
MARC S.
GROENHUIJSEN* &
SANDRA REYNAERS**

Het Europees kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure: Implementatieperikelen en interpretatievragen

1. INLEIDING

De voorliggende bijdrage gaat over de positie van het slachtoffer in het strafproces, met bijzondere aandacht voor de wijze van implementatie van het kaderbesluit¹ van de Europese Unie dat deze materie regelt. Hierbij zal de situatie in de verschillende EU-lidstaten in ogenschouw genomen worden. Met de introductie van het kaderbesluit werden de lidstaten verplicht hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen onderling aan te passen voorzover dit nodig was om het doel, het creëren en waarborgen van een in de gehele Europese Unie vergelijkbaar hoog beschermingsniveau voor slachtoffers, te verwezenlijken.² Het is opmerkelijk te noemen dat in de rechtswetenschappelijke literatuur tot op heden betrekkelijk weinig auteurs zich hebben uitgelaten over het kaderbesluit en de gevolgen daarvan voor het slachtofferbeleid binnen de lidstaten. Het lijkt ons, gezien de implementatieperikelen en interpretatievragen die zich sinds de introductie van het kaderbesluit hebben voorgedaan, hoog tijd het onderwerp eens uitvoerig te belichten. In deze bijdrage schetsen wij een beeld van de huidige stand van zaken rondom de implementatie van het kaderbesluit en er worden enkele aandachtspunten omljnd die in de nabije toekomst extra aandacht zullen vragen. Deze beschouwing is bedoeld als een aanzet tot het nadenken over belangrijke vragen die met deze materie gepaard gaan.

In paragraaf 2 zal ter introductie - teneinde een beter begrip van de te behandelen materie te verkrijgen - de rechtspositie van het slachtoffer nader worden belicht. In paragraaf 3 zullen het kaderbesluit en de implementatie daarvan onder de loep genomen worden. In eerste instantie zal hier op de inhoud en de strekking van het kaderbesluit worden ingegaan. Tevens zal bekeken worden wat voor veranderingen de introductie van het kaderbesluit ten opzichte van de al bestaande, soortgelijke rechtsinstrumenten met zich meebrengt. In dat verband wordt belicht hoe de lidstaten hierover consensus hebben bereikt, in hoeverre zij al aan de verplichtingen uit het kaderbesluit voldeden en op welke terreinen zij mogelijk nog nieuwe maatregelen zouden moeten introduceren.

* Hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit van Tilburg

** AIO Intervict aan de Universiteit van Tilburg

¹ Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PB L 82/1, 22 maart 2001.

² Vierde overweging van de considerans van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PB L 82/1, 22 maart 2001.

Vervolgens zullen de bestaande implementatieperikelen worden besproken (paragraaf 4) en zullen we aandacht besteden aan de evaluatie door de Commissie van de door de lidstaten geleverde prestaties (paragraaf 5). In artikel 18 van het kaderbesluit is namelijk bepaald dat de lidstaten aan het secretariaat-generaal van de Raad en aan de Commissie de tekst dienen toe te zenden van de voorschriften waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in nationaal recht hebben omgezet. Voorts bepaalt het artikel dat de Raad aan de hand van deze gegevens zal nagaan in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan dit kaderbesluit te voldoen. Op basis van de informatie die door de lidstaten is verstrekt heeft de Commissie een verslag opgesteld. In maart 2004 verscheen ditzelfde officiële verslag van de Europese Commissie over wat wordt genoemd de 'stand van zaken met betrekking tot de omzetting'.³ De belangrijkste conclusies die hieruit kunnen worden getrokken zullen uitvoerig worden besproken. Respectievelijk zal worden behandeld of de Commissie bij haar evaluatie wel de juiste maatstaven heeft gehanteerd (paragraaf 6) evenals welke overige kanttekeningen bij deze evaluatie gemaakt kunnen worden (paragraaf 7), waarna de vermeende knelpunten bij de implementatie aan een inhoudelijke analyse zullen worden onderworpen (paragraaf 8). Tenslotte zullen we pogen een antwoord te formuleren op de vraag hoe het nu daadwerkelijk met de slachtofferbescherming binnen de EU is gesteld (paragraaf 9), vervolgens zullen de belangrijkste consequenties die uit de huidige stand van zaken omtrent de implementatie en evaluatie van het kaderbesluit voortvloeien worden uiteengezet en wordt bekeken welke vragen in de nabije toekomst tot beantwoording nopen (paragraaf 10)

2. DE RECHTSPOSITIE VAN HET SLACHTOFFER

Traditioneel gezien speelde het slachtoffer binnen het strafrecht een weliswaar cruciale, maar gelimiteerde rol. Het slachtoffer deed aangifte van misdrijven en fungeerde waar mogelijk als getuige. De justitiële autoriteiten beschouwden het slachtoffer met name als een bron van informatie, die zowel bij de aangifte als bij het oplossen van misdrijven een belangrijke rol zou kunnen spelen. Zonder de medewerking van het slachtoffer zou een vervolging, en een daaropvolgende veroordeling, veelal niet mogelijk zijn.⁴ Het voorgaande toont aan dat de deelname van het slachtoffer aan de strafverdering veelal niet diens eigen, maar vooral het belang van de Staat diende. Bovendien geschiedde die deelname ook enkel naar goeddunken van de Staat.⁵ Een hieruit voortvloeiend punt is het feit dat al vaak is vastgesteld dat slachtoffers van misdrijven binnen het strafrechtssysteem vaak voor de tweede maal gevictimiseerd worden, de zogenaamde secundaire victimisatie.⁶ In de afgelopen decennia kwam een combinatie van maatschappelijke ontevredenheid over het strafrechtssysteem en een groeiend zelfbewustzijn aan de zijde van slachtoffers aan het licht. Die laatste ontwikkeling wordt in het algemeen aangeduid als de *emancipatie van het slachtoffer*.⁷ Onderzoek

³ Verslag van de Commissie op grond van artikel 18 van het kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, COM (2004)54 definitief, 3 maart 2004. (Hierna te noemen: Verslag van de Commissie 2004)

⁴ J. SHAPLAND, J. WILLMORE en P. DUFF, *Victims in the criminal justice system*, Aldershot, Gower Publishing Company Limited, 1985, 175.

⁵ J. WEMMERS, "Procedural Justice and Dutch Victim Policy", *Law & Policy*, 1998, 57.

⁶ M.S. GROENHUIJSEN, "The development of victimology and its impact on criminal justice policy in the Netherlands", in E. FATTAH en T. PETERS (eds.), *Support for crime victims in a comparative perspective*, Leuven, University Press, 1998, 40.

⁷ M.S. GROENHUIJSEN, "Het juridisch tekort in het strafrecht", *Nederlands Juristenblad*, 1996, 152.

naar ontevredenheid bij slachtoffers heeft aangetoond dat met name de houding van justitiële autoriteiten hierbij een belangrijke rol speelt.⁸ Ten aanzien van de politie beklagden slachtoffers zich vooral over een gebrek aan informatieverschaffing en een voortdurend gevoel van onwilligheid aan de zijde van de politie om tijdens de procedure contact met het slachtoffer te houden. Maar ook de wijze waarop zij werden behandeld wanneer zij besloten bij de rechtszaak aanwezig te zijn, leidde tot veel ongenoegen. Met name werd hier geklaagd over de ongeïnteresseerde houding van de officier van justitie.⁹ Het ontbreken van een geaccepteerde rol binnen het strafrechtssysteem leek het slachtoffer hier parten te spelen.

Onder invloed van deze ontwikkelingen werd het strafgeding langzaam maar zeker niet enkel meer beschouwd als een conflict tussen de vervolgende overheid en een te vervolgen individu. Weliswaar maakt een misdrijf een inbreuk op de publieke rechtsorde, maar eerst en vooral dient het ook beschouwd te worden als een inbreuk op de persoonlijke rechten van het slachtoffer. Hierdoor groeide het besef dat in de strafrechtelijke nasleep van het delict ook met de belangen en de gevoeligheden van het slachtoffer rekening dient te worden gehouden.¹⁰ Dit impliceert vervolgens dat slachtoffers binnen het strafrechtssysteem ook aanspraak zouden moeten kunnen maken op bepaalde rechten.

In eerste instantie werd de roep van slachtoffers om erkenning als rechtssubjecten niet erg serieus genomen. Het strafrechtssysteem beperkte zich met name tot papieren beleidsmaatregelen die gericht waren op zorg aan slachtoffers, maar in de praktijk leidde deze niet tot de gewenste hervormingen. Er heeft zich echter een verandering in de houding ten opzichte van slachtoffers en hun positie in het strafrechtssysteem voorgedaan, in de vorm van een heroverweging van hun positie in strafprocedures. Niet alleen vanwege de politieke noodzaak om een rem te zetten op de merkbare afnemende legitimiteit van het strafrechtssysteem, maar ook op basis van principiële gronden.¹¹

Uitgangspunt is nu dat het slachtoffer rechtssubject is en uit dien hoofde aanspraak kan maken op een kwalitatief hoogwaardige strafrechtspiegeling. Naast een intensivering van bestaande zorgverplichtingen werden bestaande rechten verruimd en werd gedacht aan de introductie van processuele rechten voor het slachtoffer.¹² Er kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd voor een dergelijke participatie van het slachtoffer. Ten eerste kan betoogd worden dat het alleen maar rechtvaardig zou zijn om het slachtoffer in het strafproces te laten participeren, omdat het misdrijf nu eenmaal tegen hem of haar is gepleegd, net zozeer als tegen de maatschappij, en deze hier dus ook het meest van te lijden heeft. Ten tweede zou - indien het aan slachtoffers wordt toegestaan dat zij binnen de procedure hun gedachten over de gebeurtenis mogen uiten - het "re-integratieproces" van slachtoffers bevorderd kunnen worden, zodat zij zich mogelijk sneller kunnen verzoenen met het gebeurde. Ten derde en laatste valt een meer pragmatisch argument te noemen. Het strafrechtssysteem is nu eenmaal afhankelijk van de medewerking van slachtoffers, met name indien zij hierbinnen tevens een rol spelen als getuige, en om die reden is het gepast om hen op zijn

⁸ J.M. WEMMERS, *Victims in the criminal justice system*, Amsterdam, Kugler Publications, 1996, 219.

⁹ J. SHAPLAND, J. WILLMORE en P. DUFF, *Victims in the criminal justice system*, Aldershot, Gower Publishing Company Limited, 1985, 176-177.

¹⁰ M.S. GROENHUIJSEN, "Het juridisch tekort in het strafrecht", *Nederlands Juristenblad*, 1996, 153.

¹¹ R. KOOL en M. MOERINGS, "The Victim Has the Floor. The victim's right to be heard in writing or orally in the Dutch court-room", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2004, 47.

¹² R.S.B. KOOL, "Uit de schaduw. De emancipatie van het slachtoffer binnen de strafrechtspiegeling", *Justitiële Verkenningen*, 1999, 67.

minst het gevoel te geven dat zij een bijdrage hebben geleverd aan het beslissingsproces.¹³

De ontwikkelingen omtrent de emancipatie van het slachtoffer zijn snel gegaan. Iets meer dan 20 jaar geleden was er nog maar weinig aandacht voor dit onderwerp, maar vandaag de dag wordt het bijna als vanzelfsprekend aangenomen dat slachtoffers een eigen rol binnen het strafproces zouden moeten spelen. De discussie hierover richt zich nu dan ook vrijwel alleen nog maar op de aard van die rol.¹⁴ Niemand kan dus heden ten dage nog beweren dat het slachtoffer 'de vergeten persoon' in het strafrecht is. Integendeel. In de hele wereld is sinds enkele decennia het besef gegroeid dat slachtoffers in ieder geval over een aantal minimumrechten dienen te beschikken in het verband van de strafvordering.¹⁵ De internationale consensus over de inhoud van deze standaard is neergeslagen in een aantal documenten. Men kan hierbij denken aan de 'United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power' (1985)¹⁶ en de 'Council of Europe Recommendation on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure' (1985).¹⁷ Op Europees niveau werden deze protocollen vervolgens uitgewerkt en toegespitst in de 'Framework Decision on the Standing of Victims in Criminal Proceedings' (2001).¹⁸ Hierna zullen wij aan dit instrument refereren als: het kaderbesluit.

3. HET EU- KADERBESLUIT

Ter introductie zullen we nu eerst iets meer informatie over het proces van totstandkoming van het kaderbesluit geven. Teneinde de totstandkoming van dit kaderbesluit beter te kunnen begrijpen is het noodzakelijk de rol die het *European Forum for Victim Services* hierbij heeft vervuld te bespreken. Dit forum is een netwerk van niet-gouvernementele organisaties die diensten en zorg aan slachtoffers verlenen, zowel in de maatschappelijke als in de juridische sfeer.¹⁹ In 1996 heeft dit *European Forum* een beleidsdocument opgesteld in de vorm van een verklaring. Deze zogenaamde *Statement of victim's rights in the process of criminal justice*²⁰, werd onthuld op een speciale bijeenkomst van het Europese Parlement in Brussel. Het document werd gepresenteerd aan de Zweedse Commissaris, Anita Gradin, die op dat moment aan het hoofd stond van de 'Commissie voor Veiligheid, Rechtvaardigheid en Vrijheid'. Er volgden verschillende bijeenkomsten in aanwezigheid van mevrouw Gradin, die hierdoor zeer geïnteresseerd raakte in de totstandbrenging van rechten voor slachtoffers van misdrijven.

¹³ A. ASHWORTH, "Victims' Rights, Defendants' Rights and Criminal Procedure", in A. Crawford en J. Goodey (eds.), *Integrating a Victim perspective within Criminal Justice. International Debates*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 2000, 196-197.

¹⁴ C. HOYLE, "Securing Restorative Justice for the 'Non-Participating' Victim", in C. Hoyle en R. Young (eds.), *New Visions of Victims of Crime*, Oxford, Hart Publishing, 2002, 97.

¹⁵ Opmerkelijk is wel dat het EVRM op dit punt geen enkele specifieke bepaling kent. Pas onlangs is voor de eerste keer door het EHRM geoordeeld dat de vordering van de benadeelde partij in het strafgeding mede wordt beheerst door art. 6 EVRM. Zie *Perez vs. France*, ECHR, 12 februari 2004, 47287/99. Zie over het slachtoffer en het EVRM ook M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen*, Deventer, Kluwer, 2002, 800-804.

¹⁶ http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp49.htm

¹⁷ http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/comp_crime_victim/comp_crime_victim_int_en.htm

¹⁸ Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PB L 82/1, 22 maart 2001.

¹⁹ Zie <http://www.euvictimservices.org> voor meer informatie over het Forum.

²⁰ http://www.euvictimservices.org/BFVSDocs/criminal_justice_rights.pdf

Haar Commissie zette vervolgens een Committee of Experts op die in 1998 en 1999 bij elkaar kwam. Dit Committee bracht een eigen verklaring tot stand, getiteld *Crime victims in the European Union: reflections on standards and action*.²¹ Deze werd op 14 juli 1999 door de Commissie aangenomen en door de Raad van ministers in oktober 1999 bekrachtigd. De rechten van slachtoffers zijn sindsdien sterk op de agenda van de Europese Unie komen te staan, en er is een nieuwe Commissie voor Justitie en Binnenlandse Zaken opgezet om het werk op dit terrein te bevorderen. In januari 2000 lag het voorzitterschap van de Europese Unie in handen van Portugal. De nationale slachtofferhulporganisatie in Portugal (APAV) heeft geholpen om deze kwesties primair op de strafrechtelijke agenda te zetten. Het eerste ontwerp voor een kaderbesluit is in die periode totstandgekomen, en dit initiatief werd krachtig opgevolgd door de Franse slachtofferhulporganisatie (INAVEM) toen Frankrijk, tussen juli en december 2000, het voorzitterschap overnam. Leden van de verschillende slachtofferhulporganisaties zijn zeer nauw betrokken geweest bij al deze ontwikkelingen en onderhandelingen. Uiteindelijk is het kaderbesluit op 15 maart 2001 formeel aangenomen.²²

Vermeldenswaardig is overigens nog dat er bij de totstandkoming van meet af aan twijfels zijn geweest over de competentie van de Commissie op het terrein van de behandeling van slachtoffers. Men vroeg zich af of dit eigenlijk wel legitiem en gepast was. De Commissie zou hiermee haar bevoegdheden op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken overschrijden. Om deze kritiek te omzeilen is er toen een soort van "truc" toegepast, waardoor het onderwerpen van slachtoffers aan Gemeenschapswetgeving ineens wel als toelaatbaar beschouwd zou kunnen worden. Betoogd werd namelijk dat meer eenheid in de strafrechtelijke procedures noodzakelijk was geworden, om een gelijke behandeling van Europese reizigers en toeristen, die slachtoffer worden in een ander land dan dat waar zij woonachtig zijn, te kunnen garanderen. De verschillende handelswijzen tussen lidstaten en het gebrek aan juiste bijstand en compensatie zou een doorn in het oog zijn van de Zweedse Commissaris. Slachtoffers zouden recht moeten hebben op een effectieve rechtsgang en een gepast niveau van rechtsbescherming, ongeacht waar zij zich bevinden. Aan het feit dat reizigers wellicht minder rechten zouden kunnen hebben dan nationale onderdanen moest een einde worden gemaakt. Men ging dus uit van het perspectief van iemand die in een andere lidstaat reist, maar besepte natuurlijk wel degelijk dat vele van de voorstellen en suggesties die in het kaderbesluit gedaan werden, ook - en zelfs in de eerste plaats - ten goede zouden komen aan de nationale onderdanen die slachtoffer worden binnen hun eigen lidstaat.²³

Na deze behandeling van de totstandkoming van het kaderbesluit kan meer concreet op de inhoud van het kaderbesluit zelf worden ingegaan. In het algemeen dienen de normen uit het kaderbesluit de erkenning van slachtoffers van misdrijven als rechts-subjecten te bevorderen, zodat zij een echte en gepaste rol in het strafrechtssysteem zullen verkrijgen.²⁴

²¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/pdf/com1999-349-nl.pdf

²² Victim Support Ireland, *New rights for victims of crime in Europe*, Juni 2002, <http://www.victim-support.ie/mag.html>

²³ P. ROCK, *Constructing victims' rights: The Home Office, New Labour, and Victims*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 512-513.

²⁴ R. KOOL en M. MOERINGS, "The Victim Has the Floor. The victim's right to be heard in writing or orally in the Dutch court-room", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2004, 47.

De inhoud van het kaderbesluit kan waarschijnlijk het best worden samengevat zoals is gebeurd in overweging 8 van de preambule:

"Er is een onderlinge aanpassing nodig van de voorschriften en praktijken met betrekking tot de status en de voornaamste rechten van het slachtoffer, met bijzondere aandacht voor het recht van het slachtoffer met respect te worden bejegend, te spreken en geïnformeerd te worden, te begrijpen en begrepen te worden, en beschermd te worden in de verschillende fasen van de procedure. Ook moet rekening worden gehouden met het nadelige feit dat het slachtoffer in een andere lidstaat verblijft dan die waar het misdrijf is gepleegd."

Anders dan de voorafgaande internationale protocollen heeft het kaderbesluit een juridisch bindend karakter. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten formeel verplicht zijn om ervoor te zorgen dat hun rechtssystemen met de normen die uit het kaderbesluit voortvloeien in overeenstemming zijn. Indien er leemten of tegenstrijdigheden te bespeuren zijn, moet er wetgeving worden geïntroduceerd of aangepast, of moeten beleidsmaatregelen worden genomen om te zorgen dat die overeenstemming wordt bereikt. De doelstellingen van het kaderbesluit zijn dus bindend, al wordt aan de lidstaten wel ruimte gelaten om te beslissen over de wijze waarop zij overeenstemming denken te bereiken. Verscheidene bepalingen zijn op een bijzondere wijze geformuleerd en laten de lidstaten regelmatig zelfs grote bewegingsvrijheid voor omzetting. Het kaderbesluit bevat bijvoorbeeld vaak niet-gedefinieerde begrippen, zoals het begrip "bijzonder kwetsbare slachtoffers".²⁵ Inherent aan het feit dat het kaderbesluit alleen bindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar niet ten aanzien van de wijze waarop dit resultaat bereikt moet worden, is het gevaar dat de wijze waarop de implementatie plaatsvindt per lidstaat sterk verschilt, waardoor het doel van harmoniseren of het verbeteren van de bestaande voorzieningen voorbijgeschoten kan worden.²⁶

Gelet op de omstandigheid dat dit besluit deel uitmaakt van de 'eerste generatie' EUnormen in zake de strafrechtspiegeling, rijst direct de vraag waarom het zo gemakkelijk bleek te zijn het op dit punt onderling eens te worden. Het antwoord op deze vraag is even eenvoudig als ontvullend. De meeste lidstaten waren - zoals hieronder zal worden aangetoond - domweg vol vertrouwen dat het aanvaarden van deze maatstaven geen aanleiding zou hoeven te zijn om het nationale systeem wezenlijk aan te passen of te verfijnen.

Vanwaar dit collectieve zelfvertrouwen? We bespreken hier twee verklaringen voor het feit dat de lidstaten blijkbaar geen ernstige problemen verwachtten als gevolg van het aannemen van het kaderbesluit. De eerste daarvan betreft het mandaat van degenen die hebben onderhandeld over de inhoud van het kaderbesluit. Nogal wat lidstaten stuurden hun ambtenaren op pad met de instructie dat zij niet akkoord mochten gaan met bepalingen die onverenigbaar zouden zijn met het eigen stelsel. Een voorbeeld hiervan betreft de wordingsgeschiedenis van art. 5-7 van het kaderbesluit. Hierin gaat het respectievelijk om het recht op vertaling/tolkenbijstand, het recht op juridische bijstand en het recht op vergoeding van gemaakte onkosten. Volgens de tekst van het

²⁵ Ontwerpverslag over de uitvoering van het kaderbesluit van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, Raad EU, 14830/04 COPEN 137, 18 november 2004, 5.

²⁶ Zie <http://www.victimology.nl/ERAreportNov2001.doc>, The Academy of European Law, Conference Report "Protecting Victims of Crime in the European Union", Trier 5/6 november 2001.

kaderbesluit zijn deze rechten beperkt tot de slachtoffers met de status van getuige of van partij in het geding. Deze formulering is gedurende de voorbereidende fasen met harde hand bepleit door vertegenwoordigers van landen die niet de rechtsfiguur van de benadeelde partij ('partie civile') kennen, zoals Engeland en Ierland. Het gevolg hiervan is dat in deze landen de genoemde rechten alleen van toepassing zijn op slachtoffers die ter terechtzitting een getuigenverklaring moeten afleggen. Alle andere slachtoffers blijven van deze elementaire rechten verstoken, hetgeen een ingrijpende restrictie is, indien alleen al wordt bedacht dat van getuigenverklaringen ter terechtzitting geen sprake zal zijn in de grote meerderheid van zaken waarin de verdachte bekend het delict te hebben gepleegd.²⁷

De tweede reden om geen problemen te verwachten ligt in het verlengde van de eerste. In situaties waarin de lidstaten aanmerkelijke aanpassingen van het eigen systeem voorzagen, werd een conceptbepaling eenvoudig geschrapt. Een voorbeeld hiervan betreft het onderwerp 'compensation': schadeloosstelling door de overheid. In een eerste (uiteraard nooit gepubliceerde) versie van het kaderbesluit waren bepalingen opgenomen omtrent nationale schadefondsen geweldsmisdrijven, maar die werden snel uit het ontwerp verwijderd toen duidelijk werd dat daarvan juridische en financiële gevolgen te duchten waren.²⁸

Men had beter kunnen weten. Uit de inmiddels bijna klassieke dissertatie van Brienen en Hoegen²⁹ is onmiskenbaar naar voren gekomen dat de formele wetgeving, beschikbare beleidsregels alsmede de uitvoeringspraktijk zelfs in de best presterende landen nog ver afstaan van naleving van elementaire slachtofferrechten in iedere zaak die zich daarvoor leent. Ten aanzien van de vereiste informatieverstrekking bleek bijvoorbeeld dat met betrekking tot de naleving hiervan, er nergens een ratio werd behaald van méér dan 70%. En dan te bedenken dat de lijst van onderwerpen waarover informatie dient te worden verstrekt in het EU-kaderbesluit sterk is uitgebreid ten opzichte van de aanbeveling van de Raad van Europa van 1985.

Ook op andere gronden was eigenlijk op voorhand duidelijk dat de vigerende regelgeving niet beantwoordt aan alle eisen die de EU nu stelt. Zo lijkt het kaderbesluit te nopen tot erkenning van de procespositie van 'het slachtoffer' als zodanig. Thans is het in de meeste landen nog zo dat het slachtoffer alleen een gewaarborgde rechtspositie heeft indien en voorzover hij mede een andere hoedanigheid heeft, bijvoorbeeld die van aangever, klager, getuige of civiele partij. Voorts bevat het kaderbesluit een aantal nieuwe normen, die niet eerder werden opgenomen in internationale protocollen en waaraan (dus) niet op voorhand in nationale rechtsordes wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn art. 8, lid 3 (de verplichting om gerechtsgebouwen bouwkundig zodanig in te richten dat ongewenst contact tussen slachtoffer en dader wordt voorkomen), art. 10 (de verplichting om mediation in strafzaken te bevorderen) en art. 13 (omtrent het stimuleren van de inzet van slachtofferhulp).

²⁷ Zoals bekend vindt er dan geen 'jury trial' plaats maar wordt volstaan met een 'sentence hearing'.

²⁸ Overigens is omtrent dit onderwerp later een aparte Richtlijn tot stand gekomen: Richtlijn 2004/80/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, PB L 261/15, 6 augustus 2004.

²⁹ M.E.I. BRIENEN en E.H. HOEGEN, *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems. The Implementation of Recommendation (85) 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure*, Nijmegen, Wolf Legal Productions, 2000. Ook full text te raadplegen op: <http://www.victimology.nl>.

Overigens dient in dit verband nog wel opgemerkt te worden dat het twijfelachtig is of het onderhavige kaderbesluit in volle omvang representatief is voor het rechtsinstrument kaderbesluit als zodanig. De reden hiervoor is de volgende. Strikt genomen ontbreekt voor dit initiatief, zowel in het EG-Verdrag als in het EU-Verdrag, een rechtsgrondslag. Artikel 31 sub e) van het EU-Verdrag op basis waarvan het kaderbesluit is vastgesteld bepaalt louter dat er "geleidelijk maatregelen worden aangenomen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten...". Het betreft hier klaarblijkelijk het materiële strafrecht en harmonisatie van strafprocesrecht lijkt daarmee dus uitgesloten. Deze kwestie kwam ondermeer expliciet naar voren in de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel. Over de rechtsgrondslag van het kaderbesluit wordt hierin gemeld: "De enige schoonheidsfout van het Portugese initiatief is dat zowel in het EG-Verdrag als in het EU-Verdrag een rechtsgrondslag ontbreekt... Daarom lijkt het twijfelachtig of de aanneming van een kaderbesluit legitiem is. Als het Portugese initiatief alleen als aanbeveling van de Raad zou worden aangenomen, zou dit bezwaar (het ontbreken van een rechtsgrondslag) minder zwaar wegen." Het Europees Parlement concludeert vervolgens: "Het initiatief als zodanig wordt toegejuicht. Het ontbreken van een rechtsgrondslag in de Verdragen voor de aanneming van een bindend besluit wordt betreurd. Het initiatief kan alleen als aanbeveling worden goedgekeurd."³⁰ Gezien het feit dat de Raad uiteindelijk toch heeft besloten tot aanneming van het initiatief in de vorm van een kaderbesluit, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat in de praktijk erkenning door de Raad van het feit dat er op een bepaald terrein behoefte zou bestaan aan een harmonisatiebeweging, al kan volstaan als rechtsgrondslag. Ongeacht of het nu het materiële of het strafprocesrecht betreft.

Toch dient men wel enigszins terughoudend te zijn met de conclusie dat dit kaderbesluit - gezien haar materie - een vreemde eend in de bijt zou zijn en daardoor al te zeer anders behandeld zou dienen te worden. Immers, bij het proces van toenadering van elkaars strafrechtssystemen, zoals dat nu gaande is binnen de Europese Unie, dient ook het terrein van de strafvordering in toenemende mate als volwaardig en complementair te worden gezien om de legitimiteit van de strafrechtspleging binnen de EU te kunnen verzekeren. Hier dienen dan ook in beginsel even sterke waarborgen vanuit te gaan.

4. IMPLEMENTATIEPERIKELEN

Wat is er vervolgens gedaan om de uitvoering van het kaderbesluit te bewerkstelligen?³¹ Opvallend is dat er in geen enkele lidstaat een algehele herziening van het wetboek van strafvordering is geweest met het oog op dit kaderbesluit. Vele landen kennen een 'Victims' Charter' of een statuut met een soortgelijke naam, maar die dateren dan allemaal van vóór 2001 en zijn nergens systematisch aangepast aan de nieuwe Europese standaard.

Op het volgens art. 18 kaderbesluit voorgeschreven moment had géén van de lidstaten voldaan aan de verplichting om voortgang te melden. Na pittige aanmaningen

³⁰ Verslag van het Europees Parlement over het initiatief van de Portugese Republiek voor een kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, A5-0355/2000 definitief, 24 november 2000, 37.

³¹ Wij herinneren aan de krappe termijnen die in dit verband waren gesteld. De meeste bepalingen moesten per maart 2002 zijn uitgevoerd; voor art. 5 en 6 lag de deadline in maart 2004 en voor art. 10 in maart 2006.

vanuit Brussel hebben de meeste landen hun rapport binnen een jaar nadien ingeleverd. Vanwege persoonlijke banden met verschillende nationale organisaties voor slachtofferhulp hebben wij de gelegenheid gehad om de meeste nationale rapporten te bestuderen. Dit heeft een aantal interessante bevindingen opgeleverd.

Ten eerste heerst er een soort mysterieuze sfeer rond de rapporten. Ze zijn (tot op de dag van schrijven van deze bijdrage) niet gewoon integraal op het internet gepubliceerd; ze konden evenmin allemaal worden bemachtigd door de nationale overheden³² of de EU-instituten te benaderen. En niemand bleek bereid deze merkwaardige geheimzinnigheid uit te leggen in een tijdperk dat toch overal wordt gekenmerkt door trefwoorden als 'transparantie' of 'glasnost'.

Een tweede opvallend punt is dat de rapporten van de lidstaten vrijwel allemaal zijn geschreven door dezelfde ambtenaren die binnen hun land verantwoordelijk zijn voor het voorbereiden en uitvoeren van slachtofferbeleid. De individuen die zelf dus een eigen belang hebben bij een positieve beoordeling werden belast met het beantwoorden van de vraag in hoeverre de nationale regelgeving voldoende strookt met de bepalingen in het kaderbesluit. Onafhankelijke evaluatie vond in géén van de lidstaten plaats. In de meeste landen werden ook geen NGO's geconsulteerd bij het inventariseren van de stand van zaken. In de zeldzame gevallen waarin bijvoorbeeld de nationale organisatie voor slachtofferhulp wel werd geraadpleegd (in België en in Hongarije), bleek dit direct te leiden tot een meer zelfkritische toon van het verslag.

Ten derde viel het op dat de ingediende rapporten een hoge mate van zelfgenoegzaamheid te zien geven. Het zelfvertrouwen dat zo dominant aanwezig was in de voorbereidingsfase van het kaderbesluit was een kleine twee jaar later nog onverminderd aanwezig. Zelfs microscopische veranderingen van het eigen systeem werden op fiere wijze breed uitgemeten, terwijl geconstateerde tekortkomingen in uiterst verhullend taalgebruik werden gepresenteerd en vaak vergezeld gingen van vage beloften om mogelijkheden tot verbetering te onderzoeken.

5. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

De lidstaten hadden het nauwelijks méér bij het verkeerde eind kunnen hebben bij het beoordelen van hun prestaties in relatie tot het kaderbesluit. Dit kwam naar voren uit het eerste officiële evaluatierapport van de Europese Commissie met betrekking tot dit kaderbesluit dat in maart 2004 verscheen.³³ Het rapport is ronduit vernietigend. Het vangt aan met een herinnering aan de lezer dat het kaderbesluit aan de lidstaten aanzienlijke discretionaire ruimte laat bij de omzetting. Bij evaluatie wordt dus niet het criterium gehanteerd dat nieuwe nationale wetten precies de woorden en omschrijvingen moeten bevatten die het kaderbesluit voorschrijft; voldoende is dat bijvoorbeeld algemene rechtsbeginselen tot hetzelfde resultaat voeren, mits er een afdoende duidelijke juridische situatie is gecreëerd. Na deze milde vooropmerkingen komt de klap extra hard aan. De Commissie klaagt dat er te weinig informatie door de lidstaten beschikbaar is gesteld, maar dat de informatie die er is al duidelijk maakt dat het

³² Natuurlijk zijn er positieve uitzonderingen. Zo heeft de Schotse overheid een prachtig 'glossy' rapport uitgegeven waarin over vooruitgang wordt bericht. In contrast daarmee kregen sommige organisaties voor slachtofferhulp - door ons geraadpleegd teneinde deze nationale rapporten te verkrijgen - hun kopie van het nationale rapport - na opvraging bij de nationale overheden - slechts onder de belofte dat daaruit in mogelijke publicaties niet rechtstreeks zou worden geciteerd.

³³ Verslag van de Commissie 2004.

niveau van omzetting 'onbevredigend' is. Geen land wordt gespaard: "Geen enkele lidstaat kan beweren dat hij het geheel van de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen heeft omgezet, *aangezien moet worden vastgesteld dat geen enkele lidstaat artikel 2, lid 1 correct heeft omgezet*"³⁴ Het laatste zinsdeel is cursief weergegeven ten einde te benadrukken dat het hier gaat om een van de meest vitale onderdelen van het gehele kaderbesluit. Het betreffende artikellid luidt namelijk als volgt: "Elke lidstaat ruimt in zijn strafrecht een reële en passende rol in voor het slachtoffer. Hij blijft al het nodige doen om te waarborgen dat het slachtoffer tijdens de procedure met het gepaste respect voor zijn persoonlijke waardigheid wordt bejegend, en erkent de rechten en rechtmatige belangen van het slachtoffer." Het is nogal wat als de Commissie oordeelt dat géén van de lidstaten aan deze algemene - en alleszins als billijk minimum te aanvaarden - opdracht voldoet.

Deze overkoepelende conclusie wordt vervolgens aannemelijk gemaakt door middel van een lange lijst van specifieke omissies in de verschillende lidstaten. Vermeldenswaard zijn de volgende representatieve voorbeelden. Het recht om te worden gehoord (dus om informatie te verschaffen) en het recht om bewijsmateriaal in te brengen is in veel landen afhankelijk van de omstandigheid of het slachtoffer de status van partij in het geding heeft. Slechts één lidstaat (Finland) voldoet volledig aan de verplichting om het slachtoffer informatie te verstrekken omtrent de vrijlating van de beschuldigde of de veroordeelde. Volgens de Commissie hebben de lidstaten voorts erg weinig actie ondernomen om uitvoering te geven aan het recht van het slachtoffer om juist géén informatie te krijgen rondom de justitiële nasleep van het delict. Het recht op vergoeding van gemaakte onkosten is in de meeste lidstaten nog steeds zeer wankel gewaarborgd. En als laatste voorbeeld wordt gewezen op de omstandigheid dat binnen de meeste jurisdicties nog steeds te weinig aandacht is besteed aan het omzetten van de verplichting om alle officials van het strafrechtelijk systeem - rechters daaronder dus begrepen! - verplicht te trainen in slachtoffervraagstukken die voor hun functioneren van belang zijn.

Het is interessant om deze kleine geschiedenis van de implementatie van het EU-kaderbesluit te vergelijken met de manier waarop de zogenoemde toetredende landen in dit opzicht zijn behandeld. Het gaat hierbij om de 10 landen die per 1 mei 2004 onderdeel zijn gaan vormen van de EU. Voordat zij definitief werden toegelaten tot de Unie, moesten zij de bestaande leden overtuigen dat zij aan elementaire eisen konden voldoen, die voor een deel betrekking hadden op het terrein van de strafrechtspleging. Tot deze basale voorwaarden behoorden ook de bepalingen van het kaderbesluit over de positie van het slachtoffer in het strafrecht. Maar de toetredende landen werd niet de luxe gegund om zelf een evaluatie van het eigen rechtssysteem uit te voeren. In plaats daarvan stuurde de EU echte inspectieteams op pad, bestaande uit experts op het gebied van slachtofferrechten, die een onafhankelijk oordeel moesten geven over de mate waarin deze landen voldoen aan de eisen van het kaderbesluit. De onderzoeken in de toetredende landen leidden tot de navolgende overkoepelende slotsom:

"States had in the main, but not unvariably, busied themselves with preparations for accession by incorporating or anticipating relevant legal instruments in their own domestic legislation, including the European Framework Decision. In many cases (...) that process of preparation was often chiefly a matter of drafting law, of creating what

³⁴ Verslag van de Commissie 2004, 16.

might be called paper compliance, rather than of actively considering the strategic, financial and administrative implications of adherence. There was no firm instance of any state having purposefully devised properly costed budgets, plans, aims, objectives, targets and timetables for implementation, and it appeared that they had either radically underestimated what the Decision's application would entail, or had taken legislation to be an effective surrogate for action."³⁵

Deze conclusie is waarschijnlijk even robuust als onvermijdelijk. Maar het voorgaande heeft duidelijk gemaakt dat dezelfde conclusie zou moeten worden getrokken ten aanzien van de 'oude' lidstaten van de EU. Zijn er landen waarvan kan worden gezegd dat de "strategic, financial and administrative implications of adherence" actief zijn overwogen? Is er één lidstaat die kan claimen te beschikken over "purposefully devised properly costed budgets, plans, aims, objectives, targets and timetables for implementation"? Gelet op het Evaluatierapport zou het antwoord op deze vraag ontkennend moeten luiden, maar het is enigszins opmerkelijk te noemen dat de Commissie de lidstaten hier niet explicieter naar gevraagd heeft. De meeste lidstaten hebben nu keurig per artikel laten weten hoe zij denken dit te hebben geïmplementeerd in hun nationale wetgeving, maar gezien de knelpunten die zich bij de implementatie kunnen voordoen en die later in deze bijdrage nog zullen worden besproken, is het enkel verslag doen van de implementatiemaatregel zonder daarbij het gehele slachtofferbeleid in ogenschouw te nemen ontoereikend. In plaats van het evalueren van een artikelsgewijs commentaar, was het waarschijnlijk zinvoller geweest om ook de strategie, doeleinden en planning voor een effectief slachtofferbeleid binnen de lidstaten in de beoordeling mee te nemen. Dit zegt uiteindelijk namelijk meer over de mate waarin slachtoffere-mancipatie daadwerkelijk prioriteit binnen een lidstaat heeft gekregen, alsmede over de kans van slagen van de genomen implementatiemaatregelen. Immers, het invoeren van maatregelen zonder daarbij tevens voldoende budgetten vrij te maken, of het stellen van doeleinden zonder daarbij tevens een objectieve maatstaf en een objectief meetmoment vast te leggen, zal weinig effectief zijn. En dat is toch waar het uiteindelijk om te doen is. Iedere lidstaat dient namelijk een effectief beschermingsniveau voor slachtoffers te creëren en te waarborgen. Om dit doel te bereiken is de aanpassing van hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen slechts een middel, niet het doel op zich. Indien de Commissie het werkelijk serieus meent met de slachtofferbescherming binnen de EU ligt een dergelijk vergaande evaluatie, zoals deze ook binnen de nieuwe lidstaten heeft plaatsgevonden, in de lijn der verwachtingen.

6. GEHANTEERDE MAATSTAVEN

De lat ligt kennelijk hoog. Ligt hij misschien té hoog? Uit het Verslag van de Commissie blijkt dat om objectief te kunnen beoordelen of een kaderbesluit integraal door een lidstaat is uitgevoerd, aan bepaalde algemene criteria moet zijn voldaan. De Commissie heeft er tijdens de totstandkoming van het kaderbesluit op gewezen dat kaderbesluiten via juridisch bindende instrumenten in nationaal recht moeten worden omgezet en dat het niet volstaat een kaderbesluit door middel van administratieve aanwijzingen of praktische regelingen om te zetten. Dit volgt uit art. 34 EU en uit de jarenlange

³⁵ *Reinforcement of the Rule of Law. Final Report on the First Part of the Project. PHARE Horizontal Programme on Justice and Home Affairs*, Nijmegen, Wolf Legal Productions, 2002, 53 (Alleen Engelse versie beschikbaar bij het schrijven van dit artikel).

jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot richtlijnen, welke *mutatis mutandis* van toepassing is op het onderhavige geval.³⁶

Heeft de Europese Commissie in haar evaluatierapport in alle opzichten de juiste maatstaven aangelegd? Daarover kan worden getwist. Er kunnen met name vraagtekens worden gezet bij de nadruk die in het commissierapport voortdurend wordt gelegd op de omzetting ('transposal') van bepalingen uit het kaderbesluit in de nationale rechtsorde. Voor de Commissie lijkt het eigenlijk pas goed te kunnen zijn als je iets in de regelgeving hebt veranderd. Het rapport spreekt steeds over 'implementation', terwijl voor ons een meer logische maatstaf is gelegen in het begrip 'compliance'. Dit is een verstrekkende constatering. Immers, als het inderdaad klopt dat de Commissie haar conclusies met name baseert op de vraag of de bepaling wel in nationaal recht is omgezet en niet zozeer op het feit of het nationaal recht ermee in overeenstemming is, dan is de mate waarin aan de verplichtingen uit het kaderbesluit in de lidstaten is voldaan misschien op sommige onderdelen minder betreurenswaardig dan het Verslag doet vermoeden. Bovendien wijst de Commissie er zelf op dat in bepaalde staten de omzettingsprocedure voor een deel van de bepalingen nog loopt en een aantal bepalingen zeer ruime doelstellingen vastleggen. Hoe het ook zij, de belangrijkste eindconclusie gezien het voorgaande luidt dat de Commissie over de omzetting van het kaderbesluit in zijn totaliteit allerm minst tevreden is. De Commissie heeft vanwege het feit dat naar haar oordeel geen enkele van de lidstaten werkelijk aan alle verplichtingen uit het kaderbesluit heeft voldaan, bepaald dat de lidstaten moeten zorgen voor een snelle en volledige omzetting van de bepalingen van het kaderbesluit en de Commissie hiervan uiterlijk op 15 maart 2004 in kennis te stellen, waarbij de getroffen maatregelen dienen te worden beschreven en de tekst van de van kracht zijnde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dient te worden bijgevoegd als bewijs.³⁷ Het rapport waarin de resultaten hiervan zullen worden geëvalueerd, zal op zijn vroegst aan het eind van 2005 worden gepubliceerd. Het was ten tijde van het schrijven van deze bijdrage dan ook nog niet mogelijk om aan te geven hoe in alle lidstaten op de kritiek van de Commissie is gereageerd. Wel hebben wij reeds de reactie van de Nederlandse regering kunnen achterhalen.

De Nederlandse regering heeft zich op het standpunt gesteld dat de Europese Commissie op onderdelen verkeerde maatstaven hanteert. In een reactie op het rapport meldt de Nederlandse minister van Justitie: "De Nederlandse regering is teleurgesteld over de sombere en verwijtende toon die spreekt uit het evaluatierapport van de Commissie. Deze valt voor een deel te verklaren uit de te strikte criteria die de Commissie hanteert, waardoor ten onrechte een te pessimistisch beeld wordt gegeven van het niveau van de slachtofferzorg in de lidstaten in het algemeen en in Nederland in het bijzonder."³⁸

De regering schrijft ondermeer dat kaderbesluiten bindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar dat aan nationale instanties de ruimte wordt gelaten om vorm en middelen te kiezen. Daaraan verbindt zij de gevolgtrekking dat de vereiste resultaten niet slechts door middel van wijzigingen van de wet in formele zin te realiseren zijn, maar ook door het aanpassen van de praktijk of andere (i.e. lagere) voor-

³⁶ Verslag van de Commissie 2004, 3.

³⁷ Verslag van de Commissie 2004, 24.

³⁸ Brief van de Nederlandse regering aan de Raad van de Europese Unie inzake 'Evaluatie kaderbesluit status slachtoffer in de strafprocedure', 18 november 2004. (De desbetreffende brief is (nog) niet in het openbaar gepubliceerd. De auteurs hebben deze schriftelijk opgevraagd bij het Nederlandse Ministerie van Justitie.)

schriften. In dit verband benadrukt de regering, begrijpelijkerwijs, vooral ook de zogenaamde 'aanwijzingen' van het College van procureurs-generaal met gedragsregels voor de politie en het openbaar ministerie. Volgens de regering heeft zich op basis van deze aanwijzingen "een praktijk gezet, die ten gevolge heeft dat Nederland reeds grotendeels aan de aanbevelingen van de Raad van Europa (...) en de daarop voortbouwende verplichtingen van het kaderbesluit voldoet (...)". Grotendeels voldoet. Dat lijkt een zeer begrijpelijke taxatie.

7. KANTTEKENINGEN BIJ DE EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

Zoals uit het voorgaande is gebleken, is het Verslag van de Commissie enorm kritisch. De impressie die hieruit wordt verkregen is dat de omzetting van het kaderbesluit zoals deze op dit moment reeds heeft plaatsgevonden strikt onvoldoende is. De analyse in het rapport laat ernstige en grote tekortkomingen ten aanzien van de implementatie zien. Ook klaagt de Commissie dat de informatie die de lidstaten hebben gegeven te wensen overlaat, zodat het Verslag maar een oppervlakkige beoordeling geeft van de mate waarin de verplichtingen die uit het kaderbesluit voortvloeien reeds door de lidstaten zijn uitgevoerd. Je zou hierdoor geneigd zijn de zwarte piet meteen aan de lidstaten uit te delen, maar dit is niet geheel terecht. De omstandigheid dat het kaderbesluit door de lidstaten tot op heden nog niet in volle omvang is uitgevoerd komt bepaald niet als een verrassing.

Een van de evaluatiecriteria was dat het kaderbesluit ten uitvoer moest worden gelegd binnen de hiervoor genoemde termijn. Het overgrote deel van de nieuwe voorschriften zou al in werking moeten treden uiterlijk 22 maart 2002. Het opleggen van die termijn leek zeer onrealistisch en daarmee onverstandig. Gezien het ingrijpende karakter van sommige maatregelen is een zorgvuldige voorbereiding van nationale regels van groot belang. Juist waar de belangen van slachtoffers voorop staan, is het onverantwoord nieuwe wetgeving in te voeren die bij slachtoffers verwachtingen wekt, die later niet ingelost kunnen worden. Dit is een van de meest bekende oorzaken van secundaire victimisatie.³⁹ Alleen al vanuit die invalshoek kan de waarde van het evaluatieverslag worden gerelativeerd. Het hoeft niet per se een slechte zaak te zijn dat een lidstaat een bepaalde norm nog niet heeft kunnen implementeren, indien dit te wijten is aan het feit dat zij alvorens hiertoe over te gaan, een degelijke voorbereiding preferert boven een tijdige implementatie. Dergelijke gegevens komen echter niet uit deze evaluatie naar voren.

Het kaderbesluit is ook vrij snel tot stand gekomen en wekt de indruk dat de ontwerpers geen volledig zicht hebben gehad op de beleidsmatige, organisatorische en wetstechnische implicaties van de opgenomen normen. Die taak werd dus voor een groot deel bij de nationale wetgever neergelegd, wat natuurlijk tot inconsistenties bij de implementatie door de verschillende lidstaten aanleiding gaf. Er is bijvoorbeeld niet voorzien in sancties op het verzuimen van de naleving van slachtofferrechten, en ook het aspect van de vormgeving van de voorziene rechten laat grote vraagtekens achter. Zo is evenmin nagedacht over de vraag waar de rechten moeten worden neergelegd in het Wetboek van strafvordering of lagere regelgeving, of in welke gevallen ze wel en niet van toepassing zijn. Er worden immers geen nadere voorwaarden en eventuele uit-

³⁹ M.S. GROENHUIJSEN, "Hervorming van het strafprocesrecht met het oog op belangen van het slachtoffer: 'We ain' t seen nothing yet'", *Delikt & Delinkwent*, 2001, 651.

zonderingen afgebakend. Het kaderbesluit heeft klaarblijkelijk niet altijd het laatste woord, waardoor vanzelfsprekend problemen bij de implementatie kunnen ontstaan.⁴⁰

De Commissie erkent zelf ook dat het voor haar moeilijk is geweest om de correcte omzetting van het kaderbesluit te controleren.⁴¹ Dit zou onder meer te wijten zijn aan het feit dat een aantal bepalingen van het kaderbesluit zeer ruime doelstellingen vastlegt en de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat. Artikel 8 spreekt bijvoorbeeld over "een passend niveau van bescherming". Bovendien zijn de om te zetten bepalingen zeer uiteenlopend van aard. Artikel 7 vereist bijvoorbeeld wetgevend optreden, terwijl andere artikelen, zoals art. 8 lid 3, met name praktische maatregelen vergen. Dit alles maakt de evaluatie tot een niet eenvoudige opgave. Na deze belangrijke constatering zullen we bekijken waar nu precies de knelpunten bij de implementatie zitten en hoe deze mogelijk kunnen worden opgelost.

8. KNELPUNTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE

Zoals uit het verslag van de Commissie is gebleken zijn de lidstaten op een aantal punten in hun implementatieverplichtingen tekort geschoten. Het is zinvol om nader te bezien waar dit exact aan te wijten is geweest. Er zijn een aantal scenario's denkbaar. Ten eerste kan gedacht worden aan het geheel niet implementeren van een norm. Daarbij moet dan de vraag gesteld worden waarom dit niet is gebeurd. Is de lidstaat te laks geweest, was het praktisch onmogelijk om deze te implementeren, of dacht de lidstaat dat haar wetgeving reeds aan de gestelde eisen voldeed? Ten tweede is het mogelijk dat de norm wel geïmplementeerd is, maar naar het oordeel van de Commissie op een verkeerde wijze. Daarbij kan men zich weer een aantal zaken afvragen. Was het niet precies duidelijk wat met de norm beoogd werd, waren er praktische problemen die een juiste implementatie in de weg stonden of is de norm zo geïmplementeerd dat de effectiviteit hiervan niet voldoende gegarandeerd kan worden? Tenslotte is het mogelijk dat de norm in feite wel geïmplementeerd is, maar in rechte niet. Dat wil zeggen dat in de praktijk de voorwaarden zijn geschapen om het recht te garanderen, maar dat dit niet expliciet in de wet is vastgelegd, maar bijvoorbeeld in beleidsregels of in afspraken tussen slachtofferorganisaties en politie en justitie. Een dergelijke analyse verschaft meer duidelijkheid over het antwoord op de vraag welke eisen de Commissie nu exact aan de lidstaten stelt bij het nakomen van hun implementatieverplichtingen.

Wij hebben het Evaluatierapport aan een nadere analyse onderworpen door de kritiek van de Commissie te vergelijken met de rapportage en de feitelijke praktijk van enkele lidstaten⁴² en hebben de volgende knelpunten kunnen ontdekken:

- *De Commissie lijkt soms teveel gericht te zijn op de implementatie van de bepalingen in formele wetgeving, terwijl dit bij sommige maatregelen helemaal niet het voornaamste is.*

Eén voorbeeld moet volstaan ter verduidelijking. De Commissie oordeelt dat alleen Duitsland op correcte wijze uitvoering heeft gegeven aan de verplichting, ingevolge

⁴⁰ M.S. GROENHUISEN, "Hervorming van het strafprocesrecht met het oog op belangen van het slachtoffer: 'We ain' t seen nothing yet'", *Delikt & Delinkwent*, 2001, 652.

⁴¹ Verslag van de Commissie 2004, 24.

⁴² De hierna vermelde gegevens met betrekking tot de feitelijke praktijk binnen de lidstaten zijn voornamelijk gebaseerd op de nationale implementatierapporten van de lidstaten, opgevraagd door de auteurs bij de diverse slachtofferorganisaties binnen de lidstaten.

art. 8 lid 3 van het kaderbesluit, om in gerechtsgebouwen aparte wacht ruimten in te richten voor slachtoffers. Het Verenigd Koninkrijk krijgt op dit punt kritiek, omdat het heeft verzuimd melding te maken van bepalingen waarin het desbetreffende artikel uit het kaderbesluit volledig wordt omgezet. Deze kritiek is evident onjuist. Iedereen die de praktijk goed kent, weet dat het juist het Verenigd Koninkrijk is dat een rolmodel vormt als het gaat om de begeleiding van slachtoffers naar een gerechtsgebouw en de terechtzitting. Daar bestaan uitgebreide programma's voor die niet alleen voldoen aan de vereisten van het kaderbesluit, maar daar zelfs ver bovenuit gaan. Waar het kaderbesluit vraagt om aparte wacht ruimten, biedt het Verenigd Koninkrijk daarnaast bijvoorbeeld ook afzonderlijke in- en uitgangen en zelfs aparte toiletfaciliteiten voor slachtoffers en hun familieleden.

De exclusieve focus op de implementatie van deze bepalingen in formele wetgeving is in dit geval evident niet het voornaamste. Indien het bestaan van aparte wachtkamers wel in de wetgeving wordt gegarandeerd, maar de financiële en praktische middelen ontbreken om dat daadwerkelijk te realiseren, dan wordt daarmee nog steeds niet afdoende bescherming geboden. Bovendien is het opmerkelijk dat de Commissie in haar Evaluatieverslag zelf erkent dat Artikel 8 lid 3 geen artikel is dat voornamelijk wetgevend optreden, maar met name praktische maatregelen vergt. Het doet dan ook enigszins vreemd aan dat ze het in haar eindoordeel zo bezwaarlijk acht dat er door de lidstaten in hun rapportage geen omzettingbepalingen worden gemeld.

- *Het louter stellen dat een bepaalde praktijk bestaat en de omschrijving ervan zijn niet voldoende. De Commissie vereist dat deze bewering gestaafd wordt met verwijzing naar concrete regelgeving.*

In het evaluatierapport meldt de Commissie dat de mogelijkheid voor het slachtoffer om, ingevolge art. 3 lid 1, in de loop van de procedure bewijselementen aan te dragen in de meeste lidstaten goed gewaarborgd is. Maar onder andere Nederland zou hieromtrent geen omzettingbepalingen hebben meegedeeld. Bekijken we echter het Nederlandse evaluatierapport, dan zien we dat het melding maakt van het feit dat het land sinds 1999 gestart is met het inrichten van een zogenaamde loketfunctie slachtofferzorg per arrondissement. Deze loketfuncties hebben onder andere tot doel het informeren van politie en justitie door het slachtoffer, bijvoorbeeld door het aandragen van additioneel bewijsmateriaal. De mogelijkheden om bewijsmateriaal aan te dragen lijken dus gewaarborgd, maar er wordt niet naar concrete regelgeving verwezen.

Maken we dan de vergelijking met een land dat het volgens de Commissie wel goed heeft gedaan, bijvoorbeeld België, dan zien we dat het door ons geconstateerde knelpunt inderdaad wordt bevestigd. België stelt bijvoorbeeld dat de status van de benadeelde persoon is geregeld in art. 5bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering. Hieruit blijkt dat de benadeelde persoon een aantal extra rechten geniet. Hij mag ieder document dat hij nuttig acht doen toevoegen aan het dossier. Op die wijze kan hij dus ook bijdragen aan additioneel bewijsmateriaal.

- *Soms kan worden geconstateerd dat een bepaalde invulling die de Commissie aan een recht wenst te geven, niet expliciet uit het kaderbesluit is af te leiden. Er lijkt hierdoor soms een additioneel recht te worden gecreëerd. Het lijkt erop dat de Commissie soms een implementatieverplichting formuleert die niet direct uit de tekst van het kaderbesluit valt op te maken, maar die volgens de Commissie hier wel impliciet in besloten ligt.*

Hierbij zijn twee varianten mogelijk:

a) In het ene geval betreft het een garantie die uit de evaluatie van een aantal lidstaten is afgeleid.

Het recht van slachtoffers om te vorderen dat de nodige formaliteiten worden verricht om de strafbare feiten te onderzoeken - wat een reële bescherming zou vormen - zou bijvoorbeeld in België bestaan. Dit recht zou ingevolge artikel 3 lid 1 dienen te worden gegarandeerd. Uit de Belgische rapportage blijkt inderdaad dat dit recht wordt gegarandeerd aan een slachtoffer dat als burgerlijke partij optreedt. Deze heeft ingevolge art. 61 quinquies Sv het recht om een bijkomende onderzoekshandeling te vragen. Dit is inderdaad een reële bescherming van het slachtoffer. In niet alle andere lidstaten zien we deze garantie terugkomen. Een dergelijk recht vinden we echter ook niet expliciet in de bewoordingen van het kaderbesluit terug. Het lijkt eerder een additioneel recht te zijn dat de Commissie hier in wenst te lezen, aangezien het inderdaad de algemene doelstelling van het eerste lid van het artikel aanzienlijk meer waarde geeft. Maar gezien deze omstandigheden is het dus niet zo verwonderlijk dat niet alle lidstaten hieraan gedacht hebben.

b) In het andere geval gaat het om een exclusief door de Commissie geformuleerd recht. De Commissie merkt bijvoorbeeld op dat geen enkele nationale tekst het recht van een slachtoffer vastlegt om niet in contact te moeten komen met de dader van het misdrijf. Deze garantie zou ingevolge art. 8 lid 3 wel dienen te worden gegeven. Uit het kaderbesluit blijkt echter geenszins dat dit recht ook daadwerkelijk had moeten worden gegarandeerd. In de desbetreffende bepaling wordt enkel gerept over het vermijden van contact in gerechtsgebouwen. Dat hieruit direct een recht voort zou vloeien om elk contact met de dader van het misdrijf te vermijden, blijkt niet expliciet uit de bewoordingen van het kaderbesluit en het is daarmee begrijpelijk dat de lidstaten hieromtrent geen omzettingbepalingen hebben meegedeeld.

• Soms lijken artikelen elkaar enigszins te overlappen, waardoor het mogelijk is dat de lidstaten hun implementatieregelingen onder een door de Commissie niet bedoelde bepaling scharen. Het gevaar bestaat dan dat dit tijdens de evaluatie over het hoofd wordt gezien.

Ten aanzien van artikel 7 dat handelt over uitgaven van het slachtoffer in verband met de strafprocedure wordt gemeld dat niet alle landen in de meegedeelde documenten rekening hebben gehouden met het onderscheid dat in het kaderbesluit wordt gemaakt tussen het slachtoffer als partij of als getuige. De vereiste bijstand zal verschillen naargelang de hoedanigheid van het slachtoffer: er zou niet in alle landen voorzien zijn in de mogelijkheid om de advocatenkosten ten laste te nemen in geval het slachtoffer opkomt als burgerlijke partij. Inderdaad hebben niet alle lidstaten in hun rapportage er blijk van gegeven rekening te hebben gehouden met het onderscheid tussen een slachtoffer dat optreedt als getuige, of als partij, maar dit zou echter te verklaren kunnen zijn doordat bepaling 6 van het kaderbesluit, "Specifieke bijstand ten behoeve van het slachtoffer", melding maakt van kosteloze toegang tot rechtsbijstand. Het is dan ook goed mogelijk dat er binnen een lidstaat wel een regeling voor rechtsbijstand bestaat maar er bij de rapportage over dit artikel geen melding van gemaakt wordt. Artikel 6 en 7 lijken elkaar op het punt van rechtsbijstand - wat immers ook uitgaven in verband met de strafprocedure zijn - enigszins te overlappen, waardoor enkele

le lidstaten misschien het onderscheid niet gemaakt hebben tussen het slachtoffer als getuige of als partij, omdat zij ervan zijn uitgegaan dat die laatste categorie bij de implementatie van art.6 hoort.

- *Lidstaten zouden er soms vanuit kunnen gaan dat een zinsnede ondergeschikt zou zijn aan de algemene doelstelling van een bepaling, en daardoor geen afzonderlijke behandeling of implementatie zou behoeven.*

De Commissie merkt op dat de meeste lidstaten geen informatie hebben meegedeeld betreffende de bescherming van de goede naam, zoals neergelegd in art. 8 lid 2. Het is zeker waar dat niet alle lidstaten hier in hun rapportage informatie over hebben gegeven, maar het is daarmee niet uitgesloten dat enkele praktijken aangaande de bescherming van de persoonlijke levenssfeer misschien indirect ook de goede naam zouden kunnen beschermen. Een voorbeeld hiervan geeft de in België bestaande circulaire COL 7/99⁴³ waarin de relatie tussen de gerechtelijke overheden en politiediensten met de pers geregeld wordt. In de basisbeginselen is uitdrukkelijk bepaald dat betreffende het slachtoffer en zijn verwanten geen details mogen worden vrijgegeven die tot secundair slachtofferschap kunnen leiden. Toegegeven moet worden dat het te betreuren is dat deze bescherming door het overgrote deel van de lidstaten in hun rapportage niet apart is aangehaald, maar het is zeer goed mogelijk dat de lidstaten er vanuit zijn gegaan dat deze zinsnede ondergeschikt zou zijn aan de algemene doelstelling van het artikel en daardoor geen afzonderlijke behandeling zou behoeven.

Een aantal van deze knelpunten die aanleiding kunnen geven tot een negatieve beoordeling door de Commissie zouden door de lidstaten zelf kunnen worden verholpen. Nu duidelijk is geworden dat het enkel stellen dat een bepaalde praktijk bestaat en de omschrijving hiervan klaarblijkelijk niet volstaat, kan een lidstaat in het vervolg zorgen dat iedere claim wordt ondersteund met verwijzing naar concrete regelgeving. Het lijkt dan met name goed om dit in formele wetten vast te leggen, en niet in beleidsregels, omdat de Commissie dan zou kunnen twijfelen aan het dwingende karakter hiervan.⁴⁴

Wat betreft de overige implementatiegebreken valt de lidstaten echter niet zoveel te verwijten. Op het totaal niet implementeren van een maatregel na, kan een lidstaat verder weinig doen aan het verwijt dat zij een maatregel niet naar tevredenheid implementeert indien bepalingen zeer ruim geformuleerd zijn en daardoor vele manieren van implementatie denkbaar zijn, er uit de bewoordingen van de bepaling veel vrijheid blijkt maar de Commissie deze toch strikt interpreteert, er rechten in bepalingen worden gelezen die uit de bewoordingen van het kaderbesluit niet expliciet naar voren komen, of bepaalde rechten vanwege de interpretatie door de Commissie ineens onder meerdere bepalingen zouden kunnen vallen. De voornaamste conclusie die we uit deze analyse kunnen trekken is dan ook dat er grote onzekerheid lijkt te bestaan omtrent de wijze waarop lidstaten mogen omspringen met het kaderbesluit van de EU. De vraag

⁴³ De circulaire is onder andere raadpleegbaar via het vademecum Pers & Gerecht, <http://www.pers-gerecht.be/home.php?KBSPGPI=a32f96283607dfec373df7b4f89adbb3>

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de kritiek op de maatregelen die genomen zijn, naast de Schotse *Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act*, Verslag van de Commissie 2004, 8. Deze kritiek luidde als volgt: "Wat Schotland betreft, worden(...)slechts maatregelen meegedeeld die weliswaar relevant zijn, maar geen degelijke rechtsgrond hebben: men kan zich inderdaad de vraag stellen over het dwingende karakter van gedragslijnen die de "Law Society of Schotland" moet opstellen".

rijst dan ook opnieuw hoe de nationale overheden hier thans het beste uitvoering aan kunnen geven.

9. STAND VAN DE SLACHTOFFERBESCHERMING IN DE EU

Gezien de vele kanttekeningen die bij de evaluatie geplaatst kunnen worden en de veelal bedenkelijke argumenten waarmee de Commissie lijkt te concluderen tot implementatiegebreken, laat de kwaliteit van het evaluatierapport naar onze mening veel te wensen over. De conclusies over het niveau van de slachtofferbescherming binnen de EU die hieruit door de Commissie getrokken worden, kunnen dan ook niet zonder meer worden aanvaard. En al zou de evaluatie wel perfect zijn uitgevoerd, dan zou een inschatting van het niveau van slachtofferbescherming in de Lidstaten gebaseerd op enkel de rapporten van de lidstaten, nog geen waarheidsgetrouw beeld geven over de werkelijke situatie in de lidstaten.

De introductie van het kaderbesluit lijkt op het eerste gezicht weliswaar in grote mate te zullen bijdragen aan de slachtofferbescherming binnen de Europese Unie, maar in werkelijkheid heerst er nog veel onduidelijkheid over de effectiviteit en de inhoud van de implementatiemaatregelen die de lidstaten naar aanleiding hiervan hebben geïntroduceerd. De behoefte aan betrouwbare empirische informatie hieromtrent is dan ook groot. Gepleit zou kunnen worden voor de ontwikkeling van evaluatiemechanismen, met duidelijk van tevoren vastgestelde criteria, waarin naast de rapporten van de regeringen ook andere, meer onafhankelijke, informatiebronnen worden geconsulteerd. Hierbij kan gedacht worden aan een monitoringssysteem van de autoriteiten die dagelijks uitvoering aan deze slachtofferrechten moeten geven en consultatie van medewerkers van slachtofferhulporganisaties. Dergelijke evaluatiemechanismen zouden waarschijnlijk een beter beeld verschaffen van het daadwerkelijke niveau van de slachtofferbescherming binnen de lidstaten.

Naast het feit dat we voor een definitieve oordeelsvorming over het daadwerkelijke niveau van slachtofferbescherming binnen de lidstaten nog over te weinig gegevens beschikken, dient in dit verband gewezen te worden op de algemene beperkingen die aan het introduceren van nieuwe regelgeving zijn verbonden. Het vaststellen van nieuwe regels is immers nog geen garantie voor hun effectiviteit in de praktijk.⁴⁵ Het verbeteren van de effectiviteit van de door de lidstaten geïmplementeerde regels zal dus een voortdurende uitdaging blijven. De toekomst zal moeten uitwijzen of de lidstaten hierin zullen slagen.

Verder kan nog gewezen worden op het volgende. Het feit dat het strafrechtssysteem van oudsher primair is gericht op het omgaan met verdachten, is waarschijnlijk een van de belangrijkste grenzen aan de effectiviteit van slachtofferrechten binnen het strafproces. Deze filosofie beïnvloedt alle nieuwe maatregelen die worden geïntroduceerd op het gebied van slachtofferbescherming.⁴⁶ Nu het kaderbesluit niet vereist dat slachtoffers zullen worden behandeld op een gelijke wijze als partijen binnen de procedure, zal de verdachte nog steeds in het middelpunt van de procedure blijven staan en maakt het dus geen eind aan deze ogenschijnlijke barrière. In de praktijk zal

⁴⁵ M.S. GROENHUIJSEN, "The development of victimology and its impact on criminal justice policy in the Netherlands", in E. Fattah en T. Peters (eds.), *Support for crime victims in a comparative perspective*, Leuven, University Press, 1998, 45-47.

⁴⁶ A. ASHWORTH, "Victims' Rights, Defendants' Rights and Criminal Procedure", in A. Crawford en J. GOODEY (eds.), *Integrating a Victim perspective within Criminal Justice. International Debates*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 2000.

het dus blijven voorkomen dat in bepaalde gevallen het belang van het slachtoffer zal moeten wijken omdat er spanning bestaat met de rechten van de verdachte. Niet zelden zal het belang van de dader dan toch prevaleren. Het kaderbesluit verandert hier niet wezenlijks iets aan, al zou wel betoogd kunnen worden dat de bewuste belangenafweging met de introductie van het kaderbesluit iets vaker in het voordeel van het slachtoffer zou kunnen uitvallen.

10. HOE NU VERDER?

De door ons gedane waarnemingen hebben implicaties voor de toekomst van de strafprocedure binnen de lidstaten. Het is met name merkwaardig te noemen dat er grote onzekerheid is gebleken omtrent de wijze waarop lidstaten mogen omspringen met de rechtsfiguur van het kaderbesluit. Er heerst vrijwel eenstemmigheid als het gaat om resterende vrijheidsgraden bij de implementatie van *richtlijnen*, maar ten aanzien van een *kaderbesluit* is het kennelijk zelfs onduidelijk - of voor meningsverschil vatbaar - of uitvoering door middel van beleidsregels aanvaardbaar is. Deze kanttekening is hier op zijn plaats, omdat de rechtssystemen van strafvordering in de verschillende lidstaten in de (nabije) toekomst steeds sterker mede zullen worden bepaald door regelgeving met een oorsprong in de EU. Het lijkt evident dat de aard en het bereik van de daaruit voortvloeiende verplichtingen dan niet een beetje in de lucht kan blijven hangen.

De gevraagde duidelijkheid is des te meer geboden na de uitspraak van het Luxemburgse Hof van Justitie in de bekende zaak *Pupino*.⁴⁷ In dit arrest heeft het Hof verrassend geoordeeld dat burgers in nationale strafprocessen een rechtstreeks beroep kunnen doen op de inhoud van EU-kaderbesluiten. Dat brengt onder andere met zich mee dat nationale rechters zullen moeten overgaan tot een soort van 'kaderbesluit-conforme interpretatie' van hun eigen wetboeken.⁴⁸ Deze zaak had nota bene betrekking op het kaderbesluit inzake de positie van slachtoffers in het strafgeding. Het hof oordeelde dat de bepalingen van nationaal recht zo veel mogelijk moeten worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel van het kaderbesluit. Concreet betekende dit dat de Italiaanse rechter de mogelijkheid moet hebben (ook al lijkt de letter van het Italiaanse wetboek dat uit te sluiten) om jonge kinderen die het slachtoffer zeggen te zijn van mishandeling, toe te staan hun getuigenverklaring af te leggen onder voorwaarden die hen een passende bescherming garanderen, bijvoorbeeld buiten de openbare terechtzitting om en alvorens deze plaatsvindt.

Deze uitspraak geeft aanleiding tot een aantal overwegingen. Gelet op de zeer open formulering van diverse slachtofferrechten in het kaderbesluit zal het niet eenvoudig zijn om de precieze consequenties van deze beslissing van het Luxemburgse hof in het vizier te krijgen. Nu er nog veel onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de reikwijdte van diverse bepalingen uit het kaderbesluit, zijn de consequenties van deze uitspraak niet goed te overzien. Hoe groot is nog de implementatievrijheid van een lid-

⁴⁷ HvJ EG 16 juni 2005, zaak C-105/03.

⁴⁸ Vergelijk F.G.H. KRISTEN, "Hoe Europa de strafrechter dirigeert. Over de betekenis van de richtlijnconforme interpretatie voor het strafrecht en de uitbreiding daarvan tot kaderbesluit en kaderwet", in M.S. Groenhuijsen en J.B.H.M. Simmelink (eds.), *Glijdende schalen. Liber amicorum J. de Hullu*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003, 387 e.v., waarin nog - met kracht van argumenten - wordt verdedigd dat er geen ruimte is voor een verplichting tot kaderbesluit-conforme interpretatie; en F.G.H. KRISTEN en J.B.H.M. SIMMELINK, *Rechtspraak - 75 Europese integratie door de rechter: kaderbesluitconforme integratie, Delikt en Delinkwent*, 2005, 1058-1078.

staat, indien een uitspraak van het Hof tot een restrictievere of juist excessieve interpretatie van een implementatiebepaling kan nopen?

Waarover in ieder geval wel duidelijkheid bestaat, is het feit dat met deze uitspraak de rechtsbescherming van slachtoffers binnen de lidstaten een positieve impuls heeft gekregen. De erkenning van de plicht voor de nationale rechter om het nationale recht 'kaderbesluit-conform' uit te leggen levert slachtoffers immers argumenten op, waar zij zich tijdens een strafprocedure bij de rechter succesvol op zouden kunnen beroepen.

Enige relativisering omtrent de toegenomen rechtsbescherming van het slachtoffer is hier echter op zijn plaats. Indien het nationale recht namelijk geen voorschriften bevat die strekken tot het omzetten van een kaderbesluit, dan is kaderbesluitconforme uitleg van nationaal recht niet aan de orde.⁴⁹ En aangezien er van directe werking van kaderbesluiten, anders dan bij richtlijnen, nog steeds geen sprake kan zijn, staat het slachtoffer dan alsnog met lege handen. Bovendien is het ten aanzien van enkele bepalingen uit het kaderbesluit nauwelijks voorstelbaar dat kaderbesluitconforme interpretatie het slachtoffer soelaas zou kunnen bieden. Ter illustratie, een slachtoffer dat meent niet respectvol bejegend te zijn door de nationale autoriteiten, zal met een beroep op artikel 2 lid 1 van het kaderbesluit nog geen correcte bejegening kunnen afdwingen. In die zin moet de effectiviteit van de bepalingen uit het kaderbesluit dus niet overschat worden.

Het is tevens belangrijk te wijzen op het feit dat de procedure die bij het Hof van Justitie van de EG kan worden gevolgd, sterk verschilt van de procedure die bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg plaatsheeft. Indien het slachtoffer een beroep op een bepaling uit het kaderbesluit wil doen zal hij dit bij de nationale rechter moeten aangeven. Het is diezelfde rechter die uiteindelijk zal beslissen of hij het nationale recht richtlijnconform zal toepassen of, indien hij twijfelt over de verenigbaarheid met het kaderbesluit, een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor zal leggen. Het slachtoffer kan dus niet zelf rechtstreeks een beroep doen bij het Hof van Justitie op een bepaling uit het kaderbesluit. In die zin wordt het slachtoffer dus aanzienlijk in zijn rechtsbescherming beperkt. Vergelijken we deze procedure met die in Straatsburg, dan zien we dat een particulier die daar een beroep doet op een bepaling uit het EVRM een sterkere bescherming geniet. Deze kan zich hier namelijk wel rechtstreeks beklagen, nadat hij meent in zijn rechten te zijn geschonden. Ook voor de rechten van slachtoffers kan het EVRM heden ten dage van groot belang zijn.⁵⁰ Het verschil tussen beide procedures is weliswaar eenvoudig te verklaren vanuit het verschil in doelstellingen tussen beide hoven. Het Hof van Justitie tracht met name gemeenschapsconforme uitleg van het nationale recht te waarborgen, terwijl het EHRM primair de schending van mensenrechten wenst tegen te gaan.

Aan de te volgen procedure bij het Hof van Justitie kleeft nog een ander nadeel. Een prejudiciële procedure neemt vaak een aanzienlijke tijd in beslag. In het geval van

⁴⁹ F.G.H. KRISTEN, *Misbruik van voorwetenschap naar Europees recht. Een onderzoek naar de grondslag en de werking van het Europese verbod van misbruik van voorwetenschap, met aandacht voor de doorwerking van EG-richtlijnen in het strafrecht*, diss. Tilburg, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004, 65.

⁵⁰ Zie in dit verband met name: *Doorson vs. The Netherlands*, ECHR, 26 maart 1996, 20524/92, waarin werd bepaald dat ook de rechten van slachtoffers een rol kunnen spelen bij de beoordeling of er sprake is van een fair trial ten aanzien van de verdachte in de zin van art. 6 EVRM en de zaak *Perez vs. France*, ECHR, 12 februari 2004, 47287/99 waarin voor het eerst is bepaald dat de garanties van art. 6 EVRM ook van toepassing kunnen zijn in "civil-party proceedings" en dus ook toekomen aan het slachtoffer dat een civielrechtelijke schadevergoedingsprocedure tegen de dader is gestart.

Pupino bijvoorbeeld kwam de zaak op 3 februari 2003 bij het Hof binnen. De uiteindelijke uitspraak is op 16 juni 2005 geweest, wat betekent dat de procedure ruim 2 jaar in beslag heeft genomen. Het lijkt evident dat hierdoor spanning met de eis van berechting binnen een redelijke termijn ingevolge art. 6 EVRM ontstaat. Het zou daarom raadzaam zijn om bij het Hof van Justitie een aparte kamer in te stellen die prejudiciële vragen omtrent bepalingen uit kaderbesluiten versneld zou kunnen beantwoorden, zodat er geen onaanvaardbare vertragingen in de nationale strafprocedures zullen ontstaan.

Ten slotte zou de vraag opgeworpen kunnen worden of er geen sterkere EU-tekst betreffende deze materie zou moeten komen. De opstellers van de Europese Grondwet lijken hier immers van overtuigd. Zij voorzien in artikel III-270 lid 2 van de Europese Grondwet zelfs in een expliciete rechtsgrondslag voor het vaststellen van implementatiemaatregelen met betrekking tot de rechten van slachtoffers in geval van grensoverschrijdende situaties. De voornaamste reden die hiervoor door hen wordt aangevoerd is dat een onvoorwaardelijke erkenning van elkaars strafrechtelijke beslissingen uitgesloten zal zijn, als procedures in de lidstaat van oorsprong niet dergelijke essentiële beginselen respecteren. Voor deze erkenning, ingevolge art. III-270 lid 1 Europese Grondwet, het centrale element van de strafrechtelijke coördinatie binnen de Europese Unie, is onderling vertrouwen tussen lidstaten vereist. Harmonisatie van deze materie zou het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten aanzienlijk kunnen versterken. Overigens moet niet uit het oog verloren worden dat enkel in grensoverschrijdende situaties een beroep op deze minimumregels gedaan zal kunnen worden.⁵¹ Bovendien zijn wij van mening dat indien het reeds bestaande kaderbesluit succesvol zou worden geïmplementeerd, de noodzaak aan een dergelijk nieuw instrument met betrekking tot rechten van slachtoffers gering zou zijn. De nadruk zou dus in de nabije toekomst meer moeten komen te liggen op een verbetering van de implementatie van het reeds bestaande kaderbesluit en het vergroten van de effectiviteit van de maatregelen die daaruit voortvloeien. Nationale onderdanen lijken immers meer gebaat bij aanzienlijke verbeteringen in de slachtofferbescherming in hun nationale systeem en in de praktijk zal de kans dat men slachtoffer wordt binnen zijn eigen lidstaat nog altijd groter zijn dan de kans dat men slachtoffer wordt in een andere lidstaat.

SLOTOPMERKINGEN

Het strafprocesrecht is voortdurend in beweging. Naast allerlei incidentele aanpassingen zien we ook meer structurele veranderingen, die een trendmatige ontwikkeling weerspiegelen. Eén daarvan betreft de zogeheten emancipatie van het slachtoffer. Een andere systeembepalende factor wordt gevormd door de toenemende europeanisering van het straf(proces)recht. In de voorafgaande paragrafen zijn deze twee innovaties in hun onderlinge betrekkingen aan de orde gesteld. Dat levert fascinerende resultaten op. Enerzijds is er gedurende de afgelopen twee decennia een redelijke mate van internationale consensus ontstaan over een globale catalogus van minimumrechten waarover slachtoffers in de context van het strafgeding zouden moeten beschikken. Maar anderzijds leert de confrontatie met de uitvoeringspraktijk van het EU kaderbesluit op dit punt dat er nog grote verschillen van inzicht mogelijk zijn omtrent het precieze bereik van deze rechten. De discussie hierover zal waarschijnlijk de komende jaren verder worden gevoerd aan de hand van de evaluaties door de EU-organen van de presta-

⁵¹ R. BARENTS, "Grondwet - Een grondwet voor Europa (VIII): de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht", *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2005, 112.

ties die de lidstaten op dit punt hebben geleverd of juist achterwege hebben gelaten. Daarnaast heeft het EU kaderbesluit over slachtofferrechten een nieuwe impuls gegeven aan het debat over de exacte status van kaderbesluiten binnen nationale rechtsordes van de lidstaten. Voor het eerst is er principieel verschil van inzicht gebleken tussen de Europese Commissie en nationale regeringen omtrent de discretionaire ruimte die lidstaten hebben bij het uitvoeren van kaderbesluiten. Dit debat is verder gecompliceerd door de beslissing van het Europese Hof voor Justitie in Luxemburg in de zaak *Pupino*. Aldus beschouwd is het EU kaderbesluit omtrent de positie van slachtoffers in strafzaken een bijna ideaal demonstratiemiddel voor de uitdagingen waarvoor een modern stelsel van strafprocesrecht zich gesteld ziet.