

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.10.2002
COM(2002) 562 definitief

2002/0247 (CNS)

-

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INLEIDING

1.1. Slachtoffers van misdrijven en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam staat de EU voor de uitdaging dat zij moet garanderen dat iedereen onder veilige en rechtvaardige omstandigheden gebruik kan maken van het recht van vrij verkeer van personen binnen de EU. Deze uitdaging betekent dat een echte rechtsruimte tot stand moet worden gebracht, waar mensen zich in elke lidstaat even gemakkelijk tot rechtbanken en autoriteiten kunnen richten als in hun eigen land, en waar de rechtsstelsels van de lidstaten meer op elkaar aansluiten dan thans het geval is. Dat deze ruimte er snel moet komen, blijkt duidelijk uit het steeds toenemende aantal personen dat gebruik maakt van het recht zich vrij te bewegen binnen de EU, bijvoorbeeld als werknemer, student of toerist.

Bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moet uiteraard rekening worden gehouden met de noodzaak om slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie te beschermen. Dit vormt een noodzakelijke aanvulling op de vele maatregelen ter bevordering van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en ter bestrijding van misdaad en terrorisme. De burgers van de EU mogen terecht verwachten vlot toegang te hebben tot een behoorlijke bescherming en een passende schadeloosstelling voor geleden verliezen indien toch misdrijven en terroristische handelingen plaatsvinden.

In het actieplan van Wenen¹ van de Raad en de Commissie, dat door de Raad in 1998 is goedgekeurd, werd ertoe opgeroepen in verband met het vraagstuk van de slachtofferhulp een vergelijkende studie van de schadevergoedingsregelingen voor slachtoffers op te zetten en na te gaan of actie binnen de EU haalbaar is.

In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999² werd opgeroepen tot het opstellen van minimumnormen inzake de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder de toegang van slachtoffers van misdrijven tot de rechter en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten. Tevens werd ertoe opgeroepen nationale programma's uit te werken ter financiering van al dan niet van de overheid uitgaande maatregelen voor hulp aan en bescherming van slachtoffers.

Na de tragische gebeurtenissen van 11 september 2001 is het nog belangrijker geworden om goed voorbereid te zijn, ingeval dergelijke gebeurtenissen zich opnieuw zouden voordoen. Daarbij gaat het niet enkel om een goede voorbereiding inzake civiele bescherming – op dat gebied heeft de EU reeds een aantal maatregelen genomen – maar ook om de noodzaak te voorzien in een volledige dekking voor de schadeloosstelling van slachtoffers van dergelijke daden.

¹ PB C 19, 23.1.1999, blz. 1, punt 51, c).

² Conclusies van het Voorzitterschap, punt 32.

Dit voorstel, dat is aangekondigd in de laatste versie van het Scorebord³, is het antwoord van de Commissie op het verzoek dat door de Europese Raad van Tampere werd geformuleerd.

1.2. Tot nu toe genomen maatregelen en initiatieven

De Commissie heeft in 1999 een mededeling⁴ betreffende slachtoffers van misdrijven ingediend, die niet alleen betrekking had op de schadeloosstellingsaspecten, maar ook op andere problemen die zouden kunnen worden aangepakt om de situatie van slachtoffers van misdrijven in de EU te verbeteren.

De Raad heeft op 15 maart 2001 een kaderbesluit⁵ aangenomen inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Dit besluit, dat gebaseerd is op titel VI van het EU-Verdrag, legt aan de lidstaten de verplichting op ervoor te zorgen dat slachtoffers van misdrijven in het kader van de strafprocedure een beslissing met betrekking tot de schadeloosstelling door de dader kunnen verkrijgen. De lidstaten moeten ook maatregelen treffen om de dader ertoe aan te moedigen het slachtoffer afdoende schadeloos te stellen, en bemiddeling in strafzaken bevorderen. Dit zijn de enige bepalingen in het kaderbesluit die betrekking hebben op de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

Met betrekking tot de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken zijn een aantal initiatieven genomen ter verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen in het algemeen, die ook ten goede komen aan slachtoffers van misdrijven die in grensoverschrijdende situaties een veroordeling tot schadevergoeding willen verkrijgen of uitvoeren tegen de dader. Het betreft met name Verordening Brussel I⁶ betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen. De Commissie heeft een voorstel voor een richtlijn inzake rechtsbijstand en voor een verordening tot invoering van een Europese executoriale titel ingediend. Binnen de context van het programma voor wederzijdse erkenning⁷ zijn nog meer maatregelen in het vooruitzicht gesteld, waaronder procedures voor kleine vorderingen en betreffende betalingsbevelen.

Verder is er nog het Europees Verdrag van 1983 inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldmisdrijven, dat minimumnormen wilde invoeren voor regelingen van schadeloosstelling door de staat. Dit verdrag bevatte geen concrete maatregelen om de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties te verbeteren. Het Verdrag is geratificeerd door 10 lidstaten⁸ en twee andere lidstaten⁹ hebben het ondertekend.

³ COM(2002) 261 def., 30.05.2002, blz. 32.

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité – Slachtoffer van misdrijven in de Europese Unie – reflecties over nomen en maatregelen. COM(1999) 349 def., 14.7.1999.

⁵ PB L 82, 22.3.2001, blz. 1.

⁶ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12, 16.1.2001, blz. 1.

⁷ Ontwerp-programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB C 12, 15.1.2001, blz. 1.

⁸ Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁹ België en Griekenland.

2. HET GROENBOEK SCHADELOOSSTELLING VAN SLACHTOFFERS VAN MISDRIJVEN

Als eerste stap om, in het kader van de ondersteuning en bescherming van slachtoffers zoals vastgelegd in de conclusies van Tampere, het aspect van de schadeloosstelling te verbeteren, heeft de Commissie op 28 september 2001 een Groenboek betreffende schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven ingediend.¹⁰ Het Groenboek legde de nadruk op schadeloosstelling door de staat en gaf een overzicht van de momenteel in de lidstaten bestaande regelingen voor schadeloosstelling door de staat. Op basis daarvan formuleerde het Groenboek als belangrijkste vraag wat de mogelijke doelstellingen van een communautair initiatief op dit gebied konden zijn. Daarbij werden de volgende mogelijke doelstellingen voorgesteld:

- in de eerste plaats, of voor slachtoffers in de EU de mogelijkheid van schadeloosstelling door de staat moet worden gewaarborgd;
- in de tweede plaats, of er maatregelen moeten worden genomen om de onbillijke gevolgen te beperken van de momenteel sterk verschillende vergoedingsniveaus in de lidstaten, waarbij de vergoeding die iemand krijgt, afhangt van de lidstaat waar hij woont of waar hij het slachtoffer van een misdrijf wordt;
- in de derde plaats, of de toegang van slachtoffers in grensoverschrijdende situaties tot schadeloosstelling door de staat moet worden verbeterd, wat inhoudt dat wordt gewaarborgd dat de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling door de staat niet in belangrijke mate afhangt van de plaats in de EU waar het misdrijf plaatsvindt.

Op basis van deze drie doelstellingen is het Groenboek nader ingegaan op de vragen die moeten worden beantwoord bij het zoeken van een praktische oplossing om de doelstellingen te bereiken. Meer dan dertig schriftelijke opmerkingen werden na de publicatie van het Groenboek aan de Commissie toegezonden door lidstaten, organisaties voor slachtofferhulp, niet-gouvernementele organisaties en andere. Op 21 maart 2002 organiseerde de Commissie een openbare hoorzitting om verder te discussiëren over de opgeworpen vragen.

In de overgrote meerderheid van de reacties werd bevestigd dat de huidige toestand inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in de EU niet bevredigend is en dat ter verbetering van de toestand de realisatie van de drie in het Groenboek voorgestelde doelstellingen moet worden nagestreefd.

Het Europees Parlement heeft het initiatief van de Commissie in zijn resolutie¹¹ over het Groenboek gunstig onthaald. Het herinnerde aan de door de Europese Raad van Tampere geformuleerde politieke doelstelling en wees op de niet te verantwoorden verschillen in schadeloosstelling van de Europese burgers ingevolge de bestaande toestand in de lidstaten. Het benadrukte het belang om in de toekomst bindende gemeenschapsbepalingen vast te stellen met betrekking tot burgers die het slachtoffer van een misdrijf worden en juichte het feit toe dat in de recentste versie van het Scorebord wordt bepaald dat de Commissie voor het einde van 2002 een voorstel voor een richtlijn ter zake indient.

¹⁰ COM(2001) 536 def. van 28.09.2001

¹¹ Nog niet gepubliceerd.

In zijn advies¹² over het Groenboek verheugt het Economisch en Sociaal Comité zich ten zeerste over het initiatief van de Commissie om over deze kwestie een raadpleging op gang te brengen. Het is van oordeel dat de uitvoering van het initiatief van de Commissie inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat van cruciaal belang zal zijn voor het oplossen van de problemen van de burgers, en een duidelijke en tot voorbeeld strekkende stap van de lidstaten op weg naar een werkelijke Europese justitiële ruimte is. Het Comité steunt de drie in het Groenboek geformuleerde voorstellen en meent dat een richtlijn het meest geschikte instrument ter verwezenlijking ervan is.

In het kader van de follow-up van het Groenboek organiseerde de Commissie op 24 juni 2002 een bijeenkomst met deskundigen van de lidstaten om van gedachten te wisselen over een eerste voorontwerp van dit voorstel.

Verdere verwijzingen naar de reacties op de gedetailleerde vragen van het Groenboek en naar de wijze waarop hiermee bij de voorbereiding van dit voorstel rekening is gehouden, zijn opgenomen in deel 6 van deze toelichting.

Tot de voorbereiding van de publicatie van het Groenboek behoorde ook een uitgebreide studie¹³ van de positie van slachtoffers van misdrijven in de EU, die in 2000 is voltooid met de steun van het Grotius-programma van de EU. Deze studie is in oktober 2000 eveneens met financiële steun van het Grotius-programma gevolgd door een conferentie te Umeå in Zweden. De conclusies¹⁴ van de conferentie bevatten een aantal aanbevelingen betreffende de mogelijke manieren om de positie van het slachtoffer van misdrijven ten aanzien van schadevergoedingsaspecten te verbeteren alsmede een aanbeveling aan de Commissie om ter zake bindende wetgeving op het niveau van de Unie te overwegen. In september 2001 heeft de Zweedse autoriteit voor slachtofferhulp een grondige studie over de regelingen inzake schadeloosstelling door de staat in de lidstaten gepubliceerd¹⁵.

3. DOELSTELLINGEN EN WERKINGSSFEER

3.1. Algemene doelstelling

Het doel van dit voorstel is te waarborgen dat alle burgers van de EU en allen die er legaal verblijven voldoende schadeloosstelling voor hun schade krijgen wanneer zij binnen de EU het slachtoffer van een misdrijf worden. Dit voorstel zal bijdragen tot de verwezenlijking van het doel van de Unie en de Gemeenschap om voor allen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te creëren, en van het doel om het vrije verkeer van personen binnen de EU te waarborgen. Het voorstel vormt tevens een onderdeel van het antwoord van de EU op de gebeurtenissen van 11 september 2001, doordat het ervoor zorgt dat slachtoffers van terrorisme aanspraak kunnen maken op voldoende schadeloosstelling, ongeacht waar binnen de EU een terroristische daad plaatsvindt.

¹² PB C 125 van 27.5.2002, blz. 31.

¹³ Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

¹⁴ The Crime Victim Compensation and Support Authority, Sweden, "Conclusions – The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

¹⁵ Mikaelsson, Julia, en Wergens, Anna, *Repairing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Compensation and Support Authority, Umeå, Sweden, 2001.

Het doel van het voorstel sluit rechtstreeks aan bij wat in het Groenboek is uiteengezet en in de reacties erop werd onderschreven, en bij de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999.

3.2. Specifieke doelstellingen

In het voorstel worden de volgende specifieke doelstellingen geformuleerd:

- In de eerste plaats waarborgen dat in alle lidstaten van de EU de mogelijkheid van een passende schadeloosstelling door de staat wordt ingevoerd. Door het doel aldus te formuleren dat het begrip passende schadeloosstelling erin wordt opgenomen, worden het eerste en het tweede doel van het Groenboek tot één doel samengevoegd, namelijk: waarborgen dat in de EU regelingen van schadeloosstelling door de staat bestaan en de onbillijke gevolgen die uit de momenteel bestaande grote verschillen tussen de lidstaten kunnen voortvloeien, beperken. Dit doel wordt nagestreefd door een minimumnorm voor schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat te creëren, hetgeen impliceert dat duidelijke en transparante minimumcriteria worden vastgesteld betreffende:
 - de persoonlijke en territoriale werkingssfeer van de schadevergoedingsregelingen;
 - de gedekte verliezen en de principes voor het bepalen van de omvang van de schadeloosstelling;
 - de verhouding tussen schadeloosstelling door de staat en schadeloosstelling die van de dader of van andere instanties wordt gevorderd of verkregen; en
 - de mogelijkheden om in bepaalde beperkingen op de toekenning van schadeloosstelling door de staat te voorzien.
- In de tweede plaats, ervoor zorgen dat de in de praktijk geboden mogelijkheden voor het slachtoffer van een misdrijf om schadeloosstelling van de staat te verkrijgen, niet negatief worden beïnvloed door het feit dat het misdrijf in een bepaalde lidstaat is gepleegd. Het doel hiervan is de toegang tot de schadeloosstelling te verbeteren wanneer het misdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan die waar het slachtoffer zijn woonplaats heeft (grensoverschrijdende situaties). Dit doel wordt nagestreefd door het creëren van een systeem van samenwerking tussen de instanties van de lidstaten, zodat het slachtoffer in de praktijk steeds de mogelijkheid zal hebben een aanvraag in te dienen bij de instantie van de lidstaat waar hij of zij woont.

Het dient benadrukt dat deze twee doelstellingen nauw met elkaar verbonden zijn. Als de mogelijkheid van vergoeding door de staat niet in alle lidstaten bestaat, kan de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties niet worden verbeterd. Zonder makkelijke toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties zullen in de praktijk niet alle slachtoffers in de EU zelfs maar kennis hebben van de mogelijkheid om van de staat schadeloosstelling te krijgen.

3.3. Werkingsfeer

De mogelijkheden waarover slachtoffers van misdrijven beschikken om schadeloosstelling te verkrijgen van de dader, worden in dit voorstel niet behandeld. De mogelijkheid om een beslissing inzake schadeloosstelling door de dader te verkrijgen, valt onder het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. Wat de mogelijkheid van tenuitvoerlegging van dergelijke beslissingen in grensoverschrijdende situaties betreft, zijn een aantal initiatieven genomen of in voorbereiding inzake de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende procedures in burgerlijke zaken in het algemeen, die ook slachtoffers van misdrijven ten goede zullen komen.

4. DE WENSELIJKHEID VAN ACTIE OP COMMUNAUTAIR NIVEAU

4.1. Het probleem van de huidige situatie in de EU

Algemeen wordt erkend dat slachtoffers van misdrijven in vele gevallen geen schadeloosstelling van de dader kunnen krijgen. Dit kan het geval zijn wanneer de dader niet bekend is of niet met succes kan worden vervolgd of indien hij niet de middelen heeft om het slachtoffer te vergoeden. Andere bronnen, zoals verplichte of particuliere verzekeringen, bieden mogelijk geen toereikende dekking van de door het slachtoffer geleden schade bieden. Bijgevolg kan worden gesteld dat slachtoffers van misdrijven zich in een slechtere situatie bevinden dan andere groepen die lichamelijke of stoffelijke schade lijden, bijvoorbeeld ingeval ziekte, ongevallen of werkloosheid.

De problemen voor slachtoffers om schadeloosstelling van de dader te krijgen, kunnen bezwaarlijk met maatregelen uit de sfeer van het burgerlijk recht, het burgerlijk procesrecht of de gedwongen tenuitvoerlegging van vonnissen worden overwonnen. Daarom hebben 13 lidstaten¹⁶ door de staat gefinancierde en algemeen toepasselijke schadevergoedingsregelingen ingevoerd, waardoor slachtoffers van misdrijven schadeloosstelling kunnen krijgen voor opgelopen letsels.

Deze regelingen verschillen echter sterk wat de criteria voor het toekennen van schadeloosstelling door de staat betreft. In zeven lidstaten komen enkel diegenen in aanmerking die door het misdrijf ernstige lichamelijke letsels hebben opgelopen. De aard van de vergoedbare schade varieert sterk: vijf lidstaten kennen bijvoorbeeld geen schadevergoeding toe voor niet-geldelijke verliezen. Ook de criteria voor het bepalen van de omvang van de schadeloosstelling lopen sterk uiteen. In zes lidstaten is voorzien in de mogelijkheid om de schadeloosstelling te beperken of te weigeren op basis van de volgende discretionaire criteria: de relatie tussen het slachtoffer en de dader, de financiële situatie van het slachtoffer, of redenen van openbare orde in het algemeen. In één lidstaat geldt de dekking niet voor alle permanent op het grondgebied van die lidstaat verblijvende personen die het slachtoffer van een misdrijf worden.

De huidige situatie inzake mogelijke schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat is dan ook niet bevredigend. Doordat in twee lidstaten die

¹⁶ België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

mogelijkheid gewoonweg ontbreekt en de schadevergoedingsregelingen in de andere lidstaten niet op elkaar zijn afgestemd, ontstaan er onderlinge verschillen tussen particulieren, afhankelijk van hun woonplaats of van de plaats waar het misdrijf is gepleegd. Twee personen die in identieke omstandigheden, maar in verschillende lidstaten, het slachtoffer van een misdrijf worden, kunnen bijvoorbeeld voor vergelijkbare letsels sterk uiteenlopende bedragen aan schadevergoeding of zelfs helemaal geen schadevergoeding krijgen.

Er zijn ook verschillen die specifiek zijn voor grensoverschrijdende situaties. Een burger van een lidstaat met een schadevergoedingsregeling, die naar een lidstaat zonder of met een zeer beperkte regeling reist, ziet zijn of haar mogelijkheden om een schadevergoeding te krijgen (indien hij of zij slachtoffer van een misdrijf wordt) voor de duur van het verblijf verminderen of vrijwel verdwijnen. Daarentegen geniet een persoon die tussen dezelfde lidstaten in de tegenovergestelde richting reist, een drastische, zij het tijdelijke, verbetering van zijn of haar rechten als slachtoffer van een misdrijf. Iemand die het slachtoffer van een misdrijf wordt in een lidstaat waar hij of zij niet woont, kan reeds problemen ondervinden bij de toegang tot de schadeloosstelling door de staat als hij of zij geen hulp krijgt bij de administratieve procedures die moeten worden gevolgd.

Ten gevolge van deze verschillen zijn er grote discrepanties tussen de schadevergoedingen die daadwerkelijk aan slachtoffers van misdrijven worden toegekend, doordat de schadeloosstelling volledig afhangt van de lidstaat waar het misdrijf plaatsvindt. Over deze omstandigheid heeft de burger geen enkele controle en vanuit zijn standpunt lijken de verschillen dan ook louter willekeurig. Dergelijke onbillijke en arbitraire gevolgen zijn niet verenigbaar met de doelstelling om in de EU voor iedereen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te scheppen.

Het Europees Verdrag van 1983 heeft de invoering van regelingen inzake schadeloosstelling door de staat ongetwijfeld in aanzienlijke mate bevorderd. In de huidige situatie in de lidstaten is evenwel geen volledige dekking van alle burgers van de EU gerealiseerd. Negentien jaar nadat het Verdrag werd opengesteld voor ondertekening beantwoordt de minimumnorm die het wilde invoeren niet aan de beschermingsgraad die de burgers van de EU en diegenen die er legaal verblijven, mogen verwachten. Dit geldt des te meer in de context van de Gemeenschap na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de aanneming van de conclusies van Tampere.

5. RECHTSGROND

5.1. Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat en de Verdragen

De rechtsgrond voor schadeloosstelling van slachtoffers door de staat is het bestaan van een burgerlijke vordering. Het kan zijn dat deze vordering werd toegewezen, maar niet kon worden uitgevoerd vanwege de onmogelijkheid van de dader om de aan het slachtoffer toegekende schadevergoeding te betalen. Het kan ook zijn dat nooit een vordering is ingesteld omdat de dader niet bekend is. In ieder geval is het de onderliggende civielrechtelijke aansprakelijkheid van de dader die maakt dat schadeloosstelling van het slachtoffer gerechtvaardigd en noodzakelijk is. Deze

ontwerp-richtlijn is gebaseerd op een nauwe samenhang met de materiële rechtsregels van de lidstaten inzake wettelijke aansprakelijkheid en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, die tevens de basis vormen van de bestaande schadevergoedingsregelingen.

Het civielrechtelijke karakter van de schadeloosstelling door de staat blijkt duidelijk uit het feit dat deze erop gericht is particulieren een financieel voordeel toe te kennen, zonder het oogmerk het gedrag van de dader te bestraffen of enig rechtstreeks voordeel aan de maatschappij te verschaffen.

In een arrest¹⁷ van het Europees Hof voor de rechten van de mens betreffende de schadeloosstelling van een slachtoffer van een misdrijf door de staat, heeft dit Hof geoordeeld dat artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950 van toepassing was. Het Hof stelde, dat, aangezien het om een geldelijk voordeel gaat, mits de voorwaarden en procedures voor het toekennen van schadeloosstelling door de staat in duidelijke en bindende bepalingen zijn vastgelegd, het door de verzoeker ingeroepen recht op schadeloosstelling door de staat als een burgerlijk recht in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag moet worden beschouwd.

De maatregelen in het onderhavige voorstel, en inzonderheid de maatregelen die voor de vlotte afhandeling van grensoverschrijdende gevallen voorzien in een systeem van directe samenwerking tussen nationale instanties, vertonen veel gelijkenissen met het bestaande gemeenschapsrecht inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, in het bijzonder de verordeningen inzake de betekening en kennisgeving van stukken en inzake bewijsverkrijging¹⁸.

Hoewel de schadeloosstelling door de staat in verschillende opzichten nauw samenhangt met het burgerlijk recht, kan zij niet als een burgerlijke zaak in de zin van artikel 61, sub c, van het Verdrag worden beschouwd, aangezien zij geen betrekking heeft op rechten of verplichtingen tussen particulieren.

De verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven zal bijdragen tot het vrije verkeer van personen. Het verband tussen het vrije verkeer van personen en schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat is bevestigd door het Hof van Justitie, dat heeft geoordeeld dat het door het Verdrag gewaarborgde vrije verkeer van personen meebrengt dat slachtoffers van misdrijven moeten worden beschermd¹⁹.

Met de andere door het Verdrag gewaarborgde vrijheden kan evenwel geen verband worden gelegd. Aangezien geen voldoende rechtstreeks verband bestaat tussen de bescherming van slachtoffers van misdrijven en de totstandbrenging van de interne markt, moet dit voorstel geacht worden buiten de werkingssfeer van de artikelen 94 en 95 van het Verdrag te vallen.

¹⁷ Arrest van 27 mei 1997, Rolf Gustafson/Zweden.

¹⁸ Verordening (EG) Nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken, PB L 160 van 30.6.2000, blz. 37; Verordening (EG) Nr. 1206/2001 van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 1.

¹⁹ Zaak 186/87, Ian William Cowan/Trésor public, Jurispr. 1989, blz. 195.

Gelet op zijn hoofdzakelijk civielrechtelijke karakter en het verband met het vrije verkeer van personen, is het duidelijk dat het voorstel niet binnen de werkingssfeer van het VEU valt. Met betrekking tot de bescherming van slachtoffers van misdrijven zijn de bepalingen van dit Verdrag reeds toegepast in het hiervoor aangehaalde kaderbesluit inzake slachtoffers.

5.2. De doelstellingen van dit voorstel en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

In de conclusies van Tampere heeft de Europese Raad, die diende te antwoorden op de vraag op welke manier de doelstelling van totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam het best kon worden gerealiseerd, duidelijk gesteld dat hiertoe maatregelen ter verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven nodig waren. Daarbij hebben de staatshoofden en regeringsleiders niet nagelaten groot belang te hechten aan maatregelen ter bescherming van de slachtoffers van misdrijven.

Dat er aan dergelijke maatregelen op gemeenschapsniveau behoefte was en groot belang werd gehecht, blijkt uit de positieve reacties op het Groenboek van de Commissie, onder meer ook in de resolutie van het Europees Parlement en het advies van het Economisch en Sociaal Comité.

Indien ter verbetering van de toegang tot de rechter in burgerlijke zaken enkel maatregelen met betrekking tot de justitiële samenwerking zouden worden genomen, zouden de doelstellingen van de conclusies van Tampere niet kunnen worden gerealiseerd, gelet op de moeilijkheden voor slachtoffers om van de dader schadeloosstelling te krijgen.

Vanuit het perspectief van het criminaliteitsbeleid kan de EU zich niet beperken tot maatregelen van misdaadpreventie en -bestrijding, maar moet zij er tevens voor zorgen dat de juiste mechanismen ten gunste van de slachtoffers voorhanden zijn ingeval toch misdrijven en terroristische handelingen plaatsvinden. Met andere woorden: repressieve maatregelen moeten gekoppeld worden aan maatregelen die gericht zijn op rechtsherstel.

De doelstelling van dit voorstel valt derhalve, gelet op de bijdrage die het levert tot het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en het vrije verkeer van personen, binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap in zijn geheel²⁰.

Aangezien de verwezenlijking van de doelstelling van dit voorstel noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag en aangezien geen andere bepaling van het Verdrag de instellingen van de Gemeenschap de noodzakelijke bevoegdheid geeft om de betrokken maatregelen vast te stellen, moet artikel 308 EG als rechtsgrondslag voor dit voorstel worden genomen.

²⁰ Zie Hof van Justitie, Advies 2/94 van 28 maart 1996.

5.3. Subsidiariteit

Gelet op wat in deel 4 is uiteengezet en op de doelstellingen van het Verdrag is het duidelijk dat het probleem een communautaire dimensie heeft, die het gevolg is van de onbevredigende situatie in de EU vandaag. De noodzakelijke aanpassing van de wetgeving van de lidstaten en de mechanismen die nodig zijn in grensoverschrijdende situaties kunnen beter tot stand worden gebracht door de Gemeenschap dan door de lidstaten en zullen hierdoor ook een meerwaarde hebben.

5.4. Evenredigheid

Het voorstel beperkt zich tot wat noodzakelijk is om de doelstellingen te realiseren. Meer in het bijzonder wordt geen harmonisatie voorgesteld, maar een minimumnorm. Gelet op de bestaande verschillen tussen de lidstaten, die een gevolg zijn van de nauwe band met de nationale wetgeving inzake wettelijke aansprakelijkheid en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad en van de sociaal-economische ongelijkheid, zou harmonisatie geen geschikt instrument zijn.

Bij een minimumnorm hebben de lidstaten die dit wensen, de mogelijkheid ambitieuzere bepalingen ten gunste van slachtoffers van misdrijven in te voeren. Door de minimumnorm niet te beperken tot grensoverschrijdende situaties wordt vermeden dat een omgekeerde discriminatie ontstaat, die bijzonder ernstig zou zijn aangezien twee lidstaten momenteel geen regeling inzake schadeloosstelling door de staat hebben voor gevallen die zich in eigen land voordoen.

Het voorstel voorziet in verschillende mogelijkheden voor de toepassing van de minimumnorm: via een tariefstelsel of via een stelsel dat gebaseerd is op een beoordeling geval per geval. Ook wordt een sterke samenhang behouden met het nationale burgerlijke recht van de lidstaten, doordat voor de bepaling van het bedrag van de schadevergoeding wordt verwezen naar de nationale wetgeving inzake wettelijke aansprakelijkheid en aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad.

Wat de administratieve procedures betreft, regelt het voorstel enkel de centrale aspecten en de aspecten die betrekking hebben op grensoverschrijdende situaties. De lidstaten kunnen zelf de verantwoordelijke instanties aanwijzen en de procedures voor indiening en behandeling van aanvragen bepalen.

Het voorstel blijft dan ook beperkt tot hetgeen strikt vereist is om de doelstellingen te verwezenlijken en gaat niet verder dan hetgeen daartoe noodzakelijk is.

5.5. Coherentie met andere EU/EG-initiatieven

Het Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure behandelt, zoals de titel suggereert, het "strafrechtelijke deel" van de slachtofferhulp en gaat slechts beperkt en enkel vanuit het oogpunt van de procedure in op de kwestie van de schadeloosstelling. Het onderhavige voorstel vult dit besluit aan door ervoor te zorgen dat ook het aspect schadeloosstelling op Europees niveau behoorlijk wordt geregeld.

Doordat de toegang van de burgers tot de rechter met name in grensoverschrijdende situaties wordt verbeterd, sluit het voorstel aan bij de maatregelen ter bevordering van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

Het voorstel zal ervoor zorgen dat de nodige aandacht wordt geschonken aan het slachtofferaspect van de door de EU in de strijd tegen misdaad en terrorisme genomen maatregelen. Een aantal maatregelen zijn genomen of worden overwogen om te komen tot gemeenschappelijke definities en minimumstraffen voor bepaalde soorten ernstige misdrijven, waaronder terrorisme, racistische misdrijven en seksuele uitbuiting van kinderen. De bescherming van de slachtoffers van dergelijke misdrijven moet eveneens op het niveau van de EU worden geregeld.

Met de vier richtlijnen motorrijtuigenverzekering heeft de Gemeenschap reeds een brede waaier van maatregelen genomen om de schadeloosstelling van verkeersslachtoffers te waarborgen. Momenteel wordt een voorstel voor een vijfde richtlijn besproken dat de dekking van verkeersslachtoffers nog zal uitbreiden. Het onderhavige voorstel zal ervoor zorgen dat slachtoffers van misdrijven zich niet in een minder gunstige situatie bevinden dan verkeersslachtoffers, door grotendeels op dezelfde beginselen als deze richtlijnen gebaseerde bepalingen in te voeren.

Het voorstel is dan ook coherent met het gevoerde beleid en zal de bestaande leemte wat betreft materieelrechtelijke bepalingen ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers van misdrijven opvullen.

6. BESPREKING VAN DE AFZONDERLIJKE ARTIKELEN

Bij het bepalen van de minimumnormen is uitgegaan van de behoeften van de slachtoffers van misdrijven uit Europees oogpunt. Het voorstel wil tegelijk voldoen aan deze behoeften en een al te beperkte regeling vermijden, waarbij een norm wordt vastgelegd op grond van de kleinste gemeenschappelijke noemer. Tevens beoogt het voorstel realistische oplossingen te bieden, die voortbouwen op wat reeds in vele lidstaten is gerealiseerd.

Het vastleggen van een minimumnorm komt er in wezen op neer vast te stellen hoever de lidstaten mogen gaan in het beperken van de schadeloosstelling van slachtoffers door de staat. Omgekeerd staat het de lidstaten geheel vrij een regeling in te voeren of te handhaven die gunstiger is voor het slachtoffer. De invoering van een minimumnorm mag geen excuus zijn om een verslechtering ten opzichte van de bestaande regelingen in de lidstaten te rechtvaardigen.

Verder wordt met het vastleggen van duidelijke en welomschreven criteria gestreefd naar voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid. Het valt moeilijk in te zien waarom de criteria die in het kader van regelingen inzake schadeloosstelling door de staat worden toegepast, minder duidelijk zouden mogen zijn dan de criteria die bijvoorbeeld worden gehanteerd in de nationale wettelijke bepalingen inzake aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad of in sociale zekerheidsstelsels. Alleen door het beperken van de vrije keuze bij de toekenning van schadeloosstelling door de staat kan een transparante en voorspelbare regeling worden gegarandeerd.

Artikel 1

Dit artikel beschrijft de belangrijkste doelstelling van het voorstel, waarop in punt 3 van deze toelichting nader is ingegaan.

Artikel 2

Dit artikel definieert de primaire werkingssfeer van de minimumnorm. De definitie sluit slachtoffers van niet-opzettelijke misdrijven uit, omdat verliezen ten gevolge van dergelijke misdrijven vaak, zij het op verschillende manieren, door verzekeringspolissen in de lidstaten worden gedekt. Aangezien het om de vaststelling van een minimumnorm gaat, wordt dit aspect beter aan de lidstaten overgelaten. Misdrijven die enkel beschadiging of verlies van eigendom tot gevolg hebben, zijn eveneens uitgesloten. Dergelijke verliezen worden vaak door de verzekering gedekt en moeten niet noodzakelijk in aanmerking worden genomen voor het vastleggen van een minimumnorm. Op deze beperkingen na moet een ruime werkingssfeer worden gewaarborgd, zodat inzonderheid ook tegen personen gerichte misdrijven waarbij geen geweld wordt gebruikt, eronder vallen. Het betreft hier bijvoorbeeld bepaalde soorten van seksuele misdrijven of misdrijven in de sfeer van racisme en vreemdelingenhaat.

Enkel slachtoffers van op het grondgebied van een van de lidstaten gepleegde misdrijven worden door de minimumnorm gedekt.

Ook naaste familieleden en personen die ten laste zijn van slachtoffers die ten gevolge van opgelopen letsels zijn overleden, vallen binnen de werkingssfeer van de minimumnorm, op voorwaarde dat de rechtstreekse slachtoffers binnen de werkingssfeer van artikel 2, punt 1, sub a), vallen. Dit wil zeggen dat de dood moet zijn veroorzaakt door een opzettelijk misdrijf. De naaste familieleden zijn in de werkingssfeer opgenomen om de schadeloosstelling te waarborgen van bijvoorbeeld de ouders van minderjarige kinderen die bij een geweldmisdrijf zijn gedood. Het vastleggen van de definitie van naaste verwanten en personen ten laste wordt aan de lidstaten overgelaten.

De definitie van “slachtoffer” stemt overeen met artikel 1, onder a), van het Kaderbesluit van de Raad inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.

Deze werkingssfeer stemt grotendeels overeen met hetgeen werd voorgesteld in de meerderheid van de reacties op het Groenboek en valt samen – of is vergelijkbaar – met de werkingssfeer van de huidige in verschillende lidstaten geldende schadevergoedingsregelingen.

Artikel 3

Dit artikel stelt het territorialiteitsbeginsel als rechtsgrondslag voor de minimumnorm. In de opmerkingen op het Groenboek had een duidelijke meerderheid zich voor deze oplossing uitgesproken. Het tweede lid legt het non-discriminatiebeginsel vast. Zoals gesteld in het arrest inzake Cowan is discriminatie op basis van de nationaliteit immers verboden ten aanzien van EU-burgers. Verder moeten ook onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, schadeloosstelling kunnen krijgen onder dezelfde voorwaarden als de EU-burgers. Dit beantwoordt aan de conclusies van Tampere en de beginselen die ten grondslag liggen aan het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen.²¹ Aangezien de richtlijn tot doel heeft een minimumnorm in te voeren, is de werkingssfeer niet uitgebreid tot alle personen die op het grondgebied van een lidstaat het slachtoffer van een misdrijf worden. Niettemin zij eraan herinnerd, dat bij de toepassing van de

²¹ COM(2001) 127 def. van 13.3.2001, PB C 240 E van 28.8.2001, blz. 79.

richtlijn de artikelen 20 en 21 (gelijkheid voor de wet en non-discriminatie) van het Handvest van de grondrechten van de EU moeten worden nageleefd.

Artikel 4

Dit artikel legt de beginselen vast op grond waarvan wordt bepaald welke verliesposten voor vergoeding in aanmerking komen en hoe de vergoeding moet worden berekend. Samen met artikel 2 bepaalt het de primaire werkingssfeer van de minimumnorm. Het doel is volledige vergoeding van de door het slachtoffer geleden verliezen, met inbegrip van niet-geldelijke verliezen, maar de lidstaten kunnen zelf beslissen hoe zij dit doel willen bereiken. Op die manier ontstaat een evenwicht tussen de twee doelstellingen die in een meerderheid van de opmerkingen op het Groenboek nadrukkelijk werden genoemd: een passende schadeloosstelling voor alle slachtoffers van misdrijven in de EU waarborgen, maar oplossingen die tot harmonisatie leiden vermijden.

Materiële verliezen vallen niet onder de minimumnorm ingevolge de afbakening van de werkingssfeer in artikel 2, alsmede omdat enkel verliezen worden gedekt die het rechtstreeks gevolg zijn van het opgelopen persoonlijk letsel.

De in lid 2 van het artikel beschreven oplossing is, dat voor de vaststelling van de afzonderlijke verliesposten en de berekening van het bedrag wordt verwezen naar het nationale recht inzake onrechtmatige daad van de lidstaten. In alle lidstaten met een schadevergoedingsregeling is reeds een soortgelijke verwijzing te vinden. Aldus kunnen sociaal-economische verschillen tussen de lidstaten in aanmerking worden genomen.

Door naar het nationale recht inzake onrechtmatige daad te verwijzen op een manier die in zekere mate afwijkingen mogelijk maakt, impliceert de oplossing in wezen dat de beslissing over de schadeloosstelling door de staat op de beginselen van dit recht moet worden gebaseerd. De autoriteit die de beslissing neemt, kan elke aanvraag evenwel vrij beoordelen en is niet gebonden door vroegere rechterlijke beslissingen inzake schadeloosstelling door de dader. In de praktijk kan de schadeloosstelling hoger of lager zijn dan de schadevergoeding die op grond van het burgerlijk recht werd of kon worden toegekend. Een andere reden waarom afwijkingen worden toegelaten, is dat in vele gevallen geen als schadevergoeding toegewezen bedrag bekend is – het meest voor de hand liggende geval is wanneer de dader niet is geïdentificeerd.

De als alternatief opgenomen oplossing is, dat de lidstaten zich voor de toekenning van schadeloosstelling door de staat baseren op een tariefstelsel (momenteel reeds in gebruik in één lidstaat). Ook het tariefstelsel moet aansluiten bij het nationale recht inzake onrechtmatige daad: hiertoe wordt verwezen naar de gemiddelde schadevergoeding die voor soortgelijke verliezen wordt toegekend.

Op grond van het derde lid kunnen de lidstaten een maximumbedrag bepalen voor de totale schadeloosstelling die kan worden toegekend, om de gevolgen van de schadevergoedingsregeling voor de begroting te beperken. Ook kan de schadeloosstelling voor verlies van inkomen of bestaansmiddelen worden beperkt of verminderd voor verzoekers met een zeer hoog inkomen of een zeer groot vermogen.

Artikel 5

Dit artikel geeft slachtoffers van misdrijven recht op een voorschot op de gevraagde schadevergoeding. Alle lidstaten met een schadevergoedingsregeling, met uitzondering van twee, voorzien reeds in deze mogelijkheid. Er moet voldaan zijn aan vier cumulatieve voorwaarden: het moet redelijk zeker zijn dat de aanvrager voor schadeloosstelling in aanmerking komt, het slachtoffer moet tengevolge van het misdrijf in financiële moeilijkheden verkeren, de eindbeslissing over de toekenning van schadeloosstelling door de staat kan niet snel genomen worden, en er mag worden aangenomen dat de dader bij gebrek aan middelen geen gevolg zal kunnen geven aan een beslissing tot betaling van schadevergoeding. Deze laatste criteria gelden ook wanneer de dader niet is geïdentificeerd. De beslissing over het bedrag van de vooruitbetaling wordt aan de lidstaten overgelaten, omdat dit noodzakelijkerwijze zal samenhangen met de beoordeling van de financiële moeilijkheden in elk individueel geval.

Artikel 6

Indien zij dit wensen, kunnen de lidstaten verzoekers die slechts geringe letsels hebben opgelopen, uitsluiten. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld door een minimumbedrag vast te stellen dat als schadeloosstelling wordt uitgekeerd.

Artikel 7

Dit artikel verleent de lidstaten het recht de schadeloosstelling te weigeren of te beperken in geval van nalatigheid van het slachtoffer; dit is een basisbeginsel van het recht inzake onrechtmatige daad, dat van toepassing is in alle bestaande schadevergoedingsregelingen in de lidstaten.

Artikel 8

Dit artikel verleent de lidstaten het recht de schadeloosstelling door de staat ondergeschikt te maken aan de schadeloosstelling door de dader. In de meeste lidstaten die momenteel een schadevergoedingsregeling hebben, wordt geoordeeld dat in de eerste plaats de dader tot schadeloosstelling gehouden is en dat de staat geen onbeperkte schadevergoedingsplicht op zich dient te nemen.

De definitie van het beginsel van subsidiaire toepassing is in dit artikel enigszins afgezwakt, omdat een strikte toepassing ervan kan betekenen, dat de daadwerkelijke betaling van de schadevergoeding aan het slachtoffer onredelijk wordt vertraagd en het risico inhoudt dat de betrokkene nogmaals slachtoffer wordt van secundair slachtofferschap. Daarom worden van het slachtoffer enkel redelijke inspanningen verwacht. Indien het vrij zeker is dat de dader niet over de middelen beschikt om schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen, wordt een uitzondering gemaakt. In dergelijke gevallen heeft het weinig zin te eisen dat lange procedures worden doorlopen om schadevergoeding van de dader te vorderen en dat vervolgens wordt geprobeerd de rechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen. Een uitzondering moet ook worden gemaakt indien het slachtoffer er wegens de lange duur van het politieonderzoek of de strafprocedure niet in slaagt van de bevoegde rechter een uitspraak over zijn burgerlijke vordering te verkrijgen. Dergelijke vertragingen zijn onafhankelijk van de wil van het slachtoffer en mogen de mogelijkheden van het slachtoffer om binnen een redelijke termijn na het misdrijf schadeloosstelling te krijgen, niet nadelig beïnvloeden. Verder worden uitzonderingen gemaakt wanneer

het slachtoffer bij de burgerlijke vordering tegen de dader met moeilijkheden wordt geconfronteerd.

De mogelijkheid van vooruitbetaling mag door de toepassing van de criteria van dit artikel niet nadelig worden beïnvloed: zij wordt uitsluitend geregeld aan de hand van de in artikel 5 vastgelegde criteria.

Het beginsel van subsidiaire toepassing kan enkel voor het rechtstreekse slachtoffer worden toegepast; van personen ten laste en naaste familieleden kan niet worden verwacht dat zij een vordering tegen de dader instellen vooraleer zij schadeloosstelling door de staat kunnen vragen.

Artikel 9

Om dubbele schadeloosstelling te vermijden, kunnen de lidstaten schadeloosstelling of andere voordelen uit andere bronnen (bijvoorbeeld de dader, de staat of een verzekeringspolis) in mindering brengen.

Artikel 10

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van subrogatie van de lidstaat in de rechten van het slachtoffer, zodat de lidstaat na uitbetaling van de schadevergoeding door de staat kan trachten een rechterlijke veroordeling van de dader tot schadeloosstelling te verkrijgen en uit te voeren.

Artikel 11

Dit artikel geeft lidstaten het recht te eisen dat de aanvrager het misdrijf aangeeft bij de bevoegde autoriteiten – normaal de politie – vooraleer hij de schadeloosstelling aanvraagt. De aangifte kan gedaan worden in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd of in de lidstaat van verblijf. Voor het doen van de aangifte kan een termijn worden bepaald. Uitzonderingen zijn mogelijk, zoals bepaald in lid 3 van het artikel: zo kan bijvoorbeeld niet altijd worden verwacht dat een slachtoffer bereid is een misdrijf aan te geven in gevallen van georganiseerde misdaad of van geweldpleging tegen vrouwen of minderjarigen.

Artikel 12

Waar het in artikel 8 vastgelegde beginsel van subsidiaire toepassing betrekking heeft op de relatie tussen de aanvraag tot schadeloosstelling en de burgerlijke vordering tegen de dader, regelt artikel 12 de relatie tussen de aanvraag en de strafprocedure die naar aanleiding van het misdrijf is ingesteld. Het slachtoffer zou met aanzienlijke vertragingen kunnen worden geconfronteerd indien de schadeloosstelling slechts na het beëindigen van de strafprocedure kon worden toegekend. Daarom worden de mogelijkheden van de lidstaten om het resultaat van de strafprocedure af te wachten beperkt tot de gevallen waar dit een werkelijke invloed heeft op de beslissing die over de aanvraag tot schadeloosstelling moet worden genomen en op voorwaarde dat dit voor het slachtoffer geen onredelijke vertraging of financiële moeilijkheden meebrengt. Deze twee criteria zijn cumulatief. De opschorting van een beslissing over de aanvraag tot schadeloosstelling op deze gronden kan de mogelijkheid van vooruitbetaling aan het slachtoffer evenwel niet beïnvloeden: deze valt volledig onder de in artikel 5 vastgelegde criteria.

Artikel 13

De lidstaten kunnen bepalen dat een aanvraag moet worden ingediend binnen een bepaalde termijn, die minimum twee jaar na het misdrijf of na het beëindigen van het politieonderzoek of de strafprocedure moet bedragen. Er dient evenwel in uitzonderingen te worden voorzien, onder meer indien het slachtoffer de aanvraag niet tijdig kon indienen omdat hij ten tijde van het misdrijf minderjarig was, of in geval van grensoverschrijdende situaties.

Artikel 14

Dit artikel heeft betrekking op de administratieve procedure voor de indiening en behandeling van aanvragen. De lidstaten kunnen deze vrij regelen, op drie uitzonderingen na: de procedures moeten zo kort en eenvoudig mogelijk zijn, om secundair slachtofferschap te vermijden; ten tweede moet de aanvraag in elke officiële taal van de Europese Gemeenschappen kunnen worden ingediend, om discriminatie tussen burgers en inwoners van de EU te vermijden en de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties verder te verbeteren; ten derde moet de aanvrager de mogelijkheid hebben beroep in te stellen tegen een besluit tot weigering van de schadeloosstelling.

Artikel 15

Dit artikel legt de lidstaten de verplichting op ervoor te zorgen dat alle slachtoffers toegang hebben tot informatie over schadeloosstelling door de staat; deze informatie moet normaal door de politie worden verstrekt. De informatie moet minstens betrekking hebben op de door deze richtlijn geregelde criteria zoals zij in de lidstaten zijn omgezet en op de administratieve procedures die voor het indienen van een aanvraag in de betrokken lidstaat moeten worden gevolgd. Vermelding van de territoriale of bijzondere bevoegdheid van de instanties zal enkel nodig zijn in lidstaten waar verschillende instanties beslissingsbevoegdheid over de aanvragen tot schadeloosstelling hebben. Het belang de slachtoffers over de mogelijkheid van schadeloosstelling te informeren, werd in vele van de opmerkingen op het Groenboek sterk beklemtoond. De informatie die de bevoegde autoriteiten dienen te verstrekken, stemt overeen met de informatie die moet worden opgenomen in de overeenkomstig artikel 24 samen te stellen handleiding. Voor de noodzakelijke vertalingen zal dan ook door de Commissie worden gezorgd.

Artikel 16

Dit artikel legt het basisbeginsel vast voor de verbetering van de toegang tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, de tweede specifieke doelstelling van dit voorstel. Dit beginsel is gebaseerd op wat in het Groenboek het "model van wederzijdse bijstand" is genoemd en is in de overgrote meerderheid van de opmerkingen gunstig onthaald. Voor de omzetting van dit beginsel dienen de lidstaten een of meer instanties aan te wijzen: de lidstaten beslissen vrij of zij hiervoor al dan niet de instantie aanwijzen die ook bevoegd is voor de beoordeling van de aanvragen.

Artikel 17

Dit artikel heeft betrekking op de bijstand waarop de aanvrager recht heeft wanneer hij zich tot een instantie in de lidstaat waar hij verblijft wendt om een aanvraag tot

schadeloosstelling door een andere lidstaat in te dienen. De bijstandverlenende instantie zal de aanvrager de noodzakelijke formulieren en informatie bezorgen betreffende de schadevergoedingsregeling van de lidstaat die om schadeloosstelling wordt verzocht. De bijstandverlenende instantie hoeft geen uitgebreid advies te geven over de schadevergoedingsregeling van de andere lidstaat of gedetailleerde vragen over de interpretatie van diverse criteria te beantwoorden. Zij moet evenwel elementair advies kunnen verstrekken over de invulling van het aanvraagformulier en kunnen uitleggen welke soorten bewijsstukken vereist zijn (medische verslagen, politieverlagen, enz.). Aangezien de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd bevoegd is om over de aanvraag te beslissen, behoort het niet tot de taak van de bijstandverlenende instantie daarover een oordeel te geven, behalve indien het duidelijk is dat de aanvraag niet te goeder trouw is ingediend.

Artikel 18

Als de aanvraag volledig is, wordt zij door de bijstandverlenende instantie naar de beslissende instantie gestuurd. De bijstandverlenende instantie wijst de beslissende instantie op de onder a) tot en met d) van het artikel vermelde punten om de behandeling van de aanvraag te versnellen en de samenwerking tussen de betrokken instanties te vergemakkelijken.

Artikel 19

De beslissende instantie bevestigt de ontvangst van de aanvraag en verstrekt de bijstandverlenende instantie de in de punten a) tot en met d) vermelde informatie. Dit omvat ook informatie over de eigen contactpersoon, zodat op operationeel niveau rechtstreeks contact kan worden gelegd tussen de betrokken instanties.

Artikel 20

Parallel met artikel 17 legt dit artikel de bijstandverlenende instantie de verplichting op alle aanvullende informatie door te geven die de beslissende instantie na ontvangst van de aanvraag heeft gevraagd.

Artikel 21

Dit artikel voorziet in de samenwerking tussen de twee betrokken instanties teneinde de aanvrager, voorzover ook maar enigszins mogelijk, te horen in de lidstaat waar hij verblijft. De beslissende instantie bepaalt of het nodig is de aanvrager te horen en neemt de beslissing hiertoe overeenkomstig haar nationale wetgeving. Het horen kan op verschillende manieren gebeuren: ofwel hoort de bijstandverlenende instantie de aanvrager en stuurt zij een transcriptie van de hoorzitting naar de beslissende instantie, of de beslissende instantie hoort de aanvrager rechtstreeks via een telefoon- of videoverbinding. Deze mogelijkheden stemmen overeen met diegene waarin de verordening van de Raad inzake bewijsverkrijging voorziet. Ook wat betreft de op de hoorzittingen toepasselijke wetgeving zijn de beginselen van die verordening in het onderhavige voorstel overgenomen.

Artikel 22

Dit artikel verplicht de beslissende instantie om de beslissing en een samenvatting daarvan naar de bijstandverlenende instantie en de aanvrager te sturen. Dit geldt ook voor afzonderlijke beslissingen over vooruitbetalingen.

Artikel 23

Dit artikel legt de regels voor het taalgebruik in de samenwerking tussen instanties vast. De aanvrager kiest de taal van het aanvraagformulier. Elke lidstaat beslist uiteraard in welke taal de beslissing wordt opgesteld, volgens zijn officiële talen. De op grond van artikel 22, lid 1, vereiste samenvatting moet evenwel worden bijgevoegd in een taal die de bijstandverlenende instantie als aanvaardbaar heeft opgegeven. De bijstandverlenende instantie beslist in welke taal de transcriptie van de hoorzitting wordt opgesteld. Dit kan bijvoorbeeld afhangen van de aanwezigheid van een tolk tijdens de hoorzitting. De informatie die de instanties elkaar overeenkomstig de artikelen 18 tot en met 22 moeten verstrekken, moet gesteld zijn in een taal die de ontvangende instantie - in elk afzonderlijk geval - als aanvaardbaar heeft opgegeven. De bepalingen inzake taalgebruik regelen in het algemeen wat nodig is voor een vlotte samenwerking tussen de instanties, terwijl de belangrijkste verantwoordelijkheid voor eventueel noodzakelijke vertalingen op de beslissende instantie rust.

De leden 2 en 3 sluiten regelingen voor terugbetaling of waarmeding van documenten uit, om omslachtige of bureaucratische procedures te vermijden die een efficiënte samenwerking tussen de betrokken instanties kunnen verhinderen.

Artikel 24

Dit artikel bevat de bepalingen die nodig zijn voor het samenstellen van de door de bijstandverlenende instanties te gebruiken handleiding. In deze handleiding vindt de bijstandverlenende instantie alle informatie die zij nodig heeft om haar uit deel 2 van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te vervullen. Deze omvat:

- de aanwijzing van de beslissende instantie in de lidstaat die om schadeloosstelling wordt verzocht;
- de taal die door deze instantie wordt aanvaard;
- de criteria en voorwaarden die zijn vastgesteld in de schadevergoedingsregeling van deze lidstaat en de aanvraagformulieren die moeten worden gebruikt.

Het opstellen van de handleiding zal in het kader van het Europese justitiële netwerk in burgerlijke en handelszaken²² gebeuren, zodat geen nieuwe structuur zoals een comité moet worden opgericht. De Commissie zal instaan voor de noodzakelijke vertaling en voor het bijwerken van de handleiding, zo nodig in samenwerking met de lidstaten, via het netwerk. Door de vertaling van de handleiding zullen de lidstaten kunnen beschikken over de taalversies die zij in het kader van hun verplichtingen op grond van artikel 15, lid 2, nodig hebben.

Artikel 25

Dit artikel creëert een systeem van centrale contactpunten in elke lidstaat om de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven nog te verbeteren, in het bijzonder door het zoeken van oplossingen voor problemen in verband met de uitvoering van deel 2 van dit

²²

Beschikking 2001/470/EG van de Raad van 28 mei 2001, PB L 174 van 27.6.2001, blz. 25.

voorstel. De contactpunten zullen ook zorg dragen voor de samenwerking met de Commissie bij het samenstellen van de in artikel 24 vermelde handleiding. Wat de uitwerking van de handleiding betreft, zal het netwerk in burgerlijke zaken het kader vormen dat nodig is voor de samenwerking tussen de contactpunten zoals bepaald in artikel 2, lid 1, onder b), van de beschikking tot oprichting van het netwerk.

Artikel 26

Dit artikel bevat de standaardbepaling op grond waarvan lidstaten bepalingen kunnen invoeren die gunstiger zijn dan de minimumnorm waarin het voorstel voorziet. Het vermeldt specifiek de mogelijkheid voor de lidstaten om ook schadeloosstelling toe te kennen aan onderdanen of inwoners die buiten hun grondgebied het slachtoffer van een misdrijf zijn geworden. Deze mogelijkheid is niet noodzakelijk steeds gunstiger voor het slachtoffer. Lid 2 verhindert dat de lidstaten een verslechtering ten opzichte van de bestaande regeling rechtvaardigen door verwijzing naar deze richtlijn.

Artikelen 27-29

Deze artikelen bevatten de in de communautaire richtlijnen voorkomende standaardbepalingen en regelen de termijnen voor omzetting. Daaraan is toegevoegd dat de lidstaten niet moeten voorzien in terugwerkende kracht in de zin van schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven die zijn gepleegd vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, maar waarbij de aanvraag na die datum is ingediend.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name op artikel 308,

Gezien het voorstel van de Commissie²³,

Gezien het advies van het Europees Parlement²⁴,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité²⁵,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Unie heeft zich tot doel gesteld een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te creëren en te ontwikkelen, waarin het vrije verkeer van personen wordt gewaarborgd. De verwezenlijking van dit doel impliceert ook maatregelen ter bescherming van slachtoffers van misdrijven.
- (2) In het actieplan van Wenen van de Raad en de Commissie van 1998 werd opgeroepen om in verband met het vraagstuk van slachtofferhulp een vergelijkende studie van de schadevergoedingsregelingen voor slachtoffers op te zetten en na te gaan of actie binnen de EU haalbaar is.
- (3) De Commissie heeft in 1999 een mededeling ingediend inzake "Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie – reflecties over normen en maatregelen".
- (4) Onder verwijzing naar de mededeling van de Commissie heeft de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 opgeroepen tot het opstellen van minimumnormen inzake de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder de toegang van slachtoffers van misdrijven tot de rechter en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten. Tevens werd ertoe opgeroepen nationale programma's uit te werken ter financiering van al dan niet van de overheid uitgaande maatregelen voor hulp aan en bescherming van slachtoffers.
- (5) De Raad heeft op 15 maart 2001 Kaderbesluit 2001/220/JBZ aangenomen inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.²⁶ Op grond van dit besluit, dat is gebaseerd op titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, kunnen

²³ PB C van , blz. .

²⁴ PB C van , blz. .

²⁵ PB C van , blz. .

²⁶ PB L 82 van 22.3.2001, blz.1.

slachtoffers van misdrijven in het kader van de strafprocedure schadeloosstelling vorderen van de dader. Verder zijn er in dit besluit geen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

- (6) Op 28 september 2001 heeft de Commissie een Groenboek betreffende schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven aangenomen. Het Groenboek heeft een raadpleging op gang gebracht over de mogelijke doelstellingen van een communautair initiatief ter verwezenlijking van de conclusies van Tampere met betrekking tot de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.
- (7) In de reacties op het Groenboek, waaronder de resolutie van het Europees Parlement en het advies van het Economisch en Sociaal Comité, werd gevraagd een minimumnorm voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in de EU te creëren en de toegang tot dergelijke schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te verbeteren.
- (8) De doelstellingen van deze richtlijn zijn een minimumnorm voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie in te voeren en de toegang tot deze schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties te verbeteren. De verwezenlijking van deze doelstellingen beantwoordt aan de vraag van de Europese Raad van Tampere en sluit aan bij wat in het Groenboek is uiteengezet en bij de reacties hierop.
- (9) De doelstellingen van deze richtlijn zullen bijdragen tot de totstandbrenging in de Europese Unie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en tot het vrije verkeer van personen. De erin opgenomen maatregelen vormen een aanvulling op de maatregelen die door de Europese Unie zijn genomen ter bevordering van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, ter bestrijding van misdaad en terrorisme en om de schadeloosstelling van verkeersslachtoffers te waarborgen.
- (10) Aangezien de in deze richtlijn vastgelegde maatregelen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap en aangezien geen andere bepaling van het Verdrag de instellingen van de Gemeenschap de noodzakelijke bevoegdheid geeft om de betrokken maatregelen vast te stellen, moet een beroep worden gedaan op artikel 308 van het Verdrag.
- (11) Het is algemeen bekend dat slachtoffers van misdrijven vaak geen schadeloosstelling van de dader kunnen krijgen, omdat deze niet over de middelen beschikt om gevolg te geven aan een veroordeling tot schadevergoeding of omdat hij niet kan worden opgespoord of niet met succes kan worden vervolgd.
- (12) Om dit te verhelpen hebben dertien lidstaten door de staat gefinancierde schadevergoedingsregelingen ingevoerd, waardoor aan slachtoffers van misdrijven schadeloosstelling kan worden toegekend. Deze schadevergoedingsregelingen verschillen sterk wat betreft de slachtoffers die voor schadeloosstelling in aanmerking komen en de wijze waarop het bedrag van de schadevergoeding wordt bepaald. Twee andere lidstaten hebben geen algemene schadevergoedingsregeling.
- (13) Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie moeten aanspraak kunnen maken op een passende schadevergoeding voor opgelopen letsels, ongeacht hun woonplaats of de plaats waar het misdrijf is gepleegd.

- (14) Vanwege de grote verschillen tussen de lidstaten met een schadevergoedingsregeling en gelet op de sociaal-economische ongelijkheid, moet aan het invoeren van een minimumnorm de voorkeur worden gegeven boven harmonisatie.
- (15) Een minimumnorm moet dekking verlenen aan slachtoffers van tegen hun persoon gerichte misdrijven, zoals geweldmisdrijven, terroristische handelingen, seksuele misdrijven, misdrijven tegen vrouwen en minderjarigen en misdrijven uit hoofde van racisme en vreemdelingenhaat. Hij moet dekking verlenen voor de verliezen die slachtoffers van misdrijven ten gevolge van persoonlijk letsel lijden, met uitsluiting van schade aan en verlies van eigendommen. Ook naaste familieleden en personen ten laste van slachtoffers die ten gevolge van opgelopen letsels zijn overleden, moeten onder de dekking van de minimumnorm vallen.
- (16) Schadeloosstelling moet zonder enig onderscheid beschikbaar zijn voor alle burgers van de Europese Unie en eenieder die legaal in een lidstaat verblijft.
- (17) De minimumnorm moet gekoppeld worden aan de nationale wettelijke bepalingen van de lidstaten inzake onrechtmatige daad, zodat een passende schadeloosstelling en voorspelbare en transparante regels worden gegarandeerd, zonder tot harmonisatie te komen.
- (18) De schadeloosstelling moet niet-geldelijke verliezen dekken, zodat met name een passende schadeloosstelling kan worden toegekend aan slachtoffers van ernstige misdrijven en aan personen ten laste en naaste familieleden van slachtoffers die ingevolge een misdrijf zijn overleden.
- (19) De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om het beginsel in te voeren of te handhaven dat de dader in de eerste plaats moet worden aangesproken voor de schadeloosstelling van het slachtoffer van het misdrijf. Er dient evenwel in bepaalde beperkingen op dit beginsel te worden voorzien om onredelijke vertraging bij de schadeloosstelling van het slachtoffer te vermijden en de risico's van secundair slachtofferschap te beperken.
- (20) Om de gelijke behandeling van alle slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie te garanderen, moeten bij de vaststelling van de minimumnorm de mogelijke beperkingen op de toekenning van schadeloosstelling worden geregeld, inzonderheid wanneer deze beperkingen betrekking hebben op verplichtingen van het slachtoffer van het misdrijf, zoals aangifte bij de politie en het binnen een bepaalde termijn indienen van de aanvraag tot schadeloosstelling. Er dient in uitzonderingen op deze beperkingen te worden voorzien, om te vermijden dat van het slachtoffer onrealistische inspanningen worden gevraagd en om rekening te houden met de moeilijkheden waarmee slachtoffers in grensoverschrijdende situaties kunnen worden geconfronteerd.
- (21) Er moet een systeem van samenwerking tussen de instanties van de lidstaten worden ingevoerd om de toegang tot schadeloosstelling te verbeteren wanneer het misdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan deze waar het slachtoffer verblijft.
- (22) Dit systeem moet ervoor zorgen dat slachtoffers van misdrijven zich steeds kunnen wenden tot een instantie van de lidstaat waar zij verblijven, om de praktische en taalkundige moeilijkheden bij grensoverschrijdende situaties te verminderen; dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om het territorialiteitsbeginsel als uitgangspunt voor de verplichting tot schadeloosstelling te nemen.

- (23) Dit systeem moet tevens een regeling bevatten op grond waarvan het slachtoffer van een misdrijf de voor het indienen van de aanvraag vereiste informatie kan verkrijgen, en die een efficiënte samenwerking tussen de betrokken instanties mogelijk maakt.
- (24) Deze richtlijn eerbiedigt de fundamentele rechten en leeft de beginselen na die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend als algemene beginselen van gemeenschapsrecht.
- (25) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, te weten de invoering van een minimumnorm voor schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en de verbetering van de toegang tot deze schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties, niet in voldoende mate door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve, wegens de omvang of de gevolgen van het vereiste optreden, beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel, gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1
Doel

Deze richtlijn heeft ten doel een minimumnorm vast te stellen voor de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven en deze schadeloosstelling in grensoverschrijdende situaties beter toegankelijk te maken.

DEEL 1
MINIMUMNORMEN VOOR SCHADELOOSSTELLING VAN SLACHTOFFERS VAN
MISDRIJVEN

Artikel 2
Personele en territoriale werkingssfeer

1. Overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn betalen de lidstaten schadevergoeding aan:
 - (a) slachtoffers die persoonlijk letsel hebben geleden dat rechtstreeks is toe te schrijven aan een opzettelijk tegen het leven, de gezondheid of de persoonlijke integriteit van het slachtoffer gericht misdrijf dat op het grondgebied van een van de lidstaten is gepleegd;
 - (b) naaste verwanten en personen die ten laste kwamen van onder a bedoelde slachtoffers die zijn overleden als gevolg van het opgelopen letsel.
2. Voor de toepassing van lid 1 geldt het volgende:
 - (a) onder "slachtoffer" wordt verstaan, een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van handelingen of nalatigheden die in strijd zijn met de strafwetgeving

van een lidstaat schade heeft geleden, waarbij deze schade zowel lichamelijk en psychisch letsel als emotioneel leed en economisch verlies omvat;

- (b) "opzettelijk misdrijf", "naaste verwanten" en "personen ten laste" worden gedefinieerd overeenkomstig de strafwetgeving van de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd;
- (c) "persoonlijk letsel" omvat zowel lichamelijk als psychisch letsel.

Artikel 3

Verantwoordelijkheid voor het betalen van schadeloosstelling; non-discriminatiebeginsel

1. De schadeloosstelling wordt betaald door de lidstaat op het grondgebied waarvan het misdrijf is gepleegd.
2. De burgers van de Europese Unie en personen die legaal in een lidstaat verblijven, worden zonder onderscheid schadeloosgesteld.

Artikel 4

Beginselen voor de vaststelling van het bedrag van de schadevergoeding

1. De schadeloosstelling dekt geldelijke en niet-geldelijke verliezen die een rechtstreeks gevolg zijn van het persoonlijk letsel dat het slachtoffer heeft opgelopen, of, in het geval van naaste verwanten of personen ten laste van het slachtoffer, van het overlijden van het slachtoffer.
2. Het bedrag van de schadeloosstelling wordt vastgesteld:
 - (a) geval per geval, waarbij de schadeloosstelling, als geheel genomen, niet substantieel afwijkt van de schadevergoeding die naar verwachting aan het slachtoffer zou worden toegekend overeenkomstig het burgerlijke recht van de lidstaat die de schadeloosstelling moet betalen; of
 - (b) op basis van een tariefstelsel, voor de gehele schadeloosstelling of voor enkele of alle afzonderlijke verliesposten die door de schadeloosstelling worden gedekt.

De onder b) vermelde tarieven moeten beantwoorden aan het gemiddelde van de schadevergoeding die voor soortgelijke verliezen als deze die de aanvrager heeft geleden, zou worden toegekend overeenkomstig het burgerlijke recht van de lidstaat die de schadeloosstelling moet betalen.

3. In afwijking van het bepaalde in lid 2 kunnen de lidstaten de totale schadeloosstelling per aanvrager beperken tot een maximum dat niet lager mag zijn dan 60 000 EUR.

De lidstaten kunnen tevens bepalen dat de schadeloosstelling voor het verlies aan inkomsten van het slachtoffer of voor het verlies aan middelen van bestaan van personen te zijnen laste, kan worden verlaagd op basis van de financiële situatie van de aanvrager of kan worden beperkt tot een door de lidstaten vast te stellen maximumbedrag.

4. De betaling van de vergoeding kan in eenmaal of in termijnen worden verricht, voor de gehele schadeloosstelling of voor enkele of alle afzonderlijke verliesposten die door de schadeloosstelling worden gedekt.

Artikel 5
Vooruitbetaling

1. De lidstaten voorzien in de uitkering van een voorschot op de aangevraagde schadeloosstelling indien:
 - (a) is vastgesteld dat de aanvrager in aanmerking komt voor schadeloosstelling;
 - (b) er reden is om aan te nemen dat de eindbeslissing niet op korte termijn na de indiening van de aanvraag tot schadeloosstelling kan worden genomen;
 - (c) de financiële situatie van de aanvrager dit rechtvaardigt; en
 - (d) met redelijke zekerheid kan worden verondersteld dat de dader niet in staat zal zijn om geheel of gedeeltelijk gevolg te geven aan een eventuele veroordeling tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer.
2. De lidstaten kunnen de vooruitbetaling geheel of gedeeltelijk terugvorderen indien de aanvraag tot schadeloosstelling in de eindbeslissing wordt afgewezen of indien een lagere schadeloosstelling wordt toegekend dan is vooruitbetaald.

Artikel 6
De minimis-regel

De lidstaten kunnen de toekenning van schadeloosstelling uitsluiten voor slachtoffers die slechts geringe letsels hebben opgelopen.

Artikel 7
Gedrag van het slachtoffer in verband met het misdrijf

De lidstaten kunnen bepalen dat schadeloosstelling wordt geweigerd of beperkt op grond van het gedrag van het slachtoffer, dat rechtstreeks verband houdt met de gebeurtenis die het letsel of het overlijden heeft veroorzaakt.

Artikel 8
Subsidiaire toepassing

1. De lidstaten kunnen, in de in artikel 2, lid 1, onder a), bedoelde gevallen en onverminderd de toepassing van artikel 5, de toekenning van schadevergoeding koppelen aan de voorwaarde dat de aanvrager redelijke pogingen moet hebben ondernomen om een veroordeling van de dader tot het betalen van schadevergoeding te verkrijgen en ten uitvoer te leggen.
2. Bij het stellen van de in lid 1 bedoelde voorwaarden maken de lidstaten een uitzondering voor gevallen waarin:

- (a) kan worden verondersteld dat de dader niet in staat is om geheel of gedeeltelijk gevolg te geven aan een veroordeling tot het betalen van schadevergoeding aan het slachtoffer;
- (b) de aanvrager binnen een termijn van twee jaar nadat het misdrijf is gepleegd geen veroordeling van de dader tot het betalen van schadevergoeding heeft kunnen verkrijgen doordat het politieonderzoek of de strafprocedure die naar aanleiding van het misdrijf zijn ingesteld, nog niet zijn beëindigd; of
- (c) de aanvrager moeilijkheden heeft ondervonden om een veroordeling als bedoeld in lid 1 te verkrijgen doordat hij in de lidstaat waar hij verblijft geen civielrechtelijke vordering tot schadeloosstelling tegen de dader heeft kunnen instellen.

Artikel 9

Aftrek van schadeloosstelling uit andere bronnen

1. Om dubbele schadeloosstelling te voorkomen, kunnen de lidstaten de bedragen die de ontvanger van de schadeloosstelling daadwerkelijk als vergoeding, schadeloosstelling of uitkering heeft ontvangen uit andere bronnen, aftrekken van de toegekende schadeloosstelling of terugvorderen van de schadeloosgestelde.
2. Lid 1 is ook van toepassing op toegekende of uitgekeerde voorschotten.

Artikel 10

Subrogatie

De lidstaat of de bevoegde instantie kan voor het bedrag van de schadeloosstelling in de rechten treden van de schadeloosgestelde.

Artikel 11

Aangifte van het misdrijf

1. De lidstaten kunnen de toekenning van schadeloosstelling in de in artikel 2, lid 1, onder a), bedoelde gevallen afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de aanvrager het misdrijf heeft aangegeven bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd.

Deze voorwaarde wordt als vervuld beschouwd indien de aanvrager het misdrijf aangeeft in de lidstaat waar hij verblijft, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.

2. Lidstaten die de in lid 1 bedoelde voorwaarde stellen, kunnen bepalen dat de aangifte moet plaatsvinden binnen een bepaalde termijn. Deze termijn mag echter niet korter zijn dan 7 dagen vanaf het tijdstip waarop het misdrijf is gepleegd.
3. Bij de toepassing van de in de leden 1 en 2 bedoelde voorwaarden maken de lidstaten een uitzondering voor gevallen waarin het slachtoffer geldige redenen had om geen

aangifte van het misdrijf te doen of om dat niet binnen de gestelde termijn te doen, zoals onder meer:

- (a) de omstandigheden waarin het misdrijf werd gepleegd of de relatie van het slachtoffer met de dader; of
- (b) aanzienlijke moeilijkheden die het slachtoffer heeft ondervonden als gevolg van het feit dat hij zijn verblijfplaats heeft in een andere lidstaat dan de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd.

Artikel 12

Situatie tijdens het strafrechtelijk onderzoek

1. Schadeloosstelling wordt niet afhankelijk gesteld van de opsporing of succesvolle vervolging van de dader.
2. Onverminderd de mogelijkheid tot betaling van een voorschot op grond van artikel 5 kunnen de lidstaten bepalen dat de beslissing over een aanvraag tot schadeloosstelling wordt uitgesteld tot na de afronding van het politieonderzoek of de strafprocedure die naar aanleiding van het misdrijf zijn ingesteld, mits:
 - (a) dit uitstel nodig is om vast te stellen dat het opgelopen letsel is veroorzaakt door een opzettelijk misdrijf; en
 - (b) dit geen onredelijke vertraging of financiële problemen voor de aanvrager veroorzaakt.

Artikel 13

Termijn voor het indienen van een aanvraag

1. De lidstaten kunnen de schadeloosstelling afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de aanvraag wordt ingediend binnen een bepaalde termijn. Deze mag in geen geval korter zijn dan twee jaar vanaf het einde van het politieonderzoek of de strafprocedure die naar aanleiding van het misdrijf zijn ingesteld; de laatste van deze gebeurtenissen geldt als uitgangspunt. Indien geen onderzoek of strafprocedure is ingesteld, wordt het tijdstip van het plegen van het misdrijf als uitgangspunt genomen.
2. Bij de toepassing van de in lid 1 bedoelde voorwaarde maken de lidstaten een uitzondering voor gevallen waarin van de aanvrager redelijkerwijs niet kon worden verwacht dat hij de aanvraag binnen de gestelde termijn zou indienen. Hieronder vallen ook slachtoffers die aanzienlijke moeilijkheden hebben ondervonden als gevolg van het feit dat zij hun verblijfplaats hebben in een andere lidstaat dan de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd.

Artikel 14

Bevoegde instanties en administratieve procedures

1. In elke lidstaat worden een of meer instanties aangewezen of opgericht die bevoegd zijn om over aanvragen tot schadeloosstelling te beslissen.

2. De lidstaten trachten de administratieve formaliteiten voor degenen die schadeloosstelling aanvragen tot een minimum te beperken, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden om de ontvankelijkheid van een aanvraag naar behoren te toetsen en de hoogte van de schadevergoeding vast te stellen.
3. Aanvragers hebben het recht hun aanvraag naar keuze in een van de officiële talen van de Europese Gemeenschap in te dienen.
4. De lidstaten voorzien in de mogelijkheid van beroep tegen beslissingen tot afwijzing van de aanvraag tot schadeloosstelling.

Artikel 15
Informatie aan potentiële aanvragers

1. De lidstaten zorgen ervoor dat potentiële aanvragers van schadeloosstelling vanaf hun eerste contact met de bevoegde autoriteiten bij wie het misdrijf moet worden aangegeven en op de wijze die zij daarvoor geschikt achten, toegang hebben tot informatie over de mogelijkheden om schadeloosstelling aan te vragen.
2. De in lid 1 bedoelde informatie heeft betrekking op de in de artikelen 2 tot en met 13 vastgestelde criteria en de administratieve procedures voor het indienen van aanvragen, en zo nodig op de bijzondere en territoriale bevoegdheid van de in artikel 14, lid 1, bedoelde instanties. Deze informatie is beschikbaar in alle officiële talen van de Europese Gemeenschappen.

DEEL 2

TOEGANG TOT SCHADELOOSSTELLING IN GRENSOVERSCHRIJDENDE SITUATIES

Artikel 16
Het recht om een aanvraag in te dienen in de lidstaat van verblijf

1. Indien het misdrijf is gepleegd in een andere lidstaat dan die waar de aanvrager zijn verblijfplaats heeft, heeft de aanvrager het recht zijn aanvraag bij een instantie in deze lidstaat van verblijf in te dienen, mits hij onder de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, valt.
2. In elke lidstaat worden een of meer instanties opgericht of aangewezen (hierna: "bijstandverlenende instanties"), die bevoegd zijn voor de toepassing van lid 1.

Artikel 17
Bijstand aan aanvragers

1. De bijstandverlenende instantie verstrekt de aanvrager de in artikel 15, lid 1, bedoelde informatie en de vereiste aanvraagformulieren, op basis van de overeenkomstig artikel 24, lid 2, samengestelde handleiding.
2. De bijstandverlenende instantie helpt de aanvrager met het invullen van het aanvraagformulier en ziet er voorzover mogelijk op toe dat alle vereiste bewijsstukken bij dit formulier worden gevoegd.

3. De aanvraag wordt niet beoordeeld door de bijstandverlenende instantie. Deze kan een aanvraag alleen weigeren indien duidelijk is dat die niet te goeder trouw is ingediend

Artikel 18
Verzending van de aanvragen

De bijstandverlenende instantie zendt de aanvraag en eventuele bewijsstukken rechtstreeks aan de bevoegde instantie van de lidstaat die over de aanvraag dient te beslissen (hierna: "beslissende instantie"). Daarbij verstrekt de bijstandverlenende instantie de beslissende instantie de volgende informatie:

- (a) de naam van de contactpersoon die de zaak behandelt;
- (b) een lijst van bijgevoegde bewijsstukken;
- (c) of de aanvraag een verzoek om vooruitbetaling omvat; en
- (d) indien nodig in welke taal de aanvraag is gesteld.

Artikel 19
Ontvangst van de aanvragen

Na ontvangst van een overeenkomstig artikel 18 verzonden aanvraag, verstrekt de beslissende instantie de bijstandverlenende instantie zo snel mogelijk rechtstreeks de volgende informatie:

- (a) de naam van de contactpersoon die de zaak behandelt;
- (b) een bevestiging van ontvangst van de aanvraag;
- (c) indien mogelijk, een indicatie van de verwachte termijn voor een beslissing over de aanvraag, en, in voorkomend geval, een indicatie van de termijn voor een beslissing over een verzoek om vooruitbetaling; en
- (d) indien nodig een verzoek om aanvullende inlichtingen.

Artikel 20
Verzoeken om aanvullende informatie

De bijstandverlenende instantie helpt de aanvrager bij het verstrekken van de aanvullende informatie waar de beslissende instantie om verzoekt en geeft deze zo snel mogelijk rechtstreeks door aan de beslissende instantie, indien nodig met een lijst van de bijgevoegde stukken.

Artikel 21
Het horen van de aanvrager

1. Indien de beslissende instantie de aanvrager overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat van de beslissende instantie wenst te horen, stelt zij de bijstandverlenende instantie daarvan in kennis.

2. De bijstandverlenende en de beslissende instantie regelen in onderlinge samenwerking deze hoorzitting, waarbij zij er voorzover mogelijk voor zorgen dat:
 - (a) de aanvrager door de bijstandverlenende instantie wordt gehoord overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat waar deze instantie is gevestigd, en deze bijstandverlenende instantie de beslissende instantie zo snel mogelijk een transcriptie van de hoorzitting verstrekt; of
 - (b) de aanvrager via een telefoon- of videoverbinding rechtstreeks door de beslissende instantie wordt gehoord overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat waar deze instantie is gevestigd.

Artikel 22

Mededeling van de eindbeslissing

1. De beslissende instantie stuurt de beslissing over de aanvraag tot schadeloosstelling en een samenvatting van deze beslissing zo snel mogelijk nadat de beslissing is genomen aan de aanvrager en aan de bijstandverlenende instantie.
2. Lid 1 is ook van toepassing op eventuele afzonderlijke beslissingen over verzoeken om vooruitbetalingen.

Artikel 23

Overige bepalingen

1. De informatie die de instanties elkaar in het kader van de artikelen 18 tot en met 22 verstrekken, is gesteld in een taal die door de instantie tot welke de informatie is gericht als aanvaardbaar is opgegeven, behalve wanneer het gaat om:
 - (a) het aanvraagformulier en de bewijsstukken, waarvoor het taalgebruik wordt geregeld bij artikel 14, lid 3;
 - (b) de volledige tekst van de beslissing van de beslissende instantie, waarvoor het taalgebruik wordt geregeld bij de wet van de lidstaat waar de beslissende instantie is gevestigd;
 - (c) de transcripties van de hoorzittingen in het kader van artikel 21, lid 2, onder a), waarvoor de bijstandverlenende instantie de taal kiest.
2. Voor de diensten die de bijstandverlenende instanties op grond van de artikelen 16 tot en met 22 verlenen, kan geen terugbetaling van heffingen of kosten worden gevraagd van de aanvrager of van de beslissende instantie.
3. Aanvraagformulieren en andere stukken die in het kader van de artikelen 18 tot en met 22 worden verstrekt, behoeven niet te worden gewaarmerkt of op een andere manier voor echt te worden verklaard.

DEEL 3

UITVOERINGSBEPALINGEN

Artikel 24

Informatie die aan de Commissie moet worden verstrekt; handleiding

1. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk op 31 december 2004:
 - (a) een lijst van de overeenkomstig artikel 14, lid 1, en artikel 16, lid 2, opgerichte of aangewezen instanties, met vermelding van de taal of talen die deze instanties aanvaarden voor de toepassing van de artikelen 18 tot en met 22 en eventueel van de bijzondere en territoriale bevoegdheden van deze instanties;
 - (b) de informatie die op grond van artikel 15, lid 1, aan aanvragers wordt verstrekt; en
 - (c) de formulieren voor het aanvragen van schadeloosstelling.

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van alle eventuele wijzigingen in deze informatie.

2. In samenwerking met de lidstaten en in het kader van het bij Kaderbesluit 2001/470/EG ingestelde Europees Justitieel netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken stelt de Commissie een handleiding samen van de door de lidstaten overeenkomstig lid 1 verstrekte informatie, en publiceert deze op internet. De Commissie zorgt voor de nodige vertalingen van de handleiding.

Artikel 25

Centrale contactpunten

De lidstaten wijzen een centraal contactpunt aan, dat

- (a) bijstand verleent bij de tenuitvoerlegging van artikel 24, lid 2;
- (b) de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bijstandverlenende en beslissende instanties van de lidstaten bevordert; en
- (c) bijstand verleent en oplossingen zoekt indien zich problemen voordoen bij de omzetting van de artikelen 16 tot en met 22.

De contactpunten komen regelmatig bijeen in het kader van het Europees Justitieel Netwerk op het gebied van burgerlijke en handelszaken.

Artikel 26

Gunstiger bepalingen

1. Deze richtlijn belet de lidstaten niet om, mits zij verenigbaar zijn met deze richtlijn,

- (a) bepalingen in te voeren of te handhaven die gunstiger zijn voor slachtoffers van misdrijven of personen die anderszins nadeel lijden ten gevolge van misdrijven;
 - (b) bepalingen in te voeren of te handhaven op grond waarvan slachtoffers van buiten het eigen grondgebied gepleegde misdrijven of andere personen die ten gevolge van een misdrijf nadeel lijden, ook schadeloosgesteld kunnen worden onder de door de lidstaat vastgestelde voorwaarden.
2. Reeds bestaande bepalingen in de lidstaten inzake schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven of van andere personen die ten gevolge van een misdrijf nadeel lijden, kunnen niet op grond van de omzetting van deze richtlijn in ongunstige zin worden gewijzigd.

Artikel 27
Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 juni 2005 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie hiervan onverwijld in kennis.
2. De lidstaten kunnen bepalen dat deze bepalingen enkel van toepassing zijn op aanvragers wier letsels het gevolg zijn van misdrijven die na de in lid 1 vermelde datum zijn gepleegd.
3. In de bepalingen die de lidstaten aannemen of bij de officiële bekendmaking daarvan wordt naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
4. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste nationale wettelijke bepalingen mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 28
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 29
Addressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad
De Voorzitter

