



Direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter

Justitiedepartementet

2011-06-22

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 275 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för
brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer

Sammanfattning

Förslaget till direktiv om miniminormer för brottsoffer i EU syftar till att säkerställa behandlingen av alla brottsoffer i alla kontakter med myndigheter, brottsofferorganisationer och instanser för reparativ rättvisa. Det innebär att säkerställa att alla brottsoffer får lämpligt skydd och stöd, kan delta i straffrättsliga förfaranden, får erkännande och behandlas med respekt, känslighet och professionalism, utan någon form av diskriminering.

Regeringen välkomnar kommissionens åtgärds paket för att stärka brottsoffers rättigheter och den ambition kommissionen har tagit genom initiativet. Arbetet med att stärka rättigheterna för brottsoffer i EU är en viktig fråga, som Sverige har drivit under lång tid.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Cirka 30 miljoner brott polisanmäls i EU varje år. Många brott anmäls dock aldrig. Uppskattningar som kommissionen har gjort pekar på att så många som upp emot 75 miljoner européer de facto utsätts för brott i EU varje år. Därtill kommer de många anhöriga som också påverkas. Det finns tydliga gränsöverskridande aspekter i frågan, t.ex. det stora antalet resor som medför att EU-medborgare utsätts för brott i andra EU-länder än det egna hemlandet.

Kommissionens åtgärds paket är ett steg mot ökat fokus på brottsoffer och deras behov i EU-ländernas rättssystem. Brottsofferpaketet består av tre delar; ett meddelande, ett förslag till direktiv om miniminormer för brottsoffer och ett förslag till förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden. Förslaget till direktiv om miniminormer för skydd av brottsoffer ingår i EU:s övergripande mål för ett område för frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen och ska ge brottsoffer möjlighet att kunna åberopa samma grundläggande rättigheter samt känna förtroende för rättsväsendet inom hela EU.

Sedan 2001 finns ett rambeslut (2001/220/RIF) om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden, som innehåller miniminormer. Ett flertal utvärderingar har indikerat att rambeslutet delvis är dåligt genomfört och att nivån på brottsoffers rättigheter varierar mycket inom unionen. Kommissionen anser att brottsoffers roll och behov i straffrättsliga förfaranden inte i tillräckligt hög grad har varit föremål för åtgärder. Såväl rådet som Europaparlamentet har dessutom uppmanat kommissionen att vidta åtgärder för att stärka brottsoffers rättigheter i EU. Mot denna bakgrund samt att Lissabonfördraget innehåller en ny rättslig grund som möjliggör för EU att lagstifta om brottsoffers rättigheter, föreslår kommissionen att brottsoffers rättigheter stärks. Det nya brottsofferdirektivet ska ersätta rambeslutet om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden.

Förslaget presenterades den 18 maj 2011, som en del i åtgärds paketet för att stärka brottsoffers rättigheter i EU.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget omfattar 30 artiklar indelade i sex kapitel. I förslaget finns även 30 beaktandesatser.

I *kapitel 1* finns inledande bestämmelser. Här anges att målet med direktivet är att säkerställa att alla brottsoffer får lämpligt skydd och stöd, kan delta i straffrättsliga förfaranden, får erkännande och behandlas med respekt, känslighet och professionalism, utan någon form av diskriminering, i alla kontakter med myndigheter, brottsofferorganisationer och instanser för reparativ rättvisa. Vidare tas definitioner upp av ett antal begrepp, bl.a. ”brottsoffer”. Det bör noteras att brottsoffer inte bara definieras som personer vilka direkt har påverkats av ett brott; även familjemedlemmar till en person som avlidit på grund av brott omfattas.

Bestämmelser om information och stöd återfinns i *kapitel 2*. I detta kapitel finns artiklar om rätten att få information vid den första kontakten med en behörig myndighet, rätten att få information om det egna ärendet, rätten att förstå och bli förstådd, rätten till tolkning och översättning samt rätten att få hjälp från brottsofferorganisationer.

I *kapitel 3* finns bestämmelser om brottsoffers deltagande i straffrättsliga förfaranden. Det omfattar artiklar avseende rätten till bekräftelse på att

polisnämnden har mottagits, rätten att höras, rätten till skydd vid medling och annan reparativ rättvisa, rätten till rättshjälp, rätten till kostnadsersättning, rätten att återfå egendom, rätten till beslut om ersättning från förövaren i samband med straffrättsliga förfaranden, rättigheter i samband med beslut om att inte väcka åtal samt rättigheter för brottsoffer bosatta i en annan EU-medlemsstat.

Bestämmelser om utsatthet och skydd av brottsoffer finns i *kapitel 4*. Det omfattar artiklar avseende rätten till skydd, sårbarhetsidentifiering, förhindrande av kontakt mellan brottsoffer och förövare, rätten till skydd vid förhör i samband med straffrättsliga förfaranden (specifika artiklar finns för sårbara brottsoffer/barn) samt rätten till skydd av den personliga integriteten. En nyhet är att kommissionen har utformat en definition av särskilt sårbara brottsoffer. Kommissionen lyfter fram att alla brottsoffer är i en utsatta position, som kräver känslig och försiktig behandling. Brottsoffer, som identifieras som särskilt sårbara på grund av personliga omständigheter eller brottets art, ska efter en individuell bedömning dock kunna omfattas av specifika åtgärder och hänsyn. Detta för att underlätta för dem att delta i straffrättsliga förfaranden.

I förslaget tycks en felnumrering ha skett, eftersom *kapitel 5* saknas.

Allmänna bestämmelser återfinns i *kapitel 6*, som omfattar artiklar avseende fortbildning av yrkesverksamma, t.ex. poliser, åklagare och domare samt samarbete och samordning av insatser, såväl medlemsstaterna emellan som myndigheter inom varje medlemsstat.

Kapitel 7 innehåller slutbestämmelser med artiklar avseende införlivande och ikraftträdande av direktivet, insamling av information och statistik om direktivets genomförande, upphävande av rambeslut 2001/220/RIF samt vilka adressater direktivet riktar sig till.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Brottsoffers rättigheter är ett område där Sverige ligger i framkant i EU och där mycket resurser satsas nationellt jämfört med andra medlemsstater. I direktivförslaget har många bestämmelser i rådets rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden behållits i sin ursprungliga form eller ändrats bara i den mån det har varit nödvändigt för att klargöra innebörden eller av redigeringskäl. Artiklarna 9, 12, 14, 15, 16 och 25 i det föreslagna direktivet motsvarar till exempel artiklarna 3, 6, 9, 11 och 12 i rambeslutet. Såväl regeringen som kommissionen har i de utvärderingar som har gjorts av rambeslutets genomförande bedömt att Sverige i stort lever upp till de krav som rambeslutet ställer. Kommissionen anger under beaktandesats 6 att syftet med direktivet är att ändra och utöka bestämmelserna i rambeslut 2001/220/RIF. Regeringens preliminära bedömning är dock att förslaget endast väntas få marginella effekter på svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I konsekvensanalysen (dok. SEC[2011] 581) har kommissionen jämfört fem alternativ. Det första alternativet innebär att inga åtgärder åtas på EU-nivå medan de övriga alternativen innebär lagstiftningsåtgärder för att förbättra brottsoffrens ställning inom EU.

Alternativ 1 – Ingen förändring

Alternativ 2 – Få skyldigheter

Alternativ 3a – Moderata skyldigheter

Alternativ 3b – Moderata till många skyldigheter

Alternativ 4 – Flest skyldigheter

Enligt kommissionen har en bred konsekvensanalys av vart och ett av alternativen genomförts. De relevanta troliga resultaten av vart och ett av alternativen är ekonomiska och sociala. De största kostnaderna beräknas avse myndigheter. Inga miljökonsekvenser förväntas inträda. Alla alternativ, utom det första, väntas ha positiva effekter för de grundläggande rättigheterna, och de alternativ som är mest ingripande förbättrar de grundläggande rättigheterna mest. De olika alternativens följder för medlemsstaterna varierar beroende på deras nuvarande nivå av normer för brottsoffrens rättigheter. Eftersom befintlig nationell lagstiftning och praxis i olika grad avviker från de miniminormer som föreslås skulle de föreslagna åtgärderna troligen få störst effekt i medlemsstater där brottsoffers rättigheter inte alls eller i otillräcklig grad tillgodoses på ett sätt som liknar de föreslagna miniminormerna, medan inverkan skulle bli mindre i länder som redan erbjuder ett gott skydd och stöd till brottsoffer. Såväl kommissionen som regeringen bedömer att Sverige tillhör den senare kategorin av medlemsstater.

Kommissionen lyfter i konsekvensanalysen fram att alla brott påverkar dem som utsätts, direkt eller indirekt, liksom samhället i stort. Brott har väsentliga ekonomiska och hälsomässiga följder och sådana konsekvenser kan minskas genom att brottsoffers behov tillgodoses. Brottslighetens sammanlagda kostnader för enskilda och samhället är avsevärda. De omfattar materiella kostnader och kostnader för sjukvård liksom det straffrättsliga systemet samt immateriella kostnader såsom sveda och värk, lidande och minskad livskvalitet.

Med anledning av regeringens bedömning att direktivet marginellt kommer att påverka svensk lagstiftning så är utgångspunkten att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens åtgärds paket och den ambition kommissionen har anlagt genom initiativet. Arbetet med att stärka rättigheterna för brottsoffer i EU är en viktig fråga, som Sverige har drivit under lång tid. Regeringen delar kommissionens bedömning att brottsoffers roll och behov i straffrättsliga förfaranden inte i tillräckligt hög grad har varit föremål för åtgärder, liksom att skillnaderna avseende nivån på brottsoffers rättigheter inom unionen är stora. Det finns dock skäl att noga analysera utformningen av vissa av förslagens bestämmelser, bl.a. definitionerna av brottsoffer i artikel 2 och särskilt sårbara brottsoffer i artikel 18, liksom artikel 23 om rätten till skydd av den personliga integriteten och hur artiklarna förhåller sig till det svenska rättssystemet.

Målen för det svenska förhandlingsarbetet är att verka för att det slutgiltiga direktivet ska få ett innehåll som kommer att ge ett mervärde för presumtiva brottsoffer i EU, samtidigt som viktiga aspekter av det svenska rättssystemet inte påverkas på ett för Sverige negativt sätt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga ståndpunkter är för närvarande kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagens förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 82(2) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Direktivet antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

Ändamålet med förslaget till direktiv om miniminormer för brottsoffer är bland annat att säkerställa att brottsoffer behandlas med respekt, får det stöd och skydd de behöver samt att utsatta offers särskilda behov tillgodoses på ett fullgott sätt. Det ömsesidiga förtroendet medlemsstaterna emellan stärks genom överenskommelser om gemensamma minimistandarder, som ska tillämpas i hela EU. Förslaget kommer i detta syfte att tillnärma medlemsstaternas materiella bestämmelser om stöd till och skydd av brottsoffer m.m.

Det finns en tydlig gränsöverskridande dimension av viktimisering, eftersom många EU-medborgare reser inom EU eller arbetar i en annan medlemsstat än i den han eller hon har sin hemvist och där utsätts för brott. Personer i sådana situationer kan ha särskilda problem att återopa sina rättigheter. Medborgarna bör kunna lita på att de har tillgång till en miniminivå av rättigheter i hela EU. Detta kan inte uppnås genom åtgärder enbart på nationell nivå. Förslaget går inte utöver det minimum som krävs för att uppnå det uppsatta målet på europeisk nivå och vad som är nödvändigt för det ändamålet.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget till direktiv är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget kommer att inledas i rådsarbetsgruppen för materiell straffrätt (DROIPEN) 12-13 juli. Det polska ordförandeskapet har meddelat att förslaget kommer att prioriteras och att fem möten planeras för behandling i rådet under hösten 2011.

4.2 Fackuttryck/termer

Reparativ rättvisa - Det omfattar en rad olika insatser som kan vidtas i samband med straffrättsliga förfaranden. Insatserna kan avse vissa typer av brott eller vissa förövare (vuxna eller barn) och kan till exempel omfatta medling mellan förövare och brottsoffer, familjerådslag och andra former av samråd (t.ex. sentencing circles).

Rättshjälp - Det är en social skyddslagstiftning, som syftar till att hjälpa den som inte kan få rättslig hjälp på annat sätt. I praktiken är rättshjälp ett ekonomiskt stöd för ett juridiskt ombud för en person som inte själv har möjlighet att betala för ett ombud. Detta för att personen i fråga ska ha möjlighet att få sin rätt prövad. Rättshjälp är skillnaden mellan de kostnader

som uppstår för ett ombud och den rättshjälpsavgift som en person i behov av rättshjälp själv ska betala.

2010/11:FPM124

Viktimisering - Viktimisering är ett samlingsuttryck för utsatthet för olika typer av brott. Det kan t.ex. vara fysiska övergrepp i form av misshandel eller våldtäkt, liksom psykiska eller andra övergrepp.