. De regulering van rechten van slachtoffers heeft verschillende gevolgen, zowel van maatschappelijke en criminologische als van financiële aard. Deze vragen om evenwichtige oplossingen. Om de situatie van slachtoffers te verbeteren moet er rekening worden gehouden met een reeks economische aspecten op met name lokaal en regionaal niveau, alsook met een aantal kwesties op het vlak van rechtszekerheid.

6. Het CvdR wil er nog eens op wijzen dat regulering van de rechten van slachtoffers gevolgen kan hebben voor de rechtspositie van verdachten en verweerders. Er moet naar oplossingen worden gezocht waarmee de belangen van slachtoffers worden behartigd zonder dat de rechtszekerheid van verdachten in gevaar komt. Respect voor de menselijke waardigheid van verdachten – zelfs in het geval van ernstige misdrijven – is een cruciaal aspect van de rechtsstaat (die een van de grondbeginselen is van de Europese integratie) en absoluut noodzakelijk om oplossingen te vinden die duurzaam en houdbaar zijn, ook vanuit het standpunt van de slachtoffers. Dit impliceert ook het vermoeden van onschuld tenzij of totdat de schuld is bewezen, en het recht op een eerlijk proces. Zonder respect voor de rechten van verdachten is het niet mogelijk om in de EU een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen. Het CvdR wil er daarbij op wijzen dat lokaal en regionaal verkozen vertegenwoordigers eveneens tot taak hebben op dit vlak een evenwicht tot stand te brengen.

7. Het is een goede zaak dat het slachtofferpakket van de Commissie voornamelijk bestaat uit een minimumregeling voor een gemeenschappelijk minimumniveau van rechten, maar dat het elke lidstaat vrijstaat om verder te gaan dan deze normen. Het CvdR wil nogmaals benadrukken dat deze EU-normen in geen enkele lidstaat afbreuk mogen doen aan de rechten van slachtoffers. Er zijn evenwichtige oplossingen nodig die aansluiten bij de specifieke situatie, cultuur en tradities van iedere lidstaat of regio. Dit strookt met art. 82, lid 2, VWEU, dat stipuleert dat rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten, en met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, zoals bepaald bij art. 5, lid 3, VEU.

8. Voorts zij er nogmaals op gewezen dat er bij de noodzakelijke zoektocht naar evenwichtige oplossingen een onderscheid moet worden gemaakt tussen slachtofferhulp en procedurele rechten naargelang van de ernst en het belang van het op te lossen probleem. Bescherming van de rechten van slachtoffers is een zeer breed thema, dat niet alleen allerlei vormen van criminaliteit beslaat, maar ook een hele reeks maatregelen van juridische, maatschappelijke, economische, medische en psychologische aard. Er dienen dus gedifferentieerde oplossingen te worden gezocht, waarin het evenredigheidsbeginsel steeds wordt gerespecteerd en probleem en oplossing zich redelijkerwijs tot elkaar verhouden.

II. HET BELANG VAN HET SLACHTOFFERPAKKET OP LOKAAL EN REGIONAAL NIVEAU

9. Het door de Commissie voorgestelde slachtofferpakket zal grote gevolgen hebben voor gemeenten en regio's, vooral op financieel terrein. Dat geldt niet alleen voor regio's in EU-landen met een federale staatsstructuur, maar ook voor het lokale niveau, aangezien het in veel gevallen de gemeentepolitie en andere gemeentelijke diensten zijn die als eerste in contact komen met slachtoffers van misdrijven. Vaak zijn het ook de lokale overheden die zich ontfemen over bijzonder kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen, minderjarigen en gehandicapten. Daarom moeten er, naargelang van de nationale situatie, passende financiële oplossingen worden gezocht die ervoor zorgen dat slachtoffers, overeenkomstig de voorstellen, beter worden beschermd en dat lokale en regionale overheden aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

10. Met het oog op een betere bescherming van slachtoffers is het van cruciaal belang dat er meer grensoverschrijdende samenwerking komt tussen de verschillende overheden. De samenwerkingsprogramma's die daarvoor worden gebruikt en waarin lokale en regionale overheden van nature een sleutelrol vervullen, moeten zowel verticaal (op het punt van de betrekkingen tussen lokale/regionale en nationale overheden) als horizontaal (op het punt van de betrekkingen tussen verschillende regionale en/of lokale overheden) worden versterkt. Dergelijke structuren zijn van bijzonder grote betekenis bij strafzaken met een grensoverschrijdend karakter en in zaken waarin het slachtoffer in een ander EU-land woont.

Het CvdR betreurt het dan ook dat de in art. 25 van de ontwerpverplichting vervatte bepalingen inzake de coördinatie van de samenwerkingsinspanningen sinds 2001 niet zijn gewijzigd en uitsluitend op de lidstaten zijn gericht.

11. Het CvdR is van mening dat lokale en regionale overheden al over een uitgebreide ervaring en expertise beschikken op het gebied van steun- en bijstandsverlening aan slachtoffers van misdrijven. Door deze expertise ook bij wetgevende werkzaamheden te gelde te maken en uit te wisselen, is het mogelijk bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die de Commissie heeft geformuleerd. Om die reden moet dit worden ondersteund.

III. CONCRETE VOORSTELLEN

12. Binnen het slachtofferpakket verdient de rol van steden en regio's een meer rechtstreekse benadering. Als de EU-wetgever van mening is dat lokale en regionale overheden op dit vlak ook een belangrijke functie te vervullen hebben, dient dit duidelijker te worden gesteld, bijvoorbeeld in de considerans van de ontwerpverplichting (zie wijzigingsvoorstel 2).

13. Er zou moeten worden nagegaan of, en zo ja op welke manier, de ervaring van lokale en regionale overheden kan bijdragen tot de inspanningen om slachtoffers van misdrijven on-

dersteuning en bijstand te verlenen. Dergelijke inspanningen dienen in elk geval gepaard te gaan met een sterkere nadruk op de opleiding van politieagenten, maatschappelijk werkers en andere beroeps categorieën op lokaal niveau, die vaak als eerste met slachtoffers in contact komen.

14. Het is belangrijk dat er evenwichtige oplossingen worden gevonden om de rechten van slachtoffers te versterken en tegelijkertijd het vermoeden van onschuld in strafzaken, alsook de individuele rechten van verdachten en veroordeelden, veilig te stellen. Daarom zou dit uitdrukkelijk moeten worden vermeld in overweging 7 van het richtlijnvoorstel (zie wijzigingsvoorstel 1).

15. Steden en regio's zouden moeten worden betrokken bij de zoektocht naar manieren om de grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale en regionale overheden uit meerdere landen te bevorderen. Hierbij is het van doorslaggevend belang dat er voor steden en/of regio's instanties worden aangeduid die als aanspreekpunt optreden voor informatie over de activiteiten van de verschillende overheden.

16. De EU zou een actievere rol op zich moeten nemen m.b.t. de coördinatie van de taakverdeling tussen de lidstaten, ook op gemeentelijk en regionaal niveau. Hiertoe kan bijvoorbeeld een coördinatiemechanisme op EU-niveau worden opgericht, dat als opdracht heeft de coördinatie tussen de overheden van de lidstaten te bevorderen, zowel via algemeen onderzoek als via coördinatie in concrete gevallen, door bijvoorbeeld contacten te bevorderen tussen bevoegde lokale en regionale overheden in de lidstaten. Via dit coördinatiemechanisme zou ook een gegevensbank voor succesvolle praktijken kunnen worden opgericht en beheerd, zoals voorgesteld in het CvdR-advies over het actieplan inzake het programma van Stockholm ⁽¹⁾.

17. Er moet ook worden nagedacht over passende middelen om slachtoffers zelf toegang te verlenen tot praktische informatie en ondersteuning op EU-niveau. Via een telefonisch EU-aanspreekpunt kan de situatie van slachtoffers van een misdrijf in een andere lidstaat wellicht aanzienlijk worden verbeterd. Dit is niet enkel het geval als ze in een andere lidstaat verschillende soorten bijstand nodig hebben, maar ook als ze terug thuis zijn en contact moeten opnemen met overheden in het land waar het misdrijf heeft plaatsgevonden.

18. Ook particuliere en andere spelers beschikken over veel ervaring en expertise op dit gebied. Het CvdR roept dan ook op om niet enkel verschillende natuurlijke personen, maar ook rechtspersonen en niet-gouvernementele organisaties voor slachtofferhulp, zowel op nationaal als op regionaal/gemeentelijk niveau, te betrekken bij de verbetering van de situatie van slachtoffers. Hiertoe zou men de inspanningen inzake ervaringsanalyse op EU-niveau kunnen coördineren, waarbij verschillende particuliere en andere spelers zouden kunnen bijdragen tot betere samenwerking.

⁽¹⁾ Advies van het Comité van de Regio's over *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa – Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm*, 87^e CvdR-zitting, 1-2 december 2010 (rapporteur: Holger Poppenhäger (DE/PSE), minister van Justitie van de deelstaat Thüringen).

19. Volgens het CvdR is het van bijzonder belang dat met name kinderen en minderjarigen bij misdrijven op steun en bijstand kunnen rekenen. Daarom dienen de minimumregels voor bijstand aan kinderen en minderjarigen die slachtoffer zijn, in de EU-wetgeving zo expliciet mogelijk geformuleerd te worden en mogen zich hierbij niet beperken tot intentieverklaringen in algemene termen.

20. Op criminologisch en victimologisch gebied beschikken we over steeds meer kennis over kinderen en minderjarigen die het slachtoffer zijn van misdrijven. Met de nieuwe inzichten dient dan ook rekening te worden gehouden bij het opstellen en actualiseren van EU-wetgeving. Meer in het bijzonder lijken wetenschappelijke gegevens erop te wijzen dat het wenselijk is een benadering te volgen waarin de verschillende ontwikkelingsstadia van kinderen en de daarmee samenhangende behoeften meer aandacht krijgen dan in de huidige aanpak van de Commissie ⁽²⁾.

Meer gedifferentieerde oplossingen op basis van leeftijd en type misdrijf kunnen de weg banen voor strengere en meer gerichte minimumregels voor bepaalde slachtoffers, zoals bijzondere bijstandsverlening aan kleine kinderen of aan kinderen en minderjarigen die het slachtoffer zijn van bijzonder ernstige misdrijven.

21. De in artikel 2 van het richtlijnvoorstel gehanteerde definitie van slachtoffers is erg breed. *Elke* natuurlijke persoon, *die ongeacht het misdrijf* waarmee hij/zij te maken krijgt (zelfs met lichte overtredingen), wordt in dit richtlijnvoorstel als een slachtoffer beschouwd. Door deze algemeen geformuleerde definitie kunnen ook slachtoffers van kleine criminaliteit zich beroepen op een breed gamma aan procedurele rechten die in het richtlijnvoorstel worden opgesomd. De prijs hiervan zou hoog kunnen oplopen en het is twijfelachtig of met een dergelijke uitgebreide benadering een evenwichtig en passend antwoord wordt geboden op de problemen van de slachtoffers.

22. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de concrete tenuitvoerlegging van instrumenten voor omvattende samenwerking ook op andere terreinen van de EU-wetgeving inzake justitie en binnenlandse zaken soms veel duurder is gebleken dan oorspronkelijk gepland, als gevolg van een gebrek aan duidelijke differentiatiecriteria. Zo heeft de Commissie in de laatste beoordelingen van het Europees aanhoudingsbevel gewaarschuwd voor het gebruik ervan in geval van kleine criminaliteit, nadat een aantal lidstaten er extreem vaak hun toevlucht toe hadden genomen.

23. Het CvdR beveelt de Commissie dus aan een meer gedifferentieerde aanpak te overwegen die in overeenstemming is met de problemen. Rechten van slachtoffers zouden op een gepaste manier beperkt moeten worden, zodat ze in verhouding staan tot de ernst van de misdrijven. Het CvdR stelt daarom voor in de richtlijn een algemeen evenredigheidsprincipe op te nemen, waarbij bepaalde delen van de richtlijn niet op slachtoffers van kleine misdrijven van toepassing zijn.

IV. AANBEVELINGEN VOOR WIJZIGINGEN

Wijzigingsvoorstel 1

Overweging 7

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
— Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend.	— Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten – <u>met inbegrip van de rechten van verdachten en verweerders in strafprocedures</u> – en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend.

Motivering

Het vermoeden van onschuld en de eerbiediging van de grondrechten van alle burgers zijn belangrijke verwezenlijkingen binnen de Europese rechtsorde. In de behandeling van de rechten van slachtoffers dient er daarom uitdrukkelijk naar te worden verwezen.

⁽²⁾ Zie "Protecting children and preventing their victimization. From policy to action, From drafting legislation to Practical Implementation", thematoespraak door dr. Ezzat A. Fattah (emeritus hoogleraar aan de *School of Criminology* van de Simon Fraseruniversiteit in Burnaby (Canada)), op *Children in the Union - Rights and Empowerment*, een conferentie van het Zweedse EU-voorzitterschap over kinderen als slachtoffers in strafprocedures (CURE, Sheratonhotel, Stockholm, Zweden, 3-4 december 2009).

Wijzigingsvoorstel 2

Nieuwe overweging 24bis

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
	— <u>In veel gevallen zijn lokale en regionale overheden en hun diensten op zijn minst gedeeltelijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van slachtoffers van misdrijven, met wie ze als eerste in contact komen. Daarom zijn lokale en regionale overheden belangrijke partners bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving ter verbetering van de slachtofferbescherming. Om de bevolking en de stakeholders te informeren is het dan ook belangrijk dat hun ervaring op dit vlak benut en verspreid wordt.</u>

Motivering

De sleutelrol van lokale en regionale overheden, die zowel dienstverleners als informatiekanalen zijn, dient uitdrukkelijk te worden erkend in de considerans van de ontwerprijtlijn.

Wijzigingsvoorstel 3

Nieuwe overweging 25bis

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
	— <u>De procedurele rechten die op basis van deze richtlijn aan slachtoffers worden toegekend, dienen passend te zijn, alsook een noodzakelijk karakter te hebben ten opzichte van het te bereiken doel. Ze moeten ook in redelijke verhouding staan tot de ernst van de misdrijven.</u>

Motivering

Op andere terreinen van de EU-wetgeving inzake justitie en binnenlandse zaken is de concrete tenuitvoerlegging van instrumenten voor omvattende samenwerking veel duurder gebleken dan oorspronkelijk gepland. Door de algemeen geformuleerde definitie van slachtoffers die in het richtlijnvoorstel wordt gehanteerd, kunnen ook slachtoffers van kleine criminaliteit zich beroepen op een breed gamma aan procedurele rechten die in het richtlijnvoorstel worden opgesomd. Het is twijfelachtig of met een dergelijke uitgebreide benadering een evenwichtig en passend antwoord wordt geboden op de problemen van de slachtoffers.

Wijzigingsvoorstel 4

Artikel 25

Door de Commissie voorgestelde tekst	Wijzigingsvoorstel van het CvdR
Samenwerking en coördinatie van diensten	Samenwerking en coördinatie van diensten
1. De lidstaten werken samen om een doeltreffender bescherming van de rechten en belangen van het slachtoffer in de strafprocedure te bevorderen. Die samenwerking kan plaatsvinden in het kader van netwerken die rechtstreeks aan het gerechtelijk apparaat zijn gekoppeld, of via verbanden tussen diensten voor slachtofferhulp, onder meer via ondersteuning van Europese netwerken op het gebied van slachtofferhulp.	1. De lidstaten <u>en, in voorkomend geval, de lokale en regionale overheden</u> werken samen om een doeltreffender bescherming van de rechten en belangen van het slachtoffer in de strafprocedure te bevorderen. Die samenwerking kan plaatsvinden in het kader van netwerken die rechtstreeks aan het gerechtelijk apparaat zijn gekoppeld, of via verbanden tussen diensten voor slachtofferhulp, onder meer via ondersteuning van Europese netwerken op het gebied van slachtofferhulp.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de autoriteiten die met het slachtoffer werken of hem hulp bieden, samenwerken om hun maatregelen ten aanzien van het slachtoffer te coördineren en de negatieve impact van het misdrijf, de risico's van secundaire en herhaalde victimisatie en de belasting van het slachtoffer die voortvloeit uit zijn contacten met de rechtshandhavinginstanties te beperken.	2. De lidstaten zorgen ervoor dat de autoriteiten die met het slachtoffer werken of hem hulp bieden (<u>waaronder de lokale en regionale overheden</u>), samenwerken om hun maatregelen ten aanzien van het slachtoffer te coördineren en de negatieve impact van het misdrijf, de risico's van secundaire en herhaalde victimisatie en de belasting van het slachtoffer die voortvloeit uit zijn contacten met de rechtshandhavinginstanties te beperken.

Motivering

Lokale en regionale overheden spelen een belangrijke rol bij het vergemakkelijken van de uitoefening van slachtofferrechten. De samenwerking tussen de verschillende overheden dient daarom zowel verticaal (tussen lokale/regionale en nationale overheden) als horizontaal (tussen regionale en/of lokale overheden) te worden versterkt. Deze bestuursniveaus hebben een bijzonder belangrijke functie als strafzaken een grensoverschrijdend karakter hebben en het slachtoffer in een ander EU-land woont.

Brussel, 16 februari 2012

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Mercedes BRESSO
