

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

RÅDET

RÅDETS RESOLUTION

af 10. juni 2011

om en køreplan for styrkelse af ofres rettigheder og beskyttelse, særlig i straffesager

(2011/C 187/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION —

som tager følgende i betragtning:

- (1) Aktiv beskyttelse af ofre for kriminalitet har høj prioritet for Den Europæiske Union og dens medlemsstater. I Den Europæiske Union opfordrer charteret om grundlæggende rettigheder (»charteret«) og konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (»konventionen«), som alle medlemsstaterne er parter i, staterne til aktivt at beskytte ofre for kriminalitet.
- (2) Den Europæiske Union har med et vellykket resultat indført et område med fri bevægelighed og opholdsret, som borgerne nyder gavn af ved i stigende grad at rejse, studere og arbejde i andre lande end deres opholdsland. Ophævelsen af de indre grænser og den stigende udnyttelse af retten til fri bevægelighed og ophold har dog som en uundgåelig følge ført til en stigning i antallet af mennesker, der bliver ofre for en strafbar handling og bliver inddraget i straffesager i en anden medlemsstat end deres opholdsland.
- (3) Dette stiller krav om specifikke foranstaltninger med henblik på at fastlægge en fælles minimumsstandard for beskyttelse af ofre for kriminalitet og deres rettigheder i straffesager i hele EU. En sådan indsats, som kan omfatte lovgivning såvel som andre foranstaltninger, vil øge borgernes tillid til, at Den Europæiske Union og dens medlemsstater vil beskytte og garantere deres rettigheder.

- (4) Det Europæiske Råd fremhævede i Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste ⁽¹⁾ betydningen af at yde særlig støtte og retlig beskyttelse til de personer, der er mest sårbare, eller som befinder sig i meget udsatte situationer, f.eks. personer, der er udsat for gentagne voldshandlinger i nære forhold, ofre for kønsbaseret vold eller personer, der bliver ofre for andre former for kriminalitet i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere eller har bopæl. I overensstemmelse med Rådets konklusioner om en strategi for gennemførelse af rettigheder for personer, der bliver ofre for kriminalitet, og om bedre støtte til dem ⁽²⁾ har Det Europæiske Råd indtrængende opfordret til en integreret og koordineret tilgang til behandling af ofre. Europa-Kommissionen har som svar på Stockholmprogrammet foreslået en pakke af foranstaltninger vedrørende ofre for kriminalitet, herunder et direktiv om rettigheder for, støtte til og beskyttelse af ofre for kriminalitet ⁽³⁾ og en forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilsager ⁽⁴⁾.

- (5) På baggrund af de betydelige fremskridt, der er gjort i henhold til køreplanen med henblik på at styrke mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager ⁽⁵⁾, mener Rådet, at der på området beskyttelse af ofre for kriminalitet bør følges en lignende fremgangsmåde.

⁽¹⁾ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1; se punkt 2.3.4.

⁽²⁾ Vedtaget på 2969. samling i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 23. oktober 2009 i Luxembourg.

⁽³⁾ 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 (KOM(2011) 275 endelig af 18. maj 2011).

⁽⁴⁾ 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 (KOM(2011) 276 endelig af 18. maj 2011).

⁽⁵⁾ Rådets resolution af 30. november 2009 (2009/C 295/01) (EUT C 295 af 4.12.2009, s. 1).

- (6) Foranstaltninger på dette område overvejes specifikt som en del af processen med at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse som det grundlæggende princip i skabelsen af et egentligt område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Artikel 82, stk. 2, litra c), i TEUF fastsætter således, at Unionen ved direktiver kan fastsætte minimumsregler for kriminalitetsofres rettigheder i den udstrækning, det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser samt det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension.
- (7) Spørgsmålet om ofres rolle i straffesager er allerede blevet behandlet på EU-plan i Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Der er imidlertid gået mere end ti år, siden denne retsakt blev vedtaget, og de fremskridt, der er gjort med hensyn til skabelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, samt de tilbageværende gennemførelsesspørgsmål på området ofres rettigheder gør det nødvendigt, at Unionen reviderer og udvider rammeafgørelsens indhold, også på baggrund af resultaterne af Kommissionens undersøgelser af gennemførelsen og anvendelsen af retsaktens⁽¹⁾.
- (8) De nuværende mekanismer til sikring af, kriminalitetsofre kan blive tilkendt en rimelig og passende erstatning for de skader, de har lidt, f.eks. dem, der er fastsat i Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om ofre for forbrydelser, bør også revideres og om nødvendigt forbedres med henblik på at styrke deres funktion og bidrage til at supplere retsakterne vedrørende beskyttelse af ofre.
- (9) Desuden bør der indføres en mekanisme til sikring af medlemsstaternes gensidige anerkendelse af afgørelser vedrørende beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med de retningslinjer, der findes i Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilsager. Denne mekanisme bør være et supplement til den, der findes i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre, vedrørende gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i straffesager, som i øjeblikket er under drøftelse. Bestemmelserne i de to forslag bør ikke indføre en forpligtelse til at ændre de nationale ordninger vedrørende beskyttelsesforanstaltninger, men lade det være op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om, i henhold til hvilken ordning de kan udstede eller fuldbyrde beskyttelsesforanstaltninger.
- (10) På grund af disse spørgsmåls vigtighed og kompleksitet vil det være hensigtsmæssigt at behandle dem ét ad gangen, samtidig med at der sikres balance i den generelle sammenhæng. Ved at rette den fremtidige indsats mod ét område ad gangen kan der gives hver foranstaltning særlig opmærksomhed, hvilket gør det muligt at indkredse problemer og behandle dem på en måde, som giver hver enkelt foranstaltning øget merværdi.
- (11) Der bør lægges særlig vægt på processen med gennemførelse af retsakterne på dette område. Praktiske foranstaltninger og bedste praksis kan samles i et ikke-bindende juridisk instrument, f.eks. en henstilling, med henblik på at bistå og inspirere medlemsstaterne i gennemførelsesprocessen.
- (12) Ved behandling af spørgsmålet om de nødvendige foranstaltninger til styrkelse af ofres rettigheder bør der tages behørigt hensyn til principperne i f.eks. henstilling Rec(2006) 8 fra Europarådets Ministerkomité om bistand til ofre for kriminalitet. Unionen bør især tage hensyn til de standarder, der er fastlagt i Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, som blev vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 7. april 2011.
- (13) Listen over foranstaltninger i bilaget til dette dokument bør betragtes som vejledende, idet den kun omhandler en første gruppe af foranstaltninger, som skal behandles med høj prioritet. Der kan blive foreslået yderligere foranstaltninger, såvel lovgivningsmæssige som ikke-lovgivningsmæssige, og praktiske foranstaltninger i fremtiden, hvis det anses for at være hensigtsmæssigt, også i lyset af den igangværende proces med godkendelse og gennemførelse af de retsakter, der overvejes i denne køreplan —

⁽¹⁾ Se beretningen fra Kommissionen i henhold til artikel 18 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager (KOM(2004) 54 endelig/2 af 16. februar 2004), rapporten fra Kommissionen i henhold til artikel 18 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA) (KOM(2009) 166 endelig af 20. april 2009) og den konsekvensanalyse, der ledsager Kommissionens forslag til direktiv om indførelse af minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (SEK(2011) 780 endelig af 18. maj 2011).

VEDTAGER DENNE RESOLUTION:

1. Den Europæiske Union bør gøre en indsats for at styrke rettighederne for og beskyttelsen af ofre for kriminalitet, særlig i straffesager. En sådan indsats kan omfatte lovgivning såvel som andre foranstaltninger.

2. Rådet hilser Europa-Kommissionens forslag til en pakke af foranstaltninger vedrørende ofre for kriminalitet velkommen og opfordrer Kommissionen til at forelægge forslag vedrørende foranstaltningerne i køreplanen.
 3. Rådet giver sin tilslutning til »køreplanen for styrkelse af rettighederne for og beskyttelsen af ofre for kriminalitet« (i det følgende benævnt »køreplanen«) i bilaget til denne resolution som grundlag for de fremtidige tiltag. Foranstaltningerne i denne køreplan, som kan blive suppleret af andre foranstaltninger, bør gives høj prioritet.
 4. Rådet vil behandle alle de forslag, der fremsættes i forbindelse med køreplanen, som spørgsmål med høj prioritet.
 5. Rådet vil træffe afgørelse i fuldt samarbejde med Europa-Parlamentet i overensstemmelse med de gældende regler.
-

BILAG

KØREPLAN FOR STYRKELSE AF OFRES RETTIGHEDER OG BESKYTTELSE, SÆRLIG I STRAFFESAGER

Rækkefølgen af de foranstaltninger, der er angivet nedenfor, er vejledende. De forklaringer, der gives for hver enkelt foranstaltning, skal blot give et indtryk af den foreslåede indsats og har ikke til formål at fastlægge det nøjagtige omfang og indhold af den pågældende foranstaltning. Denne køreplan understøtter og bygger på Europa-Kommissionens forslag til en pakke af foranstaltninger vedrørende ofre for kriminalitet.

Generelle principper

En indsats på EU-plan for at styrke ofres rettigheder og beskyttelse bør have til formål at indføre fælles minimumsstandards og bl.a. opfylde følgende generelle mål:

- 1) at fastlægge passende procedurer og strukturer for at respektere ofrets værdighed og personlige og psykiske integritet samt privatlivets fred i forbindelse med straffesager
- 2) at fremme adgang til retlig prøvelse for ofre for kriminalitet også ved at fremme den rolle, hjælpetjenester for ofre spiller
- 3) at udforme passende procedurer og strukturer, der har til formål at forebygge sekundær og gentagen viktisering
- 4) at fremme tilvejebringelse af tolkning og oversættelse til ofret i forbindelse med straffesager
- 5) hvis det er passende, at tilskynde ofre til at deltage aktivt i straffesager
- 6) at styrke ofres og deres advokaters ret til i tide at modtage oplysninger om sagerne og resultatet af dem
- 7) at tilskynde til anvendelse af genoprettende retfærdighed og alternativ konfliktløsning, idet der tages hensyn til ofrets interesser
- 8) at tage særligt hensyn til børn, der er en af de mest sårbare grupper af ofre, og altid holde sig barnets tarv for øje
- 9) at sikre, at medlemsstaterne tilbyder uddannelse, eller tilskynde til, at der tilbydes uddannelse, til alle relevante fagfolk
- 10) at sikre, at ofret tildeles erstatning, hvis det er relevant.

Når EU fremmer ofres rettigheder i straffesager skal det være opmærksomt på de grundlæggende elementer i de nationale strafferetlige systemer og tage behørigt hensyn til alle involverede parter rettigheder og interesser samt til det generelle mål for straffesagerne.

En opfyldelse af disse mål bør omfatte nedenstående foranstaltninger samt andre foranstaltninger, der måtte vise sig at være relevante i forbindelse med gennemførelsen af eksisterende lovgivning.

Foranstaltning A: Et direktiv, der skal erstatte Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager

Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager var et vigtigt skridt i retning af udformningen af en samlet strategi for beskyttelse af ofre for kriminalitet i EU. Ti år efter rammeafgørelsens godkendelse er det imidlertid nødvendigt at revidere og supplere de principper, der blev fastlagt, og at gøre betydelige fremskridt med hensyn til beskyttelsesniveauet for ofre i hele EU, især inden for rammerne af straffesager. Derfor forelagde Kommissionen den 18. maj 2011 et forslag til direktiv om indførelse af minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse. Rådet forpligter sig til at behandle dette forslag som en prioritet, også på baggrund af de generelle principper, der er opstillet ovenfor.

Foranstaltning B: Henstilling eller henstillinger om praktiske foranstaltninger og bedste praksis i forbindelse med det direktiv, der er nævnt under foranstaltning A

Så snart den samlede, bindende retsakt, der er nævnt under foranstaltning A, er blevet godkendt, opfordres Kommissionen til snarest muligt at supplere den med et eller flere forslag til henstilling, der kan bruges som retningslinje og model for medlemsstaterne for at gøre det lettere for dem at gennemføre direktivet, og som bygger på de principper, der er opstillet

i direktivet. En sådan henstilling bør gøre status over den eksisterende bedste praksis i medlemsstaterne inden for bistand til og beskyttelse af ofre for kriminalitet og bygge på denne praksis inden for rammerne af de gældende retsakter.

Henstillingen bør tage hensyn til bedste praksis vedrørende spørgsmålet om beskyttelse af ofre, herunder den praksis, der er fastlagt af ngo'er og af andre institutioner end Den Europæiske Union, f.eks. henstilling Rec(2006) 8 fra Europarådets Ministerkomité om bistand til ofre for kriminalitet, og bør behandle områder som dem, der er omfattet af foranstaltning A.

Foranstaltning C: En forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger for ofre i civile sager

Kommissionen forelagde den 18. maj 2011 et forslag til forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager for at supplere den mekanisme for gensidig anerkendelse, der er foreslået i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om den europæiske beskyttelsesordre, som i øjeblikket er under drøftelse. Formålet med dette direktiv er at sikre gensidig anerkendelse af de afgørelser, der er truffet af en retslig eller tilsvarende myndighed i straffesager, for at beskytte ofret for kriminalitet mod at blive udsat for yderligere fare fra den påståede gerningsmands side. En tilsvarende mekanisme er foreslået for gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager. Rådet forpligter sig til at behandle dette forslag som en prioritet, også på baggrund af de generelle principper, der er opstillet ovenfor.

Foranstaltning D: Revision af Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser

På baggrund af konklusionerne af rapporten om anvendelsen af Rådets direktiv 2004/80/EF og senere analyser opfordres Kommissionen til at revidere direktivet om erstatning, og navnlig undersøge, om eksisterende procedurer for ofrets anmodning om erstatning bør revideres og forenkles, og forelægge passende lovgivningsmæssige eller ikke-lovgivningsmæssige forslag om erstatning til ofre for kriminalitet.

Foranstaltning E: Ofres særlige behov

Den generelle retsakt, der er foreslået under foranstaltning A, skal indeholde generelle regler, der gælder for alle ofre for kriminalitet, der har behov for bistand, støtte og beskyttelse i straffesager vedrørende den kriminalitet, de er ofre for. Denne retsakt skal også indeholde generelle regler for alle typer sårbare ofre.

Nogle ofre har særlige behov på grund af den type kriminalitet, de er ofre for, eller omstændighederne herfor og af den strafbare handlings sociale, fysiske og psykiske konsekvenser, f.eks. ofre for menneskehandel, børn der er ofre for seksuel udnyttelse, ofre for terrorisme og ofre for organiseret kriminalitet. Deres særlige behov bør behandles i en særlig lovgivning om bekæmpelse af disse typer kriminalitet.

Endvidere har nogle ofre for kriminalitet behov for særlig støtte og bistand på grund af deres personlige egenskaber, hvilket skal evalueres i hvert enkelt tilfælde. I den forbindelse bør børn altid betragtes som særligt sårbare.

Kommissionen opfordres til som led i dens kontrol med gennemførelsen af ovennævnte retsakter og eventuelle andre retsakter om særlige kriminalitetsområder og efter evaluering af deres funktion i praksis efter udløbet af gennemførelsesperioden at foreslå praktiske foranstaltninger ved hjælp af henstillinger og foreslå bedste praksis for at vejlede medlemsstaterne i at tackle ofres særlige behov.
