



EUROPESE COMMISSIE

18.5.2011
SEC(2011) 581 definitief

[\[...\]](#)

[\[...\]](#)

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting van de effectbeoordeling

bij

**Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees
Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's -**

Betere rechtspositie voor slachtoffers in de EU

{COM(2011) 274 definitief}
{SEC(2011) 580 definitief}

1. BELEIDSCONTEXT EN PROCEDURE

In het programma van Stockholm (2010-2014) drong de Europese Raad aan op aanvullende maatregelen om de behoeften van slachtoffers van misdrijven in onze rechtstelsels centraal te stellen. De Commissie gaf hieraan gehoor met haar actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm. In bijlage I van het werkprogramma 2011 van de Commissie staan de rechten van en steun voor slachtoffers van misdrijven vermeld als een strategisch initiatief. Het Europees Parlement heeft de Raad tevens opgeroepen om een alomvattend wetgevingskader vast te stellen dat de slachtoffers van misdrijven de ruimst mogelijke bescherming biedt. Bovendien is in het verslag van de Commissie over het burgerschap van 27 oktober 2010 onderzocht hoe hinderpalen voor de uitoefening van de rechten van de EU-burger kunnen worden weggenomen door meer gewicht toe te kennen aan op EU-niveau verleende individuele rechten. Het past binnen deze aanpak om de rechten van slachtoffers alsook de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures te versterken. De probleembeschrijving, doelstellingen en onderzochte beleidsopties berusten op de uitkomst van een openbare raadpleging, twee studies door externe contractanten en de door de Commissie verzamelde expertise. Ook werd een interdepartementale stuurgroep opgericht.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Criminaliteit is een groot probleem in Europa: jaarlijks wordt ongeveer 15% van de EU-bevolking rechtstreeks het slachtoffer van een misdrijf¹. De effectbeoordeling heeft betrekking op de kwaliteit van de behandeling die slachtoffers tijdens de nasleep van een misdaad en gedurende de daaropvolgende strafprocedure krijgen, en op hun recht om, ongeacht hun nationaliteit of land van vestiging, in alle EU-lidstaten volgens dezelfde minimumnormen te worden behandeld, met inbegrip van niet-discriminerende toegang tot de rechter.

Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon beschikt de EU over nieuwe bepalingen op strafrechtelijk gebied die een duidelijke rechtsgrondslag bieden waarop de EU minimumnormen betreffende de rechten van slachtoffers kan baseren, ter bevordering van het wederzijds vertrouwen en de wederzijdse erkenning van vonnissen. Dit betekent dat de justitiële diensten vertrouwen moeten hebben in elkaars normen betreffende billijkheid en rechtvaardigheid en dat de EU-burgers ervan moeten kunnen uitgaan dat dezelfde minimumvoorschriften gelden als zij in het buitenland reizen of wonen.

Momenteel bieden de meeste lidstaten slachtoffers van misdrijven wel enige mate van bescherming en hulp, maar wordt er in de rechtsgang over het algemeen onvoldoende rekening gehouden met de positie en de behoeften van slachtoffers in strafzaken. Mensen die in Europa het slachtoffer worden van een strafbaar feit, kunnen er niet van uitgaan dat zij met respect zullen worden behandeld en toereikende hulp, bescherming of toegang tot elementaire rechten bij het procesverloop zullen krijgen. Om hierin verandering te brengen dienen de lidstaten de normen inzake de rechten van slachtoffers op te trekken tot de normen die volgen uit internationale instrumenten en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM).

¹ Volgens gegevens van Eurostat zijn er in 2007 in de EU-lidstaten 30 miljoen strafbare feiten (uitgezonderd lichtere vergrijpen) gemeld (Eurostat, Statistics in focus 36/2009). Op grond van de internationale enquête over criminaliteit in "*The Burden of Crime in the EU*" (www.europeansafetyobservatory.eu), wordt ervan uitgegaan dat van 60% van alle strafbare feiten geen aangifte wordt gedaan, wat betekent dat er per jaar naar schatting in totaal 75 miljoen burgers rechtstreeks het slachtoffer worden van misdaad (circa 15% van de EU-bevolking).

De EU heeft in eerdere wetgeving al regels vastgesteld met betrekking tot de rechten van slachtoffers in strafzaken. Hoewel deze wetgeving wat doelstellingen en toepassingsgebied betreft nog steeds relevant is, kijkt de samenleving inmiddels alweer anders tegen slachtoffers aan en zijn er nieuwe doelstellingen bijgekomen die moeten worden verwezenlijkt. Bovendien is de wetgeving niet op doeltreffende wijze ten uitvoer gelegd. De huidige EU-wetgeving schiet dus tekort waar het gaat om de behoeften van de slachtoffers.

De gesignaleerde problemen zijn als volgt samen te vatten:

Probleem A: De huidige EU-wetgeving volstaat niet om de situatie van slachtoffers te verbeteren – zij is vaag, bevat geen concrete verplichtingen en is niet uitvoerbaar; zij is dan ook gebrekkig ten uitvoer gelegd door de lidstaten.

Probleem B: de lidstaten hebben onvoldoende oog voor de behoeften van slachtoffers van misdrijven – slachtoffers krijgen geen 1) erkenning en respect, 2) bescherming, 3) hulp, 4) daadwerkelijke toegang tot de rechter en 5) daadwerkelijke toegang tot schadeloosstelling en herstel.

De gevolgen van criminaliteit en het niet vervullen van de behoeften van slachtoffers leidt ook tot aanzienlijke verborgen kosten, onder meer op financieel en medisch vlak.

2.1. Probleem A – De EU-wetgeving volstaat niet om de situatie van slachtoffers te verbeteren

De EU heeft Kaderbesluit 2001/220/JBZ inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (hierna "het kaderbesluit" genoemd) aangenomen, alsook Richtlijn 2004/80/EG betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (hierna "de richtlijn schadeloosstelling"). De mate waarin deze twee wetgevingsinstrumenten ten uitvoer zijn gelegd, verschilt echter per land. De richtlijn schadeloosstelling is door de lidstaten grotendeels omgezet, maar in hoeverre zij werkelijk doeltreffend is, moet nader worden onderzocht. De tenuitvoerlegging van het kaderbesluit is daarentegen niet toereikend. Hoewel het toepassingsgebied van het kaderbesluit de meeste rechten van slachtoffers van alle soorten misdrijven bestrijkt en over het geheel genomen nog steeds relevant is, moeten nieuwe maatregelen een breder pakket van rechten en plichten voor de lidstaten omvatten. Binnen de justitiële cultuur is namelijk steeds meer oog voor de slachtoffers; er wordt niet meer alleen gekeken naar de rechten en behoeften van de vervolgte personen, maar ook naar die van de slachtoffers. Het toepassingsgebied van de EU-wetgeving inzake slachtoffers moet dan ook worden bijgesteld in het licht van de uitkomsten van nieuw onderzoek naar slachtoffers, met name wat betreft de onderlinge erkenning van beschermingsmaatregelen en toegang tot de rechter.

Het kaderbesluit heeft de beoogde resultaten, namelijk het vervullen van de behoeften van slachtoffers en het bereiken van minimumnormen voor de behandeling van slachtoffers in de hele EU, niet verwezenlijkt of naderbij gebracht. Geen enkele lidstaat kan met recht beweren het kaderbesluit volledig ten uitvoer te hebben gelegd. Dat deze wetgevingstekst niet doeltreffend is, komt door de dubbelzinnige formuleringen en het ontbreken van concrete plichten en van mogelijkheden om bij inbreuken op te treden tegen lidstaten.

Voortbouwend op bestaande instrumenten en deze aanvullend, zal het nieuwe rechtskader voorzien in minimumnormen teneinde te waarborgen dat de positie van slachtoffers er wettelijk en beleidsmatig in de hele EU op vooruitgaat en dat de slachtoffers van misdrijven in alle EU-lidstaten dezelfde basisrechten, diensten en toegang tot de rechter krijgen.

2.2. Probleem B – De lidstaten hebben onvoldoende oog voor de behoeften van slachtoffers van misdrijven

De behoeften van slachtoffers kunnen worden verdeeld in vijf categorieën: behoefte aan erkenning en een respectvolle en waardige behandeling, behoefte aan bescherming, behoefte aan hulp, behoefte aan toegang tot de rechter en behoefte aan toegang tot schadeloosstelling en herstel. Het feit dat deze behoeften in de lidstaten over het algemeen niet voldoende of

ontoereikend worden vervuld, is het belangrijkste probleem dat de voorgestelde maatregelen moeten verhelpen.

- **Punt 1 – Slachtoffers krijgen onvoldoende erkenning en hun behandeling getuigt van onvoldoende respect voor hun persoonlijke waardigheid.** Slachtoffers moeten als zodanig worden erkend en hun leed moet worden onderkend. Ook moeten slachtoffers door allen die bij de rechtsgang betrokken zijn in de onderlinge communicatie met waardigheid en respect worden behandeld. Speciale aandacht dient te worden besteed aan de behoeften van kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen, gehandicapten en slachtoffers van seksueel geweld. Indirecte slachtoffers (zoals gezinsleden) dienen ook te worden erkend, aangezien zij eveneens te lijden hebben onder de gevolgen van het misdrijf.
- **Punt 2 – Slachtoffers worden onvoldoende beschermd.** Slachtoffers dienen te worden beschermd om verdere misdrijven of intimidatie door de dader te voorkomen. Wanneer slachtoffers van chronisch geweld aangifte doen, is veiligheid zowel hun eerste behoefte als hun grootste zorg. Slachtoffers dienen gedurende de procedure ook te worden beschermd tegen secundaire victimisatie als gevolg van een niet-adequate behandeling in verband met en tijdens de rechtsgang.
- **Punt 3 – Slachtoffers krijgen onvoldoende hulp.** Onmiddellijk na een misdrijf hebben slachtoffers voornamelijk spoedhulp en psychologische eerste hulp nodig. Ook tijdens de daaropvolgende rechtsgang hebben slachtoffers, en met name kwetsbare slachtoffers, dikwijls behoefte aan juridische, emotionele of praktische hulp. Na een misdrijf kan hulp zowel op de korte als op de lange termijn nodig zijn.
- **Punt 4 – Slachtoffers hebben geen daadwerkelijke toegang tot de rechter.** Slachtoffers dienen toegang tot de rechtsgang te krijgen. Zo moeten zij rechtszittingen kunnen bijwonen, zich in strafzaken behoorlijk in rechte kunnen laten vertegenwoordigen, toegang hebben tot informeler juridische procedures en het recht krijgen om beroep aan te tekenen tegen de beslissing om een dader al dan niet te vervolgen. Ook moeten slachtoffers de informatie die zij ontvangen en de procedures kunnen begrijpen.
- **Punt 5 – Slachtoffers hebben geen daadwerkelijke toegang tot schadeloosstelling en herstel.** Slachtoffers moet de keus worden geboden om gebruik te maken van diensten voor herstelrecht, als aanvulling op de gewone rechtsgang. Herstelrecht biedt slachtoffers de mogelijkheid om de daders recht in de ogen te kijken, en de daders om verantwoording af te leggen tegenover hun slachtoffers. Deze aanpak helpt slachtoffers om de draad weer op te pakken.

2.3. Verborgene kosten in verband met slachtofferschap

Elk misdrijf heeft zijn weerslag op iedereen die er direct of indirect het slachtoffer van is en ook de samenleving als geheel ondervindt er de gevolgen van. Criminaliteit heeft aanzienlijke economische en medische gevolgen. De daarmee samenhangende 'verborgen' kosten kunnen worden teruggedrongen door de behoeften van de slachtoffers te vervullen. De totale kosten van een misdrijf zijn voor het slachtoffer en de samenleving aanzienlijk. Het gaat hierbij zowel om materiële kosten, die voornamelijk verband houden met de economische sector, de gezondheidszorg en het strafrechtelijk apparaat, als om immateriële schade als pijn, verdriet en verminderde levenskwaliteit.

Door voor, tijdens en na de strafprocedure de behoeften van slachtoffers te vervullen, kunnen deze negatieve gevolgen aanzienlijk worden verzacht. Ook kan zo worden voorkomen dat deze gevolgen nog verergeren als gevolg van een slechte behandeling in het kader van de

procedure. Als een slachtoffer toereikende hulp en bescherming krijgt, zal hij de fysieke en emotionele gevolgen van het misdrijf sneller te boven komen, waardoor hij bijvoorbeeld minder inkomsten en voordelen misloopt of minder aanvullende medische behandelingen nodig heeft. Door ervoor te zorgen dat de behoeften van slachtoffers worden vervuld, zullen de totale kosten van criminaliteit dan ook aanzienlijk afnemen.

2.4. De onderliggende oorzaken van de problemen

De voornaamste oorzaken van de gesignaleerde problemen zijn: niet-prioritering van slachtoffers en onbekendheid met hun behoeften (door historische en culturele factoren), ontbreken van handhavingsmechanismen voor de rechten van slachtoffers en onvoldoende kennis van slachtofferproblematiek bij beroepskrachten.

2.5. Basisscenario

Analyse doet vermoeden dat de nationale wetgeving en beleidsvorming zich zonder nieuwe maatregelen waarschijnlijk niet voldoende zullen ontwikkelen om slachtoffers overal in de EU een niet-discriminerende behandeling te garanderen, met name wat betreft het ontvangen van diensten en de toegang tot de rechter. Ook wanneer het Europees Hof van Justitie overeenkomstig het Verdrag van Lissabon in 2014 jurisdictie verkrijgt, biedt het kaderbesluit geen toereikend rechtskader, aangezien het dubbelzinnig is geformuleerd en zwakke verplichtingen oplegt. Het zal dan ook moeilijk zijn om handhavingsprocedures in te voeren en in veel gevallen zal er maar weinig hoeven te worden ondernomen om aan te tonen dat aan de regels wordt voldaan.

2.6. De behoefte aan maatregelen op EU-niveau

Het Verdrag van Lissabon biedt een duidelijke rechtsgrondslag om justitiële samenwerking en onderlinge erkenning met een grensoverschrijdende dimensie te vereenvoudigen door middel van minimumnormen inzake de rechten van slachtoffers van een misdrijf.

Grensoverschrijdende justitiële samenwerking is breed en kan betrekking hebben op tal van situaties, bijvoorbeeld wanneer iemand in een andere EU-lidstaat het slachtoffer wordt van een misdrijf. Van een grensoverschrijdende dimensie is ook sprake als mensen in het land waar zij wonen het slachtoffer van een misdrijf worden (bv. wanneer het slachtoffer gedurende het proces verhuist of wanneer getuigen of activa zich in het buitenland bevinden). De grensoverschrijdende dimensie van slachtofferschap is dan ook van groot belang. Gelet op het recht van vrij verkeer in de EU, biedt de EU-maatregel dus een duidelijke toegevoegde waarde naast de nationale maatregelen.

Deze toegevoegde waarde van de EU heeft verschillende vormen. Ten eerste hebben slachtoffers in het land waar zij wonen niet altijd dezelfde rechten als in hun land van herkomst, of in een land waar zij op reis of op bezoek zijn. Dit zou een belemmering kunnen zijn voor het vrij verkeer van personen en diensten, één van de basisvereisten voor de goede werking van de interne markt. Ten tweede blijft de kwaliteit van de rechtspraak in de EU bij ontstentenis van EU-minimumnormen voor de rechten van slachtoffers achter bij de normen die voortvloeien uit de internationale instrumenten en de jurisprudentie van het EHRM. In een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is dit moeilijk te aanvaarden. Tekortkomingen in de huidige EU-wetgeving en de geringe afdwingbaarheid van internationale instrumenten maken het onwaarschijnlijk dat dergelijke normen op samenhangende wijze in de hele EU zullen worden toegepast. Het ligt dan ook voor de hand om door middel van een EU-maatregel te zorgen voor gelijke voorwaarden in alle lidstaten. Ten slotte beperkt het ontbreken van gezamenlijke normen het vertrouwen in de justitiële stelsels van de lidstaten. Dat belemmert weer de doeltreffende werking en toepassing van op het Verdragsbeginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen gebaseerde EU-

instrumenten, hetgeen ten koste gaat van de versterking van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Overigens worden deze minimumnormen weliswaar vastgesteld met het oog op de slachtoffers van een misdrijf, maar leiden zij ook tot een vereenvoudiging van politieke en justitiële samenwerking in het algemeen. De behandeling van het slachtoffer hangt namelijk op tal van manieren samen met de behandeling van de beklaagde en veel algemene initiatieven op het gebied van grensoverschrijdende justitiële samenwerking of wederzijdse erkenning kunnen gevolgen hebben voor slachtoffers. Betere behandeling en bescherming van slachtoffers kan zulke samenwerking dan ook ten goede komen.

De EU-maatregelen garanderen dus dat alle EU-lidstaten gemeenschappelijke minimumnormen in acht nemen voor ieder – onderdaan of niet – die op hun grondgebied het slachtoffer wordt van een misdrijf.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstellingen bestaan erin de totstandkoming van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid alsook de ontwikkeling van het onderlinge vertrouwen tussen de strafrechtelijke autoriteiten te vereenvoudigen. Hiertoe dient te worden gewaarborgd dat de rechten van slachtoffers in de hele EU volledig worden geëerbiedigd – met inachtneming van de rechten van de verdediging – en dat burgers zich vrij kunnen bewegen, zonder anders te worden behandeld als zij het slachtoffer van een misdrijf worden. De specifieke en operationele doelstellingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

Specifieke doelstelling	Operationele doelstelling
A. Waarborgen dat slachtoffers erkenning en een respectvolle en waardige behandeling krijgen	A.1 Waarborgen dat de behoeften van indirecte slachtoffers worden vervuld.
	A.2 Waarborgen dat politiemensen, openbare aanklagers, rechters en gerechtsmedewerkers die in contact komen met slachtoffers, hiertoe een passende opleiding krijgen.
	A.3 Instellen van een mechanisme waarmee de behoeften van algemene en kwetsbare slachtoffers kunnen worden vastgesteld.
B. Waarborgen dat slachtoffers worden beschermd	B.1 Waarborgen dat slachtoffers de hen verleende bescherming niet verliezen als zij op reis gaan of verhuizen naar het buitenland.
	B.2 Waarborgen dat er tijdens de procedure geen contact plaatsvindt tussen dader en slachtoffer.
C. Waarborgen dat slachtoffers worden gesteund	C.1 Waarborgen dat er slachtofferhulpdiensten beschikbaar zijn.
D. Waarborgen dat slachtoffers daadwerkelijk toegang tot de rechter hebben	D.1 Waarborgen dat alle slachtoffers het proces kunnen bijwonen.
	D.2 Waarborgen dat alle slachtoffers hulp krijgen om zowel hun rechten en plichten als de procedure te begrijpen.
	D.3 Waarborgen dat alle slachtoffers het recht hebben beroep aan te tekenen tegen de beslissing om wel of geen vervolging in te stellen.
E. Waarborgen dat slachtoffers toegang hebben tot schadeloosstelling en herstel	E.1 Waarborgen dat alle slachtoffers toegang hebben tot diensten voor herstelrecht.

De specifieke doelstelling te waarborgen dat de behoeften van slachtoffers van een misdrijf worden gerespecteerd en vervuld, is zeer breed. Dit streven bestrijkt ook een aantal andere EU-beleidsterreinen, zoals mensenhandel, seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen

en kinderpornografie, en sluit aan bij de aanpak die op die terreinen wordt gevolgd. De voorgestelde maatregelen bouwen voort op de bestaande instrumenten en vullen die aan. Ze voorzien in de vaststelling van minimumnormen inzake de rechten van slachtoffers. Zo zorgt de EU ervoor dat alle slachtoffers van alle soorten criminaliteit, van terreur tot verkeersmisdrijven, uit hoofde van haar wetgeving en beleid beter worden beschermd. Bij EU-maatregelen en de tenuitvoerlegging daarvan door de lidstaten moeten de grondrechten van een ieder worden geëerbiedigd. EU-maatregelen op dit gebied zullen dus aan de ene kant de lat hoger leggen wat betreft de grondrechten van slachtoffers van een misdrijf, maar aan de andere kant ook waarborgen dat elke beperking van de rechten van de verdediging of van andere grondrechten duidelijk verwoord is, zodat de impact voorspelbaar is, en tevens noodzakelijk is voor, en evenredig is met, de bescherming die zij biedt voor de rechten en vrijheden van het slachtoffer.

4. BELEIDSOPTIES

Bij alle onderzochte opties is uitgegaan van een gecombineerde aanpak, waarbij de uitvoerigheid en de opgelegde hoeveelheid verplichtingen variëren en zowel nieuwe EU-wetgeving als praktische maatregelen passende tenuitvoerlegging waarborgen. Voor alle maatregelen zullen praktische maatregelen worden vastgesteld met het oog op de tenuitvoerlegging en de bepaling van beste praktijken.

Voor de effectbeoordeling worden vijf opties overwogen: handhaving van de status-quo (optie 1) en vier beleidsopties (opties 2, 3a, 3b en 4). Voor de handhaving van de status-quo zijn geen maatregelen op EU-niveau nodig. De status-quo volstaat niet om tot gemeenschappelijke minimumnormen inzake de bescherming van slachtoffers in Europa te komen. De andere vier beleidsopties zouden de positie van de slachtoffers in heel Europa verbeteren. Deze vier beleidsopties houden voor de lidstaten een kleine, middelgrote of grote hoeveelheid verplichtingen in en verschillen qua uitvoerigheid:

Optie 1: <i>Status-quo</i>	Handhaving van de status-quo. Geen nieuwe maatregelen op EU-niveau.
Optie 2: Kleine hoeveelheid verplichtingen	De minst dwingende optie. Minimale verplichtingen voor de lidstaten inzake de invoering van systemen of diensten; minimale aanwijzingen over de normen waaraan dient te worden voldaan. Als er wettelijke maatregelen moeten worden getroffen, vergt deze optie de minste wijzigingen in het nationale procesrecht.
Optie 3a: Middelgrote hoeveelheid verplichtingen	Wat dwingender optie. Middelgrote hoeveelheid verplichtingen voor de lidstaten inzake de invoering van diensten en de vaststelling van rechten; bepalingen inzake de aard van dergelijke diensten en een aantal toepasselijke minimumnormen. Met betrekking tot de diensten voor herstelrecht (zie onderstaande maatregel 11) worden de lidstaten echter niet veel verplichtingen opgelegd. Deze diensten hoeven namelijk niet te worden opgezet, maar <u>in voorkomend geval</u> gelden er waarborgen en minimumkwaliteitsnormen.
Optie 3b: Middelgrote/grote hoeveelheid verplichtingen	Wat dwingender optie. Middelgrote hoeveelheid verplichtingen voor de lidstaten inzake de invoering van diensten en de vaststelling van rechten; bepalingen inzake de aard van dergelijke diensten en een aantal minimumnormen. Inzake de diensten voor herstelrecht zijn er echter meer verplichtingen dan bij optie 3a, aangezien de lidstaten deze moeten opzetten en er minimumnormen gelden.
Optie 4: Grote hoeveelheid	De meest dwingende optie. Tal van verplichtingen voor de lidstaten inzake de invoering van diensten en de vaststelling van rechten. Uitvoeriger bepalingen inzake de aard van

Er is onderzocht hoe elke beleidsoptie zou uitpakken voor de volgende elf maatregelen, die het meest zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de operationele doelstellingen en waarschijnlijk ook voor de meeste kosten zouden zorgen:

- 1 Dekking van indirecte slachtoffers
- 2 Vertrekken van opleidingen
- 3 Analyse van de behoeften van slachtoffers
- 4 Erkenning van kwetsbare slachtoffers en verlening van specifieke diensten
- 5 Grensoverschrijdende beschermende maatregelen
- 6 Gescheiden wachtruimtes om contact tussen slachtoffer en dader te voorkomen
- 7 Minimumnormen voor slachtofferhulpdiensten, bv. wat betreft steun tijdens procedures
- 8 Bijwonen van proces
- 9 Aanbieden van tolk- en vertaaldiensten
- 10 Beroep tegen beslissingen
- 11 Opzetten van diensten voor herstelrecht

5. EFFECTANALYSE

Van elke optie zijn de effecten uitgebreid onderzocht. De waarschijnlijke economische en sociale effecten van de beleidsoptie zijn het belangrijkste. Wat betreft de kosten zijn de gevolgen voor de overheid waarschijnlijk het grootst. Er worden geen milieueffecten verwacht. Alle opties (behalve de status-quo) hebben positieve gevolgen voor de grondrechten. De opties met de grootste uitwerking zijn ook het meest bevorderlijk voor de grondrechten.

Het effect van de verschillende opties op de lidstaten is afhankelijk van de normen die zij momenteel hanteren inzake de rechten van slachtoffers. Aangezien de huidige wetgeving en praktijk in de lidstaten in wisselende mate afwijken van de in de voorgestelde maatregelen bepaalde minimumnormen, sorteren de voorgestelde maatregelen vermoedelijk het meeste effect in de lidstaten waar niet of onvoldoende op de in deze normen bedoelde wijze rekening wordt gehouden met de rechten van slachtoffers, terwijl het effect kleiner zal zijn in de lidstaten die slachtoffers al een hoog niveau van bescherming en hulp bieden.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Hoewel optie 1 (status-quo) zeker haalbaar is, brengt zij de doelstellingen niet dichterbij; zij wordt daarom buiten beschouwing gelaten. Optie 2 voldoet ook niet: zij draagt niet genoeg bij tot de verwezenlijking van de operationele doelstellingen die de Europese Commissie met de nieuwe maatregelen nastreeft.

Naar alle waarschijnlijkheid voldoet optie 4 het best aan alle doelstellingen. Het is echter ook de meest dwingende optie, die de lidstaten het minste speelruimte biedt. Ook brengt de optie extra verplichtingen mee voor de lidstaten, waardoor de kosten veel hoger zullen uitvallen dan bij de andere opties. Optie 4 maakt dan ook het minste kans om te worden goedgekeurd. De extra baten zouden niet opwegen tegen de extra kosten.

Ook opties 3a en 3b voldoen hoogstwaarschijnlijk aan alle doelstellingen, maar niet in dezelfde mate als optie 4. Doordat deze opties de lidstaten meer speelruimte bieden en minder kosten meebrengen dan optie 4, zullen zij op minder weerstand stuiten. Het risico dat deze optie minder doeltreffend uitpakt, wordt bovendien ondervangen met praktische maatregelen. Gelet op de uitvoerbaarheid en financiële gevolgen van de specifieke maatregel betreffende diensten voor herstelrecht, verdient tussenoptie 3a echter de voorkeur. De tenuitvoerlegging van optie 3a zorgt ook voor veel minder kosten dan optie 3b. **Daarom wordt de voorkeur gegeven aan optie 3a.**

Voorkeursoptie 3a draagt bij tot behalen van de navolgende resultaten.

Goedkeuring van wetgeving door het Europees Parlement en de Raad (tussen haakjes de betrokken operationele doelstelling):

- In alle lidstaten zijn vlot toegankelijke slachtofferhulpdiensten beschikbaar en deze voldoen aan specifieke minimumnormen (C1).
- In alle lidstaten krijgen politiemensen, openbare aanklagers en gerechtsmedewerkers opleiding inzake slachtofferproblematiek. Rechters kunnen beschikken over justitiële studies (A2).
- In alle lidstaten bestaan mechanismen voor het beoordelen van de individuele behoeften van elk slachtoffer en het als zodanig herkennen van kwetsbare slachtoffers.
- Wanneer iemand wordt aangemerkt als kwetsbaar, kan hij gebruikmaken van specifieke basisdiensten (A3).
- In alle lidstaten kunnen slachtoffers tijdens de procedures gebruikmaken van tolk- en vertaaldiensten, voor zover de bijzondere kenmerken van de zaak dit billijken.
- In alle lidstaten die diensten voor herstelrecht aanbieden, gelden bepaalde minimumnormen (E1).
- Als personen die al bescherming genieten op reis gaan of verhuizen naar het buitenland, worden, indien hierom wordt verzocht en op basis van wederzijdse erkenning, beschermende maatregelen getroffen (B1).
- In alle lidstaten heeft het slachtoffer het recht om beroep aan te tekenen tegen een beslissing om al dan niet vervolging in te stellen. Het precieze beroepsmechanisme wordt op nationaal niveau vastgesteld (D3).
- Slachtoffers wordt de toegang tot het proces alleen op basis van een individuele beoordeling ontzegd. Het slachtoffer wordt in kennis gesteld van de procesdatum en ontvangt een vergoeding voor het bijwonen van het proces (D1).
- Er wordt voor gezorgd dat er tijdens de procedure zo min mogelijk contact plaatsvindt tussen dader en slachtoffer. Nieuwe rechtbanken beschikken over gescheiden wachtruimtes (B2).
- Over het algemeen heeft de wetgeving betrekking op directe slachtoffers. Alle rechten gelden echter ook voor de naaste familieleden van slachtoffers van moord. Er is hulp en bescherming beschikbaar voor de naaste familie van alle slachtoffers

(A1).

• **Praktische maatregelen om de wetgevingsinstrumenten te begeleiden, de uitvoering te vereenvoudigen en toekomstige EU-maatregelen te overwegen, zoals:**

- een studie inzake schadeloosstelling door de overheid of de dader,
- een studie inzake de rechtshulp en rechtsbijstand voor slachtoffers van een misdrijf,
- hulpprojecten voor de ontwikkeling van goede praktijken, om lidstaten duidelijk te maken hoe de doelstellingen in de wetgeving het best kunnen worden gerealiseerd,
- eigen projecten en studies van de Europese Commissie om de kennis op dit gebied te bevorderen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het opzetten van interactieve websites in alle lidstaten om slachtoffers beter voor te lichten over het strafproces en hun rol daarin, maar ook om de ontwikkeling van opleidingsprogramma's.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Er is een solide toezicht- en evaluatiemechanisme nodig om te waarborgen dat de betrokken rechten zowel de jure als de facto worden geëerbiedigd. De Commissie is van plan om, wanneer de uitvoering van het voorstel 3-5 jaar is gevorderd, door middel van een specifiek empirisch onderzoek na te gaan hoe doeltreffend het voorstel is. Hierbij zal het accent liggen op het verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Aan de hand van deze gegevens en de slachtofferenquêtes zou de Commissie de naleving in de lidstaten grondiger kunnen beoordelen dan met de huidige middelen. Zo zou tevens kunnen worden geëvalueerd in hoeverre de slachtoffers zelf vinden dat hun behoeften zijn vervuld.