



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 13 juli 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0250(COD)**

**11840/23
ADD 3**

**JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	12 juli 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 247 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/29/EU 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

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 247 final.

Bijlage: SWD(2023) 247 final



Brussel, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Richtlijn 2012/29/EU 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

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling voor de herziening van de richtlijn inzake de rechten van slachtoffers (Richtlijn 2012/29/EU)

A. Behoeftte aan actie

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Deze effectbeoordeling volgt op de evaluatie van de richtlijn slachtofferrechten. De richtlijn slachtofferrechten is het belangrijkste horizontale instrument met betrekking tot de rechten van slachtoffers. De richtlijn stelt de rechten vast voor alle slachtoffers van alle strafbare feiten, waaronder het recht op informatie, het recht op ondersteuning en bescherming op basis van de individuele behoeften van slachtoffers de procedurele rechten en het recht op een beslissing inzake schadeloosstelling door de dader aan het einde van de strafprocedure.

Uit de in juni 2022 gepubliceerde evaluatie bleek dat de richtlijn de beoogde voordelen heeft opgeleverd, met name wat betreft de algemene behandeling van slachtoffers door de bevoegde autoriteiten, het vermogen van slachtoffers om zich te beroepen op hun recht op informatie en bescherming, en de toegang tot justitie en hulporganisaties. Uit de evaluatie kwamen echter ook specifieke problemen naar voren ten aanzien van elk van de vijf belangrijkste slachtofferrechten in de richtlijn. Deze problemen belemmeren het vermogen van slachtoffers om zich te beroepen op hun rechten uit hoofde van de richtlijn en ondermijnen het vertrouwen in nationale rechtsstelsels en die in andere lidstaten. Dit lage niveau van vertrouwen leidt ertoe dat er te weinig aangifte wordt gedaan van strafbare feiten en schaadt de soepele werking van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Om deze problemen aan te pakken is een wijziging van de richtlijn slachtofferrechten nodig, die alleen op het niveau van de EU kan worden bereikt. Er zijn vijf belangrijke problemen:

1. slachtoffers krijgen niet altijd **informatie** over hun rechten, of ze krijgen onvoldoende informatie waardoor zij die rechten moeilijker of onmogelijk kunnen uitoefenen;
2. de **beschermingsbehoeften** van kwetsbare slachtoffers (zoals kinderen, personen met een handicap, slachtoffers van haatmisdrijven en slachtoffers in detentie) worden niet altijd tijdig beoordeeld en zij hebben geen toegang tot doeltreffende beschermingsmaatregelen, zoals beschermingsbevelen;
3. kwetsbare slachtoffers kunnen vaak niet rekenen op specialistische **hulp**, zoals langdurige psychologische behandeling, en minderjarige slachtoffers kunnen vaak niet vertrouwen op een gerichte aanpak;
4. de **deelname van slachtoffers aan strafprocedures** is vaak moeilijk vanwege een gebrek aan juridisch advies en begeleiding en verschillen in de regels over de status van slachtoffers in deze procedures;
5. slachtoffers krijgen moeilijk **toegang tot schadeloosstelling** vanwege het gebrek aan steun van de overheid bij de tenuitvoerlegging van de veroordeling van de dader om de schadeloosstelling te betalen, wat leidt tot een risico op secundaire victimisatie.

Wat is het streefdoel?

De algemene doelstelling van deze herziening is bij te dragen tot een **goed functionerende ruimte van vrijheid, veiligheid en recht** op basis van: i) een soepele erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen in strafzaken; ii) een hoog niveau van veiligheid omdat er vaker aangifte wordt gedaan van strafbare feiten; en iii) slachtoffergerichte rechtspraak, waarbij slachtoffers worden erkend en zich op hun rechten kunnen beroepen. Dit doel zal worden bereikt door de minimumnormen voor de rechten van slachtoffers te versterken.

Er zijn **vijf specifieke doelstellingen** geïdentificeerd:

1. een aanzienlijke verbetering van de toegang van slachtoffers tot informatie, waaronder degenen die geen aangifte doen;
2. afstemming van de beschermingsmaatregelen op de behoeften van slachtoffers om de veiligheid van kwetsbare slachtoffers te waarborgen;
3. betere toegang tot gespecialiseerde hulp voor kwetsbare slachtoffers, inclusief kinderen;
4. effectievere deelname aan strafprocedures voor slachtoffers;
5. vergemakkelijking van de toegang tot schadevergoeding door de dader.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

De maatregelen die nodig zijn om de hierboven beschreven problemen aan te pakken, kunnen beter op EU-niveau worden uitgevoerd. Dit zou de handhaving van de rechten van slachtoffers verbeteren en helpen de verschillen in de regels van de lidstaten te verkleinen. Het zou op zijn beurt helpen het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten te vergroten en de erkenning van vonnissen, rechterlijke beslissingen en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie bevorderen. De wijziging van de richtlijn slachtofferrechten zal de vastgestelde tekortkomingen aanpakken en de ervaringen van slachtoffers op nationaal niveau en in grensoverschrijdende situaties verbeteren. De lidstaten kunnen dit niet op eigen kracht bereiken.

B. Oplossingen

Wat zijn de verschillende opties om de doelstellingen te bereiken? Is er een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?

De Commissie heeft een aantal wetgevende beleidsalternatieven ontwikkeld. Niet-wetgevende opties werden uitgesloten, omdat de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers 2020-2025 al niet-wetgevende maatregelen omvat die in de komende jaren moeten worden uitgevoerd, maar de verwachte gevolgen ervan zijn in het basisscenario meegenomen. Alle beleidsalternatieven beantwoorden aan de vastgestelde specifieke doelstellingen.

Specifieke doelstelling 1

- Optie I.1: **Het verplicht stellen om een nationaal coördinatiemechanisme op te zetten** voor rechtshandavingsinstanties, gerechtelijke autoriteiten (openbaar aanklagers en rechters) en hulporganisaties. Zij zouden samenwerken om ervoor te zorgen dat slachtoffers informatie krijgen die aansluit bij hun veranderende individuele behoeften. De coördinatiemechanismen moeten specifieke protocollen omvatten voor het verstrekken van informatie aan slachtoffers in detentie- of andere gesloten instellingen.
- Optie I.2: **optie I.1** + het verplicht stellen dat nationale **hulplijnen voor slachtoffers** als eerste contactpunt dienen voor alle slachtoffers van alle strafbare feiten, slachtoffers emotionele steun verlenen en indien nodig doorverwijzen naar gespecialiseerde hulporganisaties, het Europese telefoonnummer 116 006 gebruiken en zorgen voor een website met ultramoderne technologie die optimale toegang biedt in de meeste gesproken talen en aan personen met een handicap.
- Optie I.3: **optie I.1** + een mechanisme opzetten waarmee **slachtoffers proactief worden geïnformeerd door slachtofferhulporganisaties** (met een opt-out-optie). Zodra een slachtoffer aangifte heeft gedaan van een strafbaar feit of als slachtoffer is geïdentificeerd, wordt contact met hem of haar opgenomen door een organisatie voor slachtofferhulp, die informatie zal verstrekken over de rechten van slachtoffers en het hulpaanbod. Deze

optie omvat **een verplichting voor alle mensen of instellingen die contact hebben met slachtoffers** (slachtofferhulporganisaties, medisch personeel, maatschappelijk werkers en welzijnswerkers) om slachtoffers te informeren over hun rechten.

Volgens de analyse en de beoordeling is **I.2 de voorkeursoptie**.

Specifieke doelstelling 2

- Optie II.1: ervoor zorgen dat de **individuele beoordeling van de beschermingsbehoeften van slachtoffers**, die momenteel is vastgelegd in artikel 22 van de richtlijn slachtofferrechten, **wordt verbeterd** door het volgende toe te voegen: i) het uitvoeren van de beoordeling bij het eerste contact met de bevoegde autoriteiten; ii) het betrekken van hulporganisaties, rechtshandavingsautoriteiten en de rechterlijke macht; iii) het evalueren van de risico's die van de dader uitgaan (zoals alcoholmisbruik of wapenbezit); en iv) inclusief een beoordeling van de individuele behoeften aan ondersteuning.
- Optie II.2: **optie II.1 + het gebruik van beschermingsmaatregelen voor de fysieke bescherming van slachtoffers versterken**, zoals beschermingsbevelen, door beschermingsmaatregelen toe te voegen aan de lijst van gespecialiseerde beschermingsmaatregelen die momenteel in artikel 23 van de richtlijn slachtofferrechten is vastgelegd en die door de bevoegde autoriteiten na een individuele beoordeling kunnen worden gebruikt.
- Optie II.3: **optie II.2 + minimumnormen opleggen voor de inhoud van en de voorwaarden voor de toepassing van fysieke beschermingsmaatregelen**, zoals beschermingsbevelen en maatregelen ter bescherming van getuigen, na een individuele beoordeling.

Volgens de analyse en de beoordeling is **II.2 de voorkeursoptie**.

Specifieke doelstelling 3

- Optie III.1: zorgen voor de beschikbaarheid van **gespecialiseerde hulporganisaties voor alle minderjarige slachtoffers** in hetzelfde pand op basis van het **Barnahus-model** (waarbij onder één dak door meerdere instanties ondersteuning en bescherming wordt geboden aan minderjarige slachtoffers van strafbare feiten) en **gratis psychologische zorg zolang als nodig is voor alle kwetsbare slachtoffers in nood**. Dit omvat nationale coördinatie van hulporganisaties, rechtshandavingsautoriteiten en gerechtelijke autoriteiten en het geven van op de leeftijd afgestemde hulp en de bescherming die nodig is om volledig in de behoeften van slachtoffers te voorzien.
- Optie III.2: **optie III.1 + zorgen voor een gespecialiseerd hulpaanbod voor alle kwetsbare slachtoffers**. Dit omvat nationale coördinatie van het hulpaanbod, rechtshandavingsautoriteiten en gerechtelijke autoriteiten (niet noodzakelijk op dezelfde locatie). **Voor alle kwetsbare slachtoffers** omvat het gespecialiseerde hulpaanbod **gratis psychologische zorg zolang dat nodig is**, als de individuele beoordeling hiertoe noopt. Het zou voortbouwen op de huidige bepaling in artikel 9, lid 1, van de richtlijn, die in deze diensten voorziet, indien beschikbaar.
- Optie III.3: **optie III.1 + zorgen voor een gespecialiseerd hulpaanbod voor alle kwetsbare slachtoffers** (niet alleen kinderen). De betrokken diensten kunnen op dezelfde locatie worden verleend of via een centraal contactpunt op basis van het Barnahus-model. Ervoor zorgen dat gespecialiseerde hulporganisaties **zolang als nodig is gratis psychologische zorg bieden aan alle slachtoffers van strafbare feiten** (niet alleen kwetsbare slachtoffers). Deze zorg moet worden geïdentificeerd tijdens de individuele beoordeling van de ondersteuningsbehoeften.

Volgens de analyse en de beoordeling is **III.2 de voorkeursoptie**.

Specifieke doelstelling 4

- Optie IV.1: ervoor zorgen dat slachtoffers **recht hebben op juridische/administratieve bijstand en op begeleiding van een persoon naar keuze** tijdens de strafprocedure, ongeacht of het slachtoffer een formele partij is in de procedure. Slachtoffers moeten het recht hebben om **de strafrechtelijke beslissingen die hen rechtstreeks aangaan, aan te vechten**. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat slachtoffers dergelijke beslissingen kunnen aanvechten, ongeacht hun status in de strafprocedure en in overeenstemming met het beginsel van een rechterlijke toetsing.
- Optie IV.2: **optie IV.1 + een wijziging van het huidige recht op rechtsbijstand** op grond van artikel 13 van de richtlijn slachtofferrechten, **dat momenteel beperkt is tot slachtoffers die partij zijn in een strafprocedure**. Het recht zou worden uitgebreid om rechtsbijstand te garanderen voor slachtoffers met onvoldoende middelen **bij het aanvechten van beslissingen over hun rechten tijdens strafprocedures**. De voorwaarden of procedurevoorschriften inzake de toegang van slachtoffers tot rechtsbijstand zullen ook na de wijziging door het nationale recht worden bepaald.
- Optie IV.3: ervoor zorgen dat de slachtoffers **het recht hebben om als formele partij aan de strafprocedure deel te nemen**, onafhankelijk van de huidige beperkingen op grond van de nationale wetgeving. Daarom zouden de huidige rechten van slachtoffers op grond van de richtlijn slachtofferrechten om deel te nemen aan strafprocedures, zoals toegang tot het dossier en toegang tot rechtsbijstand, van toepassing zijn op slachtoffers tijdens de strafprocedure.

Volgens de analyse en de beoordeling is **IV.1 de voorkeursoptie**.

Specifieke doelstelling 5

- Optie V.1: ervoor zorgen dat **slachtoffers in de loop van de strafprocedure recht hebben op een beslissing over schadevergoeding door de dader**, zonder de huidige uitzondering op grond van artikel 16 van de richtlijn indien het nationale recht voorziet in een dergelijke beslissing in andere gerechtelijke procedures.
- Optie V.2: **Optie V.1. + de lidstaten verplichten om de door de dader verschuldigde schadevergoeding onmiddellijk na de uitspraak vooraf aan het slachtoffer te betalen** en vervolgens van de dader terugbetaling van de schadevergoeding te vorderen.
- Optie V.3: **minimumnormen voor compensatie door de staat opleggen door de richtlijn schadeloosstelling van 2004 te wijzigen**. Dit omvat een uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn schadeloosstelling tot alle strafbare feiten (niet alleen beperkt tot geweldsmisdrijven en opzettelijke misdrijven). Minimumnormen opleggen voor de voorwaarden voor het ontvangen van compensatie door de staat door de richtlijn schadeloosstelling van 2004 te wijzigen (waaronder de administratieve termijnen om zaken binnen redelijke termijnen te behandelen en voorwaarden voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstelling).

Volgens de analyse en de beoordeling is **V.2 de voorkeursoptie**.

Het pakket voorkeursopties bestaat uit de opties I.2, II.2, III.2, IV.1 en V.2. Deze combinatie scoort het hoogst op alle criteria en zal naar verwachting de meeste voordelen opleveren voor slachtoffers in de hele EU, met inachtneming van de beperkingen van de rechtsgrondslag en de evenredigheid van optreden op het niveau van de EU.

Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De meeste belanghebbenden steunen de herziening van de richtlijn slachtofferrechten. Alle opties werden besproken en afgestemd met vertegenwoordigers van slachtofferhulporganisaties, autoriteiten van de lidstaten en EU-

agentschappen, zoals het Bureau voor de grondrechten en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust). Daarnaast werd de kwestie besproken in de deskundigengroep van de Commissie op het gebied van strafrecht, bestaande uit academici en mensen uit de praktijk. Verdere input werd ontvangen via een aantal openbare raadplegingen. Hoewel alle opties door de belanghebbenden breed werden gesteund, waren sommige lidstaten terughoudend om voor optie IV.3 te kiezen, omdat die zou indruisen tegen bepaalde juridische tradities.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is, anders van de belangrijkste opties)?

Het pakket voorkeursopties zal naar verwachting de belangrijkste problemen effectief aanpakken en voldoen aan de algemene en specifieke doelstellingen. Zij moeten aanzienlijke positieve gevolgen hebben voor de rechten van slachtoffers, waaronder een betere toegang tot informatie, ondersteuning en bescherming en een betere deelname aan strafprocedures, waaronder schadeloosstelling. Over het algemeen zal dit resulteren in een betere toegang tot de rechter voor slachtoffers en een betere bescherming van hun grondrechten. Deze voordelen voor slachtoffers kunnen leiden tot bredere maatschappelijke voordelen. Deze voordelen omvatten een betere werking van de rechtsstelsels van de lidstaten, een hoger percentage aangiftes van strafbare feiten en een lagere prevalentie van criminaliteit in het algemeen. Het voorkeurspakket zal zorgen voor de gecombineerde gevolgen van de uitvoering van alle opties zoals ze zijn ontworpen om elkaar te ondersteunen (een betere toegang tot informatie zal bijvoorbeeld resulteren in een betere toegang tot ondersteuning, wat betekent dat slachtoffers beter kunnen deelnemen aan strafprocedures).

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

	Baten (in miljoen EUR) Scenario gemiddeld — 5 jaar; maatschappelijke discontovoet 3 % ¹	Kosten (in miljoen EUR) Gemiddelde lage en hoge limieten — 5 jaar; maatschappelijke discontovoet 3 %	Nettobaten (in miljoen EUR) — 5 jaar; maatschappelijke discontovoet 3 %
Optie I.2:	1 388	231	6
Optie II.2:	1 488	25	59
Optie III.2:	10 217	9 336	1
Optie IV.1:	266	255	1
Optie V.2:	9 732	8 897	1
TOTAAL	23 091	18 743	1,2

Wat is de impact op kleine en middelgrote bedrijven (kmo's) en het concurrentievermogen?

Er worden geen noemenswaardige gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen verwacht. Voor professionals in kmo's die rechtsbijstand of psychologische zorg aan slachtoffers verlenen, kunnen enkele voordelen worden verwacht, aangezien zij het als gevolg van het initiatief drukker zullen krijgen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De kosten van de uitvoering van de herziene richtlijn zullen grotendeels door de lidstaten worden gedragen. De EU zal kosten maken om te zorgen voor de uitwisseling van beste praktijken en coördinatieactiviteiten, onder meer via het platform voor de rechten van slachtoffers en het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers. De duurste optie houdt verband met waarborgen van gerichte en geïntegreerde hulp voor de meest kwetsbare slachtoffers (onder meer in de vorm van Barnahus). Bij alle opties wegen de voordelen echter zwaarder dan de kosten. De grootste voordelen zijn echter van niet-financiële aard.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Tot de belangrijkste gevolgen behoren een betere handhaving van de grondrechten van slachtoffers in de hele EU, onder meer met betrekking tot enkele absolute grondrechten (zoals het recht op persoonlijke bescherming in gevallen waarbij sprake is van geweld of een levensbedreigende situatie) en de positieve indirecte sociale en economische gevolgen daarvan. Door gelijke toegang tot informatie, bescherming, ondersteuning, de rechter en schadeloosstelling te vergemakkelijken, zal de herziening van de richtlijn slachtofferrechten alle slachtoffers gelijkwaardigere mogelijkheden bieden om hun rechten uit te oefenen. Dit zal een belangrijke bijdrage leveren tot de

¹ Dit is de maatschappelijke discontovoet die wordt aanbevolen in instrument nr. 64 van de richtsnoeren voor betere regelgeving.

duurzaam ontwikkelingsdoelstelling (SDG) 10 van de VN, gericht op het verminderen van ongelijkheden. Bovendien, met het algemene doel om het vertrouwen te vergroten in publieke en andere diensten die slachtoffers in strafbare feiten ondersteunen, zal het initiatief bijdragen tot de bevordering van de rechtsstaat en zorgen voor gelijke toegang tot de rechter, en zodoende bijdragen tot SDG 16. Over het algemeen zal betere ondersteuning voor slachtoffers van strafbare feiten niet alleen positieve gevolgen hebben voor de grondrechten van slachtoffers, maar ook voor de sociale cohesie en nationale en EU-rechtsstelsels.

Evenredigheid?

Alle maatregelen in het pakket voorkeursopties bouwen voort op de bepalingen van de richtlijn slachtofferrechten en zijn in de meeste lidstaten al van kracht. Zij zijn allemaal bijzonder succesvol gebleken bij het aanpakken van de problemen die in deze effectbeoordeling zijn genoemd. Het pakket bevat minimumnormen. Bij de kostenberekening van de verschillende opties is ook rekening gehouden met de evenredigheid. De evenredigheid van de maatregelen werd zorgvuldig beoordeeld en getoetst met belanghebbenden. Het voorgestelde pakket maatregelen voldoet aan het wettelijke criterium dat het beperkt blijft tot het vaststellen van minimumnormen.

D. Vervolgactie

Regelmatige monitoring zal gebaseerd zijn op gegevens die de lidstaten aan de Commissie moeten rapporteren. Daarnaast is de Commissie van plan de uitvoering van het initiatief te evalueren om te beoordelen in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn bereikt (evenals de andere vier criteria van het potentieel voor efficiëntie/vereenvoudiging, samenhang, relevantie en de toegevoegde waarde voor de EU). Deze evaluatie zal gebaseerd zijn op indicatoren voor de uitvoering van de verschillende opties in het pakket.