Europa en slachtoffers van delicten

N.J.M. Kwakman

1 Inleiding

De inspanningen om op Europees niveau een alomvattend 'top down' rechtskader te ontwikkelen dat slachtoffers van misdrijven de breedst mogelijke bescherming biedt,[1] hebben onlangs geresulteerd in een voorlopig sluitstuk daarvan: het voorstel van de Europese Commissie tot een 'Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp' (hierna: Richtlijn Minimumnormen).[2] De richtlijn is de opvolger, of liever gezegd een verbeterde versie, van het oude Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.[3]
Dit resultaat van de EU-inspanningen van het afgelopen decennium is van grote betekenis voor de versterking van de positie van slachtoffers van misdrijven in de afzonderlijke en gezamenlijke lidstaten. Dat zou op zich al een reden kunnen zijn om deze richtlijn in deze bijdrage centraal te stellen. Toch is er voor gekozen om ook aandacht te besteden aan andere Europese rechtskaders, zoals het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de positie van (potentiële) slachtoffers van delicten. Dat alles om een totaalplaatje te kunnen schetsen van de Europese rechtsontwikkeling met betrekking tot de positie van slachtoffers van delicten in het straf(proces)recht. Aan de hand van dat totaalplaatje zal de vraag worden besproken hoe het in eigen land is gesteld met de zorg voor slachtoffers van delicten, en waar het – wat 'Europa' betreft – uiteindelijk naar toe moet.
Daarbij draait het om kwesties als: in hoeverre moet de zorg voor slachtoffers van delicten als een publieke zorgplicht en als een publieke verantwoordelijkheid van de overheid worden beschouwd? Moet de positie van slachtoffers in het strafproces nog verder worden versterkt? Moeten slachtoffers ook meer invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de procedure en op de strafmaat en/of -modaliteit? En brengen de Europese rechtskaders noodzakelijkerwijs met zich mee dat we er ook in eigen land niet meer heen kunnen om mediation tussen dader en slachtoffer, of (andere) vormen van herstelrecht, als een wezenlijk onderdeel van, of als een reëel alternatief voor de strafrechtelijke afdoening? Vragen waaraan in de slotbeschouwing een enkel woord zal worden gewijd. Het accent zal echter komen te liggen op de beschrijving van de ontwikkelingen ter zake op Europees niveau.

2 De Raad van Europa[4]

2.1 Het EVRM

[1] Resolutie van het Europees Parlement van 7 mei 2009 betreffende de ontwikkeling van een EU-ruimte van strafrechtspleging (INI/2009/202)
[2] COM/2011/0275 def. – 2011/0129 (COD)
[3] PB L 82/1, 22 maart 2001.
[4] De Raad van Europa is in 1949 opgericht om de democratie en de bescherming van de mensenrechten in heel Europa te bevorderen. Eén van de verdragen die in dat verband tot stand zijn gekomen is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De Raad van Europa maakt geen deel uit van de EU en moet dus niet worden verward met de Europese Raad – het overleg van EU-regeringsleiders – en de Raad van de EU, één van de instellingen van de EU.

In de mensenrechtencatalogus van het EVRM zijn geen voorbeelden te vinden van mensenrechten die specifiek zijn toegesneden op slachtoffers van delicten.[5] Dat is ook niet zo vreemd. Immers, het EVRM is primair bedoeld om de (rechts)betrekkingen tussen de machtige overheid en haar burgers aan regels en waarborgen – de 'rule of law' – te onderwerpen en daarmee mogelijke willekeur en machtsmisbruik door de overheid aan banden te leggen. Misbruik van staatsmacht kan in dat licht bezien weliswaar slachtoffers opleveren, maar het zal duidelijk zijn dat het daarbij gaat om een heel ander type slachtofferschap dan slachtofferschap dat op een 'horizontale' leest is geschoeid. Tot de eerste categorie kunnen verdachten en daders van strafbare feiten worden gerekend die door de overheid niet volgens de regelen der kunst zijn bejegend. Daarbij is het niet ondenkbaar dat deze daders ook zelf slachtoffers hebben gemaakt. Maar die behoren tot de tweede categorie en die vallen – althans zo lijkt het op het eerste gezicht – niet onder het beschermingsbereik van het EVRM.
Ondanks dat hier sprake is van in alle opzichten verschillende typen slachtoffers, gaan in het 'mensenrechtendiscours' steeds meer stemmen op om slachtofferrechten te zien als specifieke varianten van de onvervreemdbare en fundamentele (mensen)rechten, die eigenlijk ook onder het bereik van het EVRM zouden moeten vallen. Het probleem daarbij is dat deze slachtofferrechten op gespannen voet staan met de waarborgen die, wat betreft de verdachte of dader het delict, bijvoorbeeld besloten liggen in artikel 6 EVRM. Zo kan het zijn dat het ondervragingsrecht van de verdachte, waaraan met het oog op het verdedigingsbelang (en in dat verband met het oog op het beginsel van 'equality of arms') grote betekenis wordt toegekend, moet wijken voor het welzijn van het slachtoffer, en meer concreet: het risico om als slachtoffer opnieuw getraumatiseerd te raken vanwege een hernieuwde confrontatie met de dader.
Bij dat alles kan de vraag worden opgeworpen of het wel zo verstandig en wenselijk is deze 'mensenrechten' van geheel verschillende aard en achtergrond onder één noemer te brengen, of zelfs maar te overwegen slachtofferrechten als 'mensenrechten' in de klassieke zin van het woord aan te merken.[6]
Het EHRM heeft zich van die hele discussie weinig aangetrokken, zo blijkt uit de draai die het EHRM in dit verband heeft gegeven aan de belangen van het slachtoffer.

In de eerste plaats betrok het EHRM de belangen van slachtoffers bij het vaststellen van de buitengrenzen van de rechten van de verdachte die door het EVRM worden beschermd. Deze fundamentele rechten zijn weliswaar onvervreemdbaar maar niet absoluut in die zin, dat ze wel kunnen worden ingeperkt. Daar is normaal gesproken een wettelijke grondslag voor nodig.

---

[5] Dat is alleen anders als de civielrechtelijke rechten van het slachtoffer van een delict moeten worden vastgesteld. Zie M.S. Groenhuijsen en N.J.M. Kwakman, 'Het slachtoffer in het vooronderzoek' in M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen, 3e interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer:Kluwer 2002, p. 773-978, p.800, noot 61: 'In dat geval kan het slachtoffer aan art. 6 EVRM rechtstreeks het recht ontlenen op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld. Zie in dat verband ook EHRM 23 oktober 1996, Series A, nr. 189 (Moreira de Azevedo) en EHRM 17 januari 2002, Appl. No. 32967/96 (Calvelli en Ciglio vs. Italië). Uit die uitspraken kan worden afgeleid dat indien het slachtoffer zich als benadeelde voegt in de strafzaak om schadevergoeding te verkrijgen via het strafproces, deze schadevergoedingsprocedure, en zelfs het strafproces zelf (waarmee de civiele dimensie van de zaak nauw is verweven), moeten voldoen aan de eisen van art. 6 EVRM. Zo mag de procesduur niet zo lang zijn dat er sprake is van een schending van de in art. 6 EVRM voorgeschreven redelijke termijn.'
[6] Zie bijvoorbeeld Sandra Reynaers, 'Slachtofferrechten in een dadergeoriënteerd strafrecht. Over mensenrechten, verdachten en systeemtheorieën' in *AA* 55 (2006) 7/8, p. 461-470.

Bovendien moeten de beperkingen van deze mensenrechten, dat wil zeggen: de inbreuken daarop van overheidswege, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving met het oog op bepaalde legitieme doelen. Het EHRM heeft vastgesteld dat ook bepaalde slachtofferbelangen moeten worden gerekend tot de legitieme belangen die een inbreuk op (in dit geval) de rechten van de verdachte noodzakelijk kunnen maken, zo moet de desbetreffende jurisprudentie van het EHRM worden verstaan. Daaruit kan worden afgeleid dat het EHRM bepaalde slachtofferbelangen (ongeacht de door het civiele recht bestreken horizontale rechtbetrekking tussen dader en slachtoffer) tevens beschouwt als maatschappelijke belangen, waarmee ze tot de publieke verantwoordelijkheid en zorgplicht van de overheid moeten worden gerekend.[7]
Zo heeft het EHRM in verschillende uitspraken benadrukt dat, ongeacht de verdragsrechtelijke rechtsbescherming van de verdachte, tevens serieus rekening moet worden gehouden met de belangen van het slachtoffer. Rechten en belangen zoals het recht op privacy in de zin van art. 8 EVRM, of het recht op leven in de zin van art. 2 EVRM, kunnen met zich meebrengen dat het ondervragingsrecht van de verdachte daarvoor geheel of gedeeltelijk moet wijken. Zie onder andere het hierboven al even aangehaalde Doorson-arrest, waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat '(…) principles of fair trial also require that in appropriate cases the interests of the defence are balanced against those of witnesses or victims called up to testify'[8]
Voorts overwoog de Commissie in de zaak Finkensieper vs. Nederland: '(66) The Commission has regard to the special features of criminal proceedings concerning rape and other sexual offences. Such proceedings are often conceived of as ordeal by the victim, in particular when latter is unwillingly confronted with the defendant. In the assessment of the question whether or not in such proceedings an accused received a fair trial, account must be taken of the right to respect for the victim's private life. Therefore the Commission accepts that in criminal

---

[7] Toch verwijst het EHRM een enkele keer naar de in het EVRM geregelde rechten zelf, ter illustratie van de legitieme gronden voor een eventuele beperking van de rechten van de verdachte met het oog op de belangen van het slachtoffer. Daarmee lijkt het EHRM te kiezen voor een onderlinge afweging van de verschillende – door het EVRM bestreken – rechten, en zou de schijn kunnen worden gewekt dat deze rechten ook een zekere horizontale werking hebben. Zie m.n. EHRM 26 maart 1996, Appl. Nr. 20524/92, *NJ* 1996, 741 (Doorson vs. Nederland): 'It is true that Article 6 does not explicitly require the interests of witnesses in general, and those of victims called up upon to testify in particular, to be taken into consideration. However, their life, liberty or security of person may be at stake, as may interests coming generally within the ambit of Article 8 of the Convention. Such interests of witnesses and victims are in principle protected by other, substantive provisions of the Convention, which imply that Contracting States should organize their criminal proceedings in such a way that those interests are not unjustifiably imperilled.'
Echter, aangenomen mag worden dat het Hof daarmee niet beoogt een horizontale werking 'in te lezen' in de door het EVRM beschermde rechten. De verplichting om rekening te houden met de belangen van het slachtoffer ziet met andere woorden niet op horizontale rechtsbetrekkingen, maar primair op de 'verticale' rechtsbetrekkingen tussen de bestraffende overheid en het slachtoffer, dus op de publieke verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot de belangen van slachtoffers van delicten.

[8] EHRM 26 maart 1996, Appl. Nr. 20524/92, *NJ* 1996, 741 (Doorson vs. Nederland). Zie voorts de in Groenhuijsen en Kwakman a.w. op p. 801 in noot 64 aangehaalde arresten: EHRM 26 april 1991, *NJ* 1993, 710 (de zaak Asch); EHRM 28 augustus 1992, *Publ. ECRM*, series A, vol 242-A (de zaak Artner); EHRM 7 augustus 1996, *NJ* 1998, 185 (de zaak Ferrantelli en Santangello); EHRM 20 december 2001, Appl. Nr. 33900/96 (P.S. vs. Duitsland), welke uitspraak betrekking had op de bruikbaarheid van een slachtoffergetuigenverklaring voor het bewijs zonder dat de verdachte in de gelegenheid was geweest aanwezig te zijn bij het getuigenverhoor, en zonder dat er voldoende steunbewijs was.
Zie voor een uitgebreid overzicht: F. Klug, 'Human rights and victims' in E. Cape (ed.), *Reconcilable rights? Analysing the tension between victims and defendants*, London: Legal Action Group 2004 en B. Emmerson & A. Ashworth, *Human Rights and Criminal Justice*, London: Sweet & Maxwell, 2001 waarnaar wordt verwezen in Reynaers a.w. p. 467, noot 55.

proceedings concerning sexual abuse, certain measures can be reconciled with an adequate and effective exercise of the rights of the defence'.[9]

De strekking van de desbetreffende uitspraken van het Hof en de Commissie heeft ook haar beslag gekregen in onze nationale wetgeving. Zo is bijvoorbeeld het ondervragingsrecht van de verdachte wettelijk beperkt in de 'b-grond' van art. 264 en art. 287 en 288 Sv: getuigen worden niet opgeroepen of ondervraagd als daarmee, naar het oordeel van het OM respectievelijk van de rechtbank, de gezondheid of het welzijn van de getuige in gevaar wordt gebracht en dit gevaar zwaarder weegt dan het belang om de getuige ter zitting te kunnen ondervragen.[10] Hiermee is voldaan aan het vereiste dat voor een beperking van de – door het EVRM beschermde – rechten van de verdachte een wettelijke grondslag kan worden aangewezen en de beperking ook daadwerkelijk nodig is met het oog op een legitiem belang. De redactie van de desbetreffende artikelen is daarop toegesneden.

In de tweede plaats heeft het EHRM de belangen van (potentiële) slachtoffers in nog een ander opzicht weten in te breien in de fundamentele rechten van het EVRM die – het zij nog maar eens herhaald – primair betrekking hebben op de bescherming van burgers tegen misbruik van staatsmacht. Het EHRM heeft de varianten van de bescherming tegen misbruik van staatsmacht die besloten liggen in de bepalingen van het EVRM, in verschillende uitspraken zo ruim uitgelegd dat ook het 'niet handelen waar optreden is geboden' als het ware tot misbruik van staatsmacht kan worden gerekend. Daarmee heeft het EHRM het begrip en het leerstuk 'positive obligations' geïntroduceerd, of in ieder geval opgerekt.[11] Zo kan uit de desbetreffende uitspraken van het EHRM worden afgeleid dat het publieke belang om (potentiële) slachtoffers van delicten te beschermen, met zich mee kan brengen dat daartoe adequate en voldoende afschrikwekkende strafrechtelijke voorzieningen dienen te worden getroffen, die slagvaardig moeten worden benut indien de bescherming van de rechten van (potentiële) verdachten niet anderszins voldoende kan worden verzekerd.[12]
Uit het arrest X en Y vs. Nederland [13] blijkt bijvoorbeeld dat de strafrechtspleging (potentiële) slachtoffers daadwerkelijk bescherming moet kunnen bieden. Dat houdt onder meer in dat van overheidswege adequate strafrechtelijke maatregelen moeten worden getroffen ter bescherming van het privéleven van burgers (in de zin van art. 8 EVRM) voor zover andere maatregelen niet

[9] Zie ECRM 17 mei 1995, Appl. Nr. 19525/92. Zie ook ECRM 20 oktober 1994, Appl. Nr. 16696/90 (Baegen vs. Nederland), par. 77.
[10] Wel moet deze inperking van rechten zo nodig zoveel mogelijk worden gecompenseerd , zodat het strafproces 'as a whole' nog steeds als een eerlijk proces kan worden beschouwd.
[11] Men zou immers ook kunnen spreken van 'positive obligations' indien het 'aan banden leggen' van mogelijke willekeur en machtsmisbruik door de machtige overheid dient te worden 'voorgestructureerd' in wet- en regelgeving. Zo kan art. 6 EVRM worden gelezen als een recht om niet te worden blootgesteld aan machtsmisbruik door oneerlijke rechtspraak van overheidswege, hetgeen een verplichting inhoudt daartoe regels en waarborgen in het leven te roepen, onder meer om burgers te vrijwaren van willekeurige beperkingen op dat recht. Echter, als in deze bijdrage wordt gesproken van 'positive obligations', wordt daarmee niet zozeer gedoeld op een verplichting om voorzieningen in het leven te roepen om overheidsoptreden aan banden te leggen, maar primair op de verplichtingen om overheidsoptreden juist te bevorderen als stilzitten als een schending van de desbetreffende rechten kan worden beschouwd. Overigens moge duidelijk zijn dat de grenzen tussen beide varianten vloeiend zijn. Met deze beide varianten van positieve obligations die het EHRM aan het EVRM heeft ontleend, lijken de zorgplicht van de overheid enerzijds, en het voorkomen van willekeur en machtsmisbruik door de overheid anderzijds, steeds meer samen te vallen als de twee kanten van dezelfde medaille.
[12] Zie Groenhuijsen en Kwakman a.w. p. 802.
[13] EHRM 26 maart 1985, *NJ* 1985, 525.

volstaan en strafrechtelijke maatregelen, gezien hun afschrikkende werking, onontbeerlijk zijn. En uit de arresten X vs. Oostenrijk[14] en Osman vs. UK[15] volgt dat art. 2 EVRM de overheid kan verplichten toereikende maatregelen te treffen ter bescherming van het leven van een slachtoffer dat wordt bedreigd, of van een burger die slachtoffer dreigt te worden van een levensdelict.
En ten slotte kan nog worden gewezen EHRM Calvelli en Ciglio vs. Italië[16] Het Hof onderstreept daarin het fundamentele belang van art. 2 EVRM, dat de staat niet alleen verbiedt burgers het leven doelbewust te ontnemen, maar ook gepaste maatregelen verlangt om het leven van een ieder te beschermen (een 'positive obligation'). Het Hof herhaalt nog eens het in eerdere arresten geformuleerde standpunt dat met het oog op art. 2 EVRM zelfs strafrechtelijke handhaving van het recht op leven nodig kan zijn als andere (civielrechtelijke of tuchtrechtelijke) wegen niet de nodige waarborgen kunnen bieden.

Van belang is nog dat het Hof in dit arrest tevens benadrukt dat aan het EVRM geen recht kan worden ontleend om als slachtoffer zelf een strafvervolging tegen derden te kunnen starten. Daarmee lijkt het Hof er geen misverstanden over te laten bestaan dat de rechten die worden bestreken door het EVRM, weliswaar kunnen worden ingeroepen tegen de overheid, maar dat de daaruit voortvloeiende positive obligations niet zover gaan dat de overheid onder omstandigheden terrein zou moeten prijsgeven aan het slachtoffer dat bij uitstek moet worden gerekend tot de 'verticale rechtsbetrekkingen' tussen de overheid en haar burgers. Dat geldt blijkens deze uitspraak in ieder geval voor de strafrechtelijke handhaving van het recht.
De conclusie kan zijn dat de opvatting dat het slachtoffer ook als 'Nebenklager' kan optreden, in ieder geval niet kan worden gestoeld op het EVRM. De verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechten van burgers ligt bij de overheid. Hoewel de burgers de overheid op die verantwoordelijkheid kunnen aanspreken, betreft het een publiekrechtelijk interventierecht en soms zelfs een publiekrechtelijke interventieplicht. Kortom: in het licht van het EVRM kan het slachtoffer slechts door middel van een 'action *in*directe '(bijvoorbeeld een art. 12-procedure) invloed uitoefenen op deze overheidsinterventies, en niet door middel van een action directe.

Voor wat betreft het hele scala van positive obligations die het EHRM heeft afgeleid uit met name art. 2, 3, 8, 10 en 14 EVRM, zij onder meer verwezen naar de oratie van Vellinga-Schootstra en Vellinga.[17] In deze bijdrage zal daar niet nader op worden ingegaan en wordt volstaan met de hierboven geschetste hoofdlijnen van de ontwikkelingen die zich op dit vlak hebben afgetekend.

Met dit alles kunnen ingewikkelde theoretische tournures en oplossingsrichtingen die bijvoorbeeld kunnen worden ontleend aan systeemtheorieën[18] om de slachtofferbelangen en de fundamentele rechten van de verdachte in hetzelfde mensenrechtelijke jasje te kunnen steken, achterwege blijven.

---

[14] EHRM nr. 8278/78, *D&R* 18 1980, p. 156.
[15] EHRM nr. 87/1997/871/1083, *DD* 1999, p. 381
[16] EHRM 17 januari 2002, Appl. No. 32967/96, samengevat in *NJB* afl 11 15 maart 2002, p. 571. Zie Groenhuijsen en Kwakman, a.w. p. 802, noot 65.
[17] Zie F. Vellinga-Schootstra en W.H. Vellinga, 'Positive obligations' en het Nederlandse straf(proces)recht, Deventer: Kluwer, 2008. Zie voorts P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten. Over positieve verplichtingen tot aanwending van strafrecht ter bescherming van fundamentele rechten*, Nijmegen: WLP, 2008.
[18] Zie Reynaers a.w.

Maar voor welke benadering men ook kiest en in welke sleutel men deze kwestie ook wil zetten, dat het uiteindelijk neerkomt op het zoeken naar een optimale balans tussen zowel (al dan niet wettelijk of verdragsrechtelijk voorgestructureerde) publieke als particuliere belangen, daar zal iedereen het wel over eens zijn. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat deze belangenafweging niet alleen kan leiden tot een zekere inperking van de – door het EVRM beschermde – rechten van de verdachte, maar ook tot een verplichting om de belangen van potentiële slachtoffers te behartigen door middel van afschrikwekkende, effectieve strafrechtelijke instrumenten.

2.2 Overige slachtoffergerelateerde verdragen en aanbevelingen in het kader van de Raad van Europa

Aan de andere slachtoffergerelateerde verdragen en aanbevelingen in het kader van de Raad van Europa zal slechts een enkel woord worden gewijd, mede omdat dit terrein in de loop van de tijd voor een belangrijk deel – zo zal nog blijken – ook is en wordt bestreken door EU-regelgeving, waar nog uitgebreid aandacht aan zal worden besteed.[19]
Enkele initiatieven op dit terrein in het kader van de Raad van Europa:

- Het Europees Verdrag van 24 november 1983[20] met betrekking tot de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven.
  Dit verdrag legt aan de lidstaten de verplichting op slachtoffers van geweldsmisdrijven financieel tegemoet te komen. Daaruit blijkt opnieuw dat de verantwoordelijkheid voor de belangen van slachtoffers van delicten de horizontale rechtsbetrekkingen tussen slachtoffers en daders is ontstegen. De civielrechtelijke aansprakelijkheid van de dader voor de schade van het slachtoffer wordt aangevuld met een schadevergoedingsplicht die niet is gefundeerd op civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar op een vorm van zelfbinding die voortvloeit uit de publiekrechtelijke zorgplicht van de overheid voor haar burgers.
  In Nederland heeft deze verplichting haar beslag gekregen in het Schadefonds geweldsmisdrijven.
- Een aantal aanbevelingen van het Comité van Ministers voor de lidstaten, met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen, zoals: een aanbeveling (nr. R. (85) 11) inzake de positie van het slachtoffer in het straf(proces)recht, waarbij het accent ligt op de wijze waarop slachtoffers van delicten dienen te worden bejegend door politie en justitie (1985); een aanbeveling (nr. R (87) 21) inzake hulp en bijstand aan slachtoffers en het voorkomen van (secundaire) victimisatie (1987); een aanbeveling (nr. R (97) 13) inzake intimidatie van slachtoffers en de rechten van de verdediging (1997); een aanbeveling (nr. R (99) 19) inzake mediation in strafzaken (1999); en een aanbeveling (nr. R (03) 13) inzake de berichtgeving met betrekking tot strafprocessen waar slachtoffers bij zijn betrokken (2003)

[19] Zie voor een overzicht F.F. Langemeijer, Het slachtoffer en het strafproces (studiepocket strafrecht nr. 35), Deventer: Kluwer, 2004, p. 163 en www.coe.int. Na 2003 zijn er geen in het oog springende aanbevelingen die betrekking hebben op slachtoffers van delicten, meer aan dit rijtje toegevoegd.
[20] Trb. 1984, 2.

3 De EU

3.1 Initiatieven van de EU-instellingen[21]

Wat de EG en de EU betreft, zijn in de afgelopen decennia diverse initiatieven tot stand gekomen:

Het Europees Parlement was al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een uitgesproken voorstander van de verbetering van de schadeloosstelling door de overheid van slachtoffers van misdrijven. Daarmee werd ook in EG-verband de publieke verantwoordelijkheid en zorgplicht met betrekking tot de belangen van het slachtoffer erkend. In dat verband kan in het bijzonder worden gewezen op de Resolutie van het Europees Parlement van 1989.[22]

Als een verdere aanzet tot reflectie over de normen en te nemen maatregelen om de rechten van slachtoffers van misdrijven te waarborgen, heeft de Commissie vervolgens op 14 juli 1999 een 'Mededeling van de Commissie' doen uitgaan aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, met als werktitel 'Slachtoffers van misdrijven in de Europese Unie; Reflecties over normen en maatregelen.[23] De Commissie was van oordeel dat in aanvulling op het zgn. 'Actieplan inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'[24] (waarin al werd voorzien in een vergelijkende analyse van de regelingen op het gebied van schadeloosstelling van slachtoffers en de eventuele goedkeuring van maatregelen op Europees niveau) met betrekking tot de rechten van slachtoffers ook andere elementen aan bod dienden te komen. Zoals: het voorkomen van slachtofferschap, bijstand aan slachtoffers, de positie van slachtoffers in strafprocedures, schadelosstelling van slachtoffers en enkele algemene kwesties (zoals kwalificatie-eisen en de opleiding van personeel dat met slachtoffers in aanraking komt, informatie, taalproblemen, methoden van aanpak, etc.).[25]

In het verlengde daarvan heeft de Europese Raad op 15 en 16 oktober 1999 in Tampere opgeroepen tot het opstellen van minimumnormen voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang van slachtoffers van misdrijven tot de rechter en hun recht op schadevergoeding, inclusief hun proceskosten.[26]

---

[21] Naast de verdragen en de aanbevelingen van de Raad van Europa mag ook VN-verklaring van 1985 'inzake de positie van slachtoffers van delicten' niet onvermeld blijven. Deze 'Declaration on de basic principles of justice for victims of crime and abuse of power' kan eveneens als een aansporing worden beschouwd tot de vorming van een Europees rechtskader om slachtoffers van delicten, aanvankelijk in EG-verband en later in EU-verband, de grootst mogelijke bescherming te bieden. Aan deze VN-declaration kunnen overigens niet rechtstreeks rechten worden ontleend, in tegenstelling tot het Europese rechtskader dat verderop zal worden besproken.

[22] PB C 256, 9-10-1989, p. 32.

[23] COM (1999) 349 def. 14-7-1999 (niet bekend gemaakt in het Publicatieblad).

[24] Het 'Actieplan van Wenen' van de Raad en de Commissie, dat in 1998 is goedgekeurd door de Raad. (PB C 19, 23-1-1999, p. 1, punt 51 onder c).

[25] Zie voor dit alles ook het Groenboek 'Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven' 2001 (COM/2001/0536 def.) , par. 1 (Inleiding).

[26] Zie de verderop nog te bespreken Richtlijn 2004/80/ EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven (32004L0080), overweging 3 van de considerans.

Rond die tijd (dus eind jaren negentig) is er voorts een uitgebreid onderzoek verricht en afgerond naar de positie van slachtoffers van misdrijven in de EU,[27] gevolgd door een conferentie in Zweden, waarin aanbevelingen werden gedaan inzake de verbetering van schadevergoedingskwesties. Voorts resulteerde deze conferentie in een aanbeveling aan de Commissie om bindende wetgeving op EU-niveau te overwegen.

In het bijzonder de kwestie van de schadevergoeding aan slachtoffers van delicten heeft geleid tot enkele nieuwe initiatieven: het 'Groenboek Schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven' in 2001[28] en de Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven.[29]

Het Groenboek was bedoeld om – in antwoord op de verzoeken die in het Actieplan van Wenen en de conclusies van de Europese Raad van Tampere werden geformuleerd – een EU-brede raadpleging op gang te brengen over mogelijke maatregelen die op communautair niveau moesten worden genomen om de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven in EU te verbeteren.
De kwestie van schadevergoeding door de dader vormde geen onderwerp van het Groenboek, omdat die zou worden behandeld in het verderop nog te bespreken Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure.
De (sub)thema's waarop in het Groenboek nader werd ingegaan, zijn:

- Welke Europese normen zijn relevant voor een aanpak op communautair niveau van de schadeloosstelling door de staat van slachtoffers van misdrijven?
- Welke mogelijkheden hebben slachtoffers van misdrijven in de EU om een schadevergoeding van de staat te verkrijgen?
- In hoeverre en in welke zin is er behoefte aan actie op communautair niveau, gebaseerd op hetgeen er al in de EU bestaat?
- Hoe kunnen de mogelijkheden voor slachtoffers van misdrijven om schadevergoeding te krijgen, door een communautair initiatief worden verbeterd?
- Hoe kan voor slachtoffers van delicten de toegang tot schadeloosstelling door de staat in grensoverschrijdende situaties verder worden vergemakkelijkt?[30]

Het Groenboek had dus betrekking op twee grote werkterreinen: a) het vaststellen van minimumnormen voor schadeloosstelling op Europees niveau en b) het bevorderen van maatregelen ter vergemakkelijking van de toegang tot schadeloosstelling op Europees niveau, ongeacht de plaats waar het misdrijf in de EU is gepleegd.

---

[27] Anna Wegens, *Crime Victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheden: Umea, 2000.
[28] COM/2001/0536 def. (52001DC0536).
[29] Richtlijn 2004/80/EG.
[30] Wat betreft de grensoverschrijdende situaties kan worden gewezen op een aantal initiatieven inzake de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende geschillen in het algemeen. Vgl. de Verordening Brussel I (Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12 19-1-2001). Zie voorts het (concept) programma van maatregelen voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB C 12, 15-1-2011). In mei 2011 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening voor wederzijdse erkenning van bescherming in burgerlijke zaken. Ook daarover zullen het Parlement en de Raad het – naar verwachting in 2012 – eens moeten worden.

In aansluiting daarop kwam de Commissie in 2002 met een voorstel voor een richtlijn inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven. In 2004 heeft de Raad deze 'richtlijn betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven' vastgesteld.
Op basis van deze richtlijn voorziet elke lidstaat in een nationale regeling die slachtoffers van misdrijven een billijke en passende schadeloosstelling garandeert.[31] De richtlijn waarborgt voorts dat – door een systeem van samenwerking dat sinds 2006 operationeel is geworden – het slachtoffer in de praktijk gemakkelijk toegang krijgt tot schadeloosstelling, in welk land het delict ook is gepleegd. Met andere woorden: schadeloosstelling moet zowel in nationale als in grensoverschrijdende situaties mogelijk zijn, ongeacht het land waar het slachtoffer verblijft, en ongeacht de lidstaat waar het misdrijf is gepleegd. Daartoe verzendt de staat waarin het slachtoffer verblijfplaats heeft (d.w.z. de desbetreffende 'assistentieverlenende instantie'), de aanvraag van het slachtoffer rechtstreeks naar de autoriteit van de staat waar het misdrijf is gepleegd (d.w.z. naar de desbetreffende 'beslissende instantie').
De richtlijn voorziet daartoe in twee standaardformulieren. [32]
Tevens voorziet de richtlijn in de publicatie op internet van een handleiding voor bijstandsverlenende instanties en in een systeem van centrale contactpunten om de samenwerking in grensoverschrijdende gevallen te vergemakkelijken.

Maar ook in andere opzichten worden slachtoffers van delicten 'Europabreed' (dus communautair) beschermd. Zo heeft het Europees Parlement op 13 december 2011 het 'Europees beschermingsbevel' (European Protection Order: EPO) aangenomen.[33] Deze richtlijn was al goedgekeurd door de EU-lidstaten en kon toen formeel in werking treden. De lidstaten worden geacht de richtlijn in 2014 te hebben geïmplementeerd.
Het Europees beschermingsbevel beoogt eenieder die als slachtoffer strafrechtelijk of anderszins (vgl. de beveiliging van bedreigde personen, zoals Wilders, Hirsi Ali) wordt beschermd in een EU-staat, in staat te stellen om soortgelijke bescherming te verkrijgen wanneer hij of zij naar een andere lidstaat verhuist. Een Europees beschermingsbevel[34] wordt echter alleen afgegeven als een agressor in de lidstaat waar het slachtoffer zijn verblijf had, een contactverbod of een gebiedsverbod heeft gekregen (om te waarborgen dat hij uit de buurt van de beschermde persoon blijft), en deze bescherming moet worden uitgebreid omdat het slachtoffer naar een andere

[31] Overigens had het Hof van Justitie al in 1989 in de zaak Cowan vs. Tresor (in antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing door het Tribunal de grande Instance de Paris), al verklaard dat het verbod van discriminatie van art. 7 EEG zo moet worden uitgelegd dat een recht op de vergoeding van schade (als gevolg van een aanval waarbij de daders niet waren te traceren) van overheidswege niet afhankelijk mag worden van de voorwaarde dat het slachtoffer een verblijfsvergunning heeft of onderdaan is van een lidstaat waarmee een overeenkomst van wederkerigheid is gesloten. Zie Hof EG 2 februari 1989, zaak 186/97.
[32] Besluit van de Commissie van 19 april 2006 (2006/337/EG).
[33] Richtlijn nr. 2011/99/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel, gebaseerd op art. 82 lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de EU, waarin wordt bepaald dat de justitiële samenwerking in strafzaken in de EU berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen.
Zie in dit verband ook de resolutie van het EP van 26 november 2009 over het uitbannen van geweld tegen vrouwen; de resolutie van het EP van 10 februari 2010 over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen; de resolutie van 10 juni 2011 over een routekaart ter versterking van de rechten en bescherming van slachtoffers, in het bijzonder in strafrechtelijke procedures en in dat verband een mechanisme voor de wederzijdse erkenning betreffende maatregelen ter bescherming van slachtoffers.
[34] Een door een rechterlijke of daarmee gelijkgestelde autoriteit van een lidstaat genomen beslissing betreffende een maatregel om de persoon te beschermen, op grond waarvan een autoriteit van de andere lidstaat een volgens eigen nationaal recht passende maatregelen neemt ter verdere bescherming van de betrokkene.

lidstaat wil verhuizen. Het (mogelijke) slachtoffer kan daartoe een aanvraag indienen in die lidstaat. Het moet daarbij wel gaan om een (mogelijk) slachtoffer van een misdrijf dat is/wordt begaan door een andere persoon die, op welke manier dan ook, zijn of haar leven, fysieke, psychologische en seksuele integriteit (…) evenals diens waardigheid of persoonlijke vrijheid in gevaar kan brengen.[35]
Het beschermingsbevel kan ook worden aangevraagd om familieleden te beschermen.

Meer bijzonder met betrekking tot de positie van het slachtoffer in de strafprocedure, en in dat verband tevens met het oog op maatregelen inzake bijstand aan slachtoffers vóór, tijdens of na de strafprocedure om de effecten van het misdrijf te kunnen verlichten, heeft de Raad op 15 maart 2001 het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure aangenomen.[36]
Belangrijkste doel daarvan was de onderlinge aanpassing van de voorschriften en praktijken m.b.t. de status en de belangrijkste rechten van het slachtoffer, met bijzondere aandacht voor het recht van het slachtoffer om met respect te worden bejegend, te spreken, te worden geïnformeerd, te begrijpen en begrepen te worden, en beschermd te worden in de verschillende fasen van de procedure.[37]
Opvallend is wel dat (ook hier) wordt benadrukt dat het kaderbesluit de lidstaten niet verplicht het slachtoffer in de strafprocedure een behandeling te garanderen die gelijkwaardig is aan die van de procespartijen. Het uitgangspunt dat de rechtsbetrekking tussen de bestraffende overheid en de verdachte in de eerste plaats het karakter heeft van een verticale rechtsbetrekking, waar het slachtoffer niet tussen komt, wordt door het Kaderbesluit dus niet opengebroken. Dat impliceert dat het slachtoffer aan het Kaderbesluit (evenals aan het EVRM, zoals bleek) geen recht kan ontlenen om als Nebenklager op te treden of een 'action directe' te beproeven.
Wel verplicht het kaderbesluit (in artikel 10) de lidstaten bemiddeling in strafzaken te bevorderen, en elke overeenkomst die daarbij wordt bereikt, in aanmerking te nemen, waardoor het strafproces toch wat horizontale trekjes kan krijgen.

In het kaderbesluit omvat in grote lijnen de volgende thema's:
- Het recht om als slachtoffer met gepast respect te worden bejegend, met erkenning van diens rechten en rechtmatige belangen, in het bijzonder in de strafprocedure;
- Het recht om als slachtoffer in de strafprocedure te worden gehoord en bewijs te leveren;
- Het recht op informatie op tal van terreinen, onder meer over de rechten van het slachtoffer en over de voortgang en de uitkomst van de procedure;
- Waarborgen met betrekking tot een goede communicatie met het slachtoffer;
- Het recht op specifieke en zo nodig kosteloze (rechts)bijstand;
- het recht op de vergoeding van kosten in verband met de procedure; het recht op bescherming;

[35] Zie voor deze en andere definities art. 2 van de richtlijn.
[36] Kaderbesluit 2001/220/JBZ, *PB* L 82 van 22-3-2001, p. 1-4. Kaderbesluiten waren voorheen (voor het Verdrag van Lissabon) instrumenten van de Europese Raad om in het kader van de EG/EU lidstaten resultaatverplichtingen te kunnen opleggen, o.a. op het gebied van de justitiële samenwerking. Na het Verdrag van Lissabon kan dat alleen nog door middel van richtlijnen. Zie voor de voorgeschiedenis van het Kaderbesluit en de rol die het European Forum for Victim Services (en diens Statement of Victim's rights in the process of criminal justice) heeft gespeeld in de aanloop naar het Kaderbesluit: Marc S. Groenhuijsen & Sandra Reynaers, 'Het Europees kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure: implementatieperikelen en interpretatievragen', in *Panopticon*, 2006.3, p. 12-33 en met name p. 15-17.
[37] Zie de considerans overweging 8.

- Het recht op schadeloosstelling in het kader van de strafprocedure;
- Het recht op bemiddeling in strafzaken.

Daarnaast verplicht het Kaderbesluit tot het treffen van voorzieningen met betrekking tot

- slachtoffers die in een andere lidstaat verblijven,
- samenwerking tussen lidstaten
- gespecialiseerde diensten en organisaties voor slachtofferhelp
- een beroepsopleiding van personen die in de strafprocedure of anderszins met het slachtoffer in contact staan
- voorzieningen in de accommodatiesfeer om tijdens de strafprocedure een confrontatie tussen verdachte en slachtoffer te voorkomen secundaire victimisatie te vermijden

Aangezien de implementatie van het Kaderbesluit nogal stroef is verlopen, zowel van de kant van de lidstaten als van de kant van de Commissie (mede als gevolg van het ontbreken van duidelijke criteria),[38] en binnenkort een nieuwe richtlijn het Kaderbesluit zal vervangen, zal aan het Kaderbesluit verder geen aandacht worden besteed. Daarvoor wordt verwezen naar de literatuur die in de vorige noten is opgenomen.

De toekomstige richtlijn Minimumnormen Slachtoffers[39] zal – als gezegd – op niet al te lange termijn het Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure vervangen.[40] De (concept)richtlijn vertoont grote gelijkenis met het kaderbesluit, zij het dat een aantal bepalingen duidelijker is geformuleerd en er op onderdelen ook materiële aanvullingen en wijzigingen zijn aangebracht. Dat laatste geldt voor:

- het recht op informatie, bijvoorbeeld over de wijze waarop een klacht kan worden ingediend, over het verloop van de procedure, enzovoort (art. 3,4,5,6);
- het recht op kosteloze slachtofferhulp voor het slachtoffer, maar ook voor bepaalde familieleden (art 7);
- het recht om te worden gehoord (zowel in de hoedanigheid als getuige, als in de hoedanigheid van slachtoffer: het spreekrecht); daartoe behoort ook het recht op vertolking en vertaling (art. 8 en 9);
- het recht om een beslissing tot niet (verdere) vervolging aan te vechten (vgl. de art. 12 procedure) (art. 10);
- het recht op bepaalde waarborgen in het kader van eventuele bemiddeling en andere vormen van herstelrecht in samenhang met, voorafgaand aan, parallel met, of na de strafprocedure. Deze waarborgen moeten voorkomen dat het slachtoffer opnieuw wordt gevictimiseerd. Bij eventuele herstelrechtelijke activiteiten moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met de belangen en de behoeften van het slachtoffer en moet er op worden toegezien dat zijn schade wordt vergoed en dat verdere schade wordt

[38] Zie Groenhuijsen & Reynaers *a.w*. en M.S. Groenhuijsen & A. Pemberton, 'Het slachtoffer in de strafrechtelijke procedure: De implementatie van het Europees Kaderbesluit' in *Justitiële verkenningen*, 2007, 33(3), p. 69-92. Zie voorts W. Geelhoed, 'Omzetting van het kaderbesluit slachtofferzorg in beleidsregels van het Openbaar Ministerie of in formele wetgeving?' in Nederlands Tijdschrift voor Europees recht (onder Europees Strafrecht) 2009, nr. 10 p. 328-334.

[39] Het betreft – meer volledig – het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp, COM/2011/0275 def.- 2011/0129 (COD).

[40] Zie art. 28 van de Richtlijn.

voorkomen. Uiteindelijk moet elke overeenkomst tussen partijen vrijwillig tot stand komen (art. 11);
- het recht op een vergoeding van de (proces)kosten (art. 13)
- differentiatie in typen slachtofferschap teneinde maatwerk te kunnen leveren. In dat verband: het vaststellen van wie in het bijzonder als kwetsbare slachtoffers moeten worden aangemerkt (zoals bijvoorbeeld kinderen, vrouwen), teneinde de bejegening, de bescherming, de informatieverstrekking, etc. zo precies mogelijk op het desbetreffende slachtoffer te kunnen afstemmen en secundaire victimisatie te voorkomen (art. 18, 21 en 22)
- het recht om confrontaties tussen slachtoffer en dader te vermijden (verschillende wachtkamer e.d.). Daartoe dienen 'best practices' en richtlijnen te worden ontwikkeld (art. 19)
- het recht op bescherming van het slachtoffer tijdens ondervragingen in het strafproces (art. 20)
- een verplichte opleiding voor ambtenaren die met slachtoffers in contact komen (art. 24)

De overige, niet of nauwelijks gewijzigde, artikelen hebben betrekking op:
- het recht op rechtsbijstand (art. 12)
- het recht op teruggave van voorwerpen (art 14)
- het recht op een beslissing inzake de schadeloosstelling door de dader in het kader van de strafprocedure (art. 15)
- rechten van slachtoffers die in een andere lidstaat wonen (art. 16)
- het recht op bescherming tegen intimidatie, vergelding, herhaalde of verdere victimisatie (art. 17)
- het recht op bescherming van het privéleven (foto's, persoonsgegevens, persoonlijke integriteit, etc.) (art. 23)

In de toelichting op de richtlijn wordt uitvoerig aandacht besteed aan de achtergronden van het voorstel, de documenten die er aan ten grondslag liggen, de bestaande instrumenten waarop de richtlijn voortbouwt, de verhouding tot andere meer specifieke instrumenten, de reeds bestaande bepalingen op het gebied dat ook door de richtlijn wordt bestreken, de studies en onderzoeken die zijn verricht, en de organisaties en instanties die zijn geraadpleegd. Uit dat alles, en met name uit de zogenaamde effectbeoordeling, wordt in de toelichting de conclusie getrokken dat het kaderbesluit van 2001 moet worden vervangen door deze nieuwe richtlijn met meer concrete verplichtingen met betrekking tot de rechten van slachtoffers in het kader van het strafproces.

De richtlijn zelf bevat een (eveneens) uitgebreide considerans. Daarin wordt voorop gesteld dat de bijzondere positie en belangen van het slachtoffer in het strafproces een aantal minimumvoorschriften rechtvaardigt (mede met het oog op art. 82 lid 2 van het Verdrag onder punt c, waarin de 'rechten van slachtoffers van misdrijven' als één van de gebieden wordt genoemd waarop minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld). In overweging 5 wordt gesteld dat een misdrijf enerzijds een vergrijp is tegen de samenleving, maar anderzijds een schending van de individuele rechten van het slachtoffer. Een groot deel van de overwegingen van de considerans bouwt daar op voort. Het voert te ver om de toelichting en considerans tot in detail te bespreken. In deze bijdrage moet worden volstaan met de opmerking dat het bestuderen daarvan een goed en redelijke volledig beeld geeft van de huidige stand van het communautaire

recht met betrekking de bescherming van slachtoffers, niet alleen in het kader van het straf(proces)recht, maar ook daarbuiten.

De implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving en beleid moet zijn beslag krijgen binnen twee jaar na de vaststelling van de richtlijn door het Europees Parlement en de Raad.[41]

3.2 Het EU-hof van Justitie

Ten slotte moet nog worden gewezen op de uitspraak van het Hof van Justitie waarin wordt bevestigd dat het slachtoffer op grond van het EU-kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer geen doorslaggevende stem heeft bij het bepalen van de straf of de strafmaat.[42] In deze zaak waren twee Spaanse mannen wegens huiselijk geweld veroordeeld tot een straatverbod (een minimumstraf die de rechter in dit geval moest opleggen volgens de Spaanse wet). De desbetreffende vrouwen schrokken van de straf. Omdat ze weer samen wilden zijn met hun partners vochten ze het straatverbod aan met een beroep op de beschermingsgedachte (jegens slachtoffers) van art. 2, 3 en 8 van het Kaderbesluit.
Het Hof, dat bij de zaak werd betrokken met het oog op een prejudiciële beslissing, besliste dat het belang van het slachtoffer niet het enige belang is waarmee de rechter rekening moet houden. Dat moet worden afgewogen tegen het – door de lidstaten te beschermen – algemeen belang. Kennelijk werd met deze straf beoogd het algemeen belang te dienen door het afschrikwekkende karakter ervan. Daar kon ook het fundamentele recht van de vrouwen op privéleven en op een familieleven (mede vanwege juridisch technische redenen) niets aan veranderen. Daarbij merkte het Hof nog op dat de bewoordingen van art. 10, lid 1 (dat betrekking heeft op mediation), en de ruime beoordelingsbevoegdheid die de nationale autoriteiten wordt gelaten op dit punt, de nationale wetgever de vrijheid laat mediation expliciet uit te sluiten voor bepaalde typen delicten.

4 Tot slot

Uit de besproken Europese top-down rechtskaders kan in de eerste plaats worden afgeleid dat de verantwoordelijkheid en de zorg voor slachtoffers van delicten als een publieke verantwoordelijkheid en een publieke zorgplicht moeten worden beschouwd. Het is al lang niet meer zo dat het altijd aan het slachtoffer zelf wordt overgelaten om in het reine te komen met de dader en/of een civielrechtelijke schadevergoedingsprocedure te beproeven om de door het delict veroorzaakte schade vergoed te krijgen. Een uitvloeisel van deze publieke zorgplicht is bijvoorbeeld het Schadefonds Geweldsmisdrijven.
Deze zorgplicht kan zelfs met zich meebrengen dat een zekere inperking van de (door het EVRM beschermde) rechten van de verdachte gerechtvaardigd kan worden geacht. Daarbij moet worden benadrukt dat het beperken van de rechten van de verdachte nooit zover mag gaan dat niet langer gesproken kan worden van ‘a fair trial as a whole’.
Voorts kan deze publieke zorgplicht in nog een ander opzicht van invloed zijn op de inrichting van het straf(proces)recht: de door het EVRM beschermde rechten kunnen ‘positive obligations’ met zich meebrengen die verplichten tot afschrikwekkende strafrechtelijke instrumenten, die

[41] Art. 26 Richtlijn.
[42] EU-hof 15 september 2011, de gevoegde zaken C-483/09 en C-1/10. Het betrof een prejudiciële beslissing op verzoek van de Spaanse rechter.

effectief kunnen worden ingezet ter bescherming potentiële slachtoffers, indien en voor zover alle andere instrumenten falen.

Wat betreft de status van het slachtoffer in de context van (meer speciaal) het straf(proces)recht kan worden vastgesteld dat de publieke zorgplicht voor het slachtoffer de afgelopen decennia Europabreed heeft geleid tot (het streven naar) een aanzienlijke verbetering en versterking van diens positie in en rond het strafproces. Het aantal waarborgen en rechten waarop het slachtoffer een beroep kan doen, is flink uitgebreid en het eind is nog niet in zicht. Er is echter één recht dat het slachtoffer in ieder geval niet ontlenen aan de huidige en toekomstige Europese regelgeving: het recht om in het strafproces te participeren als gelijkwaardige procespartij. In die zin staat het uitgangspunt dat het in het strafproces primair draait om een verticale rechtsstrijd tussen de bestraffende overheid en de verdachte, dus ook in de Europese rechtskaders nog steeds voorop.[43] Wel moet het slachtoffer op grond van de Europese regelgeving in het geweer kunnen komen tegen de beslissing om niet (verder) te vervolgen. Nederland voldoet daaraan, gelet op de art. 12 procedure en de OM-aanwijzing 'tweede beoordeling opsporingsonderzoek'.
Een andere beperking die besloten ligt in de Europese regelgeving, is, dat het slachtoffer geen invloed kan uitoefenen op de straf en de strafmaat. Van een zgn. Victim Statement of Opinion kan dus geen sprake zijn. Het slachtoffer zal zich, voor zover hij een spreekrecht heeft anders dan als getuige, moeten beperken tot een Victim Impact Statement: wat heeft het delict bij hem teweeg gebracht.

Voor zover verdachte's recht op een eerlijk proces en alle andere zo-even besproken buitengrenzen in acht worden genomen, kan de zorgplicht voor het slachtoffer zelfs met zich meebrengen dat instrumenten (moeten kunnen) worden ingezet die op gespannen voet lijken te staan met het doel, de functie en de systematiek van het straf(proces)recht, zij het dat 'Europa' op dat punt enigszins op haar schreden lijkt te zijn teruggekeerd.
Het Kaderbesluit van 2001 verplicht de lidstaten nog 'bemiddeling tussen dader en slachtoffer te bevorderen en in de strafzaak rekening te houden met de overeenkomst die in dat verband is gesloten'. In de (toekomstige) Richtlijn die het Kaderbesluit zal vervangen, is die bepaling aanzienlijk afgezwakt. Het accent ligt niet meer op het bevorderen van bemiddeling of andere vormen van herstelrecht, maar op de waarborgen waarin moet worden voorzien ter bescherming van het slachtoffer in het kader van eventuele bemiddeling of andere vormen van herstelrecht. Maar ook om andere redenen is enige voorzichtigheid geboden met bemiddeling en/of herstelrecht in het kader van het strafproces. Om te voorkomen dat de rechtsstrijd tussen overheid en verdachte teveel horizontale trekjes gaat vertonen, zal er moeten worden gedifferentieerd tussen vormen van mediation en/of herstelrecht die zonder meer als alternatief kunnen dienen voor een strafrechtelijke afdoening, en vormen die daar beslist niet voor in aanmerking komen.[44]

In Nederland staat de zorg voor slachtoffers van delicten al enige tijd hoog op de agenda en is er al een voortvarend begin gemaakt met het versterken van de positie van het slachtoffer in het

[43] Dat laat echter onverlet dat de lidstaten de ruimte wordt gelaten om de positie van het slachtoffer nog verdergaande mate te beschermen dan Europa voorschrijft. In dat opzicht is participatie in het strafproces als procespartij niet verboden.
[44] Zie verder N.J.M. Kwakman, 'Het Openbaar Ministerie en slachtoffers van delicten' in *Strafblad*, 17 december 2011, afl. 6, p. 478-493.

strafproces, zowel door middel van wetgeving, als door middel van beleid.[45] En het is nog maar de vraag of het hierbij blijft, mede gelet op het belang dat de huidige regering hecht aan de zorg voor slachtoffers van delicten. In de ogen van de regering staan de belangen van het slachtoffer in het strafproces steeds voorop. Dat is snel gezegd, maar dat kan enorme consequenties hebben. Voorkomen moet in ieder geval worden dat de zo-even besproken buitengrenzen (van het recht op een eerlijk proces) worden overschreden en dat de solidariteit met het slachtoffer leidt tot mateloosheid in de bejegening en bestraffing van de dader.[46]

In de lijn van de huidige en toekomstige Europese regelgeving heeft ook de rechterlijke macht de nodige initiatieven genomen om serieus werk te maken van een gemengd dader- en slachtoffergericht strafproces. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de 'Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers' van de Raad voor de Rechtspraak (onder meer om een respectvolle, begripvolle en correcte bejegening van het slachtoffer tijdens het onderzoek ter terechtzitting mogelijk te maken en een ongewenste confrontatie tussen dader en slachtoffer in de zittingszaal te voorkomen).
Voorts zijn er plannen om te onderzoeken of het mogelijk is de strafzaak op te splitsen in twee delen: de fase waarin de bewijsvraag voorop staat (waarin de dader dus centraal staat en waarin het slachtoffer geen noemenswaardige rol speelt) en een fase nadat het ten laste gelegde feit bewezen is verklaard. In deze laatste fase kan het slachtoffer meer ruimte worden geboden om zijn verhaal te doen zonder dat dit in conflict komt met de onschuldpresumptie en andere fundamentele rechten van de verdachte. Bij de rechtbank Amsterdam wordt een pilot gestart om te experimenteren met deze tweefasenstructuur.
Daarnaast kan nog worden gewezen op de ideeën inzake het zgn. 'Klapluik-systeem'. Als de strafrechter wordt geconfronteerd met een te ingewikkelde schadevergoedingsvordering van de benadeelde partij, kan het klapluiksysteem uitkomst bieden. De strafrechter kan dan de vordering zelf doorschuiven naar de civiele rechter of kantonrechter voor een versnelde en kosteloze behandeling.
En ten slotte zullen de mogelijkheden worden verkend tot mediation in het strafproces.
Er gaan in strafrechtelijk Nederland zelfs stemmen op om eens na te gaan of het slachtoffer in ons stelsel (bij nader inzien) toch niet als Nebenklager moet kunnen optreden in het strafproces. Zoals bleek, verplicht 'Europa' daar zeker niet toe, maar het staat de lidstaten natuurlijk vrij om slachtoffers een hoger beschermingsniveau te bieden dan de top-down minimumvoorschriften van de EU en het EVRM voorschrijven, mits dat niet ten koste gaat van het recht van de verdachte op een eerlijk strafproces 'as a whole'. In dat licht bezien valt er meer te zeggen voor het voorgestelde tweefasen-proces, dan voor het recht om als slachtoffer actief te participeren in alle fasen van het strafproces, bijvoorbeeld door middel van een action directe.
De voorspelling van Groenhuijsen in de titel van een bijdrage in *DD* nr. 31 van 2001: 'We ain't seen nothing yet' lijkt inmiddels, ruim tien jaar na dato, wel te zijn uitgekomen. De vraag is nu alleen nog: 'Is this the end?'

[45] Zie Kwakman a.w. 2010.
[46] Zie N.J.M. Kwakman, 'De mateloosheid van de solidariteit: het onvermijdelijke gevolg van een slachtoffergericht strafproces?' in RM Themis 1999/6, p. 183-193.