

Brottsoffer i EU: Brottsofferstödet omfattning och art

Sammanfattning



I artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras alla människor i EU rätt till ett effektivt rättsmedel.

Att den som drabbas av brott ska kunna få hjälp från stödverksamheter för brottsoffer är grundläggande för att skapa rättvisa och för att brottsoffren ska kunna hävda sina rättigheter. Med stödverksamheter för brottsoffer avses sådant stöd som finns tillgängligt för brottsoffer före, under och efter straffrättsliga förfaranden. Det omfattar även emotionellt och psykologiskt stöd och rådgivning om rättsliga, ekonomiska och praktiska frågor samt om risken för ytterligare viktigmisering. Det dagliga arbete som utförs av personal och frivilligarbetare inom stödverksamheter för brottsoffer runtom i EU bidrar på ett avgörande sätt till att förverkliga brottsoffrens rätt till tillgång till rättssystemet.

Tillgången till sådana verksamheter är avgörande för brottsoffrens möjligheter att utöva sin rätt till effektiv tillgång till rättssystemet, så som föreskrivs i artikel 47 "Rätt till ett effektivt rättsmedel och till

en opartisk domstol" i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Brottsoffers rätt till tillgång till rättvisa har en fast grund inte bara i EU:s primär- och sekundärrätt utan även i Europarådets och FN:s rättsinstrument och i nationell lagstiftning. Denna rättighet kan dock i praktiken endast utövas om brottsoffren känner till att stödet finns och kan få hjälp att använda det. EU:s brottsofferdirektiv (direktiv 2012/29/EU) är ett stort steg framåt för alla brottsoffer.

I den här sammanfattningen redovisas forskningsresultaten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) i fråga om stödverksamheter för brottsoffer i EU i relation till de grundläggande rättigheterna. Här ges en översikt över hur de nuvarande bestämmelserna om stödverksamheter för brottsoffer i EU:s 28 medlemsstater i praktiken uppfyller de syften och mål för brottsofferstöd som fastställs i brottsofferdirektivet. Fokus ligger på artiklarna 8 och 9 i direktivet, som rör stödverksamheter, men även andra nära relaterade bestämmelser tas upp.

Resultat och evidensbaserade råd

Stödverksamheterna för brottsoffer har utvecklats olika i EU:s 28 medlemsstater. De uppgifter som FRA samlat in visar hur dessa tjänster utvecklats i olika takt, med olika perspektiv och enligt olika organisationsmodeller i de olika medlemsstaterna. Skillnaderna har format de erbjudna tjänsternas art och omfattning. I vissa medlemsstater innebär detta att det kommer att bli en utmaning att börja tillämpa brottsofferdirektivet. FRA har särskilt identifierat några områden där medlemsstaterna för

närvarande brister i fråga om uppfyllandet av brottsofferdirektivets krav. En av de största utmaningarna är skyldigheten att se till att alla brottsoffer ska ha tillgång till stödverksamheter för brottsoffer efter behov. Mer måste därför göras för att se till att direktivets mål uppfylls.

Det faktum att brottsoffer för närvarande inte utövar eller inte kan utöva sina rättigheter fullt ut understryks av den nivå av underrapportering som

tidigare FRA-forskning har påvisat. Resultaten av FRA:s fyra storskaliga undersökningar om viktimisering av minoriteter, hbt-personer, antisemitiska brott och våld mot kvinnor visar exempelvis att många brottsoffer inte polisanmäler brotten. Dessa fyra undersökningar gällde situationen för specifika kategorier av brottsoffer (t.ex. kvinnor som utsatts för våld), men resultaten (t.ex. i fråga om underrapportering) är ofta relevanta för brottsoffer mer generellt. Vissa mer allmängiltiga resultat framhålls därför särskilt i rapporten.

Trots de utmaningar som fortfarande återstår, belyser också FRA:s forskningsresultat många positiva utvecklingar och lovande metoder. Sådana metoder skulle kunna inspirera till ytterligare utveckling både nationellt och på EU-nivå, men olikheterna i fråga om historiska och kulturella sammanhang kan inte nog betonas. Dessa skillnader bör beaktas när man överväger möjligheterna att överföra modeller och lösningar över gränserna.

På grundval av forskningsresultaten har FRA formulerat en rad yttranden med förslag till konkreta åtgärder som EU-institutionerna och medlemsstaterna kan vidta för att förbättra sina stödverksamheter för brottsoffer.

Brottsoffers rättigheter i europeisk och nationell lagstiftning

Ur ett lagstiftningsperspektiv finns åtgärder för att skydda brottsoffers rättigheter på olika områden och nivåer, från EU:s primärlagstiftning till icke bindande akter på nationell nivå. Tillsammans bildar dessa olika källor en respektingivande samling lagar och regler som syftar till att tillgodose brottsoffers grundläggande rätt till tillgång till rättssystemet. Tolkningen av exakt hur rättvisan ska göras tillgänglig för brottsoffer varierar mellan EU-medlemsstaterna, vilket delvis beror på hur brottsoffrets roll i det straffrättsliga förfarandet historiskt har uppfattats i de olika länderna. Skillnaderna tar sig uttryck i olika sätt att ge stöd till brottsoffer.

ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Brottsofferstöd via appar

Domstolsguiden, Sverige

Appen ger information om hur det ser ut i en domstol och vilka roller de olika aktörerna har under domstolsförandet. Appen innehåller också filmer som visar hur rättegångar går till. Det finns även en funktion för att hitta domstolar, med öppettider, vägbeskrivning och kontaktuppgifter.



Se: www.domstol.se/Ladda-ner-bestall/Domstolsguiden/

Zaragoza rättscentrum
(Ciudad de la Justicia Zaragoza), Spanien

Den här appen är framtagen av den regionala förvaltningen i Aragon i Spanien och riktar sig till allmänheten och rättstillämpare. Appen ger information om ett nytt rättscentrum i staden, samt tid och plats för rättegångar. Man kan även ställa in en notisfunktion för att få veta när en rättegång är avslutad.

Appen kan laddas ned här:
<https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS)
<https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticia-zaragoza> (Android)



Mot denna bakgrund har de gemensamma insatserna på EU-nivå gått ut på att fastställa gemensamma standarder för skydd av brottsoffers rättigheter. Ett viktigt steg i utvecklingen och en föregångare till brottsofferdirektivet var rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. EU-medlemsstaterna skulle anpassa sin lagstiftning till rambeslutet senast 2006. Det har dock allmänt erkänts, även av Europeiska kommissionen, att den lagstiftningen aldrig genomfördes särskilt bra. Sedan brottsofferdirektivet trädde i kraft har fokus därför legat på effektivt genomförande¹.

Lovande metoder

Ett effektivt genomförande av brottsoffers rättigheter enligt EU-lagstiftningen: Europeiska kommissionens vägledande dokument

För att underlätta ett snabbt och effektivt införlivande och genomförande av brottsofferdirektivet har kommissionen utarbetat ett vägledande dokument för att hjälpa medlemsstater att få en samsyn i förståelsen av bestämmelserna.

Se: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Att garantera brottsoffers rätt att få tillgång till stöd och effektiva rättsmedel

Brottsoffers effektiva tillgång till rättssystemet beror i stor utsträckning på tillgången till riktade stödverksamheter för brottsoffer. FRA:s forskning om rapporteringen av människors upplevelser av brott visar att det behövs tjänster för brottsoffer som kan hjälpa dem att åtnjuta sina rättigheter. Forskningsrön om exempelvis erfarenheter av hatbrott i undersökningen EU-MIDIS och om anmälningsmönster i undersökningen om våld mot kvinnor visar att det krävs förbättringar i fråga om att uppmuntra brottsoffer att anmäla brotten.

En inkluderande tolkning av begreppet "brottsoffer"

Konceptualiseringen av brottsoffer i den normativa (rättsliga och kulturella) ramen, och den roll brottsoffret anses ha i det straffrättsliga förfarandet, beror till stor del på den historiska utvecklingen av regelverket i varje enskild medlemsstat, och påverkar i sin tur konceptualiseringen av stödverksamheter för brottsoffer. De olika sätten att se på brottsoffrets rättigheter återspeglar de olika uppfattningarna av vem som är brottsoffer. Skillnaderna finns kvar trots den EU-lagstiftning om brottsoffer som funnits sedan 2001.

Eftersom direktivet inom många områden sätter upp högre standarder än rådets rambeslut, bör definitionerna av de relevanta begreppen i den nationella lagstiftningen, eller tolkningen av den, återspegla denna utveckling på ett lämpligt sätt. FRA:s forskningsresultat tyder på att lagstiftningen i en del medlemsstater kan behöva ändras i detta avseende för att anpassas till brottsofferdirektivet. Flera medlemsstater använder exempelvis en snäv definition av termen "brottsoffer" i sin lagstiftning, som inte innefattar "indirekta" offer som exempelvis familjemedlemmar. I vissa medlemsstater definieras termen inte alls.

Tilldelning av tillräckliga resurser

Vissa nya skyldigheter, samt vissa icke bindande bestämmelser i rambeslutet som blir bindande i och med brottsofferdirektivet, kommer att kräva att EU-medlemsstaterna investerar ytterligare i personal, utrustning eller lokaler. Detta omfattar exempelvis att se till att brottsoffers väntrum i domstolsbyggnaderna är åtskilda från de åtalades. Medlemsstaterna måste också införskaffa den teknik som krävs för videolänkning och videospelning, tillhandahålla obligatorisk fortbildning för de rättstillämpare som arbetar i första ledet, som poliser och domstolspersonal, och se till att alla brottsoffer får en individuell bedömning av sina specifika skyddsbehov.

¹ Se Europeiska kommissionens meddelanden från 2004 och 2009 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (KOM(2004) 54 slutlig/2 och KOM(2009) 166 slutlig), samt 2011 års konsekvensanalys som åtföljer kommissionens förslag till direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer (SEK(2011) 780 slutlig).

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater måste garantera ett effektivt tillhandahållande av och tillgång till stödverksamheter för att följa brottsofferdirektivet och uppfylla sina skyldigheter enligt stadgans artikel 47. Vid genomförandet av brottsofferdirektivet bör medlemsstaterna ta hänsyn till artikel 47 och till Europadomstolens relevanta rättspraxis för att bedöma brottsoffrets rätt att ta aktiv del i straffrättsliga förfaranden, såsom rätten att bli hörd och rätten att lägga fram bevis.

Brottsofferdirektivet föreskriver att familjemedlemmar till ett brottsoffer vars död varit en direkt följd av ett brott ska omfattas av definitionen av brottsoffer, så att de också kan få tillgång till stödverksamheter för brottsoffer enligt sina behov och beroende på den grad av skada som de lidit på grund av det brott som begåtts mot brottsoffret. Termen familjemedlemmar, liksom andra nyckelbegrepp som särskilt sårbar eller särskilt utsatt, bör därför tolkas brett så att man inte i onödan utesluter potentiella rättighetshavare.

EU:s medlemsstater måste se till att de följer brottsofferdirektivets nya krav på fortbildning av poliser och domstolspersonal, individuell bedömning av brottsoffer och separata väntrum för brottsoffer i nya domstolsbyggnader. EU:s medlemsstater bör frigöra de extra resurser som behövs för att genomföra dessa åtgärder innan tidsfristen för införlivande av direktivet går ut.

Aspekter på brottsofferstöd

I brottsofferdirektivet fastställs en ram för en bred tolkning av brottsofferstöd som går utöver de funktioner som avses i artiklarna 8 och 9. Ramen omfattar ett antal rättigheter som staten ska garantera, men som är utformade för att engagera fler aktörer i systemet för stöd till brottsoffer. Rätten till rättshjälp, hänvisning av brottsoffer till relevanta verksamheter eller brottsoffrets rätt att vid en rättegång skyddas mot sekundär viktigmisering, är några steg mot ett omfattande och funktionellt system för brottsofferstöd. Systemet kan dock inte fungera fullt ut utan medverkan från ett flertal icke-statliga aktörer.

Ett stöd i lagen för brottsoffrets rättigheter är en av förutsättningarna för stödet till brottsoffer. Det stöd som tillhandahålls särskilt under domstolsförfaranden är beroende av vilken roll som tilldelas brottsoffer och vilken rättslig status de har i dessa förfaranden. Ju fler rättigheter ett brottsoffer har att agera som part i de straffrättsliga förfarandena, desto viktigare är det att stödverksamheterna ger råd och uppmuntrar brottsoffret att anta denna roll i sitt eget bästa intresse.

FRA:s forskningsresultat visar också på vikten av "mjuka" laginstrument och metoder. Lagstiftningen är bara en del av den totala bilden av stöd till brottsoffer i EU:s medlemsstater och kan inte i sig, utan adekvat tillämpning, garantera brottsoffrets rättigheter. Det finns ett flertal instrument och politiska riktlinjer som inte är rättsligt bindande och som är ett bra komplement till lagstiftningen, och som i vissa nationella regelverk till och med ersätter den.

Skapa tillgång till rättshjälp

Rättshjälp finns att tillgå för brottsoffer i de flesta av EU:s medlemsstater, men FRA har funnit att

tillgången till rättshjälp ofta villkoras av exempelvis en ekonomisk behovsprövning (för att avgöra vem som ekonomiskt är berättigad till gratis rättshjälp) eller av var man är bosatt. Dessa villkor kan vara berättigade, men de kan också utgöra svåra byråkratiska hinder, särskilt i fall där rättshjälp behövs snabbt för att kunna garantera brottsoffrets rättigheter. Enligt vissa globala standarder rekommenderas också en mer begränsad användning av behovsprövningar. I Förenta nationernas principer och riktlinjer för tillgång till rättshjälp i straffrättsliga system, som antogs 2012, föreskrivs exempelvis att barn alltid ska undantas från sådan prövning.

Effektiva utbildningssystem

Att införa ett effektivt system för fortbildning av rättstillämpare, såsom föreskrivs i artikel 25 i brottsofferdirektivet, är ett mål på lång sikt. FRA har funnit att en del medlemsstater lägger vikt vid fortbildning för särskilda grupper av brottsoffer. Andra erbjuder frivillig fortbildning för tjänstemän som kan tänkas komma i kontakt med brottsoffer, som poliser och domstolspersonal. EU:s medlemsstater uppmanas därför att öka sin kapacitet för fortbildning och öka medvetenheten bland rättstillämpare som arbetar med straffrätt om behoven bland särskilda brottsoffergrupper. De uppmanas att när så är möjligt även involvera icke-statliga stödverksamheter för brottsoffer.

Tillhandahållande av information, bland annat hänvisning till stödverksamheter

Att i god tid tillhandahålla korrekt information om brottsoffrets rättigheter i enlighet med kraven i kapitel 2 i brottsofferdirektivet är mycket viktigt för att

ge brottsoffren förmåga att använda sina rättigheter och för att hänvisa dem till de lämpligaste stödverksamheterna. Brist på information utgör inte bara ett allvarligt hinder för att brottsoffer ska kunna åtnjuta sina rättigheter, utan undersökningar om hur nöjda brottsoffer är med stödverksamheterna har också upprepade gånger visat att just brist på information är en stor anledning till missnöje med straffrättsliga förfaranden och att det kan avskräcka brottsoffer från att ta aktiv del i förfarandet². Åtgärder som syftar till att ge brottsoffer ökad medvetenhet om sina rättigheter är därför lika viktigt som tillgången till information som är specifik för ett enskilt fall. De exempel på bra metoder som lyfts fram i denna rapport visar att ett nära samarbete mellan de behöriga myndigheterna och organisationer till stöd för brottsoffer kan göra det lättare att hänvisa brottsoffer till rätt instans.

Hantering av underrapportering

FRA:s forskning – däribland resultaten av fyra storskaliga undersökningar om viktigmisering av minoriteter, hbt-personer, antisemitiska brott och våld mot kvinnor – visar entydigt att många offer inte polisanmäler brotten. Detta understryks även av rådets slutsatser av den 6 december 2013 om bekämpning av hatbrott inom Europeiska unionen och rådets slutsatser av den 5 juni 2014 om förebyggande och bekämpning av alla former av våld mot kvinnor och flickor. Brottsoffer kan dock vända sig till andra personer eller organisationer. Resultaten från FRA:s undersökning om våld mot kvinnor visar att offer för våld i nära relationer oftare kontaktar läkare och vårdcentraler än andra professionella organisationer eller icke-statliga organisationer. Dessa yrkeskategorier skulle därför kunna spela en viktig roll för att identifiera och initialt tillhandahålla stöd till brottsoffer. Det finns dock även bevis för att läkare och annan vårdpersonal sällan har utbildning för att effektivt kunna reagera på våld i nära relationer. Initiativ för fortbildning och information till vårdpersonal kan därför anses vara lovande metoder, särskilt med tanke på att 87 procent av de 42 000 kvinnor som deltog i FRA:s undersökning om våld mot kvinnor uppgav att de skulle välkomna om läkare ställde fler frågor i fall där patienten uppvisar tecken på misshandel.

ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Europeiska unionens e-juridikportal: särskilda sidor för brottsoffer



EU:s e-juridikportal är utformad som en elektronisk samlingsplats för information på det rättsliga området, som syftar till att göra livet enklare för den som bor i EU, genom att samla relevant information om medlemsstaternas rättssystem och ge bättre tillgång till rättssystemen i hela EU på alla de 24 officiella EU-språken.

Se: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-sv.do?init=true

² Se exempelvis Sims, L. och Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings nr 136, London, Home Office and Wemmers, J. (1999), "Victim notification and public support for the criminal justice system", *International Review of Victimology*, Vol. 6, nr 3.

FRA:s yttrande

Den rättshjälp som ska garanteras enligt artikel 13 i brottsofferdirektivet ska vara tillgänglig för brottsoffer som är parter i straffrättsliga förfaranden på samma sätt som den för närvarande är tillgänglig för anklagade. Byråkratiska hinder, som utdragna förfaranden eller ekonomisk behovsprövning, bör identifieras och avlägsnas. Behovsprövning är inte alltid i linje med FN:s riktlinjer.

Lagreformer bör sträva efter en bättre inkludering av brottsoffer i det straffrättsliga systemet. Brottsoffer bör ges möjlighet att spela en mer framträdande roll i straffrättsliga förfaranden, såsom föreskrivs i kapitel 3 i brottsofferdirektivet. Rättstillämpare som arbetar med straffrätt kan ge stöd till denna process, vägleda brottsoffer genom förfarandena och hjälpa dem att förstå lagstiftningen och vad den innebär i praktiken. Fortbildning av rättstillämpare som arbetar med straffrätt gör mycket för att underlätta processen.

EU:s medlemsstater bör införa åtgärder för att se till att brottsoffer på alla stadier i förfarandet har tillgång till information om sina rättigheter och tillgängliga stödverksamheter samt relevant information om sitt ärende. Medlemsstaterna bör särskilt överväga att inrätta effektiva hänvisningssystem som kan vägleda brottsoffer genom systemet för stödverksamheter.

För att uppmuntra brottsoffer att anmäla brott och för att göra det lättare att anmäla, bör medlemsstaterna se till att alla myndigheter och offentliga instanser som brottsoffer tar kontakt med, däribland vårdpersonal, kan ge brottsoffer information om stödverksamheter och rättigheter, och att personalen vid sådana organisationer är utbildade för att bemöta brottsoffer på ett informerat och inklämmande sätt.

ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Anmälan av brott via mobiltelefonen: användbara appar för brottsoffer

Guardia civil (GDT), Spanien

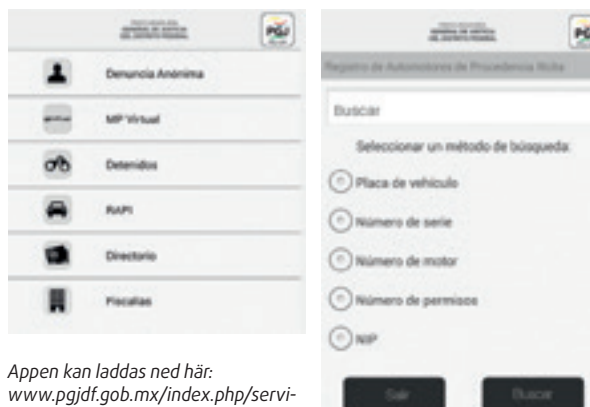
Den här appen, som utvecklats av enheten för cyberbrottslighet vid spanska civilgardet (Guardia Civil), erbjuder två olika tjänster – dels information till användarna om aktuella bedrägerier och brott som begås online, dels möjligheten för medborgare att anonymt anmäla potentiella brott. Appen visar också var närmaste Guardia civil-station finns.



Appen kan laddas ned här: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Federala distriktåklagarämbetet (*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*), Mexiko

Appen kan användas för att anmäla brott anonymt och för att anmäla förlust av nationella id-handlingar eller pass. Den ger också värdefull information om straffrättsliga frågor, exempelvis kontaktinformation till åklagarkontor.



Appen kan laddas ned här: www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android) <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS) <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Stödverksamheter för brottsoffer i EU:s medlemsstater

Vissa specifikationer som styr tillhandahållandet av stöd till brottsoffer kan härledas från artiklarna 8 och 9 i brottsofferdirektivet. Dessa principer kan användas som riktmärken, eller åtminstone som referenspunkter, när man inrättar stödverksamheter för brottsoffer eller gör en bedömning av de stödverksamheter en viss medlemsstat kan erbjuda³. För närvarande finns fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga omfattningen och kapaciteten hos stödverksamheter för brottsoffer.

När det gäller inrättandet eller utvecklingen av ett system av organisationer som tillhandahåller stöd till brottsoffer, framgår det tydligt av artikel 8 i brottsofferdirektivet att medlemsstaterna kan använda sig av olika organisatoriska modeller. Stödverksamheter för brottsoffer får inrättas som offentliga eller icke-statliga organisationer och får organiseras antingen yrkesmässigt eller på frivillig grund. Dessutom kan specialiserade verksamheter tillhandahållas utöver eller som en integrerad del av allmänna stödverksamheter för brottsoffer. Medlemsstaternas modeller varierar i fråga om vilken statlig instans som ansvarar för tillsynen av stödverksamheterna, finansieringsmetoderna, verksamheternas geografiska spridning och i vilken omfattning verksamheterna förlitar sig på frivilligarbetare eller fast anställd personal.

En stats val att antingen inrätta en statlig organisation eller ge stöd till privata initiativ för kapacitetsuppbyggnad i civilsamhället är inte bara en organisatorisk och teknisk fråga. Det rör politiska aspekter, som exempelvis hur samhället värderar att ha civila samhällsorganisationer som mellanhand för medborgarnas involvering i frågor av samhällsintresse. Till syvende och sist hänger frågan samman med den grundläggande synen på det demokratiska samhällets uppbyggnad – om det ska innefatta en offentlig sfär som, åtminstone delvis, ligger i händerna på civila samhällsorganisationer som får stöd av och övervakas, men inte styrs av regeringen. Liknande överväganden kan också tillämpas på frågan om frivilligarbetare ska involveras i organisationer till stöd för brottsoffer.

³ EU-domstolen är den enda institutionen som har befogenheter att tolka EU-lagstiftningen och därmed att avgöra om artikel 8 i brottsofferdirektivet ska läsas som ett resultatkrav eller ett krav på medel, dvs. i det sistnämnda fallet att myndigheterna med vederbörlig omsorg vidtar alla rimliga åtgärder som de kan under rådande omständigheter, i syfte att gradvis och i sinom tid inrätta ett omfattande system med stödverksamheter för brottsoffer.

Oavsett vilken modell som väljs måste staten garantera vissa funktioner, bland annat samordningen av de befintliga verksamheterna, incitament för utveckling av tjänster som kanske saknas, fastställande av normer för stöd till brottsoffer och beslut om finansieringen av stödverksamheter.

En stödverksamhets eventuella partiskhet i förhållande till andra organisationer måste vara synlig och inte påverka trovärdigheten. Frivårdskonator anses därför inte särskilt lämpade för att också arbeta med stöd till brottsoffer, även om det finns organisatoriska underavdelningar och dessa är strikt åtskilda. Personalen skulle ändå kunna misstänkas sätta organisationens intressen i första hand. Detta kan eventuellt skapa misstro hos både brottsoffer och gärningsmän beträffande personalens avsikter att ägna sig enbart åt deras respektive intressen. Liknande överväganden talar för att separera stödverksamheter för brottsoffer från verksamheter för medling mellan brottsoffer och gärningsmän.

Trots skillnaderna visar FRA:s forskningsresultat på vissa återkommande teman. De flesta av EU:s medlemsstater har fördelat ansvaret för stödverksamheterna mellan flera olika ministerier. De flesta förlitar sig på samarbete mellan offentliga och privata organ för att tillhandahålla allmänna stödverksamheter för brottsoffer. Den vanligaste modellen för geografisk spridning av de allmänna stödverksamheterna är en stark regionalisering, oavsett medlemsstatens storlek och oavsett om den huvudsakliga stödverksamheten är offentlig eller privat. Frivilligarbetare är fler än de fast anställda i de flesta medlemsstaterna, och deras uppgifter och utbildning varierar beroende inte bara på typ av stödverksamhet, utan även på den historiska utvecklingen av frivilligengagemang i landet i fråga.

Eftersom medlemsstaterna kan vilja ta tillvara på andra medlemsstaters erfarenheter när de inrättar, utökar eller förstärker sina system för stödverksamheter för brottsoffer, krävs en omsorgsfull bedömning av överförbarheten av modeller och lösningar från en medlemsstat till en annan. Flera aspekter måste beaktas. Det kan exempelvis röra sig om kulturella skillnader i fråga om traditioner kring privata initiativ och engagemang i frågor av allmänt intresse, eller medborgarnas beredvillighet att delta i frivilligarbete.

Det man kan lära sig av den befintliga organisatoriska mångfalden är att det inte finns några definitiva svar på vilka lösningar som är att föredra. Det finns ofta starka argument som pekar i olika riktningar.

Huvudsakliga modeller för stöd till brottsoffer

Man kan urskilja tre huvudsakliga modeller för allmänna stödverksamheter för brottsoffer i EU:s medlemsstater. Skiljelinjerna går mellan statliga och icke-statliga stödverksamheter och mellan de olika typerna av finansiering av de huvudsakliga allmänna stödverksamheterna. I tabellen nedan ges en översikt av de modeller som överväger i varje medlemsstat.

	1. Minst en nationell allmän stödverksamhet – den huvudsakliga stödverksamheten/organisationen drivs och finansieras av staten	2. Minst en nationell allmän stödverksamhet – den huvudsakliga stödverksamheten/organisationen är icke-statlig men beroende av statlig finansiering	3. Minst en nationell allmän stödverksamhet – den huvudsakliga stödverksamheten/organisationen är icke-statlig och inte beroende av statlig finansiering
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Anm.: Tabellen visar vilka EU-medlemsstater som har minst en nationell allmän stödverksamhet för brottsoffer. Det framgår av forskningsresultaten att det inte finns någon allmän stödverksamhet för brottsoffer (det vill säga som riktar sig till alla brottsoffer och inte specifika kategorier) i Bulgarien, Cypern, Grekland, Italien, Litauen, Lettland, Rumänien och Slovenien. De orangefärgade fälten markerar de länder som saknar allmänna stödverksamheter för brottsoffer.

Källa: FRA, 2014; se även: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

De icke-statliga organisationernas och rättsbiträdenas viktiga roll för brottsoffer

Privata stödverksamheter har på ett effektivt sätt kunnat främja brottsoffers intressen i offentliga och

lagstiftande diskussioner i många medlemsstater. En del stödverksamheter fyller viktiga funktioner som allmänhetens företrädare, bland annat gentemot regeringar. Dessa icke-statliga organisationer kan på ett trovärdigt sätt ge brottsoffren en röst, eftersom de ger stöd till brottsoffer varje dag. Många anställda deltar även på frivillig basis. I en

del medlemsstater tillhandahåller privata organisationer, som är organisatoriskt och finansiellt fristående från staten, allmänna stödverksamheter för brottsoffer. De har ihållande hävdat brottsoffrens intressen offentligt. Det finns därför en del som talar för att det är viktigt att det finns kraftfulla och i viss mån oberoende icke-statliga organisationer för att föra fram brottsoffrens rättigheter.

Garanterad tillgång till allmänna stödverksamheter för alla brottsoffer

De flesta medlemsstaterna tillhandahåller någon form av allmänna stödverksamheter för brottsoffer och alla medlemsstater tillhandahåller stödverksamhet för åtminstone någon typ av brottsoffer. Åtta medlemsstater har dock ännu inte inrättat de allmänna stödverksamheter för brottsoffer som krävs enligt artikel 8 i direktivet. I artikel 8.5 specificeras dessutom att tillgången till stödverksamheter för brottsoffer inte ska vara beroende av huruvida ett brottsoffer formellt har anmält brottet. Finansieringen av stödtjänster ska ske på ett öppet och objektivet sätt som garanterar tillgång till stödverksamheter för alla brottsoffer.

Tillhandahållande av omfattande och konfidentiella tjänster

För en effektiv stödverksamhet måste organisationen vara utformad för att skapa tillit och förtroende hos brottsoffren. Detta kan exempelvis göras genom att man ser till att brottsoffer inte skickas mellan olika organisationer och individer (även om det i vissa fall kan krävas hänvisningar till en specialist). Stödverksamheternas uppgift bör också vara enbart fokuserad på att tillhandahålla stöd till brottsoffer. Att blanda brottsofferstöd med medlings- och frivårdstjänster, såsom sker i dag i vissa medlemsstater, skapar till exempel inte tillräckligt förtroende för syftet med tillhandahållandet av stödverksamheten. FRA har också funnit att ett antal medlemsstater inte kan garantera brottsoffer rätten att åtföljas av en stödperson vid rättegångar.

Involvering av frivilliga

FRA:s forskningsresultat visar att man i ökande utsträckning förlitar sig på frivilliga, delvis på grund av ekonomiska begränsningar och på ett ökat frivilligengagemang i flera medlemsstater där detta tidigare har varit mindre vanligt. Forskningsresultaten visar på behovet av att skapa jämvikt mellan antalet frivilliga och professionell personal som arbetar med brottsofferstöd, men de visar också

att systemen för stöd till brottsoffer i de allra flesta av medlemsstaterna i viss utsträckning förlitar sig på frivilliga. De länder som har en lång tradition av frivilligengagemang tenderar att i högre utsträckning tillhandahålla allmänna stödverksamheter för brottsoffer.

Paraplyorganisationer på EU-nivå

Ett avsevärt antal organisationer arbetar på EU-nivå för brottsoffers rättigheter i allmänhet eller för särskilda grupper av brottsoffer – exempelvis kvinnor som utsatts för våldsbrott. Dessa organisationer bidrar i väsentlig grad till att förverkliga de grundläggande rättigheterna för människor som bor i EU. Den stora mångfalden av organisationer på EU-nivå speglar de olika sätten att hantera brottsoffers rättigheter och att organisera stödverksamheter för brottsoffer både mellan och inom medlemsstaterna.

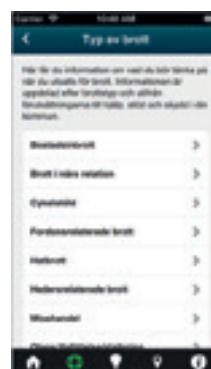
ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Brottsofferstöd via appar

Den svenska *Brottsofferappen* ger information till brottsoffer. Med hjälp av uppgifter om användarens plats och typ av brott hittar appen närmaste polisstation och andra stödverksamheter. Den innehåller också en checklista för hur man anmäler brott och begär skadestånd.

Appens grundläggande koncept var att tillhandahålla enbart riktad och relevant information – dvs. information som är specifik för brottet och platsen. Information samlades in från alla relevanta myndigheter och organisationer. Det kommer att krävas uppdateringar. Appen har kostat cirka 10 000 euro att utveckla, vilket täcker både de tekniska aspekterna och uppgiftsinsamlingen. Den faktiska utvecklingen tog fyra veckor. Ytterligare funktioner kommer att läggas till, bland annat checklistor och "varningsfunktioner", som kan användas för att skicka användarens plats till utvalda personer. Vid utvecklingen av appen använde sig organisationen främst av den omfattande erfarenhet som fanns bland dem som arbetar med brottsofferrelaterade frågor.

Källa: <http://brottsofferappen.org/>



FRA:s yttrande

De av EU:s medlemsstater som ännu inte har inrättat allmänna stödverksamheter uppmanas att snarast vidta åtgärder för att följa brottsofferdirektivet (artikel 8). Tillgång till stödverksamheter ska erbjudas alla brottsoffer utan kostnad och oberoende av om ett brottsoffer har polisanmält brottet eller inte.

EU:s medlemsstater bör se till att stödverksamhet för brottsoffer samordnas, och att hänvisningen till olika instanser – i enlighet med artiklarna 4.1 och 8.2 i brottsofferdirektivet – är effektiv, särskilt för vissa grupper av brottsoffer som kan ha specifika skyddsbehov och kan omfattas av olika ministeriers och/eller stödorganisationers ansvarsområden.

Stödverksamheten för brottsoffer bör organiseras på ett sätt som i möjligaste mån erbjuder brottsoffer en förtroenderelation. Man bör undvika att stödsystemen skickar brottsoffer mellan olika stödverksamheter i onödan. I detta avseende är det viktigt att brottsoffer kan åtföljas till rättegångar av samma person som de får stöd av före och efter rättegångsfasen, i enlighet med artikel 20 c i brottsofferdirektivet.

Stödverksamheterna bör ha en ställning som gör att de kan agera strikt konfidentiellt och i brottsoffrens intresse, och som dessutom gör att verksamheterna också uppfattas agera på detta sätt. För att kunna garantera detta, bör organisationer som tillhandahåller stödverksamheter för brottsoffer inte samtidigt ha i uppdrag att tillhandahålla medlings- eller frivårdstjänster.

FRA erkänner vikten av att uppmuntra medborgare att engagera sig i genomförandet av offentliga uppdrag och rekommenderar initiativ på EU-medlemsstatsnivå för att främja frivilligengagemang, särskilt i medlemsstater där frivilligarbete fortfarande är ett relativt nytt begrepp. Man bör överväga förhållandet mellan antalet anställda och antalet frivilligarbetare. I synnerhet bör organisationer som förlitar sig på frivilliga se till att den fasta personalen erbjuder frivilligarbetarna effektiv vägledning och övervakar kvaliteten på deras arbete. De uppgifter som utförs av professionella eller frivilliga inom organisationer till stöd för brottsoffer måste uppfylla kvalitetsnormer och motsvara den stödjande eller rådgivande personens professionella bakgrund.

EU bör fortsätta att samverka med och stödja organisationer till stöd för brottsoffer som arbetar på EU-nivå, och använda sig av deras expertis och förmåga att samla bästa metoder och kunskaper bland sina medlemmar. Expertisen innefattar tillhandahållandet av ytterligare assistans i samband med det ökande behovet av gränsöverskridande stöd till brottsoffer. Allmänna stödverksamheter på EU-nivå och medlemsstatsnivå bör samarbeta med och använda sig av de erfarenheter som förvärvats av specialistverksamheterna, särskilt organisationer som ger stöd till våldsutsatta kvinnor.

Stöd till särskilda grupper av brottsoffer

Enligt brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna beakta behoven hos särskilda grupper av brottsoffer. Specifika behov ska först identifieras genom en individuell bedömning och sedan tillgodoses, med hjälp av antingen särskilt inrättade specialiserade stödverksamheter eller specialiserade enheter inom ramen för allmänna stödverksamheter som kan erbjuda riktat stöd till särskilda grupper av brottsoffer.

FRA har genomfört viss forskning om specialiserat stöd till brottsoffer (inriktat på offer för exempelvis våld i nära relationer, människohandel eller hatbrott), vilken underbyggs av den omfattande FRA-forskningen om olika sårbara grupper av brottsoffer. Forskningsresultaten visar att brottsoffer i var och en av dessa grupper kan möta särskilda problem i samband med tillgången till rättvisa. Dessa resultat stöds av ytterligare parallell forskning från FRA kring många olika frågor i samband med brottsoffer, bland annat undersökningar av särskilda kategorier, som migranter, offer för hatbrott, våldsutsatta kvinnor och brottsoffer som är barn.

ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Stöd till våldsutsatta kvinnor

Den här appen, Clique180, ger kvinnor information om vad de kan göra om de utsätts för våld. Appen lanserades under världsmästerskapet i fotboll i Brasilien 2014 och tillhandahåller användargenererade geografiska uppgifter om trygga och otrygga områden och förklarar vad våld mot kvinnor innebär. Den självförklarande och användarvänliga appen ger länkar till stödverksamheter och till den brasilianska federala lagstiftningen om våld mot kvinnor. Appen innefattar också en direktuppringningsknapp till en stödverksamhets jourtelefon.



Appen kan laddas ned här: <http://clique180.org.br/download>

FRA:s forskning visar att brottsoffer har problem som sårbarhet för sekundär och upprepad viktimering, hot och vedergällning, eller rädsla för att mötas av oförstående och partiska poliser eller personal i stödverksamheter, vilket gör dem obenägna att anmäla de brott de utsatts för.

Resultaten av detta projekt visar att det finns specialiserade verksamheter för åtminstone några av de särskilda brottsoffergrupperna i alla medlemsstater. Flera lovande metoder kan noteras i detta avseende. Vilken typ av specialiserat stöd som erbjuds, och i vilken omfattning, varierar dock mellan medlemsstaterna (även beroende på vilken grupp det rör sig om). Det finns betydande utrymme för förbättringar.

EU-lagstiftning: Åtgärd E i Budapestfärdplanen

Åtgärd E i Budapestfärdplanen tar upp de specifika behoven bland vissa grupper av brottsoffer. Rådet påpekar att vissa brottsoffer, på grund av den typ av brott de utsatts för, eller omständigheter kring brottet och detta brotts sociala, fysiska och psykiska återverkningar, har specifika behov. Bland dessa särskilda grupper nämns i färdplanen bland annat offer för människohandel och barn som utsatts för sexuell exploatering.

Se: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=sv](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=sv)

Individuell bedömning för att fastställa specifika skyddsbehov

I artikel 22 i brottsofferdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att en individuell bedömning görs av brottsoffer för att fastställa specifika skyddsbehov. Sådana specifika skyddsbehov kan gälla brottsoffer som lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar, brottsoffer som har utsatts för ett brott som begåtts med diskriminerande motiv, eller brottsoffer vars förhållande till förövaren gör dem särskilt sårbara. FRA:s forskningsresultat visar att polisen ofta hänvisar brottsoffer till allmänna stödverksamheter som sedan måste göra en ytterligare bedömning av det individuella behovet av specialiserat stöd.

Erkännande av den viktiga roll som stödverksamheter för brottsoffer med specifika behov spelar i EU:s medlemsstater

Brottsofferdirektivet föreskriver att specialiserade stödverksamheter, oavsett om de ingår som en integrerad del av en större organisation för allmän stödverksamhet eller är inrättade som separata enskilda verksamheter, bör grunda sig på ett integrerat och riktat tillvägagångssätt som tar hänsyn till brottsoffrens specifika behov, hur allvarlig den skada är som brottsoffret lidit till följd av brottet, liksom förhållandet mellan brottsoffer, förövare och den sociala miljön i stort. Detta innefattar exempelvis barns specifika behov. Enskilda stödverksamheter som inriktar sig på brottsoffer med specifika behov kan vara väl lämpade för att främja vissa gruppers rättigheter. Den som utsatts för hatbrott kan exempelvis känna sig bekvämare med att anförtro sig till och lita på experter inom en mindre, specialiserad organisation som förespråkar hans eller hennes rättigheter.

ANVÄNDBARA VERKTYG FÖR BROTTSOFFER

Skicka livsuppehållande meddelanden till offer för människohandel

I verktyget *Victim Translation Assistance Tool* används ljudmeddelanden för att poliser och brottsofferstödare – som ofta är de första att möta offer för människohandel som inte talar eller förstår språket i det land de hamnat i – ska kunna ge brottsoffer stöd på en första grundläggande nivå.



Trettiofem grundläggande frågor och meddelanden har spelats in och översatts till 40 språk, däribland särskilda frågor för barn.

Verktyget har utvecklats av UN.GIFT/UNODC, Österrikes brottsunderrättelsetjänst och den österrikiska icke-statliga organisationen LEFOE-IBF. Människor som överlevt människohandel har bidragit till att utforma meddelandena, med stöd från experter på människohandel som fokuserat på de utsattas behov.

Ladda ned verktyget här: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

FRA:s yttrande

EU:s medlemsstater måste se till att individuella bedömningar görs av den första instans brottsoffret kommer i kontakt med, vanligtvis polisen eller en organisation till stöd för brottsoffer. Brottsoffer bör snabbt hänvisas till specialiserade stödverksamheter för brottsoffer som kan erbjuda dem den hjälp och det stöd de behöver. EU:s medlemsstater måste se till att barn alltid behandlas som personer med specifika skyddsbehov, med beaktande av deras ålder, mognad, förståelsenivå och eventuella kommunikationsproblem, och i enlighet med artikel 22.4 i brottsofferdirektivet.

Specialiserade stödverksamheter kan antingen inrättas separat vid sidan av allmänna stödverksamheter eller ingå som en del i dessa, men EU:s medlemsstater bör se till att det finns stödverksamheter, bland annat för traumastöd och rådgivning, som ger riktat stöd till brottsoffer med specifika behov. Dessa verksamheter bör omfatta brottsoffer som är barn, offer för sexuellt eller annat könsrelaterat våld, brottsoffer med funktionsnedsättning, illegala migranter och offer för våld i nära relationer, och de bör inbegripa traumastöd och rådgivning. I enlighet med brottsofferdirektivet måste dessa stödverksamheter åtminstone utveckla och tillhandahålla lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats på grund av en överhängande risk för upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning.

Dessutom bör medlemsstaterna, när de tillämpar brottsofferdirektivet, fästa särskilt avseende vid skyddsbehoven för brottsoffer som utsatts för brott med diskriminerande motiv.

Resultatstandarder och indikatorer

I brottsofferdirektivet ställs inga uttryckliga krav i fråga om kvalitet och resultat. Men för att stödet till brottsoffer ska vara effektivt och ändamålsenligt måste kvalitetsstandarder ligga till grund för utformning, förbättring och fortsatt tillhandahållande av brottsofferstöd. En väsentlig del av arbetet med kvalitetsstandarder handlar om att ta fram indikatorer. Genom att använda den etablerade metoden att gruppera olika indikatorer under rubrikerna struktur, process respektive resultat kan man fånga in alla åtgärder som behöver vidtas – från godkännande och avsiktsförklaring, via själva arbetet, till resultaten på fältet. Detta kommer i sin tur att göra det

lättare att mäta framsteg och jämföra olika system, vilket behövs för att kunna göra en solid bedömning av vilka metoder som faktiskt fungerar.

I den fullständiga rapporten föreslås en rad indikatorer inom ramen för denna metod, grundade på befintliga standarder för tillhandahållande av stödverksamhet för brottsoffer. En mer avancerad och förfinad version av dessa indikatorer – som bör valideras av de relevanta intressenterna, t.ex. organisationer till stöd för brottsoffer – skulle vara ett ändamålsenligt första steg i en systematisk uppföljning och bedömning av metoderna. Indikatorerna måste kopplas till tydliga riktmärken i fråga om den önskade nivån av "uppfyllande". Ett system för uppgiftsinsamling för alla indikatorerna måste också tas fram. I detta sammanhang bör man beakta artikel 28 i brottsofferdirektivet, som föreskriver att medlemsstaterna senast i november 2017 och därefter vart tredje år ska överlämna information om hur brottsoffers rättigheter tillämpas i praktiken enligt direktivet.

Inrättande av standarder för kvalitetskontroll som respekterar det civila samhällets oberoende

I skäl 63 i brottsofferdirektivet framhålls att för att "uppmuntra till och underlätta anmälan av brott och för att möjliggöra för brottsoffren att ta sig ur en ond cirkel av upprepad viktigmisering är det väsentligt att det finns pålitliga stödverksamheter till brottsoffrens förfogande och behöriga myndigheter som är beredda att på ett respektfullt, hänsynsfullt, professionellt och icke-diskriminerande sätt bemöta brottsoffrens anmälningar". För att bedöma om en viss medlemsstat uppfyller dessa kriterier behöver det upprättas tydliga och konsekventa kontrollmekanismer, som även ska vara gränsöverskridande.

Standarder för riktmärkning av kvalitet

Kvalitetsstandarder för stödverksamheter för brottsoffer skulle gynnas av tydliga indikatorer och riktmärken. FRA:s forskning omfattade även formellt antagna centrala resultatindikatorer för kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av EU-medlemsstaternas allmänna stödverksamheter för brottsoffer. Sådana indikatorer, som mäts över tid, kan bidra till bedömningen av hur brottsofferdirektivet genomförs, vilka effekter det har för brottsoffer och hur brottsoffer använder rättigheterna i praktiken.

FRA:s yttrande

FRA understryker EU-medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla ett omfattande nätverk av stödverksamheter för brottsoffer och övervaka stödverksamheternas resultat, för att se till att de följer de utarbetade standarderna och samtidigt respekterar det civila samhällets oberoende.

FRA:s analys belyser goda exempel på kriterier och/eller medlemskapsvillkor som utvecklats av paraplyorganisationerna på EU-nivå som är aktiva inom området för nätverkande, samordning och främjande av allmänna stödverksamheter för brottsoffer, eller stöd till särskilda grupper av brottsoffer. Sådana kriterier innefattar exempelvis separation mellan stöd till brottsoffer och frivård, oberoende från politisk styrning, sekretess beträffande tjänstens användare (dvs. brottsoffer) och öppenhet i fråga om finansieringskällorna. Standarderna kan bilda en grund för utforskning av ytterligare kriterier som kan utarbetas på nationell och regional nivå och på EU-nivå, beroende på vad som är lämpligt.

Inspiration till ett system för kvalitetskontroll för stödverksamheter för brottsoffer kan också hämtas från det system för kollegial granskning som används globalt av de nationella människorättsinstituterna (ett självackrediteringssystem enligt de så kallade Paris-principerna).

För detta ändamål, och med beaktande av dessa principer, kan medlemsstaterna överväga att inrätta ett ackrediteringssystem för stödverksamheter för brottsoffer.

FRA understryker vikten av väldefinierade och allmänt accepterade organisations- och resultatstandarder för tillhandahållande av stöd till brottsoffer. FRA:s forskning visar att allmänna stödverksamheter har antagit sådana standarder i färre än hälften av medlemsstaterna.

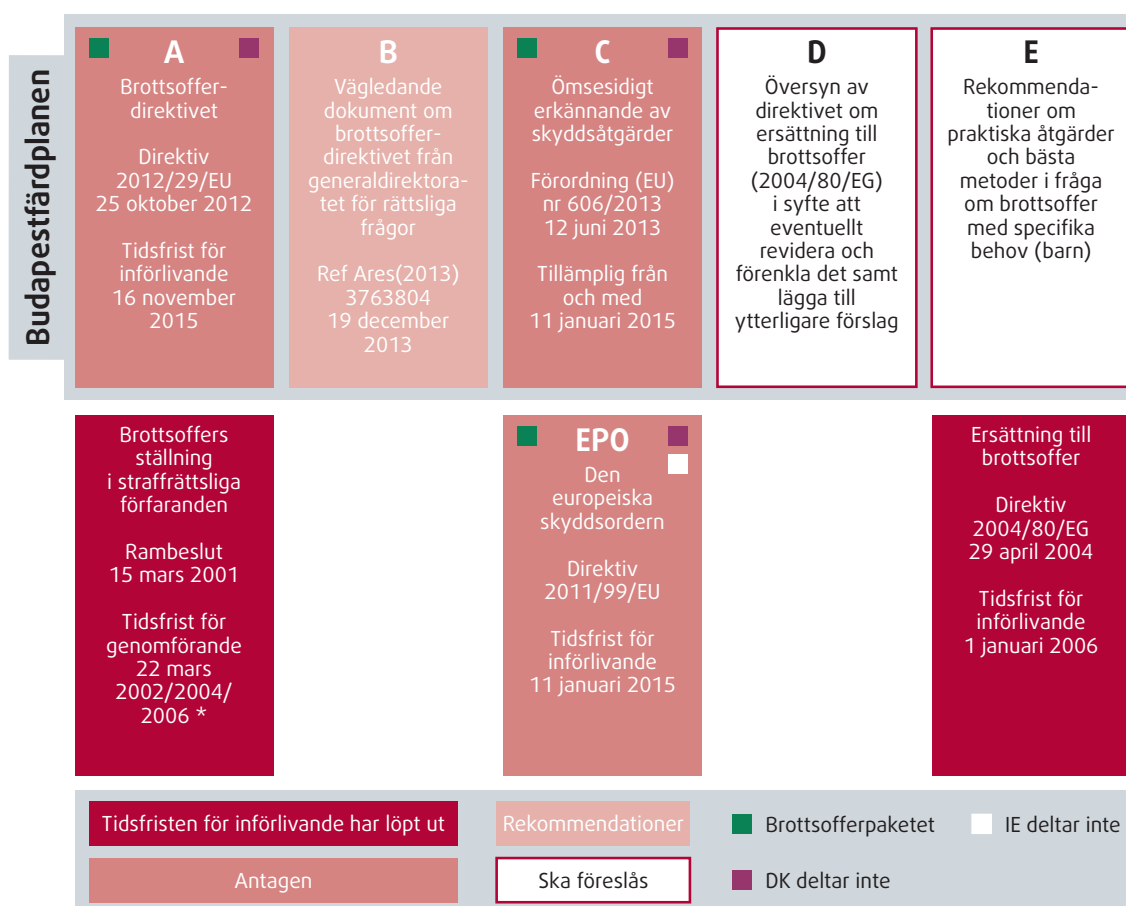
Enligt artikel 28 i brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna regelbundet till kommissionen överlämna tillgänglig information som visar hur brottsoffer har använt de rättigheter som fastställs i direktivet, med början i november 2017 (två år efter tidsfristen för införlivande) och därefter vart tredje år. Sådana uppgifter bör ta hänsyn till indikatorer för stöd till brottsoffer och brottsoffers rättigheter, däribland resultatindikatorer som relaterar till kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av allmänna stödverksamheter för brottsoffer. Indikatorer som rör kvaliteten på tillhandahållandet av tjänster bör även samlas in direkt bland de brottsoffer som använder tjänsterna.

Organisationerna till stöd för brottsoffer och/eller regeringarna, beroende på vad som är tillämpligt i varje medlemsstat, bör överväga möjligheten att utarbeta gemensamma indikatorer om brottsofferstöd – och mer allmänt om brottsoffers rättigheter. Uppgifter för sådana indikatorer kan delvis komma från den uppgiftsinsamling som krävs enligt artikel 28 i brottsofferdirektivet.

Brottsofferdirektivet

Brottsofferdirektivet är den hittills viktigaste lagstiftningen på EU-nivå i fråga om brottsoffers rättigheter. Det är huvudpelaren i det så kallade brottsofferpaketet, en uppsättning lagförslag från Europeiska kommissionen som syftar till att stärka och förbättra nationella regler och EU-regler rörande brottsoffers rättigheter. Paketet är ett svar på Europeiska rådets uppmaning i Stockholmsprogrammet och i Budapestfärdplanen, att ta fram en integrerad och samordnad strategi för brottsoffer som är särskilt inriktad på att stärka brottsoffers rättigheter och skydd. EU:s medlemsstater måste införliva brottsofferdirektivet i sin nationella lagstiftning senast den 16 november 2015. Danmark deltar inte, vilket innebär att rambeslutet kommer att fortsätta vara i kraft där efter tidsfristen för införlivandet.

Figur: EU-instrument relaterade till brottsoffer, särskilt stödverksamheter



Anm.: Beteckningarna A-E är de som används i Budapestfärdplanen.

* Tillämpligt för DK även efter tidsfristen för införlivandet av brottsofferdirektivet.

Källa: FRA, 2014

I brottsofferdirektivet fastställs flera mål som ska garantera tillgången till effektiva stödverksamheter för brottsoffer i alla EU:s medlemsstater. Det inför nya rättigheter för brottsoffer och gör bestämmelser som tidigare varit frivilliga till skyldigheter, vilket medför att det som tidigare varit potentiella förmåner för brottsoffer nu blir rättigheter. Direktivet ställer också stödverksamheter för brottsoffer i systemets frontlinje och erkänner den viktiga roll dessa spelar för att brottsoffer ska kunna använda sina rättigheter. Genom att fastställa minimistandarder för stödverksamheterna och samtidigt tvinga staten att se till att de finns tillgängliga, har direktivet potential att omforma systemet för stöd till brottsoffer i hela EU till brottsoffrens fördel.

Däremot ger inte direktivet något instrument för att harmonisera de olika förhållningssätten till brottsoffrets roll, och följaktligen till tillhandahållandet av stödverksamheter för brottsoffer, i EU-medlemsstaternas olika straffrättsliga system. Direktivet sätter otvetydigt ribban högre än rambeslutet, men behovet att anpassa sig till dessa strukturella skillnader skapar oundvikligen utrymme för kvalitetskillnader mellan ländernas stödverksamheter för brottsoffer, vilket kan innebära att brottsoffer inte kan använda sina rättigheter i lika grad.

Exempel på högre standarder som fastställs i brottsofferdirektivet

Information och stöd

- Direktivet understryker rätten att förstå och bli förstodd, i den bemärkelsen att all kommunikation med brottsoffer ska ske på ett sätt som han eller hon förstår (artikel 3).
- I artikel 4 går direktivet längre än rambeslutet när det gäller rätt att få information vid den första kontakten med en behörig myndighet. Brottsoffer ska inte längre bara få information om vilken typ av verksamheter eller organisationer de kan vända sig till. Istället ska de, enligt artikel 8.2, hänvisas direkt till lämpliga stödverksamheter för brottsoffer i det inledande skedet. De ska med andra ord tillfrågas om de vill komma i kontakt med en stödverksamhet.
- I direktivet föreskrivs uttryckligen att tillgång till stödverksamheter för brottsoffer inte ska vara beroende av huruvida ett brottsoffer beslutat att formellt anmäla brottet, även om det är underförstått att de behöriga myndigheterna ska uppmuntra till anmälan av brott (se skäl 63 i direktivet).
- Det föreskrivs vilken information om ärendet som ska göras tillgänglig för brottsoffret. Det rör sig bland annat om information om innebörden av anklagelserna, när och var rättegången kommer att äga rum, eventuella beslut om att avsluta brottutredningen eller om att inte åtala förövaren, samt om slutliga domstolsavgöranden. Skälen för dessa beslut ska också klargöras.
- Man skiljer mellan allmänna och specialiserade stödverksamheter för brottsoffer (artikel 8) och anger vad stödverksamheterna minst ska tillhandahålla (artikel 9). Ur brottsofferstödperspektiv är specificeringen av minimistandarder av grundläggande betydelse. Rambeslutet tvingade medlemsstaterna att "uppmuntra insatser" från stödverksamheter för brottsoffer när det gäller att förse brottsoffer med information, åtfölja dem och bistå dem. Nu ska stödverksamheterna för brottsoffer tillhandahålla tydligt definierade tjänster som är relevanta för brottsoffrets rättigheter, bland annat upplysningar om nationella system för brottsskadeersättning och andra finansiella och praktiska frågor i samband med brott samt emotionellt och psykologiskt stöd. Det omfattar även rådgivning om risken för och förebyggande av sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning.

Tilldelning av tillräckliga resurser

- Vissa nya skyldigheter, samt vissa icke bindande bestämmelser i rambeslutet som blir bindande i och med brottsofferdirektivet, kommer att kräva att EU-medlemsstaterna investerar ytterligare i personal, utrustning eller lokaler. Detta innefattar kravet på att väntrum för brottsoffer ska vara åtskilda från väntrum för de åtalade, åtminstone i nya domstolsbyggnader (artikel 19.2). Medlemsstaterna måste också införskaffa den teknik som krävs för videolänkning och videoinspelning, tillhandahålla obligatorisk fortbildning för de rättstillämpare som arbetar i första ledet, som poliser och domstolspersonal (artikel 25.1), och se till att alla brottsoffer får en individuell bedömning av sina specifika skyddsbehov (artikel 22.1). FRA har funnit att en del medlemsstater fortfarande inte har genomfört dessa åtgärder.

Brottsofferstöd och grundläggande rättigheter

Stöd till brottsoffer är en förutsättning för att kunna garantera att brottsoffers grundläggande rättigheter tillgodoses, i synnerhet brottsoffers tillgång till rättvisa. Detta är i linje med artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Brott är en särskilt allvarlig kränkning av de grundläggande rättigheterna och följaktligen går straffrätten och de straffrättsliga systemen in för att skydda de viktigaste aspekterna av individens grundläggande rättigheter. Rättspraxis från Europadomstolen ger stöd för detta synsätt. De straff som föreskrivs i straffrätten blir dock bara trovärdiga om de backas upp av ett effektivt system för efterlevnad och om de statliga myndigheterna visar sin beslutsamhet att genomföra lagens bestämmelser⁴. Parallellt med detta ska brottsoffer ha tillgång till effektivt brottsofferstöd.

Brottsoffrets rätt till tillgång till rättssystemet ska inte bara vara teoretisk utan även fungera i praktiken⁵. I en dom från 2011 underströk Europadomstolen att målet och syftet med konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ECHR), som ett instrument för skyddet av enskilda individer, kräver att dess bestämmelser tolkas och tillämpas på ett sätt som gör att skyddet blir faktiskt och effektivt⁶.

Med tanke på de svårigheter som brottsoffer har att träda fram och anmäla brott till polisen, krävs nya åtgärder för att skapa en effektiv tillgång till rättssystemet. Åtgärderna bör tillgodose individens behov av exempelvis information, stöd och rådgivning. De bör också ta upp institutionella frågor, fortbildning av personal, skydd mot institutionella former av diskriminering samt förfaranden som är utformade för att på ett adekvat sätt uppfylla brottsoffers rättigheter och möta deras behov. I slutändan handlar detta om det övergripande offentliga klimatet. Om man som brottsoffer uppfattar att klimatet är ovälkommande kanske man undviker att söka hjälp, då man inte förväntar sig att mötas med erkännande eller sympati.

Brottsoffer har rätt att erbjudas stöd för att få tillgång till rättssystemet, men den faktiska tillgången till rättssystemet är ofta i praktiken beroende av om det finns stödverksamheter för brottsoffer. Effektiva stödverksamheter är därför ett mycket viktigt verktyg för att förverkliga brottsoffers rätt till rättvisa. Liksom för många andra grundläggande rättigheter som tvingar EU:s medlemsstater att vidta åtgärder och tillhandahålla tjänster, omfattar inte skyldigheten att tillhandahålla lämpliga stödverksamheter för brottsoffer några föreskrifter om hur medlemsstater ska gå tillväga för att tillhandahålla tjänsterna. Vad som krävs för att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 47 i stadgan kommer i viss mån att bero på vad som är praktiskt genomförbart under rådande omständigheter. Staterna är skyldiga att – åtminstone – se till att gradvis införa en faktisk tillgång till straffrättsliga myndigheter för brottsoffer, vilket innefattar en gradvis förbättring av de stödverksamheter som erbjuds brottsoffer.

En närmare analys gör det möjligt att urskilja särskilda aspekter av brottsoffers rätt till tillgång till rättvisa. Dessa olika aspekter visar på den stora skalan av brottsoffers rättigheter enligt stadgan. En del av aspekterna kan härledas till både stadgan och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ECHR). I artikel 52.3 i stadgan anges till exempel att den minst har samma innebörd och räckvidd som de rättigheter som garanteras av ECHR. Ytterligare aspekter på brottsoffers rätt till tillgång till rättvisa härleds enbart från artikel 47 i stadgan, som går utöver de rättigheter som anges i ECHR.

Europadomstolens rättspraxis vilar på två pelare – dels det som domstolen hänvisar till som de processuella grundstenarna för vissa rättigheter (bland annat artiklarna 2, 3, 4 och 8 i ECHR), dels rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i ECHR. Den första pelaren, den processuella aspekten av centrala artiklar, understryker hur viktiga straffrättsliga bestämmelser och ett kraftfullt genomförande av dessa är för att avskräcka potentiella förövare från att kränka mänskliga rättigheter. Den andra pelaren belyser vikten av att brottsoffer vars rättigheter inte respekterats måste tas på allvar och ges upprättelse.

⁴ Europadomstolen, *Osman mot Förenade kungariket*, nr 23452/94, dom av den 28 oktober 1998, punkt 115; *Menson mot Förenade kungariket*, nr 47916/99, beslut av den 6 maj 2003; *A mot Kroatien*, nr 55164/08, dom av den 14 oktober 2010, punkt 78.

⁵ Europadomstolen, *El-Masri mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien* [GC], nr 39630/09, dom av den 13 december 2012, punkt 255.

⁶ Europadomstolen, *Al-Skeini m.fl. mot Förenade kungariket* [GC], nr 55721/07, dom av den 7 juli 2011, punkt 162.



Definitioner i straffrätten och processuella garantier

För att en utredning ska vara effektiv i praktiken, måste staten först ha instiftat straffrättsliga bestämmelser som på ett övergripande sätt bestraffar överträdelse av den artikel det gäller⁷. Sådana bestämmelser måste omfatta kärnan i de kränkningar av mänskliga rättigheter som brottsoffret har utsatts för. För att kunna omfatta de kränkningar av rättigheter som exempelvis långvarigt våld i en nära relation innebär måste lagen beivra mer än enbart våldshandlingarna i sig. Den måste också omfatta den psykologiska effekten av ett sådant förhållande, bland annat den skräck, hjälplöshet och förnedring som offret utsatts för på lång sikt⁸. Ett annat exempel är våldshandlingar som begås med diskriminerande motiv, där straffrätten inte bara ska omfatta själva våldshandlingen, utan också reflektera diskrimineringsdimensionen i tillräcklig grad⁹.

När myndigheterna får kännedom om en incident måste de agera på eget initiativ – de kan inte lämna hela ansvaret för att inleda processerna hos brottsoffret eller brottsoffrets anhöriga. Brottsoffrets rätt till tillgång till rättssystemet ska inte vara beroende av att han eller hon själv agerar aktivt, t.ex. genom att polisanmäla eller bidra aktivt till undersökningar eller åtal¹⁰.

En person som säger sig vara utsatt för våldsam viktimisering har rätt till en noggrann och effektiv undersökning som kan leda till att de ansvariga identifieras och straffas¹¹. Myndigheterna måste ha vidtagit alla rimliga åtgärder som de förfogar över för att säkra bevis kring brottet, däribland ögonvittnesberättelser och kriminalteknisk bevisning. Brottsoffer ska involveras i förfarandet i den mån det är nödvändigt för att slå vakt om deras legitima intressen.

Ytterligare rättigheter för brottsoffer enligt artikel 47 i stadgan

Den anklagades processuella rättigheter skyddas enligt artikel 6 (rätt till en rättvis rättegång) i ECHR och brottsoffrets rättigheter skyddas enligt artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel). Brottsoffer kan inte hävda sin rätt till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i ECHR om de inte deltar i det straffrättsliga förfarandet för att hävda civilrättsliga anspråk inom ramen för det straffrättsliga förfarandet¹². Men även i sådana fall har brottsoffren rättigheter enligt artikel 6 på grund av det civilrättsliga anspråket – inte på grund av att de viktimerats enligt straffrättsliga bestämmelser. I ECHR:s system för mänskliga rättigheter är rätten till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel åtskilda och inte relaterade.

I stadgan upprätthålls inte ECHR:s åtskillnad mellan anklagade och brottsoffer (artikel 47). Enligt stadgan har brottsoffer inte bara rätt till ett effektivt rättsmedel, vilket omfattar brottsoffers rättigheter enligt artikel 13 i ECHR, utan även följande rättigheter i samband med rätten till en rättvis rättegång (artikel 6.1):

- Rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol.
- Rätt att erhålla rådgivning och låta sig företrädas.
- Rätt till rättshjälp, som ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

Brottsofferdirektivet tar upp viktiga aspekter av dessa rättigheter, som rätten att höras (artikel 10) och rätten till rättshjälp (artikel 13). Dessutom hänvisas i skäl 66 i brottsofferdirektivet uttryckligen till brottsoffers rättigheter enligt stadgan och "rätten till en rättvis rättegång" framhålls särskilt.

⁷ Europadomstolen, *M.C. mot Bulgarien*, nr 39272/98, dom av den 4 december 2003, punkterna 150, 153 och 166; Europadomstolen, *Gäfgen mot Tyskland* [GC], nr 22978/05, dom av den 1 juni 2010, punkt 117.

⁸ Europadomstolen, *Valiulienė mot Litauen*, nr 33234/07, dom av den 26 mars 2013, punkterna 69–70; *Eremia mot Moldavien*, nr 3564/11, dom av den 28 maj 2013, punkt 54.

⁹ Europadomstolen, *Nachova mot Bulgarien* [GC], nr 43577/98, dom av den 6 juli 2005, punkt 160.

¹⁰ Europadomstolen, *Cadiroğlu mot Turkiet*, nr 15762/10, dom av den 3 september 2013, punkt 30.

¹¹ Europadomstolen, *Gäfgen mot Tyskland* [GC], nr 22978/05, dom av den 1 juni 2010, punkterna 116 och 117; Europadomstolen, *El-Masri mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien* [GC], nr 39630/09, dom av den 13 december 2012, punkt 255.

¹² Europadomstolen, *Perez mot Frankrike*, nr 47287/99, dom av den 12 februari 2004, punkterna 57 till 72; *Novak mot Slovenien*, nr 5420/07, dom av den 25 april 2013.



Brottsoffers rätt att få tillgång till rättssystemet och skydd mot upprepad viktimisering kan förbli illusorisk i praktiken om inte brottsoffren kan få professionell rådgivning och professionellt stöd. I den här forskningsrapporten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) granskas tillhandahållandet av stödverksamhet för brottsoffer i de 28 EU-medlemsstaterna, i enlighet med EU:s brottsofferdirektiv från 2012. Rapporten fokuserar på de slutliga praktiska resultaten snarare än på de mer abstrakta normerna för grundläggande rättigheter. FRA:s forskning har identifierat lovande metoder som kan tjäna som inspiration för medlemsstater som vill förbättra sina strukturer för stöd till brottsoffer. Byrån har också identifierat några områden där medlemsstaterna för närvarande brister i fråga om uppfyllandet av direktivets krav. De kommer att behöva vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder och politiska åtgärder för att se till att de följer direktivet inom tidsfristen fram till den 16 november 2015.

Mer information:

FRA:s rapport i sin helhet – *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims (2014)* (Brottsoffer i EU: Brottsofferstödet omfattning och art) – finns här: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>

En kartläggning av brottsoffers rättigheter och brottsofferstöd i EU finns här: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>

Se även FRA:s fullständiga resultatrapporter från de fyra storskaliga undersökningarna:

- *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results report (2009)* (EU-MIDIS – Europeiska unionens undersökning av minoriteter och diskriminering. Fullständig resultatrapport): <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism (2013)* (Diskriminering och hatbrott mot judar i EU:s medlemsstater: Erfarenheter och upplevelser av antisemitism): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violence against women: an EU-wide survey (2014)* (Våld mot kvinnor: en undersökning omfattande hela EU): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey (2014)* (EU HBT – undersökning om hbt-personer i Europeiska unionen): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

En översikt över FRA:s verksamhet på området tillgång till rättssystemet finns på: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>



© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2014
Foto: © Shutterstock

ISBN 978-92-9239-674-9



FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency