

Fiche 1: EU strategie slachtofferrechten 2020-2025

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: EU strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)

b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*

24 juni 2020

c) *Nr. Commissiedocument:*

COM(2020) 258 final

d) *EUR-Lex:*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0258>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing:*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad:*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

De voorliggende strategie is de eerste door de Europese Commissie (hierna: "Commissie") geïnitieerde EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers. De ambitie van de strategie slachtofferrechten (2020-2025) is het realiseren van een situatie waarbij slachtoffers van criminaliteit in de EU verzekerd zijn van hun rechten, ongeacht in welke lidstaat het delict heeft plaatsgevonden. Slachtoffers van criminaliteit moeten te allen tijde toegang hebben tot ondersteuning en bescherming.

De EU heeft al een solide pakket slachtofferrechten vastgesteld, zoals de Richtlijn slachtofferrechten¹ en de Richtlijn schadeloosstelling.² Met deze strategie zet de Commissie in op verbetering van praktische toepassing van EU-regels inzake slachtofferrechten en zal zo nodig voorstellen om de EU-regels inzake slachtofferrechten verder te versterken.

¹ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad.

² Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

De verschillende voorgestelde acties van de Commissie kunnen worden gevat in twee doelstellingen: 1) slachtoffers van strafbare feiten sterk doen staan, en 2) samenwerken voor de rechten van slachtoffers. Daarnaast wordt, in het licht van de COVID-19 pandemie, specifiek het belang van een veerkrachtig stelsel voor slachtofferondersteuning onderstreept. Zo hebben de ingestelde lockdown maatregelen geleid tot een toename van huiselijk geweld, seksueel misbruik van kinderen en cybercriminaliteit.

De strategie is gebouwd rondom vijf kernprioriteiten waarin acties worden opgenomen voor zowel de Commissie en lidstaten, alsook voor andere belanghebbenden.

1. Zorgen voor doeltreffende en toegankelijke communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit. De voorgestelde inzet ziet onder andere op het monitoren van de implementatie van relevante EU regels door de Commissie en het starten van een EU brede bewustwordingscampagne.
2. De ondersteuning en bescherming van de kwetsbaarste slachtoffers verbeteren. Specifiek benoemt de Commissie: minderjarige slachtoffers, slachtoffers van gender gerelateerd of huiselijk geweld, slachtoffers van haatmisdrijven, ouderen die slachtoffer zijn en slachtoffers met een beperking. De Commissie geeft aan minimale standaarden te ontwikkelen voor de bescherming van slachtoffers. Daarnaast worden Lidstaten door de Commissie geadviseerd om specialistische ondersteuning te bieden voor de meest kwetsbare slachtoffers, zoals kinderveiligheidscentra, familiehuizen en LGBTQ+ safe houses.
3. De toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling vergemakkelijken. De Commissie gaat de bestaande EU regelgeving met betrekking tot schadevergoeding aan slachtoffers monitoren en de bestaande EU wetgeving voor compensatie beoordelen. Zo nodig zal de Commissie in 2022 nieuwe voorstellen doen om het bestaande stelsel aan te vullen.
4. De samenwerking tussen en coördinatie van alle relevante actoren versterken. De Commissie zal een platform voor slachtofferrechten opzetten voor alle relevante actoren en een Coördinator voor slachtofferrechten instellen die consistentie en effectiviteit tussen de verschillende acties moet bewaren. Lidstaten worden aangemoedigd om nationale strategieën voor slachtofferrechten op te stellen.
5. De internationale dimensie van slachtofferrechten versterken. De Commissie zet in op de internationale samenwerking met onder andere EU kandidaat-lidstaten, de VN en de Raad van Europa. Met name ook voor slachtoffers van terrorisme.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021 wordt de essentie van het kabinetsbeleid op het gebied van slachtofferrechten benoemd in de vorm van drie prioriteiten.³ Ten eerste, de versterking van de rechtspositie van slachtoffers. Dit heeft geresulteerd in het Wetsvoorstel Uitbreiding Slachtofferrechten, waarvan de parlementaire behandeling dit najaar van start gaat.⁴ Ten tweede, de verbetering van bejegening en bescherming van slachtoffers in het strafproces. Hieronder vallen diverse acties, zoals de realisatie van een online portaal waarin slachtoffers alle berichten van de ketenpartners op één centrale plek binnenkrijgen,⁵ de zorgvuldige uitvoering van

³ Kamerstukken II, 2017/2018 33 552, nr. 43.

⁴ Kamerstukken II, 2019/2020 33 349, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II, 2019/2020 33552 nr. 66.

de Individuele Beoordeling en het verbeteren van de bescherming van de privacy van slachtoffers.⁶ Ook lopen verscheidene initiatieven om de inzet van instrumenten ter bescherming van slachtoffers, zoals contact-, locatie- en gebiedsverboden te verbeteren.⁷ Ten derde, de vergroting van toegang tot het verhaal van schade. Voor een fundamenteel onderzoek naar het organisch gegroeide stelsel van schadevergoeding en tegemoetkoming voor slachtoffers is het adviescollege schadestelsel voor slachtoffers van strafbare feiten ingesteld. Het adviescollege zal voor 1 februari 2021 een advies uitbrengen over een integrale herziening van het schadestelsel.⁸

Naast de voornoemde drie prioriteiten binnen het algemene slachtofferbeleid, is er ook bijzondere aandacht voor de opvang en ondersteuning van kwetsbare groepen slachtoffers, waaronder:

- Slachtoffers van zedenmisdrijven: Ter ondersteuning van slachtoffers van zedenmisdrijven zijn de Centra voor Seksueel Geweld (CSG) opgericht. Daarnaast is, om in algemene zin de meldingsbereidheid van slachtoffers van zedenmisdrijven te vergroten, in november 2019 de campagne “wat kan mij helpen” gestart.⁹
- Slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling: Het programma “Geweld hoort nergens thuis” helpt om huiselijk geweld en kindermishandeling in beeld te brengen en te stoppen, onder meer door een landelijke publiekscampagne en versterken van opvang van slachtoffers.¹⁰ Het programma heeft ook aandacht voor specifieke groepen, zoals ouderen.
- Slachtoffers van mensenhandel: Volgens Nederlands beleid zijn voor slachtoffers van mensenhandel specifieke voorzieningen van toepassing. Er lopen verschillende initiatieven om de integrale aanpak van mensenhandel te versterken en slachtoffers de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben.¹¹
- Slachtoffers van hate crime: Naar aanleiding van gericht onderzoek naar de specifieke behoeftes voor slachtoffers van hate crime wordt ingezet op het verbeteren van de doorverwijzing van slachtoffers van hate crime naar passende ondersteuning.¹²
- Slachtoffers van terrorisme: Er is een protocol opgesteld voor hulpverlening aan slachtoffers van terrorisme, waarbij slachtofferhulp snel kan worden opgeschaald en het Schadefonds Geweldsmisdrijven versneld een uitkering kan realiseren. Er is geen aparte schaderegeling voor slachtoffers van terrorisme ten opzichte van slachtoffers van misdrijven zonder terroristisch motief. Leidend voor een tegemoetkoming is de uiteindelijke schade c.q. het letsel, niet het motief van de dader(s).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Op hoofdlijnen sluit de strategie van de Commissie goed aan bij het kabinetsbeleid. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat blijvende aandacht voor de positie van slachtoffers noodzakelijk is. Het kabinet is positief over de focus van de strategie op de consolidatie en implementatie van al bestaande EU wet- en regelgeving, waaronder de Europese richtlijn

⁶ O.a. introductie ketenbreed slachtofferportaal (Kamerstukken II, 2019/2020 33552 nr. 66) en bescherming privacy van slachtoffers (Kamerstukken II, 2019/2020 33552 nr. 64.).

⁷ Kamerstukken II, 2019/2020 29279, nr. 540.

⁸ Kamerstukken II, 2019/2020 33552, nr. 65.

⁹ Kamerstukken II, 2019/2020, 34843, nr. 38.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18 28345, nr. 185.

¹¹ Kamerstukken II, 2018/2019 28638, nr. 164; Kamerstukken II, 2019/2020 28638 nr. 176; Kamerstukken II, 2019/2020 28638 nr. 183.

¹² Kamerstukken II, 2019/2020 33552, nr. 63.

slachtofferrechten. Daaropvolgend vindt het kabinet dat er kritisch moet worden gekeken naar de noodzaak van de introductie van additionele wet- en regelgeving.

Wat betreft de vijf kernprioriteiten van de Commissie heeft Nederland een aantal aandachtspunten.

1. Zorgen voor doeltreffende communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit.

Nog niet alle lidstaten hebben de richtlijn volledig geïmplementeerd. Ook in Nederland blijft de positie van slachtoffer in de praktijk een voortdurend aandachtspunt, daarom steunt het kabinet de focus op een volledig en correcte tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten en andere EU-regels van de Commissie.

Het kabinet kan zich goed vinden in het voorstel van de Commissie om nationale campagnes in de lidstaten te stimuleren. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet met bijvoorbeeld de campagnes “wat kan mij helpen” en “geweld hoort nergens thuis”. Wat betreft het voorstel voor een EU-campagne is het voor het kabinet nog onvoldoende duidelijk op welke wijze een campagne op Europees niveau de slachtoffers in de lidstaten, met uiteenlopende systemen van slachtofferondersteuning, ten goede kan komen. Het kabinet zal daarom vragen om verduidelijking.

2. De ondersteuning en bescherming van de kwetsbaarste slachtoffers verbeteren.

Het kabinet is positief over de aandacht van de Commissie voor de behoeftes van kwetsbare slachtoffers. Ook steunt het kabinet de initiatieven van de Commissie om lessen te trekken uit de COVID-19 pandemie. Zo zijn er signalen dat tijdens de pandemie het online seksueel misbruik en mensenhandel toenemen. Het kabinet vindt het van groot belang dat deze en andere slachtoffers ook in crisistijd laagdrempelig ondersteuning wordt geboden.¹³

Het kabinet vindt dat er kritisch moet worden gekeken naar de noodzaak van de introductie van additionele wet- en regelgeving t.a.v. fysieke bescherming van slachtoffers. Het kabinet zal dergelijke voorstellen op hun merites beoordelen, waarbij speciale aandacht uitgaat naar het subsidiariteitsbeginsel. In acht moet worden genomen dat de effectiviteit van beschermingsmaatregelen zeer nauw samenhangt met de situatie van de lidstaat in kwestie, waaronder de aanpak van de diverse vormen van geweld en de reeds aanwezige voorzieningen. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de mogelijke financiële impact van het opzetten van gespecialiseerde hulpdiensten zoals kinderhuizen en familiehuizen. Daarbij moet er nationaal de ruimte blijven voor effectieve alternatieven, waarbij multidisciplinaire hulp met oog voor de positie van volwassen en minderjarige slachtoffers geboden kan worden.

3. De toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling vergemakkelijken.

Het kabinet is zeer positief over de initiatieven om het claimen van schadevergoedingen in grensoverschrijdende situaties te vergemakkelijken. Het is voor het kabinet een prioriteit dat er een oplossing wordt gezocht voor schrijnende zaken in grensoverschrijdende situaties. Het is van

¹³ Voor overzicht van de door Nederland ondernomen stappen zie: Kamerstukken II, 2019/20 28345, nr. 234.

belang dat er hierbij ook aandacht wordt geschonken aan het voorkomen van secundaire victimisatie en aan schadevergoeding gerelateerde processen, zoals bevriezing en confiscatie. Samenwerking tussen lidstaten is hiervoor essentieel. Daarom wil het kabinet zich actief inzetten voor het reactiveren van het netwerk van Schadefonds en uit de richtlijn van 2004 en, in het verlengde daarvan, het aanhalen van bilaterale contacten door het Schadefonds aanmoedigen ter verbetering van de onderlinge samenwerking in grensoverschrijdende zaken. Daarnaast is het kabinet voorstander van het evalueren en aanvullen van de EU-wetgeving inzake schadevergoeding aan en schadeverhaal door slachtoffers, waaronder Richtlijn schadeloosstelling, maar ook het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties.

Het kabinet steunt tevens het initiatief dat lidstaten hun nationale regelingen voor schadeloosstelling evalueren en procedurele belemmeringen wegnemen. In Nederland komt het recentelijk ingestelde adviescollege schadestelsel begin 2021 met een rapport over de integrale herziening van het schadestelsel voor slachtoffers van misdrijven.¹⁴

4. De samenwerking tussen en coördinatie van alle relevante actoren versterken.

Het kabinet steunt initiatieven van de Commissie om samenwerking tussen relevante actoren te verbeteren en het oprichten van een Europees breed platform dat alle Europese actoren en de lidstaten samenbrengt om expertise en kennis over de rechten van slachtoffers uit te wisselen. Wel verdient de opzet van dit platform nadere doordenking om een gerichte kennisuitwisseling te bewerkstelligen. Zo is het kabinet voorstander om ook de wetenschap bij dit platform te betrekken. Ook vindt het kabinet het belangrijk dat de werking van bestaande netwerken, zoals het Europees Netwerk voor de Rechten van Slachtoffers, wordt gefaciliteerd en dat deze zijn aangehaakt bij het genoemde platform.

5. De internationale dimensie van slachtofferrechten versterken.

Het kabinet is positief over het voorstel van de Commissie om de samenwerking te versterken met internationale en regionale partners, zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, ter bevordering van hoge internationale normen voor de rechten van slachtoffers. Het kabinet steunt eveneens de inzet van de Commissie om slachtofferrechten te bevorderen in partnerlanden van de EU, inclusief het verbeteren van de samenwerking in de ondersteuning en de bescherming van EU-burgers die in derde landen slachtoffer zijn geworden.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De EU-lidstaten hebben de slachtofferstrategie verwelkomd. De lidstaten onderschrijven dat de focus moet liggen op een correcte toepassing van het huidige juridisch kader. Meerdere lidstaten staan kritisch tegenover eventuele nieuwe wetgevingsvoorstellen. Over het algemeen zijn de lidstaten positief over de voorstellen ter verbetering van de internationale samenwerking, zolang de bestaande structuren hiervoor worden benut.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

¹⁴ Kamerstukken II, 2019/2020 33552, nr. 65.

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van subsidiariteit is positief. Het enkel afzonderlijk optreden van lidstaten is niet toereikend voor het behalen van de doelstellingen gericht op de verwezenlijking van een minimumniveau van slachtofferrechten in de EU. Dit geldt te meer voor de uitvoering van slachtofferrechten in grensoverschrijdende zaken.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De in de strategie genoemde initiatieven lijken volgens het kabinet op hoofdlijnen geschikt om de gestelde doelstellingen te bereiken en gaan vooralsnog niet verder dan nodig is. Zo richt de strategie zich voornamelijk op de volledige implementatie en de uitvoering in de praktijk van al bestaande EU Richtlijnen.

d) Financiële gevolgen

Op basis van de strategie is het op dit moment onduidelijk of, en zo ja tot welke financiële gevolgen de strategie in de toekomst zal leiden. Dit zal afhangen van de uitwerking van de strategie in concrete wetgevingsvoorstellen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen voor de activiteiten van de Commissie gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020 en het toekomstige MFK 2021-2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Aandachtspunten voor de nationale begroting zijn de uitwerking van de voorstellen over de familiehuizen en de minimumstandaarden voor de fysieke bescherming. Eventuele budgettaire gevolgen worden in ieder geval ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel sluit op hoofdlijnen aan bij staand beleid. De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zoveel mogelijk proberen om regeldrukgevolgen voor de strafrechtketen en voor slachtoffers te voorkomen, dan wel te mitigeren.