

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Samenvatting

Anton van Wijk
Tom van Ham
Manon Hardeman

Beke // reeks



In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Samenvatting uit:

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en behoeften in verband met de effectuering van slachtofferrechten

Anton van Wijk, Tom van Ham, Manon Hardeman

© 2015 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.
Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Samenvatting

Op 25 oktober 2012 is een Europese richtlijn tot stand gekomen die zich richt op de slachtofferrechten binnen de Europese Unie (EU).¹ Het doel van deze richtlijn is het zorgdragen voor een minimum aan rechten voor slachtoffers van misdrijven binnen alle 28 lidstaten van de EU. Deze minimumrechten bestaan onder andere uit passende ondersteuning, informatie en bescherming en dient uiterlijk op 16 november 2015 in de nationale wetgeving van EU-lidstaten te zijn geïmplementeerd. Naast specifiek benoemde slachtoffergroepen (kinderen, slachtoffers van terrorisme, gehandicapte slachtoffers en nabestaanden) kunnen drie typen slachtoffers worden onderscheiden waarvoor Nederland verantwoordelijkheid draagt:

1. Nederlandse burgers die slachtoffer worden van een strafbaar feit in het buitenland en daarna terugkeren in Nederland of hun nabestaande(n) (slachtoffertype A);
2. Niet-Nederlandse burgers die in Nederland slachtoffer worden van een strafbaar feit, hetzij tijdens een bezoek als toerist, hetzij tijdens verblijf in verband met werk, studie e.d. (slachtoffertype B);
3. Niet-Nederlandse burgers die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit waarvoor de dader in Nederland vervolgd wordt, bijvoorbeeld omdat deze zich hier bevindt (slachtoffertype C).

Om zicht te krijgen op de verwachte impact van de betreffende EU-richtlijn en eventueel benodigd beleid, is kennis over aard en omvang van grensoverschrijdend slachtofferschap en specifieke problemen en behoeften van slachtoffers noodzakelijk. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie is daartoe nader onderzoek uitgevoerd. Binnen dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

- Wat zijn de aard en omvang van het grensoverschrijdende slachtofferschap waar Nederland verantwoordelijkheden in heeft en wat zijn de eventuele specifieke problemen en behoeften van de slachtoffers in grensoverschrijdende zaken?

Werkwijze

Voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek is geïnventariseerd welke bronnen ten behoeve van onderhavig onderzoek beschikbaar zijn. Van de 27 mogelijke bronnen zijn er zes geselecteerd. Bij het maken van deze keuze hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. De belangrijkste daarvan zijn dat op basis van de selectie zicht ontstaat op alle slachtoffertypen, de informatie kwantitatief van aard en voor de onderzoekers toegankelijk is en er zo min mogelijk overlap is tussen informatie van te raadplegen instanties/bronnen. Op basis van deze criteria zijn de volgende instanties/bronnen in het onderzoek betrokken. Het jaar van onderzoek is 2013.

De Integrale Veiligheidsmonitor (IVM)

De IVM is een jaarlijks terugkerende grootschalige bevolkingsenquête onder alle in Nederland wonende personen van vijftien jaar en ouder. In deze enquête worden zaken als leefbaarheid en overlast in de woonbuurt, veiligheidsbeleving en slachtofferschap van veelvoorkomende criminaliteit onderzocht. De IVM is gebruikt om meer inzicht te verschaffen in het aantal Nederlanders dat in het buitenland slachtoffer is geworden van een delict.

De Nationale Politie

Wanneer mensen aangifte doen, registreert de politie hun persoonsgegevens. Het Politieregistratiesysteem Basisvoorziening Informatie (BVI) is geraadpleegd. Van personen die als slachtoffer aan te merken zijn, zijn geslacht, leeftijd, nationaliteit en het delict genoteerd. Politie-informatie is gebruikt om meer inzicht te verkrijgen in 1) het aantal Nederlanders dat in het buitenland slachtoffer is geworden van een strafbaar feit – slachtoffertype A en 2) het aantal buitenlanders dat slachtoffer is geworden van een strafbaar feit in Nederland – slachtoffertype B.

De Koninklijke Marechaussee (Kmar)

De Kmar heeft een politietaak bij onder andere de burgerluchtvaart en op sommige internationale treintrajecten. Dit betekent dat buitenlanders niet alleen bij de politie, maar ook bij de Kmar aangifte kunnen doen wanneer zij het slachtoffer van een misdrijf zijn. Ter aanvulling op de beschikbare politie-informatie zijn daarom ook gegevens uit het Basisprocessensysteem (BPS) van de Kmar in het onderzoek betrokken. Het gaat hierbij om slachtoffertype B.

Rechtshulpverzoeken (LURIS)

Het registratiesysteem LURIS wordt gebruikt om internationale rechtshulpverzoeken te registreren. Het Openbaar Ministerie (OM) voert het beheer over dit systeem. De rechtshulpverzoeken zijn bestudeerd om informatie te verzamelen over alle drie de onderscheiden slachtoffertypen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)

Nederland is in het buitenland vertegenwoordigd in de vorm van ambassades en consulaten. Deze vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa). De registraties in het systeem Kompas zijn bestudeerd om te bekijken in hoeverre sprake is van grensoverschrijdend slachtofferschap van Nederlanders in het buitenland (slachtoffertype A).

Het Team Internationale Misdrijven (TIM)

Het Team Internationale Misdrijven (TIM) verricht sinds tien jaar onderzoek naar internationale misdrijven. De strafbaarstelling en rechtsmacht hiertoe zijn gebaseerd op en verankerd in meerdere internationale verdragen. Zaken die het TIM behandelt, richten zich (vooralsnog) op slachtoffertype C: Niet-Nederlandse burgers die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit waarvoor de dader in Nederland vervolgd wordt.

Na het verwerken van kwantitatieve gegevens op basis van de hiervoor beschreven bronnen, zijn er aanvullende interviews gehouden ter verdieping en duiding. In totaal is gesproken met 29 respondenten.

Resultaten

De centrale vraagstelling van het onderzoek kan worden opgedeeld in twee aspecten. Ten eerste de aard en omvang van grensoverschrijdend slachtofferschap en ten tweede de eventuele specifieke problemen en behoeften van slachtoffers. Beide aspecten worden hierna per slachtoffertype besproken.²

Slachtoffertype A: Nederlanders die slachtoffer worden in het buitenland

Om aard en omvang van grensoverschrijdend slachtofferschap in beeld te brengen, zijn vier bronnen geraadpleegd. De aantallen bekende slachtoffers bij BuZa en LURIS zijn (extrapolerend) in 2013 met respectievelijk 99 en 300 in kwantitatief opzicht beperkt. Het aantal slachtoffers dat via de IVM en politie in beeld komt, is hoger en maakt het mogelijk een aantal kerngetallen te genereren. Geëxtrapoleerd gaat het binnen de IVM om ongeveer 111.000 unieke Nederlanders die van ruwweg 117.000 delicten slachtoffer zijn geworden. Iets minder dan twee procent doet aangifte bij de politie. Slachtoffers zijn, afhankelijk van de geraadpleegde bron, in

de ene bron gemiddeld 39 en in een andere bron 45 jaar oud. Zij worden met name het slachtoffer van vermogensdelicten. In veel mindere mate is sprake van slachtofferschap van gewelds- en zedenmisdrijven, waarbij de gemiddelde leeftijd van de slachtoffers ook lager ligt. Het percentage slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven varieert binnen de twee rijkste bronnen van 2,4 procent (IVM) tot 8,7 procent (politie) van het totaal aantal delicten.

De behoefte van de meeste slachtoffers beperkt zich tot het verkrijgen van financiële compensatie voor de geleden schade. Deze kunnen slachtoffers van vermogensdelicten veelal via hun verzekering realiseren. Slachtoffers en nabestaanden van ernstige misdrijven zoals zeden-, gewelds- en kapitale delicten hebben daarentegen (ook) behoefte aan emotionele ondersteuning, informatie en praktische hulp. Slachtofferhulp Nederland is hiervoor de aangewezen partij. In de praktijk weten echter niet alle slachtoffers dat zij bij deze instantie terecht kunnen. Los daarvan speelt mee dat Slachtofferhulp Nederland rondom slachtofferschap in het buitenland niet altijd hetzelfde kan bieden als zij in Nederland kan. Nederlanders die in het buitenland slachtoffer worden nemen een andere (rechts)positie in ten opzichte van andere partijen in de strafrechtsketen. Het kan om die reden voor zogenaamde casemanagers van Slachtofferhulp Nederland veel moeite kosten om informatie over de zaak bij het buitenlandse OM op te vragen. Daarnaast is slachtofferhulp in het buitenland veelal anders georganiseerd dan in Nederland. Dit leidt bijvoorbeeld tot problemen bij het ondersteunen van slachtoffers of nabestaanden rondom het bijstaan tijdens het strafproces. In het verlengde hiervan is het voor slachtoffers ook moeilijk om een schadevergoeding te ontvangen. Het delict is niet in Nederland gepleegd, waardoor zij geen beroep kunnen doen op een uitkering van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Hoewel in het buitenland soortgelijke fondsen bestaan, is het claimen van schade hierbij een langdurige procedure die bovendien onzekerheid kent over de uitkomst. Dit terwijl er aanzienlijke kosten gemaakt moeten worden door slachtoffers, met name wanneer een misdrijf uitmondt in een strafproces. Vele stukken (bijvoorbeeld processen-verbaal, dossiers, rapporten) moeten worden vertaald en ter plaatse moet een advocaat worden ingehuurd om slachtoffers of nabestaanden als procespartij te vertegenwoordigen. De Nederlandse ambassade kan faciliteren bij het tot stand komen van een oplossing indien de slachtoffers of nabestaanden niet met hulp van advocaten de wettelijk verplichte hulp ontvangen (bijvoorbeeld het afgeven van een lijkenpas of het verkrijgen van een kopie van formele documenten waar kosten voor in rekening worden gebracht). Een belangrijke constatering is dat nabestaanden meer verwachten van de Nederlandse ambassade dan deze feitelijk aan (wettelijk bepaalde) mogelijkheden heeft.

Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de Nederlanders dat slachtoffer wordt in het buitenland aangifte doet bij de Nederlandse politie en niet in het buitenland zelf. Taalbarrières c.q. het niet (goed) kunnen spreken van de taal spelen hierbij

een rol. In hoeverre de Nederlandse politie verplicht is dergelijke aangiften op te nemen, is voor respondenten op dit moment niet duidelijk. De te implementeren EU-richtlijn is hier desalniettemin wel duidelijk in: dit moet mogelijk zijn. Met het oog op de opsporing van ernstige strafbare feiten brengt dit wel beperkingen met zich mee. De Nederlandse politie heeft immers geen lokale kennis (bijvoorbeeld over de plaats delict) en geen opsporingsmacht. Een rechtshulpverzoek kan dan soelaas bieden.

Slachtoffertype B: Buitenlanders die slachtoffer worden in Nederland

Voor dit slachtoffertype zijn drie informatiebronnen (politie, Kmar en LURIS) geraadpleegd. Kwantitatief bezien gaat het bij de politie om de meeste aangiften, namelijk ruim 28.000. Bij de Kmar zijn er in 2013 517 aangiften/meldingen gedaan door buitenlanders, terwijl in LURIS sprake is van ongeveer 270 zaken (unieke slachtoffers) in datzelfde jaar. Uit de analyse blijkt dat de delicten waarvan buitenlanders in Nederland slachtoffer worden, veelal niet ernstig van aard zijn. Vaak betreft het vermogensdelicten en zijn mannen slachtoffer. In een minderheid van de gevallen is sprake van gewelds- en zedenmisdrijven. Slachtoffers van deze delicten zijn overwegend jonger dan het *overall* gemiddelde van 39 jaar.

Door de politie geregistreerde buitenlandse slachtoffers zijn met name afkomstig uit de Nederland omringende landen. Rechtshulpverzoeken laten vaker zaken uit Oost-Europa zien, terwijl bij de Kmar verhoudingsgewijs vaker aangiften van Britten worden geregistreerd. De behoeften van buitenlandse slachtoffers bestaan met name uit het krijgen van financiële compensatie voor de geleden schade. Daarnaast hebben zij praktische hulpvragen, zoals het verkrijgen van nieuwe (reis) documenten en geld om in hun onderhoud of terugkeer naar het land van herkomst te kunnen voorzien. De buitenlandse slachtoffers doen vrijwel geen beroep op Slachtofferhulp Nederland. De behoeften van slachtoffers van ernstiger feiten reiken verder dan de behoefte aan materiële compensatie. Informatie over de voortgang van het opsporingsonderzoek en de strafzaak, inzicht in het dossier en vertalingen van documenten zijn voor deze slachtoffers belangrijk.

Het doen van aangifte is veelal noodzakelijk om bij de eigen verzekering succesvol een claim in te kunnen dienen. Vanzelfsprekend is het ook noodzakelijk om de politie te verwittigen van een strafbaar feit indien opsporing en vervolging gewenst zijn. Slachtoffers kunnen bij het doen van aangifte tegen taalproblemen aanlopen. Enerzijds rondom het doen van aangifte, maar ook waar het gaat om informatie over de juridische gebruiken en procedures in Nederland. Een uniforme informatievoorziening richting slachtoffers uit het buitenland ontbreekt. Het Europees telefoonnummer dat slachtoffers informatie kan geven over rechten en procedures geniet weinig bekendheid.

Slachtoffertype C: Buitenlanders die in het buitenland slachtoffer worden van een misdrijf dat in Nederland wordt vervolgd

Er zijn twee informatiebronnen/instanties geraadpleegd om zicht te krijgen op de aard en omvang van slachtofferschap en behoeften van slachtoffertype C. Dit zijn LURIS en het TIM. Uit LURIS blijkt dat (geëxtrapoleerd) 415 buitenlanders in 2013 met name het slachtoffer zijn van internetfraude en -oplichting. Bij internetoplichting gaat het met name om slachtoffers die aankopen doen via internet, geld overmaken naar de Nederlandse bankrekening van de verdachte en de aangekochte goederen vervolgens niet geleverd krijgen. Slachtoffers van internetfraude (i.c. *phishing*) worden doorgaans schadeloos gesteld door hun bank, waarna de bank zich als civiele partij voegt in een eventuele strafzaak. De EU-richtlijn is voor slachtoffers van internetoplichting enkel van toepassing wanneer strafvervolging in Nederland of een ander EU-land plaatsvindt. Wanneer strafvervolging in het land van herkomst van het slachtoffer plaatsvindt, geldt de eigen nationale wetgeving.

Oorlogsmisdaden worden door het TIM opgespoord en vervolgd. Het gaat voornamelijk om strafbare feiten die buiten de EU gepleegd zijn. Gezien de ernst van de delicten zijn de behoeften van slachtoffers van een geheel andere orde dan van de vorige groep. Psychische ondersteuning en informatie over de voortgang van het strafproces zijn daarvan de voornaamste. Met name in laatstgenoemde behoefte kan niet altijd worden voorzien. Hierbij speelt onder andere mee dat deze informatie niet gedeeld mag of kan worden gedurende het strafproces. Daarnaast kunnen slachtoffers hun rechten niet altijd effectueren, omdat zij – in de formele strafzaak – niet als slachtoffer maar als getuige aangemerkt worden. Zij zijn weliswaar slachtoffer van oorlogsmisdaden, maar niet van de persoon die op dat moment wordt vervolgd.

Tot slot

Onderhavig onderzoek naar grensoverschrijdend slachtofferschap laat zien dat de werking en reikwijdte van de EU-richtlijn in theorie een grote groep slachtoffers aangaat. Het is derhalve belangrijk om na te denken hoe deze wetgeving efficiënt in de bestaande werkprocessen van organisaties als de politie en het OM kan worden geïmplementeerd. Richtinggevend hierin kunnen de aard van het delict en de beweegredenen van het slachtoffer om aangifte te doen zijn. De meeste mensen worden het slachtoffer van een vermogensdelict en doen aangifte om bij hun verzekering aanspraak te kunnen maken op financiële compensatie. In dergelijke zaken zou kunnen worden volstaan met een melding proces-verbaal van aangifte en een afloopbericht in de eigen – of in een ander te begrijpen – taal. Slachtoffers van ernstiger feiten, zoals gewelds- en zedenmisdrijven, hebben andere behoeften en verwachtingen. Deze relatief kleine groep zal vermoedelijk derhalve meer maat-

werk vragen van de autoriteiten, bijvoorbeeld waar het gaat om het verstrekken van (vertaalde) informatie en deelname aan het proces.

Eindnoten

1. Richtlijn 20-12/29/EU.
2. In het onderzoek is nog een vierde slachtoffertype naar voren gekomen, namelijk Nederlanders die in het buitenland wonen en in Nederland slachtoffer zijn geworden van een misdrijf.

VICTIM
VICTIM
VICTIM
VICTIM
VICTIM



www.beke.nl