

DA



Bruxelles, den 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

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

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Resumé

Konsekvensanalyse i forbindelse med revisionen af direktivet om ofres rettigheder (direktiv 2012/29/EU)

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Denne konsekvensanalyse bygger på evalueringen af direktivet om ofres rettigheder. Direktivet om ofres rettigheder er det vigtigste horisontale instrument for ofres rettigheder. Det fastsætter rettigheder for alle ofre for alle forbrydelser, herunder retten til information, retten til støtte og beskyttelse baseret på ofrenes individuelle behov, proceduremæssige rettigheder og retten til at modtage en afgørelse om erstatning fra gerningsmanden ved afslutningen af straffesagen.

Evalueringen, der blev offentliggjort i juni 2022, viste, at direktivet har givet de forventede fordele, navnlig for de kompetente myndigheders generelle behandling af ofre, ofrenes muligheder for at påberåbe sig deres ret til information og beskyttelse samt adgang til domstolsprøvelse og støttetjenester. Evalueringen fremhævede imidlertid også specifikke problemer med hver af direktivets fem vigtigste rettigheder for ofre. Disse problemer gør det sværere for ofrene at påberåbe sig deres rettigheder i henhold til direktivet og undergraver tilliden til nationale retssystemer og andre medlemsstaters retssystemer. Denne lave grad af tillid fører til underrapportering af kriminalitet og skader et velfungerende europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. For at løse disse problemer er der behov for en ændring af direktivet om ofres rettigheder, som kun kan gennemføres på EU-plan. Der er fem hovedproblemer:

1. Ofre får ikke altid **information** om deres rettigheder, eller de får utilstrækkelig information, hvilket gør det vanskeligere eller umuligt for dem at udøve disse rettigheder.
2. Sårbare ofre (såsom børn, personer med handicap, ofre for hadforbrydelser og frihedsberøvede ofre) får ikke altid en rettidig vurdering af deres **beskyttelsesbehov** og er afholdt fra at få gavn af effektive beskyttelsesforanstaltninger såsom beskyttelsesordrer.
3. Sårbare ofre kan ofte ikke få specialiseret **støtte** såsom udvidet psykologisk behandling, og børneofre kan ofte ikke påberåbe sig en målrettet tilgang.
4. Ofrenes **deltagelse i straffesager** er ofte vanskelig på grund af manglende juridisk rådgivning og vejledning og forskelle i reglerne om ofres status i disse procedurer.
5. Det er vanskeligt for ofre at **få adgang til erstatning** på grund af manglende støtte fra staten i forbindelse med håndhævelsen af den krævede erstatning fra gerningsmanden, hvilket indebærer en risiko for sekundær viktimering.

Hvilke resultater skal der opnås?

Det overordnede mål med dette initiativ er at bidrage til et **velfungerende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed** baseret på: i) en gnidningsløs anerkendelse af domme og retsafgørelser i straffesager ii) et højt sikkerhedsniveau som følge af en stigning i antallet af anmeldelser af kriminalitet iii) retfærdighed med fokus på ofre, hvor ofre anerkendes og kan påberåbe sig deres rettigheder. Dette mål vil blive nået ved at styrke minimumsstandarderne for ofres rettigheder,

Der blev fastlagt **fem specifikke mål**:

1. I væsentlig grad forbedre ofrenes adgang til information, herunder dem, der ikke anmelder kriminalitet
2. Tilpasse beskyttelsesforanstaltningerne bedre til ofrenes behov for at sikre sårbare ofres sikkerhed
3. Forbedre adgangen til specialiseret støtte for sårbare ofre, herunder børn

4. Mere effektiv deltagelse i straffesager for ofre
5. Lette adgangen til erstatning fra gerningsmanden.

Hvad er merværdien ved handling på EU-niveau (nærhedsprincip)?

De foranstaltninger, der er nødvendige for at løse ovennævnte problemer, kan gennemføres bedre på EU-plan. Dette vil forbedre håndhævelsen af ofres rettigheder og bidrage til at mindske forskellene i medlemsstaternes regler. Dette vil igen bidrage til at øge den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og lette den gensidige anerkendelse af domme, retsafgørelser og politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension. En ændring af direktivet om ofres rettigheder vil afhjælpe de konstaterede mangler og forbedre ofrenes erfaringer på nationalt plan og i grænseoverskridende situationer. Dette kunne ikke opnås, hvis medlemsstaterne handlede alene.

B. Løsninger

Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Kommissionen har udviklet en række lovgivningsmæssige løsningsmodeller. Ikkelovgivningsmæssige løsninger blev udelukket, da strategien for ofres rettigheder for 2020-2025 allerede omfatter ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der skal gennemføres i de kommende år, men deres forventede virkning er medtaget i referencescenariet. Alle løsningsmodeller er i overensstemmelse med de fastlagte specifikke mål.

Specifikt mål nr. 1

- Løsningsmodel I.1: **Indføre en forpligtelse til at oprette en national koordineringsmekanisme** mellem retshåndhævende myndigheder, retslige myndigheder (anklagere og dommere) og støtteorganisationer. Disse vil skulle samarbejde om at sikre, at ofrene får oplysninger, der er tilpasset deres skiftende individuelle behov. Koordineringsmekanismerne bør omfatte specifikke protokoller om information til ofre, som er varetægtsfængslet, eller som opholder sig i andre lukkede institutioner.
- Løsningsmodel I.2: **Løsningsmodel I.1 + Indføre en forpligtelse til at sikre, at nationale hjælpelinjer for ofre**, som det første kontaktpunkt for alle ofre for alle forbrydelser, yder psykologhjælp og henviser ofre til specialiserede støttetjenester, hvis det er nødvendigt, bruger EU 116 006-telefonnummeret og stiller et websted med den nyeste teknologi til rådighed for at give optimal adgang på de mest talte sprog og for personer med handicap.
- Løsningsmodel I.3: **Løsningsmodel I.1 + Oprettelse af en mekanisme, hvorigennem ofre proaktivt informeres af støtteorganisationer for ofre** (med mulighed for at framelde sig). Når et offer anmelder en forbrydelse eller identificeres som et offer, kontaktes det af en hjælpeorganisation for ofre, der informerer ofret om dets rettigheder og tilgængeligheden af støttetjenester. Denne mulighed omfatter **en forpligtelse for alle personer eller institutioner, der er i kontakt med ofre** (hjulpeorganisationer for ofre, sundhedspersonale, medarbejdere i socialforsorgen), til at oplyse ofrene om deres rettigheder.

Ifølge analysen og vurderingen er **den foretrukne løsningsmodel I.2.**

Specifikt mål nr. 2

- Løsningsmodel II.1: Sikre, at den **individuelle vurdering af ofrets behov for beskyttelse**, som i øjeblikket er fastsat i artikel 22 i direktivet om ofres rettigheder, **forbedres** ved at tilføje følgende: i) foretage vurderingen ved

den første kontakt med de kompetente myndigheder ii) inddrage støttetjenester og de retshåndhævende og retslige myndigheder iii) evaluere de risikoen, som gerningsmanden udgør (f.eks. alkoholmisbrug eller besiddelse af våben) iv) herunder en vurdering af individuelle behov for støtte.

- Løsningsmodel II.2: **Løsningsmodel II.1 + Styrke anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger for ofres fysiske beskyttelse**, såsom beskyttelsesordrer, ved at tilføje beskyttelsesforanstaltninger til listen over specialiserede beskyttelsesforanstaltninger, der i øjeblikket er fastsat i artikel 23 i direktivet om ofres rettigheder, og som skal anvendes af de kompetente myndigheder efter en individuel vurdering.
- Løsningsmodel II.3: **Løsningsmodel II.2 + Indføre minimumsstandarder for indholdet af og betingelserne for anvendelse af fysiske beskyttelsesforanstaltninger** såsom beskyttelsesordrer og vidnebeskyttelsesforanstaltninger, efter en individuel vurdering.

Ifølge analysen og vurderingen er den foretrukne løsningsmodel II.2.

Specifikt mål nr. 3

- Løsningsmodel III.1: Sikre, at der er **specialiserede støttetjenester til rådighed for alle børneofre** i de samme lokaler baseret på **Barnahus-modellen** (støtte og beskyttelse af børn, der er ofre for kriminalitet, fra flere aktører under samme tag) og **gratis psykologhjælp, så længe det er nødvendigt for alle sårbare ofre med behov herfor**. Dette vil omfatte national koordinering af støttetjenester, retshåndhævende og retslige myndigheder og ydelse af alderssvarende støtte og den beskyttelse, der er nødvendig for fuldt ud at imødekomme ofrenes behov.
- Løsningsmodel III.2: **Løsningsmodel III.1 + Sikre, at der er specialiserede støttetjenester til rådighed for alle sårbare ofre**. Dette vil omfatte national koordinering af støttetjenester, retshåndhævende og retslige myndigheder (ikke nødvendigvis i de samme lokaler). De specialiserede støttetjenester vil omfatte gratis **psykologhjælp til alle sårbare ofre, så længe det er nødvendigt**, hvis den individuelle vurdering viser, at der er behov for det. Den vil bygge på den nuværende bestemmelse i direktivets artikel 9, stk. 1, som giver mulighed for at anvende disse tjenester, når de er tilgængelige.
- Løsningsmodel III.3: **Løsningsmodel III.1 + Sikre, at der er specialiserede støttetjenester til rådighed for alle sårbare ofre** (ikke kun børn). Disse tjenester kan leveres i samme lokaler eller gennem et centralt kontaktpunkt baseret på Barnahus-modellen. Sikre, at specialiserede støttetjenester yder **gratis psykologhjælp, så længe det er nødvendigt, til alle ofre for kriminalitet** (ikke kun sårbare ofre). Denne støtte bør identificeres i forbindelse med den individuelle vurdering af støtten.

Ifølge analysen og vurderingen er den foretrukne løsningsmodel III.2.

Specifikt mål nr. 4

- Løsningsmodel IV.1: Indføre en ret for ofre **til juridisk/administrativ bistand og til at blive ledsaget af en person efter eget valg** under hele straffesagen, uanset om offeret formelt er part i sagen eller ikke. Indføre en ret for ofre til at **anfægte de strafferetlige afgørelser, der berører dem direkte**. Medlemsstaterne vil skulle sikre, at ofre kan anfægte sådanne afgørelser uafhængigt af deres status i straffesagen og i overensstemmelse med princippet om domstolsprøvelse.
- Løsningsmodel IV.2: **Løsningsmodel IV.1 + en ændring af den nuværende ret**, i henhold til artikel 13 i direktivet om ofres rettigheder, **til retshjælp, som i øjeblikket er begrænset til ofre, der er part i straffesager**. Retten vil blive udvidet for at sikre retshjælp til ofre med utilstrækkelige midler, **når de anfægter afgørelser om deres rettigheder under straffesager**. Betingelserne eller procedurereglerne for ofres adgang til retshjælp vil fortsat blive fastlagt i henhold til national ret.

- Løsningsmodel IV.3: Sikre ofrenes ret til at deltage som formel part i straffesagen uafhængigt af de nuværende begrænsninger i henhold til national ret. Ofrenes nuværende rettigheder i henhold til direktivet om ofres rettigheder til at deltage i straffesager såsom aktindsigt i sagsakterne og adgang til retshjælp, vil derfor gælde for ofre under straffesager.

Ifølge analysen og vurderingen er **den foretrukne løsningsmodel IV.1.**

Specifikt mål nr. 5

- Løsningsmodel V.1: Fastslå **ofres ret til at modtage en afgørelse om erstatning fra gerningsmanden under straffesagen** uden den nuværende undtagelse i henhold til direktivets artikel 16, hvis en sådan afgørelse i henhold til national ret skal træffes i andre retssager.
- Løsningsmodel V.2: **Løsningsmodel V.1.** + Indføre en forpligtelse for **medlemsstaterne til at betale erstatning fra gerningsmanden til offeret på forhånd umiddelbart efter dommen** og derefter anmode gerningsmanden om godtgørelse af erstatningen.
- Løsningsmodel V.3: Indføre **minimumsstandarder for erstatning fra staten ved at ændre erstatningsdirektivet fra 2004.** Dette ville omfatte en udvidelse af erstatningsdirektivets anvendelsesområde til at omfatte alle forbrydelser (ikke kun begrænset til voldelige og forsætlige forbrydelser). Indføre minimumsstandarder for betingelserne for at modtage erstatning fra staten ved at ændre erstatningsdirektivet fra 2004 (herunder de administrative frister for at behandle sager inden for rimelige frister og betingelser for, hvordan erstatningsbeløbet fastsættes).

Ifølge analysen og vurderingen er **den foretrukne løsningsmodel V.2.**

Pakken med foretrukne løsningsmodeller består af løsningsmodel I.2, II.2, III.2, IV.1 og V.2. Denne kombination scorer højest på alle kriterier og forventes at medføre de største fordele for ofre i hele EU, samtidig med at begrænsningerne i retsgrundlaget og proportionaliteten af EU's indsats respekteres.

Hvad er de forskellige interesserede parters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Alle muligheder blev drøftet og undersøgt med repræsentanter for støtteorganisationer for ofre, medlemsstaternes myndigheder og EU-agenturer såsom Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust). Desuden blev spørgsmålet drøftet i Kommissionens ekspertgruppe vedrørende strafferet, der består af akademikere og fagfolk. Der blev modtaget yderligere input gennem en række offentlige høringer. Selv om alle muligheder fik bred opbakning fra interessenterne, var nogle medlemsstater tilbageholdende med at vælge mulighed IV.3, fordi det ville gribe ind i visse retlige traditioner.

C. Virkningen af den foretrukne løsning

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne pakke af løsningsmodeller forventes effektivt at løse de vigtigste problemer og opfylde de generelle og specifikke mål. De bør have en betydelig positiv indvirkning på ofres rettigheder, herunder bedre adgang til information, støtte og beskyttelse og bedre deltagelse i straffesager, herunder erstatning. Overordnet set vil dette resultere i bedre adgang til domstolsprøvelse for ofre og bedre beskyttelse af deres grundlæggende rettigheder. Disse fordele for ofrene kan føre til samfundsmæssige fordele i bredere forstand. Disse fordele omfatter en bedre funktion af medlemsstaternes retssystemer, lavere underrapportering af kriminalitet og lavere forekomst af kriminalitet

generelt. Den foretrukne pakke vil sikre de kombinerede virkninger af at gennemføre alle løsningsmodellerne, da de blev udformet med henblik på at støtte hinanden (f.eks. vil forbedret adgang til information resultere i bedre adgang til støtte, hvilket vil betyde bedre deltagelse for ofre i straffesager).

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

	Fordele (mio. EUR) Scenario på mellemlang sigt — 5 år social diskonteringssats 3 % ¹	Omkostninger (mio. EUR) Gennemsnitlige lave og høje grænser — 5 år social diskonteringssats 3 %	Nettofordel (mio. EUR) — 5 år social diskonteringssats 3 %
Løsningsmodel I.2	1 388	231	6
Løsningsmodel II.2	1 488	25	59
Løsningsmodel III.2	10 217	9 336	1
Løsningsmodel IV.1	266	255	1
Løsningsmodel V.2	9 732	8 897	1
I ALT	23 091	18 743	1,2

Hvad er konsekvenserne for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og konkurrenceevnen?

Der forventes ingen væsentlig indvirkning på SMV'er og konkurrenceevnen. Der kan forventes visse fordele for SMV'er, der yder retshjælp eller psykologhjælp til ofre, da deres forretningsaktivitet vil stige som følge af initiativet.

Vil der være en væsentlig indvirkning på de nationale budgetter og forvaltninger?

Omkostningerne ved gennemførelsen af det reviderede direktiv vil for størstedelens vedkommende blive afholdt af medlemsstaterne. Der vil være omkostninger for EU til at sikre udveksling af bedste praksis og koordineringsaktiviteter, herunder i platformen for ofres rettigheder og det europæiske netværk for ofres rettigheder. Den dyreste løsningsmodel vedrører sikringen af målrettede og integrerede støttetjenester for de mest sårbare ofre, som ville omfatte Barnahus. Fordelene opvejer imidlertid omkostningerne i alle løsningsmodellerne. De største fordele er imidlertid af ikkefinansiel karakter.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

De væsentligste virkninger omfatter bedre håndhævelse af ofres grundlæggende rettigheder i hele EU, herunder med hensyn til visse absolutte grundlæggende rettigheder (såsom retten til personlig beskyttelse i voldelige/livstruende sager) og de positive indirekte sociale og økonomiske konsekvenser heraf. Ved at fremme lige adgang til information, beskyttelse, støtte, retfærdighed og erstatning vil initiativet give alle ofre mere lige muligheder for at udøve deres rettigheder. Dette vil bidrage væsentligt til FN's verdensmål for bæredygtig udvikling (SDG) nr. 10, der sigter mod at

¹ Dette er den sociale diskonteringssats, der anbefales i værktøj nr. 64 i retningslinjerne for bedre regulering.

mindske uligheder. Derudover vil initiativet med sit overordnede mål om at øge tilliden til institutioner og tjenester, der støtter ofre for kriminalitet, bidrage til at fremme retsstatsprincippet og sikre lige adgang til domstolene og dermed bidrage til SDG nr. 16. Overordnet set vil bedre støtte til ofre for kriminalitet have en positiv indvirkning ikke blot på ofrenes grundlæggende rettigheder, men også på den sociale samhørighed og de nationale retssystemer og EU's retssystemer.

Proportionalitetsprincippet?

Alle foranstaltninger i pakken med foretrukne løsningsmodeller bygger på bestemmelserne i direktivet om ofres rettigheder og er allerede indført i de fleste medlemsstater. De har alle vist sig at være særligt vellykkede med hensyn til at løse de problemer, der er beskrevet i denne konsekvensanalyse. Pakken fastsætter minimumsstandarder. Proportionaliteten er også blevet taget i betragtning i omkostningsberegningen for de forskellige løsningsmodeller. Foranstaltningernes proportionalitet er blevet vurderet nøje og afprøvet sammen med interessenterne. Den foreslåede pakke af foranstaltninger opfylder det lovgivningsmæssige kriterium om at være begrænset til fastsættelse af minimumsstandarder.

D. Opfølgning

Den regelmæssige overvågning vil blive baseret på data, som medlemsstaterne skal indberette til Kommissionen. Desuden har Kommissionen til hensigt at evaluere gennemførelsen af initiativet for at vurdere, i hvilket omfang dets politiske mål er nået (samt de fire andre kriterier for effektivitet/forenklingspotentiale, sammenhæng, relevans og EU-merværdi). Denne evaluering vil blive baseret på indikatorer for gennemførelsen af pakkens forskellige løsningsmodeller.