C/2024/1592

5.3.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Översyn av direktivet om brottsoffers rättigheter

(COM(2023) 424 final – 2023/0250 (COD))

(C/2024/1592)

Föredragande: **Dovilė JUODKAITĖ**

Remiss	Europeiska kommissionen, 18.8.2023
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	21.11.2023
Antagande vid plenarsessionen	14.12.2023
Plenarsession nr	583
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	206/1/3

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar den föreslagna översynen av direktivet om brottsoffers rättigheter. Förslaget kan bidra till att stärka brottsoffrens rättigheter och göra de rättsliga institutionerna mer effektiva och kostnadseffektiva på lång sikt.

1.2 EESK betonar att ändringarna är viktiga för att förbättra den individuella bedömningen av brottsoffren och stödet till dem under hela den rättsliga processen. Det bör inte finnas någon rangordning mellan olika brottsoffer och olika typer av brott, men vissa brottsoffer kan behöva ytterligare stöd- och skyddsåtgärder. Kommittén rekommenderar att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna utarbetar detaljerade riktlinjer om de olika myndigheter som ska genomföra bedömningen.

1.3 Vi anser att strängare krav bör införas på utbildning av yrkesverksamma om brottsoffers rättigheter, och uppmanar kommissionen att ta fram riktlinjer och kvalitetsstandarder för stöd. Man bör uppmuntra utbyte mellan medlemsstaterna av bästa praxis om tillhandahållande av högkvalitativt stöd, inbegripet utbildning av psykologer och yrkesverksamma.

1.4 EESK rekommenderar också att det inrättas en övergripande kommunikationsram i varje medlemsstat i syfte att förbättra tillgången till information.

1.5 Kommittén beklagar att psykiska hälsoproblem tagits med i förteckningen över brott och farliga beteenden när det gäller att bedöma den risk som härrör från gärningspersonen i samband med den individuella bedömningen. Denna hänvisning bör strykas.

1.6 Vi välkomnar rätten till omprövning av beslut som fattats under domstolsförfaranden, inbegripet beslut om tolkning under domstolsförhandlingar, och uppmanar medlemsstaterna att säkerställa att brottsoffren vederbörligen informeras om denna rätt och att vidta åtgärder för att se till att sådana omprövningar genomförs utan dröjsmål.

1.7 EESK välkomnar avsikten att förbättra brottsoffers tillgång till ersättning. Kommittén anser att medlemsstaterna bör dela med sig av sin goda praxis när det gäller att utarbeta kraftfulla ersättningssystem, där de ekonomiska konsekvenserna av sådana system beaktas.

1.8 Vi uppmanar medlemsstaterna att anslå tillräckliga medel för att införliva och genomföra direktivet, och uppmanar kommissionen att garantera att EU:s finansiering stärks och används för att genomföra det.

1.9 För att övervaka genomförandet bör kommissionen hjälpa medlemsstaterna att samla in data, bl.a. genom att utarbeta gemensamma standarder, uppdelningar och rapporteringsformat.

2. **Bakgrund till yttrandet**

2.1 Direktivet om brottsoffers rättigheter ([1]) antogs 2012 för att fastställa miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem i hela EU. ([2]) Den rättsliga grunden för att fastställa miniminormer för både personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden och brottsoffers rättigheter fastställs i artikel 82.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

2.2 Under 2020 genomförde kommissionen en bedömning av genomförandet av direktivet om brottsoffers rättigheter, och en utvärderingsrapport ([3]) antogs den 11 maj 2020. Rapporten visade att många medlemsstater inte hade införlivat direktivet fullt ut när tidsfristen för detta löpte ut den 16 november 2015. Sammanlagt inledde kommissionen 26 överträdelseförfaranden för ofullständigt införlivande ([4]), varav de flesta nu har avslutats. Till problemen hörde allt från avsaknad av eller bristande överensstämmelse med definitionen, svårigheter att införliva och genomföra bestämmelserna om tillgång till information, problem rörande processuella rättigheter ([5]) och förhindrande av sekundär viktimisering under brottsutredningen, individuell bedömning av brottsoffer samt särskilt skydd för brottsoffer med särskilda behov, till datainsamling.

2.3 För att förbättra genomförandet av direktivet och ge bättre skydd åt offer för alla brott i EU antog kommissionen den 24 juni 2020 den första EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025). I strategin åtog sig kommissionen att bedöma EU:s instrument och deras eventuella brister ”och [att], om så krävs, senast 2022 lägga fram lagstiftningsförslag för att ytterligare stärka brottsoffers rättigheter”.

2.4 Översynen av direktivet omfattade ett grundligt samrådsförfarande, inbegripet ett offentligt samråd och ett riktat samråd med berörda parter inom plattformen för brottsoffers rättigheter. EESK välkomnar detta förfarande och noterar att offentliggörandet av förslaget har efterlysts av organisationer som försvarar brottsoffers rättigheter och av civilsamhällesorganisationer. ([6])

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Kommittén välkomnar förslaget till översyn av direktivet, som innehåller ändringar som syftar till att stärka brottsoffers rättigheter på olika områden och i olika bestämmelser i lagstiftningen, vilket kommer att bidra till mer motståndskraftiga samhällen och bättre fungerande rättsliga institutioner.

3.2 Översynen av direktivet är förenlig med annan EU-lagstiftning och EU-politik, inbegripet strategin för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU ([7]), och med insatserna för att göra EU:s rättigheter och värden mer konkreta på områden som brottsoffers rättigheter och tillgång till rättslig prövning, vilket EESK noterat i yttrandet om strategi för att stärka tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU ([8]).

3.3 Vi lovordar kommissionen för att den i förslaget tagit hänsyn till digitaliseringen och utvecklingen av ny teknik. Användningen av elektroniska kommunikationsmedel enligt artikel 26b kan bidra till att göra rättsväsendet mer tillgängligt för brottsoffren och ligger i linje med kommissionens digitaliseringspolitik, inbegripet digitaliseringen av rättsväsendet.

3.4 Trots dessa positiva aspekter påpekar EESK att det alltid bör vara upp till brottsoffren om de vill använda sig av digitala verktyg och digital teknik. Det kan hända att vissa brottsoffer, däribland personer som saknar eller har begränsad digital kompetens, inte kan använda dessa kommunikationsverktyg och denna kommunikationsteknik. Brottsoffer bör alltid ha tillgång till icke-digitala alternativ.

3.5 Även om direktivet är övergripande och tillämpligt på alla brottsoffer är det viktigt att komma ihåg att marginaliserade grupper löper större risk att bli utsatta för brott – inbegripet våldsbrott och hatbrott – och att de är mindre benägna att anmäla brott, få tillgång till rättslig prövning och få tillräckligt stöd. Kommittén betonar vikten av att tillhandahålla brottsoffren omfattande rättigheter, stöd och tjänster där mångfalden av brottsoffer och brott beaktas, bl.a. genom riktade åtgärder.

([1]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).
([2]) Direktivet gäller för alla EU-medlemsstater utom Danmark, som har valt att inte omfattas av direktivet.
([3]) COM(2020) 188 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).
([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_23_3724.
([5]) Framför allt brister i genomförandet av artikel 17.3 om säkerställande av att anmälan utan dröjsmål överlämnas till den stat där brottet begicks.
([6]) https://victim-support.eu/news/joint-statement-for-european-day-for-victims-of-crime/.
([7]) EUT C 326, 26.10.2012, s. 391.
([8]) EUT C 341, 24.8.2021, s. 50.

3.6 Vi stöder kommissionens beslut att lägga större vikt vid sårbara brottsoffer, bl.a. genom att stärka den individuella bedömningen av särskilda behov, tillhandahålla kostnadsfri psykologisk hjälp och lägga till särskilda åtgärder och krav för brottsoffer som är barn och brottsoffer med funktionsnedsättning. EESK välkomnar också beslutet att göra det lättare för irreguljära migranter att anmäla brott och förbjuda överföring av personuppgifter om brottsoffrets uppehållsstatus till migrationsmyndigheter om dessa uppgifter har samlats in till följd av brottsanmälan.

3.7 Kommittén noterar att förslaget visserligen ålägger myndigheterna att säkerställa att hänsyn i de individuella bedömningarna tas till brottsoffrens personliga särdrag, inbegripet kön och genus, men att det saknar ett övergripande jämställdhetsperspektiv samt ett genusbaserat förhållningssätt till stöd, som omfattar mer än offer för könsrelaterat våld. Kvinnor i all sin mångfald utsätts för andra brott än könsrelaterat våld och våld i nära relationer, och därför bör verksamheterna och utbildningen av yrkesverksamma inbegripa en jämställdhetsdimension så att kvinnors rättigheter och behov tillgodoses.

3.8 Vi välkomnar varmt artikel 26d om rättsmedel, som kommer att ålägga medlemsstaterna att säkerställa att brottsoffer har tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt nationell lagstiftning om deras rättigheter enligt direktivet kränks. EESK uppmanar medlemsstaterna att vidta åtgärder för att informera brottsoffer om deras rätt till rättsmedel och säkerställa att beslut om rättsmedel fattas snabbt och att de snabbt beviljas.

4. **Särskilda kommentarer om de fem huvudkategorierna av rättigheter för brottsoffer**

4.1 Kommittén välkomnar att översynen av direktivet sker i enlighet med specifika mål som syftar till att förbättra de fem kategorierna av rättigheter för brottsoffer, nämligen rätten till information, rätten till stöd och skydd på grundval av brottsoffrens individuella behov, processuella rättigheter och rätten till ett beslut om ersättning. Dessa rättigheter är grundläggande för att säkerställa att offrens rättigheter skyddas från den tidpunkt då ett brott begås till dess att ett rättsligt förfarande avslutas.

4.2 Rätten till information stärks genom flera bestämmelser. I artikeln om ”Protokoll genom nationell samordning och nationellt samarbete” anges att särskilda protokoll bör syfta till att säkerställa brottsoffers rätt till information, inbegripet brottsoffer som hålls i förvar. Informationen måste anpassas till brottsoffrens föränderliga individuella behov och ”sådan information ska vara enkel och lättbegriplig, tillhandahållas i god tid, upprepas över tid, i flera format, inbegripet muntligt, skriftligt och digitalt”. Förslaget föreskriver också nya skyldigheter när det gäller användning av elektroniska kommunikationsmedel och inrättande av telefonjourer och webbplatser för att förbättra tillgången till information. Dessutom föreskrivs en skyldighet att se till att brottsoffer kan anmäla brott med hjälp av ”lättillgänglig och användarvänlig informations- och kommunikationsteknik”, men det saknas garantier för ”säkra och konfidentiella” anmälningsförfaranden i enlighet med artikel 5a.4. I artikel 10a hänvisas det till hjälp i domstolens lokaler för att ge brottsoffer information.

4.3 Vi påpekar att rätten till information är grundläggande för att brottsoffer ska kunna utöva sina övriga rättigheter. EESK anser att det bör inrättas en övergripande kommunikationsram i varje medlemsstat. Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att öka medvetenheten om brottsoffers rätt till information, särskilt för att informera de brottsoffer som kan ha störst svårigheter att fastställa att ett brott begåtts, få information och utöva sina rättigheter, såsom migrerande arbetstagare ([9]) eller andra marginaliserade grupper, såsom personer med funktionsnedsättning som bor på institution, barn samt människor som stöter på flera olika typer av hinder och diskriminering, som löper större risk att utnyttjas och utsättas för våld och övergrepp.

4.4 Att inte få någon eller begränsad uppföljningsinformation om sitt ärende är ett annat problem som brottsoffer ställs inför. I den föreslagna texten hänvisas det till information i ”flera format”, men det finns inga strikta krav vad gäller språk och översättning, och inte heller någon uttrycklig och övergripande skyldighet för medlemsstaterna att ge brottsoffer information om hur deras ärende fortskrider ([10]). Kommittén anser att EU-institutionerna bör införa strängare bestämmelser för att se till att alla brottsoffer i god tid, under hela processen, kan få information om sina rättigheter och sitt ärende på ett språk och i ett format som är tillgängligt och begripligt för dem.

([9]) EU-byrån för grundläggande rättigheter (FRA), ”Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection”, (2023): Rapporten visar att migrerande arbetstagare har mycket liten kontakt med människor utanför sin arbetsplats och inte får någon information om den hjälp de kan få om de utsätts för grov exploatering.

([10]) I artikel 10b i det reviderade direktivet hänvisas det endast till information om beslut som fattas i domstolsförfaranden och som berör brottsoffer ”direkt”.

4.5 Det är positivt att kommissionen ålägger medlemsstaterna att säkerställa att det i god tid görs individuella bedömningar, som ska inledas vid brottsoffrets första kontakt med de behöriga myndigheterna. I förslaget anges vilka faktorer som ska beaktas vid den individuella bedömningen, inbegripet förhållandet till och egenskaperna hos gärningspersonen, och den uppmärksamhet som ska ägnas åt brottsoffer som tillhör fler än en kategori i fråga om sårbarhet och/eller brott. Det är dock oklart för oss hur myndigheterna ”regelbundet” ([11]) ska uppdatera bedömningen. EESK anser att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna bör utarbeta detaljerade riktlinjer för de olika myndigheter som ska utföra bedömningen, för att säkerställa större klarhet om deras skyldigheter, i enlighet med vad som krävs när det gäller våldsoffer och offer för våld i nära relationer enligt förslaget till direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (artikel 23).

4.6 Kommittén välkomnar att förslaget förbättrar stödet och skyddet på grundval av brottsoffrens individuella behov genom en förbättrad individuell bedömning av brottsoffer som syftar till att identifiera särskilda stöd- och skyddsbehov och genom bestämmelser för att underlätta tillgången till specialiserade stödverksamheter för sårbara brottsoffer. Utvärderingsrapporten visade att den tidigare texten i direktivet inte på ett effektivt sätt säkerställde att alla offer fick ändamålsenligt stöd. ([12]) Om brottsoffrens behov inte fastställs kan det hända att stödet inte ges på ett lämpligt sätt.

4.7 Vi välkomnar också bestämmelserna om stödverksamheter, särskilt den proaktiva roll som myndigheterna ska spela för att se till att brottsoffer kontaktas av relevanta allmänna och specialiserade stödverksamheter, och skyldigheten att se till att stödverksamheterna för brottsoffer förblir verksamma i kristider. EESK lovordar dessutom införandet av bestämmelser för att säkerställa bättre stöd, till exempel rätten till kostnadsfritt psykologiskt stöd så länge som det bedöms vara nödvändigt, rätten till riktat, myndighetsövergripande stöd för brottsoffer som är barn och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

4.8 EESK noterar att skyddsåtgärder på ett grundligt sätt inbegripits i förslaget. Kommittén ser dock med oro på att psykiska hälsoproblem tagits med i förteckningen över brott och farliga beteenden när det gäller att bedöma den risk som härrör från gärningspersonen i samband med den individuella bedömningen. Stigmatisering och diskriminering i samband med psykisk ohälsa är fortfarande vanligt förekommande och bör undanröjas, vilket konstateras i EESK:s yttrande om ”Åtgärder för att förbättra den psykiska hälsan” ([13]). Vi anser att hänvisningen till gärningspersonens psykiska hälsotillstånd bör strykas. Endast faktorer som är kopplade till en persons farlighet bör ingå.

4.9 EESK beklagar att det inte ingår något förslag om utbildning av yrkesverksamma som kommer i kontakt med brottsoffer, inbegripet om bedömning, om rättigheter för brottsoffer med särskilda behov och om hur man tillhandahåller information och kommunicerar med brottsoffer. Kommittén anser att strängare krav bör införas på utbildning av yrkesverksamma, och uppmanar kommissionen att utarbeta särskilda riktlinjer för genomförandet av individuella bedömningar av brottsoffer samt kvalitetsstandarder för stöd. Vi noterar också vikten av att utveckla kunskapen bland psykologer om posttraumatiskt stressyndrom för att tillgodose de särskilda behoven i detta avseende, och efterlyser utbyte av bästa praxis i hela Europa när det gäller tillhandahållande av stöd av hög kvalitet.

4.10 EESK konstaterar att det är viktigt att brottsoffer på ett korrekt sätt ledsagas och får rådgivning under hela förfarandet. Vi noterar dock att texten i artikel 10a ger de statliga myndigheterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av vad ”hjälp i domstolens lokaler” kan vara, vilket kan leda till olika kvalitet på den hjälp som ges. Ledsagandet av brottsoffer under hela förfarandet måste vara effektivare när det gäller att säkerställa att brottsoffer kan få kontinuerligt stöd fram till slutet.

4.11 Kommittén välkomnar rätten till omprövning av beslut som fattats under rättsliga förfaranden, inbegripet beslut om tolkning under domstolsförhandlingar och om särskilda skyddsåtgärder. Brottsoffers möjlighet att överklaga beslut som berör dem oberoende av deras rättsliga ställning i ett straffrättsligt förfarande är avgörande för deras aktiva deltagande i rättsväsendet. Vi uppmanar medlemsstaterna att säkerställa att brottsoffer vederbörligen informeras om sin rätt till omprövning och att vidta åtgärder för att se till att sådana omprövningar genomförs utan dröjsmål.

([11]) Ändring av artikel 22.7.

([12]) Brottsofferorganisationer varnade för att den individuella behovsbedömningen inte alltid genomförs. Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2022) 179 final (utvärdering av direktiv 2012/29/EU) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179), s. 70. FRA konstaterade att det ofta händer att polisen inte genomför bedömningen på ett systematiskt och rutinmässigt sätt. FRA, ”Underpinning victims’ rights: support services, reporting and protection” (2023), s. 40.

([13]) EUT C 349, 29.9.2023, s. 100.

4.12 EESK välkomnar att rättigheterna för brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat stärks genom användning av videokonferenser och telefonkonferenser. Även om detta enligt texten är frivilligt uppmanar kommittén medlemsstaterna att göra det obligatoriskt när brottsoffer begär det för sitt eget deltagande i rättegången. Detta krav skulle överensstämma med EU:s meddelande om digitalisering av rättskipningen ([14]) och förslaget till förordning om digitalisering av gränsöverskridande rättsligt samarbete ([15]).

4.13 Kommittén välkomnar avsikten att förbättra brottsoffers tillgång till ersättning genom att stärka deras rätt att få ett beslut om ersättning under det straffrättsliga förfarandet och genom att sträva efter att ersättningen snabbt ska betalas ut till brottsoffret efter domen. De textstycken där det hänvisas till ”inom rimlig tid” och ”utan onödigt dröjsmål” kan leda till att det uppstår skillnader i behandling mellan brottsoffer och mellan medlemsstater, men direkt ersättning utan onödigt dröjsmål kommer att säkerställa att brottsoffer faktiskt får ersättning och förhindra sekundär viktimisering. Kommittén är medveten om att statens möjlighet att betala ut ersättningen i förskott och senare få tillbaka pengarna från gärningspersonen kommer att få ekonomiska konsekvenser, som inte bedömts i tillräcklig utsträckning i förslaget. Medlemsstaterna bör dela med sig av god praxis när det gäller att utveckla kraftfulla ersättningssystem, där de ekonomiska konsekvenserna av sådana system beaktas.

4.14 Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att säkerställa kostnadsmässigt överkomlig och högkvalitativ rättslig representation i syfte att bistå brottsoffer så att de säkert kan få tillgång till rättslig prövning och göra sina anspråk gällande.

5. **Särskilda kommentarer om genomförandet och övervakningen av direktivet**

5.1 EESK har upprepade gånger noterat bristen på tydlighet och det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges i översynen av direktivet. Kommittén befarar att de vaga formuleringarna kommer att göra det svårt för dem att säkerställa ett effektivt införlivande och genomförande, vilket innebär att skyddet av brottsoffrens rättigheter kommer att variera i EU.

5.2 Då den nuvarande strategin för brottsoffers rättigheter löper ut 2025 uppmanar vi kommissionen att anta strategin för nästa period och säkerställa kontinuiteten i arbetet i plattformen för brottsoffers rättigheter, som ett sätt att vägleda och bistå medlemsstaterna i införlivandet och genomförandet av direktivet.

5.3 EESK uppmanar också medlemsstaterna att anta nationella strategier eller program för brottsoffers rättigheter och att stärka samordningen och samarbetet i gränsöverskridande ärenden. Kommittén uppmanar vidare medlemsstaterna att anta en sektorsövergripande strategi och undvika att arbeta enskilt var för sig på nationell, regional och lokal nivå.

5.4 Vi betonar att ramar och samordningsmekanismer på nationell nivå måste inrättas för att säkerställa brottsoffers rättigheter och se till att tillhandahållandet av stödverksamheter för brottsoffer garanteras på ett effektivt sätt inom varje medlemsstats hela territorium. EESK välkomnar bestämmelsen om att staterna ska upprätta och genomföra särskilda protokoll för hur verksamheter och åtgärder ska organiseras enligt direktivet. Det kommer dock att vara avgörande att kommissionen övervakar dessa protokolls effektivitet och utarbetar metoder för att bedöma verksamheternas kvalitet.

5.5 I utvärderingsrapporten noterades frågan om finansiering, när resurserna, särskilt för det civila samhällets organisationer. är minimala jämfört med behovet av att skydda brottsoffren. Vi uppmanar medlemsstaterna att anslå tillräckliga medel för att införliva och genomföra direktivet, och uppmanar kommissionen att garantera att EU:s finansiering stärks och används för att genomföra det.

5.6 Kommittén ser positivt på förslaget om tillhandahållande av information och statistik. För att säkerställa att jämförbara data samlas in anser EESK att det är viktigt att kommissionen stöder medlemsstaterna i datainsamlingen, bl.a. genom att utarbeta gemensamma standarder, uppdelningar och rapporteringsformat. Det föreslås att brottsofferundersökningar i medlemsstaterna genomförs i enlighet med den överenskomna enhetliga metoden för att klargöra den verkliga situationen i fråga om viktimisering, och att data från undersökningarna inkluderas i de standardiserade rapporteringsformaten. Kommittén anser att kommissionen bör inkludera stödverksamheter för brottsoffer och berörda organisationer i det civila samhället i utarbetandet av gemensamma standarder och rapporteringsformat genom plattformen för brottsoffers rättigheter och genom att involvera det europeiska nätverket för brottsoffers rättigheter. Vi rekommenderar dessutom en bredare uppdelning av data, bl.a. på grundval av funktionsnedsättning, etnicitet och sexuell läggning, om denna information finns tillgänglig och uppges av brottsoffren.

Bryssel den 14 december 2023.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([14]) COM(2020) 710 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0710).
([15]) COM(2021) 759 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0759).