EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.5.2020
COM(2020) 188 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van 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

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

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 (hierna de "richtlijn slachtofferrechten" of de "richtlijn" genoemd) is vastgesteld op grond van artikel 82, lid 2, VWEU. De richtlijn voorziet in een aantal rechten voor slachtoffers van strafbare feiten en in overeenkomstige plichten voor de lidstaten. De richtlijn slachtofferrechten is het belangrijkste instrument op EU-niveau dat van toepassing is op alle slachtoffers van strafbare feiten. Het is de hoeksteen van het EU-beleid inzake slachtofferrechten.

Daarnaast heeft de EU verschillende instrumenten vastgesteld die betrekking hebben op de specifieke behoeften van slachtoffers van bepaalde vormen van criminaliteit (zoals terrorisme[1], mensenhandel[2] of seksuele uitbuiting van minderjarigen[3]). Deze instrumenten vormen een aanvulling op en bouwen voort op de richtlijn slachtofferrechten.

De richtlijn is bindend voor alle lidstaten behalve Denemarken.

Met het oog op de tijdige en correcte omzetting van de richtlijn door de lidstaten heeft de Commissie in december 2013 een leidraad[4] gepubliceerd.

In 2018 heeft het Europees Parlement een verslag[5] over de uitvoering van de richtlijn gepubliceerd op basis van een studie uit 2017[6]. Het Europees Parlement heeft de

[1] Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Wat de uitvoering betreft, zie het uitvoeringsverslag (COM(2016) 722 final), het verslag over de gebruikers van diensten van mensenhandelslachtoffers (COM(2016) 719 final) en de voortgangsverslagen van de Europese Commissie (COM(2016) 267 final en COM(2018) 777 final). Wat slachtoffergerichte, genderspecifieke en kindgevoelige maatregelen betreft, zie: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf

[3] Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Leidraad voor de omzetting en uitvoering van Richtlijn 2012/29/EU, Europese Commissie, DG Justitie, december 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Verslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2016/2328(INI)), 14 mei 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_NL.html.

[6] Beoordeling van de wijze waarop Richtlijn 2012/29/EU inzake de rechten van slachtoffers ten uitvoer wordt gelegd in Europa, PE 611.022, december 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

richtlijn slachtofferrechten ook behandeld in een algemene studie[7] over het strafprocesrecht in de EU, die in 2018 is gepubliceerd. In 2019 hebben diverse belanghebbenden aanvullende verslagen[8] over de uitvoering en toepassing van de richtlijn gepubliceerd.

1.2. Doel en belangrijkste onderdelen van de richtlijn

De richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat alle slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan een strafprocedure kunnen deelnemen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze slachtoffers op een respectvolle, tactvolle, individuele, professionele en niet-discriminerende manier worden erkend en bejegend door alle partijen die met hen in contact komen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar slachtoffers met bijzondere behoeften, om hen te beschermen tegen secundaire victimisatie, vergelding en intimidatie. Deze slachtoffers moeten ook toegang hebben tot gespecialiseerde hulporganisaties. Bovendien vereist de richtlijn dat wanneer het slachtoffer een kind is, de belangen van het kind op de eerste plaats komen.

De richtlijn geldt voor alle slachtoffers, zonder enig onderscheid en ongeacht hun verblijfsstatus. Ze is van toepassing op alle strafprocedures die plaatsvinden in een EU-lidstaat, ongeacht waar of wanneer het strafbare feit is gepleegd.

De richtlijn biedt slachtoffers het recht op informatie, het recht om te begrijpen en te worden begrepen, het recht op toegang tot hulp en bescherming overeenkomstig hun individuele behoeften en een aantal procedurele rechten.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de richtlijn eenmaal uitgelegd – in de zaak Gambino en Hyka[9]. In deze zaak heeft het Hof zich uitgesproken over het gevaar dat het recht van het slachtoffer op bescherming en op het verkrijgen van een schadevergoeding binnen een redelijke termijn (respectievelijk de artikelen 18 en 16 van de richtlijn) in het gedrang komt omdat een verdachte op grond van de Italiaanse wetgeving een verzoek kan indienen om getuigen opnieuw te ondervragen indien de samenstelling van het gerecht is gewijzigd. Het Hof heeft verduidelijkt dat nationale wetgeving op grond waarvan de verdachte in dergelijke omstandigheden om een herhaling van een getuigenverhoor kan verzoeken, verenigbaar is met de relevante bepalingen van de richtlijn.

[7] Strafprocesrecht in de Europese Unie – Een vergelijkende analyse van geselecteerde belangrijke verschillen en de gevolgen ervan voor de ontwikkeling van de EU-wetgeving, PE 604.977, augustus 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Onder meer: een in maart 2019 gepubliceerd verslag van Joëlle Milquet, bijzonder adviseur van voorzitter Juncker, over de versterking van de rechten van slachtoffers ("Strengthening victims' rights: from compensation to reparation"), vier in april 2019 gepubliceerde verslagen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over gerechtigheid voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, en het in juni 2019 gepubliceerde syntheseverslag van Victim Support Europe over het VOCIARE-project.

[9] Zaak C-38/18, arrest van het Hof van 29 juli 2019.

1.3. Doelstelling en reikwijdte van het verslag

Zoals in artikel 29 van de richtlijn is bepaald, wordt in dit verslag beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen. De richtlijn slachtofferrechten vereist niet alleen dat de lidstaten deze omzetten in nationale wetgeving, maar ook dat zij niet-wetgevingsmaatregelen nemen, zoals het opzetten van algemene en gespecialiseerde hulporganisaties en het geven van een opleiding over de rechten en behoeften van slachtoffers aan beroepsbeoefenaren en andere personen die met slachtoffers in contact komen. Deze beoordeling is gebaseerd op een analyse van de nationale maatregelen ter omzetting van de richtlijn die bij de Commissie zijn aangemeld en op een analyse van aanvullende gegevens die op grond van artikel 28 van de richtlijn aan de Commissie zijn meegedeeld.

Dit verslag is toegespitst op de belangrijkste bepalingen van de richtlijn op het vlak van: 1) toepassingsgebied en definities, 2) toegang tot informatie, 3) procedurele rechten, 4) toegang tot hulporganisaties, 5) herstelrecht, en 6) recht op bescherming.

Het verslag geeft een beoordeling van de stand van zaken in alle door de richtlijn gebonden lidstaten[10].

2. ALGEMENE BEOORDELING

Krachtens artikel 27 moesten de lidstaten de voorschriften van de richtlijn uiterlijk op 16 november 2015 in hun nationale rechtsorde omzetten. In januari 2016 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen 16 lidstaten die op die datum hun omzettingsmaatregelen nog niet hadden meegedeeld[11].

Op de datum van publicatie van dit verslag waren de meeste lidstaten nog niet klaar met de omzetting van de richtlijn slachtofferrechten. Tegen deze landen loopt er een inbreukprocedure[12].

3. GEDETAILLEERDE BEOORDELING

3.1. Toepassingsgebied en definities (artikel 2)

In de richtlijn zijn minimumnormen op het gebied van slachtofferrechten vastgesteld. De lidstaten mogen verder gaan dan deze minimumnormen en worden daartoe ook aangemoedigd.

Artikel 2 van de richtlijn bevat de definitie van “slachtoffer”, “familielid”, “kind” en “herstelrecht”.

---

[10] Ook het Verenigd Koninkrijk is beoordeeld, aangezien het verslag een periode waarin het VK nog een lidstaat van de EU was, bestrijkt en een deel van de overgangsperiode, waarin de richtlijn nog van toepassing was.

[11] België, Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

[12] Bij de Commissie lopen momenteel 21 inbreukprocedures wegens onvolledige omzetting van de richtlijn slachtofferrechten, met name tegen België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

Het is van groot belang dat de definitie van "slachtoffer" (waaronder ook wordt verstaan: familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit) correct wordt omgezet. Hiermee worden de individuele rechten waarin de richtlijn voorziet, afgebakend.

In verschillende lidstaten werden tekortkomingen op het gebied van de naleving van de definitie van "slachtoffer" geconstateerd: de definitie ontbrak volledig of specificeerde niet dat familieleden van een overleden slachtoffer ook als slachtoffers worden beschouwd – met een beperking van de rechten van deze familieleden tot gevolg.

Ook als het slachtoffer niet aan een strafbaar feit is overleden, hebben de familieleden rechten uit hoofde van de richtlijn, met name het recht op ondersteuning en bescherming. Enkele lidstaten bleken de definitie niet volledig te hebben omgezet.

De correcte omzetting van de definities van "kind" en "herstelrecht" is eveneens belangrijk omdat aan de hand daarvan de concrete individuele rechten worden bepaald. In verschillende lidstaten bleek de naleving van de omzetting van deze definities tekort te schieten.

3.2. Toegang tot informatie (artikelen 3-7)

De richtlijn slachtofferrechten bevat brede bepalingen over het recht op toegang tot informatie. Hiermee wordt onder meer bedoeld: het recht om te begrijpen en te worden begrepen (artikel 3), het recht op informatie over de rechten van slachtoffers (artikel 4), het recht om te worden geïnformeerd bij het doen van aangifte en om te worden geïnformeerd over de zaak (artikelen 5 en 6) en het recht op vertolking en vertaling (artikel 7).

Krachtens artikel 3 moeten de lidstaten passende maatregelen nemen om een doeltreffende communicatie met de slachtoffers te waarborgen. Deze communicatie moet plaatsvinden in eenvoudige bewoordingen en met inachtneming van de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer, waaronder eventuele handicaps.

De Commissie heeft bij een aantal lidstaten problemen vastgesteld bij de uitvoering van het recht om te begrijpen en begrepen te worden. Zo hebben enkele lidstaten de verplichting om slachtoffers proactief bij de communicatie bij te staan (artikel 3) niet omgezet. Verscheidene lidstaten hebben er niet voor gezorgd dat de communicatie in eenvoudige bewoordingen en met inachtneming van de persoonlijke kenmerken van het slachtoffer plaatsvindt (artikel 3, lid 2).

Artikel 4 schrijft voor dat slachtoffers zonder onnodige vertraging vanaf hun eerste contact met een bevoegde autoriteit bepaalde informatie moeten krijgen. De omzetting van de bepaling heeft in een aantal lidstaten problemen opgeleverd, met name inzake het vereiste dat de informatie vanaf het eerste contact met de bevoegde autoriteiten moet worden verstrekt. Bovendien heeft de Commissie problemen met de praktische toepassing van deze bepaling geconstateerd. Om het in artikel 4 bedoelde vereiste doeltreffend te kunnen toepassen, moeten de bevoegde autoriteiten een degelijke opleiding hebben gekregen over hoe en wanneer de slachtoffers over hun rechten moeten worden geïnformeerd.

Krachtens artikel 5 hebben slachtoffers het recht om een schriftelijke bevestiging van hun aangifte te ontvangen en om aangifte te doen in een taal die zij begrijpen. In verschillende lidstaten zijn tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van dit artikel. Een lidstaat heeft niet gezorgd voor omzetting van het vereiste dat slachtoffers die aangifte willen doen en de taal van de bevoegde autoriteit niet begrijpen of spreken, taalkundige bijstand moeten ontvangen (artikel 5, lid 2). Enkele lidstaten hebben het vereiste in verband met de vertaling van de schriftelijke bevestiging van de aangifte (artikel 5, lid 3) niet omgezet. Enkele andere lidstaten hebben de toepassing van deze bepaling beperkt tot slachtoffers van specifieke strafbare feiten of tot slachtoffers die om vertaling verzoeken.

Krachtens artikel 6 hebben slachtoffers het recht om tijdens de strafprocedure informatie over hun zaak te ontvangen. Deze bepaling moet ervoor zorgen dat slachtoffers aan de procedure kunnen deelnemen en geïnformeerd worden over mogelijke risico's voor hun veiligheid wanneer de dader bijvoorbeeld wordt vrijgelaten of ontsnapt. In een groot aantal lidstaten werden nalevingsproblemen vastgesteld. In enkele van deze lidstaten ontbrak een duidelijke verplichting om slachtoffers in kennis te stellen van hun recht om informatie te vragen over het besluit tot niet-voortzetting van de procedure. Een aantal lidstaten had geen verplichting opgenomen om deze informatie te verstrekken wanneer het slachtoffer daarom verzoekt. In een klein aantal lidstaten wordt het slachtoffer niet op de hoogte gesteld van het aan de dader ten laste gelegde (artikel 6, lid 1). Enkele lidstaten voldoen niet aan de verplichting om de slachtoffers informatie te verstrekken over de stand van de strafprocedure, hetzij omdat ze de bepaling niet hebben omgezet, hetzij omdat ze er niet voor zorgen dat deze informatie gedurende de gehele procedure wordt verstrekt.

Een paar lidstaten hebben artikel 6, lid 3, van de richtlijn niet omgezet. De bevoegde autoriteiten in deze lidstaten geven de slachtoffers geen motivering of korte samenvatting van de motivering van de beslissing die in hun zaak is genomen.

Krachtens artikel 6, lid 5, van de richtlijn moeten slachtoffers in kennis worden gesteld van de vrijlating of de ontsnapping van de dader. De wijze waarop meerdere lidstaten dit vereiste hebben omgezet, geeft aanleiding tot bezorgdheid. De meeste van hen hebben het vereiste dat deze kennisgeving "zonder onnodige vertraging" moet plaatsvinden, niet omgezet. Daarnaast hebben bepaalde lidstaten de verplichting om slachtoffers te informeren over beschermingsmaatregelen in geval van vrijlating of ontsnapping van de dader, niet omgezet.

Het recht op vertolking en vertaling voor slachtoffers die de taal van de strafprocedure niet begrijpen of spreken, is vastgelegd in artikel 7. Vertolking of vertaling moet kosteloos beschikbaar worden gesteld voor slachtoffers die daarom verzoeken.

In de meeste lidstaten werden tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van artikel 7. In één lidstaat is de omzetting onvolledig, aangezien de desbetreffende bepaling alleen tijdens de strafprocedure in vertolking voorziet (artikel 7, lid 1). In verschillende lidstaten werden problemen met de naleving vastgesteld die verband houden met de niet-omzetting van artikel 7, lid 2, over het gebruik van videoconferentie. In sommige lidstaten zijn tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van het vereiste om slachtoffers een vertaling te geven van informatie die van essentieel belang is voor de

uitoefening van hun rechten (artikel 7, lid 3). Deze tekortkomingen houden meestal verband met het ontbreken van een vertaling van de motivering van de beslissing.

Krachtens artikel 7, lid 5, hebben slachtoffers het recht om een gemotiveerd verzoek in te dienen om een document als essentieel te aan te merken. Een klein aantal lidstaten heeft dit vereiste niet omgezet. In verschillende lidstaten zijn problemen geconstateerd bij de omzetting van artikel 7, lid 7, betreffende de beoordeling door de bevoegde autoriteiten van de vraag of het slachtoffer vertolking en vertaling nodig heeft. De meeste van hen hebben dit vereiste niet omgezet. Bovendien bieden sommige lidstaten het slachtoffer niet de mogelijkheid om bezwaar maken tegen de beslissing geen vertolking of vertaling te verstrekken.

3.3. Procedurele rechten (artikelen 10, 11, 13, 16 en 17)

Verscheidene bepalingen van de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers die betrekking hebben op procedurele rechten, houden verband met de rol die slachtoffers spelen in het strafrechtstelsel van een bepaalde lidstaat. Deze rol verschilt van lidstaat tot lidstaat. Bijgevolg is ook de exacte omvang van de procedurele rechten van slachtoffers in elke lidstaat anders.

Artikel 10 van de richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat alle slachtoffers in de loop van de strafprocedure informatie, standpunten of bewijselementen kunnen aanvoeren. De toepasselijke procedureregels worden door het nationale recht bepaald. In enkele lidstaten zijn problemen in verband met de naleving vastgesteld. Deze hebben voornamelijk betrekking op het ontbreken van noodzakelijke waarborgen voor het horen van kindslachtoffers (artikel 10, lid 1).

Artikel 11 voorziet in rechten van slachtoffers in het geval van een beslissing tot niet-vervolging. Een klein aantal lidstaten heeft deze bepaling niet volledig omgezet. Sommige lidstaten verstrekken bijvoorbeeld niet voldoende informatie aan slachtoffers op grond waarvan zij kunnen beslissen om een toetsing van een beslissing tot niet-vervolging te verzoeken (artikel 11, lid 3).

Artikel 13 over toegang tot rechtsbijstand is door de meeste lidstaten volledig omgezet. Er moet wel worden opgemerkt dat deze bepaling de feitelijke vaststelling van de voorwaarden of procedureregels voor de toegang van slachtoffers tot rechtsbijstand aan het nationale recht laat. Deze bepaling houdt dus geen harmonisatie in van de voorwaarden waaronder slachtoffers toegang hebben tot rechtsbijstand.

Artikel 16 van de richtlijn voorziet in het recht op een beslissing inzake vergoeding van de schade door de dader tijdens de strafprocedure. Op een na alle lidstaten voldoen aan dit vereiste. De lidstaten moeten ook maatregelen bevorderen om daders ertoe te bewegen de schade op passende wijze te vergoeden (artikel 16, lid 2). De meeste lidstaten hebben dit voorschrift omgezet.

Krachtens artikel 17, lid 1, moeten de lidstaten de problemen in verband met het feit dat het slachtoffer in een andere lidstaat woont dan die waar het strafbare feit werd gepleegd, zo beperkt mogelijk houden. Enkele lidstaten hebben dit voorschrift niet omgezet.

Er zijn ook tekortkomingen vastgesteld wat betreft het voorschrift ervoor te zorgen dat de aangifte onverwijld wordt toegezonden aan de staat waar het strafbare feit werd gepleegd (artikel 17, lid 3). Verschillende lidstaten hebben geen bepalingen in die zin.

3.4. Toegang van slachtoffers tot hulporganisaties (artikelen 8 en 9)

De artikelen 8 en 9 hebben tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers toegang hebben tot algemene en gespecialiseerde hulporganisaties overeenkomstig hun behoeften. De organisaties moeten vertrouwelijk, kosteloos en in het belang van het slachtoffer handelen, en tijdens en gedurende een passende termijn na de strafprocedure toegankelijk zijn. De familieleden van het slachtoffer hebben toegang tot slachtofferhulporganisaties overeenkomstig hun behoeften en de mate waarin hun schade is berokkend.

Wat de omzetting van artikel 8, lid 1, over het recht op toegang tot algemene hulporganisaties betreft, heeft een aantal lidstaten de bepalingen niet volledig omgezet. Veel lidstaten beperken de toegang tot dergelijke organisaties tot slachtoffers van huiselijk geweld of slachtoffers van mensenhandel. In de praktijk krijgen slachtoffers van huiselijk geweld in verschillende lidstaten echter geen effectieve ondersteuning en bescherming. Bovendien voorzien niet alle lidstaten in een recht op toegang tot hulporganisaties voor familieleden van slachtoffers.

Verscheidene lidstaten hebben verzuimd de verplichting van de bevoegde autoriteiten om slachtoffers naar hulporganisaties door te verwijzen (artikel 8, lid 2), om te zetten. In die lidstaten worden slachtoffers niet naar slachtofferhulporganisaties doorverwezen, of wordt slechts een bepaalde categorie slachtoffers doorverwezen (bijvoorbeeld slachtoffers van huiselijk geweld). Soortgelijke omzettingsproblemen werden vastgesteld met betrekking tot artikel 8, lid 3, waarin is bepaald dat de lidstaten gespecialiseerde hulporganisaties moeten oprichten die kosteloos en vertrouwelijk handelen. Een aantal lidstaten heeft deze bepaling niet of niet volledig omgezet. Zo hebben in sommige lidstaten alleen slachtoffers van huiselijk geweld of kindslachtoffers toegang tot dergelijke organisaties.

In enkele lidstaten werden problemen vastgesteld met de omzetting van de verplichting erop toe te zien dat de beschikbaarheid van slachtofferhulp niet afhankelijk is van de vraag of een slachtoffer aangifte doet (artikel 8, lid 5). In één lidstaat bijvoorbeeld hebben alleen slachtoffers van huiselijk geweld toegang tot slachtofferhulporganisaties zonder dat zij aangifte van een strafbaar feit doen bij de politie.

Artikel 9, lid 1, bevat een lijst van de minimale diensten die slachtofferhulporganisaties moeten verlenen. Enkele lidstaten hebben deze bepaling niet in hun wetgeving omgezet. Niettemin heeft de Commissie vastgesteld dat ter uitvoering van deze bepaling niet-wetgevingsmaatregelen zijn genomen.

Met betrekking tot de toegang tot een toevluchtsoord of andere passende tussentijdse opvang voor slachtoffers die een veilige schuilplaats nodig hebben en met betrekking tot gerichte ondersteuning voor slachtoffers met specifieke behoeften (artikel 9, lid 3) heeft de Commissie in verscheidene lidstaten uitvoeringsproblemen vastgesteld. Het gaat met name om problemen met de praktische uitvoering, zoals de beschikbaarheid van

toevluchtsoorden voor slachtoffers van bepaalde vormen van criminaliteit, en een ontoereikend aantal toevluchtsoorden.

3.5. Herstelrecht (artikel 12)

Dit artikel heeft als doel ervoor te zorgen dat, wanneer een lidstaat over herstelrechtvoorzieningen beschikt, de noodzakelijke waarborgen gelden om verdere victimisatie te vermijden.

De richtlijn verplicht de lidstaten niet dergelijke voorzieningen in te voeren. Vierentwintig lidstaten beschikken over herstelrechtvoorzieningen. De onderstaande beoordeling is alleen voor die lidstaten relevant.

Een groot aantal van hen heeft een of meer van de minimumvoorwaarden voor herstelrecht als bedoeld in artikel 12, lid 1, niet volledig omgezet. Voorbeelden van onvolledige of onjuiste omzetting zijn het ontbreken van de verplichting dat slachtoffers "met kennis van zaken" moeten toestemmen in deelname aan het proces of het ontbreken van de waarborg dat slachtoffers over de mogelijke resultaten van dat proces worden geïnformeerd.

Er werd ook vastgesteld dat enkele lidstaten geen specifieke maatregelen hadden getroffen wat betreft het vergemakkelijken van de doorverwijzing van zaken naar herstelrechtorganisaties (artikel 12, lid 2).

3.6. Recht op bescherming van slachtoffers (artikelen 18-24)

De artikelen 18 tot en met 24 hebben de bescherming van slachtoffers tot doel, met inbegrip van de erkenning van slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften.

Artikel 18 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat er maatregelen beschikbaar zijn die het slachtoffer en zijn familieleden bescherming bieden tegen secundaire en herhaalde victimisatie, tegen intimidatie en tegen vergelding. Het verplicht de lidstaten ook slachtoffers en hun familieleden te beschermen tegen lichamelijke, emotionele of psychologische schade. Artikel 18 is van toepassing op alle slachtoffers en op alle familieleden. In minder dan de helft van de lidstaten werden nalevingsproblemen vastgesteld, voornamelijk vanwege het ontbreken van specifieke maatregelen om familieleden te beschermen. In een aantal lidstaten zijn de betrokken maatregelen niet beschikbaar voor alle slachtoffers of omvatten de beschikbare maatregelen geen bescherming tegen de risico's van emotionele of psychologische schade.

De richtlijn schrijft voor dat contacten tussen slachtoffer en dader worden vermeden en dat nieuwe gerechtsgebouwen afzonderlijke wachtruimten voor slachtoffers hebben (artikel 19). In meer dan de helft van de lidstaten werden tekortkomingen vastgesteld bij de omzetting van deze bepaling, hoewel enkele lidstaten aan dit voorschrift voldoen met praktische, niet-wetgevingsmaatregelen.

Artikel 20 heeft tot doel secundaire victimisatie van het slachtoffer tijdens een strafrechtelijk onderzoek te voorkomen. Meer dan de helft van de lidstaten heeft het toepassingsgebied van dit artikel beperkt of heeft het helemaal niet omgezet. Zo hebben

verscheidene lidstaten de verplichting om medische onderzoeken bij slachtoffers tot een minimum te beperken, niet omgezet. In enkele lidstaten geldt de verplichting om ondervragingen tot het minimum te beperken, alleen ten aanzien van specifieke slachtoffers (kindslachtoffers of slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften).

Artikel 21 heeft tot doel ervoor te zorgen dat het recht van slachtoffers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd is. Enkele lidstaten hebben deze bepaling helemaal niet omgezet en minder dan de helft heeft dat slechts gedeeltelijk gedaan.

Artikel 22 is bijzonder belangrijk omdat het bepaalt dat elk slachtoffer recht heeft op een individuele beoordeling van zijn beschermingsbehoeften. Het heeft als doel vast te stellen of slachtoffers bijzonder kwetsbaar zijn voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en/of voor vergelding, en hen te beschermen overeenkomstig hun individuele behoeften.

In verschillende lidstaten is de verplichting om deze beoordeling in te voeren, niet of slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Dit heeft gevolgen voor de algemene naleving van de bepalingen inzake specifieke beschermingsmaatregelen in het kader van de artikelen 23 en 24, die afhankelijk zijn van de individuele beoordeling.

Bovendien heeft minder dan de helft van de lidstaten artikel 22, lid 3, niet of slechts gedeeltelijk omgezet. In die bepaling worden de situaties opgesomd die bijzondere aandacht verdienen bij de beoordeling van de kwetsbaarheid van de slachtoffers. Zo wordt bij de individuele beoordeling in sommige lidstaten geen rekening gehouden met het feit dat een strafbaar feit is ingegeven door vooroordelen of discriminatie.

Enkele andere lidstaten hebben de verplichting van artikel 22, lid 4, niet volledig omgezet, volgens welke kindslachtoffers altijd als slachtoffers met specifieke beschermingsbehoeften moeten worden beschouwd. Zo beperkt de wet in een van die lidstaten het vermoeden tot kindslachtoffers van bepaalde categorieën strafbare feiten.

Artikel 23 voorziet in specifieke beschermingsmaatregelen voor slachtoffers wier specifieke beschermingsbehoeften via een individuele beoordeling zijn vastgesteld. Dergelijke beschermingsmaatregelen moeten voor slachtoffers beschikbaar zijn tijdens het strafrechtelijk onderzoek en tijdens de strafprocedure.

Verscheidene lidstaten komen deze verplichting niet na, aangezien zij een of meer van de bedoelde maatregelen niet of niet volledig hebben omgezet. Zo is er sprake van een onvolledige omzetting wanneer de beschikbaarheid van de bijzondere bescherming beperkt is tot kinderen of slachtoffers van seksueel geweld. Een ander voorbeeld is dat in verscheidene lidstaten tijdens gerechtelijke procedures geen doeltreffend gebruik wordt gemaakt van communicatietechnologieën om contact tussen slachtoffers en daders te vermijden.

Artikel 24 voorziet in specifieke beschermingsmaatregelen voor kindslachtoffers. In enkele lidstaten zijn nalevingsproblemen in verband met de praktische uitvoering van deze maatregelen vastgesteld, bijvoorbeeld waar de bepalingen voor het opnemen van ondervragingen worden beperkt tot kindslachtoffers van bepaalde vormen van criminaliteit (artikel 24, lid 1).

Artikel 24, lid 2, bepaalt dat, indien er onzekerheid bestaat over de leeftijd van een slachtoffer, en er voldoende reden is om aan te nemen dat het slachtoffer een kind is, het

slachtoffer verondersteld moet worden een kind te zijn. Enkele lidstaten hebben deze bepaling niet omgezet, maar sommige waarborgen dit via niet-wetgevingsmaatregelen. In enkele andere lidstaten lijkt de omzetting problematisch te zijn. Zo passen sommige lidstaten dit vermoeden alleen toe op de slachtoffers van de zwaarste strafbare feiten, zoals mensenhandel of seksueel misbruik.

4. GEGEVENSVERZAMELING

Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten de Commissie uiterlijk op 16 november 2017 en vervolgens om de drie jaar de beschikbare data meedelen waaruit blijkt hoe slachtoffers toegang hebben gehad tot de in deze richtlijn opgenomen rechten (artikel 28). Er moeten op zijn minst data worden meegedeeld over het aantal en de aard van de gemelde strafbare feiten, en, voor zover deze gegevens bekend en beschikbaar zijn, het aantal slachtoffers, hun leeftijd en geslacht (overweging 64).

Slechts 4 lidstaten hebben uiterlijk op 16 november 2017 de relevante statistische gegevens verstrekt. Op 15 november 2017 heeft de Commissie de lidstaten een vragenlijst gestuurd en hun gevraagd om uiterlijk op 16 januari 2018 de bovengenoemde informatie voor het jaar 2016 te verstrekken. Twintig lidstaten hebben de vragenlijst beantwoord, maar de meeste hebben slechts enkele vragen beantwoord.

Volgens de statistieken voor 2016, die door 18 lidstaten zijn verstrekt, werden in totaal 26 304 808 strafbare feiten bij de politie aangegeven. De meest aangegeven strafbare feiten waren onder meer diefstal en de strafbare beschadiging van goederen.

Uit de door 18 lidstaten ingediende statistieken blijkt dat in 2016 11 120 123 personen aangifte van een strafbaar feit deden. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat ongeveer 40 % van de slachtoffers van de aangegeven strafbare feiten vrouw is. Frankrijk kent een bijzonder hoog percentage vrouwen als slachtoffers van aangegeven strafbare feiten (62 %). In alle lidstaten die de vragenlijst hebben beantwoord, is minder dan 10 % van de slachtoffers van aangegeven strafbare feiten kind.

5. CONCLUSIE

De richtlijn slachtofferrechten van 2012 is het belangrijkste instrument van het EU-beleid inzake de rechten van slachtoffers. Zij voorziet in ambitieuze regels die de situatie van slachtoffers in de Europese Unie kunnen verbeteren. Uit deze beoordeling blijkt echter dat het volledige potentieel van de richtlijn nog niet wordt benut. De richtlijn wordt in onvoldoende mate uitgevoerd. Dit is met name het gevolg van onvolledige en/of onjuiste omzetting.

In dit verslag wordt ook ingegaan op de vele punten van zorg in verband met de praktische uitvoering van de richtlijn. In de meeste lidstaten zijn tekortkomingen vastgesteld in de uitvoering van enkele belangrijke bepalingen van de richtlijn, zoals die inzake toegang tot informatie, hulporganisaties en bescherming overeenkomstig de individuele behoeften van de slachtoffers. De bepalingen inzake procedurele rechten en herstelrecht lijken minder problematisch te zijn.

De Commissie werkt nauw samen met de lidstaten om de vastgestelde problemen aan te pakken. Bovendien bevordert de Commissie de correcte uitvoering van de richtlijn door middel van financiële steun[13]. Zo bestaat er in het kader van het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers[14], dat is opgericht in het kader van een EU-subsidie, een forum van nationale deskundigen die beste praktijken uitwisselen en van gedachten wisselen over de correcte uitvoering van de richtlijn.

Tegen de meest lidstaten lopen momenteel inbreukprocedures wegens onvolledige omzetting. Indien nodig zal de Commissie verdere inbreukprocedures inleiden wegens onjuiste omzetting en/of onjuiste uitvoering in de praktijk.

[13] Verordening (EU) nr. 1382/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een programma "Justitie" voor de periode 2014-2020, PB L 354 van 28.12.2013, blz. 73 https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just

[14] https://envr.eu/