



CHILD

Towards a child-friendly justice

Beoordeling van de doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging van de Richtlijn Slachtofferrechten van de Europese Unie

D5.2. Wijzigingsvoorstel



Co-funded by
the European Union



uc3m



Inhoudstabel

Samenvatting 3

1. Inleiding	5
2. Praktische toepasbaarheid en bruikbaarheid	6
3. Juridische coherentie en systemische integratie	12
3.1 Procedurele positie en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel	13
3.2 Compensatie en financiële bescherming (artikel 16): billijke en passende compensatie	14
3.3 Horizontale afstemming met sectorspecifieke richtlijnen	16
3.4 Belangenconflicten en onafhankelijke vertegenwoordiging	19
3.5. Monitoring, handhaving en gegevensverzameling	22
3.6. Grensoverschrijdende bescherming en continuïteit van rechten	23
4.1 Evenredigheid en uitgangsposities van de lidstaten	25
4. Realisme en uitvoerbaarheid	25
4.2 Economische haalbaarheid en langetermijnwaarde	27
4.3 Gefaseerde digitalisering en paraatheid van de infrastructuur	28
4.4 Multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (het Barnahus-principe)	29
5. Theoretisch perspectief: juridische beginselen van de Europese Unie	30
5.1 Het doeltreffendheidsbeginsel (effet utile) en procedurele handelingsbekwaamheid	30
5.2 Evenredigheid versus het non-discriminatiebeginsel	30
5.3 Loyale samenwerking en wederzijdse erkenning	31
5.4 Het “belang van het kind” als een materieel recht	31
6. Conclusie	32

CHILD: Naar kindvriendelijke justitie

Beoordeling van de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging van de EU-richtlijn slachtofferrechten

Versie Juni 2026

www.childfriendlyjustice.eu

Deliverable 5.2

Redacteurs/auteurs

Nicholas Spetsidis, Christina Tsaka, UWAH

Dankwoord

Dit document werd verrijkt door de waardevolle expertise en betrokkenheid van de leden van de Nationale Adviesraden in de deelnemende landen. Hun feedback en inzichten hebben ertoe bijgedragen dat de inhoud stevig verankerd is in de praktijk en het beleid. Wij erkennen met dank de bijdragen van de volgende personen:

Oostenrijk: Franziska Tkvac; Julia Mair; Atis-Andreia Comanita; Anna-Maria Wukovits; Regina Studener Kuras

België: Griet D'Hont; Debra Van den Abbeele; Isabelle Vanderhoeven; Joke Tielemans; Veerle De Craene; Phedra Neel; Annelies Cardon; Bieke Verscheure; Sam Van Dyck; Isabelle Ven; Filip Rasschaert; Sophie Vandecruys; Dirk De Waele; Hilde Melotte; Lucia Dreser; Pascale Franck

Cyprus: Christiana Xerou; Polyxeni Christodoulou; Panagiotis Gargalis

Estland: Linda Liis Arop; Laidi Surva; Meelis Juhandi

Griekenland: Angeliki Serafeim; Theodora Oikonomou; Konstantinos Koutroubis; Eugene Stathakopoulou; George Nakos

Italië: Chiara Gallina; Francesco Rosetti; Roberta Durante; Cristina Tonon; Maria Catalano

Portugal: João Oliveira; Ana Leonor Marciano

Roemenië: Costantin Axinte; Eva Laszlo; George Visu; Hajnal Mayer

Spanje: Javier Álvarez Cienfuegos; Inés del Olmo García; Ignacio de Torres Guajardo; Rafael Escudero Alday; Lucía Sierra Muñoz

Gefinancierd door de Europese Unie. De geuite standpunten en meningen zijn echter uitsluitend die van de auteur(s) en weerspiegelen niet noodzakelijk die van de Europese Unie of de Europese Commissie. Noch de Europese Unie, noch de Europese Commissie kan hiervoor verantwoordelijk worden gehouden.

Projectreferentie

101160543 — CHILD Project — JUST-2023-JACC-EJUSTICE

Samenvatting

De voorgestelde wijziging van Richtlijn 2012/29/EU vormt een belangrijke en tijdige hervorming die het EU-kader voor de bescherming van slachtoffers verschuift van formele rechten naar de praktische uitvoering ervan. Zij pakt rechtstreeks de aanhoudende tekortkomingen aan die werden vastgesteld door de Europese Commissie, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en professionals, in het bijzonder met betrekking tot minderjarige slachtoffers, die nog steeds geconfronteerd worden met belemmeringen in de toegang tot justitie, gefragmenteerde ondersteuningsdiensten, herhaald slachtofferschap en ontoereikende participatie in procedures.

Het voorstel introduceert belangrijke verbeteringen, waaronder versterkte informatierechten, vroege individuele beoordelingen van de noden van slachtoffers, een EU-brede hulplijn voor slachtoffers (116 006), een verbeterde toegang tot ondersteuningsdiensten los van strafprocedures, een versterkte multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (MTDIA) en door de staat voorgeschoten compensatiemechanismen. Deze maatregelen verbeteren aanzienlijk de naleving van de artikelen 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten door de rechten van slachtoffers toegankelijker, praktischer en beter afdwingbaar te maken.

Er blijven echter verschillende kritieke lacunes bestaan die de doeltreffendheid van de richtlijn kunnen ondermijnen en kunnen leiden tot blijvende verschillen tussen de lidstaten.

Belangrijkste aanbevelingen

1. Garandeer onafhankelijke vertegenwoordiging voor minderjarige slachtoffers:

De richtlijn moet de verplichte aanstelling vereisen van een onafhankelijke vertegenwoordiger (guardian ad litem) telkens wanneer er een belangenconflict bestaat tussen het kind en diens wettelijke voogden, in het bijzonder in gevallen van intrafamiliaal geweld, misbruik, uitbuiting of verwaarlozing. Deze vertegenwoordiging moet aanvangen in de vroegst mogelijke fase en zich uitstrekken over strafprocedures, familierechtelijke procedures en procedures inzake de bescherming van kinderen.

2. Erken minderjarige slachtoffers als actieve rechthebbenden:

Om artikel 47 van het Handvest te verwezenlijken, moeten minderjarige slachtoffers een betekenisvolle procespositie krijgen, waaronder het recht om beslissingen tot niet-vervolgving aan te vechten, toegang te krijgen tot informatie, deel te nemen aan procedures en invloed uit te oefenen op beschermingsmaatregelen. Kinderen mogen niet langer uitsluitend als getuigen worden beschouwd, maar moeten worden erkend als autonome rechthebbenden.

3. Maak multidisciplinaire ondersteuning op basis van het Barnahus-model verplicht:

Artikel 26a moet verder gaan dan algemene verplichtingen inzake coördinatie en operationele multidisciplinaire systemen vereisen die gebaseerd zijn op het Barnahus-model. Dit moet gezamenlijk casusbeheer, aangewezen casuscoördinatoren, gemeenschappelijke protocollen, gedeelde risicobeoordelingen en geïntegreerde besluitvormingsprocessen omvatten, teneinde secundair slachtofferschap en institutionele fragmentatie te voorkomen.

4. Voer verplichte gespecialiseerde opleiding in:

De doeltreffendheid van alle procedurele waarborgen hangt af van de deskundigheid van professionals. De richtlijn moet bindende vereisten vaststellen voor voortdurende, gespecialiseerde en trauma-geïnformeerde opleidingen voor rechters, openbare aanklagers, politieambtenaren, professionals inzake de bescherming van kinderen en medewerkers van diensten slachtofferzorg. De individuele beoordeling van de noden van slachtoffers overeenkomstig artikel 22 moet uitdrukkelijk worden gekoppeld aan deze opleidingsverplichtingen.

5. Versterk de waarborgen inzake compensatie voor minderjarige slachtoffers:

Door de staat voorgeschoten compensatie vormt een belangrijke verbetering, maar moet gepaard gaan met waarborgen die zijn afgestemd op kinderen, waaronder door de rechtbank beheerde beschermde rekeningen, onafhankelijk fiduciair toezicht en compensatieniveaus die billijk, passend en afgestemd zijn op de ontwikkelingsfase en sociaaleconomische omstandigheden van het kind.

6. Waarborg de grensoverschrijdende continuïteit van bescherming:

Minderjarige slachtoffers mogen hun bescherming niet verliezen wanneer zij zich tussen lidstaten verplaatsen. De richtlijn moet een automatisch mechanisme van wederzijdse erkenning invoeren – zoals een Europees Slachtofferpaspoort – om de ononderbroken voortzetting van beschermingsmaatregelen, ondersteuningsdiensten, compensatierechten en trauma-geïnformeerde zorg over de grenzen heen te garanderen.

7. Verbeter monitoring en verantwoordingsplicht:

De wijziging moet geharmoniseerde, kindspecifieke gegevensverzameling en jaarlijkse rapportering over resultaatindicatoren vereisen, waaronder toegang tot multidisciplinaire diensten, het aantal uitgevoerde verhoren, doorlooptijden voor compensatie en de uitvoering van beschermingsmaatregelen. Dit is essentieel voor een doeltreffende monitoring door de Europese Commissie en het FRA.

Conclusie

De wijziging vormt een belangrijke stap in de richting van een werkelijk kindgerichte en trauma-geïnformeerde Europese justitie. Zonder bindende bepalingen inzake onafhankelijke vertegenwoordiging, multidisciplinaire ondersteuningsstructuren,

gespecialiseerde opleiding, procespositie en monitoring zullen er echter aanzienlijke hiaten in de uitvoering blijven bestaan. De definitieve richtlijn moet daarom evolueren van het aanmoedigen van goede praktijken naar het vastleggen van afdwingbare verplichtingen die een gelijkwaardige bescherming waarborgen voor alle minderjarige slachtoffers binnen de Europese Unie, ongeacht hun lidstaat van verblijf. Dergelijke hervormingen zijn noodzakelijk om de rechten van slachtoffers om te zetten van louter juridische aanspraken naar effectieve en daadwerkelijk beleefde realiteiten.

1. Inleiding

De voorgestelde wijziging van **Richtlijn 2012/29/EU** vormt een substantiële ontwikkeling binnen het rechtskader van de Europese Unie inzake de bescherming van slachtoffers. De wijziging beoogt hardnekkige tekortkomingen aan te pakken die werden vastgesteld bij de uitvoering van de richtlijn en die in het bijzonder gevolgen hebben voor kwetsbare groepen, met name minderjarige slachtoffers. Hoewel de richtlijn minimumnormen heeft vastgesteld inzake de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, hebben evaluaties van de Europese Commissie en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) consequent lacunes aangetoond in de praktische toepassing ervan, vooral ten aanzien van kwetsbare slachtoffers, waaronder kinderen.

De hervorming moet worden gelezen in samenhang met bindende en niet-bindende EU-instrumenten, in het bijzonder de artikelen 7 (eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven), 24 (rechten van het kind) en 47 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en op een eerlijk proces) van het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie](#). Deze bepalingen waarborgen het recht op eerbiediging van het privéleven, de rechten van het kind en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en een eerlijk proces. De hervorming is daarnaast ingebed in de [EU-strategie voor de rechten van het kind](#) (2021-2024) en de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025), die beide het belang benadrukken van kindvriendelijke justitiesystemen en een effectieve toegang tot rechten.

Ondanks dit normatieve kader zijn jaarlijks ongeveer 2,5 miljoen kinderen betrokken bij gerechtelijke procedures binnen de Europese Unie, vaak binnen systemen die structureel op volwassenen zijn gericht. Empirisch onderzoek toont aan dat minderjarige slachtoffers worden geconfronteerd met belemmeringen zoals onvoldoende toegang tot gespecialiseerde ondersteuning, een gebrek aan aangepaste informatie en herhaalde blootstelling aan potentieel traumatiserende procedures. Deze tekortkomingen roepen vragen op over de naleving van het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*) in het EU-recht, aangezien formeel erkende rechten in de praktijk niet altijd daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Deze beoordeling evalueert de praktische toepasbaarheid, juridische coherentie en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging, met bijzondere aandacht voor minderjarige

slachtoffers. Daarbij worden ook structurele beperkingen geïdentificeerd die de doeltreffendheid ervan binnen de verschillende lidstaten kunnen beïnvloeden.

Hoewel wij de doelstellingen van het voorstel van 2023 ondersteunen, formuleren wij de volgende aanvullende aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de wijziging haar doel bereikt om de rechten van slachtoffers praktisch en effectief te maken. Om volledige juridische coherentie met de artikelen 24 en 47 van het Handvest te waarborgen, dient de definitieve richtlijn verder te worden versterkt op de volgende punten:

- Verduidelijk en versterk de verplichting om een onafhankelijke vertegenwoordiger (guardian ad litem) verplicht aan te stellen in alle zaken waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn en waarin een belangenconflict wordt vastgesteld;
- Zet de bestaande coördinatieverplichtingen (waaronder artikel 26a) om in bindende verplichtingen voor de oprichting van multidisciplinaire, kindvriendelijke "one-stop-shop"-voorzieningen, gebaseerd op het Barnahus-model;
- Voer expliciete en bindende bepalingen in inzake verplichte, voortdurende en gespecialiseerde opleidingen, die in de huidige tekst onvoldoende zijn uitgewerkt;
- Zorg ervoor dat de nieuw ingevoerde compensatiemechanismen door de staat gepaard gaan met kindspecifieke financiële waarborgen en dat zij billijk en adequaat zijn;
- Verplicht formele multidisciplinaire coördinatiemechanismen, waaronder interinstitutionele protocollen en systemen voor gezamenlijk casusbeheer;
- Garandeer een minimaal niveau van procespositie voor slachtoffers, zodat hun effectieve participatie in procedures in alle lidstaten wordt gewaarborgd.

Deze maatregelen zijn essentieel om de kloof te overbruggen tussen formele rechten en hun daadwerkelijke verwezenlijking in de praktijk.

2. Praktische toepasbaarheid en bruikbaarheid

Een centrale vernieuwing van de voorgestelde wijziging van Richtlijn 2012/29/EU (Richtlijn slachtofferrechten) ligt in de verschuiving van overwegend declaratieve bepalingen naar operationele mechanismen die moeten waarborgen dat rechten in de praktijk daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend. Deze ontwikkeling is juridisch relevant in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat vereist dat rechten die door het EU-recht worden gewaarborgd praktisch en doeltreffend zijn, en niet louter theoretisch. Daarnaast versterkt zij artikel 24 van het Handvest, dat bepaalt dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn bij alle handelingen die kinderen betreffen.

In deze context introduceert de wijziging een reeks concrete maatregelen die gericht zijn op het versterken van het kader voor bescherming en ondersteuning van slachtoffers, met bijzondere relevantie voor minderjarige slachtoffers, die verhoogde drempels ervaren bij de toegang tot justitie.

Ten eerste vormt de invoering van een Europese hulplijn voor slachtoffers (116 006) een belangrijke stap naar toegankelijke en laagdrempelige ondersteuning. Door lidstaten te verplichten gratis, vertrouwelijke en gemakkelijk bereikbare diensten aan te bieden die emotionele ondersteuning, informatie en doorverwijzing verstrekken, pakt de wijziging goed gedocumenteerde drempels aan waarmee minderjarige slachtoffers worden geconfronteerd, waaronder een gebrek aan kennis over beschikbare hulp, angst voor autoriteiten en afhankelijkheid van tussenpersonen. Voor kinderen die niet in staat of niet bereid zijn rechtstreeks contact op te nemen met formele justitiële mechanismen, zijn dergelijke diensten essentieel om tijdig toegang te krijgen tot bescherming en ondersteuning.

Om de praktische toegankelijkheid voor minderjarige slachtoffers te waarborgen, moeten digitale meldingsmechanismen worden aangevuld met waarborgen die risico's op uitsluiting aanpakken, bijvoorbeeld wanneer kinderen geen private toegang hebben tot digitale apparaten of onder de controle staan van een gewelddadige ouder of voogd.

Ten tweede versterkt de uitbreiding van de informatierechten in de artikelen 3 tot en met 6 de naleving van het beginsel dat slachtoffers hun rechten moeten kunnen begrijpen en daadwerkelijk kunnen uitoefenen. De verplichting om informatie te verstrekken vanaf het eerste contact met de bevoegde autoriteiten, in een taal en formaat aangepast aan het slachtoffer, is bijzonder relevant voor kinderen. Empirisch onderzoek, waaronder bevindingen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), toont aan dat minderjarige slachtoffers vaak geen informatie ontvangen die is afgestemd op hun ontwikkelingsniveau, waardoor hun participatie wordt beperkt en de procedurele billijkheid wordt ondermijnd. De wijziging pakt deze lacune rechtstreeks aan door de verplichtingen inzake duidelijkheid, toegankelijkheid en tijdigheid van informatie te versterken.

De huidige gestandaardiseerde informatiepakketten slagen er vaak niet in tegemoet te komen aan de specifieke noden van minderjarige slachtoffers. Door de verplichting te versterken om vanaf het eerste contact informatie te verstrekken in een vorm die is aangepast aan de ontwikkelingsfase van het kind, maakt de wijziging de overgang van theoretische rechten naar daadwerkelijke toegankelijkheid mogelijk.¹ *Leeftijdsadequate*

¹ **European Parliament Research Service (EPRS) (2025).** *Kindvriendelijke justitie: het waarborgen van de rechten en bescherming van minderjarige slachtoffers binnen het EU-systeem.* Briefingnota, Brussel. De analyse stelt dat universele bescherming van kinderen enkel kan worden gerealiseerd wanneer forensische, medische en psychologische interventies juridisch worden geïntegreerd in één enkele, aan kinderen aangepaste procedurele omgeving.

informatie mag daarbij meer betekenen dan enkel eenvoudig taalgebruik; zij moet ook multimodale vormen omvatten, zoals visuele hulpmiddelen en digitale instrumenten, die rekening houden met de cognitieve capaciteiten van het kind.²

Ten derde versterken de uitgebreide bepalingen inzake de individuele beoordeling van de noden van slachtoffers overeenkomstig artikel 22 de preventieve dimensie van slachtofferbescherming. Door een vroegtijdige identificatie van specifieke beschermingsnoden te vereisen, waaronder noden die voortvloeien uit leeftijd en kwetsbaarheid, sluit de wijziging aan bij onderzoek waaruit blijkt dat minderjarige slachtoffers een bijzonder hoog risico lopen op secundair slachtofferschap en herhaald slachtofferschap. Vroege en systematische beoordelingen maken het mogelijk beschermingsmaatregelen op maat te implementeren, zoals het vermijden van rechtstreeks contact met de dader of het aanpassen van verhoormethoden, waardoor daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de beschermingsdoelstellingen van de richtlijn.

Het uitdrukkelijke vermoeden dat alle kinderen specifieke beschermingsnoden hebben, verlegt de bewijslast van het kind naar de staat. De doeltreffendheid van deze beoordelingen hangt echter af van de deskundigheid van degene die ze uitvoert. Hoewel de wijziging artikel 22 versterkt, biedt zij onvoldoende garanties voor de kwaliteit en consistentie van de uitvoering ervan in de praktijk. Daarom dient de richtlijn verder te worden versterkt door artikel 22 expliciet te koppelen aan gespecialiseerde opleidingsvereisten, zodat beoordelingen worden uitgevoerd volgens een trauma-geïnformeerde aanpak en niet verworpen tot formalistische of louter administratieve afvinkoefeningen.³

Hoewel de herziening terecht bepaalt dat de individuele beoordeling reeds bij het eerste contact plaatsvindt, bevelen wij aan artikel 22 expliciet te koppelen aan de verplichte opleidingsvereisten van artikel 25, zodat beoordelingen daadwerkelijk trauma-geïnformeerd zijn en niet louter bureaucratische procedures worden.

Belangrijk is ook dat de wijziging het beginsel versterkt dat toegang tot ondersteuningsdiensten niet afhankelijk mag worden gemaakt van deelname aan strafprocedures. Dit is van bijzonder belang voor minderjarige slachtoffers, die mogelijk terughoudend zijn of niet in staat zijn deel te nemen aan formele procedures. Het waarborgen van toegang tot psychologische ondersteuning, begeleiding en diensten voor de bescherming van kinderen, ongeacht hun procedurele status, weerspiegelt een kindgerichte

² Slechts 30% van de minderjarige slachtoffers die in de Europese Unie wonen, ontvangt informatie die specifiek is afgestemd op hun noden (Zagoura, P., 'The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims', The Art of Crime, 15/2025).

³ De richtlijn laat de lidstaten een te ruime beoordelingsmarge, waardoor de kerncomponenten van individuele risicobeoordelingen volledig worden overgelaten aan gefragmenteerde nationale procedures (Zagoura, P., 'The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims', The Art of Crime, 15/2025).

benadering die in overeenstemming is met artikel 24 van het Handvest en met bredere beleidsverbintenissen van de Europese Unie.

De wijziging versterkt bovendien de specifieke bescherming van minderjarige slachtoffers door uitdrukkelijk te erkennen dat zij geacht worden bijzondere beschermingsnoden te hebben. Dit vermoeden operationaliseert het beginsel van het belang van het kind als eerste overweging en verplicht lidstaten om leeftijdsadequate en trauma-geïnformeerde ondersteuning en procedurele waarborgen te bieden. Dergelijke maatregelen zijn essentieel om naleving van de fundamentele rechten binnen de Europese Unie te verzekeren en het risico op secundair slachtofferschap te beperken.

Om de juridische coherentie te versterken, zou de richtlijn moeten bepalen dat kinderen in gevallen van belangenconflicten, bijvoorbeeld bij intrafamiliaal geweld, onmiddellijk toegang krijgen tot een onafhankelijke juridische vertegenwoordiger of guardian ad litem, los van hun ouders of wettelijke voogden.

Een kernelement voor de doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen is de *verschuiving van passieve samenwerking naar actieve multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (MTDIA)*. Deze benadering sluit aan bij overweging 57 van de richtlijn, die het belang van samenwerking tussen bevoegde autoriteiten benadrukt, en wordt verder ondersteund door de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025). Onderzoek toont consequent aan dat gefragmenteerde institutionele reacties, waarbij politie, justitie, medische diensten en sociale diensten afzonderlijk opereren, de bescherming van minderjarige slachtoffers ernstig ondermijnen. Dergelijke fragmentatie leidt tot hiaten in de ondersteuning, tegenstrijdige procedurele vereisten en hertraumatisering van het kind door herhaalde en inconsistente bevraging.

Hoewel de wijziging via artikel 26a versterkte coördinatiemechanismen invoert, *bestaat een aanzienlijk risico dat deze bepalingen declaratief blijven in plaats van operationeel*. Om een daadwerkelijke "*praktische toepasbaarheid*" te bereiken, moet de richtlijn verder gaan dan het stimuleren van fysieke infrastructuur en functionele integratie verplicht stellen. Het Barnahus-model is immers niet louter een kindvriendelijk gebouw; het succes ervan ligt in het gecoördineerde responssysteem dat het mogelijk maakt.

Om een werkelijk doeltreffende multidisciplinaire respons te garanderen, zou de wijziging uitdrukkelijk de volgende functionele vereisten moeten opnemen:

- **Gezamenlijk casusbeheer:** Coördinatie moet worden geoperationaliseerd via geïntegreerde systemen voor casusbeheer waarbij informatie in real time tussen betrokken diensten wordt gedeeld. Dit voorkomt informatieverlies wanneer een kind wordt doorverwezen tussen politie, gezondheidszorg en sociale diensten en zorgt

ervoor dat alle betrokken professionals werken vanuit één geïntegreerde strategie voor herstel en toegang tot justitie.

- **De “casuscoördinator” als functionele vereiste:** Doeltreffende bescherming vereist een aangewezen casuscoördinator met voldoende institutionele bevoegdheid om juridische, medische en psychologische trajecten op elkaar af te stemmen. Deze functie waarborgt dat therapeutische noden van het kind worden verzoend met onderzoeksvereisten en voorkomt dat kinderen tussen verschillende autoriteiten worden doorgeschoven.
- **Op evidentie gebaseerde operationele protocollen:** Functionele coördinatie moet worden gestuurd door bindende interinstitutionele protocollen. Deze protocollen moeten bepalen dat het forensisch verhoor als primaire informatie- en bewijsbron dient voor alle betrokken actoren, waardoor herhaalde bevraging wordt vermeden en het strafrechtelijk onderzoek functioneel wordt verbonden met het welzijn van het kind.
- **Geïntegreerde besluitvorming:** De wijziging moet benadrukken dat multidisciplinaire samenwerking gezamenlijke besluitvorming vereist. Professionals uit verschillende domeinen moeten niet alleen samenwerken, maar ook in staat worden gesteld consensus te bereiken over wat in het belang van het kind is, zodat gerechtelijke uitkomsten en maatschappelijke re-integratie als één geïntegreerde doelstelling worden beschouwd.

Uiteindelijk zal het opleggen van coördinatie zonder deze functionele parameters – zoals gedeelde gegevenssystemen, gezamenlijke protocollen en professionele regie – kinderen gevangen houden in een steriele bureaucratische cyclus. Om de belofte van de richtlijn om secundair slachtofferschap te voorkomen waar te maken, moet de focus verschuiven van de fysieke locatie van diensten naar de naadloze werking van de multidisciplinaire respons.

Realistische slachtofferbescherming vereist meer dan louter fysieke samenhuysvesting van diensten; zij vereist functionele integratie. Daarom bevelen wij aan de artikelen 9 en 26a te versterken door protocollen voor gezamenlijk casusbeheer en de aanstelling van casuscoördinatoren verplicht te maken, zodat multidisciplinaire ondersteuning een gecoördineerde operationele realiteit wordt in plaats van een reeks versnipperde administratieve taken.

Een belangrijke lacune in de huidige wijziging betreft het ontbreken van een duidelijke en bindende verplichting inzake opleiding van professionals. Hoewel de richtlijn verschillende procedurele waarborgen versterkt, hangt de effectiviteit ervan af van de competenties van degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Onderzoek toont consequent aan dat de kwaliteit van de interactie tussen minderjarige slachtoffers en

eerstelijnsprofessionals – in het bijzonder politieambtenaren, magistraten en rechters – een directe invloed heeft op zowel het welzijn van het kind als op de kwaliteit van het verzamelde bewijs.⁴ De richtlijn dient daarom te worden versterkt door verplichte, voortdurende en gespecialiseerde opleidingen te vereisen voor alle professionals die in contact komen met minderjarige slachtoffers. Deze opleidingen moeten ten minste trauma-geïnformeerde benaderingen, kinderonwikkeling, communicatietechnieken, het herkennen van kwetsbaarheidsindicatoren en risico's verbonden aan digitale omgevingen omvatten.

Om de naleving van de artikelen 24 en 47 van het Handvest te verzekeren, moet de wijziging een duidelijke en bindende verplichting invoeren voor lidstaten om dergelijke opleidingen aan te bieden. Zonder geharmoniseerde opleidingsvereisten bestaat een aanzienlijk risico dat essentiële waarborgen, zoals de individuele beoordeling van de noden van slachtoffers overeenkomstig artikel 22, inconsistent worden toegepast of worden herleid tot formalistische procedures, waardoor de doeltreffendheid van de richtlijn wordt ondermijnd.

Procedurele rechten blijven gefragmenteerd zonder professionele deskundigheid. Daarom roepen wij de Europese Unie op om de overgang te maken van het louter aanmoedigen van opleidingen naar het verplicht stellen van gespecialiseerde, voortdurende en trauma-geïnformeerde certificering voor alle gerechtelijke en rechtshandhavende professionals. Zonder bindende opleidingsvereisten dreigen de kernwaarborgen van de richtlijn, met name de individuele beoordeling van de noden van slachtoffers, te verworpen tot formalistische oefeningen die noch het kind beschermen, noch de kwaliteit van het bewijs waarborgen.

Over het geheel genomen toont de wijziging een duidelijke afstemming tussen juridische verplichtingen en empirische inzichten over de noden van minderjarige slachtoffers. Door operationele mechanismen te verankeren, procedurele waarborgen te versterken en een gecoördineerde dienstverlening te bevorderen, vergroot zij aanzienlijk het potentieel voor een effectieve uitvoering van de rechten van slachtoffers.

Niettemin blijven er belangrijke lacunes bestaan bij het waarborgen van een consistente en effectieve uitvoering van deze maatregelen in de verschillende lidstaten. In het bijzonder dreigen het ontbreken van bindende bepalingen inzake gespecialiseerde opleiding, het gebrek aan operationalisering van coördinatiemechanismen en de onvoldoende duidelijkheid omtrent procespositie en onafhankelijke vertegenwoordiging de praktische

⁴ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, pp. 47–52, 133. Het CHILD-handboek toont aan dat de kennis van een verhoorder over de neurobiologie van trauma rechtstreeks verband houdt met zowel de betrouwbaarheid van het verkregen bewijs als het beperken van secundair slachtofferschap. Het handboek stelt dat verplichte, sectoroverschrijdende opleidingen een essentiële voorwaarde vormen om abstracte procedurele waarborgen om te zetten in voorspelbare en veilige justitiële omgevingen voor minderjarigen.

effectiviteit van de richtlijn te beperken. Het aanpakken van deze tekortkomingen is essentieel om ervoor te zorgen dat de rechten die door het EU-recht worden gewaarborgd niet alleen formeel worden erkend, maar ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

3. Juridische coherentie en systemische integratie

De voorgestelde wijziging van Richtlijn 2012/29/EU moet niet worden beoordeeld als een geïsoleerde hervorming, maar als een integraal onderdeel van het bredere acquis van de Europese Unie. In deze context versterkt de wijziging de functie van de richtlijn als *lex generalis*, door een horizontale basis van rechten vast te stellen die van toepassing is op alle categorieën van strafbare feiten. Deze rol is essentieel om een minimale harmonisatie te waarborgen in combinatie met functionele consistentie, waardoor sectorspecifieke instrumenten – zoals die inzake seksueel misbruik van kinderen (2011/93/EU) en mensenhandel (2011/36/EU) – binnen een coherent kader kunnen functioneren. Deze doelstelling is nauw verbonden met de beginselen van doeltreffendheid (*effet utile*) en loyale samenwerking overeenkomstig artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), die vereisen dat lidstaten het EU-recht niet alleen formeel omzetten, maar ook zorgen voor een praktische en effectieve toepassing ervan, in het bijzonder wanneer fundamentele rechten in het geding zijn.

Juridische coherentie moet worden opgevat als systemische integratie op juridisch, institutioneel en procedureel niveau. In overeenstemming met het CHILD-handboek dient coherentie te worden geoperationaliseerd via geïntegreerde systemen die juridische, psychologische en sociale reacties combineren, in plaats van uitsluitend te steunen op formele afstemming tussen richtlijnen. Dit vereist van de lidstaten niet alleen dat zij passende wetgeving aannemen, maar ook dat zij kindgerichte en ontwikkelingsgerichte praktijken integreren in alle fasen van procedures, zodat rechten consequent worden toegepast binnen strafrecht, bescherming van kinderen en ondersteuningsdiensten. Om deze systemische integratie te verwezenlijken, zou de wijziging uitdrukkelijk moeten vereisen dat kindspecifieke waarborgen – zoals trauma-geïnformeerde procedures en multidisciplinaire ondersteuning – uniform worden toegepast binnen alle relevante EU-instrumenten, ongeacht de aard van het strafbare feit.

Juridische coherentie moet worden geoperationaliseerd door kindgerichte praktijken te verankeren in alle procedurele fasen, zodat de Richtlijn slachtofferrechten functioneert als een robuuste *lex generalis* die een uniforme en multidisciplinaire bescherming garandeert, ongeacht de specifieke categorie van het strafbare feit.

3.1 Procedurele positie en het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel

Een centraal vraagstuk dat de juridische coherentie beïnvloedt, betreft de procedurele positie van slachtoffers binnen de nationale rechtssystemen. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, wat veronderstelt dat personen over voldoende procesbekwaamheid beschikken om hun rechten te doen gelden en te verdedigen. Voor minderjarige slachtoffers is deze vereiste nauw verbonden met artikel 24 van het Handvest, dat bepaalt dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn in alle procedures die hen betreffen.

In de praktijk blijven veel lidstaten minderjarige slachtoffers echter voornamelijk beschouwen als getuigen in plaats van als autonome rechthebbenden. Deze “getuigenstatus” beperkt hun procedurele handelingsbekwaamheid en sluit hen vaak uit van essentiële procedurele rechten, zoals het aanvechten van beslissingen om niet te vervolgen, actieve deelname aan procedures buiten hun bewijsfunctie, toegang tot dossierinformatie of invloed op beschermingsmaatregelen. Dergelijke beperkingen creëren een structurele inconsistentie met de Europese normen inzake fundamentele rechten en ondermijnen de doelstelling van de richtlijn om een betekenisvolle participatie van slachtoffers te waarborgen.

Hoewel de versterking van artikel 6 (het recht op informatie) en artikel 12 (het recht om gehoord te worden) door de wijziging een belangrijke stap voorwaarts vormt, vereist daadwerkelijke juridische coherentie dat deze bepalingen worden geïnterpreteerd als bepalingen die een wezenlijke procedurele positie toekennen. Nationale procesregels moeten worden toegepast in het licht van het Handvest, zodat kinderen daadwerkelijk in staat worden gesteld betekenisvol deel te nemen aan procedures en hun mening passend gewicht krijgt overeenkomstig hun leeftijd en maturiteit, in plaats van beperkt te blijven tot een passieve bewijsfunctie.

Uit het **CHILD-handboek**⁵ blijkt dat dergelijke participatie niet alleen een juridische noodzaak is, maar ook een belangrijke beschermende factor die angst vermindert en het vertrouwen in gerechtelijke instellingen vergroot. Omgekeerd kan uitsluiting van besluitvormingsprocessen trauma versterken en de procedurele billijkheid ondermijnen. Daarom moeten participatierechten worden geïntegreerd in de feitelijke procedurele praktijk en niet beperkt blijven tot een louter formele erkenning.

Om de kloof tussen formele erkenning en de procedurele praktijk te overbruggen, moet de wijziging evolueren naar een sterker model van procedurele handelingsbekwaamheid. Dit vereist een formele herziening van artikel 12, zodat minderjarige slachtoffers uitdrukkelijk een “autonome procespositie” krijgen. Hierdoor zouden zij het recht krijgen om beslissingen tot niet-vervolgving aan te vechten en invloed uit te oefenen op beschermingsmaatregelen,

⁵ Vervaeet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings* (Edition 05/026), pp. 11–12. Beschikbaar via: www.childfriendlyjustice.eu.

onafhankelijk van hun rol als bron van bewijs. Daarnaast moet betekenisvolle participatie worden gewaarborgd door het verstrekken van leeftijdsadequate informatie en door te bepalen dat kinderen – rechtstreeks of via gespecialiseerde onafhankelijke vertegenwoordiging – beslissingen die hun rechten raken kunnen betwisten. Door een minimumnorm vast te leggen voor actieve procedurele participatie, waaronder toegang tot procesdossiers en het recht om in alle cruciale fasen van de procedure gehoord te worden, kan de richtlijn voorkomen dat kinderen passieve actoren blijven. Zonder dergelijke inhoudelijke waarborgen zullen de structurele risico's voor procedurele billijkheid en voor de kwaliteit van het bewijs blijven bestaan, waardoor de transformatieve ambitie van de hervorming van 2023 uiteindelijk wordt ondermijnd.

Om te voldoen aan de vereisten van artikel 47 van het Handvest moet de Europese Unie evolueren van een “getuigengericht” model naar een model dat minderjarige slachtoffers een autonome procespositie verleent, waarbij hun standpunten daadwerkelijk juridisch gewicht krijgen en zij over voldoende procedurele handelingsbekwaamheid beschikken om beslissingen onafhankelijk van hun bewijsfunctie aan te vechten.

3.2 Compensatie en financiële bescherming (artikel 16): billijke en passende compensatie

De voorgestelde versterking van de compensatiemechanismen in artikel 16, door de invoering van door de staat voorgeschoten compensatiemechanismen, vormt een belangrijke ontwikkeling voor het waarborgen van een effectieve toegang tot financiële genoegdoening en justitie voor slachtoffers. Door de staat te positioneren als primaire waarborg voor compensatie, pakt de wijziging structurele belemmeringen aan waarmee slachtoffers worden geconfronteerd, in het bijzonder in situaties waarin daders niet over voldoende middelen beschikken om schadevergoeding te betalen.

Voor minderjarige slachtoffers is deze hervorming bijzonder relevant. Empirisch onderzoek van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en het [Victim Support Europe Report](#) (Benevict Report, 2024) toont aan dat compensatie door de dader in gevallen van intrafamiliaal geweld, mensenhandel of uitbuiting in de praktijk vaak onbereikbaar is wegens insolventie, afhankelijkheidsrelaties of voortdurende dwang. De invoering van door de staat gewaarborgde compensatie vormt daarom een cruciale maatregel om de naleving van het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*) te verzekeren en sluit aan bij de doelstellingen van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025), die tijdige en toegankelijke compensatie beschouwt als een essentieel onderdeel van slachtofferondersteuning.

Een [rapport van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten \(FRA, 2024\)](#) benadrukt bovendien dat het voor minderjarige slachtoffers van huiselijk geweld vaak praktisch onmogelijk is om rechtstreeks compensatie te vorderen van een ouder. In de

praktijk kunnen kinderen worden ontmoedigd of onder druk worden gezet om af te zien van een schadevordering teneinde de stabiliteit van het gezin te bewaren, vooral wanneer de compensatie zou worden betaald uit gedeelde gezinsmiddelen. Deze bevindingen speelden een belangrijke rol bij de tussentijdse evaluatie van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025), waarin werd geconcludeerd dat de staat de primaire verantwoordelijkheid voor compensatie moet opnemen om afhankelijkheidsrelaties te doorbreken en effectieve toegang tot justitie te waarborgen.

Aanvullend empirisch bewijs toont aan dat een afhankelijkheid van compensatiemechanismen die gebaseerd zijn op de aansprakelijkheid van de dader kan leiden tot hertraumatisering tijdens procedures. [De studie Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe \(VOCIARE, 2024\)](#) toont aan dat tenuitvoerleggingsprocedures tegen daders – met name in zaken van mensenhandel – slachtoffers kunnen blootstellen aan hernieuwd contact, intimidatie en psychologische schade. Binnen de Europese Unie ontvangt naar schatting minder dan 5% van de minderjarige slachtoffers van mensenhandel een volledige compensatie rechtstreeks van de dader. In dergelijke omstandigheden is het verplichten van slachtoffers om zelf de tenuitvoerlegging van een schadevergoeding te verkrijgen niet alleen ineffectief, maar ook onverenigbaar met de doelstelling van de richtlijn om secundair slachtofferschap te voorkomen.

De invoering van door de staat voorgeschoten compensatiemechanismen onder artikel 16 vormt een belangrijke wetgevende verschuiving naar een model waarbij “*de overheid eerst optreedt*”, een benadering die recent werd bevestigd in de politieke akkoorden over de herziening van de richtlijn. Door de staat als primaire waarborg voor financiële genoegdoening aan te wijzen, wordt tegemoetgekomen aan de structurele tekortkomingen van schadevergoedingssystemen die afhankelijk zijn van de dader. Hierdoor kunnen slachtoffers tijdig compensatie ontvangen na een gerechtelijke beslissing. Dit model versterkt de naleving van het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*) en sluit aan bij de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers, doordat de last van de tenuitvoerlegging wordt weggenomen bij het slachtoffer en de verantwoordelijkheid voor de terugvordering wordt overgedragen aan de staat. Deze verschuiving is bijzonder belangrijk om het risico op secundair slachtofferschap te beperken, aangezien zij de noodzaak wegneemt van rechtstreekse, vaak conflictueuze tenuitvoerleggingsprocedures tegen daders – een proces waarvan empirisch onderzoek aantoont dat het vaak leidt tot hertraumatisering en intimidatie.

Om deze beschermende functie voor minderjarigen daadwerkelijk te vervullen, vereist juridische coherentie echter dat compensatie uitdrukkelijk wordt afgestemd op de ontwikkelingsfase en de juridische positie van het kind. Overeenkomstig de artikelen 3 en 19 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties en de richtsnoeren van de Raad van Europa inzake kindvriendelijke justitie, moet compensatie die aan minderjarigen wordt toegekend billijk en adequaat zijn en gepaard gaan met robuuste en onafhankelijke financiële waarborgen. Uit nationale praktijken blijkt dat middelen zonder

specifieke beschermingsmaatregelen toegankelijk kunnen zijn voor of beheerd kunnen worden door voogden wier belangen strijdig zijn met die van het kind, in het bijzonder in situaties van intrafamiliaal geweld. Om dergelijke belangenconflicten te voorkomen, moet het door de staat gefinancierde compensatiemechanisme verder gaan dan de loutere uitbetaling van middelen en de institutionalisering van beschermingsmaatregelen verplicht stellen. Door de staat voorgeschoten compensatie moet **billijk** zijn, rekening houden met de werkelijke noden van het kind en **passend** worden afgestemd op diens ontwikkelingsfase en sociaaleconomische situatie.

Om te verzekeren dat de compensatie uitsluitend wordt aangewend in het belang van het kind, zou de wijziging uitdrukkelijk het gebruik moeten voorschrijven van door de rechtbank gecontroleerde beschermde rekeningen en de aanstelling van onafhankelijke bewindvoerders of trustees. Deze waarborgen moeten worden ondersteund door periodieke rechterlijke evaluaties van het beheer van de middelen, zodat de financiële bescherming gedurende de volledige minderjarigheid van het slachtoffer wordt gegarandeerd. Door deze kindspecifieke financiële waarborgen rechtstreeks op te nemen in artikel 16, kan de richtlijn verzekeren dat de overgang naar door de staat gewaarborgde compensatie niet alleen leidt tot snelle financiële genoegdoening, maar ook een veilige basis biedt voor het langdurige herstel en welzijn van het kind, vrij van de risico's op familiale uitbuiting of onzorgvuldig beheer van middelen.

Door de staat voorgeschoten compensatie moet billijk en passend zijn en worden ondersteund door onafhankelijke financiële waarborgen, zoals door de rechtbank gecontroleerde beschermde rekeningen, zodat de compensatie daadwerkelijk bijdraagt aan het herstel van het kind en niet ondergeschikt wordt aan de conflicterende belangen van voogden in situaties van huiselijk geweld.

3.3 Horizontale afstemming met sectorspecifieke richtlijnen

De wijziging moet coherent functioneren binnen het bredere wetgevende kader inzake slachtofferbescherming en optreden als een *lex generalis* die sectorspecifieke instrumenten aanvult en versterkt. Het waarborgen van horizontale afstemming is bijzonder belangrijk in domeinen waar meerdere richtlijnen gelijktijdig van toepassing zijn, waaronder Richtlijn 2011/93/EU betreffende de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, Richtlijn 2011/36/EU inzake mensenhandel en Richtlijn 2012/29/EU betreffende de rechten van slachtoffers. In de praktijk vallen minderjarige slachtoffers vaak tegelijkertijd onder het toepassingsgebied van verschillende instrumenten, waardoor consistente normen essentieel zijn voor rechtszekerheid en effectieve bescherming.

Een belangrijke structurele uitdaging ligt in het voortbestaan van uiteenlopende juridische definities en drempels binnen deze instrumenten. Verschillen in begrippen zoals “kwetsbaarheid” of “bijzondere beschermingsnoden” kunnen leiden tot inconsistente procedurele uitkomsten. Zo voorziet de Richtlijn slachtoffersrechten in een algemeen kader gebaseerd op een individuele beoordeling van de noden van slachtoffers, terwijl sectorspecifieke instrumenten vaak waarborgen bevatten die gekoppeld zijn aan specifieke strafbare feiten en daardoor niet altijd automatisch worden toegepast. Deze versnippering kan ertoe leiden dat het beschermingsniveau afhankelijk wordt van de juridische kwalificatie van het strafbare feit in plaats van van de daadwerkelijke noden van het kind.

Vanuit het perspectief van juridische coherentie en het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*) moeten kindspecifieke waarborgen daarom functioneren als horizontale garanties die gelden ongeacht het toepasselijke juridische instrument. Deze waarborgen dienen ten minste het volgende te omvatten:

- het systematisch vermijden van rechtstreeks contact tussen het kind en de dader, onder meer door het gebruik van afzonderlijke wachtruimtes en het afleggen van verklaringen op afstand;
- het beperken van het aantal verhoren en het gebruik van audiovisuele opnames om herhaalde ondervraging te voorkomen;
- de toepassing van kindgerichte en trauma-geïnformeerde verhoortechnieken door opgeleide professionals;
- gegarandeerde toegang tot gespecialiseerde en kosteloze ondersteuningsdiensten, waaronder psychologische zorg en juridische bijstand.

Belangrijk is dat het beschermingsniveau niet mag verschillen naargelang het strafbare feit zich voordoet in een fysieke of digitale omgeving. Onderzoek van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten toont aan dat kinderen die slachtoffer worden van online seksueel misbruik of uitbuiting vergelijkbare niveaus van trauma en kwetsbaarheid ervaren als kinderen die slachtoffer worden van offline misbruik. Juridische kaders moeten daarom een functionele gelijkwaardigheid van waarborgen garanderen, ongeacht de wijze waarop het strafbare feit werd gepleegd.

In deze context vervult de nadruk die de wijziging legt op multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (MTDIA), waaronder de invoering van gestructureerde samenwerkingsmechanismen via bepalingen zoals artikel 26a, een cruciale integrerende functie. Om ervoor te zorgen dat deze coördinatie daadwerkelijk bijdraagt aan horizontale afstemming, moet zij echter worden geoperationaliseerd via bindende en gestructureerde mechanismen. Praktijkervaringen, waaronder modellen die worden gepromoot door Victim Support Europe en het Barnahus-model, tonen aan dat effectieve coördinatie het volgende vereist:

- geformaliseerde interinstitutionele protocollen waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk worden omschreven;
- geformaliseerde protocollen voor het delen en beheren van gevoelige gegevens, met maximale aandacht voor de veiligheid van het kind;
- systemen voor gezamenlijk casusbeheer die gecontroleerde informatie-uitwisseling tussen diensten mogelijk maken;
- aangewezen casuscoördinatoren die continuïteit waarborgen en versnippering voorkomen;
- gemeenschappelijke normen voor risico- en nodenbeoordelingen over de verschillende sectoren heen.

Zonder deze operationele elementen dreigt coördinatie louter declaratief te blijven, wat leidt tot een voortgezette versnippering tussen justitie, gezondheidszorg en systemen voor de bescherming van kinderen.

Daarnaast moet horizontale afstemming zich uitstrekken tot procedurele waarborgen over verschillende rechtsdomeinen heen, waaronder de wisselwerking tussen strafprocedures, familierechtelijke procedures en interventies inzake de bescherming van kinderen. Inconsistente normen tussen deze domeinen – met name inzake contact met de vermeende dader of omgangs- en verblijfsregelingen – kunnen de beschermingsmaatregelen die door de richtlijn worden ingevoerd ondermijnen. Juridische coherentie vereist daarom dat waarborgen die binnen strafprocedures worden toegekend ook worden erkend en gehandhaafd in parallelle procedures.

De afstemming van de wijziging op de EU-strategie voor de rechten van het kind onderstreept het belang van geïntegreerde systemen voor de bescherming van kinderen als structurele voorwaarde voor een effectieve uitvoering. Om deze doelstelling volledig te verwezenlijken, moet de richtlijn echter verder gaan dan het louter aanmoedigen van samenwerking en duidelijkere verplichtingen vastleggen die waarborgen dat lidstaten geïnstitutionaliseerde, multidisciplinaire kaders ontwikkelen die in staat zijn consistente en kindgerichte bescherming te bieden in alle relevante juridische contexten.

Om een consistente bescherming te waarborgen, moet de wijziging bepalen dat essentiële kindspecifieke waarborgen – zoals het beperken van het aantal verhoren, het vermijden van contact met daders en het garanderen van toegang tot gespecialiseerde ondersteuning – gelden als horizontale verplichtingen binnen alle relevante juridische instrumenten en procedures. In overeenstemming met het CHILD-handboek⁶, moeten deze waarborgen

⁶ Vervaeet, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, pp. 130–134. Hoofdstuk 5 toont aan dat interinstitutionele protocollen, gecombineerd met gedeelde, sectoroverschrijdende normen voor de beoordeling van de noden van slachtoffers, essentieel zijn om structurele versnippering tussen gerechtelijke autoriteiten en gezondheidszorgsystemen te

worden uitgevoerd via gecoördineerde, multidisciplinaire systemen waarbij rechtshandavingsinstanties, gerechtelijke autoriteiten, gezondheidszorgdiensten en diensten voor de bescherming van kinderen betrokken zijn. Dit vereist bindende interinstitutionele protocollen, gedeelde normen voor risicobeoordeling en gecoördineerd casusbeheer, zodat het beschermingsniveau niet afhankelijk is van de juridische kwalificatie van het strafbare feit of van het institutionele traject dat wordt gevolgd.

Om ervoor te zorgen dat de Richtlijn slachtoffersrechten daadwerkelijk functioneert als een *lex generalis*, zou de wijziging uitdrukkelijk moeten bepalen dat kindspecifieke waarborgen – waaronder het vermoeden van kwetsbaarheid in artikel 22 – voorrang krijgen binnen alle sectorspecifieke instrumenten, teneinde beschermingslacunes op basis van het type strafbaar feit te voorkomen.

3.4 Belangenconflicten en onafhankelijke vertegenwoordiging

Een bijkomende dimensie van systemische integratie betreft de wisselwerking tussen strafprocedures, familierechtelijke procedures en systemen voor de bescherming van kinderen, in het bijzonder in situaties waarin een belangenconflict bestaat tussen het kind en diens wettelijke vertegenwoordigers. In een aanzienlijk aantal gevallen – vooral bij intrafamiliaal geweld, seksueel geweld of verwaarlozing – kunnen ouders of voogden rechtstreeks betrokken zijn bij het strafbare feit of om andere redenen niet in staat zijn te handelen in het belang van het kind. Dit structurele belangenconflict is goed gedocumenteerd binnen de Europese praktijk en vormt een kritieke lacune in de effectieve verwezenlijking van de rechten van minderjarige slachtoffers.

Een systemische integratie van verschillende rechtsdomeinen is essentieel om ervoor te zorgen dat beschermingsmaatregelen binnen strafprocedures niet worden ondermijnd door parallelle beslissingen binnen het familierecht. Lidstaten dienen te waarborgen dat, wanneer een belangenconflict bestaat tussen het kind en de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, onafhankelijke vertegenwoordiging verplicht wordt gesteld en zich uitstrekt over alle relevante procedures om de continuïteit van bescherming te verzekeren.

In dergelijke omstandigheden hangt de doeltreffendheid van de richtlijn af van de beschikbaarheid van onafhankelijke juridische vertegenwoordiging, doorgaans in de vorm van een voogd ad hoc (guardian ad litem) of een gelijkwaardig mechanisme. Hoewel de richtlijn de mogelijkheid van dergelijke vertegenwoordiging erkent, vereisen zowel artikel 24 voorkomen. Deze mechanismen waarborgen een uniform minimumniveau van bescherming voor minderjarigen, ongeacht de juridische kwalificatie van het onderliggende strafbare feit.

van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – dat bepaalt dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn – als de EU-strategie voor de rechten van het kind dat deze waarborg verplicht wordt wanneer zich een belangenconflict voordoet, en niet louter facultatief blijft.

De lidstaten zorgen ervoor dat [...] het belang van het kind een eerste overweging vormt en operationeel wordt gewaarborgd door de verplichte aanstelling van een onafhankelijke vertegenwoordiger (voogd ad hoc) in gevallen waarin een belangenconflict wordt vastgesteld of waarin personen die het ouderlijk gezag uitoefenen betrokken zijn bij het strafbare feit.

Vergelijkend onderzoek binnen de lidstaten toont aan dat het ontbreken van automatische aanstellingsmechanismen leidt tot uiteenlopende beschermingsresultaten, waarbij kinderen in vergelijkbare situaties een verschillend niveau van vertegenwoordiging genieten afhankelijk van de nationale procesregels. Richtsnoeren van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten benadrukken bovendien dat vertragingen bij de aanstelling van een onafhankelijke vertegenwoordiger de mogelijkheid van het kind om effectief deel te nemen aan procedures en tijdig toegang te krijgen tot beschermingsmaatregelen ernstig kunnen ondermijnen.

De vereiste van onafhankelijke vertegenwoordiging is bijzonder belangrijk in het kader van de individuele beoordeling van de noden van slachtoffers overeenkomstig artikel 22, waar cruciale beslissingen worden genomen over beschermingsmaatregelen, participatierechten en toegang tot ondersteuningsdiensten. Deze beoordelingen zijn vaak gebaseerd op informatie die wordt verstrekt door ouders of voogden. Wanneer een belangenconflict bestaat, ontstaat hierdoor een aanzienlijk risico dat de situatie van het kind verkeerd wordt voorgesteld of geminimaliseerd. De betrokkenheid van een onafhankelijke vertegenwoordiger waarborgt dat de standpunten, ervaringen en belangen van het kind op een correcte en onafhankelijke wijze worden weerspiegeld in de besluitvorming.

Voorstel voor artikel 22: De lidstaten zorgen ervoor dat slachtoffers tijdig een individuele beoordeling van de noden van slachtoffers ontvangen [...]. In het geval van minderjarige slachtoffers moet deze beoordeling plaatsvinden met de betrokkenheid van een onafhankelijke vertegenwoordiger wanneer een belangenconflict bestaat, teneinde te waarborgen dat de standpunten en ervaringen van het kind correct worden weergegeven, zonder externe beïnvloeding of dwang.

Vanuit operationeel oogpunt vereist een effectieve uitvoering dat de lidstaten het volgende voorzien:

- duidelijke juridische criteria voor de verplichte aanstelling van een onafhankelijke vertegenwoordiger (bijvoorbeeld beschuldigingen tegen een ouder, aanwijzingen van dwang of afhankelijkheid, of een verschil tussen de standpunten van het kind en die van de voogd);
- onmiddellijke aanstellingsprocedures die vertegenwoordiging garanderen vanaf de vroegst mogelijke fase van de procedure, met inbegrip van het eerste contact en de initiële beoordeling;
- duidelijk omschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waaronder het recht op inzage in het dossier, deelname aan zittingen, het verzoeken van beschermingsmaatregelen en het aanvechten van procedurele beslissingen;
- gespecialiseerde opleidingsvereisten die waarborgen dat vertegenwoordigers beschikken over expertise inzake kinderrechten, trauma-geïnformeerde praktijk en communicatie met kinderen.

De noodzaak van onafhankelijke vertegenwoordiging weerspiegelt tevens de bredere behoefte aan consistentie tussen verschillende rechtsdomeinen. In de praktijk kunnen beschermingsmaatregelen die worden genomen in strafprocedures worden ondermijnd door parallelle beslissingen in het familierecht, bijvoorbeeld inzake verblijfs- of omgangsregelingen, wanneer de belangen van het kind niet onafhankelijk worden vertegenwoordigd. Juridische coherentie vereist daarom dat onafhankelijke vertegenwoordiging, waar nodig, wordt uitgebreid tot alle procedures die het kind betreffen, zodat continuïteit en consistentie van bescherming worden gewaarborgd.

Onderzoek dat met steun van de Europese Unie werd uitgevoerd, waaronder het CHILD-handboek (Vervaeke et al., 2026, pp. 11–12, 131), toont aan dat het vermogen van kinderen om hun rechten effectief uit te oefenen nauw samenhangt met de aanwezigheid van een vertrouwde en onafhankelijke volwassene die hun belangen behartigt. Dergelijke vertegenwoordiging versterkt niet alleen de procedurele billijkheid, maar vermindert ook angst, ondersteunt geïnformeerde participatie en beperkt het risico op secundair slachtofferschap.

Uiteindelijk vereist juridische coherentie op dit vlak meer dan de loutere formele beschikbaarheid van vertegenwoordiging. Zij vereist dat procedurele kaders zodanig worden ingericht dat onafhankelijke vertegenwoordiging systematisch en effectief wordt voorzien telkens wanneer de belangen van het kind gevaar lopen. Zonder dergelijke garanties kunnen de kindgerichte doelstellingen van de richtlijn niet volledig worden gerealiseerd en dreigt het beginsel van het belang van het kind een louter declaratief in plaats van een operationeel beginsel te blijven.

De wijziging zou daarom een verplicht en automatisch mechanisme moeten invoeren voor de aanstelling van een onafhankelijke vertegenwoordiger (voogd ad hoc) in alle gevallen

waarin een belangenconflict wordt vastgesteld tussen het kind en diens wettelijke voogden. In overeenstemming met het CHILD-handboek ⁷ hangen effectieve participatie en bescherming van kinderen af van de aanwezigheid van een opgeleide en onafhankelijke volwassene die de standpunten van het kind kan vertegenwoordigen, diens belangen kan beschermen en kan waarborgen dat beslissingen niet worden beïnvloed door dwang of afhankelijkheidsrelaties. Deze vertegenwoordiging moet worden verzekerd vanaf de vroegste fase van de procedure en zich uitstrekken over strafprocedures, familierechtelijke procedures en procedures inzake de bescherming van kinderen, zodat continuïteit en consistentie van bescherming worden gegarandeerd.

Het omzetten van kindgerichte waarborgen van loutere aanbevelingen naar bindende verplichtingen is niet enkel een operationele voorkeur, maar een juridische noodzaak onder het EU-recht. Artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt uitdrukkelijk dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn bij alle handelingen van overheidsinstanties. Het overlaten van deze bescherming aan de beoordelingsvrijheid van de lidstaten staat haaks op de EU-strategie voor de rechten van het kind, die een uniform en hoog beschermingsniveau binnen de gehele Unie nastreeft.

Het is daarom van essentieel belang dat de aanstelling van een voogd ad hoc in artikel 24 wordt opgenomen als een niet-discretionaire en verplichte vereiste telkens wanneer de vermeende pleger een persoon is die het ouderlijk gezag uitoefent of een naaste verwant van het kind is.

3.5. Monitoring, handhaving en gegevensverzameling

De doeltreffendheid van de voorgestelde wijziging hangt niet alleen af van de duidelijkheid van de juridische verplichtingen, maar ook van het bestaan van robuuste mechanismen voor monitoring en handhaving. De ervaring met de uitvoering van Richtlijn 2012/29/EU toont aan dat, bij gebrek aan systematisch toezicht, aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten kunnen blijven bestaan ondanks een formele omzetting van de richtlijn.

In deze context is de rol van de Europese Commissie bij het toezicht op de naleving van cruciaal belang, met name via inbreukprocedures en periodieke uitvoeringsverslagen. Deze

⁷ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings*, pp. 11–12, 131. Dit handboek beschrijft onafhankelijke vertegenwoordiging als een essentiële procedurele waarborg binnen het beginsel van het belang van het kind als eerste overweging. Het toont aan dat de aanwezigheid van een vertrouwde, onafhankelijke volwassene zonder belangenconflict een cruciale beschermende factor vormt die vervreemding van het gerechtelijk proces voorkomt, het traumatische belastingsniveau van het kind actief vermindert en bijdraagt aan het verkrijgen van betrouwbare verklaringen. Beschikbaar via: www.childfriendlyjustice.eu.

functie dient te worden aangevuld door het werk van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, dat empirische gegevens en vergelijkende analyses over de rechten van slachtoffers verstrekt.

Om de uitvoering te versterken, moet de wijziging de lidstaten verplichten geharmoniseerde systemen voor gegevensverzameling op te zetten. Deze systemen moeten onder meer uitgesplitste gegevens bevatten over minderjarige slachtoffers, toegang tot ondersteuningsdiensten, het aantal afgenomen verhoren en de tijd die nodig is om compensatie te verkrijgen. De ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren zou vergelijkende evaluaties mogelijk maken en evidence-based beleidsaanpassingen ondersteunen.

Zonder dergelijke mechanismen blijft het risico bestaan dat de bepalingen van de richtlijn ongelijkmatig worden toegepast, wat zowel de rechtszekerheid als het doeltreffendheidsbeginsel (*effet utile*) ondermijnt.

De wijziging zou de lidstaten moeten verplichten gestructureerde monitoringssystemen in te voeren op basis van geharmoniseerde indicatoren die de ervaringen van kinderen binnen procedures weerspiegelen, waaronder het aantal afgenomen verhoren, de toegang tot gespecialiseerde ondersteuning en de tijdige uitvoering van beschermingsmaatregelen. In overeenstemming met de aanbevelingen van het CHILD-handboek dient de gegevensverzameling kindspecifiek en uitgesplitst te zijn, met een focus op resultaten in plaats van louter formele naleving. Deze informatie moet voortdurende evaluatie ondersteunen en de Europese Commissie en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten in staat stellen te beoordelen of de rechten van minderjarige slachtoffers in de praktijk daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Wij bevelen met klem aan een bindende verplichting op te nemen voor lidstaten om jaarlijks te rapporteren over “kindspecifieke resultaatindicatoren”, zoals de gemiddelde termijn voor het verkrijgen van compensatie en het percentage kinderen dat multidisciplinaire ondersteuning ontvangt volgens het Barnahus-model.

3.6. Grensoverschrijdende bescherming en continuïteit van rechten

Een bijkomende dimensie van juridische coherentie betreft de grensoverschrijdende toepassing van de rechten van slachtoffers binnen de Europese Unie, in het bijzonder voor zeer kwetsbare minderjarige slachtoffers van geweld en seksueel geweld. Kinderen die slachtoffer zijn geweest van lichamelijk geweld, seksuele uitbuiting of ernstig huiselijk trauma kunnen zich tijdens of na strafprocedures tussen lidstaten verplaatsen als gevolg van gewijzigde gezinssituaties, getuigenbeschermingsmaatregelen of migratie. In dergelijke situaties hangt de doeltreffendheid van de richtlijn volledig af van de naadloze en

ononderbroken voortzetting van beschermingsmaatregelen en gespecialiseerde zorg over de grenzen heen.⁸

Hoewel instrumenten voor wederzijdse erkenning, zoals het Europees Beschermingsbevel (European Protection Order – EPO) op grond van Richtlijn 2011/99/EU en Verordening (EU) nr. 606/2013, bestaan om beschermingsmaatregelen grensoverschrijdend te laten gelden, zijn zij onvoldoende afgestemd op de specifieke tijdsgevoeligheid van de bescherming van kinderen.⁹ Het bestaande EPO-kader vereist een actief verzoek van de wettelijke vertegenwoordiger van het slachtoffer en een vaak trage, bureaucratische omzetting van het beschermingsbevel binnen het rechtsstelsel van de ontvangende lidstaat. Voor een kind dat vlucht voor een gewelddadige ouder of een mensenhandelaar kunnen dergelijke administratieve vertragingen leiden tot gevaarlijke hiaten in de bescherming. Bovendien beperkt het toepassingsgebied van het EPO zich hoofdzakelijk tot fysieke beschermingsmaatregelen. Het biedt geen antwoord op de bredere multidisciplinaire noden van een kind dat herstelt van seksueel geweld.

De wijziging moet daarom waarborgen dat de specifieke slachtofferstatus van kinderen, op maat gemaakte beschermingsmaatregelen en gespecialiseerde ondersteuningsdiensten automatisch worden erkend en behouden wanneer zij zich tussen lidstaten verplaatsen. Daarmee moet worden afgestapt van de voornamelijk op volwassenen gerichte beperkingen van het huidige EPO-kader¹⁰. In overeenstemming met het CHILD-handboek en het internationaal erkende Barnahus-model, dat pleit voor één geïntegreerde, gecoördineerde en kindvriendelijke omgeving voor medische, psychologische en gerechtelijke ondersteuning, moeten grensoverschrijdende mechanismen voorzien in een proactieve overdracht van gevoelige dossierinformatie tussen bevoegde autoriteiten. Dit omvat ook het waarborgen van een ononderbroken voortzetting van gespecialiseerde trauma-geïnformeerde psychologische ondersteuning en toegang tot door de staat voorgeschoten compensatie, zonder dat het kind juridische of medische procedures opnieuw moet doorlopen.

⁸ **Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE) & Eurojust (2025).** *The European Protection Order: Overview for victim support services and judicial practitioners*. Gezamenlijk technisch rapport, Vilnius/Den Haag. Het rapport wijst op een diepgaande structurele onbekendheid met het Europees Beschermingsbevel (EPO) binnen de nationale rechtssystemen en benadrukt dat kinderen die risico lopen behoefte hebben aan onafhankelijke, vlot werkende grensoverschrijdende opvolgingsmechanismen, waarin de huidige instrumenten onvoldoende voorzien.

⁹ **Europese Commissie,** *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees Beschermingsbevel*, COM (2020) 187 final. Deze officiële evaluatie wijst uitdrukkelijk op het chronische ondergebruik van het Europees Beschermingsbevel (EPO), voornamelijk als gevolg van de sterke afhankelijkheid van het initiatief van het slachtoffer om complexe grensoverschrijdende overdrachtsprocedures op te starten.

¹⁰ **Raad van de Europese Unie,** *Herziene Richtlijn slachtoffersrechten (Victims' Rights Directive – VRD)*, formeel aangenomen na de interinstitutionele wetgevingsonderhandelingen. De herziene richtlijn voorziet in aanzienlijk versterkte grensoverschrijdende beschermingsmaatregelen en gespecialiseerde procedurele waarborgen voor kwetsbare kinderen en slachtoffers van seksueel geweld.

Om deze operationele lacunes te overbruggen en ernstig secundair slachtofferschap te voorkomen, moet de richtlijn voorzien in een “Europees Slachtofferpaspoort” of een vergelijkbaar automatisch mechanisme van wederzijdse erkenning. Als een geïntegreerde, kindgerichte digitale tegenhanger van het EPO zou dit mechanisme ervoor zorgen dat zowel de beschermingsmaatregelen als het therapeutische zorgplan van een kind automatisch worden meegenomen wanneer het zich naar een andere lidstaat verplaatst. Door een onmiddellijke voorlopige erkenning van buitenlandse beschermingsmaatregelen en gespecialiseerde zorgrechten te verplichten, kan een dergelijk instrument de noodzaak wegnemen van herhaalde en potentieel traumatiserende onderzoeksverhoren en bijkomende forensische beoordelingen in de ontvangende lidstaat.¹¹. Zonder dergelijke operationele waarborgen zal het recht op vrij verkeer kinderen die slachtoffer zijn van seksueel geweld blijven blootstellen aan hernieuwd trauma, juridische lacunes en ernstige tekortkomingen in hun bescherming. Dit is fundamenteel onverenigbaar met de verbintenis van de Europese Unie om het belang van het kind als eerste overweging te hanteren.

De richtlijn moet daarom voorzien in een “Europees Slachtofferpaspoort” of een vergelijkbaar mechanisme van wederzijdse erkenning, zodat beschermingsmaatregelen en ondersteuningsrechten van minderjarige slachtoffers het kind grensoverschrijdend kunnen volgen zonder dat herhaalde en traumatiserende herbeoordelingen noodzakelijk zijn.¹²

4. Realisme en uitvoerbaarheid

4.1 Evenredigheid en uitgangspunten van de lidstaten

De Europese Commissie erkent uitdrukkelijk dat de doeltreffendheid van de voorgestelde hervorming nauw samenhangt met de uiteenlopende uitgangspunten van de lidstaten. In

¹¹ **Europees Parlement**, *Resolutie betreffende de rechten van het kind en de preventie van secundair slachtofferschap in strafprocedures*; zie eveneens de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers.

Deze documenten benadrukken dat het verplichten van een minderjarig slachtoffer om na een grensoverschrijdende verplaatsing opnieuw verklaringen af te leggen of dubbele forensische onderzoeken te ondergaan, een vorm van systemisch institutioneel trauma vormt.

¹² **Zagoura, P. (2025)**. *The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims*. The Art of Crime, Issue 15. Deze studie evalueert de structurele tekortkomingen die werden vastgesteld tijdens de tussentijdse beoordeling van de EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020–2025). Daarbij wordt specifiek gewezen op de versnippering van de grensoverschrijdende justitiële samenwerking en de systemische belemmeringen waarmee minderjarige slachtoffers worden geconfronteerd wanneer zij beschermingsmaatregelen en compensatiemechanismen willen laten gelden over de rechtsgebieden van verschillende lidstaten heen.

overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is het voorstel zo ontworpen dat het rekening houdt met deze diversiteit door een zekere mate van flexibiliteit te bieden in de wijze van uitvoering. Hierdoor kunnen nationale systemen de maatregelen aanpassen aan hun eigen juridische tradities, administratieve capaciteit en beschikbare financiële en institutionele middelen.

De bijbehorende effectbeoordeling weerspiegelt deze evenwichtige benadering door voor elke beleidsdoelstelling drie alternatieve regelgevingsopties voor te stellen, gaande van minimale interventie tot meer verregaande regelgevende kaders. Deze gelaagde structuur is bedoeld om ervoor te zorgen dat de voorgestelde maatregelen zowel doelgericht als praktisch uitvoerbaar blijven binnen verschillende nationale contexten.

Niettemin roept externe evaluatieve evidentie, in het bijzonder de analyse uit het CHILD-handboek, vragen op over de verdelingseffecten van bepaalde verplichtingen met hoge kosten. Vooral mechanismen zoals door de staat voorgeschoten compensatie kunnen een onevenredige administratieve en budgettaire last creëren in lidstaten waar de infrastructuur voor slachtofferondersteuning minder ontwikkeld is of zich nog in een vroege fase van institutionele uitbouw bevindt. Deze verschillen in capaciteit kunnen bijgevolg een uniforme uitvoering bemoeilijken en leiden tot uiteenlopende niveaus van doeltreffendheid binnen de Europese Unie.

Om deze risico's van asymmetrische uitvoering te beperken, moet de richtlijn worden aangevuld met gedelegeerde handelingen waarin minimale technische en administratieve normen worden vastgelegd voor door de staat voorgeschoten compensatiemechanismen. Zonder een gemeenschappelijk kader voor de grensoverschrijdende terugvordering van activa van daders dreigt artikel 16 te evolueren van een systeem van door de staat voorgeschoten compensatie naar een systeem van louter door de staat gefinancierde compensatie. Dit zou een financiële drempel kunnen vormen voor lidstaten met een beperktere begrotingscapaciteit en uiteindelijk de doelstelling ondermijnen om vergelijkbare beschermingsniveaus voor slachtoffers binnen de Unie te waarborgen.

Wanneer fundamentele procedurele rechten afhankelijk blijven van niet-bindende formuleringen – zoals het “aanmoedigen” in plaats van het “verplichten” van de oprichting van voorzieningen volgens het Barnahus-model – ontstaat een aanzienlijk risico op juridische versnippering. Dit zou onvermijdelijk leiden tot een tweesporensysteem van slachtofferbescherming binnen de interne markt, waarbij de toegang van een kind tot justitie en psychologisch herstel volledig afhankelijk wordt van diens geografische locatie, in plaats van van diens status als burger van de Europese Unie.

4.2 Economische haalbaarheid en langetermijnwaarde

Vanuit economisch perspectief introduceert de wijziging een aantal initiële investeringsvereisten, met name op het vlak van institutionele hervormingen, capaciteitsopbouw en procedurele afstemming. De Europese Commissie rechtvaardigt deze kortetermijnkosten echter door te wijzen op de verwachte efficiëntiewinsten op lange termijn en de bredere sociaaleconomische voordelen die met de hervorming gepaard gaan.

Een belangrijk mechanisme voor efficiëntiewinst ligt in de integratie van compensatieprocedures binnen strafprocedures overeenkomstig artikel 16. Door deze processen te centraliseren, beoogt de hervorming de afhankelijkheid van afzonderlijke burgerrechtelijke procedures te verminderen, waardoor dubbele procedures worden vermeden en een meer gestroomlijnd en efficiënt rechtssysteem wordt bevorderd. Deze integratie zal naar verwachting de procedurele coherentie versterken en tegelijkertijd de administratieve belasting van de rechtbanken verminderen.

Daarnaast versterkt de hervorming een preventieve en herstelgerichte benadering, met name via de bepalingen van artikel 9 die tijdige psychologische en psychosociale ondersteuning verplicht stellen. Empirisch onderzoek wijst erop dat slachtoffers die vroegtijdige en duurzame ondersteuning ontvangen betere re-integratieresultaten behalen, waaronder een snellere terugkeer naar het sociale en professionele leven. Dit kan op zijn beurt de langdurige afhankelijkheid van openbare gezondheidszorgsystemen en aanverwante sociale uitgaven verminderen, waardoor op termijn indirecte budgettaire besparingen worden gerealiseerd.

Ondanks deze verwachte voordelen blijven de risico's bij de uitvoering aanzienlijk. Feedback op het ontwerpvoorstel geeft aan dat, binnen gefragmenteerde of gedecentraliseerde administratieve omgevingen, het niveau van interinstitutionele coördinatie dat nodig is om deze efficiëntiewinsten te realiseren belangrijke operationele uitdagingen kan creëren. Zonder doeltreffende coördinatiemechanismen bestaat het risico dat de verwachte voordelen op het vlak van efficiëntie en maatschappelijke re-integratie slechts ongelijkmatig worden gerealiseerd.

Een cruciale belemmering voor deze operationele coherentie is de huidige ontkoppeling tussen artikel 26a (coördinatieprotocollen) en artikel 25 (opleiding). De uitvoerbaarheid van de hervorming wordt fundamenteel ondermijnd wanneer protocollen voor multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (MTDIA) niet worden ondersteund door verplichte, sectoroverschrijdende opleidingsprogramma's. Een realistische benadering vereist dat professionals binnen politie, gezondheidszorg en justitie niet alleen verplicht worden om samen te werken, maar ook beschikken over de gedeelde trauma-geïnformeerde communicatievaardigheden die noodzakelijk zijn om die samenwerking daadwerkelijk functioneel te maken en niet louter formeel.

Bij de beoordeling van de economische uitvoerbaarheid van deze maatregelen dient de Europese Commissie bovendien een perspectief van de "kosten van niet-handelen" (Cost of Non-Europe) te hanteren. De initiële financiële investeringen die nodig zijn voor de uitbouw van multidisciplinaire structuren en door de staat voorgeschoten compensatiemechanismen zijn aanzienlijk lager dan de langetermijncosten van secundair slachtofferschap. Deze kosten omvatten onder meer langdurige geestelijke gezondheidszorg, onderbrekingen in het onderwijs en een verlies aan toekomstige economische productiviteit van minderjarige slachtoffers.

Vanuit dit perspectief zijn investeringen in kindgerichte bescherming niet louter een financiële uitgave, maar een structurele investering in maatschappelijke veerkracht, herstel en duurzame participatie.

4.3 Gefaseerde digitalisering en paraatheid van de infrastructuur

Het voorstel hanteert een bewust gefaseerde benadering van de digitale transformatie, gebaseerd op een realistische inschatting van de uiteenlopende niveaus van technologische paraatheid binnen de lidstaten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen algemene procedurele hervormingen, die binnen de gebruikelijke omzettingstermijn van twee jaar kunnen worden uitgevoerd, en meer complexe vereisten inzake digitale infrastructuur, waarvoor een langere implementatieperiode noodzakelijk is.

In deze context kan voor artikel 26b, dat betrekking heeft op elektronische communicatiesystemen, digitale toegang tot dossiers, digitale meldingsmechanismen, potentiële systemen voor gegevensverzameling en in voorkomend geval elektronische protocollen voor gegevensbeheer en gegevensuitwisseling, een implementatietermijn van vier jaar worden voorzien. Deze verlengde termijn houdt rekening met de technische complexiteit, de beveiligingsvereisten en de infrastructurele investeringen die nodig zijn om interoperabele en veilige digitale meldings- en beheerssystemen tussen verschillende rechtsgebieden te ontwikkelen.

Daartegenover staan bepaalde onderdelen van de hervorming die als relatief laagdrempelige maatregelen worden beschouwd. De oprichting en versterking van een geharmoniseerde Europese hulplijn voor slachtoffers (116 006) bouwt bijvoorbeeld grotendeels voort op bestaande nationale en grensoverschrijdende infrastructuren, waardoor dit een van de meest onmiddellijk uitvoerbare onderdelen van het voorstel is. Deze gedifferentieerde tijdslijn weerspiegelt een poging om ambitie te combineren met operationele haalbaarheid binnen lidstaten met uiteenlopende niveaus van digitale maturiteit.

Het realisme van de digitale hervormingen onder artikel 26b is onlosmakelijk verbonden met de monitoringsverplichtingen van artikel 28. Om de digitaliseringsfase succesvol te

laten verlopen, moeten nationale systemen van meet af aan worden ontworpen om de uitgesplitste en kindspecifieke gegevens te genereren die nodig zijn voor toezicht op EU-niveau. Indien digitale infrastructuur wordt ontwikkeld zonder geïntegreerde mogelijkheden voor gegevensverzameling, zal het vermogen van de Europese Commissie om de “technische uitvoering” te beoordelen – zoals vereist in artikel 1 van de wijzigingsrichtlijn – aanzienlijk worden beperkt. Dit zou leiden tot een transparantietekort bij de handhaving van de rechten van slachtoffers.

4.4 Multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (het Barnahus-principe)

De meest structureel ambitieuze dimensie van het voorstel heeft betrekking op artikel 9a, waarin een multidisciplinair en geïntegreerd model voor de ondersteuning van minderjarige slachtoffers wordt ingevoerd. Deze benadering sluit conceptueel nauw aan bij het Barnahus-model, dat de nadruk legt op gecoördineerde, kindgerichte dienstverlening via een nauwe samenwerking tussen verschillende instellingen en disciplines.

De richtlijn schrijft echter geen uniform institutioneel model voor, maar behoudt een zekere structurele flexibiliteit. Lidstaten mogen “geïntegreerde en gecoördineerde” dienstverleningsmodellen ontwikkelen die zijn aangepast aan hun nationale administratieve context, op voorwaarde dat deze diensten voorzien in functionele samenhuysvesting of een nauwe interinstitutionele samenwerking. Deze flexibiliteit is bedoeld om de uitvoerbaarheid te vergroten, terwijl de kernnormen van slachtoffergerichte zorg behouden blijven.

Een bijkomende structurele innovatie betreft de herverdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij slachtofferondersteuning. Het voorstel laat toe dat bepaalde informatie- en ondersteuningsopdrachten worden gedelegeerd aan niet-gouvernementele organisaties en gespecialiseerde dienstverleners. Hierdoor vermindert de operationele belasting van rechtshandavingsinstanties en wordt een meer gediversifieerde en duurzame taakverdeling binnen het ondersteuningslandschap bevorderd.

Hoewel deze structurele flexibiliteit met betrekking tot het Barnahus-model om redenen van realisme kan worden verwelkomd, houdt zij ook het risico in dat beschermingsnormen verwateren. Om te voorkomen dat “flexibiliteit” een rechtvaardiging wordt voor onvoldoende institutionele integratie, zou de Europese Unie een gemeenschappelijk benchmarkinstrument moeten ontwikkelen voor dergelijke multidisciplinaire centra. Een dergelijk instrument zou waarborgen dat “gecoördineerde diensten” in de zin van artikel 9a worden gedefinieerd aan de hand van functionele integratie – zoals gezamenlijk casusbeheer en forensische verhoren – en niet op basis van minimale administratieve samenwerking. Op die manier kan een hoog en gelijkwaardig niveau van zorg worden

gegarandeerd voor alle kinderen, ongeacht de administratieve tradities van de betrokken lidstaat.

5. Theoretisch perspectief: juridische beginselen van de Europese Unie

5.1 Het doeltreffendheidsbeginsel (effet utile) en procedurele handelingsbekwaamheid

De fundamentele theoretische rechtvaardiging van de wijzigingsrichtlijn van 2023 ligt in het doeltreffendheidsbeginsel (effet utile), dat voorschrijft dat rechten die door het EU-recht worden toegekend praktisch en afdwingbaar moeten zijn en niet louter formeel mogen bestaan. Hoewel de wijziging sterkere procedurele rechten invoert, zoals een versterkt recht om gehoord te worden (artikel 12) en verbeterde informatierechten (artikelen 4 tot en met 6), blijft zij in belangrijke mate afhankelijk van het nationale procesrecht voor de bepaling van de procespositie van slachtoffers.

Kritische beschouwing: Vanuit theoretisch oogpunt blijft het risico bestaan dat er “rechten zonder rechtsmiddelen” worden gecreëerd. Indien een minderjarig slachtoffer binnen nationale rechtsstelsels juridisch hoofdzakelijk als getuige wordt beschouwd en niet als autonome rechthebbende, wordt het effet utile van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) uitgehold. De Europese Unie zou daarom verder moeten gaan dan het vaststellen van minimumnormen en een gemeenschappelijke Europese procespositie voor slachtoffers moeten definiëren. Alleen zo kan worden gewaarborgd dat procedurele handelingsbekwaamheid – waaronder het recht om beslissingen tot niet-vervolgving aan te vechten – niet illusoir wordt gemaakt door restrictieve nationale procesrechtelijke tradities.

5.2 Evenredigheid versus het non-discriminatiebeginsel

De wijziging tracht een evenwicht te vinden tussen de noodzaak van een hoog beschermingsniveau (artikel 82, lid 2, VWEU) en het evenredigheidsbeginsel. Dit heeft geleid tot een “flexibele” institutionele benadering, waarbij lidstaten worden aangemoedigd, maar niet strikt verplicht, om specifieke modellen zoals het Barnahus-model (artikel 9a) te implementeren.

Kritische beschouwing: Hoewel deze flexibiliteit tegemoetkomt aan het evenredigheidsbeginsel door de administratieve autonomie van de lidstaten te respecteren, creëert zij een theoretische spanning met het non-discriminatiebeginsel (artikel 21 van het Handvest). Door ruimte te laten voor “gecoördineerde” modellen die mogelijk geen daadwerkelijke functionele integratie waarborgen, loopt de Europese Unie het risico een systeem van bescherming op twee niveaus te institutionaliseren. Toegang tot een trauma-geïnformeerde “one-stop-shop”-voorziening zou voor elk kind binnen de Unie een fundamenteel recht moeten zijn. Wanneer de kwaliteit van die zorg afhankelijk wordt van de uitgangspositie van een lidstaat, ontstaat een ongelijk landschap van toegang tot justitie dat moeilijk verenigbaar is met de doelstelling van een uniforme Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

5.3 Loyale samenwerking en wederzijdse erkenning

Het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) verplicht de lidstaten ertoe de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie actief te bevorderen. Op het vlak van slachtofferbescherming zou dit theoretisch moeten resulteren in een naadloze grensoverschrijdende erkenning van de slachtofferstatus en de beschermingsnaden van slachtoffers.

Kritische beschouwing: Het huidige voorstel richt zich sterk op nationale interinstitutionele protocollen (artikel 26a), maar bevat geen robuust theoretisch kader voor automatische wederzijdse erkenning. Indien een individuele beoordeling van de noden van slachtoffers overeenkomstig artikel 22 in een lidstaat vaststelt dat een kind specifieke beschermingsnaden heeft, zou deze status binnen de gehele Europese Unie moeten kunnen worden meegenomen en erkend. Doordat het voorstel geen mechanisme bevat voor de erkenning van een “Europese slachtofferstatus”, dreigt de wijziging een verzameling van nationale systemen te blijven in plaats van uit te groeien tot een werkelijk geïntegreerd Europees juridisch kader.

5.4 Het “belang van het kind” als een materieel recht

De wijziging verwijst herhaaldelijk naar artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Er blijft echter een theoretische kloof bestaan tussen het inroepen van het beginsel van het belang van het kind en de operationalisering ervan als een materieel recht.

Kritische beschouwing: De tekst behandelt het belang van het kind vaak als een procedurele formaliteit die moet worden afgeinkt, in plaats van als een inhoudelijk en

hiërarchisch hoger rechtsbeginsel dat voorrang heeft op administratieve of budgettaire overwegingen. Om theoretisch coherent te zijn met het Handvest, moet de wijziging evolueren van een benadering die zich richt op het “waarborgen van toegang tot diensten” naar een benadering die een “materieel recht op gespecialiseerde zorg” erkent. Indien wordt aanvaard dat het belang van het kind een eerste overweging vormt, dan volgt daaruit dat de meest doeltreffende beschermingsmodellen – zoals het Barnahus-model – niet louter als aanbevolen praktijken mogen worden beschouwd, maar als het juridische uitgangspunt moeten gelden. Hun toepassing mag niet afhankelijk worden gemaakt van budgettaire keuzes of beleidsprioriteiten van individuele lidstaten.

6. Conclusie

De voorgestelde wijziging van Richtlijn 2012/29/EU vormt een beslissende normatieve en operationele verschuiving in de benadering van de Europese Unie ten aanzien van de rechten van slachtoffers. Door de overgang te maken van een overwegend declaratief kader naar een systeem dat daadwerkelijke toegang tot justitie vereist, heeft de Europese Commissie terecht vastgesteld dat de “uitvoeringskloof” de belangrijkste belemmering vormt voor de 2,5 miljoen kinderen die jaarlijks betrokken zijn bij gerechtelijke procedures. De nadruk die de wijziging legt op minderjarige slachtoffers weerspiegelt zowel empirische inzichten als de fundamentele rechten die zijn verankerd in de artikelen 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Door mechanismen te verankeren zoals vroegtijdige individuele beoordelingen van de noden van slachtoffers, multidisciplinaire interinstitutionele aanpak (MTDIA) en door de staat voorgeschoten compensatie, creëert de hervorming een solide basis voor een kindgericht en trauma-geïnfomeerd justitiesysteem.

Dit transformatieve potentieel zal zich echter niet automatisch verwezenlijken. Hardnekkige structurele uitdagingen, met name ongelijkmatige nationale uitvoering, verschillen in beschikbare middelen en gefragmenteerde institutionele structuren, vormen aanzienlijke risico's voor de uniforme toepassing van de richtlijn. Het blijvende gebruik van een richtlijn als juridisch instrument is weliswaar in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, maar laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge, waardoor verschillen kunnen blijven bestaan die de rechtszekerheid en het wederzijds vertrouwen ondermijnen.

Vanuit een belangenbehartigingsperspectief hangt het succes van deze wijziging af van de bereidheid om verder te gaan dan normatieve ambities en daadwerkelijke operationele garanties te creëren. Daarom roepen wij de medewetgevers op om de volgende niet-onderhandelbare pijlers te waarborgen:

- **Inhoudelijke procespositie en procedurele handelingsbekwaamheid:** Minderjarige slachtoffers moeten evolueren van “passieve getuigen” naar “autonome rechthebbenden”. Dit vereist de verplichte aanstelling van een onafhankelijke vertegenwoordiger (*voogd ad hoc*) en een gemeenschappelijke Europese norm voor de procespositie van slachtoffers, zodat het *effet utile* van artikel 47 van het Handvest niet wordt uitgehold door restrictieve nationale procesregels.
- **Verplichte operationele integratie:** Coördinatieprotocollen (artikel 26a) mogen niet beperkt blijven tot louter administratieve procedures. Wij pleiten ervoor de niet-bindende formulering “de lidstaten worden aangemoedigd om te voorzien in” te vervangen door de bindende formulering “de lidstaten zorgen voor de beschikbaarheid van specifieke, multidisciplinaire ‘one-stop-shop’-voorzieningen (het Barnahus-model)”, ondersteund door geormerkte Europese financiering. Geïntegreerde bescherming moet een recht zijn en geen geografisch voorrecht.
- **Professionele deskundigheid en verantwoordingsplicht:** Gespecialiseerde opleiding (artikel 25) moet worden opgewaardeerd van een aanbeveling tot een bindende voorwaarde. Zonder verplichte trauma-geïnformeerde opleidingen voor alle professionals binnen justitie en rechtshandhaving zullen zelfs de meest geavanceerde procedurele waarborgen in de praktijk onvoldoende effect sorteren.
- **Financieel duurzame compensatie:** Door de staat voorgeschoten compensatie (artikel 16) moet worden ondersteund door een robuust Europees kader voor de terugvordering van activa van daders. Dit waarborgt dat de verplichting van de staat om als primaire garant van financiële genoegdoening op te treden financieel houdbaar blijft en niet afhankelijk wordt van de budgettaire mogelijkheden van individuele lidstaten.

Samenvattend vormt de wijziging een noodzakelijke vooruitgang binnen het Europese recht inzake de bescherming van slachtoffers, maar zij moet worden beschouwd als een fundamentele stap en niet als een definitieve oplossing. Om haar doelstellingen daadwerkelijk te verwezenlijken, moet zij worden ondersteund door een blijvende politieke inzet, gerichte investeringen en een duidelijke prioritering van kinderrechten boven administratief gemak.

Alleen via een dergelijke geïntegreerde, afdwingbare en inhoudelijke benadering kan de Europese Unie garanderen dat de rechten die zij waarborgt niet enkel in Brussel worden afgekondigd, maar ook daadwerkelijk worden gerealiseerd voor elk minderjarig slachtoffer in alle lidstaten. Rechtvaardigheid voor slachtoffers mag niet beperkt blijven tot een beleidsdoelstelling; zij moet een concrete en beleefde realiteit worden.