

Vergaderjaar 2008–2009

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE, EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2009

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 11 februari 2009 over het slachtofferbeleid heeft het lid Teeven (VVD) aandacht gevraagd voor het belang van juridische bijstand aan slachtoffers van ernstige misdrijven in het buitenland die hun schade op de dader willen verhalen. Toegezegd is in een brief nader toe te lichten op welke wijze in voorkomende gevallen in juridische bijstand kan worden voorzien.

In deze brief schetsen wij achtereenvolgens de juridische bijstand in de Europese Unie, rechtsbijstand op basis van andere rechtsbijstandverdragen, de consulaire bijstand en de eigen verantwoordelijkheid van een burger die in het buitenland verblijft.

Ter inleiding is het goed te benadrukken dat op een Staat een algemene rechtsplicht rust om te voorzien in adequate onafhankelijke rechtsbijstand. Het feit of het al dan niet een eigen onderdaan betreft, dan wel een buitenlands slachtoffer (bijvoorbeeld een Nederlander), is daarbij irrelevant. Het betreft hier immers een fundamenteel beginsel van een behoorlijke rechtsorde, zoals onder andere neergelegd in het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Mede gelet hierop strekt de werking van de Wet op de rechtsbijstand dan ook niet verder dan tot in de Nederlandse rechtssfeer liggende rechtsbelangen. Als zodanig is dit beginsel verwoord in artikel 12 lid 1 van de Wet op de rechtsbijstand. Uitgangspunt van het beleid in deze is, dat rechtsbijstandvoorzieningen steeds getroffen dienen te worden in het land waar de zaak dient.

I. Juridische bijstand in de Europese gemeenschap

Voor de juridische bijstand in de Europese gemeenschap is richtlijn 2003/8/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003¹ van belang. Deze EU-richtlijn heeft tot doel de toepassing van rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen voor hen die niet over toereikende financiële

¹ De richtlijn ziet op grensoverschrijdende geschillen in burgerlijke zaken en heeft geen betrekking op fiscale zaken, douanezaken of administratief rechtelijke zaken handelszaken (artikel 1 lid 2 richtlijn).

middelen beschikken, te bevorderen. Hiertoe zijn gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor rechtsbijstand bij geschillen geformuleerd.

Nederland heeft deze richtlijn in 2005 geïmplementeerd door een aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand¹. In de Wet op de rechtsbijstand zijn daartoe de artikelen 23a tot en met 23k ingevoegd.

In bijzonder artikel 23i van de Wet op de rechtsbijstand is hier van toepassing. Een Nederlands slachtoffer van een (ernstig) delict in een andere lidstaat die aldaar een verhaalprocedure wil starten kan een verzoek om rechtsbijstand indienen bij de Raad voor Rechtsbijstand Den Haag. De Raad voor Rechtsbijstand Den Haag controleert dan of de aanvraag compleet is, zorgt zondig voor de vertaling van stukken en zendt het verzoek na een marginale toets (op gegrondheid) door naar de bevoegde instantie in de lidstaat waar de verhaalprocedure moet worden gestart. Deze instantie kan dan voor de verhaalprocedure een advocaat aan het slachtoffer toewijzen.

De richtlijn is van toepassing op personen die niet over de toereikende financiële middelen beschikken. Maar volgens de richtlijn mogen financiële drempels onder omstandigheden niet beletten dat «aan de verzoeker die in het land waar de zaak dient de drempels overschrijdt, rechtsbijstand wordt toegekend». Van een dergelijke omstandigheid is sprake in het geval de rechtzoekende bewijs levert dat hij de opgelegde proceskosten in de betreffende lidstaat niet kan dragen. Dit als gevolg van de verschillen in de kosten van levensonderhoud tussen de lidstaat waar hij zijn woonplaats heeft en de lidstaat waar de zaak wordt behandeld. Het voorgaande laat overigens onverlet dat de Wet op de rechtsbijstand enige ruimte biedt om voor een zaak van een Nederlands slachtoffer in het buitenland, ten behoeve van bemiddelend of voorbereidend werk een Nederlandse advocaat toe te voegen. In de praktijk betekent dit dat een advocaat voor advies wordt toegevoegd².

Als het gaat om een schade-uitkering is de Richtlijn schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven, 2004/80/EG van de Raad van de Europese Unie 29 april 2004 van toepassing. Deze richtlijn verplicht alle Lidstaten van de Europese Unie om vanaf 1 januari 2006 een schadefonds te hebben, dat voorziet in een schadeloosstellingregeling voor slachtoffers van op hun respectievelijke grondgebied gepleegde opzettelijke geweldsmisdrijven. De richtlijn voorziet niet in een uniformering van de procedures. Dit houdt in dat de toegekende schade-uitkering per lidstaat verschilt.

Voor Nederland is het Schadefonds geweldsmisdrijven als instantie aangewezen.

Via het Schadefonds kan het slachtoffer van een ernstig geweldsmisdrijf een aanvraag indienen voor een uitkering uit het Schadefonds van de lidstaat waar hij slachtoffer is geworden.

In 2008 zijn via het Schadefonds twaalf verzoeken tot schade-uitkering ingediend bij Schadefonds in andere lidstaten van de Europese Unie (in 2007: negentien). Het leeuwendeel van de aanvragen betrof België (vijf) en Duitsland (vier).

Het Schadefonds draagt vooral zorg voor de administratieve afhandeling van de aanvraag (inclusief vertaling van documenten) en heeft dan ook géén invloed op de beslissing over een uitkering. Zoals gezegd behoort de inrichting van procedures en de bepaling van hoogte van de schade-toekenning tot de vrijheid van de lidstaten.

¹ Wet van 19 februari 2005 (implementatie richtlijn rechtsbijstand), Stb. 2005, 90.

² Memorie van Toelichting aanpassing Wet op de rechtsbijstand, Kamerstukken II, 200/04, 29 712, nr. 3, p. 11–12.

II. Andere rechtshulpverdragen

Naast de EU richtlijn zijn een tweetal Europese verdragen en een tweetal bilaterale verdragen van toepassing. Deze Europese verdragen hebben door de Europese richtlijn hun betekenis voor de rechtsbijstand voor een belangrijk deel verloren. Het merendeel van de verdragstaten is lid van de EU, dat gunstiger bepalingen kent, die logischerwijze voor de rechtzoekende prevaleren.

Voor slachtoffers in die verdragstaten die geen lid zijn van de EU houden deze verdragen wel betekenis.

In beide Europese verdragen is de Raad voor Rechtsbijstand aangewezen als ontvangende en verzendende instantie van rechtsbijstandverzoeken.

In 2008 heeft de Raad voor Rechtsbijstand 40 aanvragen doorgezonden.

Dit betrof zowel aanvragen in het kader van de EU-richtlijn als in het kader van andere rechtshulpverdragen.

Haags Verdrag toegang tot de rechter in internationale gevallen

Van het Haagse verdrag van 1980 inzake de toegang tot de rechter in internationale gevallen, zijn naast de EU-landen, ook Zwitserland, Albanië en de voormalige Joegoslavische republieken lid.

Dit verdrag ziet net als de Europese richtlijn op burgerlijke, handelsrechtelijke en administratieve zaken. Onder een burgerlijke zaak dient ook de rechtsfiguur van de voeging of de tussenkomst in een strafzaak te worden begrepen.

Het verdrag hanteert een non-discriminatiebeginsel. Dat wil zeggen dat onderdanen van een Verdragsluitende Staat in iedere verdragsluitende staat recht op rechtsbijstand hebben op dezelfde voorwaarden als onderdanen van deze Staat die op het grondgebied daarvan hun gewone verblijfplaats hebben (art 1 lid 1).

Verder geeft het verdrag in de artikelen 3 en 4 regels voor het aanwijzen van ontvangende en verzendende instanties, en verzending volgens een modelformulier. De uitwisseling gebeurt rechtstreeks, waardoor de diplomatieke dienst niet hoeft te worden betrokken. Zonodig kan de diplomatieke dienst wel behulpzaam zijn.

De verzendende instantie dient het slachtoffer (en andere rechtzoekenden) behulpzaam te zijn bij de indiening van het verzoek, inclusief de kosteloze vertaling van stukken.

De verzendende instantie heeft een beperkte bevoegdheid de gegrondheid van het verzoek te beoordelen en zonodig te weigeren het verzoek door te sturen.

De Europese Rechtshulpovereenkomst 1977

Ook dit verdrag is net als de Europese richtlijn en het Haagse verdrag gericht op het wegnemen van de economische belemmeringen voor de toegang tot de burgerlijke rechter voor minder draagkrachtigen. Naast de EU-landen zijn hiervan ook lid: Zwitserland, Albanië, de voormalige Joegoslavische republieken, Turkije, Azerbeidjan en Georgië.

In de uitwerking van zijn doelstelling strekt deze overeenkomst minder ver dan het Haagse verdrag. De Europese Rechtshulpovereenkomst ziet vooral op het slechten van de formele regels voor toegang tot de rechter, door middel van de uitwisseling en behandeling van stukken via verzendende en ontvangende instanties.

Bilaterale verdragen

Er is een tweetal bilaterale verdragen die een regeling bevat waarop slachtoffers van een ernstig misdrijf een beroep op juridische bijstand kunnen doen.

Ten eerste het Nederlands-Amerikaans Vriendschapsverdrag van 1954. Volgens punt 5 van het Protocol bij het verdrag omvat het recht tot toegang tot de rechter tevens het recht op rechtskundige bijstand. Ten tweede het Verdrag tussen het Koninkrijk Nederland (alleen voor het grondgebied in Europa) en Brazilië van 1959, betreffende kosteloze rechtsbijstand. Deze rechtsbijstand richt zich op het slachtoffer die over onvoldoende middelen beschikt het honorarium van de advocaat te betalen.

III. Consulaire bijstand

Nederlandse slachtoffers van een (ernstig) misdrijf kunnen zonedig gebruik maken van de consulaire dienstverlening aan Nederlanders in het buitenland. Het gaat dan bijvoorbeeld over hulp bij ziekenhuisopname, hulp aan nabestaanden, hulp bij vermissingen of ontvoeringen, repatriëringen, enzovoort.

Deze dienstverlening kan inhouden dat er door de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse opvang wordt geboden aan het slachtoffer en dat de naaste familie van betrokkene wordt getraceerd en geïnformeerd. Daarnaast kan de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, indien er een (straf)zaak speelt tegen een vermeende dader, deze nauwlettend volgen en de familie op de hoogte houden van de stand van zaken. Mocht er sprake zijn van een rechtszaak dan zullen de Nederlandse autoriteiten daar niet in interveniëren. Interventie is niet alleen ongebruikelijk, maar ook onwenselijk. Staten hebben in beginsel respect voor elkaars rechtsgang, maar houden desgewenst daar wel toezicht op. Daarnaast kan bemiddeling met de buitenlandse autoriteiten worden aangeboden. In specifieke situaties kan het ministerie van Buitenlandse Zaken een vertrouwensadvocaat inzetten, om advies uit te brengen welke stappen in de betreffende zaak nog genomen zouden kunnen worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal Nederlandse slachtoffers in het buitenland tevens wijzen op Slachtofferhulp Nederland en eventuele andere instanties die in bepaalde gevallen hulp kunnen bieden.

IV. Eigen verantwoordelijkheid

Verblijf in het buitenland brengt extra risico's met zich. Van de burger mag worden verwacht dat hij waar mogelijk passende maatregelen neemt om deze risico's te beperken of zelfs misschien helemaal uit te sluiten. Een burger die een buitenlands verblijf voorbereidt, kan zich via reisadviezen per land op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken informeren over de risico's die aan een buitenlands verblijf verbonden zijn. Deze veiligheidsrisico's variëren van zware criminaliteit (zoals gewapende overvallen en ontvoeringen), gezondheidsrisico's (malaria etc.), tot natuurgeweld en oorlogshandelingen. De beslissing om te reizen blijft de eigen verantwoordelijkheid van de reiziger die ook mogelijkheden heeft om zich in te dekken tegen risico's.

In die situaties dat het toch mis gaat, kan de reiziger vaak een beroep doen op een rechtsbijstandbepaling in een verdrag of EU-richtlijn en staat daarnaast een beroep op consulaire bijstand open. Maar zoals hiervoor beschreven, niet in alle gevallen biedt een rechtsbijstandbepaling in een verdrag uitkomst. Juist voor die gevallen is het van belang dat de reiziger ook zelf verantwoordelijkheid neemt. Verantwoordelijkheid nemen betekent dat de burger een reisverzekering, inclusief een rechtsbijstanddekking afsluit. Deze verzekering dekt het verhaal van schade aan de verzekerde persoonlijk, toegebracht door een derde die daarvoor aansprakelijk is. Voor schade binnen Europa wordt daarvoor in de regel de kostprijs gehanteerd; voor schade buiten Europa geldt veelal een maximum bedrag.

V. Conclusie

Wij zijn ons ervan bewust dat de gevolgen van misdrijven voor het slachtoffer in het buitenland veelal vergaand zijn en diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. Daar komt bij dat het slachtoffer doorgaans veel vragen heeft over zijn positie in het strafproces. Ook zal de schade die ontstaat bij dergelijke misdrijven vaak niet van eenvoudige aard zijn. Al deze factoren tonen de noodzaak aan om het slachtoffer van adequate rechtsbijstand te voorzien. Deze noodzaak vindt ook erkenning in de EU-richtlijnen voor rechtsbijstand en schadeloosstelling.

Hiervoor is erop gewezen dat op een staat op wiens grondgebied een misdrijf plaatsvindt, de in internationale verdragen verankerde rechtsplicht rust om in adequate rechtsbijstand voor het slachtoffer te voorzien. Gelet op dit uitgangspunt, en de eenvoudige verzekeraarbaarheid van rechtsbijstand via marktconforme kanalen, ligt naar ons oordeel verdergaande financiering van rechtsbijstandverlening ten behoeve van Nederlandse slachtoffers in het buitenland niet in de rede. Veeleer ligt het voor de hand om, in het geval dat de lokale autoriteiten achterwege laten in adequate onafhankelijke rechtsbijstand te voorzien, deze autoriteiten langs de afgesproken mechanismen in de verdragen, de EU richtlijn 2003/8/EG en geëigende diplomatieke kanalen op hun internationale verplichtingen in deze te wijzen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen