



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.09.2001
COM(2001) 536 definitief

GROENBOEK

Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

(door de Commissie ingediend)

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4
Raadpleging van alle betrokken partijen over het groenboek	4
Samenvatting van de vragen.....	5
1. Inleiding	6
1.1. Het slachtoffer van een misdrijf en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	6
1.2. Tot dusver genomen maatregelen en initiatieven.....	6
1.3. Doel en reikwijdte van dit groenboek.....	7
1.4. Afbakening	8
2. Europese normen	9
2.1. Het non-discriminatiebeginsel.....	9
2.2. Het recht op een eerlijk proces	10
2.3. Het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven	11
3. Overzicht van de regelingen voor schadeloosstelling door de staat in de lidstaten ...	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Ontvankelijkheid	12
3.3. Gedekte verliezen	14
3.4. Subsidiare toepassing en subrogatie door de staat	18
3.5. Formele criteria	19
3.6. Vooruitbetalingen	20
3.7. Beoordelende instantie.....	20
3.8. Totaal uitgekeerde bedragen en aantal ontvangen aanvragen.....	20
4. De behoefte aan actie op communautair niveau.....	21
4.1. Achtergrond van de regelingen voor schadeloosstelling door de staat	21
4.2. De aanpak van schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven op communautair niveau.....	22
4.3. Het slachtoffer van een misdrijf als uitgangspunt	23
5. Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven – minimumnormen	23
5.1. Algemene overwegingen	23
5.2. De componenten van een minimumnorm – ontvankelijkheidscriteria.....	24

5.3.	Gedekte verliezen.....	26
5.4.	Subsidiaire toepassing.....	30
5.5.	Subrogatie door de staat.....	32
5.6.	Aangifte van het misdrijf bij de politie.....	32
5.7.	Aanvraag van schadeloosstelling door de staat.....	32
5.8.	Vooruitbetalingen.....	33
5.9.	Overige criteria.....	34
6.	Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven – toegang voor slachtoffers uit andere lidstaten.....	35
6.1.	De huidige situatie.....	35
6.2.	Obstakels als gevolg van de grensoverschrijdende situatie.....	35
6.3.	Het model van wederzijdse bijstand.....	37
6.4.	Het model van dubbele verantwoordelijkheid.....	40
6.5.	Algemene opmerkingen en vergelijkingen.....	42
6.6.	Horizontale aspecten van de tenuitvoerlegging.....	43
7.	Slotopmerkingen.....	44

SAMENVATTING

Dit groenboek is bedoeld om een raadpleging van alle betrokken partijen op gang te brengen over mogelijke maatregelen die op communautair niveau moeten worden genomen om de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven in de EU te verbeteren. De belangrijkste kwesties waarop in dit groenboek wordt ingegaan, zijn de volgende.

- Welke Europese normen zijn relevant voor een aanpak op communautair niveau van de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven?
- Welke mogelijkheden hebben slachtoffers van misdrijven in de EU momenteel om een schadevergoeding van de staat te krijgen?
- In hoeverre en in welke zin is er behoefte aan actie op communautair niveau, gebaseerd op hetgeen er thans al in de EU bestaat?
- Hoe kunnen de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om een schadevergoeding te krijgen, door een communautair initiatief worden verbeterd?
- Hoe kan voor slachtoffers van misdrijven de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties worden vergemakkelijkt?

RAADPLEGING VAN ALLE BETROKKEN PARTIJEN OVER HET GROENBOEK

De hoofdstukken 5 en 6 van dit groenboek bevatten een aantal vragen, die hieronder nog eens staan vermeld, over de belangrijkste kwesties waarop naar de mening van de Commissie een antwoord moet worden gevonden om een mogelijk initiatief inzake schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven te kunnen beoordelen. De Commissie zou graag van alle betrokken partijen beargumenteerde antwoorden op deze vragen ontvangen. Betrokken partijen hoeven zich natuurlijk niet te beperken tot deze vragen als zij aanleiding zien opmerkingen te maken over andere aspecten van schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven, of die aspecten nu in dit groenboek ter sprake komen of niet. De antwoorden op de vragen en de eventuele overige opmerkingen dienen vóór 31 januari 2002 te worden gezonden aan:

De Europese Commissie
Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken, administratieve eenheid A.3
Wetstraat 200
B-1049 Brussel
Fax: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Antwoorden en opmerkingen kunnen op de website van de Commissie openbaar worden gemaakt, tenzij de inzender expliciet aangeeft dit niet te willen. Begin 2002 zal de Commissie beoordelen in hoeverre het nodig is een openbare hoorzitting te organiseren om verder te discussiëren over de in dit groenboek opgeworpen vragen.

SAMENVATTING VAN DE VRAGEN

Vraag 1: Moet een communautair initiatief inzake schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven gericht zijn op de verwezenlijking van de drie in hoofdstuk 4.2 genoemde doelstellingen? Zijn er andere doelstellingen die ook zouden moeten worden nagestreefd?

Vraag 2: Welke criteria moeten worden gehanteerd voor de soorten misdrijven en de soorten letsel die volgens een minimumnorm in aanmerking komen voor schadeloosstelling?

Vraag 3: Moet de mate van bewijs die iemand die om schadeloosstelling door de staat verzoekt, dient te leveren, worden vastgelegd in een minimumnorm?

Vraag 4: Moet er een minimumnorm voor immateriële schade worden vastgesteld, en zo ja, kan er dan een definitie worden gegeven van dergelijke schade?

Vraag 5: Kan ten behoeve van een minimumnorm een schadevergoeding worden bepaald voor blijvende invaliditeit?

Vraag 6: Moet in een minimumnorm rekening worden gehouden met de financiële situatie van het slachtoffer wanneer wordt vastgesteld of het slachtoffer in aanmerking komt voor een schadevergoeding of wanneer de hoogte van de schadevergoeding wordt bepaald?

Vraag 7: Hoe dient in een minimumnorm het subsidiaire karakter van schadeloosstelling door de staat in relatie tot andere bronnen van schadevergoeding voor slachtoffers te worden gedefinieerd?

Vraag 8: Welke andere bronnen van schadevergoeding dienen in mindering te worden gebracht op de schadevergoeding door de staat?

Vraag 9: Dient in een minimumnorm de mogelijkheid van voorschotten te worden opgenomen?

Vraag 10: Dienen criteria betreffende het gedrag van het slachtoffer met betrekking tot het misdrijf, zijn of haar betrokkenheid bij criminele activiteiten in het algemeen of andere overwegingen van rechtvaardigheid of openbare orde te worden opgenomen in een minimumnorm?

Vraag 11: Welke andere criteria die niet in dit groenboek worden besproken, zouden in een minimumnorm kunnen worden opgenomen?

Vraag 12: Slachtoffers bij het indienen van een verzoek om schadeloosstelling door een andere lidstaat recht geven op bijstand van een instantie in de lidstaat waar hij of zij woont: zou dat een passende manier zijn om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken?

Vraag 13: Zou het een passende manier zijn om de toegang tot schadevergoeding door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken als het slachtoffer zowel in de lidstaat waar hij of zij woont, als in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd, een schadevergoeding van de staat kan krijgen?

Vraag 14: Welke oplossingen anders dan de oplossingen die in dit groenboek worden geschetst, zouden kunnen worden overwogen om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit andere lidstaten te vergemakkelijken?

Vraag 15: Dienen er geharmoniseerde formulieren te worden opgesteld, die in alle lidstaten kunnen worden gebruikt voor het aanvragen van een schadevergoeding van de staat?

1. INLEIDING

1.1. Het slachtoffer van een misdrijf en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam staat de EU voor de uitdaging dat zij moet garanderen dat iedereen onder veilige en rechtvaardige omstandigheden van het recht van vrij verkeer van personen binnen de EU gebruik kan maken. Deze uitdaging betekent dat een echte ruimte van rechtvaardigheid tot stand moet worden gebracht, waar mensen zich in elke lidstaat even gemakkelijk tot rechtbanken en autoriteiten kunnen richten als in hun eigen land, en waar de rechtssystemen van de lidstaten meer op elkaar aansluiten dan thans het geval is. Dat deze ruimte er snel moet komen, blijkt duidelijk uit het steeds toenemende aantal personen dat gebruikmaakt van het recht zich vrij te bewegen binnen de EU, bijvoorbeeld als werknemer, student of toerist.

Bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid dient ook rekening te worden gehouden met de behoeften van slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie. In het Actieplan van Wenen¹ van de Raad en de Commissie, dat in 1998 is goedgekeurd door de Raad, werd gevraagd de kwestie van slachtofferhulp aan te pakken door een vergelijkende studie van slachtofferschadevergoedingsregelingen te maken en de haalbaarheid van actie binnen de EU na te gaan. De Commissie heeft in 1999 een mededeling² over slachtoffers van misdrijven ingediend, waarin niet alleen werd ingegaan op aspecten rond schadeloosstelling maar ook op andere problemen die zouden kunnen worden aangepakt om de positie van slachtoffers van misdrijven in de EU te verbeteren. Gezien deze mededeling riep de Europese Raad van Tampere in 1999³ in zijn conclusies op minimumnormen op te stellen inzake de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang tot de rechter voor slachtoffers van misdrijven en hun rechten op schadevergoeding, met inbegrip van een vergoeding van de proceskosten. De Europese Raad drong er tevens op aan nationale programma's uit te werken ter financiering van maatregelen, al dan niet van de overheid, voor hulp aan en bescherming van slachtoffers.

1.2. Tot dusver genomen maatregelen en initiatieven

Het Europees Parlement is al sinds de jaren tachtig een uitgesproken voorstander van de verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. Er kan met

¹ PB C 19, 23.1.1999, blz. 1. Punt 51, onder c).

² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie – Reflecties over normen en maatregelen. COM(1999) 349 def., 14.7.1999.

³ Conclusies van het voorzitterschap, punt 32.

name worden gewezen op de resolutie van het Europees Parlement van 1989⁴ en zijn resolutie⁵ over de mededeling van de Commissie uit 1999.

De Raad heeft op 15 maart 2001 een kaderbesluit aangenomen⁶ inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Het besluit, dat is gebaseerd op titel VI van het EU-Verdrag, bevat een verplichting voor lidstaten om te waarborgen dat slachtoffers van een strafbaar feit een beslissing kunnen verkrijgen met betrekking tot de schadeloosstelling door de dader in het kader van een strafprocedure. Lidstaten dienen tevens maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de dader het slachtoffer voldoende schadeloos stelt. Buiten deze bepalingen wordt niet ingegaan op schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

Wat betreft voorbereidende werkzaamheden is in 2000, met steun van het Grotius-programma van de EU, een uitgebreide studie⁷ naar de positie van slachtoffers van misdrijven in de EU voltooid. De studie ging onder andere ook over de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om op grond van het nationale recht van de lidstaten een schadevergoeding van de staat te ontvangen. De studie is in oktober 2000, eveneens met financiële steun van het Grotius-programma, gevolgd door een conferentie in Umeå in Zweden. In de conclusies⁸ van de conferentie worden onder meer enkele aanbevelingen gedaan over de manier waarop de positie van slachtoffers van misdrijven op het punt van schadevergoedingskwesties zou kunnen worden verbeterd, en is tevens aan de Commissie de aanbeveling gedaan bindende wetgeving op EU-niveau te overwegen.

1.3. Doel en reikwijdte van dit groenboek

Het doel van dit groenboek is in antwoord op de verzoeken die in het Actieplan van Wenen en de conclusies van de Europese Raad van Tampere werden geformuleerd, een raadpleging te starten over manieren om de mogelijkheden tot schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in de EU op communautair niveau te verbeteren.

Het groenboek richt zich op schadeloosstelling door de staat. Daarbij zal worden ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Welke Europese normen zijn relevant voor een communautaire aanpak van het vraagstuk van schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven?
- Welke mogelijkheden zijn er voor slachtoffers van misdrijven in de EU om een schadevergoeding van de staat te krijgen?
- Welke behoefte is er aan maatregelen op communautair niveau, gebaseerd op hetgeen er momenteel in de EU al bestaat?

⁴ Resolutie over de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven. PB C 256, 9.10.1989, blz. 32.

⁵ Resolutie over slachtoffers van misdrijven in de EU. PB C 67, 1.3.2001, blz. 308.

⁶ PB L 82, 22.3.2001, blz. 1.

⁷ Anna Wergens, *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

⁸ Crime Victim Compensation and Support Authority, Zweden, "Conclusions – The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

- Hoe kunnen de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om een schadevergoeding van de staat te ontvangen, door communautaire initiatieven worden vergroot?
- Hoe kan voor slachtoffers van misdrijven de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties worden vergemakkelijkt?

1.4. Afbakening

In dit groenboek wordt niet ingegaan op de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om schadevergoeding van de dader te krijgen. De mogelijkheid een beslissing als zodanig te verkrijgen met betrekking tot schadeloosstelling door de dader wordt behandeld in het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Voor wat betreft de mogelijkheid om dergelijke beslissingen ten uitvoer te leggen in grensoverschrijdende situaties, is er een aantal initiatieven genomen of in voorbereiding inzake de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen in het algemeen. Dit betreft in het bijzonder de onlangs goedgekeurde Verordening Brussel I⁹ betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen. In de context van het programma van maatregelen voor wederzijdse erkenning¹⁰ zijn initiatieven in voorbereiding inzake onder meer niet-betwiste vorderingen. Deze initiatieven zullen ook ten goede komen aan slachtoffers van misdrijven die streven naar de tenuitvoerlegging van een beslissing inzake schadeloosstelling door de dader in een grensoverschrijdende situatie. Voor een initiatief gericht op een specifiek type civiele vorderingen, te weten schadevergoeding aan slachtoffers van misdrijven door de dader, zou verdere studie nodig zijn om voor de noodzakelijke coördinatie met deze horizontale initiatieven te zorgen.

Ook de complexiteit van de beide vraagstukken, aan de ene kant schadevergoeding door de staat en aan de andere kant schadevergoeding door de dader, maakt het wenselijk ze apart te behandelen, aangezien de beide vraagstukken een verschillend juridisch karakter hebben. Er is in het bijzonder verder voorbereidend werk nodig voor tenuitvoerleggingssystemen in de lidstaten, waaronder ook de specifieke maatregelen die worden genomen om slachtoffers van misdrijven in dit opzicht bij te staan.

De Commissie gaat in dit groenboek dus niet in op de kwestie van schadeloosstelling van slachtoffers door de dader, maar zal zich wel verder bezinnen op mogelijke toekomstige initiatieven op dit punt, initiatieven die kunnen worden gezien als begeleidende maatregelen in de context van het programma voor wederzijdse erkenning.

⁹ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12, 16.1.2001, blz. 1.

¹⁰ Ontwerp-programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB C 12, 15.1.2001, blz. 1.

2. EUROPESE NORMEN

In dit hoofdstuk zal kort het non-discriminatiebeginsel en het recht op een eerlijk proces worden besproken aan de hand van wat in het Gemeenschapsrecht, in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950 en in het Handvest van de grondrechten van de EU is bepaald. Tevens zal een korte beschrijving worden gegeven van het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven van 1983, het enige internationale instrument op dit gebied.

2.1. Het non-discriminatiebeginsel

De werkingssfeer van de non-discriminatieclausule in artikel 6 van het EEG-Verdrag¹¹ stond centraal in een zaak¹² voor een prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie krachtens artikel 177¹³ van het Verdrag. De zaak betrof een Brits staatsburger die het slachtoffer was geworden van een geweldsmisdrijf toen hij als toerist Frankrijk bezocht. De identiteit van de aanvallers kon niet worden vastgesteld en het slachtoffer wendde zich tot de Franse staat met een verzoek tot schadevergoeding op grond van de nationale schadevergoedingsregeling. Een voorwaarde voor de toekenning van een schadevergoeding volgens deze regeling was dat het slachtoffer Frans staatsburger was, een staatsburger was van een staat die met Frankrijk een wederzijds akkoord betreffende schadeloosstelling door de staat heeft gesloten, of een verblijfsvergunning had. De rechtskundig ambtenaar van het Ministerie van Financiën redeneerde ten overstaan van de instantie die verantwoordelijk was voor de beoordeling van de aanvraag, dat de aanvraag verworpen diende te worden omdat aan geen van de bovengenoemde voorwaarden was voldaan. De instantie vroeg het Europees Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing of deze bepalingen verenigbaar waren met het verbod op discriminatie in onder meer artikel 6 van het EEG-Verdrag.

Het Hof stelde dat het Verdrag door “elke discriminatie op grond van nationaliteit” te verbieden, voorschrijft dat personen die zich in een situatie bevinden die onder het Gemeenschapsrecht valt, volledig op gelijke voet moeten worden gesteld met staatsburgers van de lidstaat. Een concreet voorbeeld van een situatie waarop dit artikel betrekking heeft, is de vrijheid van dienstverlening. Deze vrijheid omvat de vrijheid van de ontvangers van diensten om naar een andere lidstaat te gaan om daar een dienst te ontvangen, zonder dat ze worden gehinderd door beperkingen. Bovendien moeten onder andere toeristen worden beschouwd als ontvangers van diensten.

Wanneer het Gemeenschapsrecht een natuurlijk persoon de vrijheid garandeert naar een andere lidstaat te reizen, vloeit uit die vrijheid voort dat deze persoon op dezelfde basis tegen schade is beschermd als onderdanen van de lidstaat in kwestie of personen die in die lidstaat wonen. Het non-discriminatiebeginsel is in de zin van het Verdrag dus van toepassing op ontvangers van diensten voor wat betreft bescherming tegen het risico te worden aangevallen en het recht een financiële schadevergoeding

¹¹ Nu artikel 12 van het EG-Verdrag.

¹² Zaak 186/87 Ian William Cowan tegen Trésor public [1989] Jurispr. 195.

¹³ Nu artikel 234 van het EG-Verdrag.

te krijgen zoals geregeld in het nationale recht, wanneer dat risico werkelijkheid wordt.

Het Hof was daarom van mening dat het discriminatieverbod dat is vastgelegd in het Verdrag, een lidstaat verbiedt aan de toekenning van een schadevergoeding door de staat aan een slachtoffer van een misdrijf de voorwaarde te verbinden dat het slachtoffer een verblijfsvergunning heeft of dat hij of zij staatsburger is van een land dat een wederzijdse overeenkomst heeft gesloten met die lidstaat.

2.2. Het recht op een eerlijk proces

In een zaak¹⁴ betreffende de schadeloosstelling door de staat van een slachtoffer van een misdrijf kwam het Europees Hof voor de rechten van de mens tot conclusies over de toepassing van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950.

De zaak betrof een Zweedse staatsburger die beweerde slachtoffer te zijn geworden van ontvoering en afpersing en die schadevergoeding had gevraagd in het kader van de daaropvolgende strafprocedure. Het Hof van Beroep verwierp zijn eis voor schadevergoeding op grond van het feit dat de telastleggingen tegen de verdachte niet waren bewezen. Een daaropvolgend verzoek om schadeloosstelling door de staat, dat werd beoordeeld door de instantie die in Zweden verantwoordelijk is voor zulke zaken, werd afgewezen op grond van het feit dat het slachtoffer niet had bewezen dat hij schade had geleden als gevolg van een misdrijf. Het slachtoffer wendde zich tot het Europees Hof voor de rechten van de mens met de klacht dat het Zweedse recht geen mogelijkheid bood een verzoek om schadeloosstelling door de staat door een rechtbank te laten beoordelen en dat er daarom sprake was van een schending van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Artikel 6, lid 1, luidt voor zover relevant: "Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten... heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak... door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld."

Het Hof was van mening dat de Zweedse wet die schadeloosstelling door de staat regelt, in duidelijke regelgeving aangeeft aan welke voorwaarden een eiser dient te voldoen en welke procedures hij of zij dient te volgen voordat een schadevergoeding kan worden toegekend. Een eiser die aan die voorwaarden en procedures heeft voldaan, heeft bijgevolg recht op toekenning van een schadevergoeding volgens deze wet. Het recht dat de aanvrager [in de zaak in kwestie] wilde doen gelden, kon worden aangemerkt als burgerlijk in de zin van artikel 6, lid 1. Daarbij merkte het Hof op dat het recht waar de aanvrager een beroep op deed, tot doel had hem een geldelijke uitkering te doen toekomen in de vorm van een schadevergoeding. Op de instantie in kwestie waren derhalve de eisen met betrekking tot een gerecht van toepassing die zijn voorgeschreven in artikel 6, lid 1. Het Hof concludeerde dat de Zweedse instantie, voor het doel in kwestie, aan deze eisen voldeed.

¹⁴ Zaak van Rolf Gustafson versus Zweden, uitspraak van 27 mei 1997.

Uit deze zaak kan de conclusie worden getrokken dat een regeling voor schadeloosstelling door de staat kan worden gezien als de toekenning van een burgerlijk recht, in de zin van het Europees Verdrag, aan slachtoffers van misdrijven die voldoen aan de voorwaarden en procedures die in de regeling zijn vastgelegd. Voor wat betreft de behandeling van de aanvragen in het kader van deze regeling moet dus worden voldaan aan de eisen van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag.

Er dient tevens te worden opgemerkt dat het recht op een eerlijke behandeling van iemands zaak in het Gemeenschapsrecht niet is beperkt tot geschillen betreffende rechten en verplichtingen in het burgerlijk recht, maar voor alle typen geschillen geldt.¹⁵ Deze regel wordt nog eens herhaald in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU¹⁶.

2.3. Het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven

De Raad van Europa heeft zich al aan het begin van de jaren zeventig beziggehouden met de kwestie van schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven uit de openbare middelen. Dit heeft in 1983 uiteindelijk geleid tot het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, dat in 1988 van kracht is geworden. Twaalf¹⁷ lidstaten van de Europese Unie hebben het verdrag ondertekend en in negen¹⁸ lidstaten is het geratificeerd en in werking getreden. De doelstellingen van het verdrag zijn regelingen voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in te voeren of te ontwikkelen en minimumbepalingen voor zulke stelsels vast te stellen.

Het verdrag stelt dat de staat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd, een schadevergoeding dient te betalen aan staatsburgers van de staten die partij zijn bij het verdrag, alsmede aan de staatsburgers van alle lidstaten van de Raad van Europa die permanent woonachtig zijn in de staat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd.

In aanmerking voor schadeloosstelling komen diegenen die ernstig lichamelijk letsel of ernstige schade aan de gezondheid hebben opgelopen dat/die direct toe te schrijven is aan een opzettelijk geweldsmisdrijf, alsmede degenen die afhankelijk waren van personen die zijn overleden als gevolg van een dergelijk misdrijf. Dit geldt ook als de dader niet kan worden vervolgd of gestraft. De schadevergoeding zal ten minste het verlies van inkomsten, de medische en ziekenhuiskosten en de begrafeniskosten dekken, alsmede voor nabestaanden het verlies van middelen van bestaan. De schadevergoeding kan worden verstrekt als aanvulling op schadevergoedingen die door het slachtoffer uit andere bronnen worden verkregen.

De schadevergoedingsregeling kan voorwaarden bevatten zoals de eis dat bij de politie aangifte van het misdrijf is gedaan en dat de aanvraag binnen een bepaalde

¹⁵ Zaak 294/83 Parti écologiste versus Europees Parlement [1986] Jur. 1339.

¹⁶ PB C 364, 18.12.2000, blz. 1.

¹⁷ België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹⁸ Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het verdrag is tevens geratificeerd door de Republiek Tsjechië, Noorwegen en Zwitserland.

termijn is ingediend. De schadevergoeding kan worden verminderd of geweigerd op grond van het gedrag van het slachtoffer met betrekking tot het misdrijf, op grond van zijn of haar betrokkenheid bij georganiseerde misdaad of indien toekenning van een schadevergoeding in strijd zou zijn met het rechtvaardigheidsgevoel of de openbare orde. Een schadevergoeding kan tevens worden geweigerd of verlaagd op grond van de financiële situatie van de aanvrager.

Het verdrag verplicht de verdragsluitende staten een centrale instantie aan te wijzen die de verzoeken om steun van een andere partij in verband met de zaken die in het verdrag worden genoemd, in ontvangst neemt en naar aanleiding van deze verzoeken actie onderneemt.

3. OVERZICHT VAN DE REGELINGEN VOOR SCHADELOOSSTELLING DOOR DE STAAT IN DE LIDSTATEN

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende regelingen voor schadeloosstelling door de staat in de lidstaten van de EU. Het doel is de belangrijkste kenmerken van de verschillende stelsels aan te geven, het is niet de bedoeling diep in te gaan op de bijzondere kenmerken van de stelsels. Ook de definities van de criteria die zijn gebruikt om deze hoofdkenmerken vast te stellen, zijn tegen deze achtergrond vastgesteld en zijn dus ietwat vereenvoudigd.

Wanneer hieronder wordt gerefereerd aan alle lidstaten, worden alle lidstaten bedoeld die een regeling voor schadeloosstelling door de staat met een algemene werkingssfeer hebben. Griekenland en Italië zijn daarom niet in het overzicht opgenomen, al moet worden opgemerkt dat Italië wel een stelsel heeft voor schadeloosstelling van slachtoffers die ernstig letsel hebben opgelopen als gevolg van een terroristische actie of georganiseerde misdaad. Voor het Verenigd Koninkrijk is de beschrijving gebaseerd op het stelsel dat van kracht is in Engeland, Schotland en Wales; er wordt dus geen rekening gehouden met de bestaande verschillen met het stelsel in Noord-Ierland. Evenmin wordt ingegaan op mogelijke verschillen binnen federale staten.

3.2. Ontvankelijkheid

3.2.1. Slachtoffers die in aanmerking komen

De slachtoffers die in aanmerking komen voor een schadevergoeding krachtens de regelingen, zijn te verdelen in twee groepen: de directe slachtoffers (de personen tegen wie de misdrijven zijn gericht) waarvoor, onnodig te zeggen, in alle stelsels voorzieningen zijn getroffen, en de indirecte slachtoffers (de nabestaanden en andere verwanten van een direct slachtoffer). Bepaalde stelsels kennen nog een derde groep: personen die toevalligerwijs gewond raken bij een misdrijf (zogenoemde “omstanders”), of personen die een slachtoffer helpen of de politie helpen een misdrijf te voorkomen of een dader te pakken (hierna genoemd “helpers”). Deze derde groep wordt in de stelsels die ook uitkeren bij niet-opzettelijke misdrijven, vaak gecompenseerd als directe slachtoffers.

Alle lidstaten bieden een schadevergoeding aan personen die financieel afhankelijk waren van een overleden slachtoffer. Deze groep bestaat in veel gevallen uit kinderen en echtgenoten, maar kan ook voormalige echtgenoten die alimentatie ontvingen, en oude of arbeidsongeschikte ouders van het slachtoffer omvatten. Enkele lidstaten kennen de nabestaanden van een overleden slachtoffer ook een schadevergoeding voor immateriële schade toe, waarbij voor toekenning van de schadevergoeding niet de voorwaarde wordt gesteld dat de verwant(e) financieel afhankelijk was van de overledene. Hierop zal nader worden ingegaan in de paragraaf over immateriële schade in het algemeen.

Wat omstanders en helpers betreft: het Oostenrijkse stelsel bevat een regeling voor omstanders, de stelsels van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Portugal een regeling voor helpers en die van België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en Zweden een regeling voor beide.

3.2.2. Criteria met betrekking tot territorialiteit, burgerschap en nationaliteit

Alle lidstaten behalve Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje hebben een stelsel dat geldt voor alle personen die op hun grondgebied slachtoffer worden van een misdrijf, dus ook voor personen die geen onderdaan van een EU-lidstaat zijn. Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Spanje kennen schadevergoeding voor onderdanen van niet-EU-landen die ofwel permanent in hun land wonen ofwel uit een land komen dat wederkerigheid biedt, dat wil zeggen, een land waar een regeling geldt volgens welke hun onderdanen ook recht hebben op schadevergoeding indien zij daar slachtoffer van een misdrijf worden. Luxemburg biedt schadevergoeding aan onderdanen van landen die lid zijn van de Raad van Europa, ongeacht of er sprake is van wederkerigheid of niet. Oostenrijk biedt personen die geen onderdaan van een EU-lidstaat zijn en niet uit een EER-land komen, geen schadevergoeding voor letsel als gevolg van misdrijven.

Verscheidene lidstaten (Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Zweden) bieden de mogelijkheid tot schadeloosstelling wanneer een inwoner of burger in het buitenland gewond raakt, maar de schadevergoeding is dan doorgaans afhankelijk van een aantal beperkende voorwaarden, zoals dat het slachtoffer eerst een schadevergoeding moet trachten te krijgen in het land waar het misdrijf heeft plaatsgevonden.

3.2.3. Criteria met betrekking tot het type misdrijf en het type letsel

Een gebruikelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor schadeloosstelling na een misdrijf, is dat het misdrijf opzettelijk en/of gewelddadig is geweest. Wat het letsel betreft wordt soms geëist dat het letsel ertoe heeft geleid dat het slachtoffer gedurende een bepaalde periode niet in staat is geweest te werken, of meer in het algemeen dat het om ernstig letsel gaat.

Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden verstrekken zowel bij opzettelijke als bij niet-opzettelijke misdrijven schadevergoeding. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland stellen als voorwaarde dat het misdrijf gewelddadig was. Al deze zes lidstaten, behalve Zweden, sluiten verkeersovertredingen uit van de werkingssfeer van het stelsel.

In België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje moet het om ernstig opgelopen letsel gaan om in aanmerking te komen voor een uitkering uit hoofde van de regeling. De lidstaten vinden over het algemeen dat zowel fysiek als psychisch letsel recht kan geven op schadeloosstelling.

3.2.4. Vaststelling van de schadevergoeding - ontvankelijkheid

In die gevallen waarin de dader onbekend blijft of niet met succes kan worden vervolgd, dient het beoordelende orgaan dat verantwoordelijk is voor schadeloosstelling door de staat, doorgaans te beslissen of iemand die de staat om een schadevergoeding vraagt, inderdaad het slachtoffer van een misdrijf is geweest. Dit orgaan dient ook te beoordelen of het letsel dat de aanvrager heeft geleden, door dat misdrijf is veroorzaakt. De bewijslast rust in alle lidstaten bij de aanvrager, maar de mate van bewijs varieert en is niet altijd vastgelegd in de wetgeving waarmee de regeling is ingesteld. Waarschijnlijk kan gerust worden gezegd dat in de meeste lidstaten een lagere norm wordt gehanteerd dan in strafprocedures, maar het is lastig de normen die in elke lidstaat worden toegepast, preciezer te bepalen. In bepaalde lidstaten is er een verband met de rechtsvoorschriften inzake onrechtmatige daad, dat wil zeggen dat de vraag of de aanvrager in aanmerking komt voor vergoeding op dezelfde wijze wordt behandeld als wanneer het slachtoffer een burgerlijke rechtsvordering had ingesteld.

3.3. Gedekte verliezen

3.3.1. Medische kosten, verlies van inkomsten, schadevergoeding aan indirecte slachtoffers

Medische kosten worden in alle lidstaten gedekt, alhoewel Spanje voor slachtoffers van seksuele misdrijven alleen de kosten van psychiatrische behandeling dekt. Daarnaast dekken de meeste lidstaten de kosten die het slachtoffer heeft moeten maken voor vervoer van en naar het ziekenhuis. Denemarken en Zweden vergoeden ook de vervoerkosten van verwanten die het slachtoffer in het ziekenhuis opzoeken, Zweden daarnaast ook hun verlies van inkomsten.

Inkomstenverlies wordt in alle lidstaten vergoed, maar er zijn verschillen in de manier waarop dit gebeurt. Het Verenigd Koninkrijk baseert de schadeloosstelling op een tarief waarin een schadevergoeding voor inkomstenverlies is inbegrepen, met de mogelijkheid van aanvullende compensatie voor langdurig letsel. Nederland hanteert eveneens een tarief en Spanje gaat niet uit van verlies van inkomsten, maar kent een dagelijkse uitkering toe tijdens het ziekteverlof.

Indien het slachtoffer aan zijn verwondingen overlijdt, bieden alle lidstaten een schadevergoeding aan de personen ten laste wegens verlies van middelen van bestaan of financiële steun. Alle lidstaten dekken, binnen redelijke grenzen, tevens begrafeniskosten.

3.3.2. Schade aan eigendommen

De meeste lidstaten bieden de een of andere vorm van vergoeding voor schade aan eigendommen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen vergoedingen voor eigendom dat is beschadigd bij een geweldsmisdrijf en vergoedingen voor gestolen goederen.

Wanneer een slachtoffer is aangevallen of beroofd, vergoeden alle lidstaten behalve Spanje en Luxemburg, zij het met bepaalde variaties, zaken die tijdens de aanval of beroving zijn beschadigd, bijvoorbeeld gescheurde kleding, gebroken brillen en medisch noodzakelijke artikelen zoals protheses. Denemarken dekt ook mobiele telefoons en sieraden.

Alleen Denemarken, Finland, Frankrijk en Zweden bieden een schadevergoeding voor het verlies van gestolen goederen wanneer er geen verband is met geweldpleging. Finland, Frankrijk en Zweden dekken deze goederen als het verlies heeft geleid tot buitengewone financiële moeilijkheden voor het slachtoffer, Frankrijk ook als er sprake is van buitengewone psychische moeilijkheden. Denemarken, Finland en Zweden dekken gestolen goederen ook als het misdrijf is gepleegd door een uit een gevangenis of strafinrichting ontsnapte gevangene.

3.3.3. *Blijvende invaliditeit*

Alle lidstaten bieden een schadevergoeding aan slachtoffers van wie het letsel tot blijvende invaliditeit leidt. Het is soms moeilijk te beoordelen of deze schadevergoeding ook een vergoeding van niet-geldelijke schade bevat, of dat de schadevergoeding is bedoeld om de kosten te dekken die de invaliditeit met zich brengt. Sommige lidstaten geven duidelijk aan dat zij een schadevergoeding bieden voor het geschatte toekomstige verlies van inkomsten (of mogelijke verlies van inkomsten), alsmede een schadevergoeding die geen verband houdt met enige specifieke kosten, maar wordt berekend op basis van de ernst van de handicap. Dit niet-geldelijke deel omvat soms ook een vergoeding voor esthetische veranderingen, zoals littekens, terwijl in andere lidstaten een afzonderlijke schadevergoeding voor littekens en misvormingen bestaat.

Ierland, Nederland, Oostenrijk en Portugal koppelen hun schadevergoeding aan de kosten die het slachtoffer heeft moeten maken. Zij bieden allemaal een schadevergoeding voor toekomstig verlies van inkomsten of inkomstenpotentieel. Daarnaast compenseren Ierland en Portugal ook toekomstige medische en andere kosten die mogelijk nog volgen, net als Nederland, dat ook kosten vergoedt die verband houden met thuishulp en revalidatie. Oostenrijk kent ook een verpleeguitkering toe als het slachtoffer hulp nodig heeft om basishandelingen uit te voeren, en vergoedt tevens speciale kosten die het slachtoffer als gevolg van de invaliditeit heeft moeten maken.

In België, Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden wordt een vergoeding voor niet-geldelijke schade gegeven boven op of als deel van de schadevergoeding voor de werkelijke kosten die het slachtoffer heeft moeten maken en voor het werkelijke verlies van inkomsten dat hij of zij heeft geleden. De beoordeling is gebaseerd op de vastgestelde mate van invaliditeit, soms uitgedrukt in een percentage, waarbij ernstiger letsel of een zwaardere handicap een hogere uitkering oplevert. In de Franse regeling wordt materiële schade en niet-geldelijke schade vergoedt, maar de hoogte van de schade vergoeding wordt gebaseerd op het toekomstige inkomstenverlies, waardoor dezelfde mate van invaliditeit voor personen van verschillende leeftijden of uit verschillende werkkringen tot verschillende schadevergoedingen kan leiden.

In de andere lidstaten is het moeilijker te beoordelen of de schadeloosstelling voor blijvende invaliditeit een vergoeding voor niet-geldelijke schade bevat of niet.

Duitsland heeft een systeem waar een invaliditeitspensioen wordt toegekend naast een pensioen wegens verlies van inkomsten. In Spanje wordt de invaliditeit beoordeeld op een schaal van 1 tot en met 4, waarbij 1 blijvende gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid betekent en 4 volledige arbeidsongeschiktheid; de uitkeerde schadevergoeding is dienovereenkomstig. In het tariefgeoriënteerde stelsel in het Verenigd Koninkrijk wordt de schadevergoeding niet uitgesplitst naar verschillende componenten. Het tarief wordt zodanig berekend, dat het een schadevergoeding omvat voor zowel de kosten als voor pijn en lijden. Daarnaast kan een schadevergoeding worden toegekend voor speciale kosten die zijn gemaakt voor behandeling in verband met het letsel of voor met het letsel verband houdende hulpmiddelen en zorg. België, Finland, Frankrijk, Nederland en Zweden kennen een afzonderlijke vergoeding voor littekens en vervormingen.

3.3.4. *Andere immateriële schade*

Naast materiële verliezen zoals medische kosten en inkomstenverlies zal een misdrijf ook gevolgen hebben die niet ongedaan kunnen worden gemaakt en waarvan de waarde moeilijk in geld uit te drukken is. Zulke gevolgen zijn bijvoorbeeld pijn en lijden (fysiek en geestelijk), schending van de persoonlijke integriteit, langdurig geestelijk leed enz. Deze effecten van het misdrijf kunnen niet ongedaan worden gemaakt in de zin dat het slachtoffer niet in een toestand kan worden teruggebracht alsof het misdrijf niet heeft plaatsgevonden. Deze effecten kunnen echter wel worden gezien als immateriële schade die kan worden vergoed.

Sommige lidstaten hebben immateriële schade daarom in hun schadevergoedingsregeling opgenomen, los van wat kan worden vergoed als immateriële schade bij blijvende invaliditeit. Deze regeling richt zich op schadeloosstelling van het slachtoffer voor het lijden (zowel fysiek als geestelijk) dat het slachtoffer ondervindt als gevolg van zijn of haar letsel en/of de schending van de persoonlijke integriteit die (bepaalde) misdrijven met zich brengen. Schadevergoedingen voor verlies of verdriet aan nabestaanden van een overleden slachtoffer kunnen eveneens in deze categorie worden ingedeeld.

Hoe zo'n schadevergoeding wordt aangeduid, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het is daardoor lastig de werkingssfeer van de verschillende regelingen in dit opzicht te beoordelen en te vergelijken. In sommige gevallen wordt weliswaar dezelfde benaming aangetroffen, maar dat betekent niet automatisch dat de inhoud van de schadeloosstelling ook hetzelfde is.

De begrippen pijn en lijden wordt in verscheidene lidstaten aangetroffen. Een schadevergoeding voor pijn en lijden wordt toegekend in België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Daarvan bieden België, Denemarken, Finland, Frankrijk en Zweden een aanvullende vergoeding voor morele schade of voor schending van de persoonlijke integriteit. In Denemarken, Finland en Zweden wordt alleen een vergoeding voor morele schade toegekend voor bepaalde misdrijven die extra kwetsend zijn. Er zou kunnen worden gezegd dat morele schade in deze landen eerder objectief wordt beoordeeld op basis van het gepleegde misdrijf, terwijl pijn en lijden subjectief worden beoordeeld op basis van het letsel dat het slachtoffer heeft opgelopen. Frankrijk kent alleen schadevergoeding voor morele schade bij zedenmisdrijven.

In Nederland lijkt de uitkering die wordt toegekend voor immateriële schade, elementen te bevatten voor zowel pijn en lijden als voor morele schade, terwijl Luxemburg pijn en lijden als een soort morele schade lijkt te beschouwen.

België, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden bieden een schadevergoeding aan nabestaanden van overleden slachtoffers. Deze wordt schadevergoeding voor verlies, lijden, verdriet of morele schade genoemd (of omvat deze).

Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Spanje bieden geen schadevergoeding zoals hierboven is beschreven.

3.3.5. *Bepaling van de hoogte van de vergoeding*

In verscheidene lidstaten bestaat een verband met het nationale recht inzake de onrechtmatige daad op het punt van de bepaling van de hoogte van de uitkering die in een specifiek geval wordt toegekend. Het kan zijn dat een schadevergoeding kan worden geëist voor dezelfde soorten verliezen als in een civiele vordering, of dat de berekening van een verlies geschiedt volgens de algemene regels van het recht inzake de onrechtmatige daad. Sommige lidstaten geven aan dat een volledige vergoeding uit hoofde van het stelsel kan worden toegekend. Dit betekent waarschijnlijk dat van de overheid dezelfde schadevergoeding kan worden gekregen als in een civiele procedure mogelijk zou zijn geweest, dat wil zeggen een vergoeding voor de werkelijke kosten als het om materiële verliezen gaat, en een billijke schadevergoeding voor immateriële verliezen (volgens de definitie die in elke staat wordt gehanteerd). Van belang is in dit verband eveneens of de regeling een wettelijk recht op schadeloosstelling voor de slachtoffers inhoudt dan wel of de regeling enkel gebaseerd is op het *ex gratia*-beginsel, waarbij slechts een billijke schadeloosstelling wordt toegekend in plaats van een volledige vergoeding.

Bijna alle lidstaten werken met maximumbedragen, ofwel voor het totale bedrag dat aan een slachtoffer kan worden toegekend, ofwel voor de afzonderlijke componenten.

Het blijkt dat alleen in de lidstaten die een billijke schadevergoeding toekennen, bij het vaststellen van de vordering rekening wordt gehouden met de financiële situatie van het slachtoffer.

In alle lidstaten zijn in de regeling verdere gronden vastgelegd op basis waarvan een vergoeding kan worden geweigerd of verlaagd. In alle lidstaten kan een vergoeding worden geweigerd als het slachtoffer gedeeltelijk zelf schuldig wordt geacht aan het feit dat hij of zij slachtoffer is geworden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het slachtoffer door zijn gedrag het misdrijf heeft uitgelokt. In sommige lidstaten is het lidmaatschap van illegale, criminele organisaties een reden geen vergoeding toe te kennen. In andere lidstaten wordt rekening gehouden met een eventueel eerder strafblad. In enkele lidstaten is een relatie van het slachtoffer met de dader grond voor weigering. Sommige lidstaten hebben ook een regel dat weigering mogelijk is met het oog op de openbare orde of rechtvaardigheid.

Denemarken, Finland, Frankrijk, Luxemburg en Zweden streven ernaar een volledige schadevergoeding te bieden, dat wil zeggen dezelfde vergoeding die ook zou kunnen

worden verkregen volgens het nationale recht inzake de onrechtmatige daad. De vaststelling van de hoogte van de schadevergoeding hangt in deze groep, binnen de vastgestelde maximumgrenzen, dus samen met het recht inzake de onrechtmatige daad van het desbetreffende land.

België, Ierland, Nederland, Portugal en Spanje bieden geen volledige vergoeding maar een billijke vergoeding. Oostenrijk en Duitsland bieden verschillende soorten vergoedingen voor materiële verliezen en revalidatie, maar het is in die landen niet mogelijk een vergoeding voor niet-geldelijke schade te krijgen zoals onder het recht inzake de onrechtmatige daad. België, Duitsland, Nederland, Portugal en Spanje houden bij de vaststelling van de vergoeding rekening met de financiële situatie van het slachtoffer, alhoewel België en Nederland dit alleen doen voor de vergoeding van materiële verliezen en Duitsland dit niet doet als de schadevergoeding de vorm heeft van een pensioen. Ook de regelingen van België, Ierland, Oostenrijk en Portugal houden bij de berekening van enkele onderdelen van de vergoeding in zekere zin verband met het nationale recht inzake de onrechtmatige daad.

Het stelsel in het Verenigd Koninkrijk staat helemaal los van het recht inzake de onrechtmatige daad. Het tariefsysteem brengt met zich mee dat sommige slachtoffers een meer dan volledige schadevergoeding ontvangen, terwijl andere een minder dan volledige krijgen. De mogelijkheid van een vergoeding boven het tarief en een aanvullende schadevergoeding voor onkosten en inkomstenverlies biedt een garantie voor slachtoffers die zwaarder zijn getroffen door een misdrijf.

3.4. Subsidiaire toepassing en subrogatie door de staat

Het beginsel van subsidiaire toepassing houdt strikt genomen in dat schadeloosstelling door de staat wordt gezien als het laatste redmiddel en dat het slachtoffer dus eerst alle andere mogelijkheden voor schadeloosstelling moet hebben geëlimineerd voordat hij of zij zich tot de staat wendt. De voor de hand liggende partij waarbij het slachtoffer voor een schadevergoeding aanklopt, is natuurlijk de dader, maar het slachtoffer dient zich ook eerst te wenden tot particuliere verzekeringen en volksverzekeringen. Dit is tenminste het geval in Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden. In België, Denemarken en Finland wordt dit beginsel minder strikt toegepast, wat betekent dat de dader weliswaar uiteindelijk verantwoordelijk is voor het betalen van een schadevergoeding, maar dat het slachtoffer zich slechts tot andere bronnen hoeft te wenden voor zover dat redelijk is. Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Ierland passen dit beginsel helemaal niet toe en het slachtoffer kan daar dus kiezen tot wie hij of zij zich wendt voor schadeloosstelling. In Frankrijk geldt het beginsel alleen voor misdrijven met betrekking tot eigendommen.

Subsidiaire toepassing moet niet worden verward met dubbele schadeloosstelling. Elke schadevergoeding voor hetzelfde verlies (materieel of immaterieel) wordt in mindering gebracht op de uitkering die van de staat wordt ontvangen. In de meeste landen betekent dit dat, als het slachtoffer op een later tijdstip alsnog een schadevergoeding voor hetzelfde verlies ontvangt, de staat de toegekende vergoeding geheel of gedeeltelijk zal terugvorderen. Oostenrijk en Ierland brengen een vergoeding die eventueel door particuliere verzekeringen is toegekend, niet in mindering en Portugal brengt een dergelijke schadevergoeding alleen in mindering als dit billijk wordt geacht.

Wanneer de staat het slachtoffer compenseert voor schade die de dader had moeten betalen, kan de staat het aan het slachtoffer toegekende bedrag op de dader verhalen. In alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk heeft de overheid dat recht, maar het is moeilijk te beoordelen in hoeverre ook daadwerkelijk van dit recht gebruik wordt gemaakt.

3.5. Formele criteria

3.5.1. Aangifte van het misdrijf bij de politie

Alle lidstaten behalve Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Portugal eisen dat bij de onderzoeksinstanties aangifte van het misdrijf moet zijn gedaan als het slachtoffer voor schadeloosstelling in aanmerking wil komen. Soms is dit algemener geformuleerd als een verplichting voor het slachtoffer om met de autoriteiten samen te werken. Vaak wordt geëist dat de aangifte “zonder onnodig uitstel” moet zijn gedaan. In alle lidstaten behalve België en Oostenrijk heeft de uitkerende instantie de mogelijkheid een verzoek om schadeloosstelling ook te accepteren als geen aangifte is gedaan. Dit kan het geval zijn als het slachtoffer door zijn of haar gezondheidssituatie niet in staat was aangifte van het misdrijf te doen. In Finland wordt het feit dat het misdrijf in het buitenland is gepleegd (wat het moeilijk maakt bij de politie aangifte te doen van het misdrijf), als een aanvaardbaar excuus gezien. Het Verenigd Koninkrijk accepteert taalproblemen als excuus.

3.5.2. Termijnen voor het indienen van de aanvraag

De meeste lidstaten (Denemarken, Finland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Spanje) hanteren een termijn vanaf het moment dat het misdrijf is gepleegd. Van deze landen heeft Ierland met slechts drie maanden de kortste termijn en Finland, dat het slachtoffer tien jaar de tijd geeft, de ruimste. In Spanje wordt de tijd stopgezet op het moment van aanvang van de strafprocedure en begint de tijd weer te lopen wanneer de procedure eindigt. België en Zweden werken met een termijn vanaf het einde van de rechtszaak. Frankrijk, Luxemburg en Portugal hebben een tijdslimiet gesteld vanaf het moment dat het misdrijf is gepleegd, maar prolongeren de termijn tot één jaar na de datum waarop de strafprocedure eindigt. Oostenrijk hanteert verschillende termijnen, afhankelijk van het soort verlies waarvoor schadeloosstelling wordt verlangd, maar het is altijd mogelijk nog een aanvraag in te dienen nadat de termijn is verstreken. Dit heeft echter wel tot gevolg dat de vergoeding niet met terugwerkende kracht wordt toegekend, dat wil zeggen niet voor de periode tussen het misdrijf en de datum waarop de aanvraag is ingediend. Duitsland hanteert geen tijdslimiet. De schadevergoeding wordt toegekend vanaf de maand waarin de aanvraag wordt ingediend, en dit gebeurt met terugwerkende kracht vanaf de dag waarop het letsel is opgelopen, indien de aanvraag wordt ingediend binnen één jaar na die dag.

Over het algemeen bestaat de mogelijkheid in speciale gevallen af te wijken van de termijnen voor het indienen van de aanvraag, bijvoorbeeld als er sprake is van *force majeure* of in gevallen waarin het slachtoffer een kind is en daardoor voor de indiening van de aanvraag afhankelijk is van een volwassene.

3.5.3. Inhoud van de aanvraag

Over het algemeen moet een aanvraag schriftelijk worden gedaan, hoewel Nederland ook telefonische aanvragen accepteert. Verscheidene lidstaten hebben speciale aanvraagformulieren en deze zijn soms op internet beschikbaar. De aanvrager dient in veel gevallen documenten over te leggen om verlies van inkomsten te bewijzen, of rekeningen van medische kosten over te leggen. De beoordelende instantie kan ook om een politierapport, een medisch rapport en bewijs van de financiële situatie van het slachtoffer vragen.

3.6. Vooruitbetalingen

Alle lidstaten behalve Zweden en Duitsland bieden de een of andere vorm van vooruitbetaling. Een reden voor het toekennen van een voorschot op een uitkering kan verband houden met de financiële situatie van het slachtoffer of het feit dat de rechtszaak of de definitieve vaststelling van de medische gevolgen van het misdrijf op de lange termijn vertraging heeft opgelopen. In België kan apart een afzonderlijke nooduitkering worden verstrekt of als voorschot op de definitieve schadevergoeding.

3.7. Beoordelende instantie

De instanties die de aanvragen beoordelen en een beslissing nemen over de vorderingen, zijn in de lidstaten in grote lijnen op drie verschillende manieren georganiseerd. Acht lidstaten hebben een onafhankelijk orgaan, dat een commissie (België, Frankrijk en Nederland), een rechtbank (Ierland) of een autoriteit of raad (Finland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, en Zweden) wordt genoemd. In drie lidstaten (Luxemburg, Portugal en Spanje) wordt over de aanvragen besloten door een afdeling van een ministerie, waarbij in Luxemburg en Portugal een commissie de zaak voorbereidt. Duitsland en Oostenrijk hebben gedecentraliseerde organisaties waarbij de deelstaten verantwoordelijk zijn voor de toekenning van een schadevergoeding uit hoofde van de regeling.

3.8. Totaal uitgekeerde bedragen en aantal ontvangen aanvragen

De onderstaande tabel¹⁹ bevat voor elke lidstaat schattingen van het totale bedrag dat aan schadevergoedingen is uitgekeerd, en het totale aantal aanvragen dat in een jaar is ontvangen in het kader van de regeling voor schadeloosstelling door de staat. Deze schattingen worden hier alleen ter illustratie gegeven om de omvang van de regelingen te laten zien. Uit de tabel mogen geen conclusies worden getrokken voor wat betreft de werkingssfeer of het functioneren van de regelingen.

	Totaal uitgekeerde bedrag (€)	Ontvangen aanvragen
België	6 307 000	740
Denemarken	5 456 000	3 156

¹⁹ Alle schattingen zijn voor het jaar 2000, behalve de schattingen gemarkeerd met (*), die voor het jaar 1999 zijn. Bron: Julia Mikaelsson en Anna Wergens, *Repairing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Compensation and Support Authority, Umeå, Zweden, 2001.

Duitsland	106 694 000 (*)	9 787
Finland	5 130 000	4 770
Frankrijk	147 550 000	13 353 (*)
Ierland	3 329 000	232
Luxemburg	42 000	16
Nederland	4 706 000	3 650
Oostenrijk	1 400 000	200-300
Portugal	972 000	68 (*)
Spanje	1 540 000	1 468
Verenigd Koninkrijk	340 926 000	78 165
Zweden	7 421 000	6 522

4. DE BEHOEFTE AAN ACTIE OP COMMUNAUTAIR NIVEAU

4.1. Achtergrond van de regelingen voor schadeloosstelling door de staat

De nationale schadevergoedingsregelingen die in hoofdstuk drie zijn besproken, zijn om diverse redenen ingesteld. Voor verscheidene stelsels is sociaal beleid de belangrijkste reden. Daarbij is het de bedoeling onrechtvaardige resultaten te vermijden, alhoewel dient te worden opgemerkt dat er binnen deze groep aanzienlijke verschillen tussen de regelingen bestaan in de hoogte van de schadevergoeding die in de praktijk kan worden verkregen, en in de beperkingen op bijvoorbeeld het gebied van de ontvankelijkheid. Billijkheid en sociale solidariteit zijn ook de basisbeginselen achter het Europees Verdrag van 1983. Andere lidstaten zijn van mening dat een regeling voor schadeloosstelling door de staat noodzakelijk is vanuit het oogpunt van criminaliteitsbeleid. Uiteraard zijn deze redenen van invloed geweest op het ontwerp van de regelingen in de verschillende lidstaten en verklaren zij deels de verschillen tussen de stelsels.

Alle lidstaten hebben echter met elkaar gemeen dat ze, ook al houden ze zich aan het beginsel dat de verantwoordelijkheid voor de schadeloosstelling van het slachtoffer van een misdrijf bij de dader ligt, erkennen dat slachtoffers niet altijd een schadevergoeding van de dader kunnen krijgen. Dit kan het geval zijn wanneer de dader onbekend is of niet met succes kan worden vervolgd of wanneer de dader onvoldoende middelen heeft om het slachtoffer schadeloos te stellen. Andere bronnen, zoals verplichte of particuliere verzekeringen, bieden niet altijd voldoende dekking voor de verliezen die het slachtoffer heeft geleden. Men kan dus stellen dat slachtoffers in een slechtere positie verkeren dan andere groepen die letsel of verliezen van welke aard dan ook oplopen, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte,

ongelukken of werkeloosheid. Een regeling voor schadeloosstelling door de staat kan derhalve worden gezien als een vangnet voor slachtoffers.

4.2. De aanpak van schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven op communautair niveau

Het overzicht dat in hoofdstuk drie is gegeven van de stelsels voor schadeloosstelling door de staat in de lidstaten, geeft op zijn minst op het eerste gezicht de indruk dat de mogelijkheden voor slachtoffers in de EU om een schadevergoeding te krijgen het een en ander te wensen overlaten. Het feit dat niet alle lidstaten een mogelijkheid tot schadeloosstelling door de staat kennen, en het gebrek aan overeenkomsten tussen de bestaande stelsels leiden tot verschillen voor het individu, afhankelijk van zijn of haar woonplaats of van de plaats waar het misdrijf is gepleegd. Twee personen die onder identieke omstandigheden maar in verschillende lidstaten slachtoffer worden van een misdrijf, kunnen bijvoorbeeld voor vergelijkbaar letsel sterk uiteenlopende bedragen aan schadevergoeding ontvangen. Er zijn ook verschillen die specifiek zijn voor grensoverschrijdende situaties. Een burger van een lidstaat met een schadevergoedingsregeling die naar een lidstaat zonder of met een zeer beperkte regeling reist, ziet zijn of haar mogelijkheden om een schadevergoeding te krijgen (indien hij of zij slachtoffer van een misdrijf wordt) voor de duur van het verblijf dalen of vrijwel verdwijnen. Daarentegen geniet een persoon die tussen dezelfde lidstaten in de tegenovergestelde richting reist, een drastische, zij het tijdelijke, verbetering van zijn of haar rechten als slachtoffer van een misdrijf. Iemand die slachtoffer wordt van een misdrijf in een lidstaat waar hij of zij niet woont, kan om te beginnen problemen ondervinden bij de toegang tot schadeloosstelling door de staat door gebrek aan hulp bij de bijbehorende administratieve procedures. Deze effecten, die vanuit het individu gezien willekeurig moeten lijken, zijn natuurlijk niet bevredigend gezien de doelstelling om van de EU voor iedereen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te scheppen.

Op grond van het bovenstaande kunnen drie mogelijke doelstellingen voor een actie op communautair niveau worden overwogen:

- In de eerste plaats of voor slachtoffers in de EU een mogelijkheid tot het krijgen van een schadeloosstelling door de staat moeten worden gewaarborgd, dat wil zeggen, of er een vangnet voor alle inwoners van de EU moeten worden gecreëerd;
- In de tweede plaats of er maatregelen moeten worden genomen om oneerlijke effecten als gevolg van de uiteenlopende vergoedingsniveaus in de verschillende lidstaten, die afhangen van de lidstaat waar iemand woont of de lidstaat waar hij of zij mogelijk slachtoffer van een misdrijf wordt, te beperken;
- In de derde plaats of de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers in grensoverschrijdende situaties moet worden vergemakkelijkt, zodat deze toegang voor slachtoffers niet in belangrijke mate afhangt van het land in de EU waar het misdrijf plaatsvindt;

Deze drie doelstellingen zijn onderling nauw met elkaar verbonden. Als niet in alle lidstaten een mogelijkheid tot schadeloosstelling door de staat bestaat, kan de toegang tot schadeloosstelling door de staat in een grensoverschrijdende situatie niet

worden verbeterd. Zonder makkelijke toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties zal het vangnet in de praktijk niet alle situaties dekken waarin slachtoffers behoefte hebben aan een schadevergoeding van de staat.

Vraag 1: Moet een communautair initiatief inzake schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven gericht zijn op de verwezenlijking van de drie hierboven genoemde doelstellingen? Zijn er andere doelstellingen die ook zouden moeten worden nagestreefd?

4.3. Het slachtoffer van een misdrijf als uitgangspunt

Uitgangspunt voor de overwegingen zullen de behoeften van slachtoffers zijn, gezien vanuit Europees perspectief. Het is de bedoeling op een onvoorwaardelijke en onpartijdige manier aan deze behoeften tegemoet te komen en de best mogelijke oplossingen te vinden voor de drie doelstellingen die in de vorige paragraaf zijn geschetst. Het is dus niet de bedoeling de kleinste gemene deler van de aanwezige stelsels te bepalen, maar eerder te bepalen hoe verdere vooruitgang kan worden geboekt. Elk communautair initiatief zal echter ook moeten proberen voort te bouwen op de resultaten die in de lidstaten al zijn bereikt, teneinde te voorkomen dat “het wiel opnieuw wordt uitgevonden” en reeds lang gevestigde methoden worden verstoord.

In het resterende deel van dit groenboek zal in hoofdstuk vijf worden ingegaan op de manier waarop de doelstelling van een vangnet voor alle inwoners van de EU kan worden gerealiseerd. Het gaat hierbij in wezen om de vraag hoe op communautair niveau gemeenschappelijke minimumnormen kunnen worden opgesteld. Daarbij wordt ook, gedeeltelijk, ingegaan op de manier waarop de tweede doelstelling, het beperken van oneerlijke effecten, kan worden bereikt. Wanneer in dit hoofdstuk op grensoverschrijdende situaties wordt ingegaan, is dat op basis van de aanname dat het territorialiteitsbeginsel in alle lidstaten zonder beperkingen van toepassing is, dat wil zeggen dat het slachtoffer het recht heeft een verzoek om schadeloosstelling door de staat in te dienen in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk zes wordt de doelstelling van een gemakkelijke toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties behandeld.

5. SCHADELOOSSTELLING VAN SLACHTOFFERS VAN MISDRIJVEN – MINIMUMNORMEN

5.1. Algemene overwegingen

Hoe meer harmonisatie kan worden bereikt, hoe minder kans er bestaat op oneerlijke effecten als gevolg van verschillen tussen de lidstaten. Aan de andere kant moeten verscheidene begrenzings in het oog worden gehouden. De vergoedingsniveaus variëren sterk van lidstaat tot lidstaat als gevolg van verschillende opvattingen of prioriteiten op het gebied van slachtofferhulp, maar ook als gevolg van verschillen in de levensstandaard tussen de lidstaten. De vergoedingsniveaus kunnen qua geldbedrag dus niet uniform worden gemaakt. Voor de beginselen waarop de vergoedingsniveaus zijn gebaseerd, is wat betreft de schade die wordt vergoed, daarentegen wel een communautaire aanpak mogelijk. Bovendien moet, zoals al is benadrukt, worden voortgebouwd op hetgeen al bestaat in de lidstaten, in plaats van iets totaal nieuws te bedenken.

Een communautair initiatief zal zich dus richten op het vaststellen van minimumnormen in plaats van op het bereiken van harmonisatie.

Minimumnormen proberen vast te stellen betekent in wezen proberen de restricties vast te stellen die de lidstaten zouden mogen hanteren voor schadeloosstelling van slachtoffers door de staat. Daarbij moet worden benadrukt dat, omgekeerd, er niets is dat lidstaten belet regels te handhaven of in te stellen die gunstiger zijn voor het slachtoffer. Uiteraard mag de invoering van minimumnormen niet worden gebruikt om een verslechtering van de bestaande situatie in de lidstaten te rechtvaardigen.

In het resterende deel van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de verschillende componenten van een gemeenschappelijke minimumnorm, met speciale aandacht voor grensoverschrijdende situaties. Het is niet de bedoeling om alle overwegingen die met betrekking tot de verschillende punten naar voren zouden kunnen worden gebracht, uitputtend te behandelen, maar eerder om de belangrijkste aspecten te noemen, teneinde de discussie over mogelijke volgende stappen te stimuleren. Voordat nu wordt ingegaan op de afzonderlijke criteria, moet eerst worden benadrukt dat duidelijke, welomschreven criteria noodzakelijk zijn. Er is geen goede reden te bedenken waarom de criteria die in regelingen voor schadeloosstelling door de staat worden toegepast, minder duidelijk zouden hoeven te zijn dan de criteria die gehanteerd worden in het nationale recht inzake de onrechtmatige daad of in nationale regelingen voor sociale uitkeringen. Om ervoor te zorgen dat de regels transparant en voorspelbaar zijn, dient de vrije beslissingsruimte voor de verantwoordelijke instantie die de regeling toepast, tot een minimum te worden beperkt. Dit zal een leidend beginsel zijn bij de overweging van elk criterium.

5.2. De componenten van een minimumnorm – ontvankelijkheidscriteria

5.2.1. Slachtoffers die in aanmerking komen

Uit de zaak Cowan blijkt duidelijk dat aan alle onderdanen van de EU op dezelfde voorwaarden de mogelijkheid tot schadeloosstelling moet worden geboden als aan de onderdanen van de lidstaat waar het misdrijf wordt gepleegd. Het zou passend zijn deze mogelijkheid uit te breiden tot iedereen die (volgens het gemeenschapsrecht of volgens het nationale recht) legaal in een lidstaat verblijft, zodat ook onderdanen van derde landen die in een van de lidstaten slachtoffer van een misdrijf worden, er gebruik van kunnen maken. Dit sluit aan bij het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, dat dezelfde werkingssfeer heeft, en is tevens in overeenstemming met de beginselen van het recente voorstel van de Commissie voor een Richtlijn van de Raad²⁰ betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen.

In alle lidstaten komen ook indirecte slachtoffers in aanmerking voor schadeloosstelling. Zij dienen daarom te worden opgenomen in een minimumnorm. Indien het directe slachtoffer legaal in een lidstaat verbleef, dienen de indirecte slachtoffers ook in aanmerking te komen voor schadeloosstelling door de staat, dat wil zeggen, ongeacht de staat waar de indirecte slachtoffers zelf verblijven. Een punt van overweging is of de begrippen “personen ten laste” of “verwanten” in een

²⁰ Nog niet gepubliceerd.

minimumnorm dienen te worden gedefinieerd of dat dit in plaats daarvan door elke lidstaat apart dient te worden gedaan.

5.2.2. *Criteria met betrekking tot het soort misdrijf en het soort letsel*

Uitgaande van hetgeen al bestaat in de lidstaten en van wat te vinden is in het Europees Verdrag van 1983, zijn er verscheidene mogelijkheden ten aanzien van de criteria voor het soort misdrijf en het soort letsel dat het slachtoffer heeft geleden.

Een van de mogelijkheden is alle misdrijven te dekken en de ontvankelijkheid te beperken door verscheidene specifieke restricties in te voeren. Misdrijven die gewoonlijk worden gedekt door verzekeringen, zoals verkeersovertredingen of misdrijven op het werk, zouden kunnen worden uitgesloten. Een verder gaande restrictie zou zijn misdrijven uit te sluiten waarbij sprake is van roekeloosheid of achteloosheid, dus opzettelijke misdrijven. Men zou kunnen redeneren dat personen zich via particuliere verzekeringen kunnen beschermen tegen verliezen die door dergelijke misdrijven worden veroorzaakt. Dit zou echter kunnen leiden tot de uitsluiting van bepaalde geweldsmisdrijven, zoals dood door schuld, waarbij schadeloosstelling van personen ten laste en andere verwanten juist bijzonder gewenst kan zijn. Een verdere restrictie zou kunnen zijn dat alleen ernstige misdrijven worden gedekt, maar dit begrip zou op zichzelf lastig in alle lidstaten op een vergelijkbare manier te definiëren zijn en zou de werkingssfeer tevens erg smal maken. Een andere mogelijke aanpak is alleen geweldsmisdrijven te dekken, zodat geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen opzettelijke en niet-opzettelijke misdrijven.

Wat betreft het letsel zou de schadeloosstelling kunnen worden beperkt tot persoonlijk letsel, zowel fysiek als psychisch, en verlies van eigendom als zodanig uit te sluiten. Deze laatste verliezen zouden kunnen worden vergoed alleen voor zover het slachtoffer verliezen heeft geleden die in direct verband staan met een tegen hem of haar gericht geweldsmisdrijf, zoals in veel lidstaten thans het geval is. Het uitsluiten van schade aan eigendommen is te rechtvaardigen aangezien iedereen zich kan verzekeren tegen dergelijke verliezen. Aan de andere kant moet worden benadrukt dat schade aan eigendommen in bepaalde gevallen ook tot zware negatieve effecten kan leiden. Wanneer iemand het bijvoorbeeld moet stellen zonder een eigendom dat hij of zij nodig heeft om de kost te verdienen, of wanneer iemand zich in zodanige omstandigheden bevindt dat hij of zij zich geen verzekering kan veroorloven, kan het als onbillijk worden beschouwd de schade aan eigendommen niet te vergoeden.

Wanneer wordt geëist dat letsel ernstig is, ontstaat het risico dat de dekking te restrictief wordt, en ontstaat het probleem dat moet worden gedefinieerd wat nu precies onder ernstig wordt verstaan en wat niet. Geringer letsel kan beter worden uitgesloten door een *de minimis*-regel voor de hoogte van de schadevergoeding die kan worden toegekend.

Natuurlijk kunnen combinaties van criteria voor het soort misdrijf en het soort letsel dat iemand heeft opgelopen, worden overwogen, maar er moet voor worden gewaakt dat dit niet leidt tot al te restrictieve criteria. Op het eerste gezicht dient een minimumnorm ten minste opzettelijke misdrijven te dekken die tot persoonlijk letsel leiden. Daarbij moet worden opgemerkt dat zo'n restrictie desalniettemin bepaalde

groepen zal uitsluiten die in veel lidstaten volgens de bestaande regelingen wel ontvankelijk worden bevonden, zoals omstanders en helpers.

Vraag 2: Welke criteria moeten worden gehanteerd voor de soorten misdrijven en de soorten letsel die volgens een minimumnorm in aanmerking komen voor schadeloosstelling?

5.2.3. *Beginselen voor beoordeling van de ontvankelijkheid*

In gevallen waarin de dader onbekend is of waarin hij of zij niet (met succes) kan worden vervolgd, rijst de vraag in welke mate het slachtoffer bewijzen moet leveren wanneer hij of zij een schadevergoeding aanvraagt. Het opgelopen letsel zal in dit opzicht waarschijnlijk weinig problemen opleveren, aangezien het slachtoffer in de meeste gevallen een medisch rapport zal kunnen overleggen dat na het misdrijf is opgesteld. Het slachtoffer moet echter ook bewijzen dat hij of zij daadwerkelijk slachtoffer is geworden van een misdrijf en dat het letsel dat hij of zij heeft opgelopen, door dat misdrijf is veroorzaakt. Dit is een belangrijk punt, aangezien het bieden van een vergoeding in situaties waarin de dader onbekend is of niet wordt vervolgd, natuurlijk de centrale functie is van schadeloosstelling door de staat. Er moet worden gezocht naar een evenwichtige oplossing waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak om in dergelijke gevallen schadevergoeding toe te kennen, zonder dat misbruik van het systeem wordt aangemoedigd.

Teneinde uniformiteit tussen de lidstaten te verzekeren zou een gemeenschappelijk beginsel voor de beoordeling kunnen worden ingevoerd. Dit beginsel zou bijvoorbeeld kunnen worden geformuleerd in de vorm van de hoogste mate van waarschijnlijkheid die de lidstaten mogen hanteren (let wel, het gaat hier om minimumnormen). De moeilijkheden bij het bepalen van een gemeenschappelijk beginsel dat voor alle lidstaten aanvaardbaar is, zowel theoretisch als qua praktische uitvoering, moeten echter niet worden onderschat. Daarnaast is het niet eenvoudig precies te beoordelen welke mate van bewijs momenteel daadwerkelijk in de lidstaten wordt gevraagd. Het alternatief is natuurlijk deze kwestie aan de lidstaten over te laten, maar dit zou tot aanzienlijke verschillen binnen de EU kunnen leiden voor wat betreft de mogelijkheden die slachtoffers in de praktijk hebben om een schadevergoeding te krijgen.

Vraag 3: Moet de mate van bewijs die iemand die om schadeloosstelling door de staat verzoekt, dient te leveren, worden vastgelegd in een minimumnorm?

5.3. **Gedekte verliezen**

5.3.1. *Materiële verliezen*

In de meeste lidstaten wordt een schadevergoeding gegeven voor medische kosten en ziekenhuiskosten, verlies van inkomsten en, in het geval van personen ten laste, begrafeniskosten en verlies van bestaansmiddelen. Deze zaken dienen ook door een minimumnorm te worden gedekt. Onder de medische kosten dienen de kosten van geestelijke begeleiding, psychiatrische hulp of vergelijkbare therapie te vallen die na het misdrijf mogelijk nodig is. Een mogelijke uitbreiding zou kunnen zijn dat materiële verliezen die rechtstreeks voortvloeien uit misdrijven tegen de persoon, worden gedekt, ook als schade aan eigendommen als zodanig niet voor

schadeloosstelling in aanmerking komt (indien de ontvankelijkheid wordt beperkt tot persoonlijk letsel). Dit zouden bijvoorbeeld verliezen kunnen zijn die het resultaat zijn van schade aan persoonlijke bezittingen die het slachtoffer droeg op het moment van het misdrijf, zoals een bril of kleding.

5.3.2. *Immateriële schade*

Immateriële schade, zoals pijn en lijden (*pretium doloris*), levert meer problemen op. Immateriële schade is schade die voor het slachtoffer niet tot enige daadwerkelijke kosten heeft geleid. Immateriële schade wordt soms aangeduid als niet-geldelijke verliezen. De onderliggende factoren waarmee bij de beoordeling van immateriële schade rekening kan worden gehouden, zijn bijvoorbeeld de negatieve effecten voor het slachtoffer tijdens de eerste periode van herstel en zorg na het misdrijf, langdurig geestelijk lijden, emotioneel leed, schending van de persoonlijke integriteit, invaliditeit (los van strikt medische effecten), ongemak, verlies van levensverwachting enzovoort. Er kan zowel rekening worden gehouden met objectieve omstandigheden, die verband houden met de situatie van het slachtoffer in kwestie, als met subjectieve omstandigheden, zoals de aard of ernst van het misdrijf. Het is in het kader van dit groenboek niet mogelijk gedetailleerd op al deze begrippen in te gaan, aangezien de definitie en überhaupt het bestaan van deze begrippen verschilt van lidstaat tot lidstaat.

De problematiek moet echter worden bekeken vanuit het gezichtspunt van het slachtoffer, en immateriële schade kan daarbij niet worden genegeerd. Een slachtoffer kan fysiek misschien tamelijk snel herstellen van het letsel dat hij of zij heeft opgelopen, de psychische effecten van het misdrijf kunnen langdurig zijn en kunnen ernstig lijden veroorzaken. Daarom is de schadevergoeding voor zulke verliezen in bepaalde lidstaten in de huidige situatie soms zelfs het belangrijkste onderdeel van de schadeloosstelling (als deel van het toegekende bedrag). Dit geldt ook voor de mogelijkheid van schadeloosstelling van personen ten laste, of andere verwanten van slachtoffers die zijn overleden als gevolg van een misdrijf, los van de schadevergoeding voor het verlies aan bestaansmiddelen. Wanneer immateriële schade zou worden uitgesloten, zouden ook grote verschillen ontstaan tussen wat het slachtoffer in een civiele procedure van de dader kan krijgen, en wat hij of zij van de staat kan krijgen. In het licht van deze overwegingen lijken er sterke argumenten te zijn om immateriële schade in een minimumnorm op te nemen.

De vraag rijst dan of er een gemeenschappelijke definitie van immateriële schade, voor het doel waar het hier om gaat, moet worden ingevoerd. Op zijn minst zou een algemeen beginsel moeten worden overwogen, bijvoorbeeld dat de schadevergoeding pijn en lijden en andere immateriële schade dient te dekken. Gezien de verschillen tussen de lidstaten zou het echter wel eens zeer moeilijk kunnen zijn verder te gaan en een definitie in te voeren van wat zo'n schadevergoeding nu precies dient te dekken. Een mogelijke optie zou zijn expliciet aan te geven dat de schadevergoeding op dezelfde manier moet worden vastgesteld als onder het nationale recht inzake de onrechtmatige daad, alhoewel er dan niet veel wordt bereikt op het gebied van de uniforme toepassing, gezien de verschillen tussen de wetgevingen op dat gebied tussen de lidstaten.

Vraag 4: Moet er een minimumnorm voor immateriële schade worden vastgesteld, en zo ja, kan er dan een definitie worden gegeven van dergelijke schade?

5.3.3. *Blijvende invaliditeit*

Zoals eerder in hoofdstuk drie al is aangegeven, compenseren de meeste lidstaten invaliditeit als een apart item, en dit dient ook in een minimumnorm te worden opgenomen. Vaak valt onder deze noemer ook de eventuele schadevergoeding voor immateriële schade. Daarnaast kan onder deze noemer een schadevergoeding vallen voor littekens of misvormingen. Men zou kunnen redeneren dat deze laatste ook zouden moeten worden vergoed wanneer ze worden opgelopen zonder enig verband met blijvende invaliditeit, zodat het in feite een apart type schadeloosstelling voor immateriële schade wordt. Om terug te keren naar het punt van blijvende invaliditeit: het zou zeer lastig zijn om in een minimumnorm tot een nadere bepaling te komen van de verliezen die in aanmerking komen voor schadeloosstelling onder deze noemer. De enige eis die kan worden overwogen, is dat de schadeloosstelling van slachtoffers door de staat onder dit item niet in belangrijke mate mag afwijken van de normale praktijk in de lidstaten bij de vaststelling van schadevergoeding volgens het recht inzake de onrechtmatige daad of van schadeloosstelling uit andere bronnen, zoals particuliere verzekeringen.

Vraag 5: Kan ten behoeve van een minimumnorm een schadevergoeding worden bepaald voor blijvende invaliditeit?

5.3.4. *Bepaling van de hoogte van de schadevergoeding*

Een simpele oplossing voor een minimumnorm hiervoor, zou zijn om voor de geleden materiële verliezen de werkelijke verliezen die door het slachtoffer van een misdrijf worden aangetoond, volledig te vergoeden. Met andere woorden, het slachtoffer dient door de vergoeding voor deze verliezen als het ware te worden teruggebracht in de financiële situatie waarin hij of zij zou hebben verkeerd indien hij of zij geen letsel had opgelopen. Dit zou tevens een volledige schadeloosstelling waarborgen in grensoverschrijdende gevallen, waarbij het slachtoffer terugkeert naar de lidstaat waar hij of zij woont, en de meeste werkelijke verliezen, zoals medische kosten en verlies van inkomsten, in die staat lijdt.

Het gebruik van op tarieven gebaseerde regelingen voor de berekening van de schadevergoeding voor zulke kosten kan verenigbaar worden geacht met de eis de werkelijke verliezen te compenseren, mits de tarieven worden vastgesteld op basis van de werkelijke medische kosten en ziekenhuiskosten. Bij dergelijke regelingen lijkt echter geen rekening te worden gehouden met complicaties die zich in individuele gevallen kunnen voordoen, noch met de noodzaak het verlies van inkomsten in elk geval afzonderlijk te beoordelen. Tarieven kunnen in grensoverschrijdende situaties ook het risico van oneerlijke effecten met zich meebrengen, aangezien de berekening van zulke tarieven geschiedt op basis van nationale omstandigheden, waardoor de werkelijke kosten die in een andere lidstaat worden opgelopen, mogelijk niet volledig worden gedekt. Aan de andere kant kunnen tariefgeoriënteerde stelsels de administratie van schadeloosstellingen door de staat wel vereenvoudigen, zodat slachtoffers van misdrijven hun schadevergoeding sneller ontvangen. Ook zulke aspecten moeten worden meegenomen in de algemene beschouwingen over de manier waarop de hoogte van de schadevergoeding moet worden bepaald.

Complicaties doen zich ook voor op het punt van schadevergoedingen voor pijn en lijden en andere immateriële schade, aangezien daarvoor geen werkelijke verliezen beschikbaar zijn waarop de hoogte van de schadevergoeding kan worden gebaseerd. Het is echter waarschijnlijk niet mogelijk algemene richtsnoeren te formuleren voor de bepaling van het werkelijke schadevergoedingsbedrag voor zulke verliezen, ondanks het risico van oneerlijke effecten. Dit zal daarom aan de afzonderlijke lidstaten moeten worden overgelaten; mogelijk kan daarbij worden uitgegaan van schalen die worden toegepast bij de vaststelling van de sociale verzekeringsuitkeringen, particuliere verzekeringen, of schadevergoedingen krachtens het nationale burgerlijk recht.

Wat ook niet moet worden vergeten, is dat het voor het slachtoffer van een misdrijf uiteindelijk draait om het bedrag dat werkelijk wordt ontvangen, niet om hoe het totale bedrag kan worden uitgesplitst in een schadevergoeding voor de verschillende soorten verliezen die het slachtoffer heeft geleden. De noodzaak om ten behoeve van een minimumnorm te definiëren hoe elk item moet worden gecompenseerd, moet daarom niet worden overdreven. Het is beter ernaar te streven dat de norm alle verliezen dekt, zowel materiële als immateriële, ongeacht de noemer waaronder die verliezen nu precies worden ondergebracht.

Een hiermee verwante vraag is in welke vorm de schadevergoeding dient te worden betaald, waarbij het voornamelijk gaat om de keuze tussen een schadevergoeding ineens of een periodiek bedrag. Hierop zal hier echter niet verder worden ingegaan, aangezien het niet nodig is deze kwestie op communautair niveau te regelen.

5.3.5. De financiële positie van het slachtoffer

Verscheidene lidstaten houden rekening met de financiële positie van het slachtoffer, niet alleen bij het bepalen van de hoogte van de schadevergoeding, maar ook bij de beoordeling van het recht op schadevergoeding als zodanig. Dit kan zijn ingegeven door de overweging dat het noodzakelijk is de behoeften van het slachtoffer in elk afzonderlijk geval apart te beoordelen, met inbegrip van zijn of haar vermogen om de financiële verliezen die uit het misdrijf voortvloeien, zelf op te vangen. Dit kan voor slachtoffers echter de kans dat zij in aanmerking komen voor schadeloosstelling, aanzienlijk verkleinen. Want zo wordt in het systeem een bepaalde speelruimte ingevoerd, wat het voor iemand moeilijk maakt te voorspellen welke kans hij of zij daadwerkelijk heeft om na een misdrijf een schadevergoeding van de staat te ontvangen. Bovendien gelden de argumenten voor compensatie van immateriële schade ongeacht de financiële positie van het slachtoffer. Ook het gevaar van oneerlijke effecten in grensoverschrijdende gevallen is aanzienlijk. Iemands inkomensniveau kan hem of haar in de ene lidstaat uitsluiten van schadevergoeding, terwijl dat in een andere lidstaat niet zo is. Een algemene inkomens- en vermogenstoets die in alle lidstaten wordt toegepast en waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in de levensstandaard, zou zeer moeilijk op te zetten zijn. Een dergelijke voorwaarde lijkt daarom niet gerechtvaardigd.

Vraag 6: Moet in een minimumnorm rekening worden gehouden met de financiële situatie van het slachtoffer wanneer wordt vastgesteld of het slachtoffer in aanmerking komt voor een schadevergoeding of wanneer de hoogte van de schadevergoeding wordt bepaald?

5.3.6. *Minimum- en maximumniveaus*

Nog een punt waarover moet worden nagedacht voor een minimumnorm, is of er een minimum- en maximumniveau voor de schadevergoeding moet worden ingesteld, zoals nu in de meeste nationale schadeloosstellingregelingen het geval is. Een mogelijk doel van een minimumdrempel zou kunnen zijn dat zo wordt vermeden dat een groot aantal aanvragen voor zeer kleine bedragen moet worden behandeld, waarbij de daarmee gepaard gaande administratieve kosten aanmerkelijk hoger zijn dan de schadevergoeding die uiteindelijk wordt uitbetaald. Wanneer het om bescheiden bedragen gaat, maakt het slachtoffer van een misdrijf bovendien meer kans een schadevergoeding van de dader te krijgen. Een maximumniveau is te rechtvaardigen vanwege budgettaire beperkingen, maar ook met het argument dat de staat geen onbeperkte verantwoordelijkheid voor de schadeloosstelling van slachtoffers op zich dient te nemen. Een maximumniveau kan helpen extreme situaties te vermijden, zoals het compenseren van een exceptioneel hoog verlies van inkomsten. Het is, om dezelfde redenen die ook zijn aangegeven voor de schadevergoedingsniveaus in het algemeen, nog maar de vraag of in een minimumnorm algemene niveaus kunnen worden vastgesteld. Een maximale minimumdrempel en een minimaal maximumniveau kunnen echter wel worden overwogen.

5.4. **Subsidiaire toepassing**

In de meeste lidstaten is schadevergoeding van de staat een subsidiaire mogelijkheid, als aanvulling op mogelijke schadevergoeding die het slachtoffer uit andere bronnen kan krijgen. Dit wordt gerechtvaardigd met het argument dat eigenlijk de dader verantwoordelijk is voor het goedmaken van de verliezen die het slachtoffer heeft geleden, en ook door de wens dubbele schadevergoedingen te vermijden. Er is geen aanleiding bij de beschouwing van gemeenschappelijke minimumnormen dit beginsel los te laten. Het is eerder de vraag hoe strikt het beginsel moet worden toegepast, dat wil zeggen, welke inspanningen moet het slachtoffer zich in de praktijk getroosten om een schadevergoeding van de dader te krijgen?

De vraag wordt nog ingewikkelder door de verschillen die tussen de lidstaten bestaan met betrekking tot de middelen en procedures die het slachtoffer van een misdrijf ter beschikking staan om een schadevergoeding van de dader te krijgen. In een grensoverschrijdende situatie kan het voor het slachtoffer moeilijk zijn een dergelijke vordering in te dienen, en nog moeilijker om ervoor te zorgen dat het arrest of de beslissing ten uitvoer wordt gelegd. Het is duidelijk dat hoe meer er in dit opzicht van het slachtoffer wordt verlangd, hoe langer het duurt voordat hij of zij zich voor schadeloosstelling tot de staat kan wenden. In een grensoverschrijdende situatie zal deze periode vergeleken met een nationale situatie waarschijnlijk nog langer zijn, wat de kans op secundair slachtofferschap nog eens vergroot.

Opmerkelijk genoeg is een slachtoffer van een misdrijf zowel in nationale als in grensoverschrijdende situaties soms beter af wanneer de dader onbekend blijft. In zulke gevallen hoeft namelijk niet te worden gewacht op de uitkomst van een gerechtelijke procedure waarin wordt bepaald in hoeverre de dader verplicht is een schadevergoeding te betalen, noch op het resultaat van de tenuitvoerlegging van zo'n beslissing of arrest, wat in veel gevallen niet oplevert omdat de dader niet solvabel is.

Dit ietwat tegenstrijdige effect wordt nog versterkt als het beginsel van de subsidiaire toepassing strikt wordt gehanteerd.

Behalve dat het slachtoffer van een misdrijf wordt verplicht eerst te trachten een schadevergoeding van de dader te krijgen, kan hij of zij ook worden verplicht eerst andere bronnen aan te spreken, zoals particuliere verzekeringen. Men mag echter aannemen dat dit minder tijdrovend is dan gerechtelijke procedures, en de grensoverschrijdende context heeft waarschijnlijk minder gevolgen, aangezien iemand doorgaans is verzekerd in de lidstaat waar hij of zij woont.

Er zou een bepaalde flexibiliteit kunnen worden ingevoerd door deze eis te verzachten en te zeggen dat het slachtoffer andere middelen om een schadevergoeding te krijgen, dient aan te spreken voor zover dat redelijk is. Er is dan geen absolute eis meer om onder alle omstandigheden een gerechtelijke procedure te starten om een schadevergoeding van de dader los te krijgen. Evenmin is er dan sprake van een absolute eis om het resultaat van zo'n procedure af te wachten, of een noodzaak de insolventie van de dader definitief vast te stellen. Het criterium kan zo ruimte scheppen voor gevallen waarin het in een vroeg stadium duidelijk wordt dat de dader helemaal niet in staat zal zijn een schadevergoeding te betalen. Bovendien zou rekening kunnen worden gehouden met eventuele obstakels als gevolg van grensoverschrijdende situaties. Het redelijkheids criterium zou ook kunnen worden toegepast in gevallen waarin het slachtoffer, als gevolg van het opgelopen letsel, grote problemen heeft met het indienen van een civiele vordering.

Vraag 7: Hoe dient in een minimumnorm het subsidiaire karakter van schadeloosstelling door de staat in relatie tot andere bronnen van schadevergoeding voor slachtoffers te worden gedefinieerd?

Verwant aan dit probleem is de vraag welke andere typen schadevergoeding die een slachtoffer daadwerkelijk heeft gekregen, in mindering dienen te worden gebracht op de schadevergoeding die door de staat wordt uitgekeerd. Schadevergoedingen die worden betaald uit verplichte verzekeringen, sociale uitkeringen en vergelijkbare bronnen, dienen in mindering te worden gebracht, maar het is minder duidelijk of ook vergoedingen uit particuliere verzekeringen in mindering moeten worden gebracht. Men zou kunnen redeneren dat het slachtoffer van een misdrijf niet moet worden gestraft voor zijn eigen voorzichtigheid. Als een schadevergoeding die door een particuliere verzekering wordt uitgekeerd, in mindering zou worden gebracht, zou dat betekenen dat het individu de particuliere verzekering “voor niets” heeft afgesloten. Aan de andere kant betekent het niet in mindering brengen van zo'n vergoeding in de praktijk dat het slachtoffer een dubbele schadevergoeding voor hetzelfde verlies kan ontvangen. Dit is met name het geval wanneer de schadeloosstelling door de staat een volledige schadevergoeding voor materiële verliezen biedt. In elk geval kunnen kwesties zoals de dekking door verzekeringspolissen van verliezen als gevolg van een misdrijf en de mate waarin zo'n verzekering door individuen wordt afgesloten, per lidstaat sterk verschillen, wat het moeilijk maakt deze kwestie op Europees niveau te beoordelen. Er zijn nog enkele andere gecompliceerde punten van overweging, zoals de specifieke aard van levensverzekeringen, maar het zou te ver gaan deze problemen hier diepgaand te bespreken.

De grens moet in elk geval worden getrokken bij de werkelijke schadevergoeding uit andere bronnen die het slachtoffer van een misdrijf heeft weten te krijgen, of (met een bepaalde mate van zekerheid) geacht kan worden te krijgen. Het zou aan de andere kant te restrictief en ook zeer moeilijk met enige uniformiteit in de hele EU toe te passen zijn, om ook schadevergoedingen in mindering te brengen die het slachtoffer van een misdrijf zou hebben kunnen krijgen indien hij of zij een passende verzekering had afgesloten.

Vraag 8: Welke andere bronnen van schadevergoeding dienen in mindering te worden gebracht op de schadevergoeding door de staat?

5.5. Subrogatie door de staat

Wanneer uit hoofde van de schadeloosstellingsregeling aan het slachtoffer een schadevergoeding is betaald, treedt de staat in de meeste lidstaten in de rechten van het slachtoffer op schadevergoeding van de dader. Een actievere rol van de staat in dit opzicht zou de financiële gevolgen van de betaling van een schadevergoeding door de staat enigszins kunnen verzachten in die gevallen waarin het nog niet duidelijk is of het slachtoffer van een misdrijf een schadevergoeding van de dader zal kunnen krijgen, waarvoor hierboven is gepleit. Aan de andere kant lijken de lidstaten die krachtiger verhaal proberen te halen bij de dader, daar slechts in beperkte mate in te slagen, wat betekent dat de subrogatie door de staat in budgettaire termen niet echt veel kan betekenen. Er mag tevens worden aangenomen dat het voor de staat lastig is in een grensoverschrijdende situatie, dat wil zeggen in een situatie waarin de dader in een andere lidstaat woont, actief van dit recht gebruik te maken.

5.6. Aangifte van het misdrijf bij de politie

Zoals in hoofdstuk drie al naar voren is gekomen, hanteren de meeste lidstaten de eis dat het slachtoffer van een misdrijf bij de politie aangifte moet hebben gedaan van het misdrijf. Deze eis dient ook in een gemeenschappelijke minimumnorm te worden opgenomen. Er kan een uitzondering worden overwogen voor die gevallen waarin het slachtoffer goede redenen kan hebben gehad geen aanklacht in te dienen. Het is echter de vraag of voor ontvankelijkheid voor schadeloosstelling door de staat als voorwaarde moet worden gesteld dat het slachtoffer binnen een bepaalde termijn bij de politie aangifte van het misdrijf heeft gedaan. Een aanklacht die lange tijd na het misdrijf wordt ingediend, is vooral nadelig voor het slachtoffer zelf, in elk geval omdat dit het moeilijker maakt vast te stellen of hij of zij daadwerkelijk slachtoffer van een misdrijf is geweest, en welk letsel hij of zij heeft opgelopen. Het is dus in het belang van het slachtoffer zelf zo snel mogelijk aangifte te doen.

5.7. Aanvraag van schadeloosstelling door de staat

De meeste lidstaten hebben termijnen vastgesteld waarbinnen een verzoek om schadeloosstelling door de staat moet worden ingediend. Deze termijnen worden gerekend vanaf het tijdstip van het misdrijf, vanaf het einde van een gerechtelijke procedure of vanaf de afsluiting van het politieonderzoek indien geen gerechtelijke procedure wordt gestart. Zulke termijnen lijken gerechtvaardigd. Het punt van overweging is hier of in een minimumnorm gemeenschappelijke (minimum)termijnen moeten worden opgenomen. Zulke termijnen zouden

transparante, eenvoudige regels inzake de procedures voor schadeloosstelling door de staat binnen de hele EU tot stand kunnen helpen brengen.

Op dit punt rijzen er enkele problemen, zowel in nationale context als in grensoverschrijdende gevallen. Het kan nodig zijn rekening te houden met de noodzaak het resultaat af te wachten van een gerechtelijke procedure en de inspanningen van het slachtoffer om een schadevergoeding van de dader te krijgen, wat allebei zeer tijdrovende aangelegenheden kunnen zijn. In een grensoverschrijdende situatie kan het voor het slachtoffer moeilijker zijn om zijn of haar rechten op schadeloosstelling door de dader uit te oefenen, waardoor dat deel van de procedure nog tijdrovender kan worden. In een grensoverschrijdende situatie kan het slachtoffer gebruikmaken van zijn of haar recht de aanklacht in te dienen bij de politie in de lidstaat waar hij of zij woont, zoals is bepaald in het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Gelet op deze voorbeelden lijkt het verstandig tamelijk ruime termijnen te hanteren. Het is tevens te verdedigen de periode te laten lopen vanaf het moment waarop de strafprocedure eindigt. Daarnaast zijn er verscheidene uitzonderingssituaties waarin het slachtoffer van een misdrijf mogelijk pas vele jaren na het misdrijf een verzoek om schadeloosstelling door de staat indient. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij kinderen die slachtoffer zijn geworden van seksueel geweld. Als er een termijn komt, moet er dus ook een uitzondering worden voorzien voor dergelijke situaties.

Wat betreft de inhoud van het verzoek lijkt het tamelijk voor de hand te liggen dat het slachtoffer alle beschikbare documenten dient bij te voegen, zoals politierapporten, medische rapporten, inkomensverklaringen, verzekeringsbewijzen enzovoort. Voor een minimumnorm gaat het erom of er geharmoniseerde formulieren moeten worden opgesteld die in alle talen van de Gemeenschap beschikbaar zijn. Dit zou voor slachtoffers de toegang tot schadeloosstelling door de staat sterk kunnen vergemakkelijken en zou administratieve procedures transparanter kunnen maken. Hierop zal nader worden ingegaan in hoofdstuk zes, waar wordt gesproken over vergemakkelijking van de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties.

5.8. Vooruitbetalingen

Vaak wordt benadrukt dat de huidige systemen voor schadeloosstelling in de lidstaten niet helemaal zijn afgestemd op de behoeften van het slachtoffer. Het slachtoffer krijgt bijvoorbeeld direct na het misdrijf te maken met de kosten van ziekenhuisopname en verlies van inkomsten, terwijl een eventuele schadevergoeding, of dat nu een schadevergoeding van de dader of van de staat is, vaak pas lange tijd later, soms zelfs verscheidene jaren, wordt toegekend. Deze vertraging kan worden veroorzaakt door ondoelmatigheid in het gerechtelijke apparaat of bij de overheid, maar een belangrijke oorzaak is natuurlijk ook het feit dat elk afzonderlijk geval gedegen moet worden onderzocht en beoordeeld.

Een manier om de negatieve effecten van deze vertragingen voor het slachtoffer te verhelpen of te verzachten is de mogelijkheid van een voorschot op de schadevergoeding van de staat. Zo'n maatregel kan van groot nut zijn voor het slachtoffer en kan secundair slachtofferschap helpen voorkomen. In een grensoverschrijdende situatie kan het een slachtoffer meer tijd kosten een schadevergoeding te krijgen, wat de mogelijkheid om een voorschot te krijgen nog

belangrijker maakt. In gevallen waarin nog niet bekend is of het slachtoffer een schadevergoeding van de dader zal kunnen krijgen, kan een voorschot van de staat echter op principiële bezwaren stuiten. Men zou kunnen redeneren dat het slachtoffer de mogelijkheid heeft onmiddellijke bijstand te regelen door een reisverzekering af te sluiten. Er moet daarnaast ook rekening worden gehouden met de bijstand die ambassades of consulaten aan hun eigen onderdanen in het buitenland kunnen bieden.

Vraag 9: Dient in een minimumnorm de mogelijkheid van voorschotten te worden opgenomen?

5.9. Overige criteria

Gewoonlijk worden in de nationale schadeloosstellingregelingen enkele criteria opgenomen die kunnen leiden tot weigering of verlaging van de schadevergoeding van de staat; deze zijn ook te vinden in het Europees Verdrag van 1983.

Het eerste criterium betreft het gedrag van het slachtoffer voor, tijdens of na het misdrijf. Dit criterium hangt in wezen samen met het concept van het slachtoffer dat zijn of haar eigen letsel heeft veroorzaakt of aan dit letsel heeft bijgedragen, een concept dat ook bekend is in het recht inzake de onrechtmatige daad. Alhoewel het enigszins onduidelijk kan zijn hoe dit concept, wat betreft de manier waarop het wordt toegepast ten behoeve van schadeloosstelling door de staat, moet worden geformuleerd, moet het wel in een minimumnorm worden opgenomen.

In de tweede plaats kan ook de betrokkenheid van een slachtoffer bij de georganiseerde misdaad of zijn of haar lidmaatschap van een criminele organisatie reden zijn een schadevergoeding te weigeren. Dit criterium werpt meer principiële bezwaren op, aangezien het betrekking heeft op het gedrag van het slachtoffer buiten de context van het misdrijf in kwestie. Het lijkt erop dat dit criterium niet algemeen voorkomt in het recht inzake de onrechtmatige daad van de lidstaten. Er zijn situaties denkbaar waarin de toepassing van dit criterium tot problemen of zelfs tot onrechtvaardige situaties kan leiden, bijvoorbeeld wanneer een slachtoffer eerder betrokken is geweest bij de georganiseerde misdaad maar naderhand zijn of haar vroegere "levensstijl" heeft afgezworen. Men kan zich tevens afvragen in hoeverre dit criterium in grensoverschrijdende situaties eerlijk kan worden beoordeeld.

Op de derde plaats kan een schadevergoeding worden geweigerd wanneer toekenning van een schadevergoeding in strijd wordt geacht met de rechtvaardigheid of openbare orde. Dit lijkt een erg vaag en onduidelijk criterium waar moeilijk concrete voorbeelden van de praktische toepassing voor te bedenken zijn. Dit criterium creëert bovendien zeer veel speelruimte in de schadeloosstellingregeling, wat het moeilijker maakt de kansen van een slachtoffer op het krijgen van een schadevergoeding in een specifiek geval te voorspellen.

Vraag 10: Dienen criteria betreffende het gedrag van het slachtoffer met betrekking tot het misdrijf, zijn of haar betrokkenheid bij criminele activiteiten in het algemeen of andere overwegingen van rechtvaardigheid of openbare orde te worden opgenomen in een minimumnorm?

Vraag 11: Welke andere criteria die niet in dit groenboek worden besproken, zouden in een minimumnorm kunnen worden opgenomen?

6. SCHADELOOSSTELLING VAN SLACHTOFFERS VAN MISDRIJVEN – TOEGANG VOOR SLACHTOFFERS UIT ANDERE LIDSTATEN

6.1. De huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om in de hele EU de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit andere lidstaten te vergemakkelijken. Onder “slachtoffers uit andere lidstaten”, een term die in dit hele hoofdstuk zal worden gebruikt, dient te worden verstaan EU-burgers die slachtoffer wordt van een misdrijf in een andere lidstaat dan waar zij hun vaste verblijfplaats hebben.

Volgens de communautaire rechtsbeginselen, zoals bepaald in de zaak Cowan, moeten de mogelijkheden die een lidstaat zijn eigen onderdanen biedt ten aanzien van schadeloosstelling door de staat, ook aan alle onderdanen van andere EU-lidstaten worden geboden. Het zou dus voldoende lijken indien alle lidstaten recht zouden geven op schadeloosstelling door de staat als zodanig, waardoor slachtoffers uit andere lidstaten geen gevaar lopen tussen wal en schip te vallen. Niet-EU-onderdanen die legaal in een lidstaat verblijven en in een andere lidstaat slachtoffer worden van een misdrijf zouden echter buiten zo'n regeling vallen, maar dat is eerder een kwestie die in het kader van een minimumnorm moet worden geregeld.

Verschillen tussen de schadeloosstellingregelingen van de lidstaten kunnen echter tot oneerlijke effecten leiden, afhankelijk van waar in de EU iemand slachtoffer van een misdrijf wordt. Dit probleem is deels besproken in hoofdstuk vijf. Bovenal is uit het overzicht van de Europese normen in hoofdstuk twee en de bestaande regelingen in hoofdstuk drie duidelijk geworden dat er geen mechanisme bestaat om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit andere lidstaten te vergemakkelijken. De problemen waar slachtoffers uit andere lidstaten mee te maken kunnen krijgen, en de mogelijke oplossingen die deze problemen zouden kunnen verzachten, worden in dit hoofdstuk nader besproken.

6.2. Obstakels als gevolg van de grensoverschrijdende situatie

De obstakels die het gevolg zijn van een grensoverschrijdende situatie en die het voor het slachtoffer moeilijk kunnen maken een verzoek om schadeloosstelling door de staat in te dienen, kunnen ter illustratie worden ingedeeld in drie groepen: obstakels die te maken hebben met informatie over de mogelijkheden tot het krijgen van een schadevergoeding van de staat, obstakels die te maken hebben met het indienen van een verzoek om schadeloosstelling door de staat, en obstakels die te maken hebben met het benodigde onderzoek dat bij de aanvraag moet worden ingesteld.

6.2.1. Informatie

Stel bijvoorbeeld dat een slachtoffer van een misdrijf korte tijd na het misdrijf de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden, verlaat, bijvoorbeeld een toerist. Hij

of zij heeft slechts zeer kort de gelegenheid ter plekke informatie te verzamelen over de mogelijkheden door de staat schadeloos te worden gesteld voor het letsel dat hij of zij heeft opgelopen. In de lidstaat waar hij of zij woont, zijn beperkte of zelfs geen mogelijkheden om aan zulke informatie te komen. Het kan lastig zijn op afstand te moeten uitzoeken tot welke instantie men zich dient te wenden in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden, en mogelijke taalproblemen te overwinnen. Hierbij moet worden opgemerkt dat veel lidstaten ook in strikt nationale situaties moeite hebben slachtoffers te bereiken met informatie over de mogelijkheden tot schadeloosstelling. Er mag worden aangenomen dat grensoverschrijdende situaties dit probleem alleen maar erger maken.

6.2.2. *De aanvraag*

Als het slachtoffer van een misdrijf de benodigde informatie over zijn of haar mogelijkheden tot het aanvragen van schadeloosstelling door de staat heeft weten te vinden, kan hij of zij ook bij het invullen van de aanvraag nog te maken krijgen met taalproblemen. Het kan in een grensoverschrijdende situatie moeilijker zijn te voldoen aan nationale regels waarin een korte termijn wordt gesteld waarbinnen de aanvraag moet worden ingediend. Het slachtoffer van een misdrijf moet mogelijk, alweer op afstand, de strafprocedure volgen in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad, omdat zijn of haar verzoek om schadeloosstelling pas ontvankelijk is nadat de procedure is afgelopen. Het slachtoffer kan ook problemen ondervinden om (persoonlijk) gehoord te worden door de autoriteit die de aanvraag behandelt. Het slachtoffer heeft opnieuw slechts beperkte mogelijkheden, indien die er überhaupt zijn, om hierbij hulp te krijgen. De instantie in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad, is bovendien mogelijk niet gewend verzoeken om schadeloosstelling te behandelen van slachtoffers uit andere lidstaten, of is mogelijk niet eens volledig op de hoogte van haar verantwoordelijkheden in zulke situaties.

6.2.3. *Het onderzoek*

Het slachtoffer van een misdrijf dient bij de aanvraag doorgaans verscheidene rapporten te voegen, die in een grensoverschrijdende situatie naar alle waarschijnlijkheid uit verschillende lidstaten komen. Het politierapport zal doorgaans zijn opgesteld in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad. Het medische rapport kan zowel zijn opgesteld in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden, als in de lidstaat waar het slachtoffer woont; er kan zelfs uit beide lidstaten een rapport zijn, als vanwege de ernst van het opgelopen letsel langduriger zorg nodig was. Indien het slachtoffer een schadevergoeding eist voor verlies van inkomsten, moet hij of zij een inkomensverklaring overleggen van de lidstaat waar hij of zij woont. Bepaalde lidstaten eisen ook dat het slachtoffer van een misdrijf aantoont dat de dader echt insolvent is en geen schadevergoeding kan betalen; ook hier geldt weer dat de grensoverschrijdende situatie het voor het slachtoffer moeilijk kan maken zulke informatie van een andere lidstaat te krijgen. Het kan zijn dat de begeleidende rapporten van de lidstaat waar hij of zij woont, niet alleen allemaal moeten worden vertaald, maar dat deze rapporten ook de informatie moeten bevatten die wordt voorgeschreven door de regels die gelden in de lidstaat waar het verzoek om schadeloosstelling wordt gedaan. Daarnaast kan het voorkomen dat het slachtoffer moet regelen dat een kopie van de beslissing of het arrest van een strafprocedure tegen de dader bij de aanvraag wordt gevoegd.

6.2.4. *Overige opmerkingen*

Er zijn dus een aantal praktische obstakels die voor slachtoffers uit andere lidstaten de toegang tot schadeloosstelling door de staat in de weg staan. Er kan sprake zijn van een financiële last wanneer het slachtoffer voor de vereiste vertaling van het verzoek om schadeloosstelling en het begeleidend onderzoek moet zorgen. Deze obstakels moeten worden gezien tegen de achtergrond van de toch al gevoelige situatie waarin het slachtoffer zich na het misdrijf bevindt. De problemen als gevolg van de grensoverschrijdende situatie kunnen tot secundair slachtofferschap leiden, mogelijk zelfs zozeer dat het slachtoffer ervoor kiest helemaal geen verzoek om schadeloosstelling in te dienen. Het moge daarom duidelijk zijn dat alleen het bestaan van een regeling voor schadeloosstelling door de staat in alle lidstaten, gekoppeld aan het non-discriminatiebeginsel zoals bepaald in de zaak Cowan, onvoldoende is. Evenmin mag worden verwacht dat de ratificatie door alle lidstaten van het Europees Verdrag van 1983 de situatie zal verbeteren, want het Europees Verdrag bevat geen concrete bepalingen om slachtoffers in grensoverschrijdende situaties te helpen. Daarom lijkt het noodzakelijk op communautair niveau maatregelen te nemen om voor slachtoffers van misdrijven de toegang tot schadeloosstelling door de staat in elke willekeurige lidstaat net zo makkelijk te maken als in de lidstaat waar het slachtoffer woont.

6.2.5. *Mogelijke oplossingen om de gemakkelijke toegang in een grensoverschrijdende situatie te waarborgen*

Bij het zoeken naar een manier om de doelstelling te verwezenlijken dat slachtoffers uit andere lidstaten gemakkelijk toegang moeten hebben tot schadeloosstelling door de staat, kunnen verscheidene leidende beginselen worden onderscheiden. In de eerste plaats dient elke oplossing eenvoudig, transparant en praktisch te zijn, zowel voor het slachtoffer als voor de betrokken autoriteiten, maar met prioriteit voor de belangen van het slachtoffer. In de tweede plaats moet de oplossing met een bevredigende mate van uniformiteit in de hele EU kunnen worden toegepast, teneinde verstoringen en oneerlijke effecten te vermijden.

Met deze beginselen in gedachten zullen twee modeloplossingen worden gepresenteerd om voor slachtoffers de toegang tot schadeloosstelling door de staat te waarborgen. Teneinde de aandacht te kunnen richten op de specifieke problemen van grensoverschrijdende situaties zijn beide modeloplossingen gebaseerd op de aanname dat, door de invoering van een minimumnorm op communautair niveau, in alle lidstaten voor alle slachtoffers een mogelijkheid bestaat een voldoende mate van schadeloosstelling van de staat te krijgen. De modellen zijn gekozen om de discussie over hoe nu verder moet worden gegaan, te structureren. Het zijn zeker niet de enige denkbare oplossingen, evenmin moeten ze als “kant-en-klaar” worden opgevat; het doel is de belangrijkste voor- en nadelen van de beide modellen aan te geven, zodat de modellen beter kunnen worden vergeleken.

6.3. Het model van wederzijdse bijstand

De praktische obstakels waar slachtoffers uit andere lidstaten mee te maken krijgen, zouden kunnen worden verminderd door het slachtoffer recht te geven op bijstand in de lidstaat waar hij of zij woont.

De basis voor deze oplossing is het territorialiteitsbeginsel, dat wil zeggen dat de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden, de schadevergoeding dient te betalen en de aanvraag beoordeelt volgens zijn eigen nationale regels.

Dit beginsel wordt bij deze oplossing aangevuld met het recht voor het slachtoffer om zijn of haar verzoek om schadeloosstelling in te dienen bij een instantie in de lidstaat waar hij of zij woont. Deze instantie (hierna de overbrengende instantie te noemen) wordt dan verplicht het verzoek om schadeloosstelling over te brengen aan de bevoegde instantie (hierna de ontvangende instantie te noemen) in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad, waarmee een bepaalde mate van administratieve bijstand aan het slachtoffer wordt geboden. Het belangrijkste doel van dit model is dan ook concrete regels te verschaffen voor de samenwerking tussen de relevante instanties in de lidstaten, vergelijkbaar met hetgeen onlangs is opgezet voor gerechtelijke samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de betekening en de kennisgeving van stukken en de bewijsverkrijging²¹. Deze verordeningen zouden in deze context ook als inspiratiebron kunnen dienen voor enkele praktische aspecten, bijvoorbeeld voor het instellen van precieze termijnen en voor het gebruik van talen en standaardformulieren.

De belangrijkste vraag die zich hierbij voordoet, is echter hoe ver de verplichting voor de overbrengende instantie om het slachtoffer administratieve bijstand te bieden, moet gaan. Enkele verplichtingen die kunnen worden overwogen, zijn:

- de verplichting het slachtoffer bij te staan met informatie over zijn of haar mogelijkheden om een schadevergoeding van de staat te krijgen in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad, dat wil zeggen informatie over de relevante inhoud van de geldende regels;
- de verplichting het slachtoffer te helpen het benodigde materiaal te krijgen voor het opstellen van de aanvraag (zoals de benodigde formulieren) en de verplichting ervoor te zorgen dat alle benodigde begeleidende rapporten zijn bijgevoegd;
- de verplichting zorg te dragen voor de benodigde vertalingen en ervoor te zorgen dat het verzoek om schadeloosstelling (met inbegrip van de begeleidende rapporten) in een taal wordt ingediend die door de ontvangende instantie wordt geaccepteerd.

De overbrengende instantie zou aan de andere kant niet verplicht zijn een controle of voorlopige beoordeling van de aanvraag uit te voeren.

6.3.1. *Verantwoordelijke instanties in de lidstaten*

Er zou moeten worden beslist welke instantie in elke lidstaat de hierboven geschetste verplichtingen op zich dient te nemen. Ten behoeve van de duidelijkheid en eenvoud lijkt de instantie die verantwoordelijk is voor het beheer van de

²¹ Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, PB L 160, 30.6.2000, blz. 37. Verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 1.

schadeloosstellingregeling in elke lidstaat, de aangewezen instantie. Of iemand nu in de lidstaat waar hij of zij woont of in het buitenland slachtoffer is geworden van een misdrijf, iedereen kan zich dan tot een en dezelfde instantie wenden om een verzoek om schadeloosstelling door de staat in te dienen. Deze instanties hebben tevens veel deskundigheid opgebouwd in de uitvoering van hun eigen regeling voor schadeloosstelling door de staat, en deze ervaring is van groot belang voor een instantie die slachtoffers informatie moet kunnen geven over buitenlandse regelingen. Er zou echter verder moeten worden nagegaan of de bestaande instanties ook daadwerkelijk geschikt en capabel zijn voor deze taak. Ook moet worden afgewogen of de verantwoordelijkheid voor enkele van de verplichtingen, zoals vertalingen, niet beter bij de ontvangende instantie kan worden gelegd. De tweede vraag is hoe deze verantwoordelijkheid moet worden geïmplementeerd in lidstaten met verscheidene (gedecentraliseerde) instanties. Moeten al deze instanties deze verplichting op zich nemen, of dient er één instantie te worden aangewezen? Bij de beantwoording van deze vragen moet worden gezocht naar een evenwicht tussen de gewenste mate van uniformiteit binnen de EU en de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel.

6.3.2. *Informatieverstrekking en samenwerking tussen de instanties*

Welke oplossing voor het aanwijzen van de verantwoordelijke instanties in de lidstaten ook wordt gekozen, deze instanties kunnen slachtoffers alleen dan voldoende informeren, wanneer ze beschikken over informatie over de schadeloosstellingregelingen van andere lidstaten. Hoe gedetailleerd deze informatie moet zijn, hangt af van de exacte inhoud van de verplichtingen voor de overbrengende instanties jegens het slachtoffer van een misdrijf. Op zijn minst zal een lijst met de bevoegde overbrengende en ontvangende instanties in alle lidstaten moeten worden opgesteld, en informatie moeten worden verstrekt over de manier waarop volgens de verschillende nationale regelingen verzoeken tot schadeloosstelling moeten worden ingediend. Daar komt mogelijk nog informatie bij over de concrete inhoud van de nationale regels, omdat dit de overbrengende instantie in staat stelt het slachtoffer gedetailleerde informatie te verschaffen over de concrete kansen op schadeloosstelling door de staat die hij of zij onder de buitenlandse regeling heeft. Voor de communicatie tussen de instanties zou kunnen worden overwogen een standaardformulier te gebruiken voor het overbrengen van verzoeken. Het gebruik van moderne communicatietechnologie zou de communicatie tussen de instanties verder kunnen vergemakkelijken en versnellen.

Er dient een oplossing te worden gevonden voor het samenstellen en beheren van de bovengenoemde informatie, mogelijk in de vorm van een continu bij te werken gids op communautair niveau met informatie over alle schadevergoedingsregelingen van de lidstaten. Zoals eerder al is vermeld, zou op dit punt mogelijk inspiratie kunnen worden gevonden bij andere wetgeving op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Ter aanvulling op zo'n gids, en ook nuttig voor de dagelijkse afhandeling van verzoeken in grensoverschrijdende situaties, zou een netwerk van deskundigen kunnen worden opgezet om de samenwerking en de directe contacten tussen de instanties in de lidstaten te vergemakkelijken. In dit opzicht kan ook worden overwogen het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken te

gebruiken²² om ervaringen uit te wisselen, problemen op te sporen en vooral de verspreiding van informatie te verbeteren.

6.3.3. *Het recht gehoord te worden*

Een slachtoffer kan problemen ondervinden om gehoord te worden door de ontvangende instantie wanneer hij of zij is teruggekeerd naar de lidstaat waar hij of zij woont. Een mogelijke oplossing zou zijn dat de overbrengende instantie ook in dit opzicht bijstand biedt door moderne communicatietechnologie te gebruiken. De overbrengende instantie zou er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat het slachtoffer door middel van videoconferentie door de ontvangende instantie wordt gehoord.

6.3.4. *Overige opmerkingen*

De overwegingen die hierboven zijn geschetst, laten zien dat het “model van wederzijdse bijstand” in wezen betekent dat de administratieve last die komt kijken bij een verzoek om schadeloosstelling in een andere lidstaat, van het slachtoffer wordt verschoven naar een instantie in de lidstaat waar het slachtoffer woont. Deze oplossing is een afspiegeling van de oplossing die is gekozen in het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Volgens dat besluit kan het slachtoffer een klacht indienen bij de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waar hij of zij woont, als hij of zij dat niet heeft kunnen doen in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd. Deze laatste voorwaarde kan ook in deze context worden overwogen.

Bij dit model is er natuurlijk niets dat lidstaten die slachtoffers thans recht geven op schadeloosstelling voor misdrijven in het buitenland, verhindert dat te blijven doen. Evenmin verhindert dit model het slachtoffer om een verzoek om schadeloosstelling rechtstreeks in te dienen bij de bevoegde instantie in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgehad.

Vraag 12: Slachtoffers bij het indienen van een verzoek om schadeloosstelling door een andere lidstaat recht geven op bijstand van een instantie in de lidstaat waar hij of zij woont: zou dat een passende manier zijn om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken?

6.4. **Het model van dubbele verantwoordelijkheid**

Een ambitieuzere en uitgebreidere oplossing zou zijn het slachtoffer van een misdrijf het recht te geven om naar keuze een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen en te ontvangen in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd of in de lidstaat waar het slachtoffer woont. In dat geval zouden in een specifiek geval dus twee instanties in twee verschillende lidstaten voor de schadeloosstelling verantwoordelijk zijn, op een wederzijds exclusieve manier. Elke instantie behandelt de aanvraag dan overeenkomstig de eigen nationale regels.

²²

Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001 (PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25).

6.4.1. *Administratie en samenwerking tussen instanties*

De administratieve last is vanuit de instanties gezien bij dit model duidelijk minder een probleem dan bij het model van wederzijdse bijstand, aangezien de nationale instanties slachtoffers niet hoeven te helpen bij het opstellen van een verzoek om schadeloosstelling in een andere lidstaat. Bij het model van dubbele verantwoordelijkheid hoeft geen gids te worden opgesteld over de schadevergoedingsregelingen van de verschillende lidstaten. Dit model zou daarom eenvoudiger op te zetten zijn, aangezien er geen overbrengende en ontvangende instanties hoeven te worden aangewezen. Wanneer verzoeken om schadeloosstelling niet van de ene naar de andere lidstaat hoeven te worden overgebracht, zal de behandeling van de verzoeken waarschijnlijk sneller verlopen, wat een belangrijk aspect is voor het slachtoffer. Er zou echter nog wel coördinatie nodig zijn teneinde dubbele schadeloosstelling te vermijden, dat wil zeggen, teneinde te vermijden dat een slachtoffer in twee lidstaten een schadevergoeding aanvraagt en ontvangt.

Wat het onderzoek betreft kan het voor een instantie in een bepaalde lidstaat lastig zijn het recht op schadeloosstelling van een slachtoffer van een misdrijf te beoordelen wanneer het misdrijf in het buitenland is gepleegd. De instantie zou zich moeten verlaten op een politierapport, en mogelijk ook een medisch rapport, uit een andere lidstaat. De instantie zou, waar van toepassing, informatie moeten zoeken over de uitkomst van een strafprocedure in die andere lidstaat, waar het slachtoffer van het misdrijf mogelijk een zaak heeft aangespannen om een schadevergoeding van de dader te krijgen. De in de meeste lidstaten gestelde eis dat eerst alle andere mogelijkheden om een schadevergoeding te krijgen moeten zijn uitgeput, is daardoor mogelijk lastig toe te passen.

6.4.2. *Hoogte van de schadevergoeding*

Een voordeel van het model van dubbele verantwoordelijkheid, vanuit het gezichtspunt van het slachtoffer, heeft te maken met de hoogte van de schadevergoeding. Een slachtoffer uit een andere lidstaat lijdt wellicht het grootste deel van zijn of haar verliezen in de lidstaat waar hij of zij woont, vooral indien het misdrijf tot ernstiger letsel heeft geleid. Tot deze verliezen kunnen ook toekomstig verlies van inkomsten en ziekenhuiskosten op langere termijn behoren. De schadevergoeding voor zulke verliezen kan per lidstaat aanzienlijk verschillen als gevolg van bijvoorbeeld verschillen in de levensstandaard. Als het slachtoffer de schadevergoeding ontvangt van de lidstaat waar hij of zij woont, kan hij of zij dus mogelijk een juistere schadevergoeding krijgen voor de werkelijke verliezen als gevolg van het misdrijf. Er zou daardoor bij dit model minder noodzaak zijn de schadevergoedingsregelingen van de lidstaten door middel van een minimumnorm te harmoniseren.

De mogelijkheid voor slachtoffers om bewust te kiezen welke regeling voor hen het gunstigst is, kan echter ook tot oneerlijke effecten leiden. Twee personen die op dezelfde plaats slachtoffer worden van hetzelfde misdrijf, zouden heel verschillende bedragen aan schadevergoeding kunnen ontvangen als gevolg van verschillen tussen de schadevergoedingsregelingen in de respectieve lidstaten waarin zij wonen. Dit model brengt het risico van “forum shopping” met zich, dat wil zeggen dat het slachtoffer mogelijk actief zal proberen een verzoek in te dienen in de lidstaat met de regeling die de hoogste schadevergoeding biedt.

6.4.3. *Budgettaire aspecten*

De budgettaire consequenties zijn bij dit model voor de verschillende lidstaten natuurlijk moeilijk te voorspellen, maar ze zijn waarschijnlijk niet wederkerig. Er zijn makkelijk voorbeelden te vinden van twee lidstaten waartussen bijvoorbeeld de toeristenstroom of de stroom van tijdelijke werknemers vrijwel eenrichtingsverkeer is. In deze gevallen zouden de financiële gevolgen bij het betalen van schadevergoeding aan slachtoffers uit andere lidstaten voor de betrokken lidstaten bijna tegenovergesteld zijn aan de gevolgen bij toepassing van het territorialiteitsbeginsel. Daarnaast is de mogelijke stijging van het aantal aanvragen voor bepaalde lidstaten moeilijk te voorspellen; een stijging kan echter wel grotere administratieve kosten met zich brengen.

Vraag 13: Zou het een passende manier zijn om de toegang tot schadevergoeding door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken als het slachtoffer zowel in de lidstaat waar hij of zij woont, als in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd, een schadevergoeding van de staat kan krijgen?

6.5. **Algemene opmerkingen en vergelijkingen**

Het model van “dubbele verantwoordelijkheid” lijkt eenvoudig en rechttoe rechtaan en is vanuit het perspectief van het slachtoffer van een misdrijf ook royaler. Verscheidene lidstaten passen momenteel in feite dit model toe, door een mogelijkheid tot schadeloosstelling te bieden voor burgers of inwoners die in het buitenland letsel hebben opgelopen. En in dit model zouden ook legaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen onder de regeling van tenminste één lidstaat vallen, ongeacht of voor hen wel of niet een minimumnorm geldt. Aan de andere kant zou dit model, indien het op communautair niveau zou worden ingevoerd, kunnen worden gezien als minder evenredig dan het model van wederzijdse bijstand. Het model van dubbele verantwoordelijkheid roept een aantal vragen op over de toepassing ervan, zowel vanuit het perspectief van het slachtoffer als vanuit administratief gezichtspunt. Tot het moment dat het slachtoffer zijn of haar verzoek om schadeloosstelling heeft ingediend, is het onduidelijk welke instantie in een specifiek geval verantwoordelijk is voor de schadeloosstelling. In de betrekkingen tussen de lidstaten biedt deze oplossing minder wederkerigheid dan bij toepassing van het territorialiteitsbeginsel. Voor het model van wederzijdse bijstand zou aan de andere kant een verdergaande harmonisatie van de niveaus van de schadevergoedingen nodig zijn om in grensoverschrijdende situaties oneerlijke resultaten te vermijden.

Gelet op het beginsel dat moet worden voortgebouwd op hetgeen al in de lidstaten bestaat, lijkt het model van wederzijdse bijstand het meest passend. Het territorialiteitsbeginsel wordt, zij het met enige aanpassingen, momenteel door alle lidstaten erkend. Het model van wederzijdse bijstand belet de lidstaten die thans onderdanen of inwoners compenseren die in het buitenland letsel oplopen, natuurlijk niet dat te blijven doen. Evenmin belet het andere lidstaten zo'n mogelijkheid in te voeren. Het model van wederzijdse bijstand maakt dus geen wijzigingen noodzakelijk in de huidige praktijken, maar vraagt in plaats daarvan een extra verantwoordelijkheid voor bijstand aan slachtoffers in grensoverschrijdende situaties te aanvaarden. Dit laatste zou wel eens de centrale vraag kunnen zijn - zijn de

instanties in de lidstaten in staat deze verantwoordelijkheid op zich te nemen, of zouden daar meer administratieve middelen voor moeten worden toegewezen?

Vraag 14: Welke oplossingen, anders dan de oplossingen die in dit groenboek worden geschetst, zouden kunnen worden overwogen om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit andere lidstaten te vergemakkelijken?

6.6. Horizontale aspecten van de tenuitvoerlegging

6.6.1. Geharmoniseerde formulieren

In de context van beide modellen dient de mogelijkheid te worden overwogen geharmoniseerde formulieren op te stellen, die in alle talen van de Gemeenschap beschikbaar zijn en die een slachtoffer van een misdrijf kan gebruiken ongeacht de lidstaat waar hij of zij het verzoek om schadeloosstelling indient. Men dient zich echter bewust te zijn van de beperkingen van dergelijke formulieren, aangezien verzoeken om schadeloosstelling in de meeste gevallen vergezeld dienen te gaan van politierapporten en medische rapporten. Deze rapporten kunnen zelfs de belangrijkste onderdelen van de aanvraag vormen. Daarnaast zijn de formulieren die thans in de lidstaten in gebruik zijn, zeer divers als gevolg van de verschillen in de nationale regels voor schadeloosstelling. Het opstellen van geharmoniseerde formulieren die door alle slachtoffers kunnen worden gebruikt, ongeacht de lidstaat waar de aanvraag wordt ingediend, wordt echter haalbaarder bij een grotere mate van harmonisatie via het vaststellen van een gemeenschappelijke minimumnorm.

Vraag 15: Dienen er geharmoniseerde formulieren te worden opgesteld, die in alle lidstaten kunnen worden gebruikt voor het aanvragen van een schadevergoeding van de staat?

6.6.2. Informatieverstrekking aan de burger

Bij beide modellen is uitgebreide, makkelijk verkrijgbare informatie voor de burgers absoluut noodzakelijk. Zulke informatiecampagnes zouden op alle niveaus, Europees, nationaal, regionaal en lokaal, moeten worden gevoerd en het zou goed zijn als de informatie minstens beschikbaar is in alle talen van de Gemeenschap. Op het punt van gemeenschappelijke regelgeving kan worden overwogen voor alle politieke autoriteiten in de EU de verplichting in te stellen tot informatieverstrekking over de rechten van slachtoffers op schadeloosstelling door de staat, en wel in alle talen. Zo'n verplichting bestaat al in veel lidstaten. Deze informatie zou bijvoorbeeld de bestaande mogelijkheden tot schadeloosstelling kunnen betreffen, alsmede de manier waarop slachtoffers van misdrijven een verzoek om schadeloosstelling kunnen indienen, waarbij wordt vermeld welke instanties verantwoordelijk zijn, hoe de aanvraagprocedures verlopen en welke informatie moet worden bijgevoegd.

De gewenste samenwerking tussen de nationale instanties bij het model van wederzijdse bijstand zou ook nuttig zijn voor het wederzijdse begrip van de regelingen van de verschillende lidstaten. Het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de verbetering van de informatieverstrekking op Europees niveau. Tot slot moeten ook de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties zoals groepen voor

slachtofferhulp worden genoemd, die een belangrijke rol kunnen spelen bij de verbetering van de toegang tot informatie voor slachtoffers.

7. SLOTOPMERKINGEN

Het overzicht van de regelingen voor schadeloosstelling door de staat in de verschillende lidstaten en de overwegingen bij de mogelijke maatregelen op communautair niveau, speciaal voor grensoverschrijdende situaties, lijken te bevestigen dat een communautair initiatief inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven inderdaad een toegevoegde waarde kan hebben. Zo'n initiatief zou een belangrijke bouwsteen kunnen zijn bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, omdat het alle inwoners van de EU een minimumniveau aan gemakkelijk toegankelijke bescherming biedt, ongeacht de plaats in de EU waar iemand slachtoffer van een misdrijf wordt.

Wat betreft de mogelijke instelling van een gemeenschappelijke minimumnorm is het duidelijk dat er bij elke component van zo'n norm enkele punten van overweging zijn, die op zichzelf allemaal lastig zijn en ook duidelijk de aandacht vestigen op de verschillen die tussen de lidstaten bestaan. Deze problemen mogen echter niet versluieren dat het uiterst belangrijk en wenselijk is de doelstellingen van een gemeenschappelijke minimumnorm te verwezenlijken. De overwegingen hebben met name duidelijk gemaakt dat voor de beoordeling van mogelijke oplossingen grensoverschrijdende situaties zeer belangrijk zijn voor de meeste criteria die in een minimumnorm zouden kunnen worden opgenomen.

De doelstelling om voor slachtoffers uit andere lidstaten de toegang tot schadeloosstelling door de staat te verbeteren, lijkt meer rechttoe rechtaan. Opmerkelijk is dat de mate van harmonisatie die via een minimumnorm kan worden bereikt, van grote invloed is op de keuze van de oplossingen om deze doelstelling te bereiken. Dit bevestigt dat de doelstellingen om een vangnet te bieden en oneerlijke effecten te beperken nauw samenhangen met de doelstelling om voor slachtoffers uit andere lidstaten de toegang tot schadeloosstelling door de staat te vergemakkelijken.

Los van de kwesties die direct verband houden met het opstellen van een minimumnorm en met de verbetering van de positie van slachtoffers uit andere lidstaten, zijn er ook nog andere punten van overweging. Sommige lidstaten zullen, als ze vooruitgang willen boeken op het gebied van de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven een schadevergoeding van de staat te krijgen, de budgettaire en administratieve middelen moeten verhogen, vergeleken met wat nu wordt toegewezen. Omdat het voor de Commissie weinig zin heeft over zulke aangelegenheden een brede raadpleging te starten, zijn dit soort kwesties slechts kort ter sprake gekomen in dit groenboek. De Commissie erkent echter zeker de relevantie van dergelijke overwegingen.

De Commissie wil tot slot nog beklemtonen dat deze gelegenheid om vooruitgang te boeken op het gebied van de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven, niet ongebruikt voorbij mag gaan. Sinds het Europees Verdrag van 1983, waarbij een eerste stap is gezet in de richting van convergerende minimumbepalingen, is er veel meer begrip en aandacht voor de situatie van slachtoffers van misdrijven gekomen. Tegelijkertijd heeft de EU zichzelf tot doel

gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te creëren. De omstandigheden lijken nu gunstig te zijn om op communautair niveau ambitieuze doelstellingen te realiseren ten gunste van slachtoffers van misdrijven.

Er moet zorgvuldig worden nagedacht over hoe concrete maatregelen eruit moeten zien. Dat betekent dat actieve participatie van alle betrokken partijen in de brede raadpleging over dit groenboek onmisbaar is om op dit gebied substantiële vooruitgang te boeken.