EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.5.2020
COM(2020) 188 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (direktivet om ofres rettigheder eller direktivet) blev vedtaget i henhold til artikel 82, stk. 2, i TEUF. Direktivet fastlægger en række rettigheder for ofre for kriminalitet og tilsvarende forpligtelser for medlemsstaterne. Direktivet om ofres rettigheder er det vigtigste instrument på EU-plan gældende for alle ofre for kriminalitet. Det udgør hjørnestenen i EU's politik for ofres rettigheder.

EU har også vedtaget flere instrumenter, der beskæftiger sig med de specifikke behov hos ofre for bestemte former for kriminalitet (herunder ofre for terrorisme[1], ofre for menneskehandel[2] eller børn, der er ofre for seksuel udnyttelse[3]). Disse instrumenter supplerer og bygger videre på direktivet om ofres rettigheder.

Direktivet er bindende for alle medlemsstater med undtagelse af Danmark.

Kommissionen offentliggjorde i december 2013 en vejledning[4] for at lette medlemsstaternes rettidige og korrekte gennemførelse af direktivet i national ret.

I 2018 offentliggjorde Europa-Parlamentet en betænkning om gennemførelsen af direktivet[5] baseret på en undersøgelse fra 2017[6]. Europa-Parlamentet har også behandlet direktivet om ofres rettigheder i en generel undersøgelse af strafferetsplejen i EU, der

---

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. Hvad angår gennemførelsen: Se "gennemførelsesrapporten" (COM(2016) 722 final, "Brugerrapporten" (COM(2016) 719 final) og Kommissionens fremskridtsrapporter COM(2016) 267 final og COM(2018) 777 final. Hvad angår foranstaltninger med fokus på ofret, kønsaspektet og børn: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en og https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Vejledning fra Generaldirektoratet for Retlige Anliggender vedrørende gennemførelsen af direktiv 2012/29/EU, Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, december 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Betænkning om gennemførelsen af direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (2016/2328(INI)), 14. maj 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_DA.html.

[6] Direktiv 2012/29/EU om ofres rettigheder. Europæisk gennemførelsesvurdering ("European Implementation Assessment"), PE 611.022, december 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

blev offentliggjort i 2018[7]. I 2019 offentliggjorde forskellige interessenter supplerende rapporter om direktivets gennemførelse og anvendelse[8].

1.2. Formål og de vigtigste elementer i direktivet

Direktivet har til formål at sikre, at ofre for kriminalitet får passende information, støtte og beskyttelse og kan deltage i straffesagen. I henhold til direktivet skal ofre modtage anerkendelse og behandles på en respektfuld, forstående, velegnet, professionel og ikkediskriminerende måde af alle aktører, der kommer i kontakt med dem. Der bør være et særligt fokus på ofre med særlige behov med henblik på at beskytte dem mod sekundær viktimisering, gengældelse og intimidering. Disse ofre skal endvidere have adgang til specialiserede støttetjenester. Når offeret er et barn, stilles der i henhold til direktivet desuden krav om, at barnets tarv skal komme i første række.

Direktivet gælder for alle ofre på en ikkediskriminerende måde uagtet deres opholdsstatus. Det anvendes på alle straffesager, der finder sted i en EU-medlemsstat, uanset hvornår og hvor forbrydelsen fandt sted.

Direktivet giver ofre ret til information, ret til at forstå og blive forstået, ret til at få adgang til støtte og beskyttelse i overensstemmelse med deres individuelle behov samt en række proceduremæssige rettigheder.

Den Europæiske Unions Domstol har fortolket direktivet én gang – i forbindelse med sagen Gambino og Hyka[9]. I denne sag udtalte Domstolen sig om risikoen for at undergrave ofres rettigheder til beskyttelse og til at modtage erstatning inden for en rimelig frist (henholdsvis artikel 18 og 16 i direktivet) efter yderligere høringer, der efter italiensk lovgivning kan gennemføres efter anmodning fra sagsøgte, hvis domstolens sammensætning har ændret sig. Domstolen præciserede, at en national lovgivning, i henhold til hvilken sagsøgte kan anmode om at få vidner hørt igen under sådanne omstændigheder, er forenelig med de relevante bestemmelser i direktivet.

1.3. Rapportens formål og omfang

Som fastsat i direktivets artikel 29 indeholder denne rapport en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet. Direktivet om ofres rettigheder kræver ikke blot gennemførelse i national ret, men også, at medlemsstaterne træffer ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger,

[7] Strafferetspleje i Den Europæiske Union – en komparativ analyse af udvalgte hovedforskelle og den indvirkning, de har på udviklingen af EU-lovgivningen ("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] Disse rapporter omfatter: en rapport fra den særlige rådgiver for formand Jean-Claude Juncker, Joëlle Milquet, om styrkelse af ofres rettigheder: fra erstatning til oprejsning ("Strengthening victims' rights: from compensation to reparation"), der blev offentliggjort i marts 2019, fire rapporter fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder vedrørende retfærdighed for ofre for voldelige forbrydelser, der blev offentliggjort i april 2019, og den sammenfattende rapport VOCIARE fra Victim Support Europe, der blev offentliggjort i juni 2019.

[9] Sag C-38/18, Domstolens dom af 29. juli 2019.

herunder oprettelse af generelle og specialiserede støttetjenester og sikring af, at fagfolk og andre, der kommer i kontakt med ofre, instrueres i ofres rettigheder og behov på en effektiv måde. Vurderingen er baseret på en analyse af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i national ret, der blev meddelt Kommissionen, og af yderligere oplysninger, som blev meddelt Kommissionen på grundlag af direktivets artikel 28.

Denne rapport fokuserer på de centrale bestemmelser i direktivet, der er inddelt i følgende grupper: 1) anvendelsesområde og definitioner, 2) adgang til oplysninger, 3) proceduremæssige rettigheder, 4) adgang til støttetjenester, 5) genoprettende retfærdighed og 6) ret til beskyttelse.

I rapporten vurderes situationen i alle de medlemsstater, der er underlagt direktivet[10].

2. GENEREL VURDERING

I henhold til artikel 27 skulle medlemsstaterne senest den 16. november 2015 gennemføre direktivets krav i deres nationale retsorden. I januar 2016 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer mod 16 medlemsstater, som ikke havde meddelt deres gennemførelsesforanstaltninger inden denne dato[11].

På offentliggørelsesdatoen for denne rapport havde de fleste medlemsstater ikke gennemført direktivet om ofres rettigheder fuldt ud i national ret. Overtrædelsesprocedurerne mod disse lande er endnu ikke afsluttet[12].

3. SÆRLIGE PUNKTER TIL VURDERING

3.1. Anvendelsesområde og definitioner (artikel 2)

Direktivet om ofres rettigheder fastsætter minimumsstandarder for ofres rettigheder. Medlemsstaterne kan og opfordres til at gå videre end disse minimumsstandarder.

Direktivets artikel 2 indeholder definitionerne af "offer", "familiemedlemmer", "barn" og "genoprettende retfærdighed".

Det er særligt afgørende, at definitionen af offer (herunder familiemedlemmer til en person, der er afgået ved døden som følge af en forbrydelse) gennemføres korrekt i national ret. I artiklen defineres anvendelsesområdet for den enkeltes rettigheder i henhold til direktivet.

I flere medlemsstater blev overensstemmelsen med definitionen af "offer" anset som mangelfuld. Begrebet offer var enten ikke defineret, eller også var det ikke præciseret,

[10] Rapporten omfatter Det Forenede Kongerige, da den dækker en periode, hvor Det Forenede Kongerige var EU-medlemsstat, og delvis den overgangsperiode, hvor direktivet fortsat fandt anvendelse.

[11] Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Østrig.

[12] Kommissionen har indledt 21 overtrædelsesprocedurer vedrørende ufuldstændig gennemførelsei national ret af direktivet om ofres rettigheder mod Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrig, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

at familiemedlemmer til et offer, der er afgået ved døden, klassificeres som ofre, hvilket begrænser disse familiemedlemmers rettigheder.

I henhold til direktivet har "familiemedlemmer" til et offer, der ikke er afgået ved døden som følge af en forbrydelse, også rettigheder, navnlig ret til støtte og beskyttelse. Der er også blevet konstateret en ufuldstændig gennemførelse af denne definition i national ret i nogle få medlemsstater.

Det er også vigtigt med en korrekt gennemførelse af definitionerne af "barn" og "genoprettende retfærdighed" i national ret, da disse danner grundlaget for enkeltpersoners konkrete rettigheder. I nogle få medlemsstater blev overensstemmelsen med gennemførelsen af disse definitioner i national ret anset som mangelfuld.

3.2. Adgang til oplysninger (artikel 3 til 7)

Direktivet om ofres rettigheder indeholder brede bestemmelser om retten til adgang til oplysninger. Det omfatter en ret til at forstå og blive forstået (artikel 3), en ret til information om ofres rettigheder (artikel 4), en ret til at blive informeret i forbindelse med en anmeldelse og om sagen (artikel 5 og 6) og en ret til tolkning og oversættelse (artikel 7).

I henhold til artikel 3 skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at sikre en effektiv kommunikation med ofrene. Denne kommunikation bør foregå på et enkelt sprog og under hensyntagen til offerets personlige karakteristika, herunder eventuelle handicap.

Kommissionen kunne konstatere, at gennemførelsen af retten til at forstå og blive forstået var problematisk i en række medlemsstater. Nogle få medlemsstater har således ikke gennemført forpligtelsen til proaktivt at bistå ofre, når de kommunikerer med dem (artikel 3), i national ret. Flere medlemsstater sørgede ikke for, at kommunikationen foregår på et enkelt sprog og under hensyntagen til offerets personlige karakteristika (artikel 3, stk. 2).

I henhold til artikel 4 skal ofre uden unødig forsinkelse tilbydes en række oplysninger fra deres første kontakt med de kompetente myndigheder. For nogle få medlemsstater har gennemførelsen af bestemmelsen i national ret været problematisk, navnlig for så vidt angår kravet om, at oplysningerne skal stilles til rådighed fra den første kontakt med de kompetente myndigheder. Desuden har Kommissionen observeret nogle problemer med den praktiske anvendelse af denne bestemmelse. En effektiv gennemførelse af forpligtelsen i henhold til artikel 4 kræver, at de kompetente myndigheder er blevet instrueret grundigt i, hvordan og hvornår de skal informere ofrene om deres rettigheder.

I henhold til artikel 5 har ofre ret til at modtage en skriftlig bekræftelse på deres anmeldelse og anmelde en forbrydelse på et sprog, de forstår. Der blev konstateret mangler ved gennemførelsen af denne artikel i national ret i flere medlemsstater. En medlemsstat har ikke gennemført kravet om, at ofre skal have mulighed for at modtage den nødvendige sproglige hjælp, når de foretager anmeldelsen (artikel 5, stk. 2), i national ret. Et par medlemsstater har ikke gennemført kravet om oversættelse af den skriftlige bekræftelse på anmeldelsen (artikel 5, stk. 3) i national ret. Nogle få andre

medlemsstater begrænsede bestemmelsen til ofre for specifikke forbrydelser eller gjorde tjenesten til genstand for ofrets anmodning.

I henhold til artikel 6 har ofre ret til at modtage oplysninger om deres sag under straffesagen. Denne bestemmelse har til formål at sikre, at ofrene får mulighed for at deltage i sagen og blive informeret om de mulige risici for deres sikkerhed, når gerningsmanden eksempelvis løslades eller forsvinder. Der blev konstateret problemer med overensstemmelsen i et stort antal medlemsstater. I nogle få af disse medlemsstater manglede der et klart krav om at underrette ofrene om deres ret til at anmode om informationer om afgørelsen om at afslutte sagen. Et par medlemsstater stillede ikke krav om at give disse informationer efter offerets anmodning herom. I et lille antal medlemsstater underrettes ofrene ikke om karakteren af tiltalen mod gerningsmanden (artikel 6, stk. 1). Nogle få medlemsstater overholder ikke kravet om at give information til ofrene om, hvor langt straffesagen er kommet. Et par af dem har ikke gennemført kravet i national ret, og de øvrige få medlemsstater sikrer ikke, at der tilvejebringes sådanne informationer under hele sagen.

Et par medlemsstater har ikke gennemført direktivets artikel 6, stk. 3, i national ret. De kompetente myndigheder i disse medlemsstater giver ikke ofrene en begrundelse eller et kort sammendrag af begrundelsen for afgørelsen i sagen.

Gennemførelsen af forpligtelsen til at underrette ofrene om gerningsmandens løsladelse eller flugt (artikel 6, stk. 5) i national ret giver anledning til bekymring i flere medlemsstater. De fleste af disse medlemsstater har ikke gennemført kravet om, at ofre skal underrettes herom "uden unødig forsinkelse", i national ret. Desuden har nogle medlemsstater ikke gennemført kravet om at underrette ofrene om beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af gerningsmandens løsladelse eller flugt i national ret.

Retten til tolkning og oversættelse for ofre, der ikke taler det sprog, der anvendes under straffesagen, er fastsat i artikel 7. Denne tjeneste skal efter anmodning stilles vederlagsfrit til rådighed for ofrene.

Der blev konstateret mangler i forbindelse med gennemførelsen i national ret af artikel 7 i de fleste medlemsstater. I én medlemsstat er gennemførelsen i national ret ufuldstændig, idet der udelukkende tilbydes tolkning under retssager (artikel 7, stk. 1). I flere medlemsstater blev der konstateret problemer med overensstemmelsen i form af manglende gennemførelse i national ret af artikel 7, stk. 2, om brug af videokonferencer. I nogle medlemsstater blev der konstateret mangler ved gennemførelsen i national ret af kravet om, at ofrene får stillet oversættelse til rådighed af information, der er af afgørende betydning for udøvelsen af deres rettigheder (artikel 7, stk. 3). Disse mangler vedrører hovedsagelig den manglende oversættelse af begrundelsen for den pågældende afgørelse.

Et begrænset antal medlemsstater har ikke gennemført ofrenes ret til at indgive en begrundet anmodning om, at et dokument betragtes som væsentligt (artikel 7, stk. 5), i national ret. Gennemførelsen i national ret af artikel 7, stk. 7, vedrørende de kompetente myndigheders vurdering af, om ofrene har brug for tolkning og oversættelse, blev anset som problematisk i flere medlemsstater. De fleste af dem har ikke gennemført dette krav

i national ret. Desuden giver nogle medlemsstater ikke mulighed for at anke afgørelsen om ikke at tilbyde tolkning eller oversættelse.

3.3. Proceduremæssige rettigheder (artikel 10, 11, 13, 16 og 17)

I flere bestemmelser i direktivet om ofres rettigheder vedrørende proceduremæssige rettigheder henvises der til den rolle, som ofre spiller i det strafferetlige system i en bestemt medlemsstat. Denne rolle varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Således varierer det eksakte anvendelsesområde for ofrenes proceduremæssige rettigheder medlemsstaterne imellem.

Direktivets artikel 10 har til formål at sikre, at alle ofre har mulighed for at fremlægge oplysninger, synspunkter eller bevismateriale under straffesagerne. De gældende procedureregler overlades til national ret. Der blev konstateret problemer med overensstemmelsen i nogle få medlemsstater. Disse vedrører hovedsagelig manglen på nødvendige garantier i forbindelse med høringer af børneofre (artikel 10, stk. 1).

Artikel 11 omhandler ofrenes rettigheder i forbindelse med afgørelser om ikke at rejse tiltale. Et begrænset antal medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse fuldt ud i national ret. Nogle medlemsstater giver eksempelvis ikke tilstrækkelige informationer til ofre, således at de kan beslutte, om de skal anmode om prøvelse af en afgørelse om ikke at rejse tiltale (artikel 11, stk. 3).

Artikel 13 om ret til retshjælp er blevet gennemført fuldt ud i national ret i de fleste medlemsstater. Det bør dog bemærkes, at der i denne bestemmelse henvises til national ret, når det drejer sig om den faktiske fastlæggelse af, hvilke betingelser eller procedureregler der gælder for, at ofre har adgang til retshjælp. Denne bestemmelse ensretter således ikke betingelserne for adgang til retshjælp for ofre.

Direktivets artikel 16 fastlægger en ret til en afgørelse om erstatning fra gerningsmanden under en straffesag. Alle medlemsstater undtagen én opfylder dette krav. Medlemsstaterne er også forpligtede til at fremme foranstaltninger, der tilskynder lovovertræderne til at yde passende erstatning (artikel 16, stk. 2). De fleste medlemsstater har gennemført dette krav i national ret.

I henhold til artikel 17, stk. 1, skal medlemsstaterne begrænse vanskelighederne for et offer, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor forbrydelsen blev begået. Nogle få medlemsstater har ikke gennemført dette krav i national ret.

Der blev også konstateret mangler med hensyn til at sikre, at anmeldelsen straks videresendes til den stat, hvor forbrydelsen blev begået (artikel 17, stk. 3). Flere medlemsstater har ingen bestemmelser herom.

3.4. Ofres adgang til støttetjenester (artikel 8 og artikel 9)

Formålet med artikel 8 og 9 er at sikre, at ofre har adgang til generelle og specialiserede hjælpetjenester i overensstemmelse med deres behov. Tjenesterne skal være fortrolige, vederlagsfrie og være i ofrenes interesse før og under samt i et passende tidsrum efter

straffesagen. Familiemedlemmer har adgang til støttetjenester i overensstemmelse med deres behov og graden af den skade, de har lidt.

Med hensyn til artikel 8, stk. 1, om retten til generelle støttetjenester har en række medlemsstater ikke gennemført den fuldt ud i national ret. Mange medlemsstater begrænser adgangen til sådanne tjenester til ofre for vold i hjemmet eller ofre for menneskehandel. I praksis modtager ofre for vold i hjemmet dog ikke effektiv støtte og beskyttelse i flere medlemsstater. Derudover er det ikke alle medlemsstater, der sikrer ofrenes familiemedlemmer en ret til støtte.

Flere medlemsstater har ikke gennemført de kompetente myndigheders forpligtelse til at henvise ofre til støttetjenester (artikel 8, stk. 2) i national ret. I disse medlemsstater henvises ofre enten ikke til støttetjenester for ofre, eller også gælder henvisningen kun en bestemt kategori af ofre (f.eks. ofre for vold i hjemmet). Der blev konstateret lignende problemer med gennemførelsen i national ret i forbindelse med artikel 8, stk. 3, i henhold til hvilken medlemsstaterne skal oprette vederlagsfrie og fortrolige specialiserede støttetjenester. En række medlemsstater har enten ikke gennemført denne bestemmelse i national ret eller ikke gennemført den fuldt ud. Nogle medlemsstater tilbyder eksempelvis kun sådanne tjenester til ofre for vold i hjemmet eller børneofre.

Der blev i nogle få medlemsstater konstateret problemer med gennemførelsen i national ret af forpligtelsen til, at adgangen til støttetjenester for ofre ikke bør afhænge af offerets formelle anmeldelse (artikel 8, stk. 5). I én medlemsstat er det eksempelvis kun ofre for vold i hjemmet, der har adgang til støttetjenester, når forbrydelsen ikke anmeldes til politiet.

Artikel 9, stk. 1, omhandler de tjenester, der som minimum skal leveres af støttetjenesterne for ofre. Nogle få medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse i deres lovgivning. Ikke desto mindre har Kommissionen identificeret ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger til gennemførelse af denne bestemmelse.

Med hensyn til adgangen til herberger eller enhver anden form for passende midlertidig indkvartering for ofre, der har behov for et sikkert opholdssted, og målrettet hjælp til ofre med særlige behov (artikel 9, stk. 3) har Kommissionen konstateret gennemførelsesproblemer i flere medlemsstater. Dette omfatter navnlig problemer i forbindelse med den praktiske gennemførelse, herunder adgang til herberger for ofre for visse former for kriminalitet og et utilstrækkeligt antal herberger.

3.5. Genoprettende retfærdighed (artikel 12)

Denne artikel har til formål at sikre, at ofrene – hvis en medlemsstat yder tjenester vedrørende genoprettende retfærdighed – får stillet de nødvendige garantier til rådighed for at undgå yderligere viktimisering.

Direktivet forpligter ikke medlemsstaterne til at indføre sådanne tjenester. 24 medlemsstater yder tjenester vedrørende genoprettende retfærdighed. Nedenstående vurdering vedrører udelukkende disse medlemsstater.

Mange af de pågældende medlemsstater har ikke gennemført en eller flere af de minimumsbetingelser for genoprettende retfærdighed, der er fastsat i artikel 12, stk. 1,

fuldt ud i national ret. Eksempler på ufuldstændig eller ukorrekt gennemførelse i national ret er en manglende forpligtelse til, at ofre giver "informeret" samtykke til at deltage i sagen, og en manglende garanti for, at ofrene informeres om sagens potentielle resultater.

Hvad angår fremme af henvisningen af sager til tjenester vedrørende genoprettende retfærdighed (artikel 12, stk. 2), blev det konstateret, at nogle få medlemsstater ikke har truffet specifikke foranstaltninger.

3.6. Ofres ret til beskyttelse (artikel 18 til 24)

Artikel 18 til 24 har til formål at sikre beskyttelsen af ofre, herunder anerkendelse af ofre med særlige beskyttelsesbehov.

I henhold til artikel 18 skal medlemsstaterne sikre, at der er truffet en lang række beskyttelsesforanstaltninger for at beskytte ofre og deres familiemedlemmer mod sekundær og gentagen viktimisering, intimidering og gengældelse. Medlemsstaterne skal i henhold til denne artikel endvidere beskytte ofrene og deres familiemedlemmer mod fysisk, følelsesmæssigt eller psykologisk overgreb. Artikel 18 gælder for alle ofre og for alle familiemedlemmer. Der blev konstateret problemer med overensstemmelsen i mindre end halvdelen af medlemsstaterne, hovedsagelig på grund af manglen på specifikke foranstaltninger til beskyttelse af familiemedlemmer. I nogle få medlemsstater er det ikke alle ofre, der har adgang til de relevante foranstaltninger, eller også omfatter de tilgængelige foranstaltninger ikke beskyttelse mod risikoen for følelsesmæssigt eller psykologisk overgreb.

I henhold til direktivet kræves det, at kontakten mellem offeret og gerningsmanden undgås, og at alle nye retsbygninger har særskilte venteområder for ofre (artikel 19). Der blev konstateret mangler ved gennemførelsen i national ret af denne bestemmelse i mere end halvdelen af medlemsstaterne, selv om nogle få medlemsstater opfylder dette krav med praktiske, ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger.

Artikel 20 har til formål at forhindre sekundær viktimisering af ofre under efterforskningen af forbrydelser. Over halvdelen af medlemsstaterne har enten begrænset denne artikels anvendelsesområde eller slet ikke gennemført den i national ret. Således har flere medlemsstater eksempelvis ikke gennemført kravet om, at lægeundersøgelser af ofre begrænses mest muligt, i national ret. I nogle få medlemsstater gælder forpligtelsen til, at antallet af afhøringer begrænses mest muligt, kun for specifikke ofre (børneofre eller ofre med særlige beskyttelsesbehov).

Artikel 21 har til formål at sikre ofres ret til beskyttelse af deres privatliv. Et par medlemsstater har slet ikke gennemført denne bestemmelse i national ret, og mindre end halvdelen af dem har kun gennemført den delvist.

Artikel 22 er særlig vigtig, da den fastsætter, at ethvert offer har ret til en individuel vurdering af sit beskyttelsesbehov. Den har til formål at afgøre, om et offer har en særlig modtagelighed over for sekundær og gentagen viktimisering, intimidering og gengældelse, og at beskytte dem i overensstemmelse med deres individuelle behov.

I flere medlemsstater er kravet om at indføre denne vurdering ikke gennemført eller er kun delvist gennemført. Dette påvirker den generelle overensstemmelse med bestemmelserne om særlige beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 23 og 24, der er baseret på en individuel vurdering.

Hertil kommer, at mindre end halvdelen af medlemsstaterne ikke har gennemført eller kun delvist har gennemført artikel 22, stk. 3, i national ret. Denne bestemmelse anfører de situationer, hvor der skal tages særligt hensyn i forbindelse med vurderingen af ofrenes sårbarhed. I nogle medlemsstater tager de individuelle vurderinger eksempelvis ikke hensyn til, at der er begået en forbrydelse mod en særlig persongruppe eller med et diskriminerende motiv.

Nogle få andre medlemsstater har ikke gennemført kravet i artikel 22, stk. 4, om, at børn altid har særlige beskyttelsesbehov, fuldt ud i national ret. For eksempel begrænser lovgivningen i en af disse medlemsstater dette krav til at gælde for børn, der er ofre for visse kategorier af lovovertrædelser.

I artikel 23 fastsættes særlige beskyttelsesforanstaltninger for ofre, hvis særlige behov for beskyttelse er blevet identificeret som følge af en individuel vurdering. Sådanne beskyttelsesforanstaltninger skal være til rådighed for ofre under efterforskningen af forbrydelsen og under retssagen.

Flere medlemsstater opfylder ikke dette krav, da de ikke har gennemført en eller flere af de planlagte foranstaltninger i national ret, eller de ikke har gennemført dem fuldt ud. En sådan ufuldstændig gennemførelse i national ret skyldes eksempelvis begrænsningen af den særlige beskyttelse til børn eller til ofre for seksuel vold. Som et andet eksempel kan nævnes, at kommunikationsteknologierne i flere medlemsstater ikke anvendes effektivt under retssager som midler til at undgå kontakt mellem ofre og gerningsmænd.

Artikel 24 fastsætter særlige beskyttelsesforanstaltninger, som skal være til rådighed for børneofre. Der blev konstateret problemer med overensstemmelsen og problemer med den praktiske gennemførelse af disse foranstaltninger i nogle få medlemsstater. Bestemmelserne om optagelse af afhøringer er eksempelvis begrænset til børn, der er ofre for visse former for kriminalitet (artikel 24, stk. 1).

Hvis der er usikkerhed om en persons alder, og der er grund til at formode, at offeret er et barn, skal det i henhold til artikel 24, stk. 2, forudsættes, at offeret er et barn. Nogle få medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse i national ret, selv om nogle sikrer dette ved hjælp af ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger. Gennemførelsen i national ret synes at være problematisk i nogle få andre medlemsstater. Nogle anvender eksempelvis kun denne formodning på ofre for de mest alvorlige forbrydelser, herunder menneskehandel eller seksuelt misbrug.

4. DATAINDSAMLING

Medlemsstaterne skal i henhold til direktivet senest den 16. november 2017 og derefter hvert tredje år meddele Kommissionen tilgængelige data, der viser, hvordan ofrene har udøvet de rettigheder, der er fastsat i dette direktiv (artikel 28). Dataene bør som minimum omfatte antallet og arten af de anmeldte forbrydelser og, i det omfang sådanne data er kendte og tilgængelige, antallet af ofre og ofrenes alder og køn (betragtning 64).

Kun fire medlemsstater fremsendte de relevante statistiske oplysninger inden den 16. november 2017. Den 15. november 2017 sendte Kommissionen et spørgeskema ud til medlemsstaterne, hvori der blev anmodet om de ovennævnte oplysninger for 2016, som skulle indsendes senest den 16. januar 2018. 20 medlemsstater besvarede spørgeskemaet, men de fleste besvarede kun nogle af spørgsmålene.

Ifølge statistikkerne for 2016 som forelagt af 18 medlemsstater blev der anmeldt i alt 26 304 808 forbrydelser til politiet. De forbrydelser, der var genstand for flest anmeldelser, vedrørte tyveri og skader på ejendom.

De statistikker, der blev fremlagt af de 18 medlemsstater, viser, at 11 120 123 personer i 2016 anmeldte en forbrydelse. De foreliggende data viser, at omkring 40 % af ofrene for de anmeldte forbrydelser er kvinder. Frankrig angiver en særlig høj procentdel af kvinder som ofre for de anmeldte forbrydelser (62 %). I alle de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, er mindre end 10 % af ofrene for de anmeldte forbrydelser børn.

5. KONKLUSION

Direktivet om ofres rettigheder fra 2012 er det centrale instrument i EU's politik for ofres rettigheder. Det indeholder ambitiøse bestemmelser, der kan forbedre ofrenes situation i Den Europæiske Union. Denne vurdering viser imidlertid, at direktivets fulde potentiale endnu ikke er nået. Direktivet er ikke gennemført på tilfredsstillende vis. Dette skyldes især en ufuldstændig og/eller ukorrekt gennemførelse i national ret.

Denne rapport giver også anledning til en række bekymringer med hensyn til den praktiske gennemførelse af direktivet. Der blev i de fleste medlemsstater konstateret mangler ved gennemførelsen af visse centrale bestemmelser i direktivet, herunder adgang til oplysninger, støttetjenester og beskyttelse i overensstemmelse med ofrenes individuelle behov. Det ser ud til, at bestemmelserne vedrørende proceduremæssige rettigheder og genoprettende retfærdighed er mindre problematiske.

Kommissionen arbejder tæt sammen med medlemsstaterne for at afhjælpe de konstaterede problemer. Desuden fremmer Kommissionen den korrekte gennemførelse af direktivet ved at yde finansiel støtte[13]. Det europæiske netværk for ofres rettigheder[14], der er oprettet inden for rammerne af et EU-tilskud, omfatter eksempelvis et forum af nationale eksperter, der udveksler bedste praksis og drøfter den korrekte gennemførelse af direktivet.

Der er p.t. indledt overtrædelsesprocedurer som følge af den ufuldstændige gennemførelse i national ret mod de fleste medlemsstater. Kommissionen indleder om nødvendigt yderligere overtrædelsesprocedurer som følge af ukorrekt gennemførelse i national ret og/eller ukorrekt praktisk gennemførelse.

[13] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1382/2013 af 17. december 2013 om oprettelse af et program for retlige anliggender for perioden 2014 til 2020 (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 73) https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/.