

SOC/091
"Schadeloosstelling
slachtoffers misdrijven"

Brussel, 20 maart 2002

ADVIES
van het
Economisch en Sociaal Comité
over het
"Groenboek -
Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven"
COM(2001) 536 def.

Op 28 september 2001 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

"Groenboek – Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven"
(COM (2001) 536 def.).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 februari 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer MELÍCIAS.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 389e zitting op 20-21 maart 2002 (vergadering van 20 maart 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 85 stemmen vóór en 3 tegen werd goedgekeurd.

*

* *

1. **Inleiding**

1.1 Sinds de 18^e eeuw treedt de staat in de plaats van slachtoffers van misdrijven bij de regeling van het geschil met de verdachte, waardoor de stem van de burgers die het slachtoffer zijn geworden van een misdrijf, verloren is gegaan en de slachtoffers zélf steeds meer op de achtergrond zijn geraakt of zelfs worden buitengesloten van het proces. Deze prominente rol van de staat en de daaruit voortvloeiende ondergeschikte positie van de slachtoffers hebben leed en onrechtvaardigheid veroorzaakt en het sociale leven van de slachtoffers verstoord.

1.1.1 Zo is een negatieve en onhoudbare situatie ontstaan, waaraan pas sinds enkele jaren iets wordt gedaan.

1.2 In bijna alle landen zijn de afgelopen twintig jaar burgerbewegingen ontstaan, die zich thans in Europees verband in een 'forum' hebben georganiseerd en die de aandacht richten op al wie psychische, lichamelijke en materiële gevolgen van een misdrijf ondervindt.

1.3 In het kielzog van deze bewegingen en als reactie op de ontwikkeling die zich ondertussen heeft voorgedaan op het gebied van het strafrecht en de bescherming van de beginselen van gelijkheid en sociale solidariteit, hebben diverse lidstaten meer oog gekregen voor deze - tot dusver grotendeels vergeten - groep burgers.

1.3.1 Zo wordt niet alleen meer aandacht besteed aan de positie van slachtoffers in het strafrechtsbestel, maar wordt ook overwogen een eventuele vergoeding van de geleden schade in te

voeren; het ontbreken van enigerlei andere vorm van schadeloosstelling druist immers in tegen het algemene rechtvaardigheidsgevoel.

1.4 De Verenigde Naties en de Raad van Europa hebben belangrijk werk verricht door een internationale oplossing te zoeken voor de problemen van slachtoffers van misdrijven, met name in de vorm van het Europees Verdrag van 1983 (dat nog niet door alle ondertekenende partijen is geratificeerd) en de Verklaring van de Verenigde Naties van 1985.

1.5 De Europese Unie moest dit voorbeeld wel volgen, ter bescherming van een samenleving waarin de veiligheid en het rechtsstelsel zijn gebaseerd op een solidariteitscultuur, in de zin van werkelijke medeverantwoordelijkheid, alsook van het universele en fundamentele recht van iedereen op bescherming in gevallen van agressie, gevaar en misdaad.

1.6 Na het uitstekende werk van de Commissie (Mededeling van de Commissie van juli 1999), dat inzake problematiek van slachtoffers van misdrijven volledig in de lijn lag van de besluiten van het Actieplan van Wenen¹ en van invloed was op de conclusies van de Europese Raad van Tampere (Conclusies van het voorzitterschap, punt 32, 1999), kreeg het proces dat door het Verdrag van Amsterdam in gang was gezet, nl. de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de lidstaten, een bijzondere dimensie en een bijzondere betekenis aangezien de aandacht uitging naar - en een oplossing werd gezocht voor - de concrete problemen van burgers. Ook het Europees Parlement heeft, op zijn beurt, een lans gebroken voor de verbetering van de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (resoluties van 1989 en 1999).

1.7 Het Portugese voorzitterschap (eerste helft van 2000) volgde dit spoor en nam, met steun van de Commissie en de lidstaten die later de voorzittershamer zouden overnemen, het initiatief tot een kaderbesluit inzake de positie van slachtoffers in het strafrecht, dat in maart 2001 werd aangenomen.

1.8 Aangespoord door de voorbereidende werkzaamheden van het Zweedse voorzitterschap heeft de Commissie een Groenboek opgesteld, waarmee wederom een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven door de staat en volledig gehoor wordt gegeven aan de aanbeveling van de Raad van Tampere.

1.9 Het Comité, dat toch de plaats is waar de maatschappelijke organisaties elkaar ontmoeten en met elkaar in debat gaan, is zeer ingenomen met dit initiatief.

¹ *PB C 19 van 23-1-1999 blz. 1-15*, Actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd.

2. **Samenvatting van het voorstel van de Commissie**

2.1 Het Groenboek brengt een raadpleging op gang over de wijze waarop de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven in de EU kan worden veiliggesteld en verbeterd.

2.2 Het Groenboek beschrijft de bestaande Europese normen die relevant zijn voor de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven.

2.3 Tevens wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de situatie in elke lidstaat.

2.4 Verder bevat het Groenboek informatie en gegevens die van belang zijn voor het vinden van een antwoord op elementaire vragen als:

- in hoeverre en in welke zin is er behoefte aan actie op communautair niveau?
- hoe kunnen de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om in alle lidstaten een schadevergoeding van de staat te krijgen worden verbeterd en uitgebreid?
- hoe kan voor slachtoffers van misdrijven de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties worden vergemakkelijkt?

2.5 De wijze waarop de antwoorden op deze vragen in het initiatief van de Commissie worden behandeld, kan als belangrijk gevolg hebben dat:

- alle lidstaten verplicht worden om voor een toereikende schadevergoeding door de staat aan slachtoffers van misdrijven te zorgen door eventueel een gemene deler vast te stellen;
- uitvoeringsregelingen tot stand moeten worden gebracht door samenwerking tussen de nationale overheden en verdere ontwikkeling van de bestaande stelsels die het verkrijgen van een schadevergoeding van de staat vergemakkelijken, ongeacht de vraag of het slachtoffer woonachtig is in de lidstaat waar het misdrijf heeft plaatsgevonden.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1 Gezien de zeer uiteenlopende tradities, culturen en gebruiken in de lidstaten en de grote verschillen in de aanpak van slachtofferhulp, varieert de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven - zoals duidelijk blijkt uit een studie naar aanleiding van de conferentie van Umeå (oktober 2000) en uit het Groenboek zelf - van praktisch niets tot een zeer acceptabel niveau, dat echter in sommige lidstaten nog steeds niet haalbaar is.

3.1.1 Deze verschillen worden nog duidelijker wanneer men de situatie gaat analyseren in het licht van de uitbreiding.

3.1.2 Het gaat hier dus om een lastige materie, die met de grootste voorzichtigheid moet worden aangepakt, maar niettemin essentieel wordt geacht als indicator en symbool van het succes van de Europese eenwording, waarbij de burger en diens praktische problemen centraal staan.

3.2 Het is ongetwijfeld wenselijk, en in ieder geval aanvaardbaar voor alle lidstaten, dat overall een door de lidstaten gegarandeerde regeling voor schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven bestaat.

3.2.1 Het is eveneens acceptabel dat wordt gegarandeerd dat dergelijke regelingen een toereikend beschermingsniveau bieden.

3.2.2 Het zal geen sinecure zijn om een consensus te bereiken over de hoogte van dat niveau en de wijze waarop met de gevolgen ervan moet worden omgegaan, en de bevoegde instanties van de lidstaten zullen een grote bereidwilligheid aan de dag moeten leggen, willen er werkelijk positieve resultaten worden bereikt.

3.3 Er moet derhalve een positieve dynamiek tot stand worden gebracht en worden opgetreden tegen het gevaar dat de landen die al een hoger beschermingsniveau hadden bereikt, door de vaststelling van een kleinste gemene deler minder bereid zullen zijn om dit niveau te handhaven, laat staan verder te ontwikkelen.

3.3.1 Tevens moet, volgens dezelfde positieve gedachtegang, worden vermeden dat voor de landen die nog geen schadevergoedingsregeling hebben of een regeling die onder het afgesproken minimumniveau ligt, de verleiding groot is om van het minimumniveau een maximumniveau te maken.

3.3.2 Alleen een dergelijke positieve dynamiek kan ervoor zorgen dat de geest van een gemeenschappelijk stelsel behouden blijft, dat er sprake is van gelijke behandeling en dat de burgers worden beschermd.

3.4 Anderzijds, wil een initiatief van de Commissie op dit terrein zin hebben, moet een toetsingskader en dus een gemeenschappelijk normenstelsel worden vastgesteld om convergentie mogelijk te maken.

3.4.1 Het gaat hier, eens te meer, om het vinden van een evenwicht tussen de bescherming van de individuele belangen van de burger en de collectieve belangen zoals weerspiegeld in de concrete situatie van elke lidstaat, die echter ook vaak op gespannen voet met elkaar staan, ten einde voor alle burgers van de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen.

3.5 De vragenlijst die door de Commissie werd opgesteld, biedt enig houvast bij het zoeken naar dit wankel evenwicht.

3.6 Het is met deze kanttekeningen en met onze gemeenschappelijk cultuur van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid in gedachten, dat het onderhavige advies van het Comité moet worden gelezen.

4. Antwoorden op de vragen van de Commissie

4.1 ***Vraag 1: Moet een communautair initiatief inzake schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven gericht zijn op de verwezenlijking van de drie in hoofdstuk 4.2 genoemde doelstellingen? Zijn er andere doelstellingen die ook zouden moeten worden nagestreefd?***

4.1.1 Het antwoord op het eerste deel van de vraag luidt zonder meer 'ja'. De drie genoemde doelstellingen zijn de belangrijkste, en de Commissie moet een initiatief ter zake ontplooiën (een richtlijn lijkt hiervoor het meest geschikt). Het Comité staat volledig achter een dergelijk initiatief.

4.1.1.1 Andere doelstellingen, zoals het beschikbaar stellen of verstrekken van volledige en uitgebreide informatie in begrijpelijke taal aan het slachtoffer, of het verlenen van bijstand aan slachtoffers zodat zij ten volle gebruik kunnen maken van de middelen die hun ter beschikking staan, zijn ondergeschikt aan de eerste drie. In de antwoorden op een aantal van de hiernavolgende vragen is overigens grotendeels terug te vinden hoe dit soort doelstellingen wordt verwezenlijkt.

4.1.1.2 Het Comité is zich volledig bewust van de financiële gevolgen die de tenuitvoerlegging van een initiatief van de Commissie op dit gebied voor de lidstaten heeft. Desondanks is het Comité van mening dat actie op dit terrein van essentieel belang is voor de Europese eenwording en, wat belangrijker is, voor de totstandbrenging van een werkelijke gemeenschappelijke justitiële ruimte voor de burger, de bescherming van diens meest kwetsbare en fundamentele rechten en de verwezenlijking van een normenstelsel met gemeenschappelijke doelstellingen, als onmisbare pijler onder een betere toekomst voor allen.

4.2 ***Vraag 2: Welke criteria moeten worden gehanteerd voor de soorten misdrijven en de soorten letsel die volgens een minimumnorm in aanmerking komen voor schadeloosstelling?***

4.2.1 Gezien de constante zorg om, met het oog op de situatie in elke lidstaat, geen kleinste gemene delers op te stellen maar te zoeken naar een minimumnorm die de positie en belangen van slachtoffers in de hele Unie veiligstelt, kunnen de voorstellen in het Groenboek ter zake bevredigend worden genoemd.

4.2.2 De voorgestelde criteria nader bekeken:

- *Slachtoffers die in aanmerking komen voor een schadevergoeding* – zowel de directe als de indirecte slachtoffers, waarvan de definitie zoveel mogelijk moet worden gestandaardiseerd, zonder daarbij de nabestaanden, *omstanders en helpers* te vergeten.
- *Criteria met betrekking tot het type misdrijf en het type letsel* – de voorwaarde die momenteel de breedste steun geniet, is dat het om de gevolgen gaat van een misdrijf dat gewelddadig is geweest en geleid heeft tot lichamelijk (fysiek) en psychisch (immaterieel, pijn/lijden) letsel, of tot materiële schade die hiermee onlosmakelijk is verbonden. Ook puur materiële schade, zelfs als gevolg van een niet-gewelddadig misdrijf, moet in overweging worden genomen omdat het slachtoffer erdoor in een benarde financiële situatie terecht kan komen. Voorts moeten ook slachtoffers van een misdrijf ten gevolge van rijden onder invloed van alcohol of van andere middelen die de rijvaardigheid beïnvloeden in aanmerking komen. Indien het gedrag van de bestuurder kan worden aangemerkt als een handeling te kwader trouw en indien sprake is van lichamelijk letsel of overlijden, moet het geval in kwestie algemeen als een misdrijf met geweld worden beschouwd en moeten daaruit de nodige consequenties worden getrokken.
- Er moet dus een duidelijke, algemene definitie komen van het soort misdrijf dat tot een schadevergoeding leidt.

4.3 ***Vraag 3: Moet de mate van bewijs die iemand die om schadeloosstelling door de staat verzoekt, dient te leveren, worden vastgelegd in een minimumnorm?***

4.3.1 Er moeten afspraken worden gemaakt over het bewijsmateriaal, dat voldoende overtuigend moet zijn, en de wijze waarop dit moet worden verstrekt (alsook over het beginsel dat gevallen van misbruik worden gestraft).

4.3.1.1 Ook moeten afspraken worden gemaakt over het beginsel van zoveel mogelijk armslag en vrijheid in de bewijsvoering (beschouwd als "het met zo groot mogelijke waarschijnlijkheid vaststellen van een causaal verband tussen het vermeende misdrijf en de geclaimde schade"), en moeten procedurele middelen die zulks bemoeilijken, worden verboden.

4.3.1.2 Behalve de basisbeginselen die elke lidstaat uit solidariteit in acht moet nemen (en die door de "Europese *common sense*" moeten worden beoordeeld) kan een gemeenschappelijke minimumnorm worden vastgesteld voor de redelijke termijn waarbinnen het bewijsmateriaal moet worden gepresenteerd (gefundeerde uitzonderingen daar gelaten); hierbij moet steeds rekening worden gehouden met de bijzondere kwetsbare en onzekere situatie waarin het slachtoffer zich doorgaans bevindt, alsook met de noodzaak secundair slachtofferschap te voorkomen.

4.4 ***Vraag 4: Moet er een minimumnorm voor immateriële schade worden vastgesteld, en zo ja, kan er dan een definitie worden gegeven van dergelijke schade?***

4.4.1 Wat de schade betreft die voor vergoeding in aanmerking komt, stemt het Comité absoluut in met de voorstellen in het Groenboek aangaande materiële schade (waarbij bijzondere aandacht moet worden besteed aan de meest noodlijdende slachtoffers).

4.4.2 Wat immateriële schade betreft, is een minimumnorm van fundamenteel belang. Het Comité onderschrijft de oplossing die hiervoor in het Groenboek wordt aangedragen, vooral omdat een gemeenschappelijke definitie niet voor de hand ligt. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan schadegevallen waarvan de gevolgen lang aanslepen.

4.4.2.1 Voorts zou het een belangrijke stap voorwaarts betekenen indien bij de beoordeling zou worden uitgegaan van dezelfde criteria als in het nationale recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid, ook al leidt dit niet noodzakelijkerwijs tot uniformisering.

4.4.2.2 Uniformisering kan wél tot stand worden gebracht door voor elk type en categorie misdrijf indicatieve gemeenschappelijke tarieven van schadevergoeding te hanteren en te bepalen welke criteria gelden voor de indeling in een bepaalde categorie.

4.4.2.3 Door indicatieve tarieven te hanteren ontstaat echter het gevaar dat de overheid deze automatisch gaat toepassen, waardoor het "menselijk aspect" uit het oog wordt verloren. Om dit tegen te gaan zou bij besluiten over schadevergoeding de mening van slachtofferhulporganisaties moeten worden gevraagd omdat die, gezien hun ervaring en inlevingsvermogen, kunnen helpen voorkomen dat de besluitvorming afstandelijk en automatisch wordt.

4.5 ***Vraag 5: Kan ten behoeve van een minimumnorm een schadevergoeding worden bepaald voor blijvende invaliditeit?***

4.5.1 Het Comité stemt grotendeels in met de visie van de Commissie. Wanneer echter, zoals boven, wordt gesproken over een minimumnorm voor schadevergoeding in het geval van immateriële schade, moet ook rekening worden gehouden met alle mogelijke situaties van blijvende invaliditeit, alsook met immateriële schade als gevolg van langdurige invaliditeit. Zo kan het wellicht nuttig zijn gemeenschappelijke criteria voor gradaties van invaliditeit te hanteren.

4.6 ***Vraag 6: Moet in een minimumnorm rekening worden gehouden met de financiële situatie van het slachtoffer wanneer wordt vastgesteld of het slachtoffer in aanmerking komt voor een schadevergoeding of wanneer de hoogte van de schadevergoeding wordt bepaald?***

4.6.1 Volgens het Comité niet. De meest billijke oplossing is wellicht vergoeding van de werkelijk geleden schade, aan de hand van objectieve criteria.

4.6.2 Ook wat het vaststellen van de hoogte van het bedrag van de schadevergoeding betreft, stemt het Comité grotendeels in met de benadering van de Commissie. Voor immateriële schade lijkt de meest aangewezen oplossing dat elk land zelf de hoogte van de schadevergoeding bepaalt, hoewel ook iets valt te zeggen voor het eerder genoemde hanteren van gemeenschappelijke criteria – ondanks de problemen die dat oplevert.

4.6.3 In grensoverschrijdende gevallen moet rekening worden gehouden met de mogelijke verschillen in aanpak tussen de lidstaten, waarop hierna dieper wordt ingegaan.

4.7 *Vraag 7: Hoe dient in een minimumnorm het subsidiaire karakter van schadeloosstelling door de staat in relatie tot andere bronnen van schadevergoeding voor slachtoffers te worden gedefinieerd?*

4.7.1 Het is niet noodzakelijk een complete procedure te doorlopen om vast te stellen of de kans op schadevergoeding door de dader of uit andere bron aanwezig is.

4.7.2 Het slachtoffer ondervindt er hinder van indien het erg lang duurt voordat de schade die hij heeft geleden, wordt vergoed.

4.7.3 Schadeloosstelling door de staat, alsook de vooruitbetaling van een bedrag dat groot genoeg is om de eerste nood van het slachtoffer te lenigen, moet, telkens wanneer dat nodig is, de eerste stap zijn.

4.7.4 De staat heeft het recht om de schadevergoeding terug te vorderen indien later mocht blijken dat schadeloosstelling uit andere bron, met name van de dader, werd verkregen.

4.7.5 Het subsidiaire karakter van de schadeloosstelling door de staat, die tot principe is verheven, mag niet leiden tot het uitblijven van andere oplossingen of tot een oplossing die secundair slachtofferschap veroorzaakt.

4.7.6 In de praktijk zal het er vaak op neerkomen dat de staat als eerste een schadevergoeding uitkeert.

4.7.7 Indien het slachtoffer verplicht is aan te tonen dat hij/zij tevergeefs alle andere mogelijkheden om een schadevergoeding te krijgen (agressor, verzekering, enz.) heeft uitgeprobeerd voordat hij/zij recht heeft op een schadevergoeding van de staat, wordt de procedure zodanig vertraagd en bemoeilijkt dat de situatie van het slachtoffer nog verslechtert en de hulp van overheidswege iets hypocriets krijgt.

4.8 ***Vraag 8: Welke andere bronnen van schadevergoeding dienen in mindering te worden gebracht op de schadevergoeding door de staat?***

4.8.1 Deze vraag heeft met name, zoals ook in het Groenboek wordt vermeld, betrekking op particuliere verzekeringen.

4.8.1.1 De verzekeringssituatie is van dezelfde orde als de economische situatie van het slachtoffer.

4.8.1.2 Sommigen pleiten voor terugbetaling van de door de staat verstrekte schadevergoeding zodra het slachtoffer een schadevergoeding ontvangt van een verzekering, en wel het volledige bedrag, indien gelijk aan of lager dan de schadeloosstelling door de staat.

4.8.1.3 Zo kan worden gesteld dat de belangen van het slachtoffer voldoende beschermd zijn.

4.8.1.4 Maar waar het hier om moet gaan, is het beginsel van complementariteit en niet dat van subsidiariteit. Het bestaan van een particuliere verzekering moet dus buiten beschouwing gelaten worden, en de staat moet handelen alsof het slachtoffer geen voorzorgsmaatregelen had genomen. Anders zou deze gestraft worden voor zijn zorgvuldigheid.

4.8.1.5 Om het subsidiaire karakter van schadeloosstelling door de staat te onderstrepen, moet het sluiten van particuliere en sociale verzekeringen worden aangemoedigd door middel van speciale stimuleringsmaatregelen en een belastingvriendelijke regeling.

4.9 ***Vraag 9: Dient in een minimumnorm de mogelijkheid van voorschotten te worden opgenomen?***

4.9.1 Volgens de redenering die aan deze vraag ten grondslag ligt (par. 5.5 tot 5.8 van het Groenboek) vloeit subrogatie door de staat principieel voort uit het onmiskenbaar subsidiaire karakter van de rol van de staat.

4.9.1.1 Desondanks lijkt dit principe ertoe te leiden dat de schadeloosstelling door de staat vanuit het oogpunt van het slachtoffer onaanvaardbaar lang op zich laat wachten.

4.9.2 Het slachtoffer is er allerm minst mee gebaat indien de staat pas in actie mag komen wanneer alle andere mogelijkheden zijn uitgeput. Dit wordt gepresenteerd als een oplossing, die dat in wezen niet is.

4.9.3 Voorschotten zijn hoe dan ook de meest efficiënte manier om het slachtoffer tijdig te hulp te komen en te vrijwaren van alle vormen van uitsluiting die zijn situatie met zich meebrengt.

4.9.4 Door het gebruik van een voorschottenregeling als eerstehulpverlening bij uitstek, mits voldoende elementen aanwezig zijn om zulks te rechtvaardigen, wordt het probleem van de termijn voor het indienen van schadeclaims voor een deel ondervangen, aangezien het slachtoffer wordt gestimuleerd om zo snel mogelijk een claim in te dienen en de staat wordt verplicht om vooraf een onderzoek in te stellen en een besluit te nemen dat, in de meeste gevallen, de procedure kan versoepelen.

4.9.5 Het Comité is het er in ieder geval mee eens dat de termijnen zo ruim mogelijk moeten zijn en dat in bijzondere gevallen, waarin nog langere termijnen geboden zijn (bijv. gevallen van seksueel misbruik van minderjarigen) uitzonderingen moeten worden toegestaan, waarbij het belang van het slachtoffer altijd voorop moet staan. Voor de staat heeft dit waarschijnlijk geen bijzondere nadelige gevolgen.

4.9.6 De eis dat het slachtoffer van een misdrijf bij de politie aangifte moet hebben gedaan van het misdrijf, overeenkomstig het bepaalde in **par. 5.6** van het Groenboek, dient ook in een gemeenschappelijk minimumvoorschrift te worden opgenomen, met dien verstande dat uitzonderingen moeten worden toegestaan wanneer het slachtoffer om aanvaardbare of onvermijdelijke redenen anders heeft gehandeld.

4.10 *Vraag 10: Dienen criteria betreffende het gedrag van het slachtoffer met betrekking tot het misdrijf, zijn of haar betrokkenheid bij criminele activiteiten in het algemeen of andere overwegingen van rechtvaardigheid of openbare orde te worden opgenomen in een minimumnorm?*

4.10.1 Het gedrag van het slachtoffer kan niet buiten beschouwing worden gelaten indien het tot een overtreding, en de daaruit voortvloeiende schade, heeft geleid, en het kan de schadeloosstelling door de staat negatief beïnvloeden of zelfs uitsluiten. Maar vroeger sociaal, moreel of ander gedrag, hoe onwettig ook, mag in een concreet schadegeval niet "geforceerd" als argument worden aangevoerd om het uitblijven van schadevergoeding door de staat te rechtvaardigen. Dat zou het pad effenen voor allerlei soorten discriminatie, wat onaanvaardbaar is in termen van mensenrechten en met het oog op een gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer, vrijheid en veiligheid.

4.10.2 Ter bescherming van het slachtoffer en in het belang van zijn billijke behandeling is het gerechtvaardigd de criteria van het Europees Verdrag van 1983 opnieuw te bekijken en aan te scherpen. Zo is het bijvoorbeeld onaanvaardbaar dat het slachtoffer wordt gestraft voor een crimineel verleden dat geen verband houdt met het misdrijf waarvan hij het slachtoffer is geworden of dat de openbare orde wordt aangevoerd als argument om bepaalde gedragsuitingen of bepaalde groepen personen uit te sluiten van schadeloosstelling door de staat.

4.11 *Vraag 11: Welke andere criteria die niet in dit Groenboek worden besproken, zouden in een minimumnorm kunnen worden opgenomen?*

4.11.1 Aansluitend bij wat onder de vorige vraag werd vermeld, ziet het Comité geen reden om nog andere criteria in een minimumnorm op te nemen.

4.12 ***Vraag 12: Slachtoffers bij het indienen van een verzoek om schadeloosstelling door een andere lidstaat recht geven op bijstand van een instantie in de lidstaat waar hij of zij woont: zou dat een passende manier zijn om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken?***

4.12.1 In veel gevallen zou het nuttig kunnen zijn om interactief samen te werken binnen het netwerk van nationale instanties die zich bezighouden met de schadeloosstelling van slachtoffers, of binnen het Europese netwerk van verenigingen en andere maatschappelijke organisaties die steun verlenen aan slachtoffers van misdrijven, alsook gebruik te maken van de samenwerkingsverbanden tussen de landen die bij het Europees justitieel netwerk zijn betrokken. Er zou een nationale instantie moeten worden opgericht (waaraan bij voorkeur wordt meegewerkt door maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met slachtofferhulp) die alleen of samen met andere instanties in de lidstaten verantwoordelijk is voor alle nationale acties en betrekkingen.

4.12.2 Een aantal van de obstakels die in par. 6.2 van het Groenboek worden genoemd, kan worden weggenomen indien de acties van de lidstaten op elkaar zijn afgestemd zodra een gemeenschappelijke procedure voor alle landen is vastgesteld.

4.12.3 Gezien de huidige situatie lijkt toepassing van het territorialiteitsbeginsel onvermijdelijk.

4.12.3.1 Aangezien een gemengd model in feite het meest voor de hand liggende en meest ontwikkelde uitgangspunt voor samenwerking en wederzijdse bijstand is, is de invoering van een dergelijk model wellicht het overwegen waard; hierbij zou het territorialiteitsbeginsel moeten worden aangevuld met een stelsel van "dubbele verantwoordelijkheid", waarop het slachtoffer een beroep kan doen indien de schadevergoedingsregeling in zijn eigen land gunstiger is dan in het land waar het misdrijf plaatsvond. Op die manier zou het slachtoffer een aanvulling krijgen op de schadevergoeding die hij in de staat van het misdrijf krijgt.

4.12.4 Met het oog op de complementariteit en bij wijze van wederzijdse erkenning zou de lidstaat waar het slachtoffer is gevestigd verplicht zijn zich neer te leggen bij het resultaat van de schadeloosstellingsprocedure in de lidstaat waar het misdrijf plaatsvond.

4.12.4.1 Dat neemt echter niet weg dat het slachtoffer in zijn eigen land altijd onmiddellijk een aanvullende schadeclaim kan indienen zodat hij/zij in bepaalde omstandigheden een vooruitbetaling kan krijgen.

4.13 ***Vraag 13: Zou het een passende manier zijn om de toegang tot schadevergoeding door de staat voor slachtoffers uit een andere lidstaat te vergemakkelijken als het slachtoffer zowel in de lidstaat waar hij of zij woont, als in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd, een schadevergoeding van de staat kan krijgen?***

4.13.1 Het probleem van het model van "dubbele verantwoordelijkheid" is echter dat de lidstaat waar het slachtoffer woont te maken krijgt met een situatie die zich in een ander land heeft afgespeeld en met alle informatie die daarmee verband houdt (de behoefte aan nauwe samenwerking tussen de lidstaten doet zich ook hier weer voor, evenals de problemen van het slachtoffer bij het verzamelen van bewijs).

4.13.1.1 Bovendien kan dit stelsel tot tegenstrijdige besluiten leiden omdat de procedures niet overeenstemmen.

4.13.2 Het gemengde model dat in het antwoord op de vorige vraag werd genoemd, lijkt het pad te effenen voor een uniforme aanpak van soortgelijke gevallen in alle lidstaten; tevens zorgt het ervoor gezorgd dat een inwoner van een lidstaat met een gunstigere regeling niet slechter wordt behandeld dan zijn medeburgers die in hun eigen land slachtoffer zijn geworden van een soortgelijk misdrijf.

4.13.2.1 Anderzijds spreekt het voor zich dat een dergelijk model de minder genereuze landen weinig stimuleert om convergentie na te streven.

4.13.3 Om te voorkomen dat dit model tot een baaierd van regelingen in de lidstaten leidt, moet een toetsingskader worden vastgesteld dat de beste kenmerken van de diverse nationale regelingen in zich verenigt. Dat zou pas convergentie zijn.

4.13.3.1 Vervolgens zou elke lidstaat dit doel binnen een redelijke termijn, afhankelijk van de uitgangspositie, moeten bereiken.

4.13.3.2 Zo zou er een tweetal gemeenschappelijke normen voor het bepalen van de te ondernemen actie bestaan:

- een norm die minimaal moet worden gehaald wil het stelsel geloofwaardig zijn; de minder genereuze stelsels zouden onmiddellijk aan deze norm moeten voldoen, als eerste stap op weg naar verdere verbetering;
- een norm die voor kwaliteit staat en als ijkpunt en stimulans dient voor de vooruitgang die tijdens de onderling afgesproken redelijke termijn is geboekt.

4.13.4 Harmonisatie kan stapsgewijs tot stand worden gebracht, eventueel in combinatie met een gemengd territorialiteits/complementariteitsstelsel en/of een gemeenschappelijk normeringsfonds.

4.13.5 De mate waarin de lidstaten vooruitgang hebben geboekt in de richting van de vastgestelde norm zou schematisch kunnen worden weergegeven, bijvoorbeeld in drie of vier stadia.

4.14 ***Vraag 14: Welke oplossingen anders dan de oplossingen die in dit Groenboek worden geschetst, zouden kunnen worden overwogen om de toegang tot schadeloosstelling door de staat voor slachtoffers uit andere lidstaten te vergemakkelijken?***

4.14.1 Het bovenvermelde gemengde model is één mogelijkheid.

4.14.2 Vermeldenswaardig zijn ook de voorbereidingen voor de oprichting van een steunfonds voor slachtoffers van misdrijven in grensoverschrijdende situaties door de Verenigde Naties. Dit fonds heeft onder meer tot doel aanvullende schadevergoedingen uit te keren wanneer lidstaten niet in staat zijn de redelijk geachte minimumvergoedingen te betalen. Ook reclame- en voorlichtingscampagnes in de Unie zouden hieruit gefinancierd worden.

4.15 ***Vraag 15: Dienen er geharmoniseerde formulieren te worden opgesteld, die in alle lidstaten kunnen worden gebruikt voor het aanvragen van een schadevergoeding van de staat?***

4.15.1 Zoals reeds gezegd, zijn geharmoniseerde formulieren – ook in de minder gangbare talen – van essentieel belang voor de strategie die in het Groenboek wordt bepleit.

4.16 ***Overige aspecten waarvoor normen moeten worden opgesteld***

4.16.1 Met name ten behoeve van slachtoffers van grensoverschrijdende misdrijven moeten gemeenschappelijke normen worden opgesteld voor het soort informatie dat in alle lidstaten voorhanden moet zijn, de toegang tot deze informatie en de instanties die haar verstrekken.

4.16.2 In grensoverschrijdende gevallen moet het gebruik van de meest gangbare Europese werktalen (en de gebarentaal – met de desbetreffende tolken erbij – om de communicatie met dove of slechthorende slachtoffers mogelijk te maken) door alle landen worden aanvaard. Ook het gebruik van gemeenschappelijke tweetalige of drietalige formulieren is, zoals gezegd, van fundamenteel belang.

4.16.3 De aandacht dient uit te gaan naar een eventuele norm voor de vaststelling van een maximumtermijn waarbinnen aanvragen voor schadevergoeding moeten worden ingediend.

4.16.4 De officiële documenten die het slachtoffer nodig heeft om zijn of haar aanvraag voor te bereiden moeten gratis worden verstrekt; de overheid moet het slachtoffer uitleg verschaffen bij deze documenten, waarvan de inhoud in voor het slachtoffer begrijpelijke taal moet zijn opgesteld; ook moet de voorkeur worden gegeven aan het gebruik van snellere communicatiemiddelen.

5. Samenvatting en conclusies

5.1 Onder verwijzing naar de kanttekeningen in de inleiding bij dit advies en gelet op het feit dat definitieve keuzes nu eenmaal niet zonder slag of stoot worden gemaakt en altijd het product zijn van het streven naar consensus, concludeert het Comité dat hier ferme stappen in de juiste richting zijn gezet.

5.2 Aangezien het hier hoofdzakelijk gaat om de manier waarop de situatie van slachtoffers van grensoverschrijdende misdrijven het best kan worden aangepakt, is het Comité, zoals gezegd, van mening dat, om problemen te voorkomen, de gemeenschappelijke lat zo hoog mogelijk moet worden gelegd, waarbij verschillende uitgangspunten alsook streefdoelen worden vastgesteld, die achtereenvolgens moeten worden gehaald om alle landen uiteindelijk op één lijn te krijgen.

5.3 De nadruk dient te liggen op het solidariteitsbeginsel en op de gelijke behandeling van alle burgers in de Unie, zonder te vergeten dat convergentie een proces is en niet alleen een doel, en dat de idee van "Europese burger" de opmaat tot kwaliteit moet zijn en het niveau niet naar beneden mag halen.

5.4 Met andere woorden, door een maximum referentiewaarde te aanvaarden moeten de lidstaten uiteindelijk een kleinste gemene deler bereiken.

5.5 Zowel de inhoud van de doelstellingen van verdergaande stroomlijning als het tijdsbestek waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd, moeten worden omschreven en er moeten sancties worden ingesteld tegen diegenen die de afspraken niet nakomen.

5.6 Het voorgestelde complementariteitsbeginsel kan in de praktijk problemen opleveren omdat het merendeel van de besluiten om van overheidswege schadevergoeding uit te keren niet op objectieve wettelijke criteria is gebaseerd, maar op billijkheidsbeginselen van loyaliteit. Dit kan tot meten met twee maten leiden. Hierover kunnen de meningen verdeeld zijn, alsook over de mogelijkheid om complementariteit tot stand te brengen door een Europees fonds op te zetten waarin de lidstaten – via hun respectieve bijdragen – hun stelsels afstemmen op de norm en de afgesproken vergoeding. Door gebruik te maken van een fonds hoeven het niet altijd dezelfde te zijn die het meest betalen.

5.7 Zoals eerder vermeld is het uitstekende werk van de Commissie, dat het Comité toejuicht, de kroon op een essentiële fase in de totstandbrenging van een belangrijke mijlpaal op weg naar een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

5.8 De uitvoering van het initiatief van de Commissie inzake schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven zal van cruciaal belang zijn voor het oplossen van de problemen van de burgers, en is een duidelijke en voorbeeldige stap van de lidstaten op weg naar een werkelijke

Europese justitiële ruimte, die gebaseerd is op een cultuur van solidariteit, in de zin van werkelijke medeverantwoordelijkheid, en op het universele en fundamentele recht van iedereen op bescherming in gevallen van agressie, gevaar en misdaad.

Brussel, 20 maart 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
