

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1235

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Wijziging verordening terugvorderbare steun en financiële instrumentering (kamerstuk 22 112, nr. 1233)
- Fiche 2: Richtlijn recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en op communicatie bij aanhouding (kamerstuk 22 112, nr. 1234)
- Fiche 3: Richtlijn minimumnormen voor rechten, hulp en bescherming slachtoffers van misdrijven

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: richtlijn minimumnormen voor rechten, hulp en bescherming slachtoffers van misdrijven

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel van het Europees Parlement en de Raad voor minimumstandaarden voor slachtoffers

Datum Commissiedocument: 18 mei 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 275

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0275:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2011) 580 en SEC (2011) 581 (samenvatting) en SEC (2011) 582 (IAB Opinion)

Behandelingstraject Raad: RaadswerkgroepDROIPEN, CATS, JBZ

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) Rechtsbasis: 82 lid 2 VWEU
- b) Besluitvormingsprocedure Raad en Rol Europees Parlement:
Gewone wetgevingsprocedure (medebeslissing EP, gekwalificeerde meerderheid in de Raad)
- c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel:

Het voorstel geeft minimumstandaarden voor slachtoffers van een strafbaar feit bijvoorbeeld als het gaat om ondersteuning, rechten in het strafproces en kwetsbare slachtoffers.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid: 82 lid 2 VWEU

Functionele toets:

- Subsidiariteit: positief
- Proportionaliteit: deels positief, deels negatief

• Implicaties/risico's/kansen

Het huidige kaderbesluit over de positie van slachtoffers in het strafproces is onvoldoende geïmplementeerd in de lidstaten. Met deze nieuwe richtlijn beoogt de Europese Commissie de positie van slachtoffers in Europa te verbeteren. De voorgestelde richtlijn is gedetailleerder en gaat op onderdelen verder dan de verplichtingen uit het huidige kaderbesluit. De Europese Commissie heeft aangegeven ook met flankerende maatregelen te komen. Deze zijn van groot belang om de implementatie van de nieuwe richtlijn in de Europese Unie succesvol te laten verlopen.

• Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland NL is positief over de intentie van de Europese Commissie om de behoeften van slachtoffers een substantieel onderdeel te laten worden van het strafproces, naast het vervolgen en berechten van daders. Dit sluit aan bij de afspraken in het regeerakkoord om de positie van slachtoffers te versterken.

Positief is voorts dat het voorstel van de Europese Commissie aansluit op de behoeften van slachtoffers. Ondersteuning van slachtoffers, informatie verstrekken aan slachtoffers over rechten en de voortgang van de zaak en een eenvoudige mogelijkheid om schade te verhalen zijn maatregelen die noodzakelijk zijn voor de erkenning van de positie van slachtoffers. Op onderdelen is Nederland kritisch bijvoorbeeld daar waar het gaat om recht op het ontvangen van schriftelijke informatie in de eigen taal, het ongeclausuleerde recht op bescherming, de individuele beoordeling en de grote hoeveelheid groepen slachtoffers die als kwetsbaar worden aangemerkt of waarvoor op grond van het delict speciale regels gelden.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel heeft een horizontaal kader om tegemoet te komen aan de behoeften van alle slachtoffers, ongeacht het delict waar zij slachtoffer van zijn, de omstandigheden of de plaats waar het delict is gepleegd. Het voorstel geeft een definitie van het begrip «slachtoffer» waaronder tevens familieleden van overleden slachtoffers worden vervat. Het bevat bepalingen over het verstrekken van informatie en verkrijgen van ondersteuning als het gaat om vertaling of slachtofferhulp. De rechten van het slachtoffer in het strafproces worden beschreven zoals het recht op vergoeding van kosten voor het bijwonen van de zitting. In het voorstel wordt ook een hoofdstuk gewijd aan kwetsbare slachtoffers en specifieke rechten voor deze groep. Tot slot bevat de richtlijn bepalingen voor opleiding en coördinatie van de organisaties in de strafrechtsketen.

• Impact assessment Commissie:

De Europese Commissie heeft met behulp van experts en een externe partij een impact assessment uitgevoerd. Ook is een publieke consultatie uitgevoerd. Het impact assessment concludeert dat het noodzakelijk is het kaderbesluit uit 2001 te vervangen door een nieuwe richtlijn inhoudende concrete verplichtingen met betrekking tot de rechten van slachtoffers. Regelgeving dient te worden opgevolgd door praktische maatregelen om de implementatie te faciliteren.

In de Europese Unie worden jaarlijks ongeveer 75 miljoen burgers slachtoffers van criminaliteit. De hulp en ondersteuning van deze slachtoffers is onvoldoende, evenals de bescherming en de toegang tot justitie. Het rapport verkent een viertal opties om de positie van slachtoffers te verbeteren waarbij de verwachte opbrengsten worden afgezet tegen de verwachte kosten. De geschatte kosten voor de aanbevolen optie variëren van € 358 miljoen tot € 1,4 miljard. (€ 5 tot € 19 per slachtoffer). De aanbevolen optie beoogt de nationale en EU regelgeving voor slachtoffers te versterken en zal verzekeren dat slachtoffers van criminaliteit overal in de Europese Unie een zelfde minimum niveau van rechten krijgen, ongeacht hun nationaliteit of land van verblijf.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:* 82 lid 2 VWEU.

a) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: deels positief, deels negatief*

Onderbouwing subsidiariteit en proportionaliteit:

Het doel van het voorstel kan niet voldoende worden bereikt door de lidstaten alleen, vanwege het transnationale aspect. In toenemende mate reizen inwoners van de EU in andere lidstaten dan hun woonland. Burgers

die in een andere lidstaat slachtoffer worden dan hun woonland zijn extra kwetsbaar. Burgers – ook Nederlandse burgers – die elders in Europa slachtoffer worden van een strafbaar feit moeten er van uit kunnen gaan dat zij met respect zullen worden behandeld en toereikende hulp, bescherming of toegang tot elementaire rechten bij het procesverloop zullen krijgen. Maatregelen zijn nodig om de zorg voor en bescherming van slachtoffers in de hele EU op eenzelfde minimum niveau te brengen, waarbij wordt voldaan aan de normen die volgen uit internationale instrumenten en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Gemeenschappelijke minimumnormen moeten leiden tot meer vertrouwen in de strafrechtsstelsels van alle lidstaten en het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer van burgers. Dit draagt bij aan het door de EU gestelde doel een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontwikkelen en te handhaven.

In de Resolutie van de Raad betreffende de Routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers¹ hebben de lidstaten afgesproken te streven naar gemeenschappelijke minimumnormen in de gehele Unie als het gaat om de bescherming en de rechten van slachtoffers. De Europese Commissie heeft gezocht naar een minimum niveau van rechten voor slachtoffers die in voldoende mate tegemoet komen aan de behoeften van slachtoffers. De Europese Commissie heeft daarbij vijf behoeften onderkend en de maatregelen hieraan gerelateerd. Deze behoeften vormen ook de leidraad van het Nederlandse beleid ten aanzien van slachtoffers. Het gaat daarbij om erkenning, bescherming, ondersteuning, toegang tot het recht en schadevergoeding/herstel. Deze behoeften vormen een onderbouwd uitgangspunt voor het voorstel. De Commissie heeft bij de totstandkoming van het voorstel gekozen voor die combinatie van maatregelen waarbij de positie van het slachtoffer duidelijk wordt versterkt. Deze keuze wordt voldoende onderbouwd en is deels proportioneel. Op enkele onderdelen gaat het voorstel verder dan volgens Nederland noodzakelijk is, bijvoorbeeld als het gaat om het onbeperkte recht op bescherming van familieleden en mensen die afhankelijk zijn van het (overleden) slachtoffer en het uitgebreide recht op vertaling van stukken.

b) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland is voorstander van het versterken van de positie van slachtoffers, zoals ook het in het regeerakkoord is geformuleerd. Regelgeving op EU-niveau kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de positie van burgers die in andere lidstaten slachtoffer worden. De nu gepresenteerde voorstellen zijn ambitieus en gaan op onderdelen verder dan het huidige Kaderbesluit uit 2001. Het is gebleken dat het Kaderbesluit niet goed en volledig is geïmplementeerd in de lidstaten. Dit wordt mede veroorzaakt door de veelal vage normen die in het Kaderbesluit zijn opgenomen waardoor niet duidelijk is welke criteria dienen te worden gehanteerd bij de beoordeling of lidstaten aan het Kaderbesluit voldoen. De voorgestelde richtlijn draagt bij aan het concretiseren van de rechten van slachtoffers en het versterken van hun positie in het strafproces. Daarnaast leidt het Verdrag van Lissabon er toe dat de voorgestelde richtlijn beter afdwingbaar is dan het huidige Kaderbesluit. De vraag is wel of de lidstaten in staat zijn onderhavig voorstel wèl volledig te implementeren. Gezien de financieel-economische situatie in veel lidstaten zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt zodat met zo min mogelijk financiële middelen een zo groot mogelijk effect voor slachtoffers wordt bereikt. Het is daarnaast belangrijk dat lidstaten worden ondersteund door middel van flankerende maatregelen. Het is gewenst dat de Commissie deze maatregelen verder uitwerkt in een gedetailleerd plan, dat van een tijdsschema wordt voorzien.

¹ Nota Raad van de Europese Unie nr. 11108/11.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting: geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:

Deze richtlijn heeft financiële consequenties doordat de rechten voor slachtoffers op onderdelen worden uitgebreid. Kosten zullen vooral samenhangen met de uitbreiding van het recht op vertolking en vertaling, recht op vergoeding van kosten voor deelname aan nationale procedures en bijwonen van het proces, recht op bescherming, de invoering van een individuele beoordeling van slachtoffers om kwetsbaarheid te bepalen, verplichte opleiding van medewerkers in de strafrechtsketen, de verzameling van relevante gegevens en statistieken en de samenwerking tussen lidstaten.

De Europese Commissie heeft een berekening gemaakt van de te verwachten kosten voor de gehele EU. Het bedrag ligt ergens tussen de 358 miljoen en 1,4 miljard euro. Uit het impact assessment is op te maken dat de Commissie niet verwacht dat de kosten op het maximumbedrag zullen uitkomen, omdat bepaalde voorstellen in bepaalde lidstaten al praktijk zijn. Er staan volgens het impact assessment ook opbrengsten tegenover in die zin dat de juiste behandeling van slachtoffers kan helpen de emotionele en psychische gevolgen te verminderen welke positieve gevolgen kan hebben voor de economie doordat slachtoffers sneller terugkeren naar hun werk of beter functioneren.

Uit het impact assessment kan niet worden opgemaakt hoe de berekening precies tot stand is gekomen. Er van uitgaande dat Nederland ruim 3 procent van het aantal Europese burgers telt zouden de kosten omgerekend kunnen worden naar een bedrag tussen de 11 en 45 miljoen euro voor Nederland. Onduidelijk is echter of bij het berekenen van de kosten de Commissie rekening heeft gehouden met alle bestaande voorzieningen. Daarnaast is het niveau van voorzieningen voor slachtoffers in Nederland relatief hoog waardoor ook de kosten minder zullen zijn dan het gemiddelde voor alle EU-landen. Gebaseerd op ervaringen met de Wet versterking positie slachtoffers komt een meer realistische schatting uit op een bedrag tussen de 3 en 15 miljoen euro.

Nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: geen.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

De rijksoverheid dient gegevens over de toepassing van nationale procedures te verzamelen ten behoeve van de Europese Commissie. Uiterlijk twee jaar na vaststelling van de richtlijn dient de Europese Commissie geïnformeerd te worden over de gegevens en de nationale regelgeving waarin de bepalingen van de richtlijn zijn vervat.

Daarnaast dient in de strafrechtsketen met betrekking tot elk slachtoffer een individuele beoordeling plaats te vinden met het oog op kwetsbaarheid en te nemen bijzondere maatregelen. Dit betekent concreet dat het vaak de politie zal zijn die deze beoordeling moet maken.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

Op onderdelen zal de Nederlandse regelgeving (Wetboek van strafvordering) en het beleid dienen te worden aangepast. Bijvoorbeeld als het gaat om de uitbreiding van het recht op vertolking en vertaling, recht op vergoeding van kosten voor deelname aan nationale procedures en bijwonen van het proces, recht op bescherming, de invoering van een individuele beoordeling van slachtoffers om kwetsbaarheid te bepalen, verplichte opleiding van medewerkers in de strafrechtsketen en de verzameling van relevante gegevens en statistieken.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De richtlijn zal in werking treden op de twintigste dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Niet opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Nederland kent tal van rechten en maatregelen voor slachtoffers van criminaliteit waardoor het voorstel op grote delen goed uitvoerbaar is, bijvoorbeeld als het gaat om informatieverstrekking, de rechten van nabestaanden, slachtofferhulp, klachtrecht wegens niet vervolgen, rechtsbijstand, tolken, de mogelijkheid voor schadeverhaal en het maatwerk voor kwetsbare slachtoffers.

De richtlijn gaat op onderdelen verder dan de Nederlandse regelgeving en dat vraagt nadere bestudering.

1. Recht op vertolking en vertaling. De bepaling hierover in artikel 6 leidt ertoe dat informatie voor slachtoffers op elk moment in alle talen van de EU beschikbaar zal moeten zijn. Met de snelheid waarmee informatie veroudert lijkt dit niet haalbaar. Bezien moet worden hoe informatie op het juiste moment in de juiste taal beschikbaar kan zijn.
2. In artikel 17 is een recht op bescherming opgenomen voor slachtoffers en familieleden. Uit deze bepaling blijkt niet hoever en hoelang de zorgplicht van de overheid reikt met betrekking tot het bieden van bescherming tegen vergelding, intimidatie en herhaalde of verdere victimisatie. Gewaakt moet worden voor een zeer algemene en zeer uitgebreide plicht die niet kan worden waargemaakt.
3. Artikel 2onder (b) definieert «familieleden» erg ruim, nl. de echtgenoot, niet-gehuwde samenwoningspartner, geregistreerd partner, de verwanten in directe lijn, de broers en zussen en degenen die afhankelijk zijn van het slachtoffer. De familieleden van een persoon wiens dood veroorzaakt is door een strafbaar feit krijgen dezelfde rechten als het slachtoffer. Het moet goed onderzocht worden of een dergelijke ruime kring van gerechtigden gewenst is, mede in het licht van de uitvoerbaarheid en de zorgplicht van de overheid.
4. Artikel 18 legt de verplichting op dat slachtoffers, die niet op grond van het delict, leeftijd of handicap al als kwetsbaar zijn aangemerkt, individueel beoordeeld worden om vast te stellen of zij kwetsbaar zijn voor secundaire en herhaalde victimisatie of intimidatie. Op dit moment is er nergens in Europa een dergelijk systeem dat werkt waardoor onduidelijk is wat de Europese Commissie met dit punt precies voor ogen heeft. In relatie tot het doel lijkt de politie de aangewezen organisatie om dit uit te voeren. Het is echter niet

wenselijk dat de politie tot taak krijgt om van elk slachtoffer een individuele beoordeling te maken. Dit heeft een enorme werklastverzwaring tot gevolg. Hiernaast veronderstelt dit deskundigheid bij de politie.

5. Zowel in de richtlijn als in de bijbehorende mededeling van de Europese Commissie wordt gewezen op het feit dat bepaalde groepen slachtoffers behoefte hebben aan specifieke maatregelen. Bijvoorbeeld omdat ze minderjarig zijn of gehandicapt. Ook de aard van het delict kan leiden tot specifieke behoeften. Om die reden is in de richtlijnen omtrent mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen specifieke regelgeving voor de slachtoffers van deze delicten opgenomen¹. Uit de richtlijn en mededeling blijken dat de Europese Commissie deze wil uitbreiden onder andere met specifieke regels voor slachtoffers van terrorisme en georganiseerde misdaad. Om de uitvoerbaarheid en samenhang tussen de wetgevingsinstrumenten te waarborgen is het echter noodzakelijk het aantal specifieke regelingen en uitzonderingen op generiek beleid zo veel mogelijk te beperken.

b) Handhaafbaarheid

Niet-naleving van de rechten van slachtoffers wordt in de richtlijn niet of nauwelijks gesanctioneerd. naleving zal afhangen van nationale regelgeving en de mogelijkheden die daar geboden worden om rechten af te dwingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Voor Nederland werd dit al aangekondigd in het regeerakkoord. Voor de Europese Unie is dit voornemen terug te vinden in het Stockholm Programma.

Nederland is positief over de intentie van de Europese Commissie om de behoeften van slachtoffers een substantieel onderdeel te laten worden van het strafproces, naast het vervolgen en berechten van daders. De vijf behoeften die de EC daarbij als leidraad neemt kunnen we onderschrijven. Veel onderwerpen die in de richtlijn worden genoemd vormen in Nederland al onderdeel van het bestaande beleid.

Een aantal punten vraagt aandacht in de verdere onderhandelingen.

- De voorgestelde Richtlijn is veelomvattend en erg gedetailleerd. De huidige Europese wetgeving is op onderdelen beperkter van strekking, maar is niettemin onvoldoende geïmplementeerd in de lidstaten. Nieuwe regelgeving leidt niet per definitie tot betere implementatie. De flankerende maatregelen zijn derhalve erg belangrijk in het bereiken van daadwerkelijke verbeteringen voor slachtoffers. Nederland vindt dat deze maatregelen moeten worden uitgewerkt en van een tijdsplanning worden voorzien.
- Het ambitieniveau van de Commissie is erg hoog. Het is de vraag of de «vlucht voorwaarts» door het nog hoger leggen van de lat met te behalen prestaties, na de moeizame implementatie van het bestaande Kaderbesluit in dit stadium de lidstaten voldoende zal prikkelen tot verdere inspanning.
- De verplichtingen gaan verder dan nu in de Nederlandse wetgeving is voorzien bijvoorbeeld als het gaat om het vergoeden van de kosten die een slachtoffer maakt om een zitting bij te kunnen wonen. Deze vergoeding is in Nederland beperkt tot het slachtoffer dat als getuige

¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, en tot intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (COM(2010) 95).

Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ (COM (2010) 94).

wordt opgeroepen. Het is zeker denkbaar dat uiteindelijk de Nederlandse wetgeving zal moeten worden aangepast en dat aanvullende financiële middelen noodzakelijk zijn. Gezien het huidige financieel-economisch klimaat in Nederland en de rest van Europa is het belangrijk te streven naar verbeteringen waarbij met weinig of geen extra financiële middelen toch het gewenste resultaat kan worden behaald.

- Het erkennen van een algemeen recht op veiligheid en bescherming tegen strafbare feiten zoals thans in de richtlijn is opgenomen, kan niet worden waargemaakt en wekt onterechte verwachtingen.
- Het aantal groepen slachtoffers dat als kwetsbaar wordt aangemerkt of waarvan wordt verwacht dat zij bijzondere behoeften hebben die speciale maatregelen vragen neemt sterk toe. Dit komt de uitvoerbaarheid niet ten goede. Belangrijk is dan ook dat de samenhang tussen de verschillende richtlijnen (onderhavig voorstel, richtlijn mensenhandel, richtlijn seksueel misbruik kinderen) wordt bewaakt. Voorkomen moet worden dat elk type delict leidt tot specifieke regelgeving voor slachtoffers.
- In artikel 20 wordt de spanning duidelijk zichtbaar waar het gaat om slachtofferbelangen en opsporingsbelangen. Het is onduidelijk welk belang zou moeten prevaleren en hoe dit zich verhoudt tot artikel 6 EVRM. Artikel 20 is op dit punt niet duidelijk.
- Geen enkel slachtoffer is het hetzelfde en heeft dezelfde behoeften als het gaat om hulp en ondersteuning. In Nederland wordt, in ieder geval voor slachtoffers van de meer ernstige delicten, zoveel mogelijk maatwerk geleverd. Dit zal uitgangspunt van beleid blijven. Het invoeren van een individuele beoordeling per slachtoffer zoals beschreven in artikel 18 van de richtlijn leidt tot meer administratieve taken bij politie, Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland zonder dat duidelijk is dat een dergelijk instrument, dat nog ontwikkeld zou moeten worden, beter in staat is kwetsbaarheid en bijzondere behoeften op te sporen dan in de huidige situatie het geval is. Vaak is op het moment van aangifte bij de politie ook nog onbekend of er een strafzaak volgt of niet.

Veel meer dan een beoordelingsinstrument is een cultuurverandering nodig in het strafproces waarbij de belangen en behoeftes van slachtoffers worden meegewogen in alle fasen van het proces. Het is een uitdaging en een proces van lange adem om zo een verandering in alle EU-lidstaten te realiseren.