

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

RAAD

RESOLUTIE VAN DE RAAD

10 juni 2011

over een routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures

(2011/C 187/01)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Actieve bescherming van slachtoffers van misdrijven is voor de Europese Unie en haar lidstaten een belangrijke prioriteit, die in de Europese Unie als opdracht besloten ligt in het Handvest van de grondrechten („het Handvest”) en in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens („het EVRM”), waarbij alle lidstaten partij zijn.
- (2) De Europese Unie heeft met succes een ruimte van vrij verkeer en vrije vestiging ingesteld, waar de burgers baat bij hebben, doordat zij in toenemende mate reizen, studeren en werken in andere landen dan hun woonland. Een onvermijdelijk gevolg echter van het verdwijnen van de binnengrenzen en het feit dat frequenter gebruik wordt gemaakt van het recht van vrij verkeer en van vrije vestiging, is dat steeds meer mensen ooit slachtoffer worden van een misdrijf en verwikkeld raken in een strafprocedure in een lidstaat die niet hun woonland is.
- (3) Er moeten specifieke stappen worden gezet om te komen tot een gemeenschappelijke minimumnorm in de gehele Unie inzake de bescherming en de rechten van slachtoffers tijdens een strafprocedure. Deze stappen kunnen, naast wetgeving, andere maatregelen omvatten, en zullen de burger er meer vertrouwen in geven dat de Europese Unie en haar lidstaten zijn rechten zullen beschermen en garanderen.
- (4) In het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste van de burger ⁽¹⁾ — heeft de Europese Raad benadrukt dat zij die het kwetsbaarst zijn of die zich in een bijzonder kwetsbare situatie bevinden, zoals slachtoffers van herhaald geweld in persoonlijke relaties, van gendergeweld, of van andere strafbare feiten in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan of inwoner zijn, speciale steun en rechtsbescherming behoeven. In de lijn van de Raadsconclusies aangaande een strategie voor het doen gelden van de rechten van en het verbeteren van de steun aan personen die het slachtoffer zijn van een misdrijf in de Europese Unie ⁽²⁾, heeft de Europese Raad aangedrongen op een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak jegens het slachtoffer. In het kader van het programma van Stockholm heeft de Europese Commissie een pakket maatregelen inzake de slachtoffers van misdrijven voorgesteld, waaronder een richtlijn over rechten, ondersteuning en bescherming ⁽³⁾, en een verordening over wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken ⁽⁴⁾.
- (5) De Raad vindt dat, gezien de grote vorderingen die zijn gemaakt op de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures ⁽⁵⁾, iets vergelijkbaars moet worden ondernomen inzake de bescherming van slachtoffers.

⁽¹⁾ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1; zie punt 2.3.4.

⁽²⁾ Aangenomen tijdens de 2969e zitting van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken), op 23 oktober 2009 in Luxemburg.

⁽³⁾ 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 (COM(2011) 275 def. van 18 mei 2011).

⁽⁴⁾ 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 (COM(2011) 276 def. van 18 mei 2011).

⁽⁵⁾ Resolutie van de Raad van 30 november 2009 (2009/C 295/01) (PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1).

- (6) De desbetreffende maatregelen worden beschouwd als concrete stappen in de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, waarop een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet worden gegrondvest: artikel 82, lid 2, onder c), VWEU bepaalt namelijk dat de Unie, met behulp van richtlijnen, minimumvoorschriften inzake de rechten van slachtoffers van misdrijven kan vaststellen, voor zover dat nodig is ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie.
- (7) Op Unieniveau is er al het Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Deze wetgeving is echter al meer dan tien jaar oud; de vorming van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is inmiddels zo ver gevorderd en de toepassing van de rechten van het slachtoffer levert nog dusdanige problemen op dat de Unie het kaderbesluit inhoudelijk moet toetsen en verbeteren, mede in het licht van wat de Commissie met betrekking tot de uitvoering en de toepassing ervan heeft vastgesteld ⁽¹⁾.
- (8) Ook de bestaande mechanismen die moeten zorgen voor een billijke en passende schadeloosstelling, bijvoorbeeld overeenkomstig Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, moeten aan evaluatie en indien nodig verbetering worden onderworpen, in die zin dat ze bruikbaar worden en de wetgeving over slachtofferbescherming wordt aangevuld.
- (9) Daarnaast moet worden voorzien in een mechanisme voor de wederzijdse erkenning door de lidstaten van beslissingen betreffende beschermingsmaatregelen, in de lijn van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken. Dit mechanisme zou een aanvulling moeten zijn op dat van het thans behandelde voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel, dat betrekking heeft op de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in strafzaken. In beide voorstellen hoeven geen verplichtingen tot wijziging van de nationale beschermingsregelingen te worden vastgesteld; men dient de lidstaten zelf te laten beslissen volgens welke regeling zij de bescherming zullen organiseren of toepassen.
- (10) Gezien het belang en de complexiteit van deze aangelegenheden lijkt het opportuun een stapsgewijze aanpak te volgen, maar tegelijk de coherentie van het geheel te bewaken. Door toekomstige acties per gebied aan de orde te stellen, kan gerichte aandacht worden besteed aan elke afzonderlijke maatregel, zodat problemen kunnen worden opgespoord en zodanig aangepakt dat elke maatregel een meerwaarde krijgt.
- (11) De toepassing van de desbetreffende wetgeving dient bijzondere aandacht te krijgen. Praktische maatregelen en beproefde methoden zouden gecompileerd kunnen worden in een niet-bindend instrument, bijvoorbeeld een aanbeveling, die de lidstaten moet helpen en inspireren bij de toepassing.
- (12) Bij het bepalen van de maatregelen die nodig zijn om het slachtoffer beter te beschermen, moet terdege rekening worden gehouden met de beginselen uit bijvoorbeeld Aanbeveling Rec (2006) 8 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de hulp aan slachtoffers van misdrijven. In het bijzonder moet de Unie de normen uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 7 april 2011 heeft aangenomen, in acht nemen.
- (13) De in bijlage dezes genoemde maatregelen moeten beschouwd worden als indicatief; het gaat om een eerste, zij het prioritaire reeks. Later kunnen, indien nodig, meer wetgevings- en andere maatregelen, ook praktische, worden voorgesteld, mede in verband met de vaststelling en de toepassing van de in deze routekaart overwogen rechtshandelingen,

⁽¹⁾ Verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (COM(2004) 54 def./2 van 16 februari 2004); verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (2001/220/JBZ) (COM(2009) 166 def./2 van 20 april 2009); effectbeoordeling, gevoegd bij het Commissievoorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp (SEC(2011) 780 definitief van 18 mei 2011).

NEEMT DE VOLGENDE RESOLUTIE AAN:

1. Op het niveau van de Europese Unie moet worden opgetreden om slachtoffers van misdrijven meer rechten en bescherming te bieden, vooral in strafprocedures. Dat optreden kan naast wetgeving ook andere maatregelen omvatten.

-
2. Het door de Europese Commissie voorgestelde pakket maatregelen ten behoeve van de slachtoffers van misdrijven wordt door de Raad toegejuicht; hij verzoekt de Commissie voorstellen betreffende de in de routekaart genoemde maatregelen in te dienen.

moeten prioriteit krijgen, en zouden nog kunnen worden aangevuld.
 3. De Raad onderschrijft de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures („de routekaart”) in de bijlage bij deze resolutie als basis voor verdere actie. De maatregelen op de routekaart
 4. De Raad zal alle voorstellen die in verband met de routekaart worden ingediend bespreken, en ze bij voorrang behandelen.
 5. De Raad zal ten volle samenwerken met het Europees Parlement, overeenkomstig de toepasselijke regels.
-

BIJLAGE

ROUTEKAART TER VERSTERKING VAN DE RECHTEN EN DE BESCHERMING VAN SLACHTOFFERS, MET NAME IN STRAFRECHTELIJKE PROCEDURES

De maatregelen staan hieronder in indicatieve volgorde vermeld. Ook de toelichting bij de verschillende voorgestelde maatregelen is indicatief, en niet bepalend voor de exacte strekking en inhoud ervan. Deze routekaart ondersteunt en is een nadere uitwerking van de voorstellen van de Europese Commissie voor een pakket maatregelen inzake slachtoffers van misdrijven.

Algemene beginselen

Het optreden op Unieniveau ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers moet erop gericht zijn gemeenschappelijke minimumnormen in te voeren en onder meer de volgende algemene doelstellingen te verwezenlijken:

1. Adequate procedures en structuren tot stand brengen, die recht doen aan de waardigheid, de persoonlijke en de psychische integriteit en de privacy van het slachtoffer in strafzaken.
2. Justitie toegankelijker maken voor de slachtoffers van misdrijven, ook door slachtofferhulp een grotere rol toe te bedelen.
3. Adequate procedures en structuren bedenken, waarmee secundaire en herhaalde victimisatie worden tegengegaan.
4. Vertolking en vertaling voor het slachtoffer in strafzaken bevorderen.
5. Indien nodig, het slachtoffer tot actieve deelname aan het proces aansporen.
6. Ervoor zorgen dat het slachtoffer en zijn advocaat in sterkere mate hun recht kunnen doen gelden om tijdig over de procesgang en het resultaat te worden geïnformeerd.
7. De toepassing aanmoedigen van herstelrecht en alternatieve vormen van genoegdoening, waarin rekening gehouden wordt met het belang van het slachtoffer.
8. Bijzondere aandacht schenken aan kinderen als de meest kwetsbare slachtoffergroep, en daarbij steeds hun belangen voor ogen houden.
9. Ervoor zorgen dat de lidstaten opleiding verstrekken aan eenieder die beroepsmatig met slachtoffers te maken krijgt, of zulk een opleiding bevorderen.
10. Ervoor zorgen dat het slachtoffer een passende vergoeding kan krijgen.

Bij het versterken van de rechtspositie van het slachtoffer in strafzaken moet de Unie de wezenskenmerken van het nationale strafrecht voor ogen houden en terdege aandacht schenken aan de rechten en belangen van de verschillende betrokkenen, en aan het algemene doel van de strafprocedure.

Deze oogmerken moeten worden nagestreefd met de hieronder genoemde maatregelen, en met elke andere maatregel die bij de toepassing van de bestaande wetgeving wenselijk kan blijken.

Maatregel A: een richtlijn tot vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure

Met Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure is een belangrijke stap naar een totaalaanpak van slachtofferbescherming in de Unie gezet. Nu er tien jaar verstreken zijn moet het kaderbesluit echter tegen het licht worden gehouden, en moet de slachtofferbescherming in de Unie, vooral in strafzaken, op een beduidend hoger niveau worden getild. De Commissie heeft daarom op 18 mei 2011 een voorstel ingediend voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp. De Raad zal dit voorstel bij voorrang behandelen, mede in het licht van de bovengenoemde beginselen.

Maatregel B: aanbeveling(en) voor praktische regelingen en beproefde methoden met betrekking tot maatregel A

De Commissie wordt verzocht om, wanneer maatregel A — de bindende, algemene rechtshandeling — tot stand is gekomen, daarnaast zo spoedig mogelijk een of meer voorstellen voor een aanbeveling in te dienen, als richtsnoer en model voor de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn, op basis van de in de richtlijn vervatte beginselen. In die

aanbeveling moeten alle beproefde methoden worden gecompileerd die de lidstaten op het gebied van slachtofferhulp en -bescherming toepassen; in het kader van de vigerende wetgeving moet op die methoden worden voortgebouwd.

De aanbeveling moet de beproefde methoden in kaart brengen die op het gebied van slachtofferbescherming zijn vastgesteld, ook door niet-gouvernementele organisaties en andere instellingen dan de Europese Unie, bijvoorbeeld in Aanbeveling Rec(2006) 8 van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de hulp aan slachtoffers van misdrijven, en moet terreinen als dat van maatregel A bestrijken.

Maatregel C: een verordening over wederzijdse erkenning van maatregelen inzake slachtofferbescherming in civiele zaken

De Commissie heeft op 18 mei 2011 een voorstel ingediend voor een verordening over wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, die het mechanisme voor wederzijdse erkenning in het momenteel behandelde voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel zal aanvullen. Deze richtlijn zal voorzien in wederzijdse erkenning van beslissingen die een rechterlijke of soortgelijke instantie in strafzaken heeft genomen om het slachtoffer te beschermen tegen het gevaar dat nog van de vermoedelijke dader zou kunnen uitgaan. Een soortgelijk mechanisme wordt overwogen met het oog op de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in civiele zaken. De Raad zal dit voorstel bij voorrang behandelen, mede in het licht van de bovengenoemde beginselen.

Maatregel D: herziening van Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

De Commissie wordt verzocht om, gelet op de conclusies uit het verslag over de toepassing van Richtlijn 2004/80/EG van de Raad en op eventuele verdere bevindingen, de schadeloosstellingsrichtlijn aan een toetsing te onderwerpen, en daarbij in het bijzonder na te gaan of de bestaande claimprocedures voor het slachtoffer moeten worden herzien en vereenvoudigd, en de nodige wetgevings- en niet-wetgevingsvoorstellen inzake de vergoeding van slachtoffers van misdrijven te presenteren.

Maatregel E: specifieke behoeften van het slachtoffer

De met maatregel A bedoelde algemene rechtshandeling zal algemene regels bevatten welke van toepassing zijn op alle slachtoffers van misdrijven die hulp, steun of bescherming nodig hebben in een strafzaak over een misdrijf waarvan zij het slachtoffer zijn geweest. Deze rechtshandeling zal voorts algemene regels ten behoeve van alle kwetsbare slachtoffers bevatten.

Bepaalde slachtoffers hebben specifieke behoeften, in verband met de aard of de omstandigheden van het misdrijf en de maatschappelijke, lichamelijke en psychische gevolgen die zij ervan ondervinden, bijvoorbeeld in geval van mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen, terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Hun specifieke behoeften zouden kunnen worden behandeld in speciale wetgeving over de bestrijding van die misdaadvormen.

Anderzijds zijn er slachtoffers die, per geval op grond van hun persoonlijke kenmerken, speciaal gesteund en geholpen moeten worden. Kinderen dienen in dit verband steeds als bijzonder kwetsbaar te gelden.

De Commissie wordt verzocht om, nadat zij in het kader van het toezicht op de toepassing van de hierboven vermelde wetgeving en van andere voorschriften — betreffende specifieke vormen van criminaliteit — na de toepassingstermijn de praktische werking ervan heeft beoordeeld, per aanbeveling praktische maatregelen voor te stellen en beproefde methoden te suggereren waarmee de lidstaten beter zouden kunnen voorzien in de specifieke behoeften van het slachtoffer.
