



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.5.2011
KOM(2011) 274 endelig

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE
AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Strengthening victims' rights in the EU

{SEK(2011) 580 endelig}
{SEK(2011) 581 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Styrkelse af ofrenes rettigheder i EU

1. HVORFOR ER OFRENE VIGTIGE?

Vi kan alle blive berørt af kriminalitet, og der er da også hvert år mange millioner mennesker i Den Europæiske Union, som bliver ofre for forbrydelser. Ifølge Eurostat-oplysninger registreres der årligt **30 mio. forbrydelser** over for personer eller ejendom, og mange forbrydelser anmeldes aldrig. Forbrydelser berører ofre mere end et offer, og ofrenes pårørende lider også indirekte. Et kvalificeret skøn er derfor, at der årligt er op til 75 mio. direkte ofre for forbrydelser¹.

Der er ligeledes hvert år mange ofre for trafikulykker. Mere end **1 mio. trafikulykker** i EU kostede i 2010 30 700 menneskeliv. Omkring 31 000 personer dræbes årligt i trafikken, herunder 850 børn under 14, mens 250 000 kvæstes alvorligt og 1,2 mio. kvæstes lettere².

Europæerne **rejser og bevæger sig konstant over grænserne**, og risikoen for at blive et offer er ligeså stor i udlandet. Ud af de skønnede 1,4 mia. rejser, som europæerne gennemførte i 2008, fandt ca. 90 % af dem sted inden for EU³. Hertil kommer, at ca. 11,3 mio. europæere har fast bopæl uden for deres hjemland, at 10 % af europæerne har levet og arbejdet i udlandet i en periode af deres liv, og at 13 % er taget til udlandet for at uddanne sig⁴.

Disse tal viser, hvor vigtigt det er med en passende og effektiv indsats, som kan sikre rettighederne for dem, der bliver ofre for kriminalitet eller trafikulykker - i deres eget land eller mens de er på rejse eller bor i udlandet. **Dette er både et grænseoverskridende og et nationalt problem, der kræver en EU-indsats.**

Der er også en kønsdimension i forbindelse med ofrenes rettigheder. Kvinder er særligt berørte af skjult og uanmeldt vold. Europarådet skønner, at **20-25 % af de europæiske kvinder udsættes for fysisk vold** mindst en gang i deres voksenliv, 12-15 % udsættes for overgreb i hjemmet, og mere end 10 % er ofre for seksuel vold⁵.

¹ Eurostat, Statistics in focus, 36/2009; skøn baseret dels på en analyse foretaget af the European Crime and Safety Survey - "The Burden of Crime in the EU" (www.europeansafetyobservatory.eu) dels på, at 60 % af forbrydelserne skønsmæssigt ikke anmeldes samt på, at ofrene gennemsnitligt har 3 tætte pårørende. Disse statistikker omfatter ikke mindre forseelser.

² Europa-Kommissionens CARE-database.

³ KOM(2010)352, iht. Eurostat, statistikker over turisme i 2008.

⁴ Eurostat, Statistics in Focus 94/2009; Eurobarometer 337/2010.

⁵ Council of Europe, Stocktaking study on violence against women, 2006.

Med henblik på at konsolidere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Kommissionen på grundlag af Stockholmprogrammet og sin handlingsplan⁶ gjort det til en strategisk prioritet⁷ at styrke rettighederne for ofre for forbrydelser og at sikre, at deres behov for beskyttelse, støtte og adgang til domstolene opfyldes.

EU har allerede gjort en indsats for at styrke ofrenes rettigheder i straffesager⁸, og de fleste af medlemsstaterne har indført en eller anden form for beskyttelse af eller støtte til ofrene. Ofrenes rolle og behov i straffesager er imidlertid generelt ikke adresseret i tilstrækkelig grad, og omfanget af ofrenes rettigheder varierer fortsat betydeligt fra det ene EU-land til det andet.

Det er årsagen til, at Kommissionen fremlægger en forslagspakke, der skal styrke eksisterende nationale foranstaltninger og sikre, at ofre for kriminalitet gives de samme ikke-diskriminerende minimumsrettigheder i hele EU - uanset deres nationalitet eller bopælsland. Denne pakke omfatter også en ny mekanisme for fælles anerkendelse, der skal sikre, at ofre eller potentielle ofre, som nyder godt af en beskyttelsesmekanisme i den medlemsstat, hvor de har deres bopæl, ikke mister denne beskyttelse ved rejse i udlandet. EU vil med denne pakke bidrage til at gøre ofrenes behov til et centralt element i retssystemerne, samtidigt med at lovovertræderne pågribes og straffes.

Erstatning er et af ofrenes grundlæggende behov. Personer, der er indblandet i trafikulykker i en anden medlemsstat, kan imidlertid møde administrative og proceduremæssige problemer, når de søger om erstatning på grund af forskellige forældelsesfrister. Kommissionen vil tage hånd om dette problem ved at foreslå at harmonisere reglerne om forældelsesfrister, således at ofrene ikke risikerer at miste deres ret til erstatning af proceduremæssige årsager.

Der er endelig en klar forbindelse mellem ofrenes rettigheder og forebyggelse af kriminalitet. Kommissionen har i mange år gjort en indsats for at forebygge kriminalitet og vold og for at fremme trafiksikkerheden⁹. Forebyggelsesindsatsen er afgørende - ikke kun med henblik på at begrænse kriminaliteten og ulykkerne på kort og mellemlang sigt, men også for at ændre holdningerne i forhold til kriminel eller uforsvarlig adfærd, således at der kan opnås positive, langsigtede og varige resultater.

2. HVORFOR HAR VI BRUG FOR NYE FORANSTALTNINGER FOR OFRE PÅ EU-PLAN?

- *Vi er kommet langt med hensyn til at anerkende ofrenes stilling, men der er behov for at gøre mere*

Det er ikke en ny ide, at ofrene skal have adgang til de samme rettigheder uden forskelsbehandling. Domstolen fastslog i 1989, at ydelse af erstatning - som er et centralt behov for ofrene - ikke kan være begrænset på grund af nationalitet¹⁰. EU har siden da bestræbt sig på at få indført generelle minimumsstandards for ofre, bl.a. gennem Rådets

⁶ KOM(2010) 623.

⁷ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1; KOM(2010)171.

⁸ Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA om ofres stilling i forbindelse med straffesager; Rådets direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser.

⁹ F.eks. med programmerne Daphne III, Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici; Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og Det europæiske handlingsprogram for færdselssikkerhed for perioden 2011–2020.

¹⁰ Sag 186/87 - Ian William Cowan mod Trésor public, dom af 2. februar 1989.

rammeafgørelse fra 2001¹¹, og har fokuseret på særlige grupper af ofre - ofre for menneskehandel, udnyttelse og misbrug af børn samt terrorisme¹². Kommissionen har også ydet finansiell støtte til det arbejde, der gøres af offentlige agenturer og ngo'er, som arbejder med og for ofre - hvoraf mange drives af frivillige¹³.

Gennemførelsen af de standarder, der er fastsat i Rådets rammeafgørelse fra 2001, er imidlertid ikke tilfredsstillende¹⁴. Med Lissabontraktaten har EU nu et entydigt retsgrundlag til fastlæggelse af minimumsregler for rettigheder for ofre for kriminalitet, der kan lette gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Hertil kommer, at både Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd har opfordret til, at der gøres en indsats på dette område¹⁵. Kommissionens forslag bygger videre på og supplerer de eksisterende instrumenter og tager samtidigt sigte på at styrke de retlige rammer ved at indføre retlige instrumenter, der er umiddelbart bindende, og som kan håndhæves behørigt.

- *Styrkelse af tilliden til retssystemet og forbedring af kvaliteten af det arbejde, der gøres i retssystemerne*

Det er et af EU's mål at sørge for, at borgerne har et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor deres frie bevægelighed er sikret. Uden effektiv anvendelse af et mindstemål af rettigheder for ofre i hele EU, er det imidlertid ikke muligt at skabe gensidig tillid. Det betyder, at retssystemerne skal have fuld tillid til hinandens standarder for fairness og retfærdighed, og borgerne skal have tillid til, at de samme minimumsregler vil blive anvendt, når de rejser eller bor i udlandet.

- *Minimumsstandarderne skal være gældende i alle medlemsstater*

I dag yder de fleste medlemsstater et vist omfang af beskyttelse af og støtte til ofre for forbrydelser. Ofrenes rolle og behov er imidlertid ikke fastlagt fuldt ud i de nationale retssystemer. Alle medlemsstater har procedurer for krav om erstatning efter en trafikulykke, men der er forskellige forældelsesfrister for fremsættelse af sådanne krav. For at komme det problem til livs er medlemsstaterne nødt til at skærpe deres krav med hensyn til ofrenes rettigheder, og EU skal sikre, at ofrene generelt nyder godt af de samme standarder. Sikkerhedsforanstaltninger og standarder, der opfylder bestemte minimumskrav, og som anvendes i alle medlemsstater, vil lette det retlige samarbejde og forbedre retssystemerne og ligeledes øge borgernes tillid til begrebet "retfærdighed".

- *Grundlæggende rettigheder skal respekteres*

Korrekt behandling af ofre er i overensstemmelse med en række grundlæggende rettigheder, som er omhandlet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EU-

¹¹ Jf. fodnote 8.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA; forslag til direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA; rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

¹³ Mere end 20 000 frivillige arbejder for støtteorganisationer for ofre i Europa (Victim Support Europe 2010).

¹⁴ Kommissionens rapport om gennemførelse (KOM(2009)166).

¹⁵ Europa-Parlamentets beslutning om etablering af et EU-område for strafferetspleje (INI/2009/2012), "Stockholmprogrammet" (EUT C 115 af 4.5.2010).

charteret) og Den europæiske menneskerettighedskonvention (ECHR)¹⁶. Reel anerkendelse af og respekt for ofrenes rettigheder, navnlig deres menneskelige værdighed, privatliv og familieliv og ejendom skal derfor sikres, samtidigt med at man også sikrer andres rettigheder, herunder de anklagedes. EU's indsats vil styrke de grundlæggende rettigheder for alle, der er berørt af straffesager - uanset om der er tale om ofre, anklagede eller tilbageholdte - og sikre, at enhver begrænsning af disse rettigheder kun finder sted, hvor det er nødvendigt og hensigtsmæssigt.

- *Opfyldelse af ofrenes behov bidrager til at begrænse de samlede omkostninger ved forbrydelser*

Styrkelse af ofrenes rettigheder har en positiv indvirkning på de enkelte ofre og på samfundet i almindelighed. Hvis ofrenes behov opfyldes før, under og efter straffesager, kan det i betydeligt omfang reducere de samlede omkostninger i forbindelse med kriminalitet¹⁷. Dette omfatter mærkbare betydelige omkostninger i erhvervs- og sundhedssektoren og i det strafferetlige system og ikke-målelige omkostninger som f. eks. ofrenes smerte, lidelser og forringelse af livskvalitet. Ofre, der respekteres, støttes og beskyttes, kommer hurtigere til hægterne igen - både fysisk og psykisk - hvilket sætter dem i stand til hurtigere at vende tilbage til en normal tilværelse. Herved kan man begrænse indtægtstab, fravær fra arbejde og behovet for yderligere sundhedspleje. Ofre, der behandles godt, vil også i højere grad være mere aktivt involveret i sagsbehandlingen, og det øger sandsynligheden for succesfuld strafforfølgelse og domfældelse, hvilket igen reducerer kriminaliteten og antallet af forbrydere, der går fri.

3. SÆRLIG FOKUS PÅ OFRE FOR KRIMINALITET - HVAD HAR DE BEHOV FOR?

Mange borgere i EU bliver hvert år ofre for kriminalitet. Disse ofre har en række behov, der skal opfyldes for at hjælpe dem med at komme på fode igen. Det er nødvendigt at **anerkende** dem og behandle dem med **respekt** og tage hensyn til deres værdighed; de skal have **beskyttelse** og **støtte**; de skal have **adgang til domstolene**; og de skal have **erstatning og hjælpes på fode igen**.

Hovedformålet med Kommissionens lovgivningspakke er at opfylde alle ofrenes behov. Kommissionens forslag adresserer derfor behovene hos både de direkte ofre for forbrydelser og de indirekte ofre som f.eks. pårørende, der også lider under følgerne af forbrydelser. Direkte ofres familie eller andre pårørende skal derfor eventuelt kunne nyde godt af den støtte og beskyttelse, der er foreslået i denne pakke.

Det nedenstående eksempel viser, hvor dårlig behandling et offer kan få, og hvordan det kan påvirke den pågældendes liv, hvis de individuelle behov ikke opfyldes tilfredsstillende under og efter anmeldelse af en forbrydelse. I de følgende afsnit vil vi vise, hvordan den *samme historie* ville forløbe - for hver behovskategori - hvis offeret og hans familie behandles korrekt efter gennemførelse af Kommissionens forslag.

¹⁶ Centrale rettigheder er: menneskelig værdighed, ret til livet, respekt for menneskets integritet, frihed og sikkerhed, respekt for privat- og familielivet, beskyttelse af personoplysninger, ejendomsret, fri bevægelighed og opholdsret, lighed for loven, børns og ældres rettigheder, integration af handicappede og adgang til effektive retsmidler.

¹⁷ Se Kommissionens arbejdsdokument, SEK(2011)580, s. 14.

Alex lejede en ferielejlighed i udlandet med sin familie, da de en aften blev ofre for et indbrud. Da han forsøgte at standse tyvene, blev han overfaldet for øjnene af sin familie. Han anmeldte forbrydelsen til det lokale politi, men da han ikke kunne gøre sig forståelig, kunne han ikke give alle detaljerne om overfaldet. De efterfølgende uger modtog han kun få oplysninger om sagen, og han blev mere og mere frustreret samtidigt med, at de regelmæssigt blev forhørt af forskellige politimænd. Selv hans børn blev forhørt gentagne gange, hvilket var meget ubehageligt for dem.

Da Alex vendte hjem, var han nødt til at blive opereret flere gange på grund af sine kvæstelser og var uarbejdsdygtig i flere uger. Han hørte ikke noget fra politiet, før han en dag fik at vide, at han skulle give møde og vidne i retssagen - der fandt sted i udlandet - mod to mistænkte. Sagsbehandlingen var svær at følge, fordi der ikke var nogen, som redegjorde for de lokale sagsprocedurer, og han følte sig intimideret over at skulle stå ansigt til ansigt med de anklagede uden for retslokalet.

Efter sagens afslutning hørte Alex ikke mere om sagen eller om, hvad der skete med de anklagede. Men i mange år efter overfaldet måtte han og hans familie leve med de psykiske, fysiske og finansielle konsekvenser af forbrydelsen. Selv om det skete i et andet land, følte de sig aldrig mere sikre, selv ikke i deres eget hjem¹⁸.

3.1. Anerkendelse og respektfuld behandling

Menneskelig værdighed for den enkelte er en grundlæggende rettighed, der er af helt central betydning for et retfærdigt samfund og udgør grundlaget for retfærdig behandling af ofre. Personer, der har lidt som følge af forbrydelser, forventer derfor at blive anerkendt som ofre, at få anerkendt deres lidelser og blive behandlet taktfuldt og professionelt. Det skal forstås, at ofrene er enkeltpersoner, hvis behov skal anerkendes. De personer, der rundt omkring i Europa i forbindelse med deres arbejde er i jævnlig kontakt med ofre for forbrydelser, mangler ofte uddannelse om disse behov og om, hvordan de kan identificeres gennem en vurdering af de individuelle behov.

Alex blev overfaldet for øjnene af sin familie, mens han var på ferie i udlandet. Da han anmeldte forbrydelsen, sørgede politiet for, at der var en tolk til stede, således at han detaljeret kunne redegøre for, hvad der var sket. Politiet satte ham i forbindelse med en støtteorganisation for ofre for forbrydelser og informerede ham om hans rettigheder og ret til erstatning. De efterfølgende uger holdt en kontaktperson fra politiet ham løbende orienteret om efterforskningen.

3.2. Beskyttelse

Ofre kan lide under straffesager på grund af den måde, som systemet fungerer på. For at undgå lidelser ved u hensigtsmæssig sagsbehandling som f.eks. gentagne og taktløse forhør er det vigtigt at sikre beskyttelse af ofrene under efterforskning og sagsbehandling. Denne beskyttelse er afgørende for særligt sårbare ofre som f.eks. børn.

Selv efter en forbrydelse er ofrene sårbare over for yderligere skade, intimidering eller repressalier fra lovovertrædernes side. Omkring 40 % af de anmeldte forbrydelser er forbrydelser, der gentages mod det samme offer inden for et år¹⁹. For at forebygge yderligere hændelser kan det være afgørende at sikre, at der kan iværksættes beskyttelsesforanstaltninger. Hertil kommer, at flere ofre på grund af øget mobilitet i EU rejser i udlandet. De kan miste en eventuel beskyttelse, som de måtte nyde, når de krydser grænserne. For at beskytte personer, der benytter deres ret til fri bevægelighed, foreslår Kommissionen for første gang en gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger.

¹⁸ Konstrueret historie baseret på virkelige problemer.

¹⁹ 2000 International Crime Victims Survey.

Da Alex anmeldte overfaldet, spurgte politiet ham, om han eventuelt havde behov for beskyttelse eller bistand under sagsbehandlingen. Under den efterfølgende strafferetlige efterforskning blev forhørene af Alex og hans kone begrænset til et minimum og blev altid gennemført af den samme politimand, og hans børn blev kun forhørt en gang af en specialuddannet politimand for at undgå, at de led yderligere skade. Da sagen kom for retten, blev Alex indkaldt som vidne. Da han ankom til retten, var han lettet over at kunne vente i et separat lokale for ofre, således at han ikke behøvede at stå ansigt til ansigt med gerningsmændene uden for retslokalet.

3.3. Støtte

Forbrydelse kan have en ødelæggende og svækkende indvirkning på ofrene, som kan få traumer eller miste evnen til at klare praktiske opgaver som følge af den pågældende forbrydelse. Hvis forbrydelsen anmeldes, vil offeret skulle klare sig i et kompliceret retssystem. For ofre er det derfor vigtigt med hensigtsmæssig og rettidig støtte, således at de kan overvinde psykiske, praktiske, administrative og retlige hindringer og komme sig. På trods af det arbejde, der gøres inden for de eksisterende rammer for støtte til ofre, er en sådan støtte på nuværende tidspunkt ikke altid nem at få adgang til.

Politiet satte Alex i forbindelse med en organisation, der ydede støtte til ofre. Den gav ham og hans familie psykologisk vejledning om, hvordan de skulle lære at leve med forbrydelsen. Den gav ham også praktisk hjælp, f.eks. med lægebehandling og udfyldelse af dokumenter. Støtteorganisationen for ofre orienterede ham om den strafferetlige sagsbehandling og hans rettigheder og rolle under sagsbehandlingen. Han fik kontaktoplysninger om en støtteorganisation for ofre i sit hjemland, som han kontaktede jævnligt - selv efter sagens afslutning. Deres støtte gjorde det muligt for ham og hans familie at komme på fode igen og komme videre med deres liv.

3.4. Adgang til klage og domstolsprøvelse

Ofre har en legitim interesse i at sikre, at retfærdigheden sker fyldest. De bør have reel adgang til domstolene, som kan være et vigtigt element, når de skal på fode igen. Oplysning til ofre om deres rettigheder og om vigtige datoer og afgørelser er et vigtigt aspekt i forbindelse med deltagelse i sagsbehandlingen, og den skal gives på en sådan måde, at ofre forstår den. Ofre bør også være i stand til at være til stede under retssagen og følge den frem til afslutningen. Ofre i EU får ikke altid adgang til disse grundlæggende oplysninger i forbindelse med sagsbehandlingen.

Politiet kontaktede til sidst Alex for at informere ham om, at de to mænd var blevet arresteret og sigtet for forbrydelsen. Han blev informeret om tid og sted for retssagen og fik at vide, at han ville skulle afgive vidneudsagn i retten. Under retssagen blev han bistået af en tolk med henblik på at kunne forstå spørgsmålene og andre dele af sagsbehandlingen.

3.5. Erstatning og restitution

Personer, der har lidt skade som følge af andres handlinger, forventer ofte at få en eller anden form for finansiel erstatning - enten fra staten eller lovovertræderen. Erstatningen har til formål at dække umiddelbare og langsigtede økonomiske tab. Den kan også tjene som en anerkendelse i form af en symbolsk betaling.

Rehabiliterende retspraksis, som er et forholdsvis nyt begreb i straffesager, går ud over rent økonomisk erstatning og fokuserer på offerets restitution. Som et alternativ til - eller sammen med den formelle sagsbehandling - tager den sigte på at give ofre mulighed for at genfinde den tilværelse, de havde før forbrydelsen ved f. eks. at give dem mulighed for - hvis de ønsker det - at stå ansigt til ansigt med gerningsmændene og ved at give gerningsmændene mulighed for at tage ansvaret for deres handlinger.

Alex havde mulighed for at tage kontakt til en erstatningsmyndighed i sit hjemland og udfylde de nødvendige dokumenter på sit eget sprog, inden de blev sendt til det land, hvor overfaldet fandt sted. Pengene hjalp ham til at betale ekstraudgifterne i forbindelse med overfaldet, herunder kirurgiske indgreb.

4. SÆRLIGE KATEGORIER AF SKADELIDTE

- *Terrorofre*

Som noget måske enestående blandt ofre har terrorofre været genstand for terrorhandlinger, der i sidste instans havde til formål at skade samfundet. De har i store træk de samme behov for beskyttelse og bistand som ofre for andre alvorlige forbrydelser. Sådanne behov skal opfyldes, og disse ofre og deres familier skal støttes på tilsvarende måde²⁰. På grund af angrebets art kan terrorofre imidlertid være udsat for langt større opmærksomhed fra offentligheden og ofte have et meget større behov for samfundets anerkendelse og respektfuld behandling fra alles side - hvad enten det er læger, medier eller enkeltpersoner. Ofrene vil nyde godt af den fokus, der er på anerkendelse og respektfuld behandling i Kommissionens forslag.

- *Ofre for trafikulykker*

Ofre for trafikulykker føler ofte, at deres status som ofre ikke anerkendes i tilstrækkelig grad af samfundet. Undersøgelser af færdselsulykker har i første omgang til formål at fastslå årsagerne til og omstændighederne ved færdselsulykker snarere end at fokusere på ofrenes behov. Ofrene for sådanne begivenheder ønsker naturligvis, at ulykken undersøges korrekt, og at retfærdigheden sker fyldest, hvis der er begået en forbrydelse. De, der er involveret i sådanne sager, skal selvfølgelig være forberedt til at forstå og anerkende disse behov.

Ofre for trafikulykker kan have ret til at kræve skadeserstatning. I tilfælde af grænseoverskridende trafikulykker står ofrene ofte over for det problem, at tidsfristerne for at anmode om erstatning er meget varierende inden for EU, og ofrene ved måske ikke, hvilket lands regler der finder anvendelse. Det kan medføre, at ofrene overhovedet ikke opnår erstatning - navnlig på grund af korte frister eller forældelsesfrister i de medlemsstater, hvor ulykken fandt sted. Sådanne ofre vil nyde godt af en revision af den eksisterende EU-lovgivning om lovvalgsregler²¹, der vil gøre det muligt for dem at anvende de frister, der er gældende i deres hjemland.

- *Særligt sårbare ofre*

Nogle ofre er mere sårbare end andre over for risikoen for at lide yderligere overlast under strafferetssager, og deres specielle behov for beskyttelse og støtte skal opfyldes. I overensstemmelse med eksisterende international og national praksis identificerer Kommissionen derfor for første gang begge kategorier af sårbare ofre og mekanismer til at identificere andre risikogrupper ud fra vurderinger af individuelle behov.

De sårbare ofre er børn, handicappede og ofre for seksuel vold og menneskehandel. Hertil kommer, at ofrene kan være sårbare af andre årsager, der er relateret til **individuelle omstændigheder** (f.eks. personer, der er meget angste og psykisk belastede, risiko for

²⁰ Som omhandlet i artikel 10 i rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme.

²¹ Forordning (EF) nr. 864/2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II).

intimidering eller gentagen vold og personlige, sociale eller økonomiske situationer, der gør det vanskeligt for offeret at håndtere forbrydelsens konsekvenser eller at forstå de retlige procedurer) og/eller **forbrydelsens art** (f. eks. terrorisme, organiseret kriminalitet, hadforbrydelser eller kønsbestemt vold). Ofre for organiseret kriminalitet er f.eks. særligt sårbare over for intimidering og gentagen vold fra gerningsmændenes side og kan have særlige behov for beskyttelse.

Den fremgangsmåde, der er anvendt af Kommissionen, er i overensstemmelse med bestemmelserne i forslag til et nyt direktiv om **seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi** og det nye direktiv om **menneskehandel**²². Begge disse tiltag adresserer de særlige behov for disse sårbare ofre.

Børn har i henhold til EU-charteret og FN-konventionen om børns rettigheder - og således som det er fastslået i traktaten om Den Europæiske Union - den grundlæggende ret, at der skal tages hensyn til deres tarv i forbindelse med alle nationale og internationale love og politikker, herunder også i forbindelse med retsprocessen. På grund af deres sårbarhed fremmer Kommissionen aktivt et "børnevenligt retssystem" over for børn, der er involveret i straffesager²³. For børn kan en strafferetlig efterforskning være en traumatisk proces, særligt hvis de har været ofre for misbrug, og der bør kunne tages særlige foranstaltninger i brug for at beskytte dem.

Ofre for seksuel vold - som i de fleste tilfælde er kvinder - kræver beskyttelse over for yderligere vold og særlig støtte og bistand til at modstå de mange konsekvenser af en sådan vold og til at komme på fode igen. På grund af den skam og skyld, der er forbundet med sådanne forbrydelser, og ofrets hyppigt tætte forbindelse med gerningsmanden er disse ofre særligt tilbageholdende med at anmelde forbrydelsen. Navnlig ofre for seksuel vold har brug for medicinsk og psykologisk bistand, herunder en hurtig retsmedicinsk undersøgelse, hvorfor anmeldelse af forbrydelsen ikke bør være en betingelse for at få adgang til en sådan undersøgelse.

Det er meget vigtigt at personer, der udsættes for **gentagen vold fra den samme gerningsmands side**, gives sikkerhed og beskyttelse. For at forebygge og begrænse risikoen for yderligere skade er beskyttelse afgørende og bør omfatte muligheden for at give gerningsmanden et polititilhold eller give offeret politibeskyttelse, således at gerningsmanden ikke kommer i kontakt med offeret. En sådan beskyttelse bør kunne overføres til en anden EU-medlemsstat, hvis offeret er på rejse her.

Ud over at sikre ofrene adgang til tilstrækkelig støtte og beskyttelse er det vigtigt at forebygge, at der overhovedet i første omgang anvendes vold. Kvinder er særligt udsatte for forskellige former for fysisk, seksuel og psykologisk vold - især inden for deres familier og i nære forhold. Kommissionen vil derfor fortsætte med at søge at forebygge og bekæmpe vold over for kvinder i Europa og støtte og beskytte ofre og risikogrupper²⁴.

²² Jf. fodnote 12.

²³ Kommissionens meddelelse "En EU-dagsorden for børns rettigheder" - KOM(2011) 60.

²⁴ Se erklæring 19 til slutakten fra regeringskonferencen, som vedtog Lissabontraktaten (EUT C 83 af 30.3.2010, s. 345).

5. KOMMISSIONENS SVAR - DET ER PÅ TIDE AT HANDLE

Kommissionen foreslår følgende pakke af lovgivningsinstrumenter til at imødekomme de ovenfor beskrevne behov og for at sikre, at ofre i Europa har et minimum af rettigheder, beskyttelse, støtte og adgang til domstolene og til restituering. Kommissionen vil foreslå:

- **Et direktiv om indførelse af minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse**, som erstatter rammeafgørelsen fra 2001. Direktivet vil sikre, at ofre behandles respektfuldt, og at der tages behørigt hensyn til de særlige behov for sårbare ofre. Det vil også sikre, at ofre modtager den støtte, de behøver, at de kan deltage i retsprocedurerne og modtage og forstå relevante oplysninger, og at de beskyttes under den strafferetlige efterforskning og sagsbehandling ved retten.
- **En forordning om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilsager**, som vil bidrage til at forebygge skade og vold og sikre, at ofre (f. eks. for vold i hjemmet), der nyder godt af beskyttelsesforanstaltninger, som er truffet i en medlemsstat, har samme beskyttelse i andre medlemsstater, hvis de flytter dertil eller rejser rundt i landet. En sådan beskyttelse skal ydes, uden at offeret behøver at underkaste sig supplerende procedurer. Denne foranstaltning supplerer Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om den europæiske beskyttelsesordre²⁵, som en gruppe af medlemsstater tog initiativ til i september 2009, og som i øjeblikket drøftes i Europa-Parlamentet og Rådet.

Denne lovgivningspakke er et første initiativ til, at ofre placeres helt centralt på EU's dagsorden for strafferetspleje. Hvad angår den næste fase i indsatsen for ofrenes rettigheder, vil Kommissionen revidere direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser og forordning og "Rom II"-forordningen (vedrørende spørgsmålet om lovvalg i forbindelse med forældelse ved grænseoverskridende trafikulykker). Der vil også blive gennemført yderligere undersøgelser og foranstaltninger, navnlig i forhold til bestemte kategorier af ofre som f.eks. ofre for terrorisme, organiseret kriminalitet og kønsbestemt vold, herunder skamfering af kvinders kønsorganer, med henblik på at forbedre situationen for sådanne ofre.

Som supplement til og sideløbende med denne indsats vil Kommissionen gennemføre en række ledsageforanstaltninger, der vil være vigtige med henblik på at sikre, at ofre i praksis får virkelige rettigheder - og ikke kun, når de er involveret i strafferetlige procedurer. Der vil blive tale om uddannelse og kapacitetsopbygning, udveksling af god praksis, forebyggelse af kriminalitet og vold (gennem bevidstgørelse og oplysning), dataindsamling og forskning. Vi vil også fortsætte med at yde finansiel støtte under eksisterende finansieringsprogrammer til fremme af spørgsmål, der er relevante for ofrenes rettigheder og behov.

Hele denne indsats vil understøtte de resultater, der allerede er nået på nationalt plan og EU-plan. Den vil gøre det muligt for EU at gøre ofrenes rettigheder og behov til et centralt område i indsatsen for at sikre retfærdighed. EU bør sørge for, at ofre anerkendes behørigt, og at deres rettigheder respekteres uden nogen form for diskrimination i EU.

²⁵ EUT C 69 af 18.3.2010, s. 5.