



Ändringar av EU:s brottsofferdirektiv

2022/23:FPM132

Justitiedepartementet

2023-09-06

Dokumentbeteckning

COM(2023) 424

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF

Sammanfattning

Brottsofferdirektivet antogs 2012 och innehåller minimiregler om bl.a. information, stöd och skydd till brottsoffer samt deras möjlighet att medverka i straffrättsliga förfaranden. Kommissionen föreslår nu ändringar av direktivet. Syftet med ändringsdirektivet är att brottsoffer ska kunna få stöd och tillgång till information, utkräva rättvisa och få ersättning. De föreslagna ändringarna i direktivet innebär utökade rättigheter för brottsoffer och en anpassning av regelverket till samhällsutvecklingen samt den tekniska och den rättsliga utvecklingen.

Regeringen välkomnar förslaget. Arbetet med att stärka brottsoffers rättigheter är en viktig fråga för regeringen och det är angeläget att brottsoffer får adekvat stöd och skydd i hela unionen. Samtidigt behöver bestämmelserna i direktivet ges en ändamålsenlig utformning och åtgärderna ge ett reellt mervärde för presumtiva brottsoffer i EU.

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s direktiv om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter (2012/29/EU) antogs i oktober 2012. Direktivet syftar till att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna ska vidare säkerställa bl.a. att brottsoffer behandlas på ett respektfullt, individuellt och icke-diskriminerande sätt vid kontakter med behöriga myndigheter, verksamheter för stöd till brottsoffer och för s.k. reparativ rättvisa. Brottsofferdirektivet ersatte rådets rambeslut (2001/220/RIF) om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden.

Kommissionen presenterade i juni 2020 ett meddelande om en EU-strategi om brottsoffers rättigheter för åren 2020–2025 med fokus på två målsättningar – dels att stärka den som utsätts för brott, dels att stärka samarbetet på alla nivåer för brottsoffers rättigheter. Regeringen har välkomnat strategin och bedömt att 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 (2019/20:FPM58). Genom den antagna strategin åtog sig kommissionen att i första hand fokusera på att säkerställa att befintliga regler genomförs på ett korrekt sätt och vid behov föreslå att EU:s regler om brottsoffers rättigheter stärks ytterligare.

I juni 2022 presenterade kommissionen en utvärdering av brottsofferdirektivet. Enligt utvärderingen har direktivet i stor utsträckning uppfyllt syftet att stärka brottsoffers rättigheter. Samtidigt påtalades brister som enligt utvärderingen bl.a. beror på bristande tydlighet och precision i utformningen av vissa av rättigheterna i direktivet.

Förslaget till direktiv om ändring av brottsofferdirektivet presenterades den 12 juli 2023.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget omfattar såväl nya artiklar som ändringar och tillägg i befintliga artiklar i det ursprungliga direktivet.

I kapitel 2 om information och stöd föreslås en ny *artikel 3a* om stöd för brottsoffer genom en telefonjour och via webbplats. Det föreslås också en ny *artikel 5a* med bestämmelser som rör anmälan av brott. Genom ett tillägg i

artikel 8 åläggs medlemsstaterna bl.a. att säkerställa att brottsoffer kontaktas av relevanta stödverksamheter om den individuella bedömning som ska ske enligt *artikel 22* visar ett sådant behov och brottsoffret samtycker till eller efterfrågar detta. I *artikel 9* görs tillägg beträffande den miniminivå av stöd som ska tillhandahållas. Därutöver införs en ny *artikel 9a* som särskilt föreskriver ett riktat och integrerat stöd för barn. Enligt bestämmelsen ska riktade och integrerade stödverksamheter för barn som är brottsoffer tillhandahålla en samordnad myndighetsövergripande mekanism som omfattar bl.a. läkarundersökning, emotionellt och psykologiskt stöd, möjlighet att anmäla brott, individuell bedömning av skydds- och stödbehov och audiovisuell upptagning av vittnesmål. Dessa tjänster ska tillhandahållas inom samma lokaler.

Brottsoffers deltagande i straffrättsliga förfaranden regleras i kapitel 3. Där föreslås en ny *artikel 10a* om att det på domstolarna ska finnas tillgång till information och emotionellt stöd till brottsoffer. Förslaget till en ny *artikel 10b* ger brottsoffer rätt till omprövning av vissa beslut fattade under domstolsförfarandet. Bestämmelsen innebär i huvudsak att brottsoffer utan dröjsmål ska informeras om beslut som fattas under domstolsförfarandet som direkt berör dem och ha rätt att få besluten omprövade. Rätten att få beslut omprövade ska enligt förslaget åtminstone omfatta beslut med grund i *artikel 7.1* om tolkning samt *artikel 23.3* som bl.a. rör åtgärder för att undvika kontakt mellan brottsoffer och gärningsperson i domstolsprocessen. Vidare ersätts regleringen i *artikel 16* om ersättning till brottsoffer av ett nytt förslag. Förslaget innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer kan få ett skadeståndsanspråk mot gärningspersonen prövat under loppet av de straffrättsliga förfarandena. Det föreslås också en bestämmelse med innebörden att berörda myndigheter ska betala utdömd ersättning direkt till brottsoffret och överta brottsoffrets rätt att kräva gärningspersonen på beloppet. Slutligen föreskrivs vissa ändringar i *artikel 17* beträffande bl.a. brottsoffer bosatta utomlands.

Kapitel 4 handlar om skydd för brottsoffer och erkännande av brottsoffer med specifika skyddsbehov. I *artikel 21* föreslås tillägg om att vissa uppgifter om brottsoffret inte får lämnas ut till gärningspersonen. I *artikel 22* görs relativt omfattande ändringar och utöver den befintliga regleringen om att en individuell bedömning ska göras av ett brottsoffers skyddsbehov ska en sådan bedömning även inkludera brottsoffrets behov av stöd. I artikeln föreslås också tillägg om förfarandet för den bedömning som ska göras och vad som ska beaktas. I *artikel 23* görs tillägg i fråga om åtgärder för att säkerställa fysiskt skydd under det straffrättsliga förfarandet för brottsoffer med specifika skyddsbehov. I *Artikel 24*, som rör skydd för barn, föreslås ett tillägg om att barnets bästa ska beaktas på visst sätt vid intressekonflikter mellan ett barn som är brottsoffer och en person som har föräldraansvar.

Kapitel 5 samlar övriga bestämmelser och där föreslås tillägg av fem nya artiklar. *Artikel 26a* ålägger medlemsstaterna att upprätta och genomföra särskilda protokoll för nationell samordning och samarbete. Dessa protokoll ska tas fram i samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter, domare, myndigheter som ansvarar för förvar, verksamheter för reparativ rättvisa och stödverksamheter för brottsoffer. Medlemsstaterna ska dessutom möjliggöra informationsutbyte av bl.a. personuppgifter mellan dessa aktörer. Det föreskrivs också vad syftet med protokollen ska vara. Enligt förslaget till *artikel 26b* ska medlemsstaterna säkerställa att vissa rättigheter enligt direktivet kan utövas av brottsoffer med hjälp av elektroniska kommunikationsmedel. I *artikel 26c* föreslås särskilda bestämmelser om rättigheter för brottsoffer med funktionsnedsättning. Enligt förslaget till *artikel 26d* ska brottsoffer ha tillgång till ett effektivt rättsmedel vid överträdelse av rättigheterna i direktivet. Särskilda skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller offer för våld mot kvinnor eller våld i nära relationer föreslås i *artikel 27a*.

I kapitel 6 med slutbestämmelser föreslås ändringar i *artikel 28* om tillhandahållande av information och statistik på så sätt att medlemsstaterna ska samla in de statistiska uppgifter som listas i artikeln och lämna in till kommissionen samt göra statistiken tillgänglig för allmänheten. Vidare har *artikel 29* om kommissionens rapporteringsskyldighet uppdaterats.

Slutligen finns bestämmelser om införlivande i direktivets *artikel 2* och om ikraftträdande i *artikel 3*. Medlemsstaterna ska genomföra direktivet inom två år från dess ikraftträdande, med undantag för de åtgärder som behövs för att uppfylla artikel 26b där föreslagen tid är fyra år.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det ursprungliga brottsofferdirektivet genomfördes i svensk rätt genom ändringar i rättegångsbalken i fråga om målsägandes rätt till tolkning och översättning samt målsägandes rätt till information om tid och plats för sammanträden inför rätten. I förundersökningskungörelsen (1947:948) infördes dessutom ett antal bestämmelser om målsägandes rätt till information, deltagande i straffrättsliga förfaranden och individuella skyddsbedömningar. Sverige ansågs i övrigt uppfylla direktivets krav (Ds 2014:14 och prop. 2014/15:77).

Ändringsdirektivet bygger till stora delar vidare på befintliga bestämmelser i brottsofferdirektivet, även om förslaget innebär mer långtgående skyldigheter för medlemsstaterna. I vissa delar är det däremot fråga om helt

nya bestämmelser. Eftersom det handlar om ett direktiv som inte är direkt tillämpligt förutsätts medlemsstaterna vidta åtgärder för att direktivets bestämmelser ska få genomslag. Även om en närmare analys av ändringsdirektivet är nödvändig bedöms preliminärt att svensk lagstiftning uppfyller flera av de krav som förslaget till ändringsdirektiv ställer, men att det i vissa delar skulle krävas åtgärder för genomförandet.

Förslaget i artikel 10b om rätt till omprövning av vissa beslut i domstolsförfarandet behöver analyseras närmare i förhållande till bl.a. svenska regler om överklagande av beslut under rättegång. Beroende på den närmare innebörden av förslaget skulle en sådan reglering kunna medföra krav på regeländringar på nationell nivå.

Svensk rätt möjliggör en prövning av en målsägandes skadeståndsanspråk i anledning av brott inom ramen för brottmålsprocessen, men det finns undantag. Om rätten anser att en fortsatt gemensam handläggning skulle medföra väsentliga olägenheter får talan avskiljas och prövas som ett separat tvistemål (22 kap. 1 och 5 §§ RB). Hur denna reglering förhåller sig till de föreslagna kraven i direktivets artikel 16.1 behöver analyseras närmare. I fråga om förslaget i artikel 16.2 att utdömt skadestånd ska betalas ut direkt till brottsoffret av behöriga myndigheter, är det ett förfarande som i nuläget avviker från det svenska ersättningssystemet för brottsoffer. I juni 2023 beslutade regeringen emellertid om direktiv till en utredning som ska ta ställning till bl.a. om brottsoffer ska ha rätt till brottsskadeersättning redan när en dom på skadestånd får laga kraft.

Det måste närmare analyseras i vilken utsträckning direktivförslagets artikel 21.3 påverkar svensk lagstiftning om offentlighet och sekretess. En närmare analys behöver även göras av vad förslaget i bl.a. artikel 5a.5 och 26a innebär för svensk del i fråga om t.ex. utbyte av information mellan myndigheter och andra aktörer samt brottsbekämpande och andra myndigheters möjligheter att effektivt förebygga, utreda och lagföra brott. Även när det gäller frågor om information, stöd och skydd till brottsoffer krävs ytterligare analyser av i vilken utsträckning direktivförslaget påverkar svensk lagstiftning. Ändringarna i artikel 8.2 och 22 kan behöva analyseras närmare utifrån bl.a. reglerna om bedömning av målsägandens skyddsbehov i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Ett utökat stöd till brottsoffer i olika avseenden samt krav på samordning och samarbete i brottsofferfrågor kan påverka berörda myndigheters uppdrag.

Kommissionens konsekvensanalys (SWD[2023] 246 final) bygger på slutsatser från en utvärdering av det nuvarande brottsofferdirektivet. Utvärderingen visade att brottsofferdirektivet i flera avseenden har lett till förbättringar för brottsoffer i EU, men samtidigt identifierades fortsatta brister. Det åtgärds paket som nu föreslås menar kommissionen leder till flest fördelar för brottsoffer i EU, samtidigt som förslaget ligger inom ramen för den rättsliga grunden och kravet på proportionalitet. Kommissionens bedömning är att de förväntade fördelarna av förslaget överväger de förväntade kostnaderna för medlemsstaterna, även om förhållandet mellan nyttan och kostnaderna kan variera. I de fall medlemsstaterna behöver göra vissa inledande investeringar menar kommissionen att ändringarna på sikt kommer att leda till bättre fungerande ekonomier, mer integrerade samhällen och starkare rättssystem vilket gynnar medlemsstaterna.

Enligt kommissionen påverkar förslaget inte EU:s budget. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF).

Även om det inte är möjligt att i nuläget närmare beräkna de budgetära konsekvenserna för svensk del bedöms flera av förslagen i direktivet sannolikt vara kostnadsdrivande. Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Att stärka brottsoffers rättigheter är en viktig fråga för regeringen och det är angeläget att brottsoffer ges adekvat stöd och skydd inom hela unionen. Samtidigt behöver insatserna ge ett reellt mervärde för presumtiva brottsoffer i EU och inte vara kostnadsmissigt mer långtgående än nödvändigt. Åtgärderna får inte heller försämra brottsbekämpande och andra myndigheters möjligheter att effektivt förebygga, utreda och lagföra brott. I det fortsatta förhandlingsarbetet kommer regeringen att verka för att bestämmelserna inte blir för detaljerade och att viktiga aspekter av det svenska rättssystemet inte påverkas på ett negativt sätt. Regeringen kommer också att verka för en flexibilitet i hur

bestämmelserna ska genomföras nationellt så att regleringen utformas med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning.

2022/23:FPM132

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till berörda myndigheter och organisationer.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ändringsdirektivet grundas på artikel 82.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Ett förslag som grundar sig på denna artikel ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritet anför kommissionen i huvudsak att de åtgärder som krävs för att avhjälpa brister som framkommit när det gäller brottsoffers situation på ett bättre sätt kan uppnås på EU-nivå. Åtgärderna skulle stärka brottsoffers rättigheter både nationellt och i gränsöverskridande situationer samt minska skillnader mellan medlemsstaterna. Detta skulle i sin tur bidra till ett förbättrat ömsesidigt förtroende och främja ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga beslut, respektive främja polisiärt och rättsligt samarbete i brottmål med en gränsöverskridande dimension. Detta kan inte uppnås av medlemsstaterna själva.

När det gäller proportionalitet anför kommissionen i huvudsak följande. Åtgärderna som föreslås bygger vidare på bestämmelserna i befintligt brottsofferdirektiv som redan har införts i de flesta medlemsstater. Konsekvensbedömningen har visat att det föreslagna åtgärdspaketet med

minimistandarder är det mest effektiva för att avhjälpa de brister som identifierats. Frågan om proportionalitet har också beaktats i kostnadsberäkningen av olika alternativ. Det föreslagna åtgärds paketet uppfyller det rättsliga kriteriet att vara begränsat till att fastställa miniminormer.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar påbörjas under hösten 2023 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

4.2 Fackuttryck/termer

–