EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.5.2020
COM(2020) 188 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (die Opferschutzrichtlinie oder die Richtlinie) wurde gemäß Artikel 82 Absatz 2 AEUV angenommen. Sie legt eine Reihe von Rechten für die Opfer von Straftaten und entsprechende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten fest. Die Opferschutzrichtlinie ist das wichtigste Instrument auf EU-Ebene, das für alle Opfer von Straftaten gilt. Sie ist der Grundstein der Opferschutzpolitik der EU.

Die EU hat auch verschiedene Instrumente angenommen, die sich mit den besonderen Bedürfnissen der Opfer bestimmter Arten von Straftaten (z. B. Opfer des Terrorismus[1], Opfer des Menschenhandels[2], Opfer sexueller Ausbeutung im Kindesalter[3]) befassen. Diese Instrumente ergänzen die Opferschutzrichtlinie und bauen auf dieser auf.

Die Richtlinie ist mit Ausnahme Dänemarks für alle Mitgliedstaaten verbindlich.

Um die fristgerechte und ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zu erleichtern, veröffentlichte die Kommission im Dezember 2013 einen Leitfaden.[4]

2018 veröffentlichte das Europäische Parlament einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie[5], der auf einer Studie aus dem Jahr 2017 basierte[6]. Das Europäische Parlament befasste sich auch in einer 2018 veröffentlichten allgemeinen Studie über das

---

[1] Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie wird verwiesen auf den „Umsetzungsbericht“ (COM(2016) 722 final); den „Nutzerbericht“.(COM(2016) 719 final) und die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission COM(2016) 267 final und COM(2018) 777 final sowie in Bezug auf Maßnahmen, die auf die Opfer ausgerichtet sind und dabei geschlechtsspezifisch und kindgerecht gestaltet sind, auf https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en und https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] DG Justice Guidance Document related to the transposition and the implementation of Directive 2012/29/EU, Europäische Kommission, GD Justiz, Dezember 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (2016/2328(INI)), 14. Mai 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_DE.html.

[6] Die Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU. European Implementation Assessment, PE 611.022, Dezember 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

Strafprozessrecht in der EU mit der Opferschutzrichtlinie.[7] 2019 veröffentlichten verschiedene Interessenträger zusätzliche Berichte über die Umsetzung und Anwendung der Richtlinie.[8]

1.2. Zweck und wesentliche Elemente der Richtlinie

Ziel dieser Richtlinie ist es; sicherzustellen, dass alle Opfer von Straftaten angemessene Informationen, angemessene Unterstützung und angemessenen Schutz erhalten und sich am Strafverfahren beteiligen können. Gemäß der Richtlinie werden Opfer von allen Akteuren, die mit ihnen in Kontakt kommen, als solche anerkannt und auf respektvolle, einfühlsame, individuelle, professionelle und diskriminierungsfreie Weise behandelt. Besondere Aufmerksamkeit sollte Opfern mit besonderen Bedürfnissen gewidmet werden, um sie vor sekundärer Viktimisierung, Vergeltung und Einschüchterung zu schützen. Diese Opfer haben auch Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten. Darüber hinaus schreibt die Richtlinie vor, dass das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt gestellt werden muss, wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt.

Die Richtlinie gilt ohne irgendeine Diskriminierung für alle Opfer, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Sie ist auf alle Strafverfahren anwendbar, die in einem EU-Mitgliedstaat stattfinden, unabhängig davon, wann und wo die Straftat begangen wurde.

Die Richtlinie gewährt Opfern das Recht auf Information, das Recht, zu verstehen und verstanden zu werden, das Recht auf Zugang zu Opferunterstützung und das Recht auf Schutz entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen sowie eine Reihe von Verfahrensrechten.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Richtlinie einmal ausgelegt – in der Rechtssache Gambino und Hyka.[9] Im vorliegenden Fall hat sich der Gerichtshof zu der Gefahr geäußert, dass das Recht der Opfer auf Schutz und auf Erhalt einer Entschädigung innerhalb einer angemessenen Frist (Artikel 18 bzw. 16 der Richtlinie) aufgrund zusätzlicher Anhörungen beeinträchtigt wird, die nach italienischem Recht bei einer Änderung in der Besetzung der Spruchkammer auf Antrag des Beklagten durchgeführt werden können. Der Gerichtshof stellte klar, dass nationale Rechtsvorschriften, die es der angeklagten Person ermöglichen, unter solchen Umständen eine erneute Vernehmung von Zeugen zu beantragen, mit den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie vereinbar sind.

[7] Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation, PE 604.977, August 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Zu diesen Berichten zählen: ein Bericht von Joëlle Milquet, Präsident Junckers Sonderberaterin, über die „Stärkung der Opferrechte: Von der Entschädigung zur Wiedergutmachung“, der im März 2019 veröffentlicht wurde, vier Berichte der Agentur für Grundrechte über die Gerechtigkeit für die Opfer von Gewaltdelikten, die im April 2019 veröffentlicht wurden und der Synthesebericht VOCIARE von Victim Support Europa, der im Juni 2019 veröffentlicht wurde.

[9] Rechtssache C-38/18, Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 29. Juli 2019.

1.3. Ziel und Umfang des Berichts

Gemäß Artikel 29 der Richtlinie wird in diesem Bericht bewertet, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um der Richtlinie nachzukommen. Die Opferschutzrichtlinie schreibt nicht nur die Umsetzung in nationales Recht vor. Sie schreibt auch vor, dass die Mitgliedstaaten nicht legislative Maßnahmen ergreifen, wie die Einrichtung allgemeiner und spezialisierter Unterstützungsdienste und die Gewährleistung, dass Angehörige der Rechtsberufe und andere Personen, die mit Opfern in Kontakt kommen, wirksam im Hinblick auf die Rechte und Bedürfnisse der Opfer geschult werden. Die Bewertung stützt sich auf die Analyse der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, die der Kommission mitgeteilt wurden, sowie auf zusätzliche Daten, die der Kommission auf der Grundlage von Artikel 28 der Richtlinie übermittelt wurden.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie, die in folgenden Gruppen zusammengefasst sind: (1) Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen; (2) Zugang zu Informationen; (3) Verfahrensrechte; (4) Zugang zu Unterstützungsdiensten; (5) Wiedergutmachung und (6) Recht auf Schutz.

In dem Bericht wird die Situation in allen Mitgliedstaaten bewertet, für die die Richtlinie bindend ist.[10]

2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Nach Artikel 27 mussten die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie bis zum 16. November 2015 in nationales Recht umsetzen. Im Januar 2016 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen 16 Mitgliedstaaten ein, die ihre Umsetzungsmaßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt nicht mitgeteilt hatten.[11]

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts hatten die meisten Mitgliedstaaten die Opferschutzrichtlinie noch nicht vollständig umgesetzt. Gegen diese Länder laufen derzeit Vertragsverletzungsverfahren.[12]

3. SPEZIFISCHE PUNKTE DER BEWERTUNG

3.1. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Die Opferschutzrichtlinie sieht Mindeststandards für die Rechte der Opfer vor. Die Mitgliedstaaten können über diese Mindeststandards hinausgehen und werden aufgefordert, dies zu tun.

[10] Der Bericht umfasst auch das Vereinigte Königreich, da er einen Zeitraum abdeckt, in dem das Vereinigte Königreich ein EU-Mitgliedstaat war bzw. der in den Übergangszeitraum fällt, in dem die Richtlinie weiterhin gilt.

[11] Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Rumänien, Slowenien und Slowakei.

[12] Bei der Kommission sind 21 Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung der Opferschutzrichtlinie gegen Österreich, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechien, Estland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien und Schweden anhängig.

Artikel 2 der Richtlinie enthält die Begriffsbestimmungen für „Opfer“, „Familienangehörige“, „Kind“ und „Wiedergutmachung“.

Besonders wichtig ist eine korrekte Umsetzung der Begriffsbestimmung von „Opfer“ (die die Familienangehörigen einer Person einschließt, die infolge einer Straftat verstorben ist). Sie legt den Anwendungsbereich der im Rahmen der Richtlinie bereitgestellten Rechte des Einzelnen fest.

In einigen Mitgliedstaaten wurde eine fehlende Übereinstimmung in Bezug auf die Begriffsbestimmung von „Opfer“ festgestellt. Entweder fehlte die Begriffsbestimmung von „Opfer“ oder es wurde nicht präzisiert, dass Familienangehörige eines verstorbenen Opfers als Opfer eingestuft werden. Dadurch werden die Rechte dieser Familienangehörigen eingeschränkt.

Gemäß der Richtlinie haben auch „Familienangehörige“ eines Opfers Rechte, das nicht infolge einer Straftat verstorben ist, und zwar insbesondere ein Recht auf Unterstützung und Schutz. Die unvollständige Umsetzung dieser Begriffsbestimmung wurde ebenfalls in einigen Mitgliedstaaten festgestellt.

Die ordnungsgemäße Umsetzung der Begriffsbestimmungen von „Kind“ und „Wiedergutmachung“ ist ebenfalls wichtig, da sie die konkreten Rechte des Einzelnen bestimmen. Es wurde festgestellt, dass die Umsetzung dieser Begriffsbestimmungen in einigen Mitgliedstaaten nicht eingehalten wurde.

3.2. Zugang zu Informationen (Artikel 3-7)

Die Opferschutzrichtlinie enthält umfassende Bestimmungen über das Recht auf Zugang zu Informationen. Dazu gehört das Recht, zu verstehen und verstanden zu werden (Artikel 3), das Recht auf Information über die Rechte von Opfern (Artikel 4), das Recht auf Information bei der Anzeige einer Straftat und zu dem Fall (Artikel 5 und 6) und das Recht auf Dolmetschleistung und Übersetzung (Artikel 7).

Artikel 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine wirksame Kommunikation mit den Opfern zu gewährleisten Diese Kommunikation sollte in einfacher Sprache erfolgen und den persönlichen Merkmalen des Opfers, einschließlich etwaiger Behinderungen, Rechnung tragen.

Die Kommission stellte fest, dass die Umsetzung des Rechts zu verstehen und verstanden zu werden, in einer Reihe von Mitgliedstaaten Probleme aufwarf. Dazu gehören auch ein paar Mitgliedstaaten, die es versäumt haben, die Verpflichtung umzusetzen, die Opfer bei der Kommunikation mit ihnen proaktiv zu unterstützen (Artikel 3). Mehrere Mitgliedstaaten haben es versäumt, sicherzustellen, dass die Kommunikation in einer einfachen Sprache und unter Berücksichtigung der persönlichen Merkmale des Opfers erfolgt (Artikel 3 Absatz 2).

Artikel 4 schreibt vor, dass den Opfern bei der ersten Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden unverzüglich eine Reihe von Informationen zur Verfügung gestellt wird. Für ein paar Mitgliedstaaten war die Umsetzung dieser Bestimmung problematisch, insbesondere in Bezug auf die Anforderung, dass die Informationen bei der ersten Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt

werden müssen. Darüber hinaus stellte die Kommission ein paar Probleme mit der praktischen Anwendung dieser Bestimmung fest. Die wirksame Umsetzung der Verpflichtung nach Artikel 4 setzt voraus, dass die zuständigen Behörden in Bezug auf die Fragen wie und wann die Opfer über ihre Rechte zu informieren sind, gut geschult sind.

Gemäß Artikel 5 haben Opfer das Recht, eine schriftliche Bestätigung ihrer Anzeige zu erhalten und diese in einer Sprache zu erstatten, die sie verstehen. In verschiedenen Mitgliedstaaten wurden Mängel bei der Umsetzung dieses Artikels festgestellt. Ein Mitgliedstaat hat die Anforderung nicht umgesetzt, Opfern die Möglichkeit zu geben, die erforderliche Hilfe bei der Verständigung zu erhalten, wenn sie die Anzeige erstatten (Artikel 5 Absatz 2). Ein paar Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung zur Bereitstellung einer Übersetzung der schriftlichen Bestätigung der Anzeige (Artikel 5 Absatz 3) nicht umgesetzt. Ein paar andere Mitgliedstaaten haben die Bestimmung auf Opfer bestimmter Straftaten beschränkt oder machen sie davon abhängig, dass das Opfer einen Antrag stellt.

Artikel 6 gewährt Opfern das Recht auf Informationen zu ihrem Fall während des Strafverfahrens. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die Opfer an dem Verfahren teilnehmen können und über mögliche Risiken für ihre Sicherheit informiert werden, wenn der Täter beispielsweise entlassen wird oder flüchtet. In einer großen Zahl Mitgliedstaaten wurden Probleme mit der Einhaltung dieser Bestimmung festgestellt. In einigen dieser Mitgliedstaaten fehlte die klare Verpflichtung, Opfer über ihr Recht zu informieren, auf Antrag Informationen über jedwede Entscheidung zu erhalten, auf Ermittlungen zu verzichten. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurde die Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Informationen auf Antrag des Opfers nicht gefunden. In einigen wenigen Mitgliedstaaten werden Opfer nicht über die Art der gegen den Täter erhobenen Beschuldigungen informiert (Artikel 6 Absatz 1). Einige Mitgliedstaaten kommen der Verpflichtung nicht nach, Opfer über den Fortgang des Strafverfahrens zu informieren. Ein paar von ihnen haben die Bestimmung nicht umgesetzt und die anderen wenigen Mitgliedstaaten stellen die Bereitstellung solcher Informationen nicht während des gesamten Verfahrens sicher.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie nicht umgesetzt. Die zuständigen Behörden dieser Mitgliedstaaten geben den Opfern keine Begründung oder kurze Zusammenfassung der Begründung für die Entscheidung in dem Fall.

In einigen Mitgliedstaaten sorgt die Umsetzung der Anforderung, dass Opfer über die Freilassung oder Flucht des Täters informiert werden sollten (Artikel 6 Absatz 5) für Bedenken. Die meisten dieser Mitgliedstaaten haben es versäumt, die Verpflichtung umzusetzen, dass Opfer „unverzüglich“ darüber zu informieren sind. Darüber hinaus haben manche Mitgliedstaaten die Verpflichtung nicht umgesetzt, die Opfer über Schutzmaßnahmen im Fall einer Freilassung oder Flucht des Täters zu informieren.

In Artikel 7 wird das Recht auf Dolmetschleistung und Übersetzung für Opfer festgelegt, die die Sprache des Strafverfahrens nicht sprechen. Dieses Recht muss den Opfern kostenlos und auf ihren Antrag bereitgestellt werden.

In den meisten Mitgliedstaaten wurden Mängel hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 7 festgestellt. In einem Mitgliedstaat ist die Umsetzung unvollständig, da er

Dolmetschleistungen nur bei Gerichtsverhandlungen vorsieht (Artikel 7 Absatz 1). In einigen Mitgliedstaaten wurden hinsichtlich der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 2 zum Einsatz von Videokonferenzen Probleme mit der Einhaltung festgestellt. In einigen Mitgliedstaaten wurden Mängel bei der Umsetzung der Verpflichtung festgestellt, Opfern Übersetzungen der für die Ausübung ihrer Rechte wesentlichen Informationen zur Verfügung zu stellen (Artikel 7 Absatz 3). Diese Mängel betreffen meist die fehlende Übersetzung der Begründung der jeweiligen Entscheidung.

Eine geringe Zahl an Mitgliedstaaten hat das Recht der Opfer nicht umgesetzt, unter Angabe von Gründen zu beantragen, dass ein Dokument als wesentlich betrachtet wird (Artikel 7 Absatz 5). Umsetzungsprobleme hinsichtlich Artikel 7 Absatz 7 über die Begutachtung durch die zuständige Behörde, ob das Opfer Dolmetschleistung oder Übersetzung benötigt, wurden in verschiedenen Mitgliedstaaten festgestellt. Die meisten von ihnen haben diese Verpflichtung nicht umgesetzt. Darüber hinaus sehen manche Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit vor, die Entscheidung anzufechten, keine Dolmetschleistung oder Übersetzung bereitzustellen.

3.3. Verfahrensrechte (Artikel 10, 11, 13, 16 und 17)

Verschiedene Bestimmungen der Opferschutzrichtlinie in Bezug auf Verfahrensrechte beziehen sich auf die Rolle, die Opfer im Strafrechtssystem eines bestimmten Mitgliedstaats spielen. Diese Rolle unterscheidet sich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Folglich unterscheidet sich der genaue Umfang der Verfahrensrechte der Opfer zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.

Mit Artikel 10 der Richtlinie soll sichergestellt werden, dass alle Opfer während des gesamten Strafverfahrens die Möglichkeit haben, Informationen, Meinungen und Beweismittel beizubringen. Die anwendbaren Verfahrensvorschriften bleiben dem nationalen Recht überlassen. In ein paar Mitgliedstaaten wurden Probleme mit der Einhaltung dieser Bestimmung festgestellt. Sie betreffen meistens das Fehlen der erforderlichen Garantien, dass Opfer im Kindesalter gehört werden (Artikel 10 Absatz 1).

In Artikel 11 werden die Rechte der Opfer bei Verzicht auf Strafverfolgung festgelegt. Eine geringe Zahl Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung nicht vollumfänglich umgesetzt. So sehen einige Mitgliedstaaten keine ausreichenden Informationen für die Opfer vor, um entscheiden zu können, ob sie die Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung beantragen sollen (Artikel 11 Absatz 3).

Die meisten Mitgliedstaaten haben Artikel 13 über den Zugang zu Prozesskostenhilfe vollständig umgesetzt. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich diese Bestimmung auf das nationale Recht bezieht, wenn es um die tatsächliche Festlegung der Voraussetzungen oder Verfahrensvorschriften geht, unter denen Opfer Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen können. Folglich harmonisiert diese Bestimmung die Voraussetzungen nicht, unter denen die Opfer Zugang zu Prozesskostenhilfe haben.

Artikel 16 der Richtlinie legt das Recht auf Entscheidung über Entschädigung durch den Straftäter im Rahmen des Strafverfahrens fest. Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats

erfüllen alle diese Anforderung. Die Mitgliedstaaten sind auch dazu verpflichtet, Maßnahmen zu unterstützen, um die angemessene Entschädigung der Opfer durch die Straftäter zu fördern (Artikel 16 Absatz 2). Die meisten Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtung umgesetzt.

Artikel 17 Absatz 1 schreibt den Mitgliedstaaten vor, Maßnahmen zu treffen, damit so wenig Schwierigkeiten wie möglich auftreten, wenn das Opfer seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat hat, in dem die Straftat begangen wurde. Ein paar Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtung nicht umgesetzt.

Es wurden auch Mängel bei der Sicherstellung festgestellt, dass die Anzeige unverzüglich der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats übermittelt wird, in dem die Straftat verübt wurde (Artikel 17 Absatz 3). Einige Mitgliedstaaten haben keine diesbezüglichen Bestimmungen.

3.4. Zugang der Opfer zu Unterstützungsdiensten (Artikel 8 und Artikel 9)

Mit den Artikeln 8 und 9 soll sichergestellt werden, dass die Opfer ihrem Bedarf entsprechend Zugang zu allgemeinen und spezialisierten Unterstützungsdiensten haben. Die Dienste sind vertraulich, kostenlos und handeln im Interesse der Opfer vor, während sowie für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens. Familienangehörige erhalten Zugang zu Unterstützungsdiensten entsprechend ihrem Bedarf und dem Ausmaß der Schädigung, die sie erlitten haben.

Die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 über das Recht auf allgemeine Unterstützungsdienste ist in einer Reihe von Mitgliedstaaten nicht vollumfänglich erfolgt. Viele Mitgliedstaaten beschränken den Zugang zu solchen Diensten auf Opfer häuslicher Gewalt oder auf Opfer des Menschenhandels. In der Praxis erhalten die Opfer häuslicher Gewalt jedoch in verschiedenen Mitgliedstaaten keine wirksame Unterstützung und keinen wirksamen Schutz. Darüber hinaus bieten nicht alle Mitgliedstaaten den Familienangehörigen ein Recht auf Unterstützungsdienste.

Verschiedene Mitgliedstaaten haben es versäumt, die Verpflichtung umzusetzen, dass die zuständigen Behörden die Opfer an Unterstützungsdienste vermitteln (Artikel 8 Absatz 2). In diesen Mitgliedstaaten werden die Opfer entweder nicht an Opferunterstützungsdienste vermittelt, oder es wird nur eine bestimmte Kategorie von Opfern vermittelt (z. B. Opfer häuslicher Gewalt). Ähnliche Umsetzungsprobleme wurden in Bezug auf Artikel 8 Absatz 3 festgestellt, der die Mitgliedstaaten zur Einrichtung kostenloser vertraulicher spezialisierter Unterstützungsdienste verpflichtet. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung entweder nicht oder nur unvollständig umgesetzt. Einige Mitgliedstaaten sehen solche Dienste beispielsweise nur für Opfer häuslicher Gewalt oder für Opfer im Kindesalter vor.

In ein paar Mitgliedstaaten wurden auch Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verpflichtung festgestellt, den Zugang zu Opferunterstützungsdiensten nicht von der förmlichen Anzeige eines Opfers abhängig zu machen (Artikel 8 Absatz 5). In einem Mitgliedstaat haben beispielsweise nur Opfer häuslicher Gewalt Zugang zu Unterstützungsdiensten, ohne vorher bei der Polizei eine Anzeige erstattet zu haben.

In Artikel 9 Absatz 1 wird aufgeführt, welche Dienste von Opferunterstützungsdiensten mindestens zur Verfügung gestellt werden müssen. Ein paar Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtung nicht in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt. Die Kommission hat jedoch nicht legislative Maßnahmen festgestellt, die diese Bestimmung umsetzen.

Die Kommission stellte in mehreren Mitgliedstaaten Umsetzungsprobleme in Bezug auf den Zugang zu einer Unterkunft oder einer sonstigen geeigneten vorläufigen Unterbringung für Opfer fest, die einen sicheren Aufenthaltsort benötigen und in Bezug auf den Zugang zu gezielter Unterstützung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen (Artikel 9 Absatz 3). Dazu zählen insbesondere Probleme mit der praktischen Durchführung, wie die Verfügbarkeit von Unterkünften für Opfer bestimmter Arten von Straftaten und eine unzureichende Anzahl an Unterkünften.

3.5. Wiedergutmachung (Artikel 12)

Mit diesem Artikel soll sichergestellt werden, dass die notwendigen Garantien bestehen, um Opfer vor einer weiteren Viktimisierung zu schützen, wenn in einem Mitgliedstaat Wiedergutmachungsdienste zur Verfügung gestellt werden.

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung solcher Dienste. In 24 Mitgliedstaaten werden Wiedergutmachungsdienste zur Verfügung gestellt. Die nachstehende Bewertung ist nur für diese Mitgliedstaaten von Belang.

Eine große Zahl der betroffenen Mitgliedstaaten hat es versäumt, eine oder mehrere der in Artikel 12 Absatz 1 niedergelegten Mindestbedingungen für eine Wiedergutmachung vollständig umzusetzen. Zu den Beispielen einer unvollständigen oder nicht ordnungsgemäßen Umsetzung zählen die fehlende Verpflichtung, dass Opfer „in Kenntnis der Sachlage“ in ihre Teilnahme an dem Verfahren einwilligen oder die fehlende Garantie, dass die Opfer über den möglichen Ausgang des Verfahrens informiert werden.

Es wurde festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten in Bezug auf die Unterstützung der Vermittlung an Wiedergutmachungsdienste (Artikel 12 Absatz 2) über keine spezifischen Maßnahmen verfügen.

3.6. Recht der Opfer auf Schutz (Artikel 18-24)

Mit den Artikeln 18-24 soll der Schutz der Opfer sichergestellt werden, einschließlich der Anerkennung der Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen.

Gemäß Artikel 18 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen zum Schutz der Opfer und ihrer Familienangehörigen vor sekundärer und wiederholter Viktimisierung, vor Einschüchterung und vor Vergeltung verfügbar ist. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten auch dazu, die Opfer und ihre Familienangehörigen vor einer emotionalen, psychologischen oder physischen Schädigung zu schützen. Artikel 18 gilt für alle Opfer und für alle Familienangehörigen. In weniger als der Hälfte der Mitgliedstaaten wurden Probleme bei der Einhaltung festgestellt. Meistens fehlten spezifische Maßnahmen zum Schutz der Familienangehörigen. In ein paar Mitgliedstaaten stehen die entsprechenden

Maßnahmen nicht allen Opfern zur Verfügung oder die verfügbaren Maßnahmen umfassen nicht den Schutz vor den Gefahren einer emotionalen oder psychologischen Schädigung.

Die Richtlinie schreibt vor, dass das Zusammentreffen des Opfers mit dem Täter vermieden wird und dass alle neuen Gerichtsräumlichkeiten über gesonderte Wartebereiche für Opfer verfügen (Artikel 19). In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten wurden Mängel bei der Umsetzung dieser Bestimmung festgestellt. Aber ein paar Mitgliedstaaten erfüllen diese Vorschrift mit praktischen, nicht legislativen Maßnahmen.

Mit Artikel 20 soll die sekundäre Viktimisierung der Opfer während der strafrechtlichen Ermittlungen verhindert werden. Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hat den Umfang dieses Artikels entweder eingeschränkt oder hat ihn überhaupt nicht umgesetzt. So haben beispielsweise mehrere Mitgliedstaaten die Verpflichtung nicht umgesetzt, dass medizinische Untersuchungen der Opfer auf ein Mindestmaß beschränkt werden. In einigen Mitgliedstaaten ist die Verpflichtung, dass die Anzahl der Vernehmungen auf ein Mindestmaß beschränkt wird, auf bestimmte Opfer beschränkt (Opfer im Kindesalter oder Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen).

Mit Artikel 21 soll das Recht der Opfer auf Schutz der Privatsphäre sichergestellt werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat diese Bestimmung überhaupt nicht umgesetzt und weniger als die Hälfte hat es nur teilweise umgesetzt.

Artikel 22 ist besonders wichtig, da er festlegt, dass jedes Opfer das Recht auf individuelle Begutachtung zur Ermittlung besonderer Schutzbedürfnisse hat. Zweck des Artikels ist es, festzustellen, ob ein Opfer eine besondere Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und/oder Vergeltung hat und es entsprechend seiner individuellen Bedürfnisse zu schützen.

In mehreren Mitgliedstaaten wurde diese Verpflichtung zur Einführung der Begutachtung nicht oder nur teilweise umgesetzt. Dies wirkt sich auf die gesamte Einhaltung der Vorschriften zu den spezifischen Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 23 und 24 aus, die sich auf die individuelle Begutachtung stützen.

Darüber hinaus hat weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten Artikel 22 Absatz 3 nicht oder nur teilweise umgesetzt. In dieser Bestimmung werden die Situationen aufgeführt, auf die bei der Bewertung der Schutzbedürftigkeit der Opfer besonderes Augenmerk gerichtet werden sollte. In einigen Mitgliedstaaten wird bei der individuellen Begutachtung beispielsweise nicht berücksichtigt, dass es sich bei einer Straftat um Hasskriminalität und um in diskriminierender Absicht begangene Straftaten handelt.

Ein paar andere Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung aus Artikel 22 Absatz 4 nicht vollumfänglich umgesetzt, nach der bei Kindern immer davon auszugehen ist, dass sie besondere Schutzbedürfnisse haben. In einem dieser Mitgliedstaaten gelten Opfer im Kindesalter nur dann als Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen, wenn sie Opfer bestimmter Kategorien von Straftaten sind.

Artikel 23 legt spezifische Schutzmaßnahmen für Opfer fest, deren besondere Schutzbedürfnisse bei einer individuellen Begutachtung festgestellt wurden. Solche

Schutzmaßnahmen müssen den Opfern während der strafrechtlichen Ermittlungen und während des Strafverfahrens zur Verfügung stehen.

Mehrere Mitgliedstaaten erfüllen diese Anforderung nicht, da sie eine oder mehrere der vorgesehenen Maßnahmen nicht oder unvollständig umgesetzt haben. Eine solche unvollständige Umsetzung ergibt sich beispielsweise aus der Beschränkung der Verfügbarkeit des besonderen Schutzes auf Kinder oder Opfer sexueller Gewalt. Ein weiteres Beispiel ist, dass in einigen Mitgliedstaaten die Kommunikationstechnologien während der Strafverfahren nicht wirksam als Mittel eingesetzt werden, um das Zusammentreffen zwischen Opfern und Tätern zu verhindern.

Artikel 24 legt besondere Schutzmaßnahmen fest, die Opfern im Kindesalter zur Verfügung stehen müssen. In einigen Mitgliedstaaten wurden Probleme mit der Einhaltung und Probleme mit der praktischen Durchführung dieser Maßnahmen festgestellt. So werden beispielsweise die Aufzeichnungen von Vernehmungen auf Kinder beschränkt, die Opfer bestimmter Arten von Straftaten sind (Artikel 24 Absatz 1).

Artikel 24 Absatz 2 schreibt vor, dass eine Person als Kind gilt, wenn ihr Alter ungewiss ist und es Grund zu der Annahme gibt, dass es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt. Ein paar Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung nicht umgesetzt, obwohl einige die Bestimmung durch nicht legislative Maßnahmen sicherstellen. In ein paar anderen Mitgliedstaaten scheint die Umsetzung problematisch zu sein. Einige wenden diese Vermutung beispielsweise nur auf Opfer der schwersten Straftaten wie Menschenhandel oder sexueller Missbrauch an.

4. DATENERHEBUNG

Die Richtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission spätestens bis zum 16. November 2017 und danach alle drei Jahre die verfügbaren Daten übermitteln, aus denen hervorgeht, wie und in welchem Umfang die Opfer ihre in dieser Richtlinie festgelegten Rechte wahrgenommen haben (Artikel 28). Zu den Daten sollten zumindest die Zahl und die Art der angezeigten Straftaten und, soweit diese Daten bekannt und verfügbar sind, die Zahl, das Alter und das Geschlecht der Opfer gehören (Erwägungsgrund 64).

Nur vier Mitgliedstaaten haben die maßgeblichen statistischen Daten bis zum 16. November 2017 bereitgestellt. Am 15. November 2017 übermittelte die Kommission den Mitgliedstaaten einen Fragebogen und forderte sie dazu auf, die oben genannten Informationen für das Jahr 2016 bis zum 16. Januar 2018 zu übermitteln. 20 Mitgliedstaaten beantworteten den Fragebogen, aber die meisten beantworteten nur ein paar Fragen.

Gemäß den Statistiken für das Jahr 2016, die von 18 Mitgliedstaaten übermittelt wurden, wurden insgesamt 26 304 808 Straftaten bei der Polizei angezeigt. Bei den meisten handelte es sich um Diebstahl und Sachbeschädigung.

Die von den 18 Mitgliedstaaten vorgelegten Daten zeigen, dass im Jahr 2016 11 120 123 Personen eine Straftat anzeigten. Die verfügbaren Daten zeigen, dass

ungefähr 40 % der Opfer der angezeigten Straftaten Frauen sind. Frankreich meldet einen besonders hohen Anteil von Frauen als Opfer angezeigter Straftaten (62 %). In allen Mitgliedstaaten, die auf den Fragebogen antworteten, waren weniger als 10 % der Opfer der angezeigten Straftaten Kinder.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Opferschutzrichtlinie von 2012 ist das Kerninstrument der Opferschutzpolitik der EU. Sie enthält ehrgeizige Vorschriften, mit denen die Lage der Opfer in der Europäischen Union verbessert werden kann. Die vorliegende Bewertung zeigt jedoch, dass das volle Potenzial der Richtlinie noch nicht ausgeschöpft ist. Die Durchführung der Richtlinie ist insgesamt nicht zufriedenstellend. Dies ist insbesondere auf eine unvollständige und/oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung zurückzuführen.

In diesem Bericht werden auch zahlreiche Bedenken hinsichtlich der praktischen Durchführung der Richtlinie geäußert. In den meisten Mitgliedstaaten wurden Mängel bei der Umsetzung einiger wichtiger Bestimmungen der Richtlinie festgestellt, wie etwa beim Zugang zu Informationen, Unterstützungsdiensten und Schutz im Einklang mit den individuellen Bedürfnissen der Opfer. Die Bestimmungen über die Verfahrensrechte und die Wiedergutmachung scheinen weniger problematisch zu sein.

Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die festgestellten Schwierigkeiten zu überwinden. Darüber hinaus fördert die Kommission die ordnungsgemäße Durchführung der Richtlinie durch finanzielle Unterstützung.[13] So bietet beispielsweise das Europäische Netz für die Rechte der Opfer[14], das im Rahmen einer Finanzhilfe der EU eingerichtet wurde, ein Forum für nationale Sachverständige, die sich über bewährte Verfahren austauschen und die korrekte Durchführung der Richtlinie erörtern.

Gegen die meisten Mitgliedstaaten laufen derzeit Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung. Falls erforderlich, wird die Kommission weitere Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Umsetzung und/oder nicht ordnungsgemäßer Durchführung einleiten.

[13] Verordnung (EU) Nr. 1382/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms "Justiz" für den Zeitraum 2014 bis 2020, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 73, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/