

Brussel, 15 november 2019
(OR. en)

14056/19

LIMITE

DROIPEN 181
COPEN 430
JAI 1185
CT 122
FREMP 163
SOC 745

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	13631/19
Betreft:	Ontwerpconclusies van de Raad over de rechten van slachtoffers

1. Een betere bescherming van de rechten van slachtoffers van misdrijven is een van de prioriteiten van het werkprogramma van het voorzitterschap. Tijdens de zitting van de Raad JBZ (Justitie) op 7 oktober 2019 werd op basis van zijn discussienota een lunchdebat aan dit onderwerp gewijd.¹ De delegaties waren ingenomen met het initiatief van het voorzitterschap om dit onderwerp aan te pakken en verdere maatregelen op dit gebied te nemen.
2. Het voorzitterschap heeft vervolgens ontwerpconclusies van de Raad² gepresenteerd die tot doel hebben het bestaande EU-kader op het gebied van de rechten van slachtoffers te versterken, de uitvoering ervan beter en efficiënter te maken en het verder te ontwikkelen. De ontwerpconclusies van de Raad geven aan welke concrete maatregelen de Commissie en de lidstaten moeten nemen en welke initiatieven ze moeten ontwikkelen.

¹ Doc. 12401/19 + COR 1.

² Doc. 12630/19.

3. De ontwerpconclusies van de Raad zijn op 9 en 22 oktober 2019 door de Groep justitiële samenwerking in strafzaken besproken³. De tekst van de ontwerpconclusies van de Raad die na deze twee vergaderingen is opgesteld en waarin ook rekening is gehouden met de schriftelijke opmerkingen van de lidstaten, is na een stilzwijgende procedure⁴ voorgelegd aan het CATS in zijn vergadering van 12 november 2019⁵. De delegaties hebben bevestigd akkoord te gaan met de tekst van de ontwerpconclusies van de Raad (in bijlage).
 4. Het voorzitterschap wil de tekst van de ontwerpconclusies van de Raad, in bijlage dezes, ter aanneming voorleggen aan het Comité van permanente vertegenwoordigers tijdens zijn vergadering van 20 november 2019, en aan de JBZ-Raad (Justitie) op zijn zitting van 3 december 2019.
-

³ Doc. 13125/19.

⁴ Doc. 13531/19.

⁵ Doc. 13631/19.

ONTWERPCONCLUSIES VAN DE RAAD OVER DE RECHTEN VAN SLACHTOFFERS*De Raad*

- wijzend op de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt bij de totstandbrenging van een alomvattend EU-kader op het gebied van de rechten van slachtoffers;
 - wijzend op het belang dit kader verder te ontwikkelen en de vlotte en efficiënte uitvoering ervan te verbeteren, met deelname van alle betrokken partijen;
- (1) HERHAALT dat het beschermen van de burgers en de vrijheden, zoals opgenomen in de nieuwe strategische agenda van de Europese Unie, een kernprioriteit is in het optreden van de Unie voor de periode 2019-2024. De Europese Raad stelt andermaal dat Europa een plaats moet zijn waar mensen zich vrij en veilig voelen.
 - (2) NEEMT met tevredenheid NOTA van het werk van de Commissie, zowel wat de verdere verbetering van de rechten van slachtoffers betreft als waar het gaat om het vaststellen van de nodige verbeteringen bij de toegang tot schadevergoeding voor slachtoffers. De Raad is tevens van mening dat het verslag "Strengthening victims' rights: from compensation to reparation - For a new EU victims' rights strategy 2020-2025"⁶ een goede basis is voor toekomstige werkzaamheden.
 - (3) BETUIGT ZIJN ERKENTELIJKHEID voor het belangrijke werk dat het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) heeft verricht, vooral wat onderzoek en enquêtes betreft om tekortkomingen op het gebied van de rechten van slachtoffers vast te stellen en weg te werken, zoals in een serie van vier verslagen van april 2019 over gerechtigheid voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Op basis van de bevindingen in deze verslagen is het voor de Raad duidelijk dat er maatregelen nodig zijn om de toegang van slachtoffers tot de rechter en tot schadevergoeding te verbeteren.

⁶ Dit verslag is te lezen in document 8629/19.

- (4) HERINNERT AAN eerdere conclusies van de Raad, over terreurslachtoffers⁷ en over preventie en bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes, met inbegrip van vrouwelijke genitale verminking uit 2014⁸.
- (5) ERKENT de tastbare resultaten die zijn bereikt dankzij het horizontale mandaat - overeenkomstig artikel 20 van de EU-richtlijn inzake de bestrijding van mensenhandel - van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, onder meer wat betreft de toegang tot en de verwezenlijking van de rechten van slachtoffers van mensenhandel, en in verband met de mededeling van 2017 "Verslag over de follow-up van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel en het vaststellen van verdere concrete maatregelen".
- (6) ACHT het bijzonder belangrijk dat het werk aan het verbeteren van de rechten van slachtoffers in de Europese Unie wordt voortgezet en geïntensiveerd. De nog lopende beoordeling van de uitvoering van de meest recente rechtsinstrumenten — zoals Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding⁹, en Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad¹⁰ —, moet daarom spoedig worden voltooid. De Raad is van mening dat het gerechtvaardigd is om het slachtofferbeleid van de Europese Unie te blijven ontwikkelen in overeenstemming met de meest recente toepasselijke EU-statuten en in aansluiting op de behoeften en rechten van slachtoffers.
- (7) IS VAN OORDEEL dat de teruggave van bevroren voorwerpen aan het slachtoffer krachtens Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroeringsbevelen en confiscatiebevelen¹¹ een belangrijk middel is om het slachtoffer als zodanig te erkennen.

⁷ Doc. 9719/18.

⁸ Doc. 9543/14.

⁹ PB L 88 van 31.3.2017, blz. 6.

¹⁰ PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57.

¹¹ PB L 303 van 28.11.2018, blz. 1.

- (8) ONDERSTREEPT het belang om statuten met betrekking tot de rechten van het slachtoffer beter om te zetten in beste praktijken van de lidstaten. Het is belangrijk dat slachtoffers merken dat hun rechten daadwerkelijk gelden, ongeacht in welke lidstaat het misdrijf heeft plaatsgevonden. Door de communicatie met het slachtoffer met alle passende middelen doelmatiger te maken moeten slachtoffers hun rechten kunnen uitoefenen. Daarnaast moeten de opleiding en deskundigheid van mensen die te maken hebben met slachtoffers voortdurend volledige screening doorstaan.
- (9) BENADRUKT het belang van EU-financiering om de rechten van slachtoffers van misdrijven in de lidstaten te bevorderen. De Raad acht het van essentieel belang dat het financieren van maatregelen en initiatieven gericht op het verbeteren van de rechten van slachtoffers wordt opgenomen in het programma Justitie, het programma Rechten en waarden en het Fonds voor interne veiligheid van het meerjarig financieel kader van de Unie voor 2021-2027.
- (10) ERKENT dat kwesties in verband met de rechten van slachtoffers interinstitutioneel, interbestuurlijk en multidimensionaal zijn en coördinatie behoeven. Bij het ontwikkelen van de coördinatie op EU-niveau moeten ervaringen met coördinatie taken eerst worden geëvalueerd, voordat besloten wordt nieuwe coördinatiestructuren op te zetten of bestaande taken te veranderen. Vooral overlappingen met bestaande mandaten en coördinatiekaders op EU-niveau, die onder de EU-wetgeving zijn vastgesteld, moeten worden vermeden. Het is belangrijk dat de EU de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten bevordert. De nationale coördinatiestructuren moeten echter onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten blijven vallen.
- (11) MERKT OP dat, ondanks aanzienlijke inspanningen om te zorgen dat de regels worden toegepast en de rechten worden gehandhaafd in cyberspace, alle vormen van cybercriminaliteit en schadelijk onlinegedrag blijven groeien, en slachtoffers van grondrechtenschending, economische verliezen, identiteitsdiefstal en reputatieschade dientengevolge over de grenzen heen moeten worden beschermd.

- (12) IS VAN MENING dat de samenwerking zowel op EU- als op nationaal niveau moet worden versterkt. Door gebruik te maken van de bestaande EU-netwerken moeten de lidstaten meer en efficiënter gaan samenwerken. Te denken valt aan samenwerking tussen het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (hierna ENVR)¹² en andere relevante EU-netwerken zoals het Europees justitieel netwerk¹³ en het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP)¹⁴. De Raad is voorts van mening dat centrale contactpunten zoals gedefinieerd in de richtlijn schadeloosstelling regelmatig zouden kunnen vergaderen, bijvoorbeeld in samenhang met de vergaderingen/activiteiten van het ENVR. Om het standpunt van de slachtoffers zwaar te laten meetellen en hun meer steun te verlenen, moet er meer gewerkt worden aan partnerschappen met organisaties en/of andere actoren die de slachtoffers steunen.
- (13) IS VAN OORDEEL dat een vergoeding van de schade die slachtoffers van een misdrijf hebben geleden tot de basisrechten van slachtoffers hoort. De verplichting om slachtoffers daadwerkelijk schadeloos te stellen ligt in de eerste plaats bij de dader. In de nabije toekomst moeten bijzondere inspanningen worden geleverd om te zorgen dat slachtoffers daadwerkelijk schadevergoeding krijgen van de staat, zoals voorzien in de bepalingen inzake nationale schadeloosstellingsregelingen van de richtlijn schadeloosstelling. Dit zal met name de situatie van slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven verbeteren.

¹² De ENVR werd opgericht om de conclusies van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers, aangenomen in juni 2016 (doc. 9997/16), ten uitvoer te leggen.

¹³ Besluit 2008/976/JBZ van de Raad van 16 december 2008 betreffende het Europees justitieel netwerk (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 130).

¹⁴ Besluit 2009/902/JBZ van de Raad van 30 november 2009 betreffende de oprichting van een Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (ENCP) en tot intrekking van Besluit 2001/427/JBZ (PB L 321 van 8.12.2009, blz. 44).

- (14) IS VAN OORDEEL dat, om de toegang van slachtoffers tot schadevergoeding te verbeteren, passende maatregelen moeten worden overwogen. Een nauwere samenwerking op nationaal en EU-niveau kan hier bijvoorbeeld onder vallen. Afhankelijk van het resultaat van de lopende evaluatie, kan ook de herziening van de richtlijn schadeloosstelling worden overwogen. Bij een eventuele herziening moeten ook de taken van het nationale contactpunt nader omschreven worden. Bij het overwegen van toekomstige maatregelen inzake de toegang van slachtoffers tot schadevergoeding zou er voorts meer informatie moeten worden verstrekt over de moeilijkheden waarop men bij de implementatie van de richtlijn schadeloosstelling is gestuit. Daarnaast is er meer informatie nodig over nationale criteria voor schadevergoeding en over definities van opzettelijke geweldsmisdrijven in de lidstaten.
- (15) ONDERSTREEPT dat, om nationale schadeloosstellingregelingen te vereenvoudigen en adequaat rekening te houden met de verschillen tussen de lidstaten, de schadevergoeding van financiële aard moet blijven. De lidstaten moeten door de juiste ondersteuning en bescherming ervoor zorgen dat slachtoffers, wanneer zij een schadevergoeding eisen, niet worden blootgesteld aan secundaire victimisatie. De Raad is van oordeel dat harmonisatie van schadevergoedingsregelingen en nationale schadeloosstellingsregelingen niet mogelijk is; er kan echter worden nagegaan of de definitie van slachtoffers die recht hebben op een schadevergoeding van de overheid tot op zekere hoogte kan worden geharmoniseerd.

De Europese Commissie wordt verzocht om:

1. Een EU-strategie voor 2020-2024 over de rechten van slachtoffers **OP TE STELLEN** . Het moet gaan om een integrale strategie voor alle slachtoffers van misdrijven, met bijzondere aandacht voor slachtoffers van geweldsmisdrijven. Ze moet een systematische aanpak omvatten die slachtoffers daadwerkelijk toegang tot de rechter en tot schadevergoeding geeft.
2. In deze strategie de volgende maatregelen **OP TE NEMEN**: het ingang doen vinden bij de lidstaten van beste praktijken wat betreft de toegang van slachtoffers tot informatie, steun en bescherming, nieuwe praktische initiatieven voor opleidingen, en het coördineren en versterken van activiteiten van bestaande EU-netwerken, zoals het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers en het netwerk van nationale contactpunten, opgericht krachtens artikel 16 van de richtlijn schadeloosstelling. De Commissie wordt in dit verband verzocht om de activiteiten en de waarde van de ENVR en het netwerk van nationale contactpunten te evalueren en te beoordelen of het zinvol is deze twee netwerken samen te voegen.
3. Het wetgevingskader over de rechten van slachtoffers als onderdeel van bovengenoemde strategie **TE EVALUEREN**. Hierbij verdient de herziening van EU-regelgeving inzake schadevergoeding, zoals de richtlijn schadeloosstelling, speciale aandacht. Ook de gevolgen die Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties¹⁵ heeft voor de toegang van slachtoffers tot schadevergoeding, moeten worden onderzocht.
4. Eurojust, het FRA, het Europees Instituut voor gendergelijkheid en het ENVR **TE VERZOEKEN** zich over de vraag te buigen hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten met betrekking tot slachtoffers van geweldsmisdrijven in grensoverschrijdende zaken kan worden verbeterd. Het Europees netwerk voor justitiële opleiding en het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving kunnen eveneens, met name wat het opleiden van bevoegde autoriteiten betreft, een bijdrage leveren.
5. **TEN VOLLE GEBRUIK TE MAKEN** van de financieringsinstrumenten van de EU voor de bevordering van de rechten van slachtoffers van misdrijven, en actief informatie te verspreiden over de financieringsmogelijkheden van de EU, gericht op de verbetering van de rechten van slachtoffers in de lidstaten.

¹⁵ PB L 76 van 22.3.2005, blz. 16.

De lidstaten wordt verzocht om:

1. TE ZORGEN voor de volledige en correcte omzetting en daadwerkelijke praktische uitvoering van de bestaande EU-wetgeving inzake de rechten van slachtoffers.
2. Hun verplichtingen NA TE KOMEN om de maatregelen uit te voeren die zijn overeengekomen in de recente conclusies van de Raad over de rechten van slachtoffers.
3. TE ZORGEN dat de nationale schadeloosstellingsinstanties, indien nodig, deelnemen aan nationale en bilaterale maatregelen en aan vergaderingen van nationale contactpunten om de samenwerking te verbeteren.
4. TE ZORGEN voor een integrale, holistische benadering van de rechten van slachtoffers, waarbij alle actoren worden betrokken die met slachtoffers te maken kunnen hebben, en die ook de toegang van slachtoffers tot informatie over hun rechten, ondersteuning en bescherming op basis van hun individuele behoeften betreft.
5. TE ZORGEN dat er een nationaal schadevergoedingsbeleid bestaat met betrekking tot de toegang van slachtoffers tot schadevergoeding en zo nodig maatregelen te ontwikkelen om dat beleid beter te laten functioneren. Een van de doelen daarbij kan zijn het beter benutten van nieuwe technologieën om slachtoffers beter te kunnen informeren over schadevergoeding. De informatie moet interactief, gebruiksvriendelijk en voor alle gebruikers toegankelijk zijn. Lidstaten moeten overwegen of deze informatie behalve in de landstalen ten minste ook in het Engels beschikbaar is. Ook worden de lidstaten aangemoedigd om elektronische diensten en gebruiksvriendelijke formulieren te ontwikkelen om een schadevergoeding aan te vragen.
6. De kennis over nationale compensatieregelingen van ambtenaren die met slachtoffers in contact kunnen komen TE VERBETEREN, bijvoorbeeld door opleidingen aan te bieden. De lidstaten wordt voorts verzocht om na te gaan of de opleiding in het kader van artikel 25 van de richtlijn over de rechten van slachtoffers, ook aan schadeloosstellingsinstanties moet worden gegeven.
7. TEN VOLLE GEBRUIK TE MAKEN van de financieringsinstrumenten van de EU ter bevordering van de rechten van slachtoffers van misdrijven, bijvoorbeeld door interactieve en gebruiksvriendelijke nationale websites, telefonische hulplijnen en mobiele applicaties voor schadeloosstellingsinstanties in de lidstaten te ontwikkelen en in gebruik te nemen.