



Bruxelles, den 24.6.2020
COM(2020) 258 final

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

EU-strategi for ofres rettigheder (2020-2025)

INDLEDNING

Vi kan alle blive konfronteret med kriminalitet. Hvert år bliver millioner af mennesker i EU¹ ofre for kriminalitet. En Union med lige muligheder skal sikre adgang til retsvæsenet for alle ofre for kriminalitet², uanset hvor i EU eller under hvilke omstændigheder forbrydelsen fandt sted.

Personer, der har været udsat for kriminalitet, skal til enhver tid have adgang til støtte og beskyttelse. Nedlukningen af samfundet under covid-19-pandemien medførte en stigning i forekomsten af vold i hjemmet³, seksuelt misbrug af børn, cyberkriminalitet⁴ samt racistiske og fremmedfjendske hadforbrydelser⁵. Det er derfor afgørende at styrke rammerne for støtte til og beskyttelse af ofre og sikre, at disse rammer kan modstå krisesituationer.

Denne første EU-strategi for ofres rettigheder udgør rammen om Kommissionens arbejde for perioden 2020-2025. Andre aktører, herunder EU's medlemsstater og civilsamfundet, opfordres ligeledes til at igangsætte initiativer. Der lægges særlig vægt på de specifikke behov, som ofre for kønsbaseret vold har. EU vil gøre alt, hvad der står i dets magt, for at forebygge og bekæmpe kønsbaseret vold samt støtte og beskytte ofre for sådanne forbrydelser. EU's styrke ligger i dets mangfoldighed. EU vil derfor gøre alt, hvad der står i dets magt, for at forebygge og bekæmpe hadforbrydelser i alle former, herunder racistiske, antisemitiske, homofobiske eller transfobiske hadforbrydelser.

EU har allerede vedtaget et solidt sæt regler vedrørende ofres rettigheder. I direktivet om ofres rettigheder⁶ er der fastsat regler om ret til aktindsigt, ret til støtte og beskyttelse i overensstemmelse med ofrenes individuelle behov og en række proceduremæssige rettigheder. Andre relevante EU-retsakter er direktivet om erstatning⁷ og EU-reglerne om beskyttelsesordrer⁸. EU har desuden vedtaget retsakter, der imødekommer de specifikke behov, som ofre for bestemte forbrydelser har: direktivet om bekæmpelse af

¹Ifølge Eurostat blev der i 2017 registreret ca. 15 millioner alvorlige forbrydelser (drab, seksuel udnyttelse af børn, overfald, kidnapning, seksuel vold, voldtægt, seksuelle overgreb og røveri) i EU.

²Som det understreges i en rapport fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder ("*Victims' rights as standards of criminal justice – Justice for victims of violent crime*" (2019)) er ofres ret til at få gerningsmanden retsforfulgt og deres ret til beskyttelse grundlæggende rettigheder.

³Se WHO's rapport (fra marts 2020) om den øgede forekomst af vold i hjemmet under covid-19-pandemien: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/emergencies/COVID-19-VAW-full-text.pdf>.

⁴Europol, "*Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis*", marts 2020, se: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis>.

⁵<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1>

⁶Europa-Parlamentets og Rådets 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 ("direktivet om ofres rettigheder").

⁷Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser ("direktivet om erstatning").

⁸Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 af 12. juni 2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civilretlige spørgsmål.

menneskehandel⁹, direktivet om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn¹⁰ samt direktivet om bekæmpelse af terrorisme¹¹, hvorved der indføres særlige rettigheder for ofre for terrorisme. EU har også undertegnet Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen)¹².

Trods disse fremskridt viser de seneste rapporter¹³, at **ofre for kriminalitet stadig ikke fuldt ud kan påberåbe sig deres rettigheder i EU**. Ofrenes vanskeligheder med at få adgang til retsvæsenet skyldes hovedsageligt manglende oplysninger og utilstrækkelig støtte og beskyttelse. De berørte personer føler ofte, at de fortsætter i offerrollen ("sekundær viktimering"¹⁴) under straffesagen og i forbindelse med fremsættelse af deres erstatningskrav. For personer, der bliver ofre for kriminalitet, når de rejser til udlandet, er det endnu vanskeligere at få gerningsmanden retsforfulgt og opnå erstatning. For de mest udsatte ofre såsom børn, handicappede og ældre og ofre for kønsbaseret vold, hadforbrydelser, terrorisme eller menneskehandel er det noget af en prøvelse at gå igennem en straffesag og håndtere eftervirkningerne af en forbrydelse.

En løsning på dette problem forudsætter, at man begynder at anvende EU's regler om ofres rettigheder bedre i praksis. Kommissionens seneste rapporter om gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder¹⁵ og af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre¹⁶ viser, at det kræves, at der gøres yderligere fremskridt for fuldt ud at udnytte disse retsfor skrifter's potentiale¹⁷. Dette skyldes hovedsagelig en ufuldstændig gennemførelse. De fleste medlemsstater har endnu ikke fuldt ud gennemført de

⁹ 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.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA ("direktivet om bekæmpelse af terrorisme").

¹² Istanbulkonventionen blev undertegnet af EU i 2017. Den udgør målestokken ("benchmark") for internationale standarder på området. Indtil videre har alle Den Europæiske Unions medlemsstater undertegnet konventionen, og 21 har ratificeret den.

¹³ Se navnlig Kommissionens seneste rapporter om gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder og direktivet om den europæiske beskyttelsesordre, som der henvises til nedenfor, samt en række andre nyere rapporter om ofres rettigheder, jf. nedenfor.

¹⁴ "Sekundær viktimering" kan defineres som de negative konsekvenser for ofre, der følger af at blive involveret i en straffesag, herunder muligheden for at blive konfronteret med gerningsmanden, retsvæsenet og/eller offentligheden.

¹⁵ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder (COM(2020) 188 final), se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2020%3A188%3AFIN>.

¹⁶ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre (COM(2020) 187 final), se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2020%3A187%3AFIN>.

¹⁷ Lignende konklusioner kan drages af rapporterne om gennemførelse af direktivet om seksuelt misbrug af børn (COM(2016) 871 og COM(2016) 872) og af direktivet om menneskehandel (COM(2016) 722 final).

minimumsstandarder, der er opnået enighed om i EU's regler om ofres¹⁸, i deres nationale lovgivning. I gennemførelsesrapporterne peges der også på en ukorrekt gennemførelse af EU-reglerne i de nationale retsordener. En fuldstændig gennemførelse af EU-reglerne forudsætter, at der forefindes passende strukturer, der kan yde generel og specialiseret støtte og beskyttelse i overensstemmelse med ofrenes individuelle behov. Alle aktører, der kommer i kontakt med ofre for forbrydelser, skal desuden være uddannede og have fuldt kendskab til ofres rettigheder. Det er afgørende, at alle medlemsstater fuldt ud gennemfører og anvender de vedtagne minimumsstandarder. Kommissionen vil fokusere på at sikre en korrekt gennemførelse af EU-reglerne og om nødvendigt tage yderligere retlige skridt. Kommissionen vil endvidere fremme god praksis både med hensyn til, hvordan man når de aftalte minimumsstandarder, og hvordan man går videre end dem.

Kommissionen vil om nødvendigt foreslå, at EU's regler om ofres rettigheder styrkes yderligere.

Flere aktører har fremsat anbefalinger til, hvordan EU's politik for ofres rettigheder kan forbedres. Under udarbejdelsen af denne strategi tog Kommissionen hensyn til Rådets konklusioner om ofres rettigheder¹⁹ fra december 2019, en undersøgelse udført af Europa-Parlamentet²⁰ og de anbefalinger, der er fremsat i flere rapporter, herunder i rapporten fra tidligere kommissionsformand Junckers særlige rådgiver om erstatning til ofre²¹, rapporten fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder²² samt rapporten fra Victim Support Europe²³.

Strategien bygger på en tostrengt tilgang: **stærkelse af retsstillingen for ofre for kriminalitet og samarbejde om ofres rettigheder**. Det er helt afgørende at give ofre for forbrydelser bedre mulighed for at anmelde kriminalitet, deltage i straffesager, kræve erstatning og i sidste ende — så vidt muligt — komme sig over følgerne²⁴. Disse

¹⁸ Kommissionen har indledt 21 traktatbrudssager vedrørende ufuldstændig gennemførelse i national ret af direktivet om ofres rettigheder mod Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrig, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

¹⁹ Rådets konklusioner om ofres rettigheder, der blev vedtaget den 3.12.2019. <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/jha/2019/12/02-03/>.

²⁰ Europa-Parlamentet, "Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation", august 2018, findes på https://www.europarl.europa.eu/thinktank/da/document.html?reference=IPOL_STU%282018%29604977.

²¹ "Strengthening victims' rights: from compensation to reparation – For a new EU Victims' rights strategy 2020-2025", rapport fra den særlige rådgiver, J. Milquet, til Europa-Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights_en.

²² Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, fire rapporter fra april 2019 om "Justice for Victims of Violent Crime", som findes på <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/victims-rights-standards-criminal-justice-justice-victims-violent-crime-part-i>.

²³ Victim Support Europe, "Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe", oktober 2019, som findes på <https://victimsupport.eu/about-us/our-projects/vociare/>.

²⁴ Det er i denne forbindelse vigtigt at nævne "genoprettende retfærdighed". Genoprettende retfærdighed omfatter en række tjenester, f.eks. mægling mellem ofret og gerningsmanden, familierådslagning og strafferåd (se betragning 46 til direktivet om ofres rettigheder).

ambitiøse mål kan kun nås, hvis Kommissionen og alle relevante aktører samarbejder. Denne strategi tager derfor også sigte på at styrke samarbejde og koordination.

Strategien indeholder fem hovedprioriteter: i) effektive metoder til kommunikation med ofre og trygge rammer for ofrenes anmeldelse af forbrydelser, ii) forbedring af støtten til og beskyttelsen af de mest udsatte ofre, iii) lettere adgang for ofrene til at opnå erstatning, iv) styrkelse af samarbejdet og koordinationen mellem alle relevante aktører, og v) styrkelse af den internationale dimension af ofres rettigheder.

STYRKELSE AF RETSSTILLINGEN FOR OFRE FOR KRIMINALITET

1. Effektive metoder til kommunikation med ofre og trygge rammer for ofrenes anmeldelse af forbrydelser

En effektiv politik til bekæmpelse af kriminalitet kræver, at de nationale myndigheder sørger for, at **ofrene trygt kan anmelde forbrydelser**. Bedre støtte til og beskyttelse af personer, der har været udsat for kriminalitet, vil føre til øget sikkerhed for alle borgere i Den Europæiske Union.

Alt for ofte har ofrene ikke kendskab til deres rettigheder²⁵. De personer, der kommer i kontakt med ofrene (herunder hos de myndigheder, som ofret først kommer i kontakt med), og som bør informere ofrene om deres rettigheder, er ofte ikke uddannet til det²⁶. Manglende anmeldelse af forbrydelser er et andet alvorligt problem. Ofrenes frygt for gerningsmanden eller for negative konsekvenser af at deltage i retssagen gør, at de ofte undlader at anmelde forbrydelsen. Tilfælde af seksuel og kønsbaseret vold bliver i vid udstrækning ikke anmeldt. Kun omkring en tredjedel af de kvinder, der bliver fysisk eller seksuelt misbrugt, primært af deres partnere eller nære slægtninge, kontakter myndighederne²⁷. I tilfælde af kønsbaseret vold bør der drages størst mulig omsorg for at undgå, at børn kommer til at føle sig som ofre. Det kan også være vanskeligt for et barn at anmelde en forbrydelse. Børn udsættes ofte for et pres fra familien eller fra andre personer, som de er afhængige af. Det er derfor afgørende at sikre særlige anmeldelsesmuligheder for dem. Fagfolk, der er i kontakt med dem (f.eks. sundhedspersonale eller lærere), bør være uddannet til at opfatte tegn på, at barnet har været offer for kriminalitet, og til at tage hånd om sådanne tilfælde på en passende måde.

²⁵ Se navnlig VOCIARE-rapporten fra Victim Support Europe, s. 4 og 24-30.

²⁶ De fire rapporter fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder om ofres rettigheder kan tages til indtægt for et utilstrækkeligt uddannelsesniveau for så vidt angår ofres rettigheder blandt personer, der kommer i kontakt med dem, herunder politiet, og den vigtige rolle, som de juridiske fakulteter spiller i uddannelsen af advokater, se f.eks.: Rapport, del I, udtalelse nr. 2, rapport, del II, udtalelse nr. 2 og 7, rapport, del III, udtalelse nr. 2 og 4 (vedrørende de berørte aktørers kendskab til ofres rettigheder). I rapportens del IV understreges aktørernes manglende forståelse for kvinders behov og rettigheder, når de udsættes for vold fra partnerens side.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-based-violence/ending-gender-based-violence_en

Det er også vigtigt, at relevante fagfolk kommunikerer med ofrene på en måde, der er tilpasset deres særlige behov. Dette er navnlig relevant for ofre, der lider af et handicap. Fagfolk, der er i kontakt med sådanne ofre, bør uddannes i at kommunikere med dem på en sådan måde, at der tages hensyn til eventuelle mentale eller fysiske problemer som f.eks. nedsat hørelse eller talebesvær. Man skal desuden sikre sig, at handicappede ofre har fysisk adgang til de relevante lokaliteter, så de kan anmelde kriminalitet og deltage i straffesagen.

Ofre for kriminalitet, der tilhører dårligt stillede eller udsatte grupper eller mindretal, kan desuden have begrænset tillid til de offentlige myndigheder, hvilket afholder dem fra at anmelde kriminalitet²⁸. Undersøgelser foretaget af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder viser, at LGBTI+-personer, sorte personer, muslimer og jøder i væsentligt omfang ikke anmelder hadforbrydelser²⁹. For at øge antallet af anmeldelser af forbrydelser i disse grupper er det afgørende at øge tilliden til de offentlige myndigheder, f.eks. ved at styrke samarbejdet mellem de relevante myndigheder og de relevante grupper³⁰. Det er lige så vigtigt at sikre, at politiet og andre personer, der kommer i kontakt med disse ofre, sikres særlig undervisning i ikke at forskelsbehandle³¹.

En stadig vigtigere del af vores liv finder sted online, og denne tendens er yderligere blevet forstærket under covid-19-pandemien. Cyberkriminalitet³² kan omfatte alvorlige forbrydelser mod personer såsom seksualforbrydelser online (herunder mod børn), identitetstyveri, hadforbrydelser online og berigelseskriminalitet (f.eks. bedrageri og forfalskning af virtuelle betalingsmidler). Ofre for cyberkriminalitet tilbydes ofte ikke den relevante støtte til at afhjælpe den skade, de har lidt, og undlader ofte at anmelde en strafbar handling. Navnlig børn og ældre kan mangle de nødvendige digitale færdigheder

²⁸ Se Kommissionens rapport fra EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance: "Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles" (december 2017) og rapporten fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder: "Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives" (april 2016).

²⁹ Et flertal (64 %) af de sorte ofre for racistisk vold og 63 % af ofrene for racistiske fysiske angreb begået af politifolk anmeldte ikke det seneste tilfælde heraf, enten fordi de fandt, at det ikke ville ændre noget (34 %), eller fordi ofrene ikke stoler på eller er bange for politiet (28 %), se "Being Black in the EU", Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, november 2018. Næsten én ud af to muslimske respondenter i FRA MIDIS II-undersøgelsen fra 2017 anmeldte ikke det seneste tilfælde af hadrelateret chikane, som de havde været udsat for, fordi de var sikre på, at det ikke ville få nogen følger. Det fremgår af EU-LGBTI II-undersøgelsen "A long way to go for LGBTI equality", der er foretaget af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (14.5.2020), at denne persongruppe i lige så begrænset omfang anmelder sådanne krænkelser. Fire ud af fem jødiske europæere (79 %), der har oplevet antisemitisk chikane, har aldrig anmeldt den alvorligste hændelse. Næsten halvdelen (43 %) anmeldte det ikke, fordi de anså hændelsen for ikke at være tilstrækkelig alvorlig, hvilket viser normalisering af antisemitiske hverdagskrænkelser af jøder (undersøgelse foretaget af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder af forskelsbehandling og hadforbrydelser mod jøder i EU).

³⁰ Se f.eks. Irish Victims' Services Group, som omfatter repræsentanter for retsvæsenet, kriminalforsorgen og fængselsvæsenet, advokater, politiet og sundhedsinstitutionerne.

³¹ Oprettelsen af de såkaldte "regnbueskranker" på lokale politistationer i visse medlemsstater, f.eks. i Belgien, er et godt eksempel på politiets respektfulde omgang med LGBTI+-personer.

³² Inden for rammerne af denne strategi skal cyberkriminalitet eller onlinekriminalitet forstås som enhver form for strafbar handling, der begås online eller ved brug af computere eller onlineværktøjer.

eller det nødvendige kendskab til de retsmidler, de har til rådighed. Det bør gøres lettere at anmelde cyberkriminalitet, og ofrene bør modtage den hjælp, de har brug for³³.

Øget bevidsthed om ofrenes rettigheder er et uundværligt led i bestræbelserne på at skabe et mere sikkert miljø for ofrene. Kommissionen vil derfor som led i denne strategi forbedre informationen om ofres rettigheder og behov ved at iværksætte **en EU-kampagne om ofres rettigheder** og ved at fremme undervisning for de berørte aktører.

EU-kampagnen vil fokusere på at øge kendskabet til ofres rettigheder generelt og vil fremme **den specialiserede støtte og beskyttelsen af ofre med særlige behov såsom ofre for kønsbaseret vold og vold i hjemmet og ofre for hadforbrydelser**. Der vil blive lagt særlig vægt på at nå ud til udsatte, marginaliserede eller isolerede grupper af befolkningen³⁴, som støder på flere hindringer, eller som har begrænsede muligheder for støtte og begrænset adgang til retsvæsenet. Der vil blive lagt særlig vægt på passende kommunikationsmetoder for at sikre, at kampagnen når ud til børn, ældre eller handicappede, der er ofre for kriminalitet.

Kommissionen vil også fokusere på **uddannelsesaktiviteter**, der effektivt når ud til aktører, der kommer i kontakt med ofre, såsom retslige myndigheder og andet personale inden for retssystemet, der er i berøring med ofre, såsom advokater, anklagere, domstolspersonale, fængselspersonale og ansatte i kriminalforsorgen. I den forbindelse vil Kommissionen styrke samarbejdet med Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN)³⁵. Kommissionen vil også — i samarbejde med Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol)³⁶ — tilstræbe, at de retshåndhævende myndigheder får et mere indgående kendskab til ofres rettigheder og bedre metoder til at kommunikere med ofrene. For at imødekomme de specifikke behov hos ofre for cyberkriminalitet vil Kommissionen også fortsat støtte Den Europæiske Uddannelsesgruppe vedrørende Cyberkriminalitet (ECTEG)³⁷.

"Genoprettende retfærdighed" sikrer et trygt miljø for ofrene, så de kan komme til orde og få støtte i forbindelse med deres helingsproces. Ifølge direktivet om ofres rettigheder skal sådanne tjenester først og fremmest tilgodese ofrets interesser og behov³⁸. Der skal være truffet foranstaltninger for at sikre, at ofret ikke lider yderligere overlast under sagen. I praksis hersker der en mangel på viden om genoprettende retfærdighed blandt fagfolk og

³³ Kommissionen vil bl.a. arbejde sammen med medlemsstaterne for at sikre, at de relevante bestemmelser i direktivet om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter gennemføres fuldt ud, og undersøge, hvordan der kan ydes støtte til yderligere foranstaltninger mod onlinebedrageri og identitetstyveri, herunder støtte til ofre. Med hensyn til materiale på internettet, der viser seksuelt misbrug af børn, vil Kommissionen fortsat støtte initiativer såsom det EU-finansierede INHOPE-netværk (se <https://www.inhope.org/EN>), som gør det muligt for internetbrugere anonymt at indberette sådant materiale.

³⁴ F.eks. etniske og religiøse mindretal, personer med handicap eller ældre mennesker.

³⁵ <http://www.ejtn.eu/>

³⁶ <https://www.cepol.europa.eu/>

³⁷ <https://www.ecteg.eu/>

³⁸ Se artikel 12 i og betragtning 46 til direktivet om ofres rettigheder.

ofre³⁹. Det er derfor afgørende, at medlemsstaterne sikrer høje kvalitetsstandarder i forbindelse med genoprettende retfærdighed og sørger for uddannelse af fagfolk. De potentielle fordele ved sådanne tjenester afhænger af eksistensen, tilgængeligheden og kvaliteten af de pågældende tjenester i medlemsstaterne.

Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne fortsat forbedre kvaliteten og troværdigheden af oplysningerne om ofres rettigheder på **e-justiceportalen**⁴⁰ og vil målrette dem mod en bred vifte af potentielle slutbrugere. Dette omfatter ofre for forbrydelser, organisationer, der yder støtte til sådanne ofre, og nationale myndigheder (herunder konsulære myndigheder og politiet). For at udbrede oplysningerne om ofres rettigheder vil Kommissionen også forbedre adgangen til oplysninger, der er tilvejebragt inden for rammerne af relevante EU-finansierede projekter⁴¹, og oprette en omfattende database over sådanne projekter på Europa-webstedet.

Effektiv støtte til og beskyttelse af ofre for forbrydelser kan ikke opnås uden samarbejde mellem de nationale myndigheder og organisationer, der yder støtte til ofre. I den forbindelse vil Kommissionen fremme gensidig undervisning⁴² og udveksling af god praksis mellem de nationale myndigheder og de organisationer, der yder støtte til ofre⁴³. I **den nye flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027**, har Kommissionen foreslået, at man bevarer mulighederne for at yde finansiering til organisationer, der yder støtte til ofre, så de kan bidrage til en korrekt gennemførelse af EU's regler om ofres rettigheder⁴⁴. Kommissionen vil desuden inden for rammerne af den nye flerårige finansielle ramme fremme integrationen af foranstaltninger vedrørende ofres rettigheder i EU-finansieringsprogrammer for forskellige politikker inden for områder som sikkerhed⁴⁵, sundhed og uddannelse. En større del af befolkningen vil herved få øget kendskab til ofres rettigheder, og dette vil øge finansieringsmulighederne for projekter, der bygger på en holistisk tilgang til ofres rettigheder.

Kommissionen vil fortsat føre tilsyn med **gennemførelsen af de relevante EU-regler**, herunder bestemmelserne i direktivet om ofres rettigheder om ofres ret til information, herunder kommunikation på et enkelt og let tilgængeligt sprog, støtte og beskyttelse i overensstemmelse med individuelle behov og udbud af undervisningsforløb. Som det fremgår af Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder,

³⁹ Victim Support Europes VOIARE-rapport.

⁴⁰ https://beta.e-justice.europa.eu/65/EN/victims_of_crime

⁴¹ De relevante projekter finansieres inden for rammerne af programmet for retlige anliggender 2014-2020, programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab 2014-2020 og deres efterfølgere under den nye flerårige finansielle ramme for 2021-2027 https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/justice/index_en.htm.

⁴² Gensidige uddannelsesaktiviteter omfatter deltagelse af de relevante nationale myndigheder og organisationer, der yder støtte til ofre.

⁴³ For eksempel vil udveksling af god praksis til støtte for ofre for kønsbaseret vold blive tilrettelagt inden for rammerne af EU's program for gensidig læring om ligestilling mellem mænd og kvinder.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf

⁴⁵ Et eksempel på en sådan allerede igangværende foranstaltning er, at anmeldelse af kriminalitet online vil blive omfattet af den fremtidige finansiering af bekæmpelsen af cyberkriminalitet inden for rammerne af det årlige arbejdsprogram 2020 for Fonden for Intern Sikkerhed (politidelen).

har de fleste medlemsstater stadig problemer med fuldstændig/korrekt gennemførelse og/eller den praktiske implementering af disse centrale bestemmelser i direktivet.

Vigtige tiltag for Europa-Kommissionen:

- **Iværksætte en EU-kampagne for at forbedre kendskabet til ofres rettigheder og for at fremme specialiseret støtte til og beskyttelse af ofre med særlige behov.**
- **Fremme undervisningstiltag rettet mod retslige og retshåndhævende myndigheder.**
- **Sørge for EU-finansiering til nationale organisationer, der yder støtte til ofre, og relevante lokalsamfundsorganisationer med henblik på at forbedre adgangen til oplysninger om ofres rettigheder, yde bedre støtte og beskyttelse til ofre og fremme genoprettende retfærdighed.**

Vigtige tiltag for medlemsstaterne:

- **Sikre fuld og korrekt gennemførelse af direktivet om ofres rettigheder og andre EU-regler vedrørende ofre for bestemte typer forbrydelser, navnlig i relation til bestemmelserne om ofres adgang til oplysninger, støtte og beskyttelse.**
- **Iværksætte nationale informationskampagner om ofres rettigheder, herunder støtte til ofre med særlige behov.**
- **Støtte civilsamfundets indsats for at styrke ofres rettigheder, herunder ved hjælp af tilgængelig EU-finansiering.**

Vigtige tiltag for andre interessenter:

Organisationer, der yder støtte til ofre:

- **Samarbejde med de nationale myndigheder, herunder de retslige og retshåndhævende myndigheder, og deltage i gensidige uddannelsesaktiviteter.**

2. Forbedre støtten til og beskyttelsen af de mest udsatte ofre

Alle ofre for forbrydelser er i en vanskelig situation, men på grund af deres person eller karakteren af den forbrydelse, de har været udsat for, eller personlige omstændigheder er nogen mere sårbare end andre.

Visse sårbare ofres situation kan forværres under særlige omstændigheder. Under isolationsforanstaltningerne som følge af covid-19-pandemien er **ofre for vold i hjemmet**⁴⁶ i endnu højere grad udsat for vold (da de er tvunget til permanent at være

⁴⁶ Vold i hjemmet er vold, der udøves af nærtstående personer, som ofret bor sammen med. Ifølge direktivet om ofres rettigheder er der tale om vold i et nært forhold, når den udøves af en person, der er eller tidligere var ofrets ægtefælle eller partner eller er et andet familiemedlem til ofret, uanset om gerningsmanden deler eller har delt husstand med offeret eller ej (se betragtning 18 til direktivet om ofres rettigheder). Det går oftest ud over kvinder og børn.

sammen med den voldelige person) og deres adgang til støtte og beskyttelse er begrænset⁴⁷.

Nationale støtte⁴⁸- og beskyttelsesforanstaltninger skal stå til rådighed for alle ofre og til enhver tid. For ofre for vold i hjemmet betyder det, at der også bør findes hotlines og være adgang til psykologhjælp under en krise. For at sikre støtte til og beskyttelse af alle ofre under krisen, herunder ofre for vold i hjemmet, bør støtteforanstaltninger for ofre integreres i de nationale beredskabsplaner i tilfælde af en pandemi. Det kan f.eks. opnås ved at klassificere støttetjenester for ofre som væsentlige tjenester⁴⁹.

De fleste medlemsstater har truffet særlige foranstaltninger til støtte for og beskyttelse af ofre for forbrydelser under covid-19-pandemien og de dertil knyttede isolationsforanstaltninger. Det er navnlig afgørende at sikre effektiv adgang til online- og offlinestøttetjenester, herunder psykologisk bistand og andre sociale tjenester. Ofre for vold i hjemmet bør navnlig have adgang til krisecentre, psykologisk bistand samt traumestøtte og -rådgivning. De nationale håndhævende myndigheder bør også være særligt opmærksomme på registrerede og nye tilfælde af vold i hjemmet. Sikring af fysisk beskyttelse af ofre er også af afgørende betydning. Kommissionen har fremmet udvekslingen af god praksis om optimale metoder til at sikre ofres adgang til støtte og beskyttelse under covid-19-pandemien i tæt dialog med de nationale myndigheder og civilsamfundet.

Kommissionen vil tage bestik af konsekvenserne af covid-19-pandemien for ofre for forbrydelser med henblik på at **øge modstandsdygtigheden i de strukturer, der yder støtte til ofre i vore samfund**. Kommissionen vil navnlig trække på de erfaringer med god praksis vedrørende ofres rettigheder, der er gjort under covid-19-pandemien⁵⁰, og vil fremme tiltag såsom klassificering af støttetjenester for ofre som væsentlige tjenester, udvikling af onlinesupporttjenester og inddragelse af civilsamfundet i støtten til og beskyttelsen af ofre.

Ifølge EU's regler om ofres rettigheder⁵¹ er medlemsstaterne forpligtet til at sikre, at ofre for kriminalitet har adgang til almindelige og specialiserede støttetjenester, som er fortrolige, vederlagsfrie og imødekommer ofrenes individuelle behov. I

⁴⁷ Se f.eks. udtalelsen fra Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder <https://eige.europa.eu/news/coronavirus-puts-women-frontline> og "Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 1 of the Fundamental Rights Agency" <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubOverview0>.

⁴⁸ Oplysninger om de nærmeste hjælpetjenester for ofre for vold i hjemmet kan findes her: <https://www.wave-network.org/find-help/>.

⁴⁹ Hvis en tjeneste klassificeres som værende af væsentlig betydning, indebærer det, at den fungerer under en krise. Støttetjenesterne for ofre fortsatte med at fungere under covid-19-pandemien i de fleste medlemsstater, hvilket fremgår af de oplysninger, som medlemsstaterne afgav til Kommissionen og det europæiske netværk for ofres rettigheder. Nogle medlemsstater, herunder Spanien og Portugal, klassificerede deres tjenester til støtte for ofre som væsentlige tjenester. Se e-Justiceportalen.

⁵⁰ Se eksempler på god praksis vedrørende ofres rettigheder under covid-19-pandemien, som blev offentliggjort af Kommissionen på e-justice-portalen:

https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-da.do?init=true

⁵¹ Se navnlig artikel 8 og 9 i direktivet om ofres rettigheder og de relevante bestemmelser i den sektorspecifikke lovgivning såsom artikel 23 i direktivet om bekæmpelse af terrorisme.

overensstemmelse med direktivet om ofres rettigheder bør de almindelige støttetjenester tilbyde oplysning, rådgivning, følelsesmæssig og psykologisk støtte samt henvise til lægelig hjælp. Derudover bør sådanne tjenester beskytte ofrenes og deres familiers privatliv. Alle ofre med særlige behov bør have adgang til specialiserede støttetjenester, der er baseret på en integreret og målrettet tilgang, der tager hensyn til ofrenes særlige behov, forbrydelsens grovhed, forholdet mellem ofret og gerningsmanden og ofrenes situation i deres bredere sociale miljø.

Ifølge direktivet om ofres rettigheder skal alle ofre desuden have adgang til beskyttelse i overensstemmelse med deres individuelle behov. Der skal lægges særlig vægt på ofre med særlige behov for beskyttelse mod risikoen for sekundær, gentagen viktimisering, intimidering og gengældelse.

Ofre for kønsbaseret vold⁵² rammes ofte hårdt på grund af arten af, omstændighederne i forbindelse med og konsekvenserne af de forskellige former for forbrydelser, herunder vold i hjemmet, seksuel vold og/eller menneskehandel. Omfanget af kønsbaseret vold i EU er alarmerende højt: En ud af tre kvinder (33 %) har været udsat for fysisk og/eller seksuel vold, efter at hun er fyldt 15 år⁵³. Som led i **strategien for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025**⁵⁴, arbejder Kommissionen på at sætte en stopper for kønsbaseret vold mod kvinder og piger. Foranstaltningerne omfatter EU's tiltrædelse af Istanbulkonventionen eller alternative retlige foranstaltninger, der opfylder samme mål. Kommissionen vil også opbygge et **EU-netværk til forebyggelse af kønsbaseret vold og vold i hjemmet** og vil træffe foranstaltninger **for at beskytte sikkerheden for ofre for kønsbaseret cyberkriminalitet**, navnlig ved at lette udviklingen af en ramme for samarbejde mellem internetplatforme og andre aktører.

Kommissionen vil fokusere på at **øge den fysiske beskyttelse af ofre**. Kommissionen vil navnlig fortsætte med at fremme brugen af **europæiske beskyttelsesordrer** for personer, der har behov for beskyttelse, når de rejser eller flytter til et andet EU-land. Antallet af europæiske beskyttelsesordrer, der udstedes og fuldbyrdes i EU, er meget lavt⁵⁵. De bagvedliggende årsager til denne situation er bl.a. manglende kendskab til muligheden, de mange forskellige beskyttelsesforanstaltninger, der er til rådighed i medlemsstaterne, og disses kompleksitet og ineffektivitet.

⁵² I direktivet om ofres rettigheder (betragtning 17) betegnes kønsbaseret vold som "vold, der er rettet mod en person på grund af vedkommendes køn, kønsidentitet eller kønsudtryk, eller som rammer personer af et bestemt køn i uforholdsmæssig grad".

⁵³ FRA (2014), "Violence against women: an EU-wide survey. Main results", Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

⁵⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Et EU med ligestilling: Strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025 (COM (2020) 152 final), se: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>.

⁵⁵ Det fremgår af Kommissionens ovennævnte rapport om gennemførelsen af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre, at der ifølge de oplysninger, Kommissionen råder over, kun blev udstedt 37 europæiske beskyttelsesordrer, og at kun 15 blev fuldbyrdet i perioden 2015-2018 (det tidsrum, som medlemsstaterne indberettede oplysninger for).

Effektiviteten af de europæiske beskyttelsesordrer afhænger i vidt omfang af effektiviteten af de nationale foranstaltninger, der træffes for at sikre ofrenes fysiske beskyttelse. I øjeblikket er de nationale foranstaltninger utilstrækkelige, og ofre er stadig ikke i sikkerhed, selv om de er omfattet af beskyttelsesordrer⁵⁶. Der tages ikke i tilstrækkelig grad hensyn til de særlige behov hos kvinder, der anmoder om udstedelse af en national eller europæisk beskyttelsesordre, og dette afspejles i de nationale foranstaltninger til fysisk beskyttelse⁵⁷. EU-reglerne harmoniserer ikke arten af de nationale beskyttelsesforanstaltninger eller de procedurer, der er fastsat i national lovgivning for at sikre den fysiske beskyttelse af ofre. Direktivet om ofres rettigheder (artikel 18) indeholder bestemmelser om den følelsesmæssige eller psykiske støtte til og beskyttelse af ofre, men procedurerne for fysisk beskyttelse af ofre og deres familiemedlemmer mod yderligere vold henhører under national lovgivning. Det er derfor, Kommissionen vil overveje at øge beskyttelsen af ofre yderligere ved at indføre **minimumsstandarder for den fysiske beskyttelse af ofre**, herunder minimumsbetingelser for udstedelse af og nærmere regler for beskyttelsesforanstaltninger (såsom polititilhold)⁵⁸. Kommissionen vil desuden fortsat fremme en effektiv anvendelse af nationale og europæiske beskyttelsesordrer ved at stille finansiering til rådighed inden for rammerne af programmet for retlige anliggender og ved at øge kendskabet til og fremhæve behovet for at uddanne fagfolk i muligheden for at få udstedt en europæisk beskyttelsesordre.

Kommissionen vil også opfordre medlemsstaterne til at oprette **familiehuse**, der yder målrettet og integreret støtte til ofre for kønsbaseret vold⁵⁹. Kommissionen vil fremme oprettelsen af sådanne familiehuse via EU's kampagne om ofres rettigheder, tilgængelige EU-midler og kontakter med de relevante interessenter.

Blandt gruppen af ofre, som har behov for målrettet og integreret støtte og beskyttelse, er det vigtigt at nævne **børneofre**. Kommissionen vil fortsat håndhæve EU-reglerne i medfør af direktivet om ofres rettigheder, der specifikt er rettet mod børn, i overensstemmelse med det generelle princip om, at hensynet til barnet skal have førsteprioritet⁶⁰. Kommissionen er også i færd med at styrke tilsynet med de nationale retssystemer for så vidt angår deres "børnevenlighed". I 2021 har Kommissionen til

⁵⁶ Se Europa-Parlamentets betænkning om gennemførelse af direktivet om den europæiske beskyttelsesordre.

⁵⁷ Se navnlig rapporten "Specific Needs and Protection Orders" om beskyttelsesordrer og ofre for vold i hjemmet, der er medfinansieret af Daphne-programmet (2016). Rapporten viser, at de relevante nationale myndigheder ofte overser de særlige behov hos kvinder, der anmoder om beskyttelsesordrer. Den samme undersøgelse peger på klare uoverensstemmelser vedrørende de nationale retsinstansers fremgangsmåde i forbindelse med beskyttelsesordrer. http://snap-eu.org/report/International_Report.pdf.

⁵⁸ I overensstemmelse med direktiv 2011/99/EU kan personer, der forårsager fare, i medfør af den nationale lovgivning om beskyttelsesforanstaltninger pålægges et forbud mod at opholde sig på bestemte lokaliteter, et forbud mod eller regulering af enhver form for kontakt med den beskyttede person eller et forbud mod eller regulering af at komme tættere på den beskyttede person end en nærmere angivet afstand.

⁵⁹ Familiehuset er en model for et trygt sted, hvor ofre for vold i hjemmet samme sted dels kan anmelde en forbrydelse, dels kan få psykologisk støtte og rådgivning.

⁶⁰ Sådanne særlige foranstaltninger omfatter information til børn, børnevenlige retsmøder og særlig beskyttelse af børn.

I forbindelse med ofres rettigheder tager **Kommissionens initiativer til bekæmpelse af racisme og fremmehad** sigte på at tilskynde til anmeldelse af hadforbrydelser, mere nøjagtigt at afdække motiver, der har rod i fordomme, i forbindelse med efterforskning og at støtte ofre for racisme og fremmedhad. Kommissionen vil desuden fortsætte med at implementere de nyligt vedtagne vejledende principper for retfærdighed for, beskyttelse af og støtte til ofre for hadforbrydelser og hadefuldt tale⁶⁶.

Kommissionen vil endvidere fortsat støtte medlemsstaterne i processen med at udvikle nationale strategier for bekæmpelse af antisemitisme for at styrke og beskytte ofrene for antisemitiske hadforbrydelser⁶⁷. Tiltag vedrørende ofres rettigheder vil desuden blive koordineret med aktiviteter inden for rammerne af det kommende initiativ for lighed for og inklusion af romaer og den kommende **LGBTI+ ligebehandlingsstrategi**.

Kommissionen vil også fremme målrettet og integreret støtte til ofre for hadforbrydelser, som vil omfatte et tæt samarbejde med de relevante samfundsgrupper. I denne forbindelse vil Kommissionen fortsat samarbejde med de to nyligt nedsatte arbejdsgrupper⁶⁸ med henblik på at forbedre støtten til ofrene og sørge for undervisning af politiet. Kommissionen vil også lægge særlig vægt på at støtte og beskytte ofre, der tilhører etniske grupper og mindretal, der er særligt udsatte for kriminalitet og/eller har behov for særlig støtte og beskyttelse.

Personer med handicap er ofte ofre for hadforbrydelser og forskellige former for misbrug⁶⁹. Desuden kan det være vanskeligere at få adgang til retssystemet, hvis de er frataget deres rets- og handleevne. I De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap⁷⁰ foreskrives det, at de deltagende stater skal træffe alle passende foranstaltninger for at fremme fysisk, kognitiv og psykisk helbredelse,

⁶⁶ I 2019 blev man i EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance enige om at nedsætte tre arbejdsgrupper med støtte fra Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa — Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder, Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, som skal bistå de nationale myndigheder med at oprette effektive og passende støttetjenester for ofre for hadforbrydelser og indføre en målrettet uddannelsesstrategi i relation til retshåndhævelse og registrering, tilvejebringe statistisk materiale og tilskynde ofre for hadforbrydelser til at anmelde disse. Se også: http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874.

⁶⁷ Se Kommissionens nye arbejdsgruppe om bekæmpelse af antisemitisme, der har til formål at gennemføre Rådets erklæring om bekæmpelse af antisemitisme og udvikling af en fælles sikkerhedsstrategi for bedre at beskytte jødiske befolkningsgrupper og institutioner i Europa (6.12.2018).

⁶⁸ I 2019 blev man i EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance enige om at oprette yderligere to arbejdsgrupper til at bistå de nationale myndigheder med uddannelse af de retshåndhævende myndigheder vedrørende ofre for hadforbrydelser — under ledelse af Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol) — og støtte til ofre for hadforbrydelser — under ledelse af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa — Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR).

⁶⁹ Europa-Parlamentet fremhævede f.eks., at kvinder med handicap er to til fem gange mere udsat for vold end andre kvinder, og at 34 % af kvinder med helbredsproblemer eller et handicap mindst én gang i deres liv har været udsat for fysisk eller seksuel vold fra deres partners side, se: Europa-Parlamentets beslutning om handicappede kvinders situation (2018/2685 (RSP)).

⁷⁰ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html#Fulltext>

rehabilitering og resocialisering af personer med handicap, der bliver ofre for enhver form for udnyttelse, vold eller misbrug. I denne forbindelse vil tiltag inden for rammerne af denne strategi være i overensstemmelse med bestemmelserne i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap⁷¹.

Ældre mennesker kan på grund af deres begrænsede mobilitet, generelle helbredstilstand⁷² eller afhængighedsforhold af andre (herunder familiemedlemmer eller personale på plejehjem) også være mere udsatte for at blive ofre for forskellige former for kriminalitet. Der er derfor vigtigt at sikre, at der forefindes specialiseret støtte og beskyttelse, der dækker de ældres individuelle behov.

Der bør også lægges særlig vægt på ofre for **organiseret kriminalitet**. Menneskehandel er en særlig form for organiseret kriminalitet. Den har katastrofale følger for ofrene på grund af forbrydelsens art, omstændigheder, varighed og konsekvenser. **Ofre for menneskehandel** har brug for særlig bistand, støtte og beskyttelse. I EU er næsten halvdelen af de registrerede ofre for menneskehandel EU-borgere, og størstedelen af alle ofre er kvinder og piger, som primært er udsat for seksuel udnyttelse. EU bekæmper i vidt omfang menneskehandel via koordination på alle relevante områder og i form af en fælles indsats med relevante interessenter⁷³. Kommissionen arbejder navnlig på en ny strategisk tilgang til bekæmpelse af menneskehandel som led i sikkerhedsunionen. Foranstaltningerne til bekæmpelse af menneskehandel vil også blive videreudviklet i forbindelse med de kommende initiativer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Miljøkriminalitet påvirker hele samfundet og kan have særlig skadelige følger for den enkelte. Den kan påvirke menneskers sundhed og eksistensgrundlag og få ejendom til at miste værdi. Ofre for miljøkriminalitet kan være særligt udsatte for sekundær viktimering, intimidering og gengældelse. Navnlig, hvis miljøkriminalitet udgør en særlig form for organiseret kriminalitet. Ofre herfor bør have adgang til specialiseret støtte og beskyttelse.

Irregulære migranter, der bliver ofre for kriminalitet, befinder sig også ofte i en vanskelig situation og kan have svært ved at få adgang til retsvæsenet⁷⁴. Hvis de anmelder

⁷¹ Navnlig artikel 6 om kvinder med handicap, artikel 9 om tilgængelighed, artikel 12 om lighed for loven og artikel 13 om adgang til retssystemet.

⁷² 49 % af de adspurgte på 65 år eller derover vurderer, at de har et handicap eller en langvarig funktionsnedsættelse. Statistikker fra Eurostat om selvopfattede langvarige funktionsnedsættelser som følge af helbredsproblemer, efter køn, alder og indkomst.

⁷³ For så vidt angår EU's overordnede retlige og politiske ramme for bekæmpelse af menneskehandel, der fokuserer på ofrene, som er kønsbestemt, og hvor der i særlig grad fokuseres på børn, henvises der til: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4598_en.

⁷⁴ Se f.eks. Oxford University COMPAS (Centre on Migration, Policy and Society) om "Safe reporting of crime for victims and witnesses with irregular status in the US and Europe", der blev offentliggjort i 2019, eller resultaterne af det projekt, som Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants udførte med titlen "Insecure justice? - residence permits for victims of crime in Europe".

en forbrydelse til politiet, risikerer de at blive sendt tilbage til deres hjemland⁷⁵. Det fremgår af direktivet om ofres rettigheder, at de rettigheder, der er fastsat i direktivet, gælder for ofre på en ikkediskriminerende måde, herunder hvad angår deres opholdsstatus⁷⁶. Dette gælder også uledsagede mindreårige. Inden for rammerne af nærværende strategi vil Kommissionen vurdere de retlige og praktiske redskaber på EU-plan for at forbedre anmeldelsen af kriminalitet og adgangen til støttetjenester for migranter, der bliver udsat for en forbrydelse, uafhængigt af deres opholdsstatus. Kommissionen vil navnlig fremme udveksling af god praksis mellem medlemsstaterne med henblik på at afkoble anmeldelsen af kriminalitet fra tilbagesendelsesproceduren uden at bringe effektiviteten af disse procedurer i fare.

En anden gruppe af ofre, der er særligt udsatte, er **ofre for kriminalitet, der er begået under frihedsberøvelse**. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen udsættes 25 % af de indsatte hvert år for vold⁷⁷. Deres adgang til retsvæsenet er ofte begrænset. De er isolerede, stigmatiserede og har begrænset adgang til information⁷⁸. Inden for rammerne af denne strategi vil Kommissionen undersøge, hvordan der kan ydes effektiv støtte til og beskyttelse af ofre under frihedsberøvelse, f.eks. i form af protokoller til beskyttelse af sådanne ofre og uafhængige organer i arresthuse, der kan efterforske sådanne forbrydelser. Kommissionen vil også fremme uddannelse af fængselspersonale som led i den kommende strategi for uddannelse af retsvæsenets aktører i EU.

En målrettet og integreret støtte til de mest udsatte ofre, der er baseret på en holistisk tilgang med inddragelse af flere instanser, forudsætter et tæt samarbejde mellem myndighederne og de relevante organisationer og etniske, religiøse og andre mindretal. Som led i denne strategi vil Kommissionen lægge vægt på at fremme sådanne synergier. Hovedansvaret ligger imidlertid hos medlemsstaterne, som bør etablere de relevante strukturer og fremme de nødvendige synergier mellem myndighederne og civilsamfundet. Andre aktører opfordres også til at styrke deres aktiviteter for at støtte og beskytte de mest udsatte ofre.

⁷⁵ Ifølge Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold skal medlemsstaterne principielt træffe afgørelse om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på deres område. Ofre for visse former for kriminalitet som f.eks. grov udnyttelse af arbejdskraft kan efter en konkret vurdering indrømmes midlertidig opholdstilladelse, jf. direktiv 2009/52/EF ("direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere").

⁷⁶ Rapporten fra Agenturet for Grundlæggende Rettigheder (2019): "*Migration: Key fundamental rights concerns*" tyder på en markant manglende anmeldelse af kriminalitet blandt migranter, der er ofre for kriminalitet. Som det fremgår af en undersøgelse, der er gennemført af det europæiske netværk mod racisme, udtrykte migranter, der blev adspurgt i 24 lande, frygt for, at anmeldelse af kriminalitet ville påvirke resultatet af deres indvandringssag negativt.

⁷⁷ Verdenssundhedsorganisationen, "Prison and Health" (2014), s. 19-21 for så vidt angår definitioner af vold under fængsling. Rapporten kan findes på: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf.

⁷⁸ En mere detaljeret analyse kan findes på "Rights behind bars – Access to justice for victims of violent crime suffered in pre-trial or immigration detention", udarbejdet af Fair Trials og offentliggjort i 2019, <https://www.fairtrials.org/publication/rights-behind-bars>.

Vigtige tiltag for Europa-Kommissionen:

- Fremme tiltag, der bygger på erfaringerne fra covid-19-pandemien såsom onlinestøttetjenester og klassificering af støttetjenester for ofre som væsentlige tjenester.
- Fremme integreret og målrettet støtte til ofre med særlige behov såsom børn, ofre for kønsbaseret vold eller vold i hjemmet, ofre for racistiske og fremmedfjendske hadforbrydelser, LGBTI+-ofre for hadforbrydelser, ældre ofre og ofre med handicap, gennem EU-finansieringsmuligheder og EU's oplysningskampagner om ofres rettigheder.
- Tage skridt til, at EU tiltræder Istanbulkonventionen eller alternative foranstaltninger, der opfylder samme mål.
- Overveje indførelse af minimumsstandarder for fysisk beskyttelse af ofre, herunder minimumsbetingelser for at træffe beskyttelsesforanstaltninger og nærmere regler for disse, og om nødvendigt inden 2022 fremsætte de nødvendige forslag til lovgivning.
- Implementere de vejledende principper om beskyttelse og støtte til ofre for hadforbrydelser og hadefuldt tale.
- Lette samarbejdet mellem medlemsstaterne for at forbedre støtten til ofre for terrorisme, navnlig i grænseoverskridende sager, ved hjælp af aktiviteterne i EU's ekspertisecenter for ofre for terrorisme.
- Undersøge, hvilke værktøjer der på EU-plan giver migranter, der er ofre for kriminalitet, uanset deres opholdsstatus, og frihedsberøvede ofre mulighed for at anmelde det og om nødvendigt inden 2022 fremsætte de nødvendige forslag til lovgivning.

Vigtige tiltag for medlemsstaterne:

- Trække på erfaringerne fra covid-19-pandemien, træffe foranstaltninger, der har til formål at sikre, at ofre for kønsbaseret vold og vold i hjemmet har adgang til støtte og beskyttelse, idet dette integreres i de nationale beredskabsplaner i tilfælde af en pandemi, herunder permanent adgang til krisecentre og hjælpetjenester, og idet inddragelsen af civilsamfundet i støtten til og beskyttelsen af ofre styrkes.
- Oprette integrerede, målrettede og specialiserede støttetjenester til de mest udsatte ofre, herunder børnehuse, familiehuse, sikre huse for LGBTI+-personer, handicapinkluderende tjenester og steder, der er tilgængelige for handicappede, og uafhængige organer i arresthuse, der skal efterforske forbrydelser under frihedsberøvelse.
- Træffe foranstaltninger for at sikre, at alle ofre, herunder ofre, der er migranter, har adgang til retssystemet uafhængigt af deres opholdsstatus.
- Træffe foranstaltninger for at sikre, at børn, der er ofre for kriminalitet, har adgang til børnevenlig retspleje.
- Udveksle bedste praksis mellem EU's medlemsstater om støtte til og beskyttelse af de mest sårbare ofre, herunder ofre for terrorisme.

- Træffe foranstaltninger for at sikre, at ofre for terrorisme anerkendes, f.eks. ved at opsætte mindesmærker, indrette museer og tildele medaljer.
- Lette samarbejdet og sikre en koordineret tilgang til ofres rettigheder mellem retslige og retshåndhævende myndigheder, sundhedstjenester og socialarbejdere, andre relevante fagfolk og civilsamfundsorganisationer med henblik på målrettet og integreret støtte til de mest udsatte ofre.
- Lette samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder eller enheder, der yder specialiseret støtte, for at sikre, at ofre for terrorisme har effektiv adgang til relevante oplysninger i grænseoverskridende sager⁷⁹.

Vigtige tiltag for andre interessenter:

- Civilsamfundsorganisationer — bør involveres i at yde støtte til ofre i samarbejde med de relevante nationale myndigheder.

3. Lette ofrenes adgang til at opnå erstatning

I mange medlemsstater er det vanskeligt at få adgang til erstatning. Ofre kan først kræve erstatning fra staten efter afslutningen af en lang, ofte dyr og tidskrævende proces, som begynder med en straffesag og efterfølges af forsøg på at opnå erstatning fra gerningsmanden. Som det fremgår af rapporten om erstatning til ofre⁸⁰, er nogle af de bagvedliggende årsager manglen på tilstrækkelige oplysninger om ofres ret til erstatning, talrige proceduremæssige hindringer, herunder strenge frister, utilstrækkelige midler afsat på de nationale budgetter og komplicerede regler for at opnå erstatning fra gerningsmanden og erstatning fra staten. For ofre i grænseoverskridende situationer er det endnu vanskeligere at få erstatning fra den stat, hvor de blev udsat for en forbrydelse, på trods af EU-reglerne på dette område⁸¹.

Alle relevante aktører bør inden for rammerne af deres respektive kompetencer tage skridt til at forbedre ofres adgang til erstatning.

Ifølge direktivet om erstatning⁸² skal alle medlemsstater sikre, at der i kraft af deres nationale regler forefindes en ordening for erstatning til ofre for forsætlige voldsforbrydelser begået på deres område, som garanterer en **rimelig og passende erstatning** til ofre⁸³. I den forbindelse anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne gør deres nationale ordninger for erstatning lettere for ofrene at anvende ved at forenkle reglerne om adgang til erstatning og ved at forhøje de disponible midler, der afsættes

⁷⁹ Som omhandlet i artikel 26 i ovennævnte direktiv om bekæmpelse af terrorisme.

⁸⁰ Rapport fra den særlige rådgiver, J. Milquet, til Europa-Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker: "Strengthening victims' rights: from compensation to reparation – For a new EU victims' rights strategy 2020-2025", marts 2019.

⁸¹ Direktivet om erstatning.

⁸² Se artikel 12, stk. 2, i direktivet om erstatning.

⁸³ Se generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i sag C-129/19, der blev fremsat den 14. maj 2020 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=226497&text=&dir=&doclang=DA&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=6351614>

hertil ved at tilpasse de nationale budgetter. Det er ligeledes fastsat i direktivet om ofres rettigheder, at medlemsstaterne skal sikre, at ofre fra den første kontakt med de kompetente myndigheder informeres om, hvordan og under hvilke omstændigheder de kan få erstatning. Som led i denne strategi vil Kommissionen tilskynde medlemsstaterne til at gå videre end disse minimumsstandarder og sikre, at ofre får bedre information om de nationale erstatningsordninger, også på andre måder — såsom ved generelle oplysningskampagner om ofres rettigheder og interaktive websteder.

Det overordnede mål med erstatningen er at anerkende ofre for forsætlige voldsforbrydelser og hjælpe dem i helingsprocessen⁸⁴. Ofre bør under ingen omstændigheder udsættes for sekundær viktimisering i forbindelse med erstatningsproceduren. Medlemsstaterne bør sikre, at ofre beskyttes mod risici for sekundær viktimisering, ikke blot under straffesagen, men også når de fremsætter krav om erstatning. I den forbindelse bør der også tages hensyn til ofre for terrorisme, hvilket giver hver enkelt medlemsstat et særligt ansvar for at sikre en rimelig og passende erstatning⁸⁵.

Med hensyn til at lette ofres adgang til erstatning vil Kommissionen føre tilsyn med gennemførelsen af den gældende EU-lovgivning, navnlig direktivet om erstatning og rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af bødestrafte⁸⁶ for at vurdere, hvordan og i hvilket omfang den kan forbedres for at lette ofrenes adgang til erstatning. Forordningen⁸⁷ om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation vil også bidrage til at lette ofres adgang til at få deres ejendele tilbage og til at opnå erstatning i grænseoverskridende sager, når den får virkning⁸⁸. Direktivet fra 2014 om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold⁸⁹, hvorved indefrysnings- og konfiskationsordninger i hele EU harmoniseres, indeholder et krav om, at medlemsstaterne skal sikre, at en afgørelse om konfiskation ikke forhindrer ofre for en strafbar handling i at søge erstatning. Kommissionen vil analysere mulighederne for at forbedre ofrenes adgang til erstatning inden for rammerne af dette direktiv.

Kommissionen og medlemsstaterne bør også undersøge, hvordan koordinationen og samarbejdet mellem medlemsstaterne kan forbedres med henblik på at lette ofres adgang til erstatning i grænseoverskridende sager. Medlemsstaterne bør navnlig forbedre deres samarbejde inden for det europæiske netværk af nationale kontaktpunkter for erstatning⁹⁰.

⁸⁴ Se navnlig rapporten fra den særlige rådgiver, J. Milquet.

⁸⁵ I henhold til artikel 24 i direktivet om bekæmpelse af terrorisme skal medlemsstaterne yde bistand i forbindelse med erstatning til ofre for terrorisme efter de ordninger, der gælder inden for rammerne af den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

⁸⁶ Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af bødestrafte.

⁸⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation.

⁸⁸ Fra den 19.12.2020.

⁸⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union.

⁹⁰ Som fastsat i artikel 16 i direktivet om erstatning.

Det europæiske netværk for ofres rettigheder⁹¹ og det europæiske netværk af nationale kontaktpunkter for erstatning bør undersøge, hvordan de kan forbedre deres samarbejde og øge effektiviteten heraf.

Vigtige tiltag for Europa-Kommissionen:

- **Føre tilsyn med og vurdere EU's lovgivning om erstatning (herunder erstatning fra staten og gerningsmænd), herunder rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af bødestraffe og om nødvendigt inden 2022 fremsætte forslag til foranstaltninger, der skal supplere denne ramme.**

Vigtige tiltag for medlemsstaterne:

- **Evaluerer de nationale erstatningsordninger og om nødvendigt fjerne de eksisterende proceduremæssige hindringer.**
- **Sikre, at der på de nationale budgetter afsættes midler til rimelig og passende erstatning fra staten for voldelige, forsætlige forbrydelser, herunder til ofre for terrorisme.**
- **Sikre, at forordningen om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation anvendes fuldt ud, navnlig bestemmelserne om tilbagelevering af ofrets ejendele og erstatning til ofre.**
- **Træffe foranstaltninger for at sikre, at ofre ikke udsættes for sekundær viktimering under erstatningsproceduren.**
- **Fremme en ensartet adgang til oplysninger om nationale erstatningsordninger (oprette interaktive, tilgængelige og brugervenlige websteder).**
- **Sikre, at de nationale erstatningsmyndigheders personale er bekendt med ofrenes rettigheder og behovet for at imødegå risikoen for sekundær viktimering.**
- **Samarbejde med andre medlemsstater i grænseoverskridende sager inden for de relevante EU-strukturer.**

Vigtige tiltag for andre interessenter:

- **Det europæiske netværk for ofres rettigheder og det europæiske netværk af nationale kontaktpunkter for erstatning: Undersøge, hvordan de kan forbedre deres samarbejde og øge effektiviteten heraf.**
- **Organisationer, der yder støtte til ofre: Samarbejde med de nationale erstatningsmyndigheder om at tilbyde deres støtte, udveksle oplysninger om bedste praksis og gennemføre gensidige undervisningsaktiviteter.**

SAMARBEJDE OM OFRES RETTIGHEDER

⁹¹ Det europæiske netværk for ofres rettigheder, der er oprettet med EU-tilskud, består af nationale eksperter, som udveksler bedste praksis og drøfter ofres rettigheder. Se også: <https://envr.eu/>.

4. Styrkelse af samarbejdet og koordinationen mellem alle relevante aktører

Hovedformålet med at styrke samarbejdet og koordinationen på EU-plan og nationalt plan er at sikre, at alle relevante aktører arbejder sammen om at sikre ofrenes adgang til retsvæsenet. Ifølge EU-reglerne om ofres rettigheder bør alle ofre for kriminalitet anerkendes og behandles på en respektfuld, professionel, individuelt tilpasset og ikkediskriminerende måde. Dette forudsætter, at alle relevante aktører inddrages.

På nationalt plan er det afgørende at samle alle personer, der kommer i kontakt med ofre. Det omfatter politiet, de retslige myndigheder, domstolspersonale, hjælpetjenester for ofre, sagsbehandlere og erstatningsmyndigheder. For visse ofre er det også af afgørende betydning at inddrage sundhedspersonale, undervisningspersonale, ansatte ved de sociale myndigheder eller fængselspersonale. Det er hele samfundet, der bør inddrages for at sikre, at alle ofre anerkendes, respekteres og i fuld udstrækning kan udøve deres rettigheder.

Kommissionen vil fremme koordinationen og samarbejdet på nationalt plan. Medlemsstaterne bør udarbejde **nationale strategier for ofres rettigheder**, der sikrer en koordineret og bredspektret tilgang til ofres rettigheder. Sådanne politikker kan omfatte udnævnelse af nationale menneskerettighedscoordinatorer eller ombudsmandsinstitutioner med ansvar for ofres rettigheder, iværksættelse af oplysningskampagner om ofres rettigheder og integrering af ofres rettigheder i andre politikker såsom sundhed og uddannelse.

Et tættere samarbejde mellem alle, der er beskæftiget med ofres rettigheder, vil også føre til, at der skabes **samfund, der er mere modstandsdygtige**. I sådanne samfund er det takket være stærke samfundsmæssige bånd lettere at forebygge kriminalitet og håndtere konsekvenserne for bestemte ofre. Et stærkt samarbejde og alliancer mellem nationale myndigheder og civilsamfundet, herunder ikkestatslige organisationer, der yder støtte til ofre, er herved af afgørende betydning. Foranstaltninger, der tager sigte på at udnytte potentialet i sådanne synergier, vil således blive fremmet som led i strategien.

På EU-plan vil Kommissionen oprette en **platform for ofres rettigheder** for at sikre en bredere tilgang til ofres rettigheder. Platformen vil for første gang samle alle EU-aktører, der er relevante for ofres rettigheder. Den vil omfatte Kommissionen og nøgleaktører såsom det europæiske netværk for ofres rettigheder, EU-netværket af nationale kontaktpunkter for erstatning, det europæiske netværk af ligestillingsorganer (EQUINET), EU-antiterrorkoordinatoren og relevante agenturer såsom Eurojust, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol), Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE) og civilsamfundet.

Platformen for ofres rettigheder vil muliggøre en løbende dialog, udveksling af bedste praksis og gensidig inspiration mellem denne strategi, den europæiske ligestillingsstrategi for 2020-2025 og en række kommende strategier⁹².

En **kommissionskoordinator for ofres rettigheder** vil sikre sammenhængen i og effektiviteten af de forskellige tiltag, der iværksættes som led i politikken for ofres rettigheder. Kommissionens koordinator vil navnlig være ansvarlig for at sikre en velfungerende platform for ofres rettigheder. Koordinatoren vil også samordne tiltag fra andre interessenter på EU-plan på området, navnlig hvis det er relevant for anvendelsen af direktivet om ofres rettigheder.

Vigtige tiltag for Europa-Kommissionen:

- **Oprette en platform for ofres rettigheder — der samler aktører på EU-plan, der er relevante for ofres rettigheder og sikrer synergi med andre relevante politikstrategier⁹³.**

Vigtige tiltag for medlemsstaterne:

- **Udarbejde nationale strategier for ofres rettigheder, inden for rammerne af hvilke der anlægges en samlet og holistisk tilgang til ofres rettigheder, og alle aktører, der kan komme i kontakt med ofre, inddrages.**
- **Fremme ofres rettigheder blandt alle aktører, der kan komme i kontakt med ofre, herunder politi, støttetjenester og sundhedspersonale.**
- **Lette driften af de relevante netværk på EU-plan, der omfatter nationale eksperter i ofres rettigheder, såsom det europæiske netværk for ofres rettigheder.**
- **Træffe foranstaltninger til at opbygge et samfund, der er mere modstandsdygtigt ved i højere grad at inddrage civilsamfundet i nationale tiltag.**

Vigtige tiltag for andre EU-organer og interessenter:

- **Eurojust, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder og det europæiske netværk for ofres rettigheder bør aflægge rapport om, hvordan man kan forbedre samarbejdet og udvekslingen af oplysninger og god praksis mellem de kompetente myndigheder i grænseoverskridende sager.**

⁹² Andre relevante strategier på området omfatter strategien for børns rettigheder, strategien for uddannelse af retsvæsenets aktører i EU, LGBTI+-ligebehandlingsstrategien, EU's ajourførte ramme om lighed for og inklusion af romaer, EU-strategien for sikkerhed, en strategisk tilgang til bekæmpelse af menneskehandel og strategien for en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn.

⁹³ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en

5. Styrkelse af den internationale dimension af ofres rettigheder

I den nyligt vedtagne handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati (2020-2024)⁹⁴ bekræftes EU's tilsagn om at fremme, beskytte og overholde menneskerettighederne i hele verden. Den Europæiske Union har til hensigt at sikre, at høje standarder for ofres rettigheder sikres i alle sammenhænge, herunder i internationale instanser. Handlingsplanen omfatter også foranstaltninger vedrørende FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder og gør det dermed muligt at rette opmærksomheden mod ofre for forbrydelser og misbrug begået inden for den private sektor, herunder ofre for miljøkriminalitet.

EU's globale reaktion på covid-19-pandemien har omfattet reaktioner på trusler mod menneskerettighederne og stigningen i vold i hjemmet. Som en del af Team Europes støtte til partnerlande, der er ramt af pandemien, er EU fortsat med at overvåge menneskerettigheder og demokrati og har omlagt programmer for at sikre, at ofre i partnerlande får den nødvendige støtte og beskyttelse.

EU og dets medlemsstater vil fortsat samarbejde med De Forenede Nationer og Europarådet om at fremme rettighederne for ofre fra EU i partnerlandene og udveksle bedste praksis⁹⁵. EU vil navnlig fortsætte med at fremme høje standarder for ofres rettigheder i EU's geografiske og tematiske programmer om adgang til retsvæsenet, der allerede er i gennemførelsesfasen i partnerlandene. EU vil navnlig fortsat støtte EU's og FN's "Spotlight"-initiativ⁹⁶ for at forebygge og eliminere alle former for vold mod kvinder og piger i fem regioner rundt om i verden. EU samarbejder også med FIFA og WHO om kampagner mod vold i hjemmet. EU vil støtte Den Internationale Fond for Ofre for Konfliktrelateret Seksuel Vold⁹⁷ og WeProtect Global Alliance to End Child Sexual Exploitation Online⁹⁸.

EU vil også fortsat støtte kapacitetsopbyggende foranstaltninger for prioriterede partnerlande i forbindelse med støtte til ofre for terrorisme. EU vil navnlig fortsat støtte de FN-ledede initiativer og projekter, der tager sigte på at styrke FN's medlemsstaters kapacitet til at bistå ofre for terrorisme, såsom "gruppen af venner til ofre for terrorisme",

⁹⁴Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024 (JOIN/2020/5 final).

⁹⁵ FN's nye dagsorden for erhvervslivet og menneskerettigheder, herunder adgangen til retsmidler (både retlige og ikke-retlige) for ofre for menneskerettighedskrænkelser begået af aktører inden for erhvervslivet/i den private sektor, kan også komme i betragtning.

⁹⁶ <https://spotlightinitiative.org/>

⁹⁷ En ny fond for erstatning til ofre for konfliktrelateret seksuel vold. Fonden bygger på den omstændighed, at FN's generalsekretærs særlige repræsentant for seksuel vold i konflikter er engageret i det arbejde, der udføres af Dr Denis Mukwege Foundation, Nadia's Initiative, og beretninger fra overlevende fra konfliktrelateret seksuel vold i hele verden. <https://news.un.org/en/story/2019/10/1050271>.

⁹⁸ <https://www.weprotect.org/>

der ledes af Afghanistan og Spanien⁹⁹, eller FN's terrorbekæmpelseskontors tilrettelæggelse af den globale kongres for ofre for terrorisme¹⁰⁰.

EU vil desuden fremme sine standarder for ofres rettigheder yderligere (herunder rettigheder for ofre for terrorisme, ofre for organiseret kriminalitet, ofre for miljøkriminalitet og ofres rettigheder generelt) i forbindelse med nye programmer, der vil blive udarbejdet i kraft af den nye flerårige finansielle ramme (2021-2027). I forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne og stabiliserings- og associeringsprocessen vil EU fortsat arbejde tæt sammen med kandidatlandene og potentielle kandidatlande for at styrke ofres rettigheder.

Kommissionen vil også fokusere på at sikre optimal adgang til retsvæsenet for EU-borgere, der bliver udsat for en forbrydelse i tredjelande. Det kræver tættere kontakt og samarbejde mellem myndigheder og støtteorganisationer i tredjelande og konsulære myndigheder og medlemsstaternes støtteorganisationer. Som led i denne strategi vil Den Europæiske Union via sin højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik tilskynde til og lette et sådant samarbejde for at forbedre støtten til og beskyttelsen af EU-borgere, der bliver offer for kriminalitet i tredjelande.

Vigtige tiltag for Europa-Kommissionen:

- **Styrke samarbejdet med internationale og regionale partnere såsom FN og Europarådet for at fremme høje internationale standarder for ofres rettigheder, herunder rettigheder for ofre for hadforbrydelser, børneofre, ofre for terrorisme, migranter, der er ofre for forbrydelser, ofre for seksuel og kønsbaseret vold, LGBTI+-ofre for hadforbrydelser, ofre for organiseret kriminalitet, ofre for miljøkriminalitet og ofre med handicap.**
- **Anvende EU's finansielle midler og politiske dialog til at fremme, gøre sig til fortalere for og beskytte ofres rettigheder og sikre ofres adgang til retsvæsenet i partnerlande.**
- **Fremme samarbejdet for at forbedre støtten til og beskyttelsen af EU-borgere, der bliver udsat for en forbrydelse i tredjelande.**
- **Styrke samarbejdet mellem de nationale myndigheder og støtteorganisationer i tredjelande samt konsulære myndigheder og støtteorganisationer i EU's medlemsstater for at lette adgangen til retsvæsenet for EU-borgere, der bliver ofre for kriminalitet i tredjelande.**

KONKLUSION

EU skal gøre mere for at beskytte ofre for kriminalitet. Den første EU-strategi for ofres rettigheder indeholder et omfattende sæt foranstaltninger for de kommende fem år. Disse

⁹⁹ "Gruppen af venner til ofre for terrorisme", der ledes af Afghanistan og Spanien, blev oprettet i juni 2019 med det formål at skabe yderligere fokus på dette emne og øge FN's aktiviteter inden for dette område.

¹⁰⁰ <https://www.un.org/counterterrorism/2020-counter-terrorism-week>

foranstaltninger forventes at forbedre beskyttelsen af ofres rettigheder, herunder under behørig hensyntagen til ofre med særlige behov, og derved øge sikkerheden for alle borgere i EU.

Kommissionen vil fokusere på fuld gennemførelse og håndhævelse af de eksisterende EU-regler om ofres rettigheder. Den vil fremme bevidstheden om ofres rettigheder og samarbejde med medlemsstaterne om at styrke modstandskraften i de strukturer, der yder støtte til ofre, herunder ved at trække på erfaringerne fra covid-19-pandemien. Kommissionen vil endvidere fortsætte med at vurdere EU-forskrifter og deres eventuelle mangler og om nødvendigt inden 2022 fremsætte forslag til lovgivning om yderligere styrkelse af ofres rettigheder.

Gennemførelsen af denne strategi vil jævnligt blive overvåget, bl.a. via regelmæssige møder inden for rammerne af platformen for ofres rettigheder med henblik på en ajourføring af de foranstaltninger, de forskellige aktører har ansvaret for. Kommissionen vil desuden gøre status over tiltagene i forbindelse med strategien midtvejs i forløbet og om nødvendigt ajourføre den.

For at sikre, at alle ofre kan gøre deres rettigheder fuldt gældende overalt i EU og under alle omstændigheder, kræves det, at alle relevante aktører på EU-plan og nationalt og lokalt plan inddrages. Denne strategi kræver en fælles indsats fra Europa-Kommissionen, andre institutioner og organer, medlemsstaterne og civilsamfundet. Vi er nødt til at arbejde sammen, for at det kan lykkes.