Fiche 6: Richtlijn tot wijziging minimumnormen slachtoffers strafbare feiten

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging 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].

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 juli 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 424

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0424

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

SWD (2023) 246 en SEC (2023) 270

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 82, tweede lid, onder c, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

[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 (europa.eu)

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 12 juli 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor de herziening van de richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (hierna: het voorstel) gepubliceerd. De huidige richtlijn uit 2012 met minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten is in 2022 geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie zijn voor de Commissie aanleiding geweest een voorstel tot herziening te doen. Het voorstel voor de herziening beoogt de rechten van het slachtoffer uit de richtlijn te verstevigen en richt zich daarbij op vijf specifieke onderdelen.

Ten eerste strekt het voorstel ertoe om de toegang van slachtoffers tot informatie en het doen van aangifte te verbeteren. Daartoe worden diverse maatregelen voorgesteld, zoals de verplichting om een telefonische hulplijn voor slachtoffers op te zetten waar slachtoffers terecht kunnen voor informatie en ondersteuning, de mogelijkheid om online aangifte te doen en het faciliteren van aangifte door slachtoffers die zich in detentie bevinden.

Ten tweede richt het voorstel zich op het verbeteren van de gespecialiseerde ondersteuning van kwetsbare slachtoffers[2], in het bijzonder voor kinderen. Daarbij stelt de Commissie een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak voor gericht op deze groepen die slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit. Bij deze multidisciplinaire aanpak moet het voor minderjarige slachtoffers mogelijk zijn om op eenzelfde locatie terecht te kunnen voor het doen van aangifte, medisch onderzoek, informatievoorziening en emotionele en psychologische ondersteuning.
Als uit de individuele beoordeling van het (kwetsbare) slachtoffer blijkt dat er een bijzondere noodzaak is voor psychologische ondersteuning, dient deze ondersteuning kosteloos en zo lang als nodig geboden te worden.

Ten derde beoogt het voorstel de behoeften, zowel aan bescherming als ondersteuning, van het (kwetsbare) slachtoffer zo vroeg mogelijk in kaart te brengen en daarmee beter aan te laten sluiten bij de mogelijke (beschermings-)maatregelen. Hiertoe wordt voorgesteld om de individuele beoordeling bij het eerste contact met de bevoegde autoriteit te initiëren, ook de ondersteuningsbehoefte te inventariseren en het risico vanuit de verdachte mee te wegen in de individuele beoordeling. Daarnaast worden aanvullende fysieke beschermingsmaatregelen voorgesteld en een verplichting voor lidstaten om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens van een slachtoffer, waardoor de verdachte de woonplaats van het slachtoffer kan vaststellen of op andere wijze contact kan opnemen met het slachtoffer, niet aan de verdachte verstrekt worden.

Ten vierde richt het voorstel zich op het versterken van de positie van het slachtoffer in de strafprocedure. Mocht een slachtoffer behoefte hebben aan emotionele ondersteuning tijdens de

[2] Kwetsbare slachtoffers in het kader van de richtlijn slachtofferrechten zijn diegenen die behoefte hebben aan gespecialiseerde hulp- en beschermingsmaatregelen zoals kinderen, slachtoffers van mensenhandel, gendergerelateerd geweld, waaronder geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, seksueel geweld, haatmisdrijven en slachtoffers met een handicap.

behandeling van de strafzaak in de rechtbank dan moet daarin worden voorzien. De beslissingen die tijdens de strafprocedure worden genomen en het slachtoffer direct in diens belangen treffen, moeten ter herziening voorgelegd kunnen worden. Dit recht op een herziening ziet ten minste op de beslissingen over bijstand door een tolk en de beschermingsmaatregelen tijdens de rechtszitting. Ook kan een slachtoffer aanspraak maken op een doeltreffende voorziening in rechte als er inbreuk gemaakt wordt op de rechten die het slachtoffer toekomen op basis van de richtlijn.

Ten vijfde beoogt het voorstel de toegang van een slachtoffer tot vergoeding van de schade door de dader beter te faciliteren binnen de strafprocedure. Het voorstel schept de verplichting voor lidstaten om het verzoek tot schadevergoeding van het slachtoffer in het strafproces te beoordelen. Indien de dader veroordeeld wordt tot het betalen van een schadevergoeding, moet dit bedrag zonder onnodige vertraging door de staat uitbetaald worden aan het slachtoffer.

Tot slot wordt in het voorstel de focus gelegd op het voorzien in digitale mogelijkheden voor het slachtoffer om diens rechten uit te oefenen. Het verzamelen van gegevens en statistieken om in kaart te brengen hoe slachtoffers gebruik hebben gemaakt van hun rechten op basis van de richtlijn, wordt verplicht.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment toont positieve sociale effecten en economische gevolgen. De positieve sociale effecten zullen met name van invloed zijn op slachtoffers, maar ook op slachtofferhulporganisaties, de nationale autoriteiten en de bredere samenleving. Slachtoffers van strafbare feiten die tijdige ondersteuning en bescherming krijgen, integreren gemakkelijker in de samenleving, gaan sneller weer aan het werk en zijn minder afhankelijk van zorgstelsels. Bij elk van de vijf doelstellingen van het voorstel zijn drie beleidsopties in kaart gebracht. De verschillende mogelijkheden zijn op basis van onder meer effectiviteit, sociale impact en efficiency afgewogen en hebben geleid tot dit voorstel. De beoogde voordelen bedragen volgens de Commissie per vijf jaar ruim 23 miljard EUR en de kosten bedragen voor diezelfde periode bijna 19 miljard EUR. Het grootste deel van de potentiële besparing is het gevolg van de vermindering van kosten verbonden aan fysieke en emotionele schade aan slachtoffers. De Raad voor regelgevingstoetsing heeft op 1 december 2022 een positief advies uitgebracht over het concept-impact assessment van de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2022-2025 wordt de essentie van het kabinetsbeleid op het gebied van slachtofferrechten benoemd in de vorm van vier prioriteiten.[3] In het coalitieakkoord van het kabinet is de doelstelling opgenomen om de positie van het slachtoffer te borgen. In lijn met dat uitgangspunt is het Nederlandse beleid de komende jaren gericht op het zo goed mogelijk tot uitvoering brengen van de slachtofferrechten en -voorzieningen die het afgelopen decennium

[3] Kamerstukken II 2021-2022, 33 552 nr. 91

zijn geïntroduceerd. Dit geldt ook voor voorzieningen voor slachtoffers in EU-kader. De uitvoering in de praktijk van bestaande richtlijnen en wetgeving heeft prioriteit.

Ten eerste richt het beleid zich op het versterken van de rechtspositie van het slachtoffer. De afgelopen tien jaar is de positie van het slachtoffer versterkt en zijn meer slachtofferrechten wettelijk verankerd. Een slachtoffer heeft onder meer recht op informatie, het recht om een schadevergoeding in het strafproces te vorderen, het recht op een tolk en bij ernstige strafbare feiten spreekrecht. De bestaande richtlijn minimumnormen (2012) is in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

Ten tweede richt het beleid zich op het verbeteren van de bescherming van slachtoffers. In dat kader wordt onder meer gewerkt aan de verbetering en de uitbreiding van de individuele beoordeling door de politie en het beschermen van slachtoffergegevens in het strafdossier.

Ten derde wordt ingezet op compensatie van de door het strafbaar feit geleden schade. Slachtoffers van een opzettelijk geweldsdelict met ernstig letsel als gevolg, kunnen van het Schadefonds Geweldsmisdrijven een financiële tegemoetkoming krijgen. In het strafproces kunnen slachtoffers zich als benadeelde partij voegen en op deze laagdrempelige wijze hun schade verhalen op de dader. Als de strafrechter de schadevordering toewijst en daarbij de schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB) namens de staat het geld bij de dader. De voorschotregeling zorgt er daarnaast voor dat als de dader acht maanden nadat het vonnis onherroepelijk is geworden de schade nog niet (volledig) heeft betaald, de overheid het resterende bedrag uitkeert aan het slachtoffer. Het voorschot is gemaximeerd tot een bedrag van € 5000. Bij gewelds- en zedendelicten geldt deze maximering niet, gelet op de grote inbreuk op de persoonlijke en lichamelijke integriteit van deze slachtoffers. Een knelpunt in de huidige praktijk is dat de strafrechter de vordering benadeelde partij relatief vaak (gedeeltelijk) niet-ontvankelijk verklaart wanneer deze een onevenredige belasting van het strafproces oplevert. De Commissie Donner heeft hiervoor een aantal voorstellen gedaan waaronder de introductie van een aparte schadevergoedingskamer voor complexe vorderingen en het normeren en standaardiseren van schadebedragen zodat meer vorderingen benadeelde partij in het strafproces behandeld kunnen worden.[4] Het voorstel voor een aparte schadevergoedingskamer vergt nadere verkenning en heeft potentieel een substantiële (budgettaire) impact. De komende periode wordt wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd om te komen tot een systeem voor normering van schade.[5]

Ten vierde is het uitbreiden van ondersteuning aan slachtoffers een speerpunt van het slachtofferbeleid. Het optimaliseren van het online portaal MijnSlachtofferzaak.nl en goede ondersteuning van onder meer zedenslachtoffers maken deel uit van deze aanpak. Zo zijn de Centra Seksueel Geweld een goed voorbeeld van multidisciplinaire samenwerking in de ondersteuning van een zedenslachtoffer.

[4] Kamerstukken II 2020-2021, 33 552, nr. 83
[5] Kamerstukken II 2022-2023, 33 552, nr. 111

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het algemeen onderschrijft het kabinet het belang van minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers op Europees niveau. De richtlijn uit 2012 is daarvoor een belangrijk instrument. De EU-strategie slachtofferrechten 2020-2025[6] vormt een belangrijke aanvulling om de positie van het slachtoffer blijvend onder de aandacht te brengen in Europese Unie. Het kabinet steunt de vijf doelstellingen van de Commissie en hecht groot belang aan een goede positie van - en aandacht voor - het (kwetsbare) slachtoffer. Het kabinet deelt op onderdelen de visie van de Commissie dat verdere verbeteringen in de ondersteuning van het slachtoffer en de uitoefening van diens rechten wenselijk zijn. Het kabinet waardeert daarom de voorstellen ten aanzien van onder meer de verbetering van de informatievoorziening aan slachtoffers en het faciliteren van de aangifte.

Het kabinet vindt echter dat de doelstelling van een aantal voorgestelde richtlijnbepalingen beter door de lidstaten op nationaal niveau kan worden gerealiseerd (zie paragraaf 4b). Het kabinet is er voor om meer ruimte voor beleid en regelgeving over te laten aan de lidstaten en een ruimere implementatietermijn te hanteren en zal hiervoor pleiten in de onderhandelingen. Dat past ook bij de focus op goede uitvoering van bestaande rechten en terughoudendheid van het kabinet ten aanzien van aanvullende wet- en regelgeving.

De hieronder nader toe te lichten voorstellen die betrekking hebben op zelfstandige rechtsmiddelen voor het slachtoffer – het betreft het voorgestelde recht van slachtoffers om beslissingen tijdens zittingen die hen direct aangaan te laten herzien, en het voorstel dat lidstaten moeten verzekeren dat slachtoffers een voorziening in rechte hebben onder de nationaal recht wanneer een recht onder het voorstel wordt geschonden – raken aan de grondslagen van het Nederlandse strafprocesrecht. In het Nederlandse stelsel is het slachtoffer procesdeelnemer en geen procespartij. Dit betekent onder andere dat een slachtoffer wel kan deelnemen aan het strafproces en daar zijn rechten kan uitoefenen maar geen procespartij is, zoals het openbaar ministerie en de verdediging. Als gevolg van de genoemde voorstellen krijgt het slachtoffer steeds meer kenmerken van een procespartij.[7] Dat heeft forse consequenties voor de inrichting van het Nederlandse strafproces en voor de introductie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.[8] De voorgestelde wijziging raakt de positie van het openbaar ministerie (OM), de verdachte en verdediging en de rol van de rechtspraak. De balans in het Nederlandse strafproces - op het vlak

[6] Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de 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) (COM(2020) 258 final) (europa.eu)

[7] Kenmerkend voor een procespartij is over het algemeen dat deze het recht of de bevoegdheid is gegeven om zich tot de rechter te wenden teneinde een beslissing van die rechter te krijgen. Deze personen kunnen dus een procedure beginnen. Verder gaat het om degene op wie de verlangde (eind)beslissing van de rechter betrekking heeft en die daarom het recht of de bevoegdheid heeft zich daartegen te verweren of te verzetten. Procespartijen bij de berechting zijn de officier van justitie, de verdachte en eventueel de benadeelde partij. Voor procesdeelnemers geldt dat zij in die enkele hoedanigheid niet het recht of de bevoegdheid hebben om zich tot de rechter te wenden met als doel een beslissing van de rechter te krijgen. De belangrijkste procesdeelnemers zijn het slachtoffer, de getuige, de tolk en de deskundige.

[8] Het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering is aanhangig bij de Tweede Kamer.

van de positie van de verschillende procesdeelnemers – komt hierdoor onder druk te staan. Als de positie van één van de procesdeelnemers ingrijpend verandert, dan heeft dat zijn weerslag op de positie van de andere procesdeelnemers. De keuzes die hierbij moeten worden gemaakt, kunnen het beste op nationaal niveau worden afgewogen, omdat rekening dient te worden gehouden met de systematiek van en de verhoudingen in het strafprocesrecht in Nederland en in de strafrechtelijke tradities van de andere lidstaten.

Voorts bestaat het risico dat de voorstellen tot gevolg hebben dat het belang van een slagvaardig strafproces naar de achtergrond verdwijnt. Een effectief en vlot verlopend strafproces is nodig voor een krachtige rechtshandhaving. Een aantal voorgestelde veranderingen zullen door nieuw in te richten procedures grote gevolgen hebben voor de hele strafrechtketen; te denken valt aan langere doorlooptijden, waar slachtoffers in beginsel ook geen belang bij hebben, en een toename van de complexiteit van de organisatie van het strafproces. Voor de rechtspraktijk moet rekening worden gehouden met de huidige werkvoorraden, de doorlooptijden en de beperkte beschikbaarheid van officieren van justitie en rechters en met de gevolgen voor de advocatuur. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Voor de hele richtlijn geldt dat de uitvoerbaarheid voor de Nederlandse organisaties goed moet worden bekeken, mede met het oog op de benodigde investering in ICT en personeel en de financiële gevolgen. Dit betreft niet alleen politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht, advocatuur en het CJIB, maar ook organisaties die een rol vervullen bij de hulp aan slachtoffers. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op de uitvoerbaarheid van de voorstellen.

Het kabinet is positief over de toenemende aandacht voor de rechten van het slachtoffer en de goede uitvoering daarvan in de praktijk. De specifieke invulling daarvan zou met name een nationale aangelegenheid moeten zijn, waarbij deze in het geheel van de opgaven van de strafrechtsketen bezien kan worden. De aandacht voor de uitvoering en naleving van slachtofferrechten betekent volgens het kabinet niet per definitie dat nieuwe rechten voor het slachtoffer aan het strafprocesrecht moeten worden toegevoegd. Het gaat het kabinet er primair om bestaande wettelijke rechten goed in de praktijk te brengen.

Hierna wordt ingegaan op een aantal specifieke onderwerpen. Het kabinet ondersteunt het voorstel om de informatievoorziening voor slachtoffers te verbeteren door een kosteloze hulplijn en een bijbehorende website waar de informatie in meerdere talen beschikbaar is. Ook het beter faciliteren van het doen van aangifte wordt positief beoordeeld door het kabinet. Voor slachtoffers die zich in (jeugd-)detentie, vreemdelingenbewaring of in een asielzoekerscentrum bevinden, wordt het doen van aangifte reeds gefaciliteerd. Het kabinet ziet op zichzelf meerwaarde in het bieden van online mogelijkheden om gebruik te maken van de verschillende rechten, waaronder het doen van aangifte en het ontvangen van informatie over de strafzaak. Wel heeft het kabinet bedenkingen bij de diverse eisen die in het voorstel aan de aangifte worden gesteld.[9] De vereiste

[9] Met name dat in alle gevallen/delicten online aangifte mogelijk moet zijn.

voorzieningen moeten uitvoerbaar en proportioneel zijn. In Nederland bestaan er reeds mogelijkheden om online aangifte te doen van bijvoorbeeld vernieling en diefstal en kunnen slachtoffers gebruiken maken van het online portaal MijnSlachtofferzaak.nl. Het kabinet hecht eraan om voldoende beleidsruimte te houden om de afweging te kunnen maken in welke gevallen (bijvoorbeeld zedendelicten) online aangifte niet de meest aangewezen vorm is. Daarnaast heeft het kabinet bedenkingen bij de uitvoerbaarheid van dit onderdeel, gezien de ingeschatte omvang van de benodigde ICT-aanpassingen. In de onderhandelingen zal het kabinet hier aandacht voor vragen.

De bescherming van slachtoffers is belangrijk voor het kabinet. De komende jaren wordt in Nederland verder gewerkt om de individuele beoordeling, waarbij door de politie de kwetsbaarheid en beschermingsbehoefte van slachtoffers systematisch en structureel wordt beoordeeld, naar een hoger niveau te brengen. Het kabinet is, vanwege de uitvoerbaarheid, terughoudend bij de voorgestelde aanscherping om de individuele beoordeling al bij het eerste contactmoment met het slachtoffer te initiëren. Het kabinet steunt het meewegen van het risico vanuit de verdachte en onderschrijft het belang van de specifieke aandacht die in dit voorstel uitgaat naar slachtoffers met specifieke behoeften en het expliciet meenemen van gender en seksuele gerichtheid als onderdeel van de individuele beoordeling.
De bescherming van de privacy van slachtoffers wordt als doelstelling gesteund door het kabinet. Bij de formulering van de richtlijn dient rekening te worden gehouden met het feit dat deze persoonsgegevens soms relevant zijn voor de strafvordering. Zo kan het belang van strafvordering in bepaalde gevallen vergen dat slachtoffergegevens in het strafdossier worden opgenomen, bijvoorbeeld in het geval van een woninginbraak. Er kan niet gegarandeerd worden dat er nooit dergelijke gegevens in het strafdossier terecht komen. Het kabinet zal dit onder de aandacht brengen in de onderhandelingen.

De Commissie stelt voor dat het schadeverhaal op de dader geheel binnen het strafproces plaatsvindt. Het kabinet streeft ernaar dat zo veel mogelijk vorderingen van de benadeelde partij worden behandeld binnen het strafproces vanwege de voordelen hiervan voor het slachtoffer zoals inning van de schadevergoeding door de staat en de voorschotregeling. Hiernaast is het nodig dat bij de civiele rechter schadevergoeding kan worden gevorderd, ook omdat slachtoffers hierin een keuze moeten hebben.
Een aanzienlijk deel van de vorderingen van de benadeelde partij wordt op dit moment niet (volledig) inhoudelijk beoordeeld in het strafproces omdat dit een onevenredige belasting van het strafgeding meebrengt. De komende periode werkt het kabinet aan verbetering hiervan door het uitvoeren van een onderzoek naar een systeem voor normering van schadebedragen en door het verkennen van de mogelijkheid van een aparte schadevergoedingskamer. Het kabinet wil hier niet op vooruitlopen door de mogelijkheid van een civiele procedure uit te sluiten, zoals de Commissie voorstelt. In de onderhandelingen zal het kabinet hier aandacht voor vragen.

Daarnaast stelt de Commissie voor dat de staat (zonder onnodige vertraging) de toegekende schadevergoeding volledig voorschiet aan het slachtoffer en vervolgens probeert dit bedrag te

innen bij de veroordeelde. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van de overheid in feite even groot als die van de aansprakelijke partij. Het kabinet steunt het voorstel op dit onderdeel niet, vanuit het principe dat de overheid niet verantwoordelijk is voor de volledige vergoeding van door een strafbaar feit geleden schade die door een ander is veroorzaakt. Nederland is wel voorstander van beleid ter ondersteuning van slachtoffers in hun schadevergoedingsaanspraak op de dader. Nederland voorziet dan ook in de inning van de schadevergoeding door de Staat (het CJIB) en kent een (gemaximeerde) voorschotregeling; zoals hierboven beschreven onder 3a), waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen slachtoffers op grond van de ernst van het delict. Eenzelfde onderscheid komt ook terug in de EU-richtlijn schadeloosstelling slachtoffers.[10] Het kabinet wil op een vergelijkbare wijze onderscheid kunnen blijven maken tussen slachtoffers naar de ernst van het delict en kunnen blijven differentiëren in de hoogte van de tegemoetkoming. Een minder vergaand alternatief zou bijvoorbeeld zijn om lidstaten te verplichten de schadevergoeding, die in de strafprocedure is toegewezen, namens het slachtoffer te innen bij de dader en pas nadat de dader niet binnen een bepaalde periode betaalt alvast gedeeltelijk de schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten in de onderhandelingen.

Het kabinet hecht veel waarde aan de goede positionering van het slachtoffer in het strafproces. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om te voorzien in het recht op bijstand ter terechtzitting voor emotionele ondersteuning. Dit sluit goed aan bij de Nederlandse praktijk.

In het voorstel krijgt het slachtoffer de mogelijkheid om beslissingen tijdens de gerechtelijke procedure die het slachtoffer rechtstreeks raken, voor te leggen voor een herziening ("review"), ongeacht zijn formele status in de strafprocedure. Slachtoffers moeten onverwijld op de hoogte worden gebracht van beslissingen die ter terechtzitting worden genomen en die hen rechtstreeks raken. Zij hebben recht op herziening van die beslissingen. Dergelijke beslissingen omvatten *ten minste* beslissingen ten aanzien van vertolking tijdens terechtzittingen en beslissingen over speciale beschermingsmaatregelen die beschikbaar zijn voor slachtoffers met speciale beschermingsbehoeften.

Verder stelt de Commissie in een bepaling voor om voorzieningen in rechte ("effective remedies") toe te voegen voor slachtoffers, in geval van schending van hun rechten uit hoofde van deze richtlijn. Deze bepaling komt volgens de Commissie overeen met vergelijkbare bepalingen in de EU-regels betreffende de rechten van verdachten en beklaagden. Hiermee wordt volgens de Commissie de huidige kloof gedicht en gezorgd voor een passende balans tussen de rechten van verdachten en beklaagden en de rechten van slachtoffers. Het kabinet onderschrijft het doel dat beoogd wordt met dit onderdeel, namelijk ervoor zorgen dat slachtoffers hun rechten goed kunnen uitoefenen. De vraag is hoe dit doel het beste bereikt kan worden en het kabinet stelt zich in die zin terughoudend op ten opzichte van deze verplichting. Als met een voorziening in rechte wordt gedoeld op een rechtsmiddel dan zal dit voorstel volgens het kabinet niet altijd een oplossing

[10] Richtlijn 2004/80/EG van de RAAD van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

bieden. Ook kunnen er nadelen aan een rechtsmiddel verbonden zijn, zoals langere doorlooptijden, die ook voor een slachtoffer niet altijd gunstig zijn.

De Commissie lijkt met het voorstel voor een recht op herziening respectievelijk het recht op een voorziening in rechte zelfstandige rechtsmiddelen voor het slachtoffer te creëren. Door het toekennen van nieuwe rechtsmiddelen verschuift de positie van het slachtoffer steeds meer in de richting van procespartij en dat raakt aan het fundament van het Nederlandse nationale stelsel – zoals hierboven aangegeven. Het kabinet heeft er bedenkingen bij om deze materie in de richtlijn te regelen in plaats van lidstaten de ruimte te laten om op nationaal niveau de uitoefening van rechten door slachtoffers te laten waarborgen op een manier die het beste past in het betreffende strafrechtsysteem. Het kabinet is voorstander van een ruimere formulering van de artikelen zodat de voorziening voor de effectuering van de rechten van het slachtoffer niet noodzakelijkerwijs een rechtsmiddel betreft.
In een aantal gevallen voorziet de Nederlandse wet overigens in een rechtsmiddel of andere vorm van rechterlijke toetsing waarop het slachtoffer een beroep kan doen. Voorbeelden zijn de mogelijkheid als belanghebbende een klacht in te dienen bij het gerechtshof als het OM heeft besloten een zaak niet te vervolgen en de mogelijkheid om een bezwaar in te dienen bij de rechter-commissaris als vertaling van documenten wordt geweigerd.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat het van groot belang is om zorg te dragen voor een goede ondersteuning voor slachtoffers, met name voor kwetsbare slachtoffers. Het kabinet steunt het uitgangspunt dat de (gespecialiseerde) ondersteuning van kwetsbare slachtoffers, waaronder kinderen, zoveel mogelijk integraal wordt ingericht. De uitvoerbaarheid hiervan ziet het kabinet als belangrijk aandachtspunt, omdat het voorstel uitgaat van kosteloze psychologische ondersteuning zolang als dat nodig is. Dit onderdeel past voor volwassenen niet binnen het Nederlandse zorgstelsel waarbij er voor volwassenen sprake is van een verplicht eigen risico. Ook de verplichting dat de ondersteuning aan minderjarige slachtoffers op één locatie plaatsvindt, laat wat het kabinet betreft onvoldoende ruimte aan de lidstaten om af te wegen op welke manier de ondersteuning het beste georganiseerd kan worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld
In algemene zin onderschrijven alle EU-lidstaten het belang van het waarborgen van de rechten, ondersteuning en bescherming van het slachtoffer. Op dit moment zijn de lidstaten nog bezig met het bepalen van hun formele standpunt. Het is goed denkbaar dat andere lidstaten eveneens op onderdelen bedenkingen zullen hebben bij de voorstellen.

Het Europees Parlement (EP) heeft nog geen formeel standpunt ingenomen over dit voorstel van de Commissie. Het behandelend Comité is LIBE, de rapporteur en schaduwrapporteurs zijn nog niet bekend. Bij de behandeling van andere voorstellen van de Commissie heeft het EP zich voorstander getoond van het versterken van de positie van slachtoffers.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 82, tweede lid, onder c, VWEU. Deze bepaling geeft de EU de bevoegdheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure in een richtlijn minimumvoorschriften te stellen voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie met betrekking tot de rechten van slachtoffers van misdrijven. De vaststelling van de in dit lid bedoelde minimumvoorschriften belet de lidstaten niet een hoger niveau van bescherming voor personen te handhaven of in te voeren. In die minimumvoorschriften moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten. Deze minimumvoorschriften hebben betrekking op (onder meer) de rechten van slachtoffers van misdrijven.
Het kabinet kan zich vinden in de keuze van deze rechtsgrondslag, gezien het feit dat de richtlijn zich richt op het versterken van de rechten van slachtoffers in misdrijven door hen meer informatie, ondersteuning en deelname in juridische procedures te verschaffen. Op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief met een kanttekening.
Het voorstel heeft tot doel de rechten van slachtoffers te versterken door slachtoffers betere toegang tot informatie te geven, beschermingsmaatregelen beter overeen te laten komen met de behoeftes van slachtoffers, slachtoffers meer toegang te bieden tot specialistische ondersteuning, slachtoffers meer effectieve deelname in strafprocedures te verschaffen en slachtoffercompensatie (zowel nationaal als grensoverschrijdend) te faciliteren.

Om voor slachtoffers in de hele EU een bepaald minimum beschermingsniveau te garanderen, is een EU-aanpak vereist. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Met de bepalingen van het voorstel omtrent toegang tot informatie, beschermingsmaatregelen, specialistische ondersteuning, deelname in strafprocedures en compensatie wordt één standaard gezet voor slachtoffers binnen de EU waardoor de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie wordt bevorderd. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Er is echter een aantal bepalingen in het voorstel die kwesties op het gebied van strafprocesrecht beogen te regelen waarbij de verwezenlijking en invulling daarvan beter op nationaal niveau kan worden uitgevoerd. Om die reden plaatst het kabinet een kanttekening bij de subsidiariteit.

Dit betreft het door het voorstel geïntroduceerde recht van slachtoffers om beslissingen tijdens zittingen die hen direct aangaan te laten herzien en het voorstel dat lidstaten moeten verzekeren

dat slachtoffers een voorziening in rechte hebben in het nationale recht wanneer een recht uit de richtlijn wordt geschonden, voor zover daarmee op een rechtsmiddel zou zijn gedoeld. Zoals reeds toegelicht, kunnen lidstaten zelf op nationaal niveau voldoende afwegen of zij rechtsmiddelen voor slachtoffers in het procesrecht willen introduceren en zo ja, of deze zouden bestaan uit een recht op herziening en/of een voorziening in rechte. Lidstaten kunnen zelf het beste afwegen hoe op nationaal niveau het doel van de bescherming van rechten van en voorzieningen voor slachtoffers in het strafprocesrecht effectief kan worden bevorderd. Dit geldt ook voor de afweging of - en zo ja welke - middelen en regelingen noodzakelijk en effectief zijn voor dat doel binnen de nationale procesrechtelijke context. Op die manier kan rekening worden gehouden met de nationaalrechtelijke inbedding van de positie van het slachtoffer in het strafproces, de verhouding tot andere procesdeelnemers en met uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen. Het Unierechtelijk voorschrijven van deze voorzieningen voor het slachtoffer in het strafprocesrecht heeft hier geen duidelijke toegevoegde waarde en leidt tot complicerende gevolgen in het nationale strafprocesrecht. De doelstellingen achter deze specifieke bepalingen kunnen dus niet beter verwezenlijkt worden door Unierechtelijk optreden.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. De richtlijn heeft tot doel de rechten van slachtoffers te versterken door slachtoffers betere toegang tot informatie te geven, beschermingsmaatregelen beter overeen te laten komen met de behoeftes van slachtoffers, slachtoffers meer toegang te bieden tot specialistische ondersteuning, slachtoffers meer effectieve deelname in strafprocedures te verschaffen en slachtoffercompensatie te faciliteren. Het voorgestelde optreden is in algemene zin geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de richtlijn door verscheidene maatregelen hulp aan slachtoffers effectief verbetert en hun rechten uitbreidt, zoals bijvoorbeeld door het voorzien in een makkelijk toegankelijke hulplijn ter informatieverschaffing en specialistische ondersteuning aan te bieden door middel van een gerichte, geïntegreerde steun voor kinderen. Een richtlijn is een geschikt instrument om dit doel te bereiken.

Het voorgestelde optreden gaat echter op bepaalde punten verder dan noodzakelijk. Zo schrijft de richtlijn voor dat schadeverhaal binnen de strafprocedure plaatsvindt en de bevoegde autoriteiten onmiddellijk een aan het slachtoffer toegekende schadevergoeding betalen, zonder onnodig uitstel. Het voorstel gaat hier verder dan noodzakelijk om de rechten van slachtoffers te verzekeren, gezien het feit dat er minder vergaande alternatieven mogelijk zijn om het verkrijgen van schadevergoeding door het slachtoffer te faciliteren. Een minder vergaand alternatief zou wellicht kunnen zijn om lidstaten te verplichten de schadevergoeding, die in de strafprocedure is toegewezen, namens het slachtoffer te innen bij de dader en pas nadat de dader niet binnen een bepaalde periode betaalt alvast gedeeltelijk de schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer.

Daarnaast beoogt het voorstel ook te regelen dat lidstaten moeten verzekeren dat persoonsgegevens ten aanzien van slachtoffers niet aan de verdachte wordt verschaft. Hoewel deze bepaling de rechten van slachtoffers zou versterken, gaat deze verder dan noodzakelijk om

de rechten van slachtoffers te verzekeren. Deze bepaling laat namelijk geen ruimte aan de lidstaten om dergelijke gegevens te verstrekken wanneer dat noodzakelijk en relevant is voor het strafproces. Een minder vergaand alternatief zou zijn om het delen van dergelijke gegevens te beletten, tenzij dit strafprocesrechtelijke relevant of noodzakelijk is.

De richtlijn schrijft voor de individuele beoordeling vanaf het eerste contact met het slachtoffer te starten. Een minder vergaand alternatief is om na het eerste contact met het slachtoffer zo snel mogelijk de juiste expertise in te zetten voor de individuele beoordeling.

Het voorstel beoogt ook regels te stellen omtrent de wijze van informatievoorziening aan slachtoffers over hun rechten, te weten door middel van elektronische communicatiemiddelen. Op een aantal onderdelen kan dit nuttig zijn, maar de reikwijdte van deze verplichting mag niet te ver gaan. De reikwijdte strekt zich nu uit tot alle gevallen en laat daarmee onvoldoende ruimte voor maatwerk. De onderdelen van deze verplichting moeten elk worden afgewogen. Ook moet de uitvoerbaarheid goed worden bekeken (zoals hieronder aangegeven).

Ten slotte schrijft de richtlijn voor dat lidstaten specifieke protocollen maken en uitvoeren voor de organisatie van de diensten en activiteiten die door de richtlijn worden bestreken. Het kabinet vindt dit een gedetailleerd voorschrift, dat verder gaat dan nodig is. Het voorschrijven van dergelijke protocollen versterkt de administratieve lasten voor overheden en laat aan hen onvoldoende ruimte bij de praktische implementatie van de richtlijnherziening. Dit gaat verder dan noodzakelijk, aangezien de doelstellingen van het voorstel ook behaald kunnen worden zonder gedetailleerde regelgeving omtrent implementatie.

Het kabinet zal bij de onderhandelingen toezien op de uitvoeringsconsequenties van het voorstel, mede met het oog op benodigde investeringen in ICT en personeel en de financiële gevolgen. Dit betreft niet alleen politie, openbaar ministerie, advocatuur, rechterlijke macht en het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB), maar ook organisaties die een rol vervullen bij de hulp aan slachtoffers.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het voorstel wordt aangegeven dat er geen gevolgen voor de EU-begroting zijn. De kosten komen daarmee voor rekening van de individuele lidstaten.

In het impact assessment van Commissie wordt echter benoemd dat er kosten voor de EU zijn om de uitwisselingen van *best practices* en coördinerende activiteiten te faciliteren. Hier is geen bedrag of inschatting van FTE aan gekoppeld. Het kabinet zal de Commissie om opheldering hierover vragen. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moet in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Voor wat betreft kosten na 2027, het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden
De totale voorziene kosten worden door de Commissie geschat op zo'n 18,7 miljard euro voor een periode van vijf jaar. In deze berekeningen zijn ook de kosten van de andere lidstaten meegenomen. Daarmee is niet helder wat de financiële consequenties voor Nederland zijn. Het kabinet zal hierover opheldering vragen van de Commissie.

De verschillende onderdelen van dit Commissievoorstel hebben mogelijk grote budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting. De mogelijke financiële gevolgen voor Nederland en de uitvoeringsorganisaties kunnen nog niet worden gekwantificeerd. Daarom staat het kabinet op financieel vlak niet positief tegenover dit voorstel in zijn huidige vorm. Het kabinet zal in het licht van de verheldering van de financiële gevolgen en het uiteindelijke resultaat van de bredere onderhandelingen haar definitieve positie op financieel vlak nader bepalen.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Mocht het voorstel in de huidige vorm doorgang vinden en hier geen budget beschikbaar voor worden gesteld, zal dit ten koste gaan van andere beleidsinitiatieven.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Het voorstel gaat uit van kosteloze psychologische ondersteuning voor het (kwetsbare) slachtoffer na het strafbare feit zo lang als nodig wanneer uit de individuele beoordeling de bijzondere noodzaak daartoe blijkt. Voor deze vorm van ondersteuning zal geen eigen risico voor de slachtoffers gelden en worden de bijbehorende kosten bij de lidstaten gelegd. Het voorstel levert een regeldrukverlichting voor slachtoffers op, onder meer door de ondersteuning aan slachtoffers te verbeteren, het vergoed krijgen van schade te vereenvoudigen en het bieden van digitale mogelijkheden om rechten uit te oefenen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
Er worden geen gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU verwacht, noch kent het voorstel geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
De richtlijn zoals die is voorgesteld zal leiden tot wijziging van nationale wetgeving, zoals van het Wetboek van Strafvordering. De voorstellen hebben ingrijpende gevolgen voor het stelsel van het Nederlandse strafrecht. De structuur van het strafprocesrecht en het daarbinnen bestaande

evenwicht is in het geding. Dit heeft gevolgen voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering, dat aanhangig is bij de Tweede Kamer.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
Het voorstel geeft geen bevoegdheid aan de Commissie om gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
De implementatietermijn is twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. Als uitzondering op deze termijn geldt een termijn van vier jaar voor de implementatie van artikel 26b, ten aanzien van het gebruik door slachtoffers van elektronische communicatiemiddelen.
In het algemeen is een implementatietermijn van twee jaar te kort, aangezien vaak nieuwe formele wetgeving nodig is. Bezien moet worden of de implementatietermijn ten aanzien van elektronische communicatiemiddelen voldoende is. Dit kan pas gebeuren als er meer concreet zicht is op de benodigde investeringen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Artikel 29 bepaalt dat de Commissie na zes jaar na aanneming van de Richtlijn een rapport zal sturen naar het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de Richtlijn. Dit rapport zal beoordelen in hoeverre de lidstaten de noodzakelijke maatregelen hebben getroffen om aan de richtlijn te voldoen, inclusief de technische implementatie.

e) Constitutionele toets
Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving
De uitvoering van de richtlijn leidt in de huidige vorm tot extra taken, werkzaamheden, personele inzet en training van de politie, openbaar ministerie, advocatuur, rechterlijke macht, het CJIB, de Dienst Justitiële Inrichtingen en ook voor hulporganisaties zoals Slachtofferhulp Nederland. Ook met het oog op druk op de strafrechtsketen, de doorlooptijden in het strafrechtssysteem en de krappe arbeidsmarkt worden implicaties verwacht voor de in het voorstel genoemde maatregelen. Daarnaast vraagt de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de komende jaren een enorme inzet van de betrokken partijen. Het kabinet heeft tegen deze achtergrond dan ook vragen bij de uitvoerbaarheid van een aantal bepalingen uit het richtlijnvoorstel. Daarbij wordt met name gedacht aan de bepalingen over het recht op een herziening en op een voorziening in rechte, die van grote invloed kunnen zijn op de strafrechtelijke procedure en daarmee op de doorlooptijden. Dit vraagt extra inzet van de verschillende organisaties. Het kabinet hecht er aan om op nationaal niveau voldoende (beleids-)ruimte te houden om binnen het Nederlandse systeem de beste oplossing te vinden om het beoogde doel te bereiken. Ook de uitvoering van de uitgebreide individuele beoordeling van de beschermingsbehoefte van het slachtoffer bij het eerste contact heeft grote implicaties voor de uitvoering. Dit vraagt een grote inzet en training van het personeel

van de bevoegde autoriteiten, zoals de politie. Het kabinet acht het van belang om na het eerste contact met het slachtoffer zo snel mogelijk de juiste expertise in te zetten voor deze individuele beoordeling. Dit vergt vaak enige tijd.
Het voorstel vergt daarnaast grote investeringen op het gebied van informatievoorziening, waarbij rekening gehouden moet worden met beperkte ruimte binnen de ICT-portfolio van de organisaties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.