

I

(Entschlüsseungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

RAT

ENTSCHLIESSUNG DES RATES

vom 10. Juni 2011

über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren

(2011/C 187/01)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten räumen dem aktiven Schutz von Opfern hohe Priorität ein. In der Europäischen Union werden die Staaten in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) und in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden „Konvention“), denen alle Mitgliedstaaten angehören, aufgefordert, die Opfer von Straftaten aktiv zu schützen.
- (2) Die Europäische Union hat mit Erfolg einen Raum der Freizügigkeit und der Aufenthaltsfreiheit geschaffen, den die Bürger nutzen, indem sie in zunehmendem Maße in andere Staaten als den Wohnsitzstaat reisen und in anderen Staaten als dem Wohnsitzstaat studieren und arbeiten. Gleichzeitig jedoch hat der Wegfall der Binnengrenzen und die zunehmende Inanspruchnahme des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts zwangsläufig dazu geführt, dass die Zahl der Personen steigt, die als Opfer einer Straftat an einem Strafverfahren in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnsitzmitgliedstaat teilnehmen.
- (3) Es sind konkrete Maßnahmen erforderlich, um einen gemeinsamen Mindeststandard für den Schutz von Opfern von Straftaten und für deren Rechte in Strafverfahren in der gesamten Union festzulegen. Durch derartige Maßnahmen, die Rechtsvorschriften sowie andere Maßnahmen umfassen können, wird das Vertrauen der Bürger darauf gestärkt werden, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die Rechte der Bürger schützen und gewährleisten.
- (4) Im Stockholmer Programm — *Ein offenes und sicheres Europa im Dienste der Bürger*⁽¹⁾ hat der Europäische Rat

hervorgehoben, wie wichtig es ist, dass Personen, die besonders schutzbedürftig sind oder die sich in besonders gefährdeten Situationen befinden, wie beispielsweise Personen, die wiederholter Gewalt in nahen Beziehungen ausgesetzt sind, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Personen, die Opfer anderer Arten von Straftaten in einem Mitgliedstaat werden, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, besondere Unterstützung und ein besonderer rechtlicher Schutz gewährt wird. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates zu einer Strategie für die Verwirklichung der Rechte und eine bessere Unterstützung von Personen, die in der Europäischen Union zum Opfer einer Straftat werden⁽²⁾, hat sich der Europäische Rat nachdrücklich für einen integrierten und koordinierten Ansatz in Bezug auf Opfer ausgesprochen. Um den Vorgaben des Stockholmer Programms zu entsprechen, hat die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket zu Opfern von Straftaten vorgeschlagen, das sowohl eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe⁽³⁾ als auch eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen⁽⁴⁾ umfasst.

- (5) In Anbetracht der erheblichen Fortschritte, die infolge des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren⁽⁵⁾ erzielt wurden, hält der Rat es für zweckmäßig, im Hinblick auf den Schutz von Opfern von Straftaten einen ähnlichen Ansatz festzulegen.

⁽²⁾ Angenommen auf der 2969. Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 23. Oktober 2009 in Luxemburg.

⁽³⁾ 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 (KOM(2011) 275 endg. vom 18. Mai 2011).

⁽⁴⁾ 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 (KOM(2011) 276 endg. vom 18. Mai 2011).

⁽⁵⁾ Entschließung des Rates vom 30. November 2009 (2009/C 295/01) (Abl. C 295 vom 4.12.2009, S. 1).

⁽¹⁾ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1, siehe Nummer 2.3.4.

- (6) Ein Tätigwerden in diesem Bereich wird speziell als Teil des Prozesses zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung — einem Gründungsprinzip für die Schaffung eines echten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — erwogen: tatsächlich bietet Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c AEUV der Union die Möglichkeit, durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Rechte der Opfer von Straftaten festzulegen, soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist.
- (7) Die Rolle der Opfer in Strafverfahren wurde auf Unionsebene bereits im Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren behandelt. Allerdings sind seit der Annahme dieses Rechtsakts mehr als zehn Jahre vergangen, und die Fortschritte bei der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die verbleibenden Umsetzungsprobleme im Bereich der Rechte der Opfer erfordern es, dass die Union den Rahmenbeschluss inhaltlich überprüft und verbessert, auch unter Berücksichtigung der Feststellungen der Kommission betreffend die Umsetzung und Anwendung des Instruments ⁽¹⁾.
- (8) Bestehende Mechanismen, die eine faire und angemessene Entschädigung der Opfer von Straftaten gewährleisten sollen, beispielsweise gemäß der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004, sollten ebenfalls überprüft und erforderlichenfalls verbessert werden, damit ihre Funktionsfähigkeit verbessert wird und sie in stärkerem Maße dazu beitragen, die Instrumente für den Schutz der Opfer zu ergänzen.
- (9) Zudem sollte ein Mechanismus eingeführt werden, der eine gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen betreffend Schutzmaßnahmen gewährleistet und der sich an den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen anlehnt. Dieser Mechanismus sollte jenen ergänzen, der in der derzeit erörterten Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Strafsachen vorgesehen ist. Die in den beiden Vorschlägen enthaltenen Vorschriften
- sollten nicht dazu verpflichtet, die nationalen Regelungen für Schutzmaßnahmen zu ändern, sondern sollten den Mitgliedstaaten die Entscheidung darüber überlassen, nach welchem Verfahren sie Schutzmaßnahmen anordnen oder vollstrecken dürfen.
- (10) Diese Problematik sollte angesichts ihrer Bedeutung und Komplexität schrittweise angegangen werden, wobei die Gesamtkohärenz gewahrt werden muss. Dadurch, dass künftige Maßnahmen bereichsweise in Angriff genommen werden, kann das Augenmerk gezielt auf jede einzelne Maßnahme gerichtet werden, so dass durch Ermittlung und Lösung von Problemen dafür gesorgt werden kann, dass der Nutzen der betreffenden Maßnahme noch gesteigert wird.
- (11) Besondere Aufmerksamkeit verdient das Verfahren zur Umsetzung der einschlägigen Rechtsinstrumente. Praktische Maßnahmen und bewährte Vorgehensweisen können in einem unverbindlichem Rechtsinstrument, beispielsweise in einer Empfehlung, zusammengestellt werden, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zu unterstützen und ihnen Anregungen zu geben.
- (12) Bei der Erörterung der notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung des Opferschutzes sollten die Grundsätze gebührend berücksichtigt werden, wie sie beispielsweise in der Empfehlung Rec(2006) 8 des Ministerkomitees des Europarats über die Hilfe für Opfer von Straftaten aufgeführt sind. Die Union sollte insbesondere die Normen berücksichtigen, die in dem vom Ministerkomitee des Europarats am 7. April 2011 angenommenen Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt festgelegt sind.
- (13) Die Maßnahmenliste im Anhang ist als indikativ zu betrachten und umfasst lediglich eine erste Gruppe vorrangig anzugehender Maßnahmen. Weitere sowohl legislative als auch nichtlegislative Maßnahmen sowie praktische Maßnahmen könnten künftig vorgeschlagen werden, falls sie als zweckmäßig betrachtet werden, und zwar auch im Lichte des laufenden Prozesses der Annahme und Umsetzung der in diesem Fahrplan vorgesehenen Rechtsakte —

⁽¹⁾ Siehe Bericht der Kommission gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (KOM(2004) 54 endg./2 vom 16. Februar 2004); Bericht der Kommission gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI) ((KOM(2009) 166 endg. vom 20. April 2009); Folgenabschätzung als Begleitdokument zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe (SEK(2011) 780 endg. vom 18. Mai 2011).

NIMMT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG AN:

1. Auf Ebene der Europäischen Union sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Rechte und den Schutz der Opfer von Straftaten, insbesondere in Strafverfahren, zu stärken. Diese Maßnahmen können sowohl Rechtsvorschriften als auch andere Maßnahmen umfassen.

2. Der Rat begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Maßnahmenpaket zu Opfern von Straftaten und ersucht die Kommission, Vorschläge bezüglich der im Fahrplan dargelegten Maßnahmen vorzulegen.
 3. Der Rat billigt den im Anhang zu dieser EntschlieÙung wiedergegebenen „Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer von Straftaten“ (im Folgenden „Fahrplan“) als Grundlage für das weitere Vorgehen. Die in dem Fahrplan aufgeführten Maßnahmen, die durch weitere Maßnahmen ergänzt werden könnten, sollten Priorität haben.
 4. Der Rat wird alle im Zusammenhang mit dem Fahrplan vorgelegten Vorschläge prüfen und beabsichtigt, dies vorrangig zu tun.
 5. Der Rat wird nach den geltenden Regeln in vollem Umfang mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten.
-

ANHANG

FAHRPLAN ZUR STÄRKUNG DER RECHTE UND DES SCHUTZES DER OPFER VON STRAFTATEN, INSBESONDERE IN STRAFVERFAHREN

Die Reihenfolge der nachstehend aufgeführten Maßnahmen ist indikativ. Die zu den einzelnen Maßnahmen angeführten Erläuterungen dienen lediglich dazu, die vorgeschlagenen Maßnahmen zu beschreiben; sie sollen nicht den genauen Anwendungsbereich und Inhalt der betreffenden Maßnahme festlegen. Dieser Fahrplan unterstützt die Vorschläge der Europäischen Kommission für ein Maßnahmenpaket zu Opfern von Straftaten und baut darauf auf.

Allgemeine Grundsätze

Die Maßnahmen auf Ebene der Union zur Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer von Straftaten sollten darauf abzielen, gemeinsame Mindeststandards einzuführen und unter anderem die folgenden allgemeinen Zielsetzungen zu verwirklichen:

1. Festlegung angemessener Verfahren und Strukturen zur Achtung der Würde, der persönlichen und psychologischen Unversehrtheit sowie der Privatsphäre der Opfer in Strafverfahren.
2. Verbesserung des Zugangs der Opfer von Straftaten zur Justiz, auch durch die Förderung der Rolle von Opferbetreuungsstellen.
3. Gestaltung angemessener Verfahren und Strukturen zur Verhinderung von sekundärer und wiederholter Viktimisierung.
4. Förderung der Bereitstellung von Übersetzungs- und Dolmetschleistungen für die Opfer in Strafverfahren.
5. Gegebenenfalls Ermutigung der Opfer zur aktiven Beteiligung an Strafverfahren.
6. Stärkung des Rechts der Opfer und ihres Rechtsbeistands, rechtzeitig Informationen über die Verfahren und deren Ausgang zu erhalten.
7. Förderung der Inanspruchnahme von opferorientierter Justiz und alternativen Streitbeilegungsmethoden, bei denen die Interessen des Opfers berücksichtigt werden.
8. Besonderes Augenmerk auf Kinder, da sie eine der schutzbedürftigsten Opfergruppen sind, und stetiges Handeln im besten Interesse der Kinder.
9. Gewährleistung, dass die Mitgliedstaaten Schulungen für alle einschlägigen Berufssparten anbieten oder die Bereitstellung solcher Schulungen fördern.
10. Gewährleistung, dass den Opfern eine angemessene Entschädigung zugesprochen wird.

Bei der Förderung der Rechte der Opfer in Strafverfahren berücksichtigt die Union die grundlegenden Elemente der nationalen Strafrechtssysteme und trägt den Rechten und Interessen aller beteiligten Parteien sowie dem generellen Ziel des Strafverfahrens gebührend Rechnung.

Zur Verwirklichung der genannten Zielsetzungen dienen die nachstehend angeführten Maßnahmen sowie alle sonstigen Maßnahmen, die sich möglicherweise im Zuge der Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften als zweckmäßig erweisen.

Maßnahme A: Eine Richtlinie soll den Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren ersetzen

Der Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren war ein wichtiger Schritt bei der Schaffung eines umfassenden Konzepts für den Schutz der Opfer von Straftaten in der EU. Zehn Jahre nach seiner Annahme müssen jedoch jetzt die in dem Rahmenbeschluss dargelegten Grundsätze überarbeitet und ergänzt werden, und es müssen wesentliche Schritte hin zu einem höheren Niveau des Opferschutzes in der ganzen EU, insbesondere im Rahmen von Strafverfahren, ergriffen werden. Zu diesem Zweck hat die Kommission am 18. Mai 2011 einen Vorschlag für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe unterbreitet. Der Rat verpflichtet sich, diesen Vorschlag — unter anderem anhand der oben dargelegten allgemeinen Grundsätze — vorrangig zu prüfen.

Maßnahme B: Empfehlung oder Empfehlungen für praktische Maßnahmen und bewährte Verfahren im Zusammenhang mit der in Maßnahme A genannten Richtlinie

Sobald das in Maßnahme A genannte umfassende verbindliche Rechtsinstrument gebilligt ist, wird die Kommission ersucht, zusätzlich so bald wie möglich einen Vorschlag (bzw. mehrere Vorschläge) für eine Empfehlung vorzulegen, die den Mitgliedstaaten als Orientierung und Modell zur Erleichterung der Umsetzung der Richtlinie dienen soll und die

auf den in der Richtlinie vorgesehenen Prinzipien aufbaut. Diese Empfehlung sollte als Bestandsaufnahme der bestehenden bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten im Bereich des Schutzes der Opfer von Straftaten und der Opferhilfe dienen und im Rahmen der anwendbaren Rechtsinstrumente auf diesen Verfahren aufbauen.

Die Empfehlung sollte den bewährten Verfahren im Bereich des Opferschutzes Rechnung tragen, einschließlich der von Nichtregierungsorganisationen sowie Nicht-EU-Institutionen festgelegten Verfahren, wie der Empfehlung Rec(2006) 8 des Ministerkomitees des Europarats über die Hilfe für Opfer von Straftaten, und sie sollte die durch die Maßnahme A erfassten Bereiche behandeln.

Maßnahme C: Eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen zum Schutz der Opfer in Zivilsachen

Die Kommission hat am 18. Mai 2011 einen Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen vorgelegt; damit soll der Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung, der in der derzeit erörterten Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung vorgesehen ist, ergänzt werden. Mit dieser Richtlinie soll die gegenseitige Anerkennung der Entscheidungen von Justiz- oder gleichwertigen Behörden zum Schutz der Opfer von Straftaten vor weiteren Gefahren, die von dem mutmaßlichen Täter ausgehen könnten, gewährleistet werden. Ein vergleichbarer Mechanismus ist für die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen vorgesehen. Der Rat verpflichtet sich, diesen Vorschlag — unter anderem anhand der oben dargelegten allgemeinen Grundsätze — vorrangig zu prüfen.

Maßnahme D: Überprüfung der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten

Die Kommission wird ersucht, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen ihres Berichts über die Anwendung der Richtlinie 2004/80/EG des Rates und etwaiger weiterer Analysen die Entschädigungsrichtlinie zu überprüfen, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob die bestehenden Verfahren, nach denen die Opfer eine Entschädigung beantragen können, überarbeitet und vereinfacht werden sollten, und gegebenenfalls angemessene Vorschläge für Gesetzgebungsakte oder für Rechtsakte ohne Gesetzescharakter im Bereich der Entschädigung der Opfer von Straftaten vorzulegen.

Maßnahme E: Spezifische Bedürfnisse der Opfer

Der in Maßnahme A vorgesehene allgemeine Rechtsakt wird allgemeine Vorschriften enthalten, die für alle Opfer von Straftaten gelten, die auf Hilfe, Unterstützung und Schutz im Zusammenhang mit einem Strafverfahren wegen der Straftat, die gegen sie verübt wurde, angewiesen sind. Dieser Rechtsakt wird ferner allgemeine Vorschriften für alle Kategorien schutzbedürftiger Opfer beinhalten.

Einige Opfer haben spezifische Bedürfnisse aufgrund der Art oder der Umstände der gegen sie verübten Straftat, in Anbetracht von deren sozialen, physischen und psychologischen Auswirkungen; dies sind zum Beispiel Opfer von Menschenhandel, Kinder, die Opfer von sexuellem Missbrauch wurden, Opfer von Terrorismus und Opfer von organisierter Kriminalität. Die besonderen Bedürfnisse dieser Opfer könnten in spezifischen Rechtsvorschriften behandelt werden, die sich mit der Bekämpfung dieser Arten von Straftaten befassen.

Andere Opfer von Straftaten dagegen bedürfen einer besonderen Unterstützung und Hilfe aufgrund ihrer Persönlichkeitsmerkmale; diese sind auf Einzelfallbasis zu beurteilen. In diesem Zusammenhang sollten Kinder in jedem Fall als besonders schutzbedürftig betrachtet werden.

Die Kommission wird ersucht, im Kontext der Überwachung der Umsetzung der vorgenannten Rechtsinstrumente und aller anderen Instrumente zu bestimmten Bereichen der Kriminalität sowie nach Beurteilung ihrer praktischen Anwendung nach Ablauf der Umsetzungsfrist, praktische Maßnahmen und bewährte Verfahren im Rahmen von Empfehlungen vorzuschlagen, um den Mitgliedstaaten Leitlinien für den Umgang mit den spezifischen Bedürfnissen der Opfer an die Hand zu geben.
