

moet zijn tot het uitdenken van mogelijkheden om hulp en opvang zo breed mogelijk bekend te maken en zo laagdrempelig en klantgericht mogelijk te houden; rekening houdend met het feit dat ook het sociaal netwerk een belangrijke rol speelt, sommige slachtoffers geen nood aan hulp hebben en slachtoffers nog steeds het recht hebben geen hulp te willen.

Gerwinde Vynckier*

Bibliografie

- FATTAH, E.A. (1999). From a Handful of Dollars to Tea and Sympathy: The Sad History of Victim Assistance. In VAN DIJK, J.J.M., VAN KAAM, R.G.H. & WEMMERS, J. (Eds.), *Caring for Crime Victims: Selected Proceedings of the 9th International Symposium on Victimology* (pp.187-206). Monsey: Criminal Justice Press.
- KEMSHALL, H. & PRITCHARD, J. (2000). *Good Practice in Working with Victims of Violence*. Londen: Jessica Kingsley Publishers.
- RUBACK, R.B., & THOMPSON, M.P. (2001). *Social and psychological consequences of violent victimization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- SPALEK, B. (2006). *Crime Victims: theory, policy and practice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

PENOLOGIE EN VICTIMOLOGIE

Het beleid van de Europese Unie inzake slachtoffers van misdrijven.

Een nieuw elan op komst?

Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie

Sinds haar aantreden in 2010 heeft Europees Commissaris van justitie, grondrechten en burgerschap Viviane Reding laten verstaan dat ze werk wil van maken van een verbetering van de situatie van slachtoffers van misdrijven in de EU. Met de in werking treding van het Verdrag van Lissabon is er – onder andere door de gewijzigde procedureregels – ook meer mogelijk geworden op dit domein.

Ze kan daarbij voortbouwen op twee belangrijke instrumenten: het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure¹ (hierna afgekort als het kaderbesluit van 2001) en de richtlijn van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven² (hierna afgekort als de richtlijn van 2004). De Commissie zal ongetwijfeld ook rekening houden met de uitgevoerde evaluaties die peilen naar de implementatie van het kaderbesluit van 2001 en de richtlijn van 2004 in het recht en in de praktijk.

In wat volgt geven we een kort overzicht van de inhoud van de bestaande EU regelgeving inzake slachtoffers van misdrijven. We beperken ons tot slachtoffers in het algemeen en gaan niet in op ontwikkelingen met betrekking tot specifieke groepen van slachtoffers. We kijken ook naar de evaluatie van de toepassing van deze regelgeving, met bijzondere aandacht voor de praktische uitdagingen die daarmee gepaard gaan. Tot slot verkennen we kort het nieuwe elan dat Europese beleidsdocumenten in het vooruitzicht stellen.

Het EU kaderbesluit van 2001

Het kaderbesluit van 2001 wilde bijdragen aan de totstandkoming van een hoog beschermingsniveau van slachtoffers van misdrijven ongeacht in welke lidstaat die zich bevinden. Dit impliceerde een onderlinge toenadering met betrekking tot de status en de voornaamste rechten van het slachtoffer. Men was met name bekommerd om de nadelige situatie van slachtoffers die in een andere lidstaat verblijven dan die waar het misdrijf is gepleegd. Het was de bedoeling om de noden van slachtoffers alomvattend en coherent te benaderen, zodat secundaire victimisering door verkapte interventies ten aanzien van slachtoffers werd vermeden.

Het kaderbesluit werkt met name de volgende rechten uit:

- het recht op bejegening met het gepaste respect voor de persoonlijke waardigheid van het slachtoffer en erkenning van de rechten en de rechtmatige belangen van het slachtoffer (art. 2, lid 1);

* Gerwinde Vynckier is als FWO-aspirant verbonden aan de Onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Universiteit Gent.

¹ 2001/220/JBZ

² 2004/80/EG

- het recht op een specifieke behandeling voor bijzonder kwetsbare slachtoffers (art. 2, lid 2);
- de mogelijkheid om tijdens de procedure gehoord te worden en bewijselementen aan te dragen (art. 3, lid 1);
- het recht om slechts voor zover noodzakelijk ten behoeve van de strafprocedure ondervraagd te worden door de autoriteiten (art. 3, lid 2);
- toegang tot voor de bescherming van zijn belangen relevante informatie (met een lijst van onderwerpen waarover men minimaal informatie dient te ontvangen) (art. 4, lid 1);
- het recht om in kennis gesteld te worden van bepaalde beslissingen indien men daartoe de wens heeft uitgedrukt (bijvoorbeeld van het gevolg dat is gegeven aan zijn klacht, van de gegevens die het slachtoffer toelaten om zich te informeren over het verloop van de strafprocedure in geval van vervolging, van de beslissing die de rechter heeft uitgesproken) (art. 4, lid 2);
- het recht om onder bepaalde voorwaarden op de hoogte gesteld te worden van de invrijheidstelling van de persoon die in de zaak vervolgd of veroordeeld werd (art. 4, lid 3). Het slachtoffer moet er ook kunnen voor kiezen om de informatie genoemd in art. 4 lid 2 en lid 3 niet te ontvangen (art. 4, lid 4);
- het recht op andere vormen van advies dan juridisch advies en rechtsbijstand (art. 6);
- het recht op bescherming. Kort samengevat gaat het om de bescherming van de veiligheid en de persoonlijke levenssfeer (art. 8);
- het recht op schadeloosstelling door de dader in het kader van de strafprocedure en het recht op onverwijld terugbetaling van in beslag genomen goederen van zodra mogelijk (art. 9).

Specifiek voor slachtoffers die de status van partij of getuige hebben, voorziet het kaderbesluit in het recht op hulp bij communicatieproblemen (art. 5), rechtsbijstand (art. 6) en het recht op vergoeding van de uitgaven die voortvloeien uit hun rechtmatige deelname aan de strafprocedure (art. 7).

De lidstaten worden opgeroepen om maatregelen te treffen die zoveel mogelijk de problemen beperken van slachtoffers met woonplaats in een andere lidstaat. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het verhoor van de getuige via telefoon- of videoconferentie en de mogelijkheid

om een klacht in te dienen in de lidstaat van zijn woonplaats (art. 11).

Van de lidstaten wordt verwacht dat ze beter gaan samenwerken, via rechtstreeks aan het gerechtelijk systeem gerelateerde netwerken of via banden tussen de organisaties voor slachtofferhulp (art. 12). Voorts dienen ze de ontwikkeling van gespecialiseerde diensten en organisaties voor slachtofferhulp te bevorderen via het ter beschikking stellen van overheidspersoneel of via de erkenning en financiering van organisaties voor slachtofferhulp (art. 13). Vorming wordt aangemoedigd voor professionals die in de strafprocedure optreden of anderszins met slachtoffers in contact staan (art. 14).

Tenslotte wordt in het kader van de strafprocedure de organisatie van bemiddeling gestimuleerd (art. 10). Het kaderbesluit is een bindend wetgevend instrument dat met eenparigheid van stemmen wordt aangenomen.³ Dat verklaart wellicht waarom de inhoud op een aantal punten nogal vaag blijft en wijst op een grootste gemene deler eerder dan op precieze, ambitieuze doelstellingen.

Evaluatie van de implementatie van het EU kaderbesluit van 2001

De verslagen van de Europese Commissie

Artikel 18 voorziet dat de toepassing van het kaderbesluit van 2001 geëvalueerd wordt via een rapportage van de lidstaten aan de Commissie en het secretariaat-generaal van de Raad. Daarin moeten ze aangeven via welke wetteksten zij voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit. Op basis van die gegevens maakt de Commissie een verslag op.

De Commissie bracht twee dergelijke verslagen uit, één in 2004⁴ en één in 2009⁵. Het kwam er telkens later dan in het kaderbesluit voorzien we-

³ FLORE, D. (2009). Droit pénal européen. Les enjeux d'une justice pénale européenne. Bruxelles: Larcier, 67.

⁴ Verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, COM(2004)54 definitief.

⁵ Verslag van de commissie op grond van artikel 18 van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, COM(2009)166 definitief.

gens de gebrekkige medewerking van de lidstaten. Velen leverden de gegevens te laat aan of pas na herhaalde herinneringen van de Commissie. Het nationaal rapport was vaak onvolledig. Enkele lidstaten leverden helemaal geen gegevens aan. Bij de afronding van het eerste verslag hadden bijvoorbeeld slechts tien lidstaten – waaronder België – een relatief volledige bijdrage over de omzetting van het kaderbesluit in hun nationale wetgeving opgestuurd.

Bij de beoordeling van de implementatie bekeek de Commissie of binnen de gestelde termijn het beoogde resultaat was bereikt via omzetting in het nationale recht. Men hoefde de letterlijke formuleringen van het kaderbesluit daarbij niet over te nemen.

Na een artikelsgewijze analyse van de ingestuurde landenrapporten, concludeerde de Commissie in beide rapporten dat de omzetting van de bepalingen van het kaderbesluit respectievelijk onbevredigend en ontoereikend was. In 2004 was het oordeel scherp. Geen enkele lidstaat kon volgens het rapport beweren 'dat hij het geheel van de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen' had omgezet. In 2009 was de situatie niet veel verbeterd. De Commissie concludeerde: 'De uitvoering van dit kaderbesluit is ontoereikend. De nationale wetgeving die aan de Commissie is toegezonden, vertoont ettelijke hiaten. Voorts vormt die wetgeving grotendeels de neerslag van de praktijk zoals die vóór de aanneming van het kaderbesluit bestond. Vanwege de grote verschillen tussen de nationale wetten is de gewenste harmonisatie van de wetgeving op dit gebied niet bereikt. Veel bepalingen zijn uitgevoerd door middel van niet-bindende richtsnoeren, charters en aanbevelingen. De Commissie kan niet nagaan of die in de praktijk worden gevolgd.'

De verslagen van de Europese Commissie roepen vele vragen op, over het soort evaluatie dat werd uitgevoerd en over het kaderbesluit als instrument ter realisatie van de bescherming van slachtoffers van misdrijven in de EU.

De voorziene tijd voor de implementatie van de meeste artikelen – één jaar – was extreem kort. De acties die nodig waren om aan de eisen van het kaderbesluit te voldoen waren zeer uiteenlopend: wetgevende initiatieven, praktische maatregelen of zelfs financiering van niet-publieke organisa-

ties voor slachtofferhulp. Wanneer er al niet heel wat gerealiseerd was, moet het bijna onmogelijk geweest zijn om tijdig aan alle bepalingen te voldoen. Dat het eerste rapport negatief uitviel is dus niet zo verwonderlijk.⁶ Dat de evaluatie in 2009 – drie jaar na de laatste deadline voor de graduele implementatie – nog altijd negatief was, valt echter tegen.

Het meest cruciale probleem met de verslagen van de Commissie ligt in het feit dat zij zich enkel baseren op de wetteksten die de lidstaten aanleveren. Die mogen dan wel het bewijs zijn dat de omzetting van het kaderbesluit in het nationale recht is gebeurd. Tussen de *law in the books* en *the law in practice* gaapt vaak een grote kloof. En daarover zegt de evaluatie van de Commissie ons bitter weinig. Of er op het terrein werkelijk ten gronde iets is gewijzigd leren de verslagen van de Commissie ons niet. Omgekeerd is het mogelijk dat in de praktijk bepaalde vereisten van het kaderbesluit wel worden toegepast, maar dat deze werkwijze niet is vastgelegd in formele wetgeving. Voor vele van de bepalingen in het kaderbesluit is het wegens hun ruime formulering niet makkelijk om aan te geven of een land de vereiste beschermingsgraad heeft bereikt. Vaak zijn het ook dezelfde ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het kaderbesluit, die de landenrapporten opstellen. Men kan zich de vraag stellen of dit de teneur van de landenrapporten niet beïnvloedt. Het gevaar bestaat dat de rapporteur al snel concludeert dat het betrokken land bijvoorbeeld genoeg heeft gedaan om bemiddeling te 'bevorderen' van zodra er iets in die richting is ondernomen.

Wat kan de Commissie uiteindelijk aanvangen met de negatieve evaluatie van de omzetting van het kaderbesluit? Hoewel het kaderbesluit een bindend wetgevend instrument is, beschikt de Commissie niet over een krachtige juridische 'stok achter de deur'. Zij kan niet zelf naar het Hof van Justitie stappen om de lidstaten tot omzetting te dwingen. De druk om het kaderbesluit te implementeren moet dus komen uit de openbaarmaking van de informatie uit de landenrapporten. In die

⁶ GROENHUIJSEN, M.S. en REYNAERS, S. (2006). Het Europees kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure. *Panopticon*, afl. 3, 24.

zin is de invloed die van een kaderbesluit uit gaat niet veel anders dan deze van een niet-dwingende aanbevelingen van de Raad van Europa.⁷

Een reële evaluatie van de mate van toepassing van het kaderbesluit in de praktijk van een lidstaat brengen de verslagen van de Commissie niet. De Commissie financierde wel twee externe evaluaties in een poging om aan deze bekommernis tegemoet te komen.

Externe evaluaties

Het *Center for the Study of Democracy* (Sofia, Bulgarije) voerde in opdracht van de Commissie een eerste externe evaluatie uit. Het hoofddoel was een vergelijkende analyse te maken van de interne wetgeving, de procedures en praktijken ontwikkeld met betrekking tot slachtoffers van misdrijven in de 27 lidstaten van de EU.

Per land recruteerden de onderzoekers één contactpersoon die een vragenlijst invulde over de situatie in het betrokken land en de slachtoffergerelateerde wetgeving bezorgde. De contactpersonen waren penalisten, mensenrechtenspecialisten en criminologen. Weinig succesvol was de dataverzameling via twee bijkomende vragenlijsten die respectievelijk werden voorgelegd aan officiële instanties (slechts 10 ingevulde vragenlijsten uit 8 lidstaten) en niet-gouvernementele organisaties (slechts 2 ingevulde vragenlijsten uit 2 lidstaten). Alle informatie werd verwerkt in een overzichtsrapport dat afgesloten werd met een samenvatting, aanbevelingen en de landenrapporten in bijlage. Het rapport⁸ bevat veel informatie, maar is lastige lectuur omdat het per onderdeel van het kaderbesluit vooral een opsomming geeft van de situatie in de verschillende landen, telkens in een paar zinnen samengevat. Veel verkapte gegevens, interessant om af en toe te consulteren rond bepaalde deelthema's, maar moeilijk in één keer door te komen. Interessant zijn de in kadertjes beschreven *best practices* en de aanbevelingen op

het einde. Een algemeen besluit wijst er op dat de interne wetgeving in uiteenlopende mate tegemoetkomt aan de behoeften en de bescherming van slachtoffers. Veel wetgeving was nog heel recent. En hoewel de lidstaten op het niveau van de wetgeving de belangrijkste slachtofferrechten beschermen, geven ze er in de praktijk slechts beperkt invulling aan. Het kaderbesluit heeft volgens de onderzoekers onmiskenbaar een bijdrage geleverd aan een zekere verbetering van de situatie inzake slachtofferrechten. Financiële ondersteuning van de EU zou nuttig zijn ter ondersteuning van de uitwisseling en implementatie van *best practices*. Europese gelden zijn – zo stellen zij – ook nodig om een grotere onderzoeks- en monitoringcapaciteit uit te bouwen ter ondersteuning en opvolging van de ontwikkelingen inzake bescherming en verbetering van slachtofferrechten.

Het Nederlandse onderzoeksinstituut Intervict (universiteit Tilburg) voerde in partnerschap met de Portugese organisatie voor slachtofferhulp APAV een tweede studie uit.⁹ Deze evalueerde de implementatie van het kaderbesluit vanuit drie perspectieven: het wettelijke perspectief, de implementatie op organisationeel vlak en de impact op de perceptie van slachtoffers. Vanuit wetgevingsperspectief beperkte de evaluatie zich niet tot de formele wetgeving. Ook richtlijnen en protocollen werden bijvoorbeeld in rekening genomen om te beoordelen of het kaderbesluit adequaat was omgezet in het interne recht. Op organisationeel vlak werd getoetst of de wettelijke bepalingen op het terrein efficiënt werden omgezet in praktische maatregelen. Tenslotte werd in de vraagstelling gepeild naar de perceptie van de slachtoffers over de gang van zaken. De slachtoffers werden niet rechtstreeks bevroegd. Aan experts werd gevraagd om een inschatting te maken van de beleving van slachtoffers over de slachtoffergerichte dienstverlening in hun land. Er werd gewerkt met twee vragenlijsten: een lijst met vragen over de wettelijke implementatie en een lijst met vragen over de organisatorische implementatie. Om te vermijden dat een eenzijdig perspectief naar voor zou komen, werden de

⁷ GROENHUIJSEN, M.S. en PEMBERTON, A. (2009). The EU Framework Decision for Victims of Crime: Does Hard Law Make a Difference? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 17, 43-59.

⁸ Member States' Legislation, National Policies, Practices and Approaches Concerning the Victims of Crime. Final Study. Sofia, Bulgaria, July 2009.

⁹ Project Victims in Europe. Implementation of the EU Framework Decision on the Standing of Victims in the Criminal Proceedings in the Member States of the European Union. 2009.

vragenlijsten voorgelegd aan meerdere experts per lidstaat, die ook nog eens uit verschillende professionele sectoren kwamen: ambtenaren van justitie en binnenlandse zaken, magistraten, politieambtenaren, academici en stafleden van niet-gouvernementele diensten voor slachtofferhulp. De onderzoekers ontvingen in totaal 97 ingevulde vragenlijsten over de wettelijke implementatie en 218 ingevulde vragenlijsten over de organisationele implementatie. België was goed vertegenwoordigd met respectievelijk 4 en 16 respondenten.

De gegevensverzameling verliep moeizaam. Het was niet makkelijk om een voldoende aantal respondenten per lidstaat te bekomen, ondanks het feit dat specifieke experts werden gecontacteerd, herinneringsmails werden uitgestuurd en de onderzoekers gebruik hadden gemaakt van hun persoonlijk professioneel netwerk om geschikte respondenten uit te kiezen. Bij de verwerking van de informatie stelden de onderzoekers geregeld tegenstrijdigheden vast in de antwoorden van de respondenten van éénzelfde land. Dat kon liggen aan een slecht begrip van de Engelse terminologie in de vragenlijst, aan een verschillende interpretatie van de situatie in het land of gewoon aan gebrekkige kennis. Soms gingen de onderzoekers verder te rade bij externe bronnen: academische literatuur, wetgeving en overzichten van de rechtspraktijk. De moeilijkheden om respondenten te recruter en om kwaliteitsvolle antwoorden te bekomen zagen de onderzoekers als een signaal van de beperkte mate van vertrouwdschap met de positie van slachtoffers van misdrijven en de lage prioriteit die aan dit thema verleend wordt.

De antwoorden uit beide vragenlijsten werden gecombineerd in het onderzoeksrapport dat een artikelsgewijze bespreking maakt van de implementatie van het kaderbesluit met telkens een contextualisering vanuit de literatuur en een presentatie van de resultaten met betrekking tot implementatie in de regelgeving en in de praktijk. Dit rapport focust op tendenzen en is toegankelijk geschreven. Het schetst een veel rijker beeld dan de Commissieverslagen en is beter leesbaar dan het hoger beschreven Bulgaarse rapport.

Enkele opvallende resultaten. Informatieverstrekking (art. 4) – een centrale behoefte van slachtoffers – is op wettelijk vlak goed uitgebouwd in vele

lidstaten, maar volgens de bevroegde experts is de toegang tot informatie in de praktijk niet toereikend. Hetzelfde geldt voor gratis bijstand van tolken en vertalers bij taalproblemen (art. 5). Bescherming van het slachtoffer (art. 8) tegen publiciteit en tegen bedreigingen en intimidatie wegens de dader wordt door alle lidstaten auserieux genomen. Meestal zijn verschillende vormen van bescherming voorzien. In bijna de helft van de 27 lidstaten is bemiddeling in strafzaken (art. 10) niet mogelijk. In slechts enkele lidstaten is bemiddeling mogelijk bij ernstige strafrechtelijke feiten. De meerderheid van de lidstaten biedt aan grensoverschrijdende slachtoffers niet de mogelijkheid om – eens ze terug thuis zijn – een klacht in te dienen tegen feiten gepleegd in het buitenland, ongeacht of het land van verblijf bevoegd is (art. 11). Een vergelijkende studie uitvoeren op basis van twee vragenlijsten in 27 lidstaten met meerdere respondenten per lidstaat is een krachttoer. De resultaten tonen de diversiteit aan instrumenten waarlangs slachtoffergerichte maatregelen worden geïmplementeerd. Wij stelden ons wel vragen bij de betrouwbaarheid van de bevraging van proxys, de experts, als methode om in te schatten hoe slachtoffers hun positie in het strafrechtssysteem ervaren.

De EU richtlijn van 2004

Het tweede, belangrijke instrument dat op het niveau van de EU is ontwikkeld ter bescherming van slachtoffers is de richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. Deze heeft een veel beperktere reikwijdte dan het kaderbesluit van 2001. De richtlijn werd goedgekeurd kort na de terroristische aanslagen in Madrid in maart 2004.

De achterliggende idee is dat slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie een billijke en passende schadeloosstelling moeten kunnen bekomen, ongeacht waar in de EU het misdrijf is gepleegd. Deze richtlijn wil vooral de toegang tot schadeloosstelling verbeteren voor slachtoffers in grensoverschrijdende situaties. Daartoe zet de richtlijn een samenwerkingssysteem op, dat functioneert op basis van de nationale regelingen voor slachtoffers van opzettelijke geweldmisdrijven.

De richtlijn bevat logischerwijze de verplichting om – in de lidstaten waar dit nog niet het geval is – in de nationale wetgeving een schadeloosstellingsregeling te voorzien voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven. Daarnaast wordt voorzien in een samenwerkingssysteem tussen de lidstaten op basis van de volgende principes.

Het slachtoffer van een opzettelijk geweldsmisdrijf in een andere lidstaat dan de lidstaat waar hij/zij zijn/haar gewone verblijfplaats heeft, kan een aanvraag tot schadeloosstelling indienen in de lidstaat waar hij normaal verblijft. De assisterende instantie – in België de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders – dient potentiële aanvragers van deze mogelijkheid op de hoogte te stellen en hen te helpen bij het invullen van het aanvraagformulier en bij het toevoegen van de nodige stukken. Het is ook deze instantie die het dossier overmaakt aan de ‘beslissende instantie’ in de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd. In België is dat – voor binnenkomende vragen uit het buitenland – eveneens de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders. Alvorens een beslissing te nemen, kan deze bijkomende informatie opvragen en/of het slachtoffer horen via telefoon of videoverbinding of via een verhoor door de assistentieverlenende instantie.

De schadeloosstelling wordt dus betaald door de lidstaat van het grondgebied waarop het misdrijf is gepleegd. Ook voorziet de richtlijn in een taalregeling voor de hele procedure. In een later besluit van de Commissie werd een standaardformulier vastgelegd voor aanvragen en beslissingen.¹⁰ Het centrale contactpunt, dat in elke lidstaat het efficiënte functioneren van de hele procedure moet garanderen, is in België het Nederlands secretariaat van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (bij de FOD Justitie).

¹⁰ Besluit 2006/337/EG van de Commissie van 19 april 2006 tot vaststelling van standaardformulieren voor de toezegging van aanvragen en beslissingen overeenkomstig richtlijn 2004/80/EG van de Raad betreffende schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.

Evaluaties van de EU richtlijn van 2004

Ten laatste tegen 1 januari 2006 dienden de lidstaten aan de richtlijn te voldoen. In 2009 bracht de Commissie een verslag¹¹ uit over de toepassing van de richtlijn in de periode 2006-2008. Dat verslag was gebaseerd op door de lidstaten ingestuurde informatie en op de inhoud van een studie uitgevoerd door een externe contractant, *Matrix Insight*.¹²

Net zoals bij de andere genoemde onderzoeken kregen de onderzoekers van *Matrix Insight* te maken met zware problemen bij de dataverzameling. Ze werkten met twee *online* vragenlijsten: één voor de assisterende en één voor de beslissende instanties. In de praktijk bleek dat in de meeste lidstaten deze twee verantwoordelijkheden door dezelfde instantie werden opgenomen. Mits de nodige stimulansen vulden uiteindelijk 22 lidstaten een vragenlijst in, de overige 5 werden telefonisch bevraagd om tenminste de basisinformatie over het betrokken land te bekomen. In de ingevulde vragenlijsten bleef een groot aantal vragen onbeantwoord. Het initiële plan om ook ngo's die slachtoffers bijstaan en slachtoffers/aanvragers zelf te bevragen, mislukte. Men slaagde er niet in om voldoende ngo's de vragenlijst te laten invullen (slechts 2 ingevulde vragenlijsten) en pogingen om via de ngo's concrete aanvragers te bereiken, werkten niet. Bijkomende telefooninterviews volstonden niet om een representatief beeld te kunnen schetsen (6 interviews met ngo's en 7 interviews met slachtoffers/aanvragers, waarvan 6 uit het Verenigd Koninkrijk).

Uit het onderzoek blijkt dat alle lidstaten – op Griekenland na – een nationale schadeloosstellingsregeling hebben ingevoerd voor slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven. Alle lidstaten

¹¹ Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van Richtlijn 2004/80/EG van de Raad betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (COM(2009) 170 definitief).

¹² *Matrix Insight, The Application of Directive 2004/80/EC relating to Compensation to Crime Victims – Empirical Report*, 12 December 2008 en *Analysis of the Application of Directive 2004/80/EC EC relating to Compensation to Crime Victims – Synthesis Report*, 12 December 2008.

– met uitzondering van Griekenland en Italië, nochtans twee landen met veel toerisme – hebben een systeem opgezet voor de behandeling van grensoverschrijdende schadeloosstellingsaanvragen. Over de praktische toepassing van de schadeloosstelling in geval van grensoverschrijdende misdrijven is men niet veel te weten gekomen wegens het erg lage aantal gevallen dat al behandeld was. Dat was mede te wijten aan het feit dat sommige lidstaten de richtlijn nog maar net hadden uitgevoerd. In België bijvoorbeeld was er assistentie verleend in één enkel dossier en was er een beslissing genomen in 22 dossiers (vanuit het buitenland aangevraagde schadeloosstellingen). Het aantal aanvragen ging wel in stijgende lijn. Het succespercentage van de aanvragen was erg laag, ongeveer 10%.

De bevroegde assisterende en beslissende instanties stelden in het algemeen tevreden te zijn over de werking van het systeem, over hun collega's van andere landen, het taalgebruik en de standaardformulieren. De weinig kritische resultaten zijn niet echt verwonderlijk, aangezien het opnieuw de ambtenaren zijn die het systeem dienen te implementeren, die bevroegd zijn over de werking ervan. De weinige bevroegde aanvragers waren veel minder positief. Zij vonden de aanvraagprocedure ingewikkeld en tijdrovend, ze ervoeren taalbarrières en signaleerden een gebrek aan informatie en juridisch advies.

De richtlijn en de informatie over de nationale schadeloosstellingssystemen is terug te vinden in de Europese justitiële atlas in burgerlijke zaken, die door éénieder te consulteren is op de website van de Europese Unie.

Een nieuw elan in het EU beleid?

Uit diverse beleidsdocumenten blijkt de politieke wil om verdere vooruitgang te boeken inzake de bescherming van slachtoffers van misdrijven. De conclusies van de Raad (*Justitie en Binnenlandse Zaken*) van oktober 2009 stellen vast dat er grotere prioriteit moet gegeven worden aan de ondersteuning van slachtoffers van criminaliteit in heel de Europese Unie.

De Europese Raad eechoot deze oproep in het Stockholm programma¹³, goedgekeurd in december 2009, een meerjarenprogramma dat de prioritei-

ten vaststelt voor de ontwikkeling van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de periode 2010-2014. De algemene politieke prioriteit daarin is de aandacht voor de belangen en behoeften van de burgers. Men wil 'het Europa van de mensen tot stand brengen', door ervoor te zorgen dat burgers hun rechten kunnen uitoefenen en ten volle de Europese integratie kunnen benutten. De grote uitdaging daarbij is garanderen van veiligheid met respect voor de fundamentele vrijheden. Er wordt een korte sectie gewijd aan slachtoffers van misdrijven. Men zoekt de Commissie en de lidstaten om na te gaan:

- hoe de wetgeving en de praktische steunmaatregelen ter bescherming van slachtoffers, alsook de toepassing van de bestaande regelgeving kunnen worden verbeterd;
- hoe men in andere opzichten slachtoffers betere steun kan bieden, eventueel via de bestaande Europese netwerken voor praktische hulpverlening; en
- of slachtofferbescherming niet kan worden geregeld in één enkele wettekst, waarin de richtlijn betreffende schadeloosstelling van slachtoffers en het kaderbesluit betreffende slachtoffers zijn samengevoegd.

Men benadrukt dat aan getuigen of slachtoffers van strafbare feiten die gevaar lopen, een bijzondere bescherming kan worden geboden die in de gehele Unie effectief moet zijn. Er is, aldus het Stockholmprogramma, behoefte aan een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak.

Op basis van het Stockholm programma werkte de Commissie een actieplan¹⁴ uit. Dat moet dienen als leidraad voor het realiseren van de uitgezette prioriteiten. Het bevat concrete acties met een duidelijk tijdschema voor aanneming en uitvoering. In 2012 zal de Commissie een tussentijdse evaluatie voorstellen van de voortgang van de uitvoering van het programma van Stockholm. Het actieplan vermeldt dat de Commissie in 2011 een wetgevingsvoorstel dient uit te werken voor een alomvattend instrument betreffende de be-

¹³ (17024/09)

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het Programma van Stockholm (COM(2010)171 definitief).

scherming van slachtoffers en een actieplan met praktische maatregelen waaronder de ontwikkeling van een Europees beschermingsbevel. Alvorens tot een concreet voorstel te komen, heeft de EU Commissie in 2010 alvast een publieke consultatieronde gehouden (met internetenquête) en informatie ingewonnen over probleempunten en mogelijke oplossingen via diverse andere kanalen, zoals een seminarie (Madrid), een expert meeting (Brussel), een bijeenkomst van het Justice Forum (subgroep slachtoffers van criminaliteit; Brussel) en een zogenaamde *stakeholder workshop* (Brussel). De hierboven beschreven evaluatieonderzoeken en de problemen die daarbij opdoken tonen dat het geen luxe zou zijn dat er, naast een meer precieze invulling van de huidige regelgeving en het verder identificeren van *best practices*, ook werk gemaakt wordt van een meer structureel uitgebouwde opvolging van de uitvoering van de wetgeving en de tevredenheid van slachtoffers. Het wordt uitkijken naar wat de Europese Commissie deze lente uit haar hoed tovert.

Katrien Lauwaert*

MENSENRECHTEN

Straatsburg flash juli t.e.m. december 2010

In deze bijdrage worden enkele belangwekkende uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake strafrecht uit de tweede helft van 2010 uit de doeken gedaan. We vallen in huis met de langverwachte uitspraak van de Grote Kamer van het Europees Hof in de zaak *Taxquet*. Dan wordt het belang van het journalistieke bronnengeheim bevestigd, evenals het in post-*Saldutzijden*¹ belangwekkende recht op bijstand van een advocaat. Verder komt ook het eerste arrest inzake GPS-observatie aan bod. Vervolgens krijgt de strijd tegen ernstige milieucriminaliteit de wind in de zeilen, alvorens af te sluiten met het recht van gedetineerden op propere longen.

* Docente aan de School voor Criminologie van de Universiteit van Luik en vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het Leuvens Instituut voor Criminologie

¹ Hof Mensenrechten 27 november 2008 (Grote Kamer), nr. 36391/02, *Salduz t. Turkije*.

Motivering assisen

De Grote Kamer van het Hof sprak zich op 16 november 2010 uit in de zaak *Taxquet t. België*². De voorgeschiedenis van dit arrest is bekend: Richard Taxquet werd door het Assisenhof van Luik in 2003 veroordeeld tot 20 jaar gevangenisstraf wegens de moord op André Cools en de moordpoging op diens partner. Op 13 januari 2009 oordeelde het Europees Hof echter dat die veroordeling in strijd was met zijn recht op een eerlijk proces, zoals gegarandeerd door art. 6, § 1 EVRM. Meer bepaald oordeelde het Hof dat de vragen aan de jury zodanig geformuleerd waren dat Taxquet niet kon weten waarom zij positief werden beantwoord. Deze vragen waren met name: 'is hij als dader of mededader schuldig aan moord? Was dat met voorbedachten rade? Is hij als dader of mededader schuldig aan poging tot moord? Was dat met voorbedachten rade?' Het vage karakter van deze vragen woog volgens het Hof des te zwaar door omdat de jury zijn beslissing niet vormt op basis van een dossier, maar op basis van het bewijs dat ter terechtzitting wordt gepresenteerd. Volgens het Hof had de jury dan ook moeten benadrukken welke overwegingen hen overtuigden van schuld of onschuld, evenals de precieze redenen waarom elk van de vragen positief of negatief werd beantwoord³.

De Grote Kamer was in zijn motivering evenwel heel wat minder scherp voor de Belgische assisenrechtspraak. Het Hof maakte in de eerste plaats duidelijk dat het instituut van de lekenjury, zoals die bestaat in heel wat lidstaten van de Raad van Europa, niet in twijfel mag worden getrokken. Meer zelfs, het Hof stelde duidelijk dat art. 6, § 1 EVRM niet vereist dat juryleden redenen moeten geven voor hun beslissing. Dat neemt evenwel niet weg dat het kunnen verstaan van een uitspraak een essentiële waarborg vormt tegen willekeur. Daarom zijn procedurele waarborgen vereist, zoals bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen en raad en het stellen van precieze en duidelijke vragen aan de jury door een beroepsrechter. De adequaatheid van deze waarborgen moet bovendien beoordeeld worden in het licht van de omstandigheden van de zaak.

² Hof Mensenrechten 16 november 2010 (Grote Kamer), nr. 926/05, *Taxquet t. België*.

³ Hof Mensenrechten 13 januari 2009, nr. 926/05, *Taxquet t. België*.