EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.5.2020
COM(2020) 188 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av 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

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

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 (nedan kallat *direktivet om brottsoffers rättigheter* eller *direktivet*) antogs i enlighet med artikel 82.2 EUF-fördraget. I direktivet anges en rad rättigheter för brottsoffer och motsvarande skyldigheter för medlemsstaterna. Direktivet om brottsoffers rättigheter är det viktigaste EU-instrument som är tillämpligt på alla brottsoffer. Det är hörnstenen i EU:s politik för brottsoffers rättigheter.

EU har också antagit flera instrument som är inriktade på offer för vissa typer av brott och deras specifika behov (t.ex. offer för terrorism[1], offer för människohandel[2] eller barn som blivit sexuellt utnyttjade[3]). Dessa instrument kompletterar och bygger på direktivet för brottsoffers rättigheter.

Direktivet är bindande för alla medlemsstater utom Danmark.

För att underlätta för medlemsstaterna att införliva direktivet korrekt och i rätt tid offentliggjorde kommissionen ett vägledningsdokument i december 2013[4].

2018 offentliggjorde Europaparlamentet en rapport om genomförandet av direktivet[5], baserad på en studie från 2017[6]. Europaparlamentet granskade också direktivet om brottsoffers rättigheter i en allmän studie om straffprocessrätt i EU som offentliggjordes

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Mer information om direktivets genomförande finns i införlivanderapporten (COM(2016) 722 final), användarrapporten (COM(2016) 719 final) och Europeiska kommissionens lägesrapporter (COM(2016) 267 final och COM(2018) 777 final. Mer information om insatser med fokus på brottsoffer, kön och barn finns på https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en och https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Vägledningsdokument från generaldirektoratet för rättsliga frågor om införlivandet och genomförandet av direktiv 2012/29/EU, Europeiska kommissionen, GD Rättsliga frågor, december 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Betänkande om genomförandet av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem (2016/2328(INI)), av den 14 maj 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_SV.html.

[6] Bedömning av genomförandet av direktivet om brottsoffers rättigheter 2012/29/EU, PE 611.022, december 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

2018[7]. Under 2019 offentliggjorde olika berörda parter ytterligare rapporter om genomförandet och tillämpningen av direktivet[8].

1.2. Direktivets syfte och huvudsakliga delar

Målet med direktivet är att säkerställa att alla brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Enligt direktivet ska brottsoffer erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt av alla aktörer som kommer i kontakt med dem. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt brottsoffer med särskilda behov för att skydda dem mot sekundär viktimisering, vedergällning och hot. Dessa brottsoffer ska också ha tillgång till specialiserade stödverksamheter. Vidare ställs det i direktivet krav på att när brottsoffret är ett barn ska barnets bästa komma i främsta rummet.

Direktivet är tillämpligt på alla brottsoffer utan diskriminering, oavsett uppehållsstatus. Det är tillämpligt på alla straffrättsliga förfaranden som äger rum i någon av EU:s medlemsstater, oavsett när och var brottet ägde rum.

Direktivet ger brottsoffer rätt till information, rätt att förstå och bli förstådd, rätt att få stöd och skydd utifrån sina individuella behov, samt en rad processuella rättigheter.

EU-domstolen har tolkat direktivet en gång – i målet Gambino och Hyka[9]. I målet uttalade sig domstolen om risken för att brottsoffers rätt att få skydd och ersättning inom rimlig tid (artikel 18 respektive 16 i direktivet) undergrävs till följd av de extra förför som enligt italiensk lagstiftning kan komma att hållas på den tilltalades begäran om domstolens sammansättning har ändrats. Domstolen klargjorde att nationell lagstiftning som innebär att den tilltalade kan begära att vittnen ska förhöras på nytt under dessa omständigheter är förenlig med de berörda bestämmelserna i direktivet.

1.3. Rapportens mål och omfattning

I enlighet med artikel 29 i direktivet innehåller denna rapport en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att efterleva bestämmelserna i direktivet. Direktivet om brottsoffers rättigheter ska inte bara införlivas i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska även vidta icke-lagstiftningsåtgärder och t.ex. inrätta allmän och specialiserad stödverksamhet och säkerställa att rättstillämpare och andra personer som kommer i kontakt med brottsoffren har nödvändig utbildning om brottsoffers rättigheter och behov. Utvärderingen bygger på en analys av de nationella åtgärder om införlivande av

[7] En jämförande analys av utvalda viktiga skillnader i straffprocessrätt i Europeiska unionen och hur de påverkar EU-lagstiftningens utveckling, PE 604.977, augusti 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Bland annat en rapport från ordförande Jean-Claude Junckers särskilda rådgivare, Joëlle Milquet, om hur man kan stärka brottsoffers rättigheter med alltifrån kompensation till gottgörelse som offentliggjordes i mars 2019, fyra rapporter från byrån för grundläggande rättigheter om rättvisa för offer för våldsbrott som offentliggjordes i april 2019 och en sammanfattande VOCAIRE-rapport från Victim Support Europe som offentliggjordes i juni 2019.

[9] Domstolens dom av den 29 juli 2019 i mål C-38/18.

direktivet som har anmälts till kommissionen och av annan information som har meddelats kommissionen baserat på artikel 28 i direktivet.

I denna rapport ligger fokus på direktivets grundläggande bestämmelser som kan delas in i följande kategorier: 1. tillämpningsområde och definitioner, 2. tillgång till information, 3. processuella rättigheter, 4. tillgång till stödverksamhet, 5. reparativ rättvisa och 6. rätt till skydd.

I rapporten utvärderas situationen i alla medlemsstater som är bundna av direktivet[10].

2. ALLMÄN BEDÖMNING

Enligt artikel 27 var medlemsstaterna skyldiga att införliva kraven i direktivet i sina nationella rättsordningar före den 16 november 2015. I januari 2016 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot 16 medlemsstater som inte hade anmält sina införlivandeåtgärder i tid[11].

När denna rapport offentliggjordes hade de flesta medlemsstater inte införlivat direktivet om brottsoffers rättigheter fullt ut. Överträdelseförfaranden pågår mot dessa länder[12].

3. SÄRSKILDA BEDÖMNINGSPUNKTER

3.1. Tillämpningsområde och definitioner (artikel 2)

Direktivet om brottsoffers rättigheter innehåller miniminormer för brottsoffers rättigheter. Medlemsstaterna kan och uppmuntras att gå längre än dessa miniminormer.

I artikel 2 i direktivet definieras begreppen *brottsoffer*, *familjemedlemmar*, *barn* och *reparativ rättvisa*.

Det är särskilt viktigt att införliva definitionen av brottsoffer (som omfattar familjemedlemmar till en person som avlidit till följd av ett brott). Den definierar räckvidden för enskildas rättigheter enligt direktivet.

Brister i efterlevnaden av definitionen av *brottsoffer* konstaterades i flera medlemsstater. Antingen saknades en definition av brottsoffer eller så specificerades inte att familjemedlemmar till ett avlidet brottsoffer ska räknas som brottsoffer, vilket begränsar dessa familjemedlemmars rättigheter.

Familjemedlemmar till ett brottsoffer som inte har avlidit till följd av ett brott har också rättigheter enligt direktivet, särskilt rätten till stöd och skydd. Även denna definition har införlivats ofullständigt i några medlemsstater.

[10] Rapporten omfattar Storbritannien, eftersom den omfattar en period då Storbritannien var medlem i EU och en del av övergångsperioden under vilken direktivet fortsatte att gälla.

[11] Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

[12] Kommissionen har 21 pågående överträdelseförfaranden för ofullständigt införlivande av direktivet om brottsoffers rättigheter mot Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Estland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Sverige.

Det är också viktigt att korrekt införliva definitionerna av *barn* och *reparativ rättvisa* eftersom de avgör enskilda personers konkreta rättigheter. Brister i införlivandet av dessa definitioner konstaterades i några medlemsstater.

3.2. Tillgång till information (artiklarna 3–7)

Direktivet om brottsoffers rättigheter innehåller bestämmelser om rätten att få tillgång till information. Den omfattar rätten att förstå och att bli förstådd (artikel 3), rätten att få information om brottsoffers rättigheter (artikel 4), rätten att informeras vid anmälan om ett brott (artiklarna 5 och 6) och rätten till tolkning och översättning (artikel 7).

Enligt artikel 3 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en effektiv kommunikation med brottsoffren. Denna kommunikation bör ske på ett enkelt språk och med hänsyn till brottsoffrens personliga egenskaper, bland annat eventuella funktionshinder.

Kommissionen konstaterade att genomförandet av rätten att förstå och bli förstådd var problematisk i flera medlemsstater. Bland annat hade några medlemsstater inte införlivat skyldigheten att proaktivt bistå brottsoffren i kommunikationen med dem (artikel 3). Flera medlemsstater hade inte säkerställt att kommunikationen sker på ett enkelt språk och med hänsyn till brottsoffrens personliga egenskaper (artikel 3.2).

Enligt artikel 4 ska brottsoffer utan onödigt dröjsmål erbjudas viss information vid den första kontakten med behöriga myndigheter. Införlivandet av bestämmelsen har varit problematiskt för några medlemsstater, särskilt när det gäller kravet på att informationen måste tillhandahållas vid den första kontakten med de behöriga myndigheterna. Vidare har kommissionen konstaterat vissa problem med den praktiska tillämpningen av bestämmelsen. För att kunna genomföra skyldigheten i artikel 4 måste de behöriga myndigheterna vara väl utbildade i hur och när de ska informera brottsoffren om sina rättigheter.

Enligt artikel 5 har brottsoffer rätt att få en skriftlig bekräftelse av brottsanmälan och att göra en brottsanmälan på ett språk som de förstår. Brister i införlivandet av denna artikel konstaterades i flera medlemsstater. En medlemsstat har inte införlivat kravet på att ge brottsoffer möjlighet att få nödvändigt språkligt stöd när de gör en brottsanmälan (artikel 5.2). Ett par medlemsstater har inte införlivat kravet på översättning av den skriftliga bekräftelsen av brottsanmälan (artikel 5.3). I några andra medlemsstater tillhandahålls översättning endast offer för vissa brott eller endast på begäran av brottsoffret.

Enligt artikel 6 har brottsoffer rätt att få information om det egna ärendet under det straffrättsliga förfarandet. Denna bestämmelse syftar till att säkerställa att brottsoffer kan delta i förfarandet och informeras om eventuella risker för deras säkerhet, t.ex. om förövaren friges eller rymmer. Problem med efterlevnaden konstaterades i många medlemsstater. I några av dessa medlemsstater saknades ett tydligt krav på att brottsoffer ska underrättas om rätten att begära information om beslutet att lägga ned ärendet. I ett par medlemsstater fanns inget krav på att tillhandahålla sådan information när brottsoffret begär det. I ett fåtal medlemsstater underrättas inte brottsoffer om innebörden av anklagelserna mot förövaren (artikel 6.1). Några medlemsstater uppfyller

inte kravet på att informera brottsoffret om hur det straffrättsliga förfarandet fortskrider. Ett par av dem har inte införlivat kravet och övriga av dessa medlemsstater säkerställer inte att denna information tillhandahålls under hela förfarandet.

Ett par av medlemsstaterna har inte införlivat artikel 6.3 i direktivet. De behöriga myndigheterna i dessa medlemsstater informerar inte brottsoffren om skälen eller ger en kortfattad sammanfattning av skälen till beslutet i ärendet.

Införlivandet av skyldigheten att underrätta brottsoffer om att förövaren har försatts på fri fot eller har rymt (artikel 6.5) är bekymrande i flera medlemsstater. De flesta av dessa medlemsstater har inte införlivat kravet på att brottsoffer ska informeras om sådant ”utan onödigt dröjsmål”. Dessutom har några medlemsstater inte införlivat kravet på att informera brottsoffer om skyddsåtgärder om förövaren friges eller rymmer.

Rätten till tolkning och översättning för brottsoffer som inte talar det språk på vilket de straffrättsliga förfarandena genomförs anges i artikel 7. Brottsoffer har rätt att på begäran få tillgång till kostnadsfri tolkning och översättning.

Brister i införlivandet av artikel 7 återfanns i de flesta medlemsstaterna. I en medlemsstat är införlivandet ofullständigt, eftersom tolkning endast tillhandahålls under domstolsförhandlingar (artikel 7.1). Problem med efterlevnaden konstaterades i flera medlemsstater som inte hade införlivat artikel 7.2 när det gäller användningen av videokonferenser. I några medlemsstater konstaterades brister i införlivandet av kravet på att tillhandahålla översättning av information som är väsentlig för att brottsoffren ska kunna utöva sina rättigheter (artikel 7.3). Dessa brister handlar huvudsakligen om att skälen till det aktuella beslutet inte översätts.

Ett fåtal medlemsstater har inte införlivat brottsoffrens rätt att lämna en motiverad ansökan om att en handling ska anses om väsentlig (artikel 7.5). Problem med införlivandet av artikel 7.7 om de behöriga myndigheternas bedömning av huruvida brottsoffer behöver tolkning eller översättning konstaterades i flera medlemsstater. De flesta av dem har inte införlivat detta krav. Dessutom erbjuder vissa medlemsstater inte möjligheten att överklaga beslutet att inte tillhandahålla tolkning eller översättning.

3.3. Processuella rättigheter (artiklarna 10, 11, 13, 16 och 17)

Flera bestämmelser om processuella rättigheter i direktivet om brottsoffers rättigheter handlar om brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet i en viss medlemsstat. Denna roll ser olika ut i olika medlemsstater. Brottsoffer kan därför ha lite olika processuella rättigheter i olika medlemsstater.

Artikel 10 i direktivet syftar till att säkerställa att alla brottsoffer har möjlighet att lämna information, framföra åsikter eller lägga fram bevis under straffrättsliga förfaranden. De tillämpliga processrättsliga reglerna fastställs i nationell lagstiftning. Problem med efterlevnaden konstaterades i några medlemsstater. De handlar huvudsakligen om bristen på nödvändiga skyddsmekanismer vid förhör med barn som har utsatts för brott (artikel 10.1).

I artikel 11 anges brottsoffers rättigheter i samband med beslut om att inte väcka åtal. Ett fåtal medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse fullt ut. Några

medlemsstater lämnar t.ex. inte tillräckligt med information till brottsoffer för att de ska kunna avgöra om de vill begära omprövning av beslut om att inte väcka åtal (artikel 11.3).

Artikel 13 om tillgång till rättshjälp har införlivats fullt ut av de flesta medlemsstater. Det bör dock noteras att det i denna bestämmelse anges att de villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp faktiskt ska fastställas i nationell rätt. Denna bestämmelse innebär således inte någon harmonisering av villkoren för brottsoffers tillgång till rättshjälp.

I artikel 16 i direktivet anges en rätt till beslut om ersättning från förövaren i samband med straffrättsliga förfaranden. Alla medlemsstater utom en uppfyller detta krav. Medlemsstaterna är också skyldiga att verka för åtgärder som uppmuntrar förövarna att ge lämplig ersättning till brottsoffren (artikel 16.2). De flesta medlemsstater har införlivat detta krav.

Enligt artikel 17.1 ska medlemsstaterna minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan medlemsstat än den där brottet begicks. Några medlemsstater har inte införlivat detta krav.

Det upptäcktes även brister i säkerställandet av att anmälan utan dröjsmål överlämnas till den medlemsstat där brottet begicks (artikel 17.3). Flera medlemsstater har inga sådana bestämmelser.

3.4. Brottsoffers tillgång till stödverksamheter (artiklarna 8 och 9)

Syftet med artiklarna 8 och 9 är att säkerställa att brottsoffer har tillgång till allmänna och specialiserade stödverksamheter efter behov. Stödverksamheterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och tillvarata brottsoffrets intressen, såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Familjemedlemmar har tillgång till stödverksamheter efter behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit.

Ett antal medlemsstater har inte införlivat artikel 8.1 om rätten till allmänna stödverksamheter fullt ut. I många medlemsstater har endast brottsoffer som utsatts för våld i hemmet eller människohandel tillgång till sådana verksamheter. I praktiken får dock brottsoffer som utsatts för våld i hemmet inte något effektivt stöd eller skydd i flera medlemsstater. Dessutom ger inte alla medlemsstater brottsoffers familjemedlemmar rätt till stödverksamheter.

Flera medlemsstater har inte införlivat skyldigheten för behöriga myndigheter att hänvisa brottsoffer till stödverksamheter (artikel 8.2). I dessa medlemsstater hänvisas antingen inte brottsoffer till stödverksamheter för brottsoffer eller så hänvisas endast en viss kategori av brottsoffer till dessa verksamheter (t.ex. offer för våld i hemmet). Liknande införlivandeproblem återfanns i fråga om artikel 8.3, enligt vilken medlemsstaterna ska inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter. Flera medlemsstater har antingen inte införlivat denna bestämmelse alls eller inte införlivat den fullt ut. Till exempel tillhandahåller vissa medlemsstater endast sådana stödverksamheter till brottsoffer som utsatts för våld i hemmet eller som är barn.

I några medlemsstater konstaterades brister i införlivandet av skyldigheten att säkerställa att tillgången till stödverksamheter för brottsoffer inte är beroende av huruvida ett brottsoffer formellt har anmält brottet (artikel 8.5). I en medlemsstat har t.ex. endast offer för våld i hemmet tillgång till stödverksamheter utan att anmäla brottet till polisen.

I artikel 9.1 anges vad stödverksamheter för brottsoffer minst ska tillhandahålla. Några medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse i sin lagstiftning. Trots det fann kommissionen att bestämmelsen genomförts med hjälp av icke-lagstiftningsåtgärder.

När det gäller tillgången till skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats och när det gäller målinriktat stöd till brottsoffer med särskilda behov (artikel 9.3) upptäckte kommissionen brister i genomförandet i flera medlemsstater. Det handlar bl.a. om problem med det praktiska genomförandet, t.ex. tillgången till skyddade boenden för offer för vissa typer av brott, och ett otillräckligt antal sådana boenden.

3.5. Reparativ rättvisa (artikel 12)

Denna artikel syftar till att säkerställa att det, om en medlemsstat tillhandahåller verksamheter för reparativ rättvisa, finns erforderliga skyddsmekanismer för brottsoffer för att undvika ytterligare viktimisering.

Medlemsstaterna är enligt direktivet inte skyldiga att införa sådana verksamheter. 24 medlemsstater tillhandahåller verksamheter för reparativ rättvisa. Utvärderingen nedan är endast relevant för dessa medlemsstater.

Många av de berörda medlemsstaterna har inte införlivat ett eller flera av de minimivillkor för reparativ rättvisa som anges i artikel 12.1 fullt ut. Exempel på ofullständigt eller felaktigt införlivande är att inte ställa krav på att brottsoffer ska ge ett ”välinformerat” samtycke att delta i förfarandet eller att inte säkerställa att brottsoffer ska informera brottsoffren om eventuella resultat av förfarandet.

När det gäller hänskjutandet av ärenden till verksamheter för reparativ rättvisa (artikel 12.2) konstaterades att vissa medlemsstater inte hade vidtagit några specifika åtgärder.

3.6. Brottsoffers rätt till skydd (artiklarna 18–24)

Artiklarna 18–24 syftar till att säkerställa skyddet för brottsoffer, bl.a. erkännandet av brottsoffer med specifika skyddsbehov.

Enligt artikel 18 ska medlemsstaterna säkerställa att en rad olika åtgärder finns tillgängliga för att skydda brottsoffer och deras familjemedlemmar från sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning. Medlemsstaterna ska också skydda brottsoffer och deras familjemedlemmar från fysisk, emotionell eller psykisk skada. Artikel 18 är tillämplig på alla brottsoffer och alla familjemedlemmar. Brister i efterlevnaden konstaterades i knappt hälften av medlemsstaterna, huvudsakligen på grund av att det saknades specifika åtgärder för att skydda familjemedlemmar. I några

medlemsstater är dessa åtgärder inte tillgängliga för alla brottsoffer eller så omfattar de inte skydd mot risken för emotionell eller psykisk skada.

Enligt direktivet ska kontakter mellan brottsoffer och förövare undvikas och alla nya domstolsbyggnader ska ha separata väntrum för brottsoffer (artikel 19). Brister i införlivandet av denna bestämmelse återfanns i mer än hälften av medlemsstaterna, även om några medlemsstater uppfyller detta krav med praktiska icke-lagstiftningsåtgärder.

Artikel 20 syftar till att förhindra sekundär viktimisering av brottsoffer vid brottsutredningar. Mer än hälften av medlemsstaterna har antingen begränsat artikelns tillämpningsområde eller inte införlivat den över huvud taget. Flera medlemsstater har t.ex. inte införlivat kravet på att begränsa läkarundersökningar av brottsoffer så mycket som möjligt. I några medlemsstater gäller skyldigheten att minimera antalet förhör endast vissa brottsoffer (barn eller brottsoffer med specifika skyddsbehov).

Artikel 21 syftar till att säkerställa brottsoffers rätt till skydd av sitt privatliv. Ett par medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse över huvud taget och knappt hälften har bara införlivat den till viss del.

Artikel 22 är särskilt viktig eftersom den ger alla brottsoffer rätt till en individuell bedömning av sina skyddsbehov. Syftet med artikeln är att avgöra om brottsoffer är särskilt sårbara för sekundär eller upprepad viktimisering, hot och/eller vedergällning och att skydda dem utifrån sina individuella behov.

I flera medlemsstater har kravet på att införa denna bedömning inte genomförts alls eller endast delvis. Detta påverkar den sammantagna efterlevnaden av bestämmelserna om specifika skyddsåtgärder enligt artiklarna 23 och 24 som är beroende av den individuella bedömningen.

Dessutom har knappt hälften av medlemsstaterna inte införlivat artikel 22.3 alls eller endast delvis. I artikeln anges situationer som särskilt bör uppmärksammas vid bedömningen av brottsoffers sårbarhet. I några medlemsstater tas det i det individuella bedömningsförfarandet t.ex. inte hänsyn till om ett brott har begåtts med diskriminerande motiv.

Några andra medlemsstater har inte fullt ut införlivat kravet i artikel 22.4 om att barn alltid ska anses ha specifika skyddsbehov. Enligt lagstiftningen i en av dessa medlemsstater anses t.ex. barn som är brottsoffer endast ha sådana specifika skyddsbehov vid vissa typer av brott.

I artikel 23 anges specifika skyddsåtgärder för brottsoffer som vid en individuell bedömning har konstaterats ha specifika skyddsbehov. Brottsoffer måste ha tillgång till sådana skyddsåtgärder under brottsutredningar och domstolsförfaranden.

Flera medlemsstater uppfyller inte detta krav, eftersom de inte har införlivat en eller flera av de planerade åtgärderna eller har införlivat dem på ett ofullständigt sätt. Sådant ofullständigt införlivande beror t.ex. på att de begränsat tillgången till särskilt skydd för barn eller offer för sexuellt våld. Ett annat exempel är att man i flera medlemsstater inte använder kommunikationsteknik på ett effektivt sätt under domstolsförfaranden för att undvika kontakt mellan brottsoffer och förövare.

Enligt artikel 24 ska barn som är brottsoffer ha tillgång till särskilda skyddsåtgärder. Brister i efterlevnaden och problem med det praktiska genomförandet av dessa åtgärder konstaterades i några medlemsstater. Till exempel används endast inspelade förhör med barn som är offer för vissa typer av brott (artikel 24.1).

Enligt artikel 24.2 ska en person vars ålder är osäker och som kan uppfattas som minderårig antas vara ett barn. Några medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse, även om en del säkerställer detta genom icke-lagstiftningsåtgärder. Införlivandet förefaller problematiskt även i några andra medlemsstater. Några tillämpar t.ex. endast detta antagande på offer för de grövsta brotten, såsom människohandel eller sexuella övergrepp.

4. INSAMLING AV UPPGIFTER

Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 16 november 2017 och vart tredje år därefter till kommissionen överlämna tillgänglig information som visar hur brottsoffer har använt de rättigheter som fastställs i direktivet (artikel 28). Medlemsstaterna bör åtminstone lämna uppgifter om antalet anmälda brott, och brottstyp och, i den mån sådana uppgifter är kända och finns att tillgå, brottsoffrens antal, ålder och kön (skäl 64).

Endast fyra medlemsstater har tillhandahållit denna statistik före den 16 november 2017. Den 15 november 2017 skickade kommissionen ut ett frågeformulär till medlemsstaterna med en begäran om att tillhandahålla ovannämnda uppgifter för 2016 senast den 16 januari 2018. 20 medlemsstater besvarade frågeformuläret men de flesta svarade endast på några av frågorna.

Enligt statistiken för 2016, som tillhandahållits av 18 medlemsstater, anmäldes sammanlagt 26 304 808 brott till polisen. De flesta anmälningarna avsåg stöld och skadegörelse.

Statistiken från 18 medlemsstater visar att 11 120 123 personer anmälde ett brott under 2016. Uppgifterna visar att omkring 40 % av offren för de anmälda brotten är kvinnor. Andelen kvinnor som är offer för anmälda brott är särskilt hög i Frankrike (62 %). I alla medlemsstater som besvarade frågeformuläret var mindre än 10 % av offren för anmälda brott barn.

5. SLUTSATS

Direktivet om skydd för brottsoffers rättigheter från 2012 är det viktigaste instrumentet i EU:s politik för brottsoffers rättigheter. Det innehåller ambitiösa regler som kan förbättra situationen för brottsoffer i Europeiska unionen. Denna utvärdering visar dock att direktivet ännu inte har nått sin fulla potential. Medlemsstaterna har inte genomfört direktivet på ett tillfredsställande sätt. Detta beror särskilt på ett ofullständigt och/eller felaktigt införlivande.

Denna rapport belyser även flera problem med det praktiska genomförandet av direktivet. Brister i genomförandet av vissa centrala bestämmelser i direktivet, t.ex.

tillgången till information, stödverksamheter och skydd efter brottsoffrens individuella behov, upptäcktes i de flesta medlemsstater. Bestämmelserna om processuella rättigheter och reparativ rättvisa förefaller vara mindre problematiska.

Kommissionen bedriver ett nära samarbete med medlemsstaterna för att komma till rätta med de konstaterade problemen. Vidare erbjuder kommissionen ekonomiskt stöd för att främja ett korrekt genomförande av direktivet[13]. Det europeiska nätverket för brottsoffers rättigheter[14], som inrättats med hjälp av EU-bidrag, är t.ex. ett forum där nationella experter kan utbyta bästa praxis och diskutera genomförandet av direktivet.

Överträdelseförfaranden för ofullständigt införlivande pågår för närvarande mot de flesta medlemsstater. Vid behov kommer kommissionen att inleda ytterligare överträdelseförfaranden för felaktigt införlivande och/eller felaktigt praktiskt genomförande.

[13] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1382/2013 av den 17 december 2013 om inrättande av ett program Rättsliga frågor för perioden 2014–2020, s. 73, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/