



Brussel, 24.6.2020  
COM(2020) 258 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)**

## INLEIDING

Ieder van ons kan te maken krijgen met criminaliteit. Jaarlijks worden miljoenen mensen in de Europese Unie<sup>1</sup> er het slachtoffer van. Een Unie van gelijkheid moet ervoor zorgen dat alle slachtoffers van criminaliteit toegang tot de rechter hebben<sup>2</sup>, ongeacht waar in de EU en onder welke omstandigheden het strafbare feit is gepleegd.

Slachtoffers van misdrijven moeten te allen tijde toegang hebben tot ondersteuning en bescherming. De lockdown tijdens de COVID-19-pandemie ging gepaard met een toename van huiselijk geweld<sup>3</sup>, seksueel misbruik van kinderen, cybercriminaliteit<sup>4</sup> en racistische en xenofobe haatmisdrijven<sup>5</sup>. Het is daarom van cruciaal belang het kader voor ondersteuning en bescherming van slachtoffers te versterken en te waarborgen dat dit kader crisisbestendig is.

**In deze eerste EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers worden de werkzaamheden van de Commissie voor de periode 2020-2025 beschreven.** Ook worden andere actoren, waaronder de EU-lidstaten en het maatschappelijk middenveld, uitgenodigd om actie te ondernemen. De strategie besteedt bijzondere aandacht aan slachtoffers van gendergerelateerd geweld. De EU zal alles in het werk stellen om gendergerelateerd geweld te voorkomen en te bestrijden en om de slachtoffers van dergelijke criminaliteit te ondersteunen en te beschermen. De kracht van de EU ligt in haar verscheidenheid. Daarom zal de EU alles in het werk stellen om haatmisdrijven – in welke vorm dan ook, met inbegrip van racistische, antisemitische, homofobe of transfobe haatmisdrijven – te voorkomen en te bestrijden.

De EU heeft al een solide pakket slachtofferrechten vastgesteld. De richtlijn slachtofferrechten<sup>6</sup> voorziet onder meer in het recht op toegang tot informatie, het recht op ondersteuning en bescherming (overeenkomstig de individuele behoeften van de slachtoffers) en een aantal procedurele rechten. Andere relevante EU-handelingen zijn bv. de

---

<sup>1</sup> Volgens Eurostat werden in 2017 circa 15 miljoen ernstige strafbare feiten (doodslag, seksuele uitbuiting van kinderen, geweldpleging, kidnapping, seksueel geweld, verkrachting, aanranding en overvallen) gepleegd in de EU.

<sup>2</sup> Zoals het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten heeft benadrukt in *Victims' rights as standards of criminal justice – Justice for victims of violent crime* (2019), behoort het recht van slachtoffers op toegang tot de rechter en op bescherming tot de grondrechten.

<sup>3</sup> De Wereldgezondheidsorganisatie vestigde in maart 2020 de aandacht op de toename van het huishoudelijk geweld tijdens de COVID-19-pandemie: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf>.

<sup>4</sup> Europol, *Pandemic profiteering: criminals exploit the COVID-19 crisis*, maart 2020, zie: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>.

<sup>5</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

<sup>6</sup> Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (richtlijn slachtofferrechten).

schadeloosstellingsrichtlijn<sup>7</sup> en de EU-regels inzake het Europees beschermingsbevel<sup>8</sup>. Voorts heeft de EU instrumenten vastgesteld die aansluiten bij de specifieke behoeften van de slachtoffers van bepaalde strafbare feiten: de richtlijn tegen mensenhandel<sup>9</sup>, de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie<sup>10</sup> en de richtlijn terrorismebestrijding<sup>11</sup> (die in specifieke rechten voor slachtoffers van terrorisme voorziet). De EU heeft ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Overeenkomst van Istanbul)<sup>12</sup> ondertekend.

Ondanks deze vooruitgang blijkt uit recente verslagen<sup>13</sup> dat **slachtoffers van strafbare feiten zich in de EU nog steeds niet ten volle kunnen beroepen op hun rechten**. Als slachtoffers moeilijk toegang tot de rechter krijgen, komt dat hoofdzakelijk door een gebrek aan informatie en onvoldoende ondersteuning en bescherming. Slachtoffers krijgen gedurende de strafprocedure en bij het vorderen van een schadeloosstelling vaak te maken met secundaire victimisatie<sup>14</sup>. Voor wie op reis in het buitenland slachtoffer van een strafbaar feit wordt, is het nog lastiger om toegang tot de rechter en schadeloosstelling te krijgen. Voor de kwetsbaarste slachtoffers, zoals slachtoffers van gendergerelateerd geweld, minderjarige slachtoffers, slachtoffers met een beperking, oudere slachtoffers en slachtoffers van haatmisdrijven, terrorisme of mensenhandel, is het bijzonder moeilijk de strafprocedure te doorlopen en om te gaan met de nasleep van het strafbare feit.

**Om dit probleem aan te pakken, moet om te beginnen de praktische toepassing van de EU-regels inzake slachtofferrechten worden verbeterd.** Uit de recente verslagen van de

---

<sup>7</sup> Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (richtlijn schadeloosstelling).

<sup>8</sup> Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel en Verordening (EU) nr. 606/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken.

<sup>9</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad.

<sup>10</sup> Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.

<sup>11</sup> Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (richtlijn terrorismebestrijding).

<sup>12</sup> In 2017 ondertekende de EU het Verdrag van Istanbul, dat toonaangevend is wat de internationale normen op dit gebied betreft. Inmiddels is het door alle lidstaten van de Europese Unie ondertekend en door 21 lidstaten geratificeerd.

<sup>13</sup> Zie met name de recente verslagen van de Commissie over de uitvoering van de richtlijn slachtofferrechten en de hieronder genoemde richtlijn inzake het Europees beschermingsbevel, alsook verschillende andere recente verslagen op het gebied van slachtofferrechten, die hieronder eveneens nog zullen worden genoemd.

<sup>14</sup> Secundaire victimisatie kan worden omschreven als de negatieve gevolgen die slachtoffers kunnen ondervinden van hun betrokkenheid bij een strafprocedure, waaronder hun blootstelling aan contact met de plegers, de gerechtelijke autoriteiten en/of het grote publiek.

Commissie over de uitvoering van de richtlijn slachtofferrechten<sup>15</sup> en de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel<sup>16</sup> blijkt dat deze instrumenten nog niet optimaal worden benut<sup>17</sup>. Dit is grotendeels het gevolg van de onvolledige omzetting. De meeste lidstaten hebben de in de EU-regels vastgestelde minimumnormen nog niet in de nationale rechtsorde omgezet<sup>18</sup>. De uitvoeringsverslagen duiden ook op onjuiste omzetting in de nationale rechtsorde. Volledige toepassing is alleen mogelijk als er passende structuren voorhanden zijn voor algemene en gespecialiseerde hulporganisaties, alsook bescherming overeenkomstig de individuele behoeften van de slachtoffers. Voorts moeten alle actoren die in contact komen met slachtoffers, passend worden opgeleid en volledig op de hoogte zijn van de rechten van slachtoffers. Het is van cruciaal belang dat alle lidstaten de overeengekomen minimumnormen volledig invoeren en toepassen. De Commissie stelt zich ten doel de correcte toepassing van de EU-regels te verzekeren en zal daarvoor zo nodig gebruikmaken van aanvullende rechtsmiddelen. Bovendien zal de Commissie goede praktijken bevorderen die met de overeengekomen minimumnormen overeenstemmen of deze nog overtreffen. **Zo nodig zal de Commissie voorstellen om de EU-regels inzake slachtofferrechten verder te versterken.**

Verschillende actoren hebben aanbevelingen gedaan ter verbetering van het EU-beleid inzake slachtofferrechten. Bij het ontwikkelen van deze strategie heeft de Commissie rekening gehouden met de Raadsconclusies over slachtofferrechten van december 2019<sup>19</sup>, een onderzoek van het Europees Parlement<sup>20</sup>, aanbevelingen uit verschillende verslagen, waaronder die van de speciaal adviseur van oud-voorzitter Juncker voor de

---

<sup>15</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten, COM(2020)188 final, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A188%3AFIN>.

<sup>16</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel, COM(2020) 187 final, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A187%3AFIN>.

<sup>17</sup> Soortgelijke conclusies kunnen worden verbonden aan de uitvoeringsverslagen over de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (COM/2016/0871 en COM/2016/0872) en de richtlijn inzake mensenhandel (COM(2016) 722 final).

<sup>18</sup> Bij de Commissie lopen momenteel 21 inbreukprocedures wegens onvolledige omzetting van de richtlijn slachtofferrechten, met name tegen België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

<sup>19</sup> Conclusies van de Raad over de rechten van slachtoffers, vastgesteld op 3 december 2019. <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/jha/2019/12/02-03/>.

<sup>20</sup> Europees Parlement, “Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation”, augustus 2018, beschikbaar op: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282018%29604977](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29604977).

schadeloosstelling van slachtoffers<sup>21</sup>, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten<sup>22</sup> en Victim Support Europe<sup>23</sup>.

Deze strategie is gebaseerd op een tweeledige aanpak: **slachtoffers van strafbare feiten sterk doen staan en samenwerken om slachtofferrechten te bevorderen**. Het is van cruciaal belang slachtoffers van een strafbaar feit sterk te doen staan, zodat zij aangifte kunnen doen, betrokken kunnen zijn bij de strafprocedure, schadeloosstelling kunnen vorderen en ten slotte, voor zover mogelijk, van de gevolgen van het misdrijf kunnen herstellen<sup>24</sup>. Deze ambitieuze doelstellingen kunnen alleen worden verwezenlijkt als de Commissie en alle relevante actoren de handen ineenslaan. Daarom staat deze strategie in het teken van nauwere samenwerking en krachtigere coördinatie.

De strategie telt vijf kernprioriteiten: i) zorgen voor doeltreffende communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit; ii) de ondersteuning en bescherming van de kwetsbaarste slachtoffers verbeteren; iii) de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling vergemakkelijken; iv) de samenwerking tussen en coördinatie van alle relevante actoren versterken; en v) de internationale dimensie van slachtofferrechten versterken.

## **SLACHTOFFERS VAN STRAFBARE FEITEN STERK DOEN STAAN**

### **1. Zorgen voor doeltreffende communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving waarin slachtoffers aangifte kunnen doen van een strafbaar feit**

Wil beleid ter bestrijding van criminaliteit doeltreffend zijn, dan moeten de nationale autoriteiten zorgen voor een **veilige omgeving waarin slachtoffers strafbare feiten kunnen melden**. Betere ondersteuning en bescherming van slachtoffers van criminaliteit komt de veiligheid van alle burgers in de Europese Unie ten goede.

**Slachtoffers zijn maar al te vaak niet op de hoogte van hun rechten**<sup>25</sup>. Personen die in contact komen met slachtoffers (zoals eerstelijnsinstanties) en slachtoffers zouden moeten

---

<sup>21</sup> “Strengthening victims’ rights: from compensation to reparation – For a new EU Victims’ rights strategy 2020-2025”, verslag van speciaal adviseur J. Milquet aan voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights_en).

<sup>22</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, vier verslagen over gerechtigheid voor slachtoffers van geweldsmisdrijven, april 2019, beschikbaar op: <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/victims-rights-standards-criminal-justice-justice-victims-violent-crime-part-i>.

<sup>23</sup> Victim Support Europe “Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe” (Vociare-verslag), oktober 2019, beschikbaar op: <https://victimsupport.eu/about-us/our-projects/vociare/>.

<sup>24</sup> Herstelrecht speelt daarbij een belangrijke rol. Herstelrecht omvat een reeks voorzieningen, zoals bemiddeling tussen het slachtoffer en de dader, het inschakelen van “family group conferences” en “sentencing circles” (overweging 46 van de richtlijn slachtofferrechten).

<sup>25</sup> Zie met name het Vociare-verslag van Victim Support Europe, blz. 4 en 24-30.

wijzen op hun rechten, zijn daarvoor dikwijls onvoldoende opgeleid<sup>26</sup>. Het feit dat geen aangifte wordt gedaan, is ook een ernstig probleem. De angst voor de dader of voor negatieve consequenties van betrokkenheid bij de rechtsgang weerhoudt slachtoffers er vaak van om aangifte te doen. Seksueel en gendergerelateerd geweld blijft hierdoor grotendeels onzichtbaar. Slechts ongeveer een derde van de vrouwen die fysiek of seksueel zijn misbruikt, doorgaans door hun partner of een naaste verwant, neemt contact op met de autoriteiten<sup>27</sup>. In gevallen van gendergerelateerd geweld moet alles in het werk worden gesteld om victimisatie van kinderen te voorkomen. Ook voor een kind kan het moeilijk zijn om aangifte te doen. Kinderen worden vaak gevictimiseerd in de gezinsomgeving of door personen van wie zij afhankelijk zijn. Het is dan ook van cruciaal belang ervoor te zorgen dat er voor deze slachtoffers speciale meldingsmechanismen beschikbaar zijn. Beroepskrachten die in contact met hen staan (zoals zorgpersoneel en docenten) zouden moeten worden opgeleid om strafbare feiten te herkennen en daar passend op te reageren.

Ook is het van belang dat de betrokken beroepskrachten met de slachtoffers communiceren op een wijze die past bij de specifieke behoeften van slachtoffers. Dat geldt des te meer als het slachtoffers met een beperking betreft. Beroepskrachten die in contact komen met slachtoffers met een beperking, moeten worden opgeleid om bij de communicatie rekening te houden met mentale of fysieke beperkingen, zoals gehoor- of spraakstoornissen. Willen slachtoffers met een beperking aangifte kunnen doen en kunnen deelnemen aan de strafprocedure, dan moeten de betrokken gebouwen bovendien toegankelijk voor hen zijn.

Bovendien stellen slachtoffers van strafbare feiten die tot kansarme of kwetsbare gemeenschappen of minderheden behoren, minder vertrouwen in de overheid, waardoor zij minder snel aangifte doen<sup>28</sup>. Uit enquêtes van het Bureau voor de grondrechten blijkt dat er van een aanzienlijk deel van gepleegde haatmisdrijven geen aangifte wordt gedaan vanuit de LGBTI+-, zwarte, Joodse en moslimgemeenschappen<sup>29</sup>. Om ervoor te zorgen dat er vanuit

---

<sup>26</sup> Volgens de vier verslagen over slachtofferrechten van het Bureau voor de grondrechten worden personen die in contact komen met slachtoffers, waaronder politiemensen, onvoldoende opgeleid op het gebied van slachtofferrechten. Ook wordt in de verslagen benadrukt dat de rechtenfaculteiten een belangrijke rol spelen bij de opleiding van juristen, zie bv. deel I van het verslag, advies 2, deel II van het verslag, adviezen 2 en 7, deel III van het verslag, adviezen 2 en 4 (inzake de algemene kennis van slachtofferrechten onder praktijkbeoefenaars); deel IV van het verslag benadrukt dat het praktijkbeoefenaars ontbreekt aan kennis van de behoeften en rechten van vrouwen die slachtoffer zijn van partnergeweld.

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en)

<sup>28</sup> Zie het verslag van de EU-groep op hoog niveau van de Commissie “Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles” van december 2017 (over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid) en het verslag van het Bureau voor de grondrechten “Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives” van april 2016.

<sup>29</sup> Een meerderheid van zwarte slachtoffers van racistisch geweld (64 %) en van slachtoffers van racistische fysieke aanvallen door politieagenten (63%) hebben van het meest recente incident geen aangifte gedaan omdat zij dachten dat aangifte niets zou uithalen (34 %) of omdat slachtoffers de politie vrezen of niet vertrouwen (28 %), zie “Being black in the EU”, Bureau voor de grondrechten, november 2018. Bijna één op de twee islamitische respondenten

deze gemeenschappen vaker aangifte wordt gedaan van strafbare feiten, is het van essentieel belang het vertrouwen in de overheid te sterken. Dat kan bijvoorbeeld door nauwere samenwerking tussen de relevante autoriteiten en de betrokken gemeenschappen<sup>30</sup>. Minstens zo belangrijk is het in specifieke opleiding inzake non-discriminatie te voorzien voor politiemensen en andere personen die met deze slachtoffers in contact komen<sup>31</sup>.

Een steeds groter deel van ons leven speelt zich online af en deze trend is door de Covid-19-pandemie nog versterkt. Bij cybercriminaliteit<sup>32</sup> kan het gaan om ernstige strafbare feiten gericht tegen personen, zoals seksuele online misdrijven (onder meer tegen kinderen), identiteitsdiefstal, online haatmisdrijven en om eigendomsdelicten (zoals fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen). Slachtoffers van cybercriminaliteit vinden niet altijd de relevante bijstand om zich schadeloos te laten stellen en doen vaak geen aangifte. Met name kinderen en ouderen beschikken niet altijd over de digitale vaardigheden die daarvoor nodig zijn of zij zijn niet op de hoogte van de rechtsmiddelen waarvan zij kunnen gebruikmaken. Het moet verder worden vergemakkelijkt om aangifte te doen van cybercriminaliteit en slachtoffers moeten de hulp krijgen die zij nodig hebben<sup>33</sup>.

Om een veilige omgeving voor slachtoffers te creëren, is het van het grootste belang de aandacht te vestigen op de rechten van slachtoffers. In het kader van deze strategie zal de Commissie ijveren voor betere voorlichting over de rechten en behoeften van slachtoffers. Zij zal daartoe een **EU-campagne over slachtofferrechten** starten en opleidingsactiviteiten bevorderen.

De EU-campagne zal in het teken staan van voorlichting over slachtofferrechten in het algemeen en **specialistische ondersteuning en bescherming** bevorderen van **slachtoffers**

---

van de EU MIDIS II-enquête 2017 had geen aangifte gedaan van de meest recente uiting van haat, omdat men ervan overtuigd was dat er niet tegen zou zijn opgetreden. Volgens de EU-LGBTI II-enquête "A long way to go for LGBTI equality" van het Bureau voor de grondrechten (14 mei 2020) wordt vanuit de LGBTI+-gemeenschap al even weinig aangifte gedaan. Vier van de vijf Joodse Europeanen (79 %) die te maken kregen met antisemitische intimidatie, hebben geen aangifte gedaan van het ernstigste incident. Bijna de helft (43 %) liet dit achterwege, omdat zij het incident niet ernstig genoeg vonden, hetgeen benadrukt dat alledaagse antisemitische beledigingen steeds normaler worden (enquête van het Bureau voor de grondrechten over discriminatie en haatmisdrijven tegen Joden in de EU).

<sup>30</sup> Zie bv. de Ierse Victims' Services Group, die vertegenwoordigers telt van de rechterlijke macht, de reclassering en het gevangeniswezen, de advocatuur, politie en zorginstellingen.

<sup>31</sup> Het opzetten van zogeheten regenboogbalies bij lokale politiebureaus in bepaalde lidstaten, waaronder België, is een goed voorbeeld van een respectvolle houding van de politie ten opzichte van de LGBTI+-gemeenschap.

<sup>32</sup> Voor het doeleinde van deze strategie wordt onder cybercriminaliteit of online criminaliteit elk strafbaar feit verstaan dat online of door middel van een computer of onlinehulpmiddelen wordt gepleegd.

<sup>33</sup> De Commissie zal onder meer samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat de relevante bepalingen van de richtlijn betreffende de bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen ten volle zal worden uitgevoerd. Ook zal zij onderzoeken hoe nader optreden tegen online fraude en identiteitsdiefstal verder kan worden ondersteund, bv. via hulp aan slachtoffers. Wat online kinderporno betreft, zal de Commissie steun blijven verlenen aan initiatieven als het door de EU gefinancierde Inhope-netwerk (zie <https://www.inhope.org/EN>), dat internetgebruikers de mogelijkheid biedt om dergelijke inhoud anoniem te melden.

**met bijzondere behoeften, zoals slachtoffers van gendergerelateerd en huiselijk geweld en slachtoffers van haatmisdrijven.** Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan het bereiken van kwetsbare gemeenschappen en gemarginaliseerde of geïsoleerde gemeenschappen<sup>34</sup>, die meer drempels moeten overwinnen en voor wie het minder eenvoudig is om toegang tot de rechter en ondersteuning te krijgen. Bijzondere aandacht zal ook worden besteed aan passende communicatiemiddelen om ervoor te zorgen dat de campagne minderjarige slachtoffers, oudere slachtoffers en slachtoffers met een beperking bereikt.

De Commissie zal zich ook richten op **opleidingsactiviteiten** die daadwerkelijk de actoren bereiken die in contact komen met slachtoffers, waaronder justitieel personeel zoals advocaten, openbaar aanklagers, rechtbank-, gevangenis- en reclasseringspersoneel. De Commissie zal daartoe haar samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN) versterken<sup>35</sup>. Ook zal de Commissie er met hulp van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) voor zorgen dat rechtshandhavingsautoriteiten zowel hun kennis van de rechten van slachtoffers als hun communicatie met slachtoffers verbeteren<sup>36</sup>. Om te voorzien in de specifieke behoeften van slachtoffers van cybercriminaliteit, zal de Commissie ook de Europese groep voor opleiding in verband met cybercriminaliteit (ECTEG) blijven ondersteunen<sup>37</sup>.

Herstelrechtvoorzieningen bieden een veilige omgeving waarin slachtoffers zich kunnen uitspreken en dat hun proces van heling ondersteunt. De richtlijn slachtofferrechten schrijft voor dat bij dergelijke voorzieningen de belangen en behoefte van het slachtoffer voorop moeten staan<sup>38</sup>. Er moeten waarborgen zijn dat het slachtoffer tijdens het proces niet verder wordt geïncrimineerd. In de praktijk ontbreekt het zowel beroepskrachten als slachtoffers aan kennis van herstelrechtvoorzieningen<sup>39</sup>. Het is dan ook van cruciaal belang dat de lidstaten hoge kwaliteitsnormen voor herstelrechtvoorzieningen verzekeren en zorgen voor de opleiding van beoefenaars van herstelrecht. De mogelijke voordelen van dergelijke diensten zijn afhankelijk van de beschikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van herstelrechtvoorzieningen in de lidstaten.

De Commissie blijft samen met de lidstaten streven naar betere en betrouwbaardere informatie over slachtofferrechten op het **e-justitieportaal**<sup>40</sup> en zij zal deze informatie onder de aandacht brengen van een brede waaier van potentiële eindgebruikers. Daarbij gaat het om slachtoffers, organisaties voor slachtofferhulp en nationale autoriteiten (waaronder consulaire

---

<sup>34</sup> Zoals etnische en religieuze minderheden, personen met een beperking en ouderen.

<sup>35</sup> <http://www.ejtn.eu/>

<sup>36</sup> <https://www.cepol.europa.eu/>

<sup>37</sup> <https://www.ecteg.eu/>

<sup>38</sup> Zie artikel 12 en overweging 46 van de richtlijn slachtofferrechten.

<sup>39</sup> Vociare-verslag van Victim Support Europe.

<sup>40</sup> [https://beta.e-justice.europa.eu/65/EN/victims\\_of\\_crime](https://beta.e-justice.europa.eu/65/EN/victims_of_crime)



instanties in politie). Om informatie over slachtofferrechten te verspreiden, zal de Commissie ook de toegang verbeteren tot de informatie die is verzameld in het kader van relevante, door de EU gefinancierde projecten<sup>41</sup> en een uitgebreide database over zulke projecten ter beschikking stellen op de Europawebsite.

Slachtoffers van misdrijven kunnen alleen doeltreffend worden ondersteund en beschermd, als de nationale autoriteiten en organisaties voor slachtofferhulp samenwerken. In dat verband zal de Commissie onderlinge opleiding<sup>42</sup> en de uitwisseling van goede praktijken tussen nationale autoriteiten en de organisaties voor slachtofferhulp stimuleren<sup>43</sup>. Wat betreft het **nieuwe meerjarige financieel kader voor 2021-2027**, heeft de Commissie voorgesteld om de financieringsmogelijkheden voor organisaties voor slachtofferhulp in stand te houden, zodat deze kunnen blijven bijdragen aan de correcte toepassing van de EU-regels inzake de rechten van slachtoffers<sup>44</sup>. Bovendien zal de Commissie binnen het nieuwe meerjarig financieel kader bevorderen dat maatregelen op het gebied van slachtofferrechten worden geïntegreerd in de EU-financieringsprogramma's voor beleidsterreinen als veiligheid<sup>45</sup>, gezondheid en onderwijs. Een en ander moet ertoe leiden dat slachtofferrechten bredere bekendheid gaan genieten en vergroot de financieringsmogelijkheden voor projecten waarbij slachtofferrechten multidisciplinair worden benaderd.

De Commissie zal blijven toezien op **uitvoering van de relevante EU-regels**, waaronder de in de richtlijn slachtofferrechten vervatte bepalingen inzake het recht van slachtoffers op informatie (waaronder communicatie in eenvoudige, begrijpelijke taal), ondersteuning en bescherming overeenkomstig individuele behoeften en de voorziening van opleidingsactiviteiten. Zoals blijkt uit het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten, zijn de meeste lidstaten er nog niet in geslaagd om deze belangrijke bepalingen van de richtlijn volledig/correct om te zetten en/of praktisch ten uitvoer te leggen.

<b><i>Belangrijkste acties voor de Europese Commissie:</i></b>
--

---

<sup>41</sup> De relevante projecten die zijn gefinancierd in het kader van het programma Justitie 2014-2020, het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014-2020 en de opvolgers daarvan in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader voor 2021-2027 [https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm).

<sup>42</sup> Aan onderlinge opleidingsactiviteiten wordt deelgenomen door de betrokken nationale autoriteiten en organisaties voor slachtofferhulp.

<sup>43</sup> Zo zal er in het kader van het EU-programma voor onderling leren over gendergelijkheid een uitwisseling van goede praktijken worden georganiseerd ter ondersteuning van slachtoffers van gendergerelateerd geweld.

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf)

<sup>45</sup> Een voorbeeld van een reeds lopende actie bestaat erin dat online aangifte zal worden gedekt via de toekomstige financiering voor de bestrijding van cybercriminaliteit in het kader van het jaarlijkse werkprogramma van het Fonds voor interne veiligheid – Politie voor 2020.

- een EU-campagne starten om slachtofferrechten onder de aandacht te brengen en specialistische ondersteuning en bescherming van slachtoffers met specifieke behoeften te bevorderen;
- opleidingsactiviteiten voor justitiële en rechtshandhavingsautoriteiten bevorderen;
- EU-financiering uittrekken voor nationale organisaties voor slachtofferhulp en relevante gemeenschapsorganisaties om slachtoffers te voorzien van informatie, ondersteuning en bescherming en om herstelrechtvoorzieningen te bevorderen.

*Belangrijkste acties voor de lidstaten:*

- zorgen voor volledig en correcte tenuitvoerlegging van de richtlijn slachtofferrechten en andere EU-regels inzake slachtoffers van bepaalde misdrijven, met name met betrekking tot bepalingen inzake de toegang van slachtoffers tot informatie, ondersteuning en bescherming;
- nationale voorlichtingscampagnes starten over slachtofferrechten, waaronder het recht op ondersteuning van slachtoffers met specifieke behoeften;
- het maatschappelijk middenveld ondersteunen bij het versterken van de rechten van slachtoffers, onder meer met beschikbare EU-financiering.

*Belangrijkste acties voor andere belanghebbenden:*

**organisaties voor slachtofferhulp:**

- samenwerken met nationale autoriteiten, waaronder de justitiële en rechtshandhavingsautoriteiten, en deelnemen aan onderlinge opleidingsactiviteiten.

## 2. De ondersteuning en bescherming van de kwetsbaarste slachtoffers verbeteren

Alle slachtoffers van misdrijven zijn kwetsbaar, maar vanwege hun persoonlijke kenmerken, de aard van het betrokken misdrijf of persoonlijke omstandigheden zijn sommige slachtoffers kwetsbaarder dan andere.

Onder specifieke omstandigheden kunnen sommige slachtoffers nog kwetsbaarder worden. Gedurende lockdownmaatregelen in verband met de COVID-19-pandemie staan **slachtoffers van huiselijk geweld**<sup>46</sup> bloot aan meer geweld (door de afzondering in dezelfde woning als die van de daders), terwijl hun toegang tot ondersteuning en bescherming beperkt is<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Huiselijk geweld is geweld in een hechte relatie, waarbij de dader op hetzelfde adres woont als het slachtoffer. Op grond van de richtlijn slachtofferrechten is er sprake van geweld in een hechte relatie, als dit geweld wordt gepleegd door een persoon die de huidige of voormalige echtgeno(o)t(e) of partner of een ander familielid van het slachtoffer is, ongeacht of de dader een woning met het slachtoffer deelt of heeft gedeeld (zie overweging 18 van de richtlijn slachtofferrechten). Vrouwen en kinderen zijn vaker het slachtoffer van deze vorm van geweld.

<sup>47</sup> Zie bv. het advies van het Europees Instituut voor gendergelijkheid <https://eige.europa.eu/news/coronavirus-puts-women-frontline> en Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 1 of the

De nationale maatregelen ter ondersteuning<sup>48</sup> en bescherming van alle slachtoffers moeten te allen tijde doeltreffend zijn. Dit betekent dat toevluchtsoorden, hulplijnen en psychologische hulp ook tijdens een crisis beschikbaar moeten zijn voor slachtoffers van huiselijk geweld. Om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers (ook die van huiselijk geweld) tijdens de crisis kunnen rekenen op ondersteuning en bescherming, moeten maatregelen voor slachtofferhulp worden geïntegreerd in de nationale noodregelingen voor pandemieën. Hiertoe kan slachtofferhulp bijvoorbeeld als een essentiële dienst worden aangemerkt<sup>49</sup>.

De meeste lidstaten hebben speciale maatregelen genomen om slachtoffers van misdrijven tijdens de COVID-19-pandemie en de lockdownmaatregelen te ondersteunen en beschermen. Het is met name van cruciaal belang te zorgen voor een daadwerkelijke toegang tot online en offline hulporganisaties, met inbegrip van psychologische hulp en andere sociale diensten. Slachtoffers van huiselijk geweld moeten in het bijzonder toegang hebben tot een toevluchtsoord, psychologische hulp, traumazorg en begeleiding. De nationale rechtshandavingsinstanties moeten ook bijzonder waakzaam zijn met betrekking tot de geregistreerde en nieuwe gevallen van huiselijk geweld. Daarnaast is het van cruciaal belang om te zorgen voor de fysieke bescherming van slachtoffers. De Commissie heeft de uitwisseling van goede praktijken om slachtoffers gedurende de COVID-19-pandemie van toegang tot ondersteuning en bescherming te verzekeren, bevordert door te overleggen met de nationale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld.

De Commissie zal conclusies verbinden aan de consequenties van de COVID-19-pandemie voor slachtoffers van misdrijven, teneinde de **structuren voor slachtofferhulp in onze samenlevingen veerkrachtiger te maken**. De Commissie zal zich met name baseren op de goede praktijken op het gebied van slachtofferrechten die gedurende de COVID-19-pandemie zijn verzameld<sup>50</sup>, en zij zal acties stimuleren zoals het aanmerken van slachtofferhulp als een essentiële dienst, het ontwikkelen van online hulpdiensten en het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de ondersteuning en bescherming van slachtoffers.

---

Fundamental Rights Agency <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubOverview0>.

<sup>48</sup> Informatie over de dichtstbijzijnde hulporganisatie voor slachtoffers van huiselijk geweld is hier beschikbaar: <https://www.wave-network.org/find-help/>.

<sup>49</sup> Door een dienst als essentieel aan te merken, wordt gewaarborgd dat deze ook tijdens een crisis wordt voortgezet. Gedurende de COVID-19-pandemie bleven de slachtofferhulporganisaties functioneren in de meeste lidstaten die hierover gegevens hebben verstrekt aan de Commissie en het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers. Sommige lidstaten, waaronder Spanje en Portugal, merkten hun slachtofferhulporganisaties als essentieel aan. Zie het e-justitieportaal.

<sup>50</sup> Zie de selectie van goede praktijken op het gebied van slachtofferrechten tijdens de COVID-19-pandemie die de Commissie heeft gepubliceerd op het Europese e-justitieportaal: [https://e-justice.europa.eu/content\\_impact\\_of\\_the\\_covid19\\_virus\\_on\\_the\\_justice\\_field-37147-nl.do](https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid19_virus_on_the_justice_field-37147-nl.do)

De EU-regels inzake slachtofferrechten<sup>51</sup> vereisen dat de lidstaten waarborgen dat slachtoffers toegang hebben tot algemene en gespecialiseerde hulporganisaties die vertrouwelijk en kosteloos zijn en voorzien in de individuele behoeften van de slachtoffers. Volgens de richtlijn slachtofferrechten dienen algemene hulporganisaties informatie, advies, emotionele en psychologische ondersteuning te verlenen en naar medische hulp door te verwijzen. Daarnaast dienen dergelijke organisaties het privéleven van de slachtoffers en hun familie te beschermen. Alle slachtoffers met specifieke behoeften moeten toegang hebben tot gespecialiseerde hulporganisaties die gebaseerd zijn op een geïntegreerde en doelgerichte benadering, die in het bijzonder rekening houdt met de specifieke behoeften van slachtoffers, de ernst van de geleden schade, alsmede de relatie tussen het slachtoffer en de dader, en de situatie van slachtoffers in hun ruimere sociale omgeving.

De richtlijn slachtofferrechten vereist ook dat alle slachtoffers toegang hebben tot bescherming overeenkomstig hun individuele behoeften. Speciale aandacht vereisen slachtoffers die specifiek moeten worden beschermd tegen de risico's van secundaire en herhaalde victimisatie, intimidatie en vergelding.

**Slachtoffers van gendergerelateerd geweld**<sup>52</sup> zijn dikwijls zwaar getekend door de aard, omstandigheden en gevolgen van verschillende vormen van strafbare feiten, waaronder huiselijk geweld, seksueel geweld en/of mensenhandel. De omvang van gendergerelateerd geweld in de EU is alarmerend: een op de drie vrouwen (33 %) heeft sinds haar vijftiende te maken gekregen met fysiek en/of seksueel geweld<sup>53</sup>. In het kader van de **strategie voor gendergelijkheid 2020-2025**<sup>54</sup> streeft de Commissie naar het uitbannen van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en meisjes. Tot de acties in dat kader behoren de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul en alternatieve wetgevingsmaatregelen met eenzelfde doelstelling. De Commissie zal ook een **EU-netwerk voor het voorkomen van gendergerelateerd geweld en huiselijk geweld** opzetten en maatregelen nemen voor de **veiligheid van slachtoffers van gendergerelateerde cybercriminaliteit**, met name door een kader voor samenwerking tussen internetplatforms en andere belanghebbenden te vergemakkelijken.

---

<sup>51</sup> Zie met name de artikelen 8 en 9 van de richtlijn slachtofferrechten en de relevante bepalingen van de sectorale wetgeving, zoals artikel 23 van de richtlijn terrorismebestrijding.

<sup>52</sup> In de richtlijn slachtofferrechten (overweging 17) wordt gendergerelateerd geweld aangemerkt als “[g]eweld dat zich richt tegen een persoon wegens het geslacht, de genderidentiteit of de genderexpressie van die persoon of waaronder personen van een bepaald geslacht in onevenredige mate te lijden hebben (...)”.

<sup>53</sup> Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), (2014), “Geweld tegen vrouwen: een Europese enquête. Resultaten in het kort”, Luxemburg, Publicatiebureau van de Europese Unie.

<sup>54</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025, COM(2020) 152 final, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>.

De Commissie zal zich richten op het **verbeteren van de fysieke bescherming van slachtoffers**. Daartoe zal zij met name het gebruik van **Europese beschermingsbevelen** blijven stimuleren ten aanzien van personen die bescherming behoeven en naar een andere EU-lidstaat reizen of verhuizen. In Europa worden zeer weinig Europese beschermingsbevelen uitgevaardigd en ten uitvoer gelegd<sup>55</sup>. Een van de onderliggende oorzaken van deze situatie is het feit dat de beschermingsmaatregelen in de lidstaten onvoldoende bekend zijn, in zeer veel varianten bestaan, en zowel complex als ondoeltreffend zijn.

De doeltreffendheid van de Europese beschermingsbevelen is uiteindelijk afhankelijk van de onderliggende nationale maatregelen voor de fysieke bescherming van slachtoffers. Momenteel zijn die nationale maatregelen ontoereikend en zijn slachtoffers, ook als er ten behoeve van hen een beschermingsbevel is uitgevaardigd, niet veilig<sup>56</sup>. Bij nationale maatregelen voor fysieke bescherming worden met name de specifieke behoeften van vrouwen die om een nationaal of Europees beschermingsbevel vragen, onvoldoende in aanmerking genomen en tot uitdrukking gebracht<sup>57</sup>. De EU-regels behelzen geen harmonisering van de nationale beschermingsmaatregelen of de door het nationale recht bepaalde procedures voor de fysieke bescherming van het slachtoffer. De richtlijn slachtofferrechten (artikel 18) voorziet wel in maatregelen die gericht zijn op de emotionele of psychologische ondersteuning en bescherming van slachtoffers en hun familieleden, maar de procedures om slachtoffers en hun familieleden tegen verder geweld te beschermen, zijn een zaak van nationaal recht. Daarom zal de Commissie overwegen om de bescherming van slachtoffers verder te versterken door **minimumnormen voor de fysieke bescherming van slachtoffers** in te voeren, waaronder minimumvoorwaarden en toepassingsvoorschriften voor beschermingsmaatregelen (zoals beschermingsbevelen en straatverboden)<sup>58</sup>. Bovendien zal de Commissie de doeltreffende toepassing van nationale en Europese beschermingsbevelen blijven bevorderen door financieringsmogelijkheden te bieden in het kader van het

---

<sup>55</sup> In het reeds genoemde verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn over het Europees beschermingsbevel staat dat er, volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, in de periode 2015-2018 (het tijdvak waarover lidstaten de Commissie gegevens hebben verstrekt) slechts 37 Europese beschermingsbevelen zijn uitgevaardigd en er slechts 15 ten uitvoer zijn gelegd.

<sup>56</sup> Zie het verslag van het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel.

<sup>57</sup> Zie met betrekking tot beschermingsbevelen en slachtoffers van huiselijk geweld met name een door het Daphne-programma gefinancierd verslag over specifieke behoeften en beschermingsbevelen (2016). Uit dit verslag blijkt dat de betrokken nationale autoriteiten dikwijls geen oog hebben voor de specifieke behoeften van vrouwen die om een beschermingsbevel verzoeken. In hetzelfde verslag wordt gewezen op ernstige inconsistenties in de besluitvorming door de nationale rechterlijke instanties met betrekking tot de toepassingsvoorschriften van beschermingsbevelen. [http://snap-eu.org/report/International\\_Report.pdf](http://snap-eu.org/report/International_Report.pdf).

<sup>58</sup> Overeenkomstig Richtlijn 2011/99/EU kunnen met betrekking tot personen die gevaar veroorzaken, op grond van nationaal recht inzake beschermingsmaatregelen verschillende maatregelen worden vastgesteld: een verbod tot het betreden van bepaalde plaatsen, een verbod op of een regeling omtrent contact met de beschermde persoon, een verbod de beschermde persoon tot binnen een bepaalde afstand te benaderen, of een regeling ter zake.

programma “Justitie” en die onder de aandacht te brengen, en zal zij blijven benadrukken dat praktijkbeoefenaars via opleiding moeten worden gewezen op de beschikbaarheid van het Europese beschermingsbevel.

De Commissie zal de lidstaten ook aanmoedigen om **Family Houses** (gezinsopvangcentra) op te zetten waar slachtoffers van gendergerelateerd geweld kunnen aankloppen voor gerichte en geïntegreerde steun<sup>59</sup>. De Commissie zal het opzetten van Family Houses bevorderen via de EU-campagne over slachtofferrechten, beschikbare EU-financiering en contacten met de relevante belanghebbenden.

Onder de slachtoffers die gerichte en geïntegreerde ondersteuning en bescherming nodig hebben, nemen **kinderen** een bijzondere plaats in. De Commissie zal de hand blijven houden aan de specifiek op kinderen gerichte EU-regels uit hoofde van de richtlijn slachtofferrechten, overeenkomstig het algemene beginsel dat bij een minderjarig slachtoffer de belangen van het kind altijd voorop moeten staan<sup>60</sup>. Ook werkt de Commissie aan betere monitoring van de kindvriendelijkheid van de nationale wettelijke regelingen. In 2021 wil de Commissie een **alomvattende strategie inzake de rechten van het kind**<sup>61</sup> vaststellen, met gerichte acties ten behoeve van minderjarige slachtoffers van criminaliteit. Zo wil zij permanent ijveren voor Child’s Houses<sup>62</sup> (“huizen van het kind”).

Wat kinderen betreft die het slachtoffer zijn van seksueel misbruik, is de Commissie voornemens in 2020 een specifieke **strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen** vast te stellen. Deze strategie zal maatregelen omvatten ter ondersteuning en bescherming van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik. De Commissie zal de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties, het netwerk van alarmnummers INHOPE en de betrokken bedrijfssector versterken. De Commissie zal de meest recente technologische ontwikkelingen onderzoeken voor een snellere opsporing en verwijdering van online kinderporno.

**Slachtoffers van terrorisme** vormen een andere groep van bijzonder kwetsbare slachtoffers die gespecialiseerde en geïntegreerde ondersteuning nodig hebben. Terroristische aanslagen

---

<sup>59</sup> Een Family House is een voorbeeld van een veilig onderkomen, waar slachtoffers van huiselijk geweld onder één dak zowel aangifte kunnen doen van een strafbaar feit als psychologische hulp en counseling kunnen krijgen.

<sup>60</sup> Dit soort specifieke maatregelen behelzen onder meer het verstrekken van informatie voor kinderen, kindvriendelijke hoorzittingen en specifieke bescherming voor kinderen.

<sup>61</sup> Opdrachtbrief van Dubravka Šuica, voorgedragen vicevoorzitter voor Democratie en Demografie, 1 december 2019, beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/2019-12-01\\_mission\\_letters/mission-letter-dubravka-suica\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/default/files/2019-12-01_mission_letters/mission-letter-dubravka-suica_en.pdf).

<sup>62</sup> Child’s Houses (zoals het Scandinavische voorbeeld van het *Barnahus*, dat momenteel zowel in de landen van de Europese Unie als internationaal navolging vindt) zijn kindvriendelijke en interdisciplinaire centra waar meerdere instanties samenwerken. Minderjarige slachtoffers en getuigen kunnen er worden gehoord en medisch onderzocht voor forensische doeleinden, een uitgebreide beoordeling ondergaan en alle nodige therapeutische hulp krijgen van professionals.

zijn niet alleen gericht tegen individuen, maar ook tegen staten en tegen onze vrije en open samenlevingen zonder grenzen. De lidstaten moeten hun verantwoordelijkheid nemen en de nodige ondersteuning, bescherming en erkenning van deze slachtoffers waarborgen. Terroristische aanslagen worden vaak gepleegd op toeristische bestemmingen of reisknooppunten, waardoor in het bijzonder slachtoffers uit andere landen worden getroffen. Bijgevolg is de kans groot dat slachtoffers van terrorisme bij het uitoefenen van hun rechten worden geconfronteerd met de problemen van grensoverschrijdende situaties. Om geïntegreerde steun voor slachtoffers van terrorisme in alle EU-lidstaten te bevorderen, heeft de Commissie in januari 2020 als proefproject voor twee jaar het **EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme** opgericht<sup>63</sup>. Het EU-kenniscentrum zal onder meer voorzien in richtsnoeren en opleidingsactiviteiten over de rechten en de behoeften van slachtoffers, die gebaseerd zullen zijn op de beste praktijken van de betrokken lidstaten. De Commissie zal ervoor zorgen dat dit proefproject vlot verloopt en zal tegen eind 2021 beoordelen of het moet worden voortgezet<sup>64</sup>.

Ondanks de inspanningen van de EU-lidstaten is er sprake van steeds meer **haatmisdrijven** in de EU<sup>65</sup>. De bezorgdheid neemt toe over het feit dat maatschappelijke organisaties, activisten en politici het doelwit worden van haatmisdrijven. Steun bieden aan slachtoffers is van vitaal belang om het democratische debat mogelijk te maken en te versterken. Bepaalde bepaalde gemeenschappen, zoals Joden, Roma, moslims, mensen van Afrikaanse afkomst, migranten en de LGBTI+-gemeenschap, krijgen onevenredig veel te maken met haatmisdrijven en dat geldt nog sterker voor personen die om meerdere redenen worden belaagd.

Wat de rechten van slachtoffers betreft, beogen de **initiatieven van de Commissie tegen racisme en vreemdelingenhaat** de aangifte van haatmisdrijven te bevorderen, gedegen onderzoek naar door vooroordelen ingegeven motieven te stimuleren en slachtoffers van racisme en vreemdelingenhaat te ondersteunen. De Commissie zal doorgaan met de uitvoering van de onlangs aangenomen vastgestelde uitgangspunten voor het waarborgen van gerechtigheid voor, en bescherming en ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven en van haatzaaien<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism\\_nl](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_nl)

<sup>64</sup> De Commissie zal, op basis van haar beoordeling en in het licht van de beschikbare financiering, beslissen of de activiteiten van het EU-kenniscentrum na 2021 moeten worden voortgezet.

<sup>65</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet\\_hatecrime\\_en\\_final\\_0.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_en_final_0.pdf)

<sup>66</sup> In 2019 is de Groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid overeengekomen om met de steun van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, de nationale autoriteiten bij te staan bij de totstandbrenging van doeltreffende en adequate hulpdiensten voor

Bovendien zal de Commissie de lidstaten blijven ondersteunen bij het ontwikkelen van nationale strategieën voor de bestrijding van antisemitisme teneinde slachtoffers van antisemitische haatmisdrijven sterker te doen staan en te beschermen<sup>67</sup>. Daarnaast zullen acties op het gebied van de rechten van slachtoffers worden afgestemd op activiteiten in het kader van het komende initiatief voor gelijkheid en inclusie van de Roma, en de toekomstige **strategie voor gelijkheid van LGBTI+**.

De Commissie zal ook gerichte en geïntegreerde ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven bevorderen en daarbij nauw samenwerken met de betrokken gemeenschappen. In dit verband zal de Commissie blijven samenwerken met de twee onlangs opgerichte werkgroepen<sup>68</sup> voor de verbetering van de ondersteuning van slachtoffers en voor het aanbieden van opleiding voor de politie. De Commissie zal ook bijzondere aandacht besteden aan de ondersteuning en bescherming van slachtoffers die behoren tot etnische groepen en minderheden die bijzonder kwetsbaar zijn voor criminaliteit en/of speciale ondersteuning en bescherming nodig hebben.

**Personen met een beperking** zijn vaak het slachtoffer van haatmisdrijven en van verschillende vormen van misbruik<sup>69</sup>. Bovendien kan het voor hen nog lastiger zijn om toegang tot de rechter te krijgen indien zij niet over handelingsbevoegdheid beschikken. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap<sup>70</sup> verplicht de staten die partij zijn, alle passende maatregelen te nemen om het fysieke, cognitieve en psychologische herstel, de rehabilitatie en de terugkeer in de maatschappij van personen met een handicap die het slachtoffer zijn van enige vorm van uitbuiting, geweld of misbruik, te bevorderen. De acties zullen in het kader van deze strategie in overeenstemming

---

slachtoffers van haatmisdrijven en van een gerichte opleidingsstrategie voor rechtshandhaving en registratie, gegevensverzameling en het aanmoedigen van de aangifte van haatmisdrijven door slachtoffers. Voor meer informatie, zie: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874).

<sup>67</sup> Zie de nieuwe Commissie-werkgroep voor de bestrijding van antisemitisme die als doel heeft de Verklaring van de Raad betreffende de bestrijding van antisemitisme en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke beveiligingsaanpak voor een betere bescherming van de Joodse gemeenschappen en instellingen in Europa (6 december 2018) ten uitvoer te leggen.

<sup>68</sup> In 2019 is de Groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid overeengekomen om twee extra werkgroepen op te richten om de nationale autoriteiten bij te staan bij de opleiding van rechtshandavingsinstanties inzake slachtoffers van haatmisdrijven (onder leiding van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol)) en over ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven (onder leiding van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (ODIHR)).

<sup>69</sup> Het Europees Parlement heeft er bijvoorbeeld op gewezen dat vrouwen met een handicap twee tot vijf keer meer dan vrouwen zonder handicap het slachtoffer van geweld worden, en dat 34 % van de vrouwen met een gezondheidsprobleem of een handicap ooit slachtoffer is geworden van fysiek of seksueel geweld door een partner, zie: Resolutie van het Europees Parlement over de situatie van vrouwen met een handicap (2018/2685 (RSP)).

<sup>70</sup> <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html#Fulltext>



zijn met de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap<sup>71</sup>.

**Ouderen** kunnen vanwege hun beperkte mobiliteit, algemene gezondheidstoestand<sup>72</sup> of afhankelijkheid van anderen (onder meer familieleden of personeel van woonzorgcentra) ook gemakkelijker het slachtoffer worden van verschillende vormen van criminaliteit. Daarom is het van cruciaal belang ervoor te zorgen dat er gespecialiseerde ondersteuning en bescherming wordt geboden die beantwoordt aan de individuele behoeften van ouderen.

Bijzondere aandacht moet ook uitgaan naar de slachtoffers van de **georganiseerde misdaad**. Mensenhandel is een bijzondere vorm van georganiseerde misdaad. Deze heeft verwoestende gevolgen voor de slachtoffers vanwege de aard, de omstandigheden, de duur en de gevolgen van het misdrijf. **Slachtoffers van mensenhandel** hebben speciale bijstand, ondersteuning en bescherming nodig. In de EU is bijna de helft van de geregistreerde slachtoffers van mensenhandel EU-burger en zijn de meeste slachtoffers vrouwen en meisjes, die voornamelijk voor seksuele uitbuiting worden verhandeld. De EU pakt mensenhandel alomvattend aan door middel van coördinatie op alle relevante gebieden en samen met belanghebbenden<sup>73</sup>. De Commissie werkt met name aan een nieuwe strategische aanpak voor de uitroeiing van mensenhandel in het kader van de veiligheidsunie. De acties voor de uitroeiing van mensenhandel zullen ook verder worden ontwikkeld in het kader van toekomstige initiatieven om de georganiseerde misdaad te bestrijden.

**Milieucriminaliteit** heeft gevolgen voor de hele samenleving en kan met name nadelige gevolgen hebben voor de burgers. Zij kan negatieve gevolgen hebben voor de persoonlijke gezondheid, de middelen van bestaan en de waarde van onroerend goed. Slachtoffers van milieucriminaliteit kunnen bijzonder kwetsbaar zijn voor secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding, met name wanneer milieucriminaliteit een vorm van georganiseerde misdaad is. Deze slachtoffers moeten toegang hebben tot gespecialiseerde ondersteuning en bescherming.

Ook **irreguliere migranten die het slachtoffer worden van een misdrijf**, verkeren vaak in een situatie van kwetsbaarheid en het kan moeilijk voor hen zijn om toegang tot de rechter te

---

<sup>71</sup> Met name artikel 6 over vrouwen met een handicap, artikel 9 over toegankelijkheid, artikel 12 over gelijkheid voor de wet en artikel 13 over toegang tot de rechter.

<sup>72</sup> 49% van de personen die 65 jaar of ouder zijn, ervaart een handicap of een langdurige beperking van de activiteiten; statistieken van Eurostat over zelf ervaren langdurige beperkingen bij gewone activiteiten vanwege gezondheidsproblemen per geslacht, leeftijd en inkomen.

<sup>73</sup> Met betrekking tot het alomvattend wettelijk en beleidskader van de EU voor de aanpak van mensenhandel, waarin slachtoffers centraal staan, en dat genderspecifiek en kindvriendelijk is, zie [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598_en).

krijgen<sup>74</sup>. Als zij aangifte doen bij de politie, krijgen zij mogelijk het bevel om naar hun land van herkomst terug te keren<sup>75</sup>. Volgens de richtlijn slachtofferrechten gelden de rechten van slachtoffers op niet-discriminerende wijze voor slachtoffers, ongeacht hun verblijfsstatus<sup>76</sup>. Dit geldt ook voor niet-begeleide minderjarigen. In het kader van deze strategie zal de Commissie nagaan welke juridische en praktische instrumenten op EU-niveau ervoor kunnen zorgen dat er vaker aangifte wordt gedaan van criminaliteit en dat migranten die slachtoffer zijn, ongeacht hun verblijfsstatus, betere toegang tot slachtofferhulp krijgen. De Commissie zal de lidstaten met name stimuleren om goede praktijken uit te wisselen die erop gericht zijn de aangifte van strafbare feiten los te koppelen van de terugkeerprocedure, zonder dat daarbij de doeltreffendheid van dergelijke procedures in gevaar wordt gebracht.

Een andere groep slachtoffers die zich in een situatie van bijzondere kwetsbaarheid bevindt, zijn **slachtoffers van in detentie gepleegde strafbare feiten**. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie is jaarlijks 25 % van de gevangenen slachtoffer van geweld<sup>77</sup>. Zij hebben vaak beperkte toegang tot de rechter. Zij worden geïsoleerd, gestigmatiseerd en hebben weinig toegang tot informatie<sup>78</sup>. In het kader van deze strategie zal de Commissie nagaan hoe slachtoffers in detentie doeltreffend kunnen worden ondersteund en beschermd, bijvoorbeeld met protocollen voor de bescherming van slachtoffers in detentie en onafhankelijke penitentiaire instellingen voor het onderzoeken van in detentie gepleegde strafbare feiten. De Commissie zal ook de opleiding van het personeel van detentiecentra bevorderen in het kader van de toekomstige strategie voor de Europese justitiële opleiding.

Gerichte en geïntegreerde ondersteuning van de meest kwetsbare slachtoffers met een holistische aanpak waarbij diverse instanties zijn betrokken, vergt nauwe samenwerking tussen de autoriteiten en de betrokken organisaties en etnische, religieuze en andere

---

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld het project “Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular status in the US and Europe” van COMPAS (Centrum voor Migratie, Beleid en Samenleving) van de universiteit van Oxford, gepubliceerd in 2019, of de resultaten van het project “Insecure justice? – residence permits for victims of crime in Europe” van het Platform voor Internationale Samenwerking inzake Migrantten zonder Verblijfsvergunning.

<sup>75</sup> Krachtens Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, vaardigen de lidstaten in beginsel een terugkeerbesluit uit tegen onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Aan slachtoffers van bepaalde categorieën strafbare feiten, zoals ernstige arbeidsgerelateerde uitbuiting, kunnen van geval tot geval werkvergunningen van beperkte duur worden verleend — zie Richtlijn 2009/52/EG (de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers).

<sup>76</sup> Uit het verslag van het Bureau voor de grondrechten over migratie *Migration: Key fundamental rights concerns* (2019) blijkt dat migranten die slachtoffer zijn, strafbare feiten heel vaak niet aangeven. Uit onderzoek van het Europees Netwerk Tegen Racisme blijkt dat migranten die in 24 landen zijn geïnterviewd, vrezen dat het aangeven van strafbare feiten negatieve gevolgen zou hebben voor het resultaat van hun immigratiedossier.

<sup>77</sup> Wereldgezondheidsorganisatie, Prison and Health (2014), blz. 19-21, voor definities van geweld in gevangenissen. Het verslag is beschikbaar op: [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf).

<sup>78</sup> Zie voor een meer gedetailleerde analyse: “Rights behind bars – Access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention”, Fair Trials, gepubliceerd in 2019, <https://www.fairtrials.org/publication/rights-behind-bars>.

minderheden. In het kader van deze strategie zal de Commissie veel aandacht besteden aan de bevordering van zulke synergieën. De hoofdverantwoordelijkheid ligt echter bij de lidstaten, die de relevante structuren moeten opzetten en de nodige synergieën tussen de autoriteiten en het maatschappelijke middenveld moeten bevorderen. Andere actoren wordt ook verzocht hun activiteiten ter ondersteuning en bescherming van de meest kwetsbare slachtoffers te versterken.

***Belangrijkste acties voor de Europese Commissie:***

- acties bevorderen op grond van de lessen uit de COVID-19-pandemie, zoals het aanbieden van online hulpdiensten en het aanmerken van slachtofferhulporganisaties als essentiële diensten;
- geïntegreerde en gerichte ondersteuning van slachtoffers met speciale behoeften, zoals minderjarige slachtoffers, slachtoffers van gendergerelateerd of huiselijk geweld, slachtoffers van racistische en xenofobe haatmisdrijven, LGBT+-slachtoffers van haatmisdrijven, ouderen die slachtoffer zijn en slachtoffers met een beperking, bevorderen door middel van EU-financieringsmogelijkheden en de EU-bewustmakingscampagne over de rechten van slachtoffers;
- toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul of alternatieve maatregelen met eenzelfde doelstelling;
- nagaan of minimumnormen kunnen worden ingevoerd voor de fysieke bescherming van slachtoffers, waaronder minimumvoorwaarden en toepassingsvoorschriften voor beschermingsmaatregelen, en waar nodig wetgevingsvoorstellen indienen tegen 2022;
- de vastgestelde uitgangspunten uitvoeren voor het waarborgen van bescherming en ondersteuning van slachtoffers van haatmisdrijven en van haatzaaien;
- de samenwerking tussen de lidstaten vergemakkelijken om te zorgen voor een betere ondersteuning van slachtoffers van terrorisme, met name in grensoverschrijdende zaken, door middel van het proefproject van het EU-kenniscentrum voor slachtoffers van terrorisme;
- nagaan welke instrumenten op EU-niveau migranten die slachtoffer zijn en slachtoffers in detentie in staat zouden kunnen stellen aangifte te doen van strafbare feiten, ongeacht hun verblijfsstatus, en zo nodig wetgevingsvoorstellen indienen tegen 2022.

***Belangrijkste acties voor de lidstaten:***

- lessen trekken uit de COVID-19-pandemie en actie ondernemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van gendergerelateerd en huiselijk geweld toegang hebben tot vormen van ondersteuning en bescherming die in de nationale noodmaatregelen voor pandemieën zijn geïntegreerd, met inbegrip van permanente toegang tot

toevluchtsoorden en hulplijnen, en het maatschappelijk middenveld beter betrekken bij de ondersteuning en bescherming van slachtoffers;

- geïntegreerde en gerichte gespecialiseerde slachtofferhulpdiensten opzetten voor de meest kwetsbare slachtoffers, waaronder Child Houses, Family Houses, safehouses voor LGBTI+, inclusieve en toegankelijke diensten en ontmoetingsplaatsen voor personen met een beperking, en onafhankelijke penitentiaire instellingen voor het onderzoeken van in detentie gepleegde strafbare feiten;
- maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle slachtoffers, met inbegrip van migranten die slachtoffer zijn, toegang hebben tot de rechter, ongeacht hun verblijfsstatus;
- maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat minderjarige slachtoffers kindvriendelijke toegang hebben tot de rechter;
- beste praktijken uitwisselen tussen de lidstaten van de EU inzake ondersteuning en bescherming van de meest kwetsbare slachtoffers, waaronder slachtoffers van terrorisme;
- maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van terrorisme erkenning krijgen, bijvoorbeeld van gedenktekens, musea of medailles;
- de samenwerking vergemakkelijken en zorgen voor een gecoördineerde aanpak van de rechten van slachtoffers door justitiële en rechtshandavingsinstanties, gezondheids- en maatschappelijk werkers, andere relevante beroepsbeoefenaars en maatschappelijke organisaties, teneinde de meest kwetsbare slachtoffers gerichte en geïntegreerde ondersteuning te kunnen bieden;
- de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten of instanties van de lidstaten die gespecialiseerde ondersteuning verstrekken, vergemakkelijken opdat de terrorismeslachtoffers in grensoverschrijdende zaken daadwerkelijk toegang zouden hebben tot relevante informatie<sup>79</sup>.

*Belangrijkste acties voor andere belanghebbenden:*

- maatschappelijke organisaties moeten betrokken worden bij het verlenen van ondersteuning aan slachtoffers in samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten.

### **3. De toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling vergemakkelijken**

In veel lidstaten is het moeilijk voor slachtoffers om toegang tot schadeloosstelling te verkrijgen. Slachtoffers kunnen alleen aanspraak maken op schadeloosstelling door de overheid na een lange, vaak dure en tijdrovende procedure, die begint met een strafprocedure en wordt gevolgd door pogingen om door de dader schadeloos te worden gesteld. Zoals blijkt

---

<sup>79</sup> Zoals bepaald in artikel 26 van de richtlijn terrorismebestrijding.

uit het verslag over de schadeloosstelling van slachtoffers<sup>80</sup>, zijn de onderliggende redenen onder meer het gebrek aan voldoende informatie over de rechten van slachtoffers op schadeloosstelling, talrijke procedurele obstakels, waaronder restrictieve termijnen, onvoldoende middelen uit de nationale begrotingen en ingewikkelde regels voor schadeloosstelling door de dader en schadeloosstelling door de overheid. Voor slachtoffers in grensoverschrijdende situaties is het nog moeilijker om schadeloosstelling te ontvangen van de staat waarin zij slachtoffer zijn geworden, ofschoon daar EU-regels voor zijn<sup>81</sup>.

Alle betrokken actoren dienen binnen hun respectieve competenties stappen te ondernemen om de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling te verbeteren.

Krachtens de richtlijn schadeloosstelling<sup>82</sup> moeten alle lidstaten ervoor zorgen dat hun nationale wetgeving voorziet in een schadeloosstellingsregeling voor slachtoffers van op hun grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven, die een **billijke en passende schadeloosstelling** van slachtoffers garandeert<sup>83</sup>. De Commissie beveelt de lidstaten aan hun nationale schadeloosstellingsregelingen slachtoffervriendelijker te maken door de regels voor toegang tot schadeloosstelling te vereenvoudigen en de voor schadeloosstelling beschikbare bedragen te verhogen door de nationale begroting aan te passen. Krachtens de richtlijn slachtofferrechten moeten de lidstaten er ook voor zorgen dat slachtoffers vanaf hun eerste contact met een bevoegde autoriteit informatie wordt aangeboden over hoe en onder welke voorwaarden zij schadevergoeding kunnen krijgen. De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen om verder te gaan dan deze minimumnormen en ervoor te zorgen dat slachtoffers ook via andere middelen beter worden geïnformeerd over nationale schadeloosstellingsregelingen, zoals algemene voorlichtingscampagnes over de rechten van slachtoffers en interactieve websites.

De algemene doelstelling van schadeloosstelling is de slachtoffers van opzettelijke geweldsmisdrijven te erkennen en hun genezingsproces te bevorderen<sup>84</sup>. Slachtoffers mogen tijdens de schadeloosstellingsprocedure in geen geval worden blootgesteld aan de risico's van secundaire victimisatie. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat slachtoffers niet alleen tijdens de strafprocedure tegen secundaire victimisatie worden beschermd, maar ook wanneer zij schadeloosstelling eisen. In dit verband moet ook aandacht worden besteed aan

---

<sup>80</sup> Verslag van speciaal adviseur J. Milquet aan de voorzitter van de Europese Commissie: “Strengthening victims’ rights: from compensation to reparation – For a new EU victims’ rights strategy 2020-2025”, maart 2019.

<sup>81</sup> De richtlijn schadeloosstelling.

<sup>82</sup> Zie artikel 12, lid 2, van de richtlijn schadeloosstelling.

<sup>83</sup> Zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek in zaak C-129/19 van 14 mei 2020 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=839BD6797AC265879227F4CB8EFBE070?text=&docid=226497&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1859548>

<sup>84</sup> Zie met name het verslag van speciaal adviseur J. Milquet.

slachtoffers van terrorisme, door elke lidstaat de bijzondere verantwoordelijkheid toe te kennen om te zorgen voor een billijke en passende schadeloosstelling<sup>85</sup>.

Wat betreft het vergemakkelijken van de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling, zal de Commissie de uitvoering monitoren van de bestaande EU-wetgeving, met name de richtlijn schadeloosstelling en het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties<sup>86</sup>, om na te gaan hoe en in welke mate die kan worden verbeterd om de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling te vergemakkelijken. Ook de verordening<sup>87</sup> inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen zal, zodra zij van toepassing is, het gemakkelijker maken voor slachtoffers om teruggave van eigendom en schadeloosstelling te verkrijgen in grensoverschrijdende zaken<sup>88</sup>. De richtlijn van 2014 betreffende de bevroezing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven<sup>89</sup> waarbij bevroezings- en confiscatieregelingen in EU worden geharmoniseerd, verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat een confiscatiemaatregel slachtoffers niet belet schadeloosstelling te vragen. De Commissie zal de mogelijkheden onderzoeken om de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling in het kader van deze richtlijn te verbeteren.

De Commissie en de lidstaten moeten ook onderzoeken hoe de coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten kan worden verbeterd teneinde de toegang van slachtoffers tot schadeloosstelling in grensoverschrijdende zaken te vergemakkelijken. De lidstaten moeten met name beter samenwerken binnen het Europees netwerk van nationale contactpunten voor schadeloosstelling<sup>90</sup>. Het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers<sup>91</sup> (ENVR) en het Europees netwerk van nationale contactpunten voor schadeloosstelling moeten nagaan hoe zij beter kunnen samenwerken en het netwerk efficiënter kunnen maken.

***Belangrijkste acties voor de Europese Commissie:***

- **toezien op en evalueren van de EU-wetgeving inzake schadeloosstelling (zowel schadeloosstelling door de overheid als schadeloosstelling door de daders), met inbegrip van het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke**

<sup>85</sup> Krachtens artikel 24 van de richtlijn terrorismebestrijding dienen de lidstaten hulp te bieden bij eisen tot schadeloosstelling van terrorismeslachtoffers, die kunnen worden ingediend krachtens het nationale recht van de betrokken lidstaat.

<sup>86</sup> Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties.

<sup>87</sup> Verordening (EU) 2018/1805 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen.

<sup>88</sup> Met ingang van 19 december 2020.

<sup>89</sup> Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevroezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie.

<sup>90</sup> Zoals ingesteld op grond van artikel 16 van de richtlijn schadeloosstelling.

<sup>91</sup> Het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (ENVR) is opgericht in het kader van een EU-subsidie en biedt een forum van nationale deskundigen dat beste praktijken uitwisselt en overlegt over de rechten van slachtoffers. Voor meer informatie, zie: <https://envr.eu/>.

sancties, en indien nodig maatregelen voorstellen om dit kader uiterlijk in 2022 aan te vullen.

*Belangrijkste acties voor de lidstaten:*

- de nationale regelingen voor schadeloosstelling evalueren en zo nodig de bestaande procedurele obstakels wegnemen;
- ervoor zorgen dat in de nationale begrotingen ruimte wordt gemaakt voor eerlijke en passende schadeloosstellingen voor opzettelijke geweldsmisdrijven, onder meer voor slachtoffers van terrorisme;
- ervoor zorgen dat de verordening inzake de wederzijdse erkenning van bevroezingsbevelen en confiscatiebevelen volledig wordt toegepast, met name de bepalingen inzake de teruggave van goederen aan het slachtoffer en de schadeloosstelling van slachtoffers;
- maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat slachtoffers tijdens de schadeloosstellingsprocedure niet worden blootgesteld aan secundaire victimisatie;
- zorgen voor een homogene toegang tot informatie over nationale schadeloosstellingsregelingen (opzetten van interactieve, toegankelijke en gebruiksvriendelijke websites);
- ervoor zorgen dat het personeel van de nationale schadeloosstellingsinstanties op de hoogte is van de rechten en behoeften van slachtoffers om het risico van secundaire victimisatie te vermijden;
- samenwerken met andere lidstaten in grensoverschrijdende zaken binnen de relevante EU-structuren.

*Belangrijkste acties voor andere belanghebbenden:*

- het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers en het Europees netwerk van contactpunten voor schadeloosstelling moeten nagaan hoe zij nauwer en doeltreffender kunnen samenwerken;
- slachtofferhulporganisaties moeten zich samen met de nationale schadeloosstellingsinstanties inzetten om ondersteuning te bieden, beste praktijken uit te wisselen en onderlinge opleidingsactiviteiten te organiseren.

## **SAMENWERKEN VOOR DE RECHTEN VAN SLACHTOFFERS**

### **4. De samenwerking tussen en coördinatie van alle relevante actoren versterken**

Het versterken van de samenwerking en de coördinatie op EU- en nationaal niveau heeft als voornaamste doel ervoor te zorgen dat alle relevante actoren samenwerken om de toegang

van slachtoffers tot de rechter te waarborgen. Krachtens de EU-regels inzake slachtofferrechten moeten alle slachtoffers van misdrijven worden erkend en op een respectvolle, professionele, op maat gesneden en niet-discriminerende manier worden behandeld. Hiervoor is de betrokkenheid van alle relevante actoren vereist.

Op nationaal niveau is het van cruciaal belang alle betrokkenen die in contact komen met slachtoffers, samen te brengen. Het gaat onder meer om politie, gerechtelijke autoriteiten, rechtbankpersoneel, organisaties voor slachtofferhulp, beroepsbeoefenaars en schadeloosstellingsinstanties. Voor sommige slachtoffers is het ook van cruciaal belang om daarbij medisch personeel, onderwijzend personeel, personeel van sociale diensten of detentiefaciliteiten te betrekken. In feite is het een taak van de samenlevingen als geheel om te waarborgen dat alle slachtoffers kunnen rekenen op erkenning, respect en de mogelijkheid zich ten volle op hun rechten te beroepen.

De Commissie zal de coördinatie en samenwerking op nationaal niveau bevorderen. De lidstaten moeten **nationale strategieën voor de rechten van slachtoffers** opzetten die zorgen voor een gecoördineerde en horizontale aanpak van de rechten van slachtoffers. Dit beleid kan onder meer bestaan uit de benoeming van nationale coördinatoren of ombudspersonen voor slachtofferrechten, die nationale bewustmakingscampagnes over de rechten van slachtoffers opzetten en de rechten van slachtoffers integreren in andere beleidsterreinen, zoals gezondheidszorg en onderwijs.

Nauwere samenwerking tussen alle actoren op het gebied van de rechten van slachtoffers zal ook resulteren in **samenlevingen die veerkrachtiger zijn**. In dergelijke samenlevingen is het dankzij sterke maatschappelijke banden gemakkelijker om criminaliteit te voorkomen en de gevolgen ervan voor specifieke slachtoffers aan te pakken. Nauwe samenwerking en allianties tussen nationale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van niet-gouvernementele organisaties voor slachtofferhulp, zijn in dit verband van cruciaal belang. Met de strategie zullen dus acties worden bevorderd die gericht zijn op het benutten van het potentieel van dergelijke synergieën.

Op EU-niveau zal de Commissie een **platform voor de rechten van slachtoffers** opzetten om te zorgen voor een meer horizontale aanpak van de rechten van slachtoffers. Het platform zal voor het eerst alle actoren op EU-niveau samenbrengen die relevant zijn voor de rechten van slachtoffers. Naast de Commissie gaat het om belangrijke actoren als het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (ENVR), het EU-netwerk van nationale contactpunten voor schadeloosstelling, het Europees netwerk van organen voor de bevordering van gelijke behandeling (Equinet), de EU-coördinator voor terrorismebestrijding en relevante agentschappen zoals Eurojust, het Bureau voor de grondrechten (FRA), het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving



(Cepol), het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) en het maatschappelijk middenveld.

Het platform voor de rechten van slachtoffers zal de voortdurende dialoog, de uitwisseling van beste praktijken en de kruisbestuiving tussen deze strategie, de Europese strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 en verschillende op stapel staande strategieën faciliteren<sup>92</sup>.

Een **coördinator voor de rechten van slachtoffers** van de Commissie zal zorgen voor consistentie en doeltreffendheid van de verschillende acties in verband met het beleid inzake de rechten van slachtoffers. De coördinator van de Commissie zal met name verantwoordelijk zijn voor de vlotte werking van het platform voor de rechten van slachtoffers. De coördinator zal ook acties die betrekking hebben op de rechten van slachtoffers van andere belanghebbenden op EU-niveau synchroniseren, met name indien dit relevant is voor de toepassing van de richtlijn slachtofferrechten.

***Belangrijkste acties voor de Europese Commissie:***

- **een platform voor de rechten van het slachtoffer oprichten en actoren op EU-niveau samenbrengen die relevant zijn voor de rechten van slachtoffers en zorgen voor synergieën met andere relevante beleidsstrategieën<sup>93</sup>.**

***Belangrijkste acties voor de lidstaten:***

- **nationale strategieën voor de rechten van slachtoffers opzetten die een alomvattende en holistische benadering van de rechten van slachtoffers nastreven en daarbij alle actoren betrekken die in contact kunnen komen met slachtoffers;**
- **de rechten van slachtoffers bevorderen onder alle actoren die in contact kunnen komen met slachtoffers, onder meer de politie, de ondersteunende diensten en het personeel in de gezondheidszorg;**
- **de werking faciliteren van de relevante netwerken op EU-niveau waarbij nationale deskundigen inzake de rechten van slachtoffers zijn aangesloten, zoals het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers (ENVR);**
- **maatregelen nemen die gericht zijn op het opbouwen van veerkrachtiger samenlevingen door een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij nationale acties te bevorderen.**

***Belangrijkste acties voor andere EU-organen en belanghebbenden:***

<sup>92</sup> Andere relevante strategieën op dit gebied zijn onder meer de strategie voor de rechten van het kind, de strategie voor de Europese justitiële opleiding, de strategie voor de gelijkheid van LHBTI +, het geactualiseerde EU-kader voor de gelijkheid, integratie en participatie van de Roma en de veiligheidsunie, de strategische aanpak voor de uitroeiing van mensenhandel en de strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

<sup>93</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents\\_nl](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_nl)

- **Eurojust, het Bureau voor de grondrechten, het Europees Instituut voor gendergelijkheid en het Europees netwerk voor de rechten van slachtoffers moeten verslag uitbrengen over de wijze waarop de samenwerking en de uitwisseling van informatie en goede praktijken tussen de bevoegde autoriteiten in grensoverschrijdende zaken kunnen worden verbeterd.**

## **5. De internationale dimensie van slachtofferrechten versterken**

Met het onlangs aangenomen actieplan inzake mensenrechten en democratie (2020-2024)<sup>94</sup> bevestigt de EU dat zij de mensenrechten wereldwijd zal blijven bevorderen, beschermen en eerbiedigen. De Europese Unie wil ervoor zorgen dat in alle contexten aan hoge normen voor de rechten van slachtoffers wordt voldaan, ook in internationale gevallen. Het actieplan omvat ook acties in verband met de leidende beginselen van de VN inzake bedrijfsleven en mensenrechten; in dat kader kan ook worden gedacht aan slachtoffers van misdrijven en misbruik in de particuliere sector, met inbegrip van slachtoffers van milieucriminaliteit.

De wereldwijde reactie van de EU op de COVID-19-pandemie omvatte maatregelen in verband met zowel bedreigingen van de mensenrechten en als de toename van huiselijk geweld. In het kader van de steun die Team-Europa verleende aan partnerlanden om de pandemie het hoofd te bieden, is de EU de mensenrechten en de democratie blijven monitoren en heeft zij programma's bijgestuurd om ervoor te zorgen dat slachtoffers in de partnerlanden de nodige ondersteuning en bescherming krijgen.

De EU en haar lidstaten zullen zich samen met en binnen de Verenigde Naties en de Raad van Europa blijven inzetten om de rechten van EU-slachtoffers in partnerlanden te bevorderen en beste praktijken uit te wisselen<sup>95</sup>. De EU zal met name blijven ijveren voor de hoge normen inzake de rechten van slachtoffers in het kader van de geografische en thematische programma's van de EU inzake de toegang tot de rechter die al in de uitvoeringsfase in de partnerlanden zijn. De EU blijft met name steun verlenen aan het Spotlight-initiatief van de EU en de VN<sup>96</sup>, dat gericht is op het voorkomen en uitbannen van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes in vijf regio's wereldwijd. De EU werkt ook samen met de FIFA en de WHO in campagnes tegen huiselijk geweld. De EU zal steun

---

<sup>94</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad – Het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024, JOIN/2020/5 final.

<sup>95</sup> Er kan ook rekening worden gehouden met de nieuwe VN-agenda inzake bedrijfsleven en mensenrechten, onder meer wat betreft de toegang tot verhaal (zowel juridisch als niet-juridisch) voor slachtoffers van schendingen van de mensenrechten door bedrijven of actoren uit de particuliere sector.

<sup>96</sup> <https://spotlightinitiative.org/>

verlenen aan het Internationaal fonds voor overlevenden van conflictgerelateerd seksueel geweld<sup>97</sup> en de WeProtect Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online<sup>98</sup>.

De EU zal ook steun blijven verlenen voor acties voor capaciteitsopbouw in prioritaire partnerlanden in verband met de ondersteuning van slachtoffers van terrorisme. De EU zal met name steun blijven verlenen aan de door de VN geleide initiatieven en projecten die gericht zijn op het versterken van de capaciteiten van de VN-lidstaten om slachtoffers van terrorisme bij te staan, zoals de “Group of Friends of Victims of Terrorism” onder leiding van Afghanistan en Spanje<sup>99</sup>, of de organisatie van het wereldwijde congres van slachtoffers van terrorisme door het VN-Bureau voor terrorismebestrijding en Spanje<sup>100</sup>.

Daarnaast zal de EU de EU-normen inzake de rechten van slachtoffers (waaronder de EU-rechten van slachtoffers van terrorisme, slachtoffers van georganiseerde misdaad, slachtoffers van milieucriminaliteit en de EU-rechten van slachtoffers in het algemeen) verder bevorderen in nieuwe programma’s die in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader (2021-2027) zullen worden ontwikkeld. In het kader van de toetredingsonderhandelingen en het stabilisatie- en associatieproces zal de EU nauw met de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten blijven samenwerken om de rechten van slachtoffers te versterken.

De EU zal er ook voor zorgen dat EU-burgers die in derde landen slachtoffer zijn, zo goed mogelijk toegang tot de rechter krijgen. Dit vereist nauwere contacten en samenwerking tussen de autoriteiten en hulporganisaties van derde landen en de consulaire autoriteiten en hulporganisaties van EU-lidstaten. De Europese Unie zal via haar hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid deze samenwerking aanmoedigen en faciliteren om de ondersteuning en bescherming van EU-burgers die in derde landen slachtoffer zijn, te verbeteren.

***Belangrijkste acties voor de Europese Unie:***

- **de samenwerking met internationale en regionale partners, zoals de Verenigde Naties en de Raad van Europa, versterken ter bevordering van hoge internationale normen voor de rechten van slachtoffers, waaronder de rechten van slachtoffers van haatmisdrijven, minderjarige slachtoffers, slachtoffers van terrorisme,**

<sup>97</sup> Een nieuw fonds voor de schadeloosstelling van slachtoffers van conflictgerelateerd seksueel geweld. Het Fonds is gebaseerd op de inzet van het Bureau van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor conflictgerelateerd seksueel geweld, het werk van de Dr Denis Mukwege Foundation, Nadia’s Initiative en de stem van de overlevenden van conflictgerelateerd seksueel geweld wereldwijd. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1050271>.

<sup>98</sup> <https://www.weprotect.org/>

<sup>99</sup> In juni 2019 is een “Group of Friends of Victims of Terrorism” opgericht op instigatie van Afghanistan en Spanje, die als doel heeft te zorgen voor extra aandacht voor en activiteiten over dit thema bij de Verenigde Naties.

<sup>100</sup> <https://www.un.org/counterterrorism/2020-counter-terrorism-week>

**migrantenslachtoffers, slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld, LGBTI+-slachtoffers van haatmisdrijven, slachtoffers van georganiseerde misdaad, slachtoffers van milieucriminaliteit en slachtoffers met een beperking;**

- **gebruikmaken van EU-financiering en politieke dialoog om de rechten van slachtoffers te bevorderen, te verdedigen en te beschermen en slachtoffers in partnerlanden toegang tot de rechter te bieden;**
- **de samenwerking bevorderen ter verbetering van de ondersteuning en de bescherming van EU-burgers die in derde landen slachtoffer zijn;**
- **de samenwerking versterken tussen nationale autoriteiten en hulporganisaties van derde landen en consulaire autoriteiten en organisaties van EU-lidstaten ondersteunen om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken voor EU-burgers die in derde landen slachtoffer zijn.**

## **CONCLUSIE**

De EU moet meer doen om slachtoffers van misdrijven te beschermen. De eerste EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers voorziet in een uitgebreide reeks acties voor de komende vijf jaar. Deze acties hebben ten doel de bescherming van de rechten van slachtoffers te verbeteren, onder meer door naar behoren rekening te houden met de specifieke behoeften van slachtoffers, en daardoor de veiligheid van alle burgers in de Unie te vergroten.

De Commissie zal zich richten op de volledige tenuitvoerlegging en handhaving van de bestaande EU-regels inzake de rechten van slachtoffers. Zij zal de rechten van slachtoffers onder de aandacht brengen en met de lidstaten samenwerken om de veerkracht van de structuren voor slachtofferhulp te versterken, onder meer door lessen te trekken uit de COVID-19-pandemie. Daarnaast zal de Commissie de EU-instrumenten en hun mogelijke tekortkomingen blijven beoordelen en uiterlijk in 2022 zo nodig met wetgevingsvoorstellen komen om de rechten van slachtoffers verder te versterken.

De uitvoering van deze strategie zal regelmatig worden gemonitord, onder meer via regelmatige bijeenkomsten van het platform voor de rechten van slachtoffers, om actuele informatie te delen over de acties onder de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren. Daarnaast zal de Commissie op de helft van de uitvoeringstermijn van de strategie de balans opmaken van de acties van deze strategie en deze waar nodig bijwerken.

Om alle rechten van slachtoffers overal in de EU volledig en in alle omstandigheden te doen gelden, moeten alle betrokken actoren op EU, nationaal en lokaal niveau bij de zaak worden betrokken. Deze strategie vereist gezamenlijke inspanningen van de Europese Commissie, de andere instellingen en organen, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. Wil deze strategie succesvol zijn, dan moeten we allemaal samenwerken.