



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 13 juli 2023
(OR. en)

11840/23
ADD 3

**Interinstitutionellt ärende:
2023/0250 (COD)**

JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	12 juli 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2023) 247 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till 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 ersättning av rådets rambeslut 2001/220/RIF

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2023) 247 final.

Bilaga: SWD(2023) 247 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

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

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning för översynen av direktivet om brottsoffers rättigheter (direktiv 2012/29/EU)

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Denna konsekvensbedömning följer på utvärderingen av direktivet om brottsoffers rättigheter (*direktivet om brottsoffers rättigheter* eller *direktivet*). Direktivet är det viktigaste övergripande instrumentet för brottsoffers rättigheter. I direktivet fastställs rättigheter för alla brottsoffer, såsom rätten till information, rätten till stöd och skydd baserat på brottsoffrets individuella behov, processuella rättigheter och rätten till ett beslut om ersättning från förövaren efter ett straffrättsligt förfarande.

Den utvärdering som offentliggjordes i juni 2022 visade att direktivet har gett de förväntade fördelarna, särskilt när det gäller de behöriga myndigheternas övergripande behandling av brottsoffer, brottsoffrens förmåga att förlita sig på sin rätt till information och skydd samt tillgång till rättslig prövning och stödverksamheter. Utvärderingen belyste dock också specifika problem med var och en av de fem viktigaste rättigheterna för brottsoffer i direktivet. Dessa problem hindrar brottsoffrens möjligheter att hävda sina rättigheter enligt direktivet och undergräver förtroendet för nationella rättssystem och rättssystemen i andra medlemsstater. Detta låga förtroende leder till underrapportering av brott och skadar det europeiska området med frihet, säkerhet och rättvisa. För att ta itu med dessa problem krävs en ändring av direktivet om brottsoffers rättigheter, vilket endast kan uppnås på EU-nivå. Det finns fem huvudsakliga problem:

1. Brottsoffer får inte alltid **information** om sina rättigheter eller får otillräcklig information som gör det svårare eller omöjligt för dem att utöva dessa rättigheter.
2. Utsatta brottsoffer (såsom barn, personer med funktionsnedsättning, offer för hatbrott och frihetsberövade offer) omfattas inte alltid av en snabb bedömning av deras **skyddsbehov** och berövas effektiva skyddsåtgärder, såsom skyddsorder.
3. Utsatta brottsoffer kan ofta inte förlita sig på **specialiststöd**, såsom utökad psykologisk behandling, och barnoffer kan ofta inte förlita sig på en målinriktad strategi.
4. Det är ofta svårt för brottsoffer att **delta i straffrättsliga förfaranden** på grund av brist på juridisk rådgivning och vägledning och skillnader i reglerna om brottsoffers status i dessa förfaranden.
5. Brottsoffrens **tillgång till ersättning** är svår på grund av bristen på statligt stöd vid verkställandet av den begärda ersättningen från förövaren, vilket leder till risk för sekundär viktimisering.

Vad vill man uppnå?

Det allmänna målet med detta initiativ är att bidra till ett **väl fungerande område med frihet, säkerhet och rättvisa** som bygger på i) ett smidigt erkännande av domar och beslut i brottmål, ii) en hög säkerhetsnivå till följd av förbättrad rapportering av brott, och iii) brottsoffercentrerad rättvisa, där offren erkänns och kan återopa sina rättigheter. Detta mål kommer att uppnås genom en förstärkning av miniminormerna för brottsoffers rättigheter.

Fem särskilda mål identifierades:

1. Avsevärt förbättra brottsoffrens tillgång till information, även för dem som inte anmäler brott.
2. Anpassa skyddsåtgärderna för brottsoffer närmare deras behov för att garantera utsatta brottsoffers säkerhet.

3. Förbättra tillgången till specialiststöd för utsatta brottsoffer, inbegripet barn.
4. Effektivare deltagande av brottsoffer i straffrättsliga förfaranden.
5. Underlätta tillgången till ersättning från förövaren.

Vilket mervärde ger åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

De åtgärder som krävs för att ta itu med ovan nämnda problem kan genomföras bättre på EU-nivå. Detta skulle underlätta genomdrivandet av offrens rättigheter och bidra till att minska skillnaderna i medlemsstaternas regler. Det skulle i sin tur bidra till att öka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och göra det lättare att ömsesidigt erkänna domar, rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i straffrättsliga frågor med en gränsöverskridande dimension. Genom att ändra direktivet kommer man att åtgärda de konstaterade bristerna och förbättra offrens erfarenheter på nationell nivå och i gränsöverskridande situationer. Detta kan inte uppnås av medlemsstaterna på egen hand.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om svaret är nekande, varför inte?

Kommissionen har tagit fram ett antal lagstiftningsalternativ. Alternativ utan lagstiftningskaraktär uteslöts eftersom strategin för brottsoffers rättigheter för 2020–2025 redan omfattar icke-lagstiftningsåtgärder som ska genomföras under de kommande åren, men deras förväntade effekter ingår i grundscenariot. Alla politiska alternativ svarar mot de fastställda särskilda målen.

Särskilt mål 1

- Alternativ I.1: **Skapa en skyldighet att inrätta en nationell samordningsmekanism** mellan brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter (åklagare och domare) och stödorganisationer. De skulle samarbeta för att säkerställa att offren får information som är anpassad till deras föränderliga individuella behov. Samordningsmekanismerna bör omfatta särskilda protokoll om tillhandahållande av information till brottsoffer i förvar eller andra slutna institutioner.
- Alternativ I.2: **Alternativ I.1 + Skapa en skyldighet så att nationella hjälplinjer för brottsoffer** är en första kontaktpunkt för alla brottsoffer, tillhandahåller känslomässigt stöd och hänvisar brottsoffer till specialiserade stödverksamheter vid behov, använder EU:s telefonnummer 116 006 och tillhandahåller en webbplats med den senaste tekniken för att ge optimal tillgång på de språk som talas mest och för personer med funktionsnedsättning.
- Alternativ I.3: **Alternativ I.1 + Upprätta en mekanism genom vilken brottsoffer proaktivt informeras av brottsofferorganisationer** (med möjlighet till undantag). När ett brottsoffer anmäler ett brott eller identifieras som brottsoffer kontaktas brottsoffret av en brottsofferorganisation som tillhandahåller information om brottsoffers rättigheter och tillgången till stödverksamheter. Detta alternativ omfattar **en skyldighet för alla personer eller institutioner som är i kontakt med brottsoffer** (brottsofferorganisationer, sjukvårdspersonal och socialarbetare) att informera brottsoffer om deras rättigheter.

Enligt analysen och bedömningen **föredras alternativ I.2.**

Särskilt mål 2

- Alternativ II.1: Säkerställa att den **individuella bedömningen av brottsoffrens skyddsbehov**, som för närvarande fastställs i artikel 22 i direktivet, förbättras genom tillägg av följande: i) en bedömning görs vid den första kontakten med de behöriga myndigheterna, ii) stödverksamheter, brottsbekämpning och rättsväsendet involveras, iii) de risker som förövaren utgör (såsom alkoholmissbruk eller innehav av vapen) utvärderas, och iv) en bedömning av individuella stödbehov inkluderas.
- Alternativ II.2: **Alternativ II.1 + Stärka användningen av skyddsåtgärder för brottsoffers fysiska skydd**, t.ex. skyddsorder, genom att lägga till skyddsåtgärder i den förteckning över särskilda skyddsåtgärder som för närvarande fastställs i artikel 23 i direktivet om brottsoffers rättigheter och som ska användas av behöriga myndigheter efter en individuell bedömning.
- Alternativ II.3: **Alternativ II.2 + Fastställande av miniminormer för innehållet i och villkoren för tillämpning av fysiska skyddsåtgärder**, såsom skyddsorder och vittnesskyddsåtgärder, efter en individuell bedömning.

Enligt analysen och bedömningen **föredras alternativ II.2.**

Särskilt mål 3

- Alternativ III.1: Se till att det finns **specialiserade stödverksamheter för alla barn som fallit offer** för brott i samma lokaler på grundval av barnahusmodellen (som under ett tak tillhandahåller myndighetsövergripande stöd och skydd för barn som fallit offer för brott) och **kostnadsfri psykologisk hjälp så länge det behövs för alla utsatta brottsoffer i nöd**. Detta skulle inbegripa nationell samordning av stödverksamheter, brottsbekämpande och rättsliga myndigheter och tillhandahållande av åldersanpassat stöd och det skydd som krävs för att på ett heltäckande sätt tillgodose brottsoffrens behov.
- Alternativ III.2: **Alternativ III.1 + Säkerställa tillgången till specialiserade stödverksamheter för alla utsatta brottsoffer**. Detta skulle inbegripa nationell samordning av stödverksamheter, brottsbekämpande och rättsliga myndigheter (inte nödvändigtvis i samma lokaler). **För alla utsatta brottsoffer** skulle specialiserade stödverksamheter omfatta kostnadsfritt **psykologiskt stöd så länge det är nödvändigt**, om den individuella bedömningen visar att ett behov finns. Det skulle bygga på den nuvarande bestämmelsen i artikel 9.1 i direktivet, som föreskriver dessa tjänster när sådana finns tillgängliga.
- Alternativ III.3: **Alternativ III.1 + Säkerställa tillgången till specialiserade stödverksamheter för alla utsatta brottsoffer** (inte bara barn). Dessa tjänster kan tillhandahållas i samma lokaler eller via en central kontaktpunkt enligt barnahusmodellen. Se till att specialiserade stödverksamheter ger **kostnadsfritt psykologiskt stöd så länge det är nödvändigt för alla brottsoffer** (inte bara utsatta brottsoffer). Detta stöd bör identifieras vid den individuella bedömningen av stödet.

Enligt analysen och bedömningen **föredras alternativ III.2.**

Särskilt mål 4

- Alternativ IV.1: Fastställa en rätt för brottsoffer **till rättsligt/administrativt bistånd och till att åtföljas av en person som de själva väljer** under hela det straffrättsliga förfarandet, oavsett om brottsoffret är en formell part i förfarandet. Fastställa en rätt för brottsoffer att **överklaga beslut om straffrättsliga förfaranden som berör dem direkt**. Medlemsstaterna måste se till att brottsoffer kan överklaga sådana beslut oberoende av deras status i det straffrättsliga förfarandet och i linje med principen om rättslig prövning.
- Alternativ IV.2: Alternativ IV.1 + en ändring av den nuvarande rätten enligt artikel 13 i **direktivet, som för närvarande är begränsad till brottsoffer som är parter i straffrättsliga förfaranden**. Rätten skulle utvidgas till att säkerställa rättshjälp för brottsoffer som inte har tillräckliga medel för **att överklaga beslut om deras rättigheter under straffrättsliga förfaranden**. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp ska fastställas i nationell rätt.
- Alternativ IV.3: Ge brottsoffren **rätt att delta som formell part i de straffrättsliga förfarandena** oberoende av de nuvarande begränsningarna i nationell lagstiftning. Brottsoffrens nuvarande rätt enligt direktivet att delta i straffrättsliga förfaranden, såsom tillgång till ärendeakten och tillgång till rättshjälp, skulle därför gälla för brottsoffer under straffrättsliga förfaranden.

Enligt analysen och bedömningen **föredras alternativ IV.1**.

Särskilt mål 5

- Alternativ V.1: Fastställa **brottsoffers rätt att få ett beslut om ersättning från förövaren under det straffrättsliga förfarandet** utan det nuvarande undantaget enligt artikel 16 i direktivet, om det i nationell lagstiftning föreskrivs att ett sådant beslut ska fattas i andra rättsliga förfaranden.
- Alternativ V.2: **Alternativ V.1: + Skapa en skyldighet för medlemsstaterna att betala ut den ersättning som förövaren ska betala direkt till brottsoffret omedelbart efter domen** och sedan begära återbetalning av ersättningen från förövaren.
- Alternativ V.3: Införa **miniminormer för statlig ersättning genom ändring av 2004 års ersättningsdirektiv**. Detta skulle innebära en utvidgning av ersättningsdirektivets tillämpningsområde till att omfatta alla brott (inte bara begränsat till våldsbrott och uppsåtliga brott). Införa miniminormer för villkoren för erhållande av statlig ersättning genom ändring av 2004 års ersättningsdirektiv (inklusive administrativa tidsfrister för att handlägga ärenden inom rimliga tider och villkor för hur ersättningsbeloppet ska fastställas).

Enligt analysen och bedömningen **föredras alternativ V.2**.

Det rekommenderade paketet består av alternativen I.2, II.2, III.2, IV.1 och V.2. Denna kombination får högst poäng för alla kriterier och förväntas ge de största fördelarna för offren i hela EU samtidigt som begränsningarna i den rättsliga grunden och EU-åtgärdernas proportionalitet respekteras.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

De flesta berörda parter stöder översynen av direktivet om brottsoffers rättigheter. Alla alternativ diskuterades och kontrollerades med företrädare för brottsofferorganisationer, medlemsstaternas myndigheter och EU-organ såsom Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Dessutom diskuterades frågan i kommissionens expertgrupp för straffrätt, som består av akademiker och

yrkesverksamma. Ytterligare synpunkter mottogs genom ett antal offentliga samråd. Även om alla alternativ fick brett stöd från berörda parter var vissa medlemsstater ovilliga att välja alternativ IV.3 eftersom det skulle inkräkta på vissa rättstraditioner.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

Det rekommenderade paketet med alternativ förväntas på ett effektivt sätt ta itu med de viktigaste problemen och uppfylla de allmänna och särskilda målen. Åtgärderna bör ha betydande positiva effekter på brottsoffers rättigheter, inbegripet bättre tillgång till information, stöd och skydd samt bättre deltagande i straffrättsliga förfaranden, inbegripet ersättning. Sammantaget kommer detta att leda till att brottsoffren får bättre tillgång till rättslig prövning och till ett bättre skydd av deras grundläggande rättigheter. Dessa vinster för offren kan medföra bredare samhällsfördelar. Dessa fördelar kan bland annat vara att medlemsstaternas rättssystem fungerar bättre, att underrapporteringen av brott minskar och en mindre utbredd brottslighet i allmänhet. Det rekommenderade paketet kommer att säkerställa de kombinerade effekterna av genomförandet av alla alternativ eftersom de utformats för att stödja varandra (t.ex. kommer förbättrad tillgång till information att leda till bättre tillgång till stöd, vilket kommer att innebära bättre deltagande för brottsoffer i straffrättsliga förfaranden).

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet? (Om det inte finns ett sådant alternativ anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen.)

	Fördelar (miljoner euro) Scenario på medellång sikt – 5 år; social diskonteringssats 3 %¹	Kostnader (miljoner euro) Genomsnittliga låga och höga gränsvärden – 5 år; social diskonteringssats 3 %	Nettovinst (miljoner euro) – 5 år; Social diskonteringssats 3 %
Alternativ I.2:	1 388	231	6
Alternativ II.2:	1 488	25	59
Alternativ III.2:	10 217	9 336	1
Alternativ IV.1:	266	255	1
Alternativ V.2:	9 732	8 897	1
TOTALT	23 091	18 743	1.2

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

Ingen betydande inverkan på små och medelstora företag och konkurrenskraft förväntas. Vissa fördelar kan förväntas för yrkesverksamma inom små och medelstora företag som ger rättshjälp eller psykologiskt stöd till brottsoffer, eftersom deras verksamhet kommer att öka till följd av initiativet.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Kostnaderna för att genomföra det reviderade direktivet kommer till största delen att bäras av medlemsstaterna. Att säkerställa utbyte av bästa praxis och samordningsverksamhet kommer att medföra kostnader för EU, bland annat inom plattformen för brottsoffers rättigheter och det europeiska nätverket för brottsoffers rättigheter. Det dyraste alternativet handlar om att säkerställa riktade och integrerade stödverksamheter för de mest utsatta offren, däribland barnahus. Fördelarna uppväger dock kostnaderna för alla alternativ. De största fördelarna är dock av icke-finansiell natur.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

De viktigaste konsekvenserna är bland annat bättre efterlevnad när det gäller offrens grundläggande rättigheter i hela EU, bland annat när det gäller vissa absoluta grundläggande rättigheter (såsom rätten till personligt skydd i våldsamma/livshotande fall) och dess positiva indirekta sociala och ekonomiska konsekvenser. Genom att underlätta lika tillgång till information, skydd, stöd, rättvisa och ersättning kommer initiativet att ge alla brottsoffer mer lika möjligheter att utöva sina rättigheter. Detta kommer i hög grad att bidra till FN:s mål 10 för hållbar utveckling som syftar till att minska ojämlikheten. Med det övergripande målet att öka förtroendet för institutioner och tjänster till stöd för brottsoffer kommer initiativet dessutom att bidra till att främja rättsstatsprincipen och säkerställa lika

¹ Detta är den sociala diskonteringsränta som rekommenderas i verktyg nr 64 i riktlinjerna för bättre lagstiftning.

tillgång till rättslig prövning, och därigenom bidra till hållbarhetsmål 16. Generellt sett kommer bättre stöd till brottsoffer att ha en positiv inverkan inte bara på brottsoffrens grundläggande rättigheter, utan även på den sociala sammanhållningen och rättssystemen på nationell nivå och EU-nivå.

Proportionalitet?

Alla åtgärder i paketet för de rekommenderade alternativen bygger på bestämmelserna i direktivet om brottsoffers rättigheter och har redan genomförts i de flesta medlemsstater. De har alla visat sig vara särskilt framgångsrika när det gäller att hantera de problem som presenteras i denna konsekvensbedömning. I paketet fastställs miniminormer. Proportionaliteten har också beaktats i kostnadsberäkningen för de olika alternativen. Åtgärdernas proportionalitet bedömdes noggrant och testades tillsammans med berörda parter. Det föreslagna åtgärdspaketet uppfyller det rättsliga kriteriet att vara begränsat till att fastställa miniminormer.

D. Uppföljning

Den regelbundna övervakningen kommer att baseras på uppgifter som medlemsstaterna måste rapportera till kommissionen. Dessutom avser kommissionen att utvärdera genomförandet av initiativet för att bedöma i vilken utsträckning dess politiska mål har uppnåtts (samt de övriga fyra kriterierna effektivitet/förenklingspotential, samstämmighet, relevans och EU-mervärde). Utvärderingen kommer att baseras på indikatorer för genomförandet av de olika alternativen i paketet.