



EU-strategi om brottsoffers rättigheter 2019/20:FPM58

Justitiedepartementet

2020-08-10

Dokumentbeteckning

KOM(2020) 258

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU-strategi om brottsoffers rättigheter (2020-2025)

Sammanfattning

I meddelandet presenterar kommissionen en EU-strategi för brottsoffers rättigheter. Strategin kommer att vara ett ramverk för kommissionens arbete under perioden 2020–2025 och i den uppmanas även andra aktörer, bland annat medlemsstaterna och civilsamhället, att vidta åtgärder. Den uppmärksammar särskilt offren för könsrelaterat våld och deras särskilda behov. Det huvudsakliga syftet med strategin är att ytterligare stärka brottsoffers rättigheter och tillgång till information och det stöd som de kan vara i behov av, oavsett var i EU ett brott begås.

Trots de framsteg som gjorts på området anser kommissionen att brottsoffer i EU fortfarande inte kan utöva sina rättigheter fullt ut. Det första steget för att åtgärda detta består enligt kommissionen i att bättre tillämpa EU:s befintliga regler om brottsoffers rättigheter i praktiken. Kommissionen kommer därför att fokusera på att säkerställa att EU-reglerna genomförs på ett korrekt sätt och vid behov föreslå att EU:s regler om brottsoffers rättigheter stärks ytterligare.

Den strategi som föreslås har fokus på två målsättningar, dels att stärka den som utsätts för brott, dels att stärka samarbetet på alla nivåer för brottsoffers rättigheter. Vidare lyfter strategin fram flera grupper som kan ha behov av särskilda åtgärder, t.ex. kvinnor som utsatts för våld av en närstående, barn, personer med funktionsnedsättning, offer för terrorism, offer för människohandel och de som utsätts för hatbrott på grund av sin etniska eller

Regeringen välkomnar kommissionens strategi. Det är angeläget att kontinuerligt arbeta för att vidareutveckla arbetet i syfte att stärka brottsoffers rättigheter i EU och förbättra samarbetet mellan berörda aktörer. Det är positivt att kommissionen fokuserar på att stärka brottsoffers rättigheter genom att i första hand se till att redan antagna instrument genomförs och tillämpas fullt ut inom EU.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU har vidtagit flera åtgärder och antagit ett antal instrument för att stärka brottsoffers rättigheter. Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem (brottsofferdirektivet, 2010/11:FPM124) inkluderar rätten till information och rätten till stöd och skydd utifrån individuella behov och processuella rättigheter. Annan relevant EU reglering är t.ex. direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer (ersättningsdirektivet), direktiv 2017/541/EU om bekämpande av terrorism (terrorismdirektivet) och direktiv 2018/1805/EU om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande. EU har utöver detta utvecklat flera ytterligare instrument för att möta de särskilda behov som offer för vissa brottstyper har.

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 2–3 december 2019 beslutades rådsslutsatser som uppmanade kommissionen att utarbeta en EU-strategi om brottsoffers rättigheter. Rådsslutsatserna poängterar att man i första hand bör utvärdera befintlig lagstiftning om brottsoffers rättigheter och verka för att den tillämpas i praktiken. Vidare framhålls betydelsen av att främja bästa praxis mellan medlemsstaterna, t.ex. när det gäller att förbättra information till brottsoffer, och möjligheten till ersättning som en viktig rättighet för brottsoffer. I sammanhanget lyfts fram att gärningsmannen har den huvudsakliga skyldigheten att på ett effektivt sätt ge brottsoffer ersättning, men särskilda ansträngningar bör göras inom en nära framtid för att förbättra brottsoffers faktiska tillgång till statlig ersättning, i enlighet med bestämmelserna om nationella system för ersättning i ersättningsdirektivet.

Strategin för brottsoffers rättigheter presenterades den 24 juni 2020.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin är uppdelad på fem områden som alla syftar till att uppnå två huvudsakliga målsättningar, att stärka brottsoffer och att arbeta tillsammans för brottsoffers rättigheter. Förslaget innehåller åtgärder för kommissionen

och uppmaningar till medlemsstaterna och andra aktörer. De fem områden som lyfts fram är:

2019/20:FPM58

- Effektiv kommunikation med brottsoffer och en säker miljö för anmälan av brott
- Bättre stöd till och skydd av de mest utsatta brottsoffren
- Enklare tillgång till ersättning för brottsoffer
- Bättre samarbete och samordning mellan aktörer som är relevanta för brottsoffers rättigheter
- Stärkande av den internationella dimensionen av brottsoffers rättigheter

Nedan redogörs för exempel på vad kommissionen lyfter fram inom de olika områdena.

1.2.1 Effektiv kommunikation med brottsoffer och en säker miljö för anmälan av brott

Kommissionen inleder med att konstatera att det finns ett stort mörkertal beträffande framför allt sexuellt och könsbaserat våld. Kommissionen kommer följaktligen fortsätta att övervaka genomförandet av brottsofferdirektivet och andra EU-regler för brottsoffer, särskilt i relation till brottsoffers tillgång till information, stöd och skydd.

Kommissionen avser att ta initiativ till en EU-kampanj för att öka medvetenheten om brottsoffers rättigheter i allmänhet och att främja expertstöd och skydd av brottsoffer som kan ha särskilda behov, såsom offer för könsrelaterat våld och våld i hemmet, liksom offer för hatbrott. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att lansera nationella informationskampanjer om brottsoffers rättigheter och lyfta fram de brottsoffer som kan ha särskilda behov.

Kommissionen kommer vidare att ta initiativ till gemensamma utbildningsinsatser som riktar sig till personal inom rättsväsendet som kommer i kontakt med brottsoffer, t.ex. åklagare, advokater, domstolspersonal och anställda inom kriminalvården.

Övriga åtgärder som aviseras och uppmuntras är t.ex. att fortsätta förbättra kvaliteten och tillförlitligheten i frågor som rör brottsoffers rättigheter på den europeiska e-juridikportalen. I den nya fleråriga budgetramen för 2021 – 2027 har kommissionen föreslagit fortsatta finansieringsmöjligheter för stödorganisationer för brottsoffer som kan bidra till genomförande av brottsoffers rättigheter.

Kommissionen konstaterar att alla brottsoffer befinner sig i en utsatt situation, men beroende på olika omständigheter och individuella behov kan vissa brottsoffer behöva särskilt stöd och hjälp. Kommissionen lyfter fram grupper som kan ha behov av särskilda insatser. Kommissionen betonar framför allt den alarmerande omfattningen av våld mot kvinnor inom EU, men även barn, offer för terrorism, offer för hatbrott, personer med funktionsnedsättning och äldre personer lyfts fram i meddelandet. Vidare vill kommissionen uppmärksamma dem som blir offer för organiserad brottslighet, exempelvis människohandel. Utöver detta nämns personer som blir offer för miljörelaterad brottslighet, personer med utländsk bakgrund som saknar uppehållstillstånd och blir utsatta för brott samt personer som utsätts för brott när de är i förvar eller häkte.

För att främja ett brett stöd till offer för terrorism i alla medlemsstater har kommissionen tagit initiativ till ett tvåårigt projekt, EU Center of expertise for victims of terrorism. Projektet kan få en möjlig förlängning efter 2021.

Av strategin framgår vidare att kommissionen avser att utarbeta en ny strategi mot människohandel och genomföra insatser inom ramen för arbetet mot organiserad brottslighet. Kommissionen planerar att lansera ett EU-nätverk för det förebyggande arbetet mot könsrelaterat våld och våld i hemmet och har också antagit en särskild strategi för att mer effektivt förebygga sexuella övergrepp mot barn. Under 2021 avser kommissionen även att presentera en övergripande strategi om barnets rättigheter som kommer att innehålla insatser för barn som utsätts för brott.

För att stärka arbetet för brottsoffer i särskilt utsatta situationer behövs insatser från många olika aktörer, inte minst rättsvårdande myndigheter och hälso- och sjukvården. Kommissionen lyfter vikten av att utveckla ett tvärasektoriellt samarbete mellan relevanta myndigheter och civilsamhällets organisationer. Kommissionen uppmanar bland annat medlemsstaterna att inrätta specialiserade stödtjänster för vissa grupper, t.ex. familjehus, barnahus, och säkra boenden för hbtq-personer, och att vidta åtgärder för att säkerställa att alla brottsoffer, inklusive asylsökande, har tillgång till rättvisa oberoende av hemvist. Vidare uppmuntras medlemsstaterna att vidta åtgärder för att uppmärksamma offer för terrorism, exempelvis genom minnesstunder, museum och medaljer.

1.2.3 Enklare tillgång till ersättning för brottsoffer

Kommissionen lyfter fram att det i många medlemsstater är svårt för brottsoffer att få ersättning. Enligt ersättningsdirektivet ska medlemsstaterna ha en nationell ordning som garanterar brottsoffer en rättvis och lämplig brottsofferersättning. Medlemsstaterna rekommenderas att göra de nationella ersättningsordningarna mer brottsoffervänliga, genom att förenkla

bestämmelser om tillgång till ersättning och öka de tillgängliga ersättningsbeloppen genom anpassning av de nationella budgetarna. Kommissionen kommer vidare att uppmuntra medlemsstaterna att gå utöver ersättningsdirektivets miniminormer i fråga om information för att se till att brottsoffer informeras om nationella ersättningsordningar på fler sätt, exempelvis genom allmänna informationskampanjer om brottsoffers rättigheter och interaktiva webbplatser. Kommissionen framhåller vidare vikten av att brottsoffer skyddas från sekundär viktimisering när de begär ersättning.

För att underlätta brottsoffers tillgång till ersättning kommer kommissionen att övervaka genomförandet av och utvärdera befintlig EU-lagstiftning, särskilt ersättningsdirektivet och rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff. Kommissionen kommer också att analysera möjligheterna att förbättra brottsoffers tillgång till ersättning enligt 2014 års direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott. Kommissionen och medlemsstaterna bör vidare gemensamt undersöka hur samordningen och samarbetet mellan medlemsstaterna kan förbättras för att underlätta brottsoffers tillgång till ersättning i gränsöverskridande ärenden.

1.2.4 Bättre samarbete och samordning mellan relevanta aktörer

Kommissionen uppmärksammar vikten av samarbete mellan berörda aktörer och avser att stödja detta bland annat genom att skapa en gemensam plattform för brottsoffers rättigheter inom EU. Plattformen ska underlätta en kontinuerlig dialog och ett erfarenhetsutbyte och bidra till synergieffekter med andra närliggande områden. Kommissionen avser också att utse en EU-samordnare för brottsoffers rättigheter. Medlemsstaterna uppmanas att ta fram nationella strategier som säkerställer samordnande insatser för brottsoffer och att bidra i arbetet med relevanta EU-nätverk, t.ex. genom att tillhandahålla nationella experter på brottsoffers rättigheter.

1.2.5 Stärkande av den internationella dimensionen av brottsoffers rättigheter

Kommissionen lyfter fram den nyligen antagna handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati (2020–2024) som bekräftar EU:s åtagande att främja, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter över hela världen. Målet för EU är att försäkra att brottsoffers rättigheter beaktas även i internationella instanser. EU och dess medlemsstater bör därför fortsätta att samarbeta med och inom FN och Europarådet liksom WHO. Samarbetet med kandidatländerna och de potentiella kandidatländerna kommer också att fortsätta och EU ska bland annat stödja åtgärder för kapacitetsuppbyggnad i prioriterade partnerländer när det gäller stöd till offer för terrorism.

EU kommer även att verka för att säkerställa att EU-medborgare som utsätts för brott i tredjeland ska få tillgång till rättvisa. Detta kräver ett närmare samarbete. EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik

kommer att stärka ett sådant samarbete i syfte att underlätta tillgången till rättslig prövning för EU-medborgare som utsätts för brott i tredjeland.

Avslutningsvis konstaterar kommissionen att de EU-instrument som finns måste tillämpas i praktiken i högre utsträckning än vad som sker i dag, och kommissionen kan komma att föreslå nya lagändringar under 2022 om man finner det nödvändigt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inte aktuellt för närvarande. Meddelandet innehåller inte några konkreta förslag som bedöms föranleda några kostnader.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens strategi för att stärka stödet till brottsoffer. Det är angeläget att kontinuerligt arbeta för att vidareutveckla arbetet i syfte att stärka brottsoffers rättigheter i EU och att förbättra samarbetet mellan berörda aktörer. Regeringen ser särskilt positivt på att strategin innehåller ett tydligt barnrätts- och jämställdhetsperspektiv. Det är också positivt att kommissionen fokuserar på att i första hand stärka brottsoffers rättigheter genom att se till att redan antagna instrument genomförs och tillämpas fullt ut inom EU. För Sverige är det viktigt att i det fortsatta arbetet i första hand betona efterlevnaden av redan antagna instrument innan det diskuteras att ta fram nya instrument, att bevaka att den primära skyldigheten att kompensera brottsoffer även i fortsättningen ska ligga på förövaren och att alla brottsoffer ska ha samma rättigheter och behandlas likvärdigt. Vidare är det viktigt att även hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammas i framtida åtgärder som berör brottsoffer.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har välkomnat kommissionens strategi för brottsoffers rättigheter i olika sammanhang, bl.a. i samband med att kommissionen presenterade meddelandet vid ett informellt ministermöte för rättsliga och inrikes frågor den 6–7 juli.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från institutionerna finns ännu inte.

Strategin har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller något förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några förslag med rättslig grund.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Strategin förväntas diskuteras under hösten, bland annat i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete och preliminärt vid en högnivåkonferens den 22 september samt vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 3–4 december 2020.

4.2 Fackuttryck/termer

-