



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 03.02.2004
KOM(2004)54 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**enligt artikel 18 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om
brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden**

{SEC(2004)102}

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Enligt artikel 18 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden¹ skall Europeiska kommissionen utarbeta en rapport om de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa rambeslutet.

Enligt artikel 17 i rambeslutet av den 15 mars 2001 är medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de lagar och andra författningar som krävs för att följa rambeslutet

- när det gäller artikel 10, senast den 22 mars 2006,
- när det gäller artiklarna 5 och 6, senast den 22 mars 2004,
- när det gäller övriga artiklar, senast den 22 mars 2002.

Enligt artikel 18 skall medlemsstaterna vid de tidpunkter som anges ovan till rådets generalsekretariat och till kommissionen överlämna texterna till de bestämmelser varigenom kraven enligt rambeslutet har omsatts i nationell lagstiftning. Rådet skall senast ett år efter dessa tidpunkter utvärdera de åtgärder medlemsstaterna vidtagit för att följa rambeslutet och presentera utvärderingen i en rapport från generalsekretariatet på grundval av uppgifter från medlemsstaterna och en skriftlig rapport från kommissionen.

Den 22 mars 2002 hade ingen medlemsstat underrättat kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rambeslutet. Sverige hörde av sig den 25 mars 2002. Den 31 december 2002 hade enbart nio medlemsstater (Belgien, Finland, Irland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike) underrättat kommissionen.

Eftersom värdet av denna rapport till stor del beror på kvaliteten och noggrannheten hos de uppgifter som medlemsstaterna sänder till kommissionen, hade en rapport som sammanställts på den basen inte haft någon mening. Den 7 januari 2003 skickade kommissionen därför påminnelser till de medlemsstater som inte uppfyllt sina skyldigheter. Det är anledningen till att arbetet med denna rapport sköts upp till den 25 mars 2003. Kommissionen beslutade sig för detta datum som referensdatum, med tanke på de fastställda datumen i rambeslutet och i påminnelsebrevet. Efter detta referensdatum har sena svar från medlemsstaterna inte beaktats. Denna rapport är alltså en lägesbeskrivning av genomförandet fram till den 25 mars 2003. Några medlemsstater har lämnat annan information efter denna dag. Kommissionen kommer att ta med den i en tillägsrapport.

Då arbetet med rapporten avslutades hade enbart tio medlemsstater (Belgien, Finland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike) lämnat relativt fullständiga rapporter om genomförandet av rambeslutet i deras nationella lagstiftning. Danmark hade inte skickat någon rapport. Grekland uppgav i en skrivelse av den 20 januari 2003 att en kommitté fått i uppdrag att studera och utarbeta de åtgärder som krävs för genomförandet och att den torde avsluta sitt arbete inom ett par månader. Frankrike har inte i detalj för varje artikel angivit de nationella genomförandebestämmelserna till rambeslutet. Nederländerna och Storbritannien har inte till sina rapporter bifogat texterna till de

¹ EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

bestämmelser som genomför rambeslutet. Den analys som följer bygger alltså på ett ofullständigt material. Det verkade dock inte berättigat att ytterligare skjuta upp rapporten.

Det bör slutligen påpekas att även om det i inledningen till Storbritanniens rapport sägs att den omfattar England, Wales, Skottland och Nordirland, så har Storbritannien ändå kompletterat sitt bidrag när det gäller Skottlands genomförande av rambeslutet. Det skotska systemet beskrivs i detalj när det skiljer sig från de bestämmelser som beskrivs i resten av den brittiska rapporten.

1.2. Metod och kriterier för utvärdering av rambeslutet

1.2.1. Rambeslut som grundar sig på artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen

Den rättsliga grunden för rambeslutet är Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 31 och artikel 34.2 b.

Det rättsliga instrument som närmast kan jämföras med rambeslut är direktiv.² Dessa två typer av instrument är bindande för medlemsstaterna när det gäller vilket resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Rambeslutet saknar dock direkt effekt. Kommissionen kan inte heller väcka talan vid EG-domstolen – åtminstone inte enligt gällande EU-rätt – för att på rättslig väg tvinga en medlemsstat att genomföra ett rambeslut. Domstolen är emellertid behörig att avgöra tvister mellan två medlemsstater om tolkningen och tillämpningen (inklusive genomförandet) av ett rambeslut.³ En sådan talan måste bygga på ett solitt faktaunderlag. Denna rapport, som kommissionen har utarbetat på grundval av medlemsstaternas uppgifter, kan tjäna som sådant faktaunderlag.

1.2.2. Utvärderingskriterier

För att på grundval av objektiva kriterier kunna bedöma om en medlemsstat genomfört ett rambeslut i dess helhet, kan de allmänna kriterier som för detta ändamål utvecklats för direktiv i tillämpliga delar användas på rambeslut. Det rör sig om följande kriterier:

- (a) Formen och tillvägagångssättet för genomförandet skall väljas så att direktivets ändamålsenliga verkan garanteras, med hänsyn till dess syfte.⁴
- (b) Det är viktigt att varje medlemsstat genomför direktiven på ett sätt som helt motsvarar kraven på rättssäkerhet och följaktligen införlivar direktivets begrepp i interna bestämmelser som är bindande.⁵
- (c) Genomförandet av ett direktiv kräver inte nödvändigtvis en ordagrann överföring av texten i den nationella lagen. Förekomsten av allmänna rättsprinciper (som till exempel följer av tillräckliga åtgärder som redan är i

² Artikel 249 i EG-fördraget.

³ Artikel 35.7 i EU-fördraget.

⁴ Se rättspraxis om genomförandet av direktiv: EG-domstolens dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Jean Noël Royer, Rec. 1976, s. 497–518 (svensk specialutgåva, volym III, s. 73).

⁵ Se rättspraxis om genomförandet av direktiv: EG-domstolens dom av den 2 december 1986 i mål 239/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1986, s. 3645–3659 (ej översatt till svenska). Se även EG-domstolens dom av den 1 mars 1983 i mål 300/81, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 449–456 (ej översatt till svenska).

kraft) kan räcka, i den mån som principerna garanterar att direktivet tillämpas fullt ut och skapar en rättslig situation som är tillräckligt klar och precis.⁶

- (d) Direktiven skall genomföras inom de tidsfrister som fastställs för detta ändamål.⁷

De två typerna av instrument är alltså bindande för medlemsstaterna ”med avseende på det resultat som skall uppnås”. Detta torde innebära att det rättsliga eller faktiska resultatet måste uppfylla det syfte som instrumenten har enligt fördraget.⁸

Den allmänna utvärdering av huruvida medlemsstaterna följer rambeslutet som skall göras enligt artikel 18 grundar sig i möjligaste mån på ovan angivna kriterier, dock med hänsyn taget till de skillnader som beskrivs i det följande.

1.2.3. Bakgrunden till utvärderingen

Ett påpekande är på sin plats och det gäller det reglerade områdets natur. Rambeslutet gäller brottsoffrets ställning och syftar till att se till att de åtnjuter en hög och enhetlig skyddsnivå. Även om systemen överlag verkar stämma överens, finns det fortfarande skillnader mellan medlemsstaternas rättsordningar, och genomförandet av bestämmelserna om brottsoffrets ställning speglar därför varje enskild rättsordnings särdrag. Ordalydelsen i rambeslutet ger även medlemsstaterna ett manöverutrymme vid genomförandet. Därför har vi, vid utvärderingen av huruvida medlemsstaterna antagit de regler som krävs för att följa rambeslutet, med avseende på sådana allmänna straffrättsliga frågor tagit hänsyn till det allmänna straffrättsliga systemet i medlemsstaterna.

1.3. Rambeslutets allmänna syfte

I överensstämmelse med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 är det allmänna syftet för rambeslutet av den 15 mars 2001 att i hela Europeiska unionen skapa och garantera en hög och jämförbar skyddsnivå för brottsoffer, oberoende av i vilken medlemsstat de befinner sig. Medlemsstaterna bör göra en tillnärmning av sina lagar och andra författningar i den mån det behövs för att nå detta mål.⁹ De bör i synnerhet värna rätten till en värdig behandling, rätten att informera och bli informerad, rätten att förstå och blir förstådd, rätten till skydd på olika stadier i förfarandet och rätten till beaktande av att det är en nackdel att vara bosatt i en annan medlemsstat än den där brottet begicks.¹⁰ Bestämmelserna i rambeslutet begränsas därför inte till att tillgodose brottsoffrens intressen inom ramen för straffrättsliga förfaranden i strikt mening. De omfattar även vissa åtgärder till stöd för brottsoffer före eller efter det straffrättsliga förfarandet, vilka kan mildra brottets verkningar.¹¹

⁶ Se rättspraxis om genomförandet av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1985, s. 1661–1673 (svensk specialutgåva, volym VIII, s. 221).

⁷ Se rättspraxis om genomförandet av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 26 februari 1976 i mål 52/75, kommissionen mot Italien, Rec. 1976, s. 277–284 (svensk specialutgåva, volym III, s. 41); se rent allmänt kommissionens årsrapporter om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, till exempel KOM(2001)309 slutlig.

⁸ PJG Kapteyn och P. Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, tredje utgåvan, 1998, s. 328.

⁹ Skäl 4 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001.

¹⁰ Skäl 3 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001.

¹¹ Skäl 6 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001.

Det är alltså nödvändigt att tillnärma de regler och den praxis som gäller för brottsoffrets ställning och grundläggande rättigheter, särskilt när det gäller rätten till en värdig behandling, rätten att informera och bli informerad, rätten att förstå och blir förstodd, rätten till skydd på olika stadier i förfarandet och rätten till beaktande av att det är en nackdel att befinna sig i en annan medlemsstat än den där brottet begicks.¹²

Bestämmelserna i rambeslutet medför emellertid inte någon skyldighet för medlemsstaterna att se till att brottsoffer ges en behandling motsvarande den som ges parter i det straffrättsliga förfarandet.¹³

1.4. Rapportens syfte

Med denna rapport som grundval bör rådet vara i stånd att utvärdera huruvida medlemsstaterna infört de regler som är nödvändiga för att följa rambeslutet.

2. GENOMGÅNG ARTIKEL FÖR ARTIKEL AV RAMBESLUTET OCH MOTSVARANDE NATIONELLA GENOMFÖRANDEBESTÄMMELSER

Nedanstående analys bygger på de genomförandebestämmelser som medlemsstaterna har anmält (se **tabellen** i bilagan).

Artikel 1: Definitioner

Enbart Finland, Italien, Storbritannien och Sverige har intresserat sig för den första artikeln. Italien anger att man inte har infört en lista över definitionerna i den nationella rättsordningen. Men eftersom syftet med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar är det nödvändigt att länderna använder samma begrepp, annars äventyras rambeslutets verkan. Genomgången av de nationella bestämmelser som meddelats har inte visat på några terminologiska skillnader med sådan negativ verkan. Storbritannien använder en bred definition på begreppet ”brottsoffer” som omfattar brottsoffret, dennes föräldrar, eventuella vårdnadshavare och, vid dödsfall, offrets närmaste vänner. Denna definition skapar inga problem med överensstämmelsen, eftersom den uppfyller minimikraven på definitionen av ”brottsoffer” i rambeslutet. Artikel 8.2 i rambeslutet vidgar skyddet av privatlivet och identiteten till att även omfatta brottsoffrens familjer eller personer som är likställda med familjemedlemmar.

Artikel 2: Respekt och erkännande

Första punkten i artikel 2 i rambeslutet bygger på skäl 8 som lyder: ”Det är nödvändigt att tillnärma de regler och den praxis som gäller för brottsoffrets ställning och grundläggande rättigheter, särskilt när det gäller rätten till en värdig behandling (...)”. Denna bestämmelse anger alltså det allmänna mål som eftersträvas av lagstiftaren, nämligen att se till att brottsoffren verkligen har en ställning i det straffrättsliga förfarandet.

Vissa medlemsstater (Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Portugal, Sverige, Tyskland och Österrike) hänvisar uttryckligen till artikel 2.1. Med hänsyn till att denna bestämmelse mer har karaktären av en portalparagraf är detta inte tillräckligt. En medlemsstat har inte gett brottsoffren en ”ställning” i den mening som avses i rambeslutet, om inte

¹² Skäl 8 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001.

¹³ Skäl 9 i rådets rambeslut av den 15 mars 2001.

samtliga artiklar har genomförts på ett korrekt sätt. I alla händelser kan ingen medlemsstat hävda att man har uppfyllt samtliga skyldigheter som följer av rambeslutet, vilket analysen nedan kommer att visa.

Andra punkten behandlar utsatta brottsoffer. Medlemsstaterna skall se till att de får ”den särskilda behandling som på bästa sätt motsvarar deras situation”.

För det första kan rent allmänt sägas att tillämpningsområdet för de skyddsbestämmelser som anmälts skiljer sig åt beroende på hur ”särskilt utsatta brottsoffer” har tolkats; begreppet definieras inte i rambeslutet.

- Vissa medlemsstater som Frankrike, Storbritannien och Italien har särskilt skyddat vissa grupper som anses vara särskilt utsatta på grund av deras fysiska eller psykiska ömtålighet (underåriga och personer med fysiska funktionshinder).
- Däremot har länder som Spanien, Nederländerna och Finland inriktat sig på brottslighet som kan leda till en sådan utsatthet (våld inom familjen, terrorism).
- Slutligen har vissa länder valt ett mer omfattande skydd som täcker alla personer eller alla situationer. Exempelvis föreskrivs i Tyskland att man kan spela in ett brottsoffers vittnesmål om han eller hon inte orkar framträda vid den offentliga domstolsförhandlingen och vittnesmålet är nödvändigt för att klargöra vad som hänt.

Sätten att skydda särskilt utsatta brottsoffer är också olika. Medan det i flera fall finns regler om ljud- eller bildupptagning av förhöret med brottsoffret (Luxemburg, Tyskland, Österrike, Belgien, Storbritannien)¹⁴, sägs i Spaniens och Finlands författningstexter enbart att utsatta brottsoffer kan få ekonomiskt stöd.

Några medlemsstaters svar föranleder ytterligare kommentarer.

Grekland har inte redovisat några genomförandebestämmelser alls för artikel 2.2 i rambeslutet.

Irlands justitieministerium har gett ut en vägledning för brottsoffer, där det straffrättsliga systemet beskrivs ur brottsoffrens perspektiv. Men det sägs uttryckligen att vägledningen bara är en handbok, att den inte syftar till att tolka den aktuella lagstiftningen och inte ger offren några rättigheter utöver vad som följer av lagstiftningen.¹⁵ 3-5 § i lagen från 1996 gäller endast offer för våld i hemmet, vilket gör att många andra kategorier av utsatta brottsoffer saknar adekvat skydd.

Frankrikes genomförandebestämmelser gäller enbart skydd av uppgifter om underåriga, såvitt framgår av de handlingar kommissionen har mottagit.

Slutligen verkar det inte som om Storbritannien tar särskild hänsyn till utsatta brottsoffer, utom i Skottland, som redogör för olika åtgärder som är avsedda att skydda sådana brottsoffer från påfrestningar i samband med en brottmålsrättegång. De lagstiftningsåtgärder som Skottland beskriver har dock ännu inte trätt i kraft; för *Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act* väntar man på kunglig promulgation. En uppdatering om åtgärdernas rättsliga status i dagsläget vore lämplig. Skotska myndigheter har inte angivit

¹⁴ I fråga om ljud- eller bildupptagning av förhör med brottsoffer, se kommentarerna till artikel 8.4.

¹⁵ Sidan 5 i vägledningen för brottsoffer.

några lagtexter som grund för de övriga åtgärder som vidtagits för att skydda sådana brottsoffer, till exempel om de nybildade specialenheterna vid polisen.

Även om särskilt utsatta brottsoffer skyddas i flertalet av medlemsländerna, kan man emellertid fråga sig hur rättsligt bindande åtgärderna egentligen är.

Artikel 3: Förhör och framläggande av bevis

Artikel 3 första stycket: Förhör med brottsoffren

Vad beträffar åtgärder som skall vidtas för att se till att brottsoffren har möjlighet att höras under det rättsliga förfarandet, vill vi göra följande påpekanden:

- I flertalet länder (Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike) kan brottsoffret vara målsägande. På detta sätt kan brottsoffren vara helt delaktiga i det straffrättsliga förfarandet och har ett antal rättigheter, till exempel rätten att begära att vittnen hörs (bland annat i Frankrike, Finland och Luxemburg).
- Medlemsstaterna ger ofta brottsoffren möjlighet att lämna in mer uttömmande redogörelser skriftligt.
- I fråga om denna artikel i rambeslutet är de uppgifter som vissa medlemsstater lämnat ännu ofullständiga. Såsom framgår av tabellen har några genomförandebestämmelser i vissa fall inte redovisats alls (Tyskland, Danmark, Finland och Grekland) eller bara delvis redovisats (Irland, Frankrike och Storbritannien).

Artikel 3 första stycket: Bevis

Möjligheten för brottsoffren att lägga fram bevis under det rättsliga förfarandet garanteras överlag i flertalet medlemsstater. Två påpekanden är emellertid på sin plats.

Fem länder har inte redovisat några genomförandebestämmelser alls i detta avseende (Finland, Grekland, Danmark, Nederländerna och Storbritannien). Irland, Sverige och Italien nämner visserligen möjligheten för brottsoffren att styrka att deras påståenden är sanna. Det är dock beklagligt att man i den inskickade dokumentationen inte har tagit upp brottsoffrens rätt att kräva att nödvändiga åtgärder vidtas för att utreda brottet. Denna möjlighet förefaller verkligen skydda brottsoffrets intressen, och den existerar i Belgien, Spanien, Frankrike och Luxemburg.

Artikel 3 andra stycket: Förhör med brottsoffren

När det gäller förhör med brottsoffren har endast sex medlemsstater (Österrike, Spanien, Finland, Italien, Luxemburg och Sverige) redovisat nationella regler som korrekt genomför artikel 3 andra stycket. Danmark, Tyskland, Frankrike, Grekland, Storbritannien (förutom Skottland) och Portugal har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna artikel.

Förutom *Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act*, som inte trätt i kraft när detta rapport sammanställs, redogör Skottland enbart för åtgärder som – fastän de är relevanta – inte har någon solid rättslig grund. Det finns till exempel frågetecken om huruvida de etiska regler som *Law Society of Scotland* skall utarbeta verkligen har bindande verkan.

Sammanfattningsvis kan sägas att brottsoffrens möjligheter att höras under det rättsliga förfarandet och att lägga fram bevis till stor del beror på om de är part i förfarandet. Återigen kan man bara beklaga att denna artikel inte genomförts helt och hållet, i synnerhet när det gäller det andra stycket.

Artikel 4: Rätten att få information

Artikel 4.1: Rätten att få information, i synnerhet i inledningen av det straffrättsliga förfarandet

I artikel 4.1 behandlas brottsoffers rätt att få information ”redan vid den första kontakten med brottsbekämpande organ”.

När det gäller denna bestämmelse kan medlemsstaterna delas in i fyra kategorier:

1. Vissa medlemsstater (Belgien, Finland, Irland, Nederländerna, Skottland, Tyskland och Österrike) har genomfört denna skyldighet på så sätt att informationen lämnas på de brottsbekämpande myndigheternas webbplatser och i informationsbroschyrer. Denna lösning uppfyller dock inte helt kraven i artikel 4.1. Två påpekanden är på sin plats.

För det första, artikel 4.1 i beslutet ger visserligen medlemsstaterna möjlighet att välja det sätt de anser lämpligt för att ge tillgång till information, men bestämmelserna i rambeslutet är bindande för länderna när det gäller det resultat som skall uppnås. Enligt artikel 4.1, som har rubriken ”Rätten att få information”, skall varje medlemsstat ”se till att särskilt brottsoffer (...) får tillgång till relevant information för att kunna bevaka sina intressen”. Det innebär att medlemsstaterna måste se till att deras myndigheter fullgör skyldigheten att på eget initiativ förse brottsoffren med sådan information. Ändamålet med artikel 4.1 är att information skall lämnas redan vid den första kontakten med brottsbekämpande organ, och det uppnås inte genom att enbart publicera en informationsbroschyr eller skapa webbplatser. Det krävs även ett aktivt agerande från myndigheternas sida för att förse de enskilda brottsoffren med informationen. Det är exempelvis inte möjligt att utifrån de uppgifter som lämnats avgöra hur den irländska vägledningen för brottsoffer distribueras och om den verkligen når sin målgrupp.

För det andra, visserligen blir vårt samhälle allt mer datoriserat och Internet-användningen ökar. Men man kan med rätta fråga sig om alla kan hitta denna information på nätet. Det förutsätter att man vet att sådan information finns och att man har tillgång till en dator, vilket är långt ifrån fallet med alla brottsoffer. Och vilka garantier har man att en person verkligen förstår den information som han eller hon får den vägen?

Italien och Storbritannien har infört bestämmelser på detta område som inte är tillräckliga, då myndigheterna inte alls är skyldiga att förse brottsoffren med relevant information.

Skottland har dock skapat webbsidor och publicerat diverse informationsbroschyrer.

Portugal har anmält genomförandebestämmelser som inte på ett korrekt sätt genomför artikel 4.1. De portugisiska myndigheterna är nämligen inte skyldiga att på

eget initiativ lämna information enligt artikel 4.1 till brottsoffren. Regeringens resolution 6/99 gällde dessutom bara i två år från den 1 januari 1999.

2. Andra medlemsstater (Spanien, Frankrike och Luxemburg) har infört ett annorlunda system som stämmer bättre överens med syftet med artikel 4.1 i rambeslutet. De myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga förfarandet, exempelvis kriminalpolisen och åklagarna, är skyldiga att informera brottsoffren om deras rättigheter och möjligheter att agera. En litet påpekande är emellertid nödvändigt: de luxemburgska bestämmelserna ingår i ett lagförslag och det vore värdefullt att få reda på om det har antagits.
3. Danmark och Grekland har inte anmält några genomförandebestämmelser för denna artikel.

Slutligen kan två andra brister i genomförandet av artikel 4.1 noteras för samtliga medlemsstater. Den första gäller språket. I rambeslutet rekommenderas nämligen att informationen skall ges ”i möjligaste mån på allmänt kända språk”. Medan vissa länder som Tyskland, Storbritannien (dvs. Skottland), Nederländerna och Finland lämnar information på flera språk (inklusive engelska), nämner de flesta andra länderna inte denna aspekt. Den andra bristen gäller artikel 4.1 h, som har förbisetts av samtliga medlemsstater, med undantag för Storbritannien (Skottland) som har startat en telefonservice där man får direktkontakt med tolkar.

Artikel 4.2: Rätten att få information om den fortsatta handläggningen av ärendet

Rent allmänt har denna artikel blivit korrekt genomförd av en majoritet av medlemsstaterna (med undantag för Danmark, Grekland och Storbritannien). Brottssoffren har alltså möjlighet att få reda på hur handläggningen av ärendet framskrider.

Vissa brister i den nationella lagstiftningen måste ändå framhållas.

När det gäller artikel 4.2 c (information om domstolens beslut) nämner Frankrike inget om sådan information i de handlingar som har skickats in. I Italien informeras enbart brottsoffer som är målsägande om domstolsbeslutet. Finland hävdar att man har infört skyldigheten enligt artikel 4.2 c i det nationella systemet, men har inte skickat någon författningstext som styrker detta. När det gäller Portugal säkerställer visserligen de anmälda artiklarna 86, 89, 90, 313.2, 321 och 372.4 i straffprocesslagen att brottsoffret kan bli informerad men de innebär inte att brottsoffren aktivt informeras av de nationella myndigheterna, utan brottsoffren måste själva ange att de vill bli informerade.

Avslutningsvis måste två tidigare gjorda påpekanden upprepas här. Luxemburg har lagt fram ett lagförslag om att skyldigheterna enligt artikel 4.2 a och b skall genomföras och det vore värdefullt att få veta om förslaget har antagits. Irland har bara angivit vägledningen för brottsoffer som rättslig grund för informationsplikten och här kan man beklaga bristen på bindande regler och det faktum att information om brottsoffrens rättigheter enligt artikel 4.2 inte kommer att beaktas förrän vid nästa översyn av vägledningen.

Artikel 4.3: Rätten att få information vid frigivning av gärningsmannen

Endast Finland har på rätt sätt införlivat skyldigheten att meddela brottsoffren då den person som åtalats eller dömts för brottet försätts på fri fot.

- Irland skall enligt vägledningen för brottsoffren meddela brottsoffren då gärningsmännen frigges. Men om skyldigheten inte uppfylls kan brottsoffret bara klaga genom att skriva till *Garda Victim Liaison Office* eller till en lokal *Superintendent*, som skall svara inom tjugoen dagar. Alltså är denna åtgärds bindande verkan mycket relativ.
- Italien anger att ”de åtgärder som fastställs i denna bestämmelse inte förekommer i den italienska rättsordningen”.
- De gällande reglerna i Storbritannien har två svagheter. Dels fastställs i *Criminal Justice and Court Service Act 2000* att brottsoffret skall underrättas om planer på att frige gärningsmannen och om villkoren för frigivningen. Den regeln är dock begränsad till gärningsmän som dömts till mer än 12 månaders fängelse för vålds- eller sexualbrott. Dels finns i Skottlands rättssystem möjligheten att underrätta brottsoffret om att en tillfälligt fängslad förövare kommer att släppas, men det är osäkert om detta är en bindande bestämmelse, desto mer så eftersom det sägs att detta system snart skall införas i lag. Dessutom är den enda garantin för att brottsoffret informeras om villkorlig frigivning att detta ingår i polisens ”löpande rutiner”.
- Luxemburg anger ingen genomförandebestämmelse till denna artikel, vilket gör att det inte går att avgöra om det faktiskt har vidtagits åtgärder för att genomföra skyldigheten.
- Frankrike och Spanien nöjer sig med att förklara att man arbetar med denna fråga.
- Portugal medger att man ännu inte genomfört artikel 4.3 i rambeslutet.
- De genomförandebestämmelser som Sverige har anmält (13 § förundersökningskungörelsen [1947:948]) gäller enbart situationen före inledningen av brottmålsrättegången. När det gäller den tidpunkt då den tilltalade eller dömd friges har ingen genomförandebestämmelse anmälts.
- Danmark, Tyskland, Grekland och Nederländerna har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna artikel.

Artikel 4.4: Rätt att välja att inte bli informerad

Denna bestämmelse har medlemsstaterna knappt uppmärksammat. Det är bara Finland som fullständigt har genomfört den. Med undantag för detta land är resultatet föga tillfredsställande.

- I sina rapporter uppger Spanien och Italien helt enkelt att det för närvarande inte finns någon sådan bestämmelse i deras respektive nationella rättsordningar.
- Österrike, Danmark, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Luxemburg och Sverige har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna artikel.

- Även om det är frivilligt att lämna uppgifterna i artikel 4.3, uppstår för Irlands del på nytt problemet med det rättsliga värdet av vägledningen för brottsoffer. Av denna anledning kan landets införlivande inte anses vara helt tillfredsställande
- Genom de genomförandebestämmelser som Portugal anmält (artiklarna 89, 90, 277.3, 283.5, 313.3 i straffprocesslagen) införlivas inte artikel 4.4 i rambeslutet, eftersom de inte garanterar brottsoffrets rätt att avstå från att bli informerad.
- Belgien har bara delvis införlivat denna bestämmelse, då man enbart tar upp informationen om villkorlig frigivning av gärningsmannen.

Av analysen av genomförandet av artikel 4 i rambeslutet kan man dra följande slutsatser:

- Medlemsstaterna måste vara mer aktiva och leda brottsoffren. Varken broschyrerna eller webbplatser är någon konkret garanti för att brottsoffren får den information de behöver för att kunna bevaka sina intressen.
- När det gäller artikel 4.3 och 4.4 kan man bara beklaga det ofullständiga genomförandet, som ibland skett genom bestämmelser som inte är bindande.

Artikel 7: Brottsoffrens kostnader vid straffrättsliga förfaranden

Det är beklagansvärt att bara sex medlemsstater (Italien, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike) i den inskickade dokumentationen har beaktat rambeslutets distinktion mellan brottsoffer i egenskap av part och i egenskap av vittne. De två kategorierna har olika stödbehov. Ett ”brottsoffer i form av ett vittne” har framför allt behov av att få sina resekostnader ersatta, medan ett ”brottsoffer som är part” i första hand behöver hjälp med advokatarvudet.

Om brottsoffret är målsägande finns möjligheten att få ersättning för advokatarvoden i alla medlemsstaters lagstiftning utom Irland, Storbritannien, Nederländerna och Belgien. Enligt den nya franska lagen från den 9 september 2002 kan brottsoffer alltid beviljas rättshjälp, utan tillgångsprövning, vid vissa brott som betraktas som särskilt grova.

Slutligen bör påpekas att Italien och Luxemburg (lagförslag) fastslår att brottsoffrets advokatkostnader enbart kan ersättas av gärningsmannen. Man kan ställa sig tveksam till om en sådan åtgärd verkligen är effektiv, med tanke på att gärningsmannen kanske inte har några tillgångar.

Sammanfattningsvis ger artikel 7 visserligen medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme, och genomförandet får variera beroende på om brottsoffret är part eller vittne. Men om ersättningen inte betalas av staten, blir ersättningen till brottsoffret i egenskap av målsägande osäker, om det skulle visa sig att gärningsmannen inte har några tillgångar.

Artikel 8: Rätt till skydd

Artikel 8.1 och 8.2: Säkerhet och privatliv

Genomförandet av de två första punkterna i rambeslutets artikel 8 analyseras tillsammans på grund av att de handlar om samma sak. Såsom framhålls i det finländska svaret verkar det som om ”punkt 1 innehåller den allmänna bestämmelsen med skyldigheten att garantera brottsoffren och deras familjer en tillräcklig nivå på skyddet av säkerheten och privatlivet.

Denna skyldighet preciseras i punkt 2 i fråga om skyddet av privatlivet i samband med det straffrättsliga förfarandet”.

1. Skyldigheten att garantera säkerheten för hotade brottsoffer och deras familjer verkar ha genomförts av Belgien, Finland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Mot bakgrund av artikel 8.1 i rambeslutet och målet som skall uppnås (”adekvat skydd för brottsoffren och, vid behov, för deras familjer eller personer som är likställda med familjemedlemmar, när det gäller deras säkerhet”) finns det anledning påminna om att rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås, men att det överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt (artikel 34.2 b i EU-fördraget). I detta fall består adekvat skydd av säkerheten av flera faktorer eller delmål som är mycket olika (t.ex. det fysiska skyddet av brottsoffer i egenskap av vittnen, sekretessen kring deras vittnesmål, olika sätt att höra brottsoffer i form av vittnen, att den tilltalade inte är närvarande under pågående förhör) och avfattningen av artikel 8.1 lämnar ett visst handlingsutrymme för medlemsstaterna när det gäller dessa faktorer eller delmål.

Införlivandet av denna bestämmelser ger dock upphov till följande invändningar:

- Frankrike har i straffprocesslagen infört en ny artikel 434-5 som lyder: ”Den som utsätter en person som drabbats av ett brott eller annan olaglig gärning för hot eller på annat sätt försöker skrämma ett brottsoffer i syfte att förmå henne eller honom att avstå från att göra en anmälan eller att dra tillbaka en anmälan, dömes till fängelse i tre år eller till böter på 45 000 euro”. Att göra sådana handlingar straffbara skyddar emellertid bara brottsoffren och inte deras familjer, vilket föreskrivs i artikel 8.1 i rambeslutet. När det gäller andra aspekter av artikel 8.1 har Frankrike inte anmält några genomförandebestämmelser.
 - För Irlands del finns, såsom redan beskrivits, skyldigheten att skydda brottsoffer enbart inskriven i vägledningen för brottsoffer, vars bindande verkan är osäker.
 - Luxemburg har infört denna skyldighet i ett lagförslag. Det vore värdefullt att få reda på om och när lagen antas.
2. När det gäller **skyddet av brottsoffrens privatliv** har alla medlemsstater nämnt möjligheten att begära att förhandlingarna sker bakom lyckta dörrar. Dock måste vissa anmärkningar göras.
 - För det första kan man beklaga att vissa länder som Irland och Tyskland inte har anmält några bestämmelser som gör det möjligt att bestraffa spridning av uppgifter om brottsoffer eller åtminstone om särskilt utsatta brottsoffer.
 - För det andra nämns inte skyddet för brottsoffrets närståendes privatliv uttryckligen av något land mer än Finland, även om själva texten till den finska lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet inte har skickats in.
 3. När det gäller **identitetsskyddet** (artikel 8.2) kan man bara beklaga att flertalet medlemsstater inte lämnat någon information i detta hänseende. Endast Frankrike, Portugal, Tyskland och Österrike har anmält bestämmelser som stämmer överens med rambeslutet.

Danmark och Grekland har inte anmält några genomförandebestämmelser alls för artikel 8.1 och 8.2.

Artikel 8.3: Särskilda väntrum för brottsoffren

Det är bara Tyskland som har genomfört denna bestämmelse i rambeslutet på rätt sätt. Danmark, Belgien, Frankrike, Finland, Grekland, Irland, Luxemburg, Storbritannien och Nederländerna har inte anmält några genomförandebestämmelser till artikeln. Österrike, Portugal och Sverige har inte anmält några genomförandebestämmelser i fråga om skilda väntrum. Spanien har bara delvis införlivat artikel 8.3 i rambeslutet, eftersom bestämmelsen om särskilda väntrum bara tillämpas på brottsoffer i egenskap av vittnen. När det gäller Finland, Irland, Luxemburg och Sverige (till viss del) sägs särskilda rum finnas i praktiken. Problemet är att ingen nationell författningstext slår fast rätten för brottsoffer att inte behöva komma i kontakt med gärningsmannen.

Artikel 8.4: Förhållanden som är anpassade till särskilt utsatta brottsoffer när dessa vittnar

Det finns anledning att påpeka att önskan att i detta avseende skydda brottsoffer finns med redan i rådets resolution av den 23 november 1995.¹⁶ Flertalet medlemsstater har införlivat artikel 8.4, i synnerhet genom att bereda vittnen möjlighet att lämna sina vittnesmål via bild- och/eller ljudupptagning eller genom att hålla vissa särskilt utsatta vittnens identitet hemlig.

Danmark, Frankrike och Grekland har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna punkt.

Finland redovisar skyddsåtgärder för underåriga. Dessa omfattas dock av ett lagförslag som vi inte vet om det är antaget eller inte.

Storbritannien tillämpar vissa åtgärder i högre brottmålsdomstolar (*Crown Court*), såsom skärmar kring vittnesbåset och förhandlingar bakom lyckta dörrar vid sexualbrott och olaga hot. Vidare kan videokonferens användas och peruker och ämbetsdräkter läggas av. I de lägre domstolarna (*magistrates' courts*) kan enbart videokonferens användas.

Genomförandet av artikel 8 är alltså inte fullständigt. Endast artikel 8.4 har genomförts på ett tillfredsställande sätt. Däremot har skyldigheten att skydda brottsoffrens privatliv och se till att de är säkra enligt artikel 8.1 och 8.2 inte helt beaktats av alla medlemsstater. När det gäller särskilda väntrum för brottsoffren nämner de flesta medlemsstater bara att sådana existerar i praktiken, medan andra inte lämnat några upplysningar alls i ämnet.

Artikel 9: Rätt till ersättning inom ramen för straffrättsliga förfaranden

Artikel 9.1: Rätten till ersättning i samband med det straffrättsliga förfarandet

De allra flesta medlemsstaterna har gjort bedömningen att denna punkt kan genomföras genom att låta brottsoffret framföra enskilt anspråk i egenskap av målsägande, så att eventuella skadeståndsanspråk därmed kan handläggas snabbare. Irland redovisar inte någon bestämmelse av detta slag och nämner bara att det finns system för ersättning till olika kategorier av brottsoffer. Danmark, Grekland och Storbritannien har inte anmält några genomförandebestämmelser. I en del medlemsstater, exempelvis Tyskland, Frankrike,

¹⁶ Rådets resolution av den 23 november 1995 om skydd av vittnet inom ramen för kampen mot den organiserade internationella brottsligheten, EGT C 327, 7.12.1995, s. 5.

Belgien, Spanien och Sverige, kan vissa kategorier av brottsoffer få ersättning från staten. Sådana åtgärder motsvarar dock inte ett genomförande av artikel 9.1, utom om man väljer att betrakta dem som sådana undantag som är tillåtna enligt de sista orden i punkten.

Artikel 9.2: Lämpliga åtgärder som underlättar utbetalningen av ersättning till brottsoffren från förövaren

När det gäller artikel 9.2 har sju medlemsstater (Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike) anmält bestämmelser som främjar utbetalningen av ersättning till brottsoffren från förövaren. Finland säger sig ha genomfört skyldigheten, men hänvisar i sin rapport inte till någon författningstext. Luxemburg bekräftar att det finns ett lagförslag där villkorlig frigivning i väntan på rättegång kommer att vara beroende av att borgen ställs; den skall täcka ersättningen för den skada som drabbat brottsoffren samt deras kostnader. Beviljande av villkorlig frigivning kan vara förbundet med vissa villkor, i synnerhet förövarens uppträdande gentemot brottsoffret. I den belgiska lagen finns ingen regel i detta hänseende. Danmark, Grekland och Storbritannien har inte anmält någon genomförandebestämmelse, utom vad gäller Skottland där det verkar som om det är möjligt att kontrollera att förövaren betalar ersättningen.

Artikel 9.3: Återlämnande av ägodelar som tillhör brottsoffret

I artikel 9.3 fastställs slutligen skyldigheten att återlämna brottsoffrets ägodelar om dessa har tagits i beslag i samband med förfarandet. De flesta medlemsstater har genomfört denna bestämmelse (Belgien, Finland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige och Österrike). Danmark, Frankrike, Grekland, Spanien och Tyskland har inte anmält några genomförandebestämmelser. Vad beträffar Irland och Storbritannien nämner de i sina rapporter att detta åtagande utan tvekan är uppfyllt i praktiken, även om de inte anmält någon lagtext som en sådan skyldighet grundas på.

Med förbehåll för vad som kan komma fram då vi kontrollerar saken med de medlemsstater som inte har lämnat fullständiga uppgifter, har artikel 9.1 i stort sett genomförts. Med det är beklagligt att genomförandet av de följande punkterna i artikel 9 är mycket ofullständigt och bara kan styrkas av färre än hälften av medlemsstaterna.

Artikel 11: Brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat

Artikel 11.1: Brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat

Belgien, Danmark, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike har inte vidarebefordrat några genomförandebestämmelser avseende brottsoffrens möjlighet att lämna vittnesmål omedelbart efter det att brottet begåtts, fastän det enligt dessa länders lagar verkar vara tillåtet att göra så. Spanien medger att man inte har infört någon bestämmelse i detta avseende i den nationella lagstiftningen, medan Frankrike inte lämnat någon dokumentation alls. Nederländerna, Luxemburg, Storbritannien och Sverige beskriver sina system för brottsanmälan, men hänvisar inte till något lagrum.

När det gäller bestämmelserna om videokonferenser och telefonkonferenser bör noteras att EU-konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål hittills bara har ratificerats av Portugal och Spanien och därmed inte har trätt i kraft.¹⁷ Kommissionen uppmanar de medlemsstater som inte har ratificerat konventionen att göra detta snarast. Flera

¹⁷ Se artikel 27 i konventionen av den 29 maj 2000.

medlemsstater har ändå genomfört artiklarna 10 och 11 i konventionen (Belgien, Finland, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike). Rapporterna från Tyskland, Nederländerna, Frankrike och Luxemburg är emellertid inte fullständiga. Danmark och Grekland har inte redovisat några genomförandebestämmelser.

Artikel 11.2: Möjligheten att göra en anmälan i den medlemsstat där brottsoffret är bosatt

Resultatet när det gäller genomförandet av artikel 11.2 i rambeslutet är mycket otillfredsställande. Frankrike, Italien, Portugal, Spanien och Sverige har inte genomfört denna punkt. Belgien, Danmark, Grekland, Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike har inte anmält några genomförandebestämmelser. Några länder (Belgien, Irland och Nederländerna) verkar ta emot anmälningar och vidarebefordrar dem om så krävs till det land där brottet begåtts, även om de inte kan hänvisa till något särskilt lagrum. Det är bara Luxemburg och Finland som verkar ha genomfört denna punkt korrekt.

Det är uppenbart att denna artikel, som innehåller viktiga bestämmelser, knappt alls har genomförts.

Artikel 12: Samarbete mellan medlemsstaterna

Majoriteten av medlemsstaterna hänvisar enbart till de traditionella nätverken för hjälp till brottsoffer och till de gemenskapsinitiativ som inrättats på detta område. Med undantag för Portugal har inget land hänvisat till något lagrum. Belgien nämner sitt initiativ inför antagandet av rådets beslut om inrättande av ett europeiskt nätverk av nationella kontaktpunkter för reparativ rättvisa. Detta initiativ passar dock bättre in på artikel 10 i rambeslutet av den 15 mars 2001 än på artikel 12. Eftersom det dessutom rör sig om ett EU-instrument, kan detta initiativ inte utgöra en nationell genomförandebestämmelse. Storbritannien hänvisar till sin finansiering av *Victim Support*, som är medlem av det europeiska forumet för medling mellan brottsoffer och förövare och reparativ rättvisa. Däremot nämner Frankrike och Italien inget om samarbete mellan medlemsstaterna. Finland hävdar att genomförandet av denna artikel inte kräver någon lagstiftningsåtgärd.

Sammanfattningsvis kan sägas att även om det är sant att denna artikel ger medlemsstaterna ett betydande manöverutrymme och att den inte innehåller någon skyldighet att vidta lagstiftningsåtgärder, så kräver den ändå mer av medlemsstaterna än att de förhåller sig helt passiva.

Artikel 13: Specialtjänster och organisationer till stöd för brottsoffer

Artikel 13 handlar om bistånd till brottsoffer från första mottagandet och under hela förfarandet. Med undantag för Danmark, Grekland (som inte lämnat några upplysningar av betydelse i detta avseende) och Italien (som inte införlivat denna bestämmelse), anger de andra medlemsstaterna i allmänhet att det finns en statsfinansierad organisation till stöd för brottsoffer med uppdrag att informera, vägleda och stödja medborgarna med avseende på deras rättigheter. Det är bara Österrike, Frankrike (enbart för punkt 1), Portugal och Sverige som har anmält relevanta nationella bestämmelser om de olika uppdrag som dessa organisationer får utföra, och i synnerhet om det stöd som brottsoffren kan få efter det att det straffrättsliga förfarandet avslutats.

Spanien och, till viss del, Frankrike hänvisar till gällande lagar, utan att närmare ange vilka lagrum, och det är följaktligen inte möjligt att avgöra vad som har genomförts. Belgien hänvisar till genomförandebestämmelser, men har inte bifogat dem. Storbritannien (dvs.

Skottland) anger att regeringen subventionerar organisationer som bistår brottsoffer och vittnen och beskriver deras uppdrag, men hänvisar inte till något exakt lagrum till stöd för detta.

Sammanfattningsvis har medlemsstaterna precis som för de andra artiklarna inte bifogat texterna till genomförandebestämmelserna i tillräckligt hög grad.

Artikel 14: Utbildning för de personer som medverkar i rättsliga förfaranden eller som på annat sätt har kontakt med brottsoffer

Portugal och Sverige är de enda länder som har införlivat de två punkterna i denna artikel i den nationella lagstiftningen. Merparten av de andra länderna, med undantag för Danmark, Italien och Grekland (som inte lämnat några uppgifter av betydelse i det avseende), nöjer sig med att hänvisa till vissa organ och deras utbildningsuppdrag på området. Det framgår inte alltid tydligt om sådana organ finansieras med offentliga medel, såsom bör vara fallet enligt artikel 14. Dessutom är beskrivningen av dessa program i de nationella rapporterna alltför vaga och inte inriktade på utbildningsaspekten. Den genomförandebestämmelse som Österrike anmält införlivar inte artikel 14 i rambeslutet, eftersom den inte gäller utbildning av personer verksamma inom området.

Artikel 15: Praktiska förhållanden när det gäller brottsoffrens situation under rättsliga förfaranden

Spanien och Österrike är de enda medlemsstater som har vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa denna artikel i rambeslutet.

De övriga medlemsstaterna, med undantag för Danmark, Italien och Grekland (som inte lämnat några upplysningar om denna artikel), meddelar att de har vidtagit nödvändiga åtgärder, men beskrivningen av åtgärderna är alltför vag och föga tillfredsställande. Belgien erkänner att man inte införlivat artikeln med nationell lag.

När det gäller den andra punkten hänvisar medlemsstaterna – utom Danmark, Italien och Grekland (som inte lämnat någon information alls i detta avseende) och Sverige – helt enkelt till artikel 15.1. Sverige säger att de flesta polismyndigheter har särskilda förhörssrum för barn; för de andra kategorierna av brottsoffer pågår arbetet med att skapa lämpliga förhållanden och arbetet skall vara avslutat för samtliga myndigheter i mars 2005.

Artikel 16: Territoriellt tillämpningsområde

I denna bestämmelse slås fast att rambeslutet skall tillämpas i Gibraltar. Det går inte att avgöra om Storbritannien har genomfört denna bestämmelse av de uppgifter som har lämnats.

3. ALLMÄNNA SLUTSATSER

Sammanfattningsvis finns det anledning att konstatera att kommissionen, med tanke på vissa medlemsstaters uteblivna eller bristfälliga bidrag, enbart kunnat göra sig en ofullständig bild av rambeslutets genomförande. Utifrån denna ytliga bild går det dock att dra slutsatsen att det aktuella läget för genomförandet av rambeslutets bestämmelser är otillfredsställande.

a. Här följer en detaljerad redogörelse, artikel för artikel, för hur medlemsstaterna hade genomfört bestämmelserna fram till referensdatumet den 25 mars 2003.

Artikel 1

Enbart Finland, Italien, Storbritannien och Sverige har intresserat sig för den första artikeln. Italien anger att man inte har infört en lista över definitionerna i den nationella rättsordningen. Men eftersom syftet med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar är det nödvändigt att länderna använder samma begrepp, annars äventyras rambeslutets verkan och enhetliga tillämpning. Genomgången av de nationella bestämmelser som meddelats har inte visat på några terminologiska skillnader med sådan negativ verkan.

Artikel 2

Med hänsyn till att **första punkten** främst har karaktären av en portalparagraf kan man inte hävda att en medlemsstat har gett brottsoffren en ”ställning” i den mening som avses i rambeslutet, om inte *samtliga* artiklar har genomförts på ett korrekt sätt. Ingen medlemsstat kan hävda att den har uppfyllt samtliga skyldigheter som följer av rambeslutet, eftersom ingen av medlemsstaterna har genomfört artikel 2.1 på ett korrekt sätt.

Angående **andra punkten** kan rent allmänt sägas att tillämpningsområdet för de skyddsbestämmelser som anmälts skiljer sig åt beroende på hur ”särskilt utsatta brottsoffer” har tolkats; begreppet definieras inte i rambeslutet. Sätten att skydda särskilt utsatta brottsoffer är också olika. Medan det i flera fall finns regler om ljud- eller bildupptagning av förhöret med brottsoffret (Luxemburg, Tyskland, Österrike, Belgien, Storbritannien), sägs i Spaniens och Finlands författningstexter enbart att utsatta brottsoffer kan få ekonomiskt stöd. Man kan konstatera att en majoritet av medlemsstaterna har infört skyddsbestämmelser för särskilt utsatta brottsoffer, med de undantag som redovisas nedan. Danmark och Grekland hade vid referenstidpunkten (den 25 mars 2003) inte anmält en enda genomförandebestämmelse. Frankrikes genomförandebestämmelser gäller enbart skydd av uppgifter om underåriga, såvitt framgår av de handlingar kommissionen har mottagit. Det kan ifrågasättas om de åtgärder som Irland har vidtagit är juridiskt bindande. Storbritannien har bara genomfört rambeslutet i vissa delar, och vad särskilt beträffar Skottland har de anmällda lagstiftningsåtgärderna ännu inte trätt i kraft.

Artikel 3 första stycket

I flertalet länder (Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland och Österrike) kan brottsoffret vara målsägande. Brottsoffren får på så sätt ett antal rättigheter, till exempel rätten att begära att vittnen hörs (bland annat i Frankrike, Finland och Luxemburg). I fråga om denna bestämmelse i rambeslutet är de uppgifter som vissa medlemsstater lämnat ofullständiga (Tyskland, Danmark, Finland, Grekland, Irland, Frankrike och Storbritannien).

Möjligheten för brottsoffren att lägga fram bevis under det rättsliga förfarandet garanteras överlag i flertalet medlemsstater. Fem länder har dock inte redovisat några genomförandebestämmelser alls i detta avseende (Finland, Grekland, Danmark, Nederländerna och Storbritannien). Irland, Sverige och Italien nämner visserligen möjligheten för brottsoffren att styrka att deras påståenden är sanna. Det är dock beklagligt att man i den inskickade dokumentationen inte har tagit upp brottsoffrens rätt att kräva att nödvändiga åtgärder vidtas för att utreda brottet. Denna möjlighet förefaller verkligen skydda brottsoffrets intressen, och den existerar i Belgien, Spanien, Frankrike och Luxemburg.

Artikel 3 andra stycket

När det gäller förhör med brottsoffren har endast sex medlemsstater (Österrike, Spanien, Finland, Italien, Luxemburg och Sverige) redovisat nationella regler som korrekt genomför artikel 3 andra stycket. Danmark, Tyskland, Frankrike, Grekland och Portugal har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna bestämmelse. Storbritannien har endast anmält *Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act*, som inte hade trätt i kraft vid referenstidpunkten och redogör i övrigt enbart för åtgärder, till exempel etiska regler, som visserligen är relevanta men vilkas bindande verkan kan ifrågasättas.

Artikel 4.1

Vissa medlemsstater (Belgien, Finland, Irland, Nederländerna, Skottland, Tyskland och Österrike) har genomfört bestämmelserna i artikel 4.1 på så sätt att informationen lämnas på de brottsbekämpande myndigheternas webbplatser och i informationsbroschyrer. Denna lösning uppfyller dock inte helt kraven i artikel 4.1. Medlemsstaterna måste nämligen vidta de åtgärder som krävs för att se till att deras myndigheter är skyldiga att på eget initiativ förse brottsoffren med information. Spanien och Frankrike har infört ett annorlunda system som stämmer bättre överens med syftet med artikel 4.1 i rambeslutet. De myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga förfarandet, exempelvis kriminalpolisen och åklagarna, är skyldiga att informera brottsoffren om deras rättigheter och möjligheter att agera. Luxemburg har bara anmält ett lagförslag. Portugal har anmält genomförandebestämmelser som inte på ett korrekt sätt genomför artikel 4.1. De portugisiska myndigheterna är nämligen inte skyldiga att på eget initiativ lämna information enligt artikel 4.1 till brottsoffren. Regeringens resolution 6/99 gällde dessutom bara i två år från den 1 januari 1999.

Två andra brister kan noteras. Den ena gäller språkanvändning. Medan vissa länder som Tyskland, Storbritannien (dvs. Skottland), Nederländerna och Finland lämnar information på flera språk (inklusive engelska), nämner de flesta andra länderna inte denna aspekt. Den andra bristen gäller artikel 4.1 h, som har förbisetts av samtliga medlemsstater, med undantag för Storbritannien (Skottland).

Artikel 4.2

Denna artikel har genomförts korrekt av en majoritet av medlemsstaterna (med undantag för Danmark, Grekland och Storbritannien). När det gäller artikel 4.2 c (information om domstolens beslut) nämner Frankrike inget om sådan information i de handlingar som har skickats in. I Italien informeras enbart brottsoffer som är målsägande om domstolsbeslutet. Finland hävdar att man har infört skyldigheten enligt artikel 4.2 c i det nationella systemet, men har inte skickat någon författningstext som styrker detta. De åtgärder som Irland har vidtagit förefaller inte vara juridiskt bindande. I Portugal säkerställer visserligen de anmälda bestämmelserna att brottsoffret kan bli informerad men de innebär inte att brottsoffren aktivt informeras av de nationella myndigheterna, utan brottsoffren måste själva ange att de vill bli informerade. Luxemburg har lagt fram ett lagförslag om att skyldigheterna enligt artikel 4.2 a och b skall genomföras, men kommissionen vet inte om det har antagits.

Artikel 4.3

Endast Finland har införlivat denna bestämmelse på rätt sätt. Frankrike och Spanien nöjer sig med att förklara att man arbetar med denna fråga. Irlands genomförandebestämmelser är inte juridiskt bindande. Italien anger att ”de åtgärder som fastställs i denna bestämmelse inte förekommer i den italienska rättsordningen”. Luxemburg anger ingen genomförandebestämmelse till denna bestämmelse. Portugal medger att man ännu inte genomfört artikel 4.3 i rambeslutet. De genomförandebestämmelser som Sverige har anmält

gäller enbart situationen före inledningen av brottmålsrättegången. När det gäller den tidpunkt då den tilltalade eller dömde frigges har ingen genomförandebestämmelse anmälts. De gällande reglerna i Storbritannien har två egenheter. Dels underrättas brottsoffret om planer på att frige gärningsmannen och om villkoren för frigivningen endast i de fall där gärningsmannen dömts till mer än 12 månaders fängelse för vålds- eller sexualbrott. Dels finns i Skottlands rättssystem möjligheten att underrätta brottsoffret om att en tillfälligt fängslad förövare kommer att släppas, men den enda garantin för att så sker är att detta ingår i polisens ”löpande rutiner”. Danmark, Tyskland, Grekland och Nederländerna har inte anmält några genomförandebestämmelser för bestämmelsen.

Artikel 4.4

Endast Finland har införlivat denna bestämmelse på rätt sätt. Spanien och Italien uppger i sina rapporter helt enkelt att det för närvarande inte finns någon sådan bestämmelse i deras respektive nationella rättsordningar. Österrike, Danmark, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Luxemburg och Sverige har inte anmält några genomförandebestämmelser till denna bestämmelse. För Irlands del uppstår på nytt problemet med det rättsliga värdet av vägledningen för brottsoffer. De genomförandebestämmelser som Portugal har anmält införlivar inte artikel 4.4 i rambeslutet, eftersom de inte garanterar brottsoffrets rätt att avstå från att bli informerad. Belgien har bara delvis införlivat denna bestämmelse, då man enbart tar upp informationen om villkorlig frigivning av gärningsmannen.

Artikel 7

Bara Italien, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike har beaktat rambeslutets distinktion mellan brottsoffer i egenskap av part och i egenskap av vittne. Alla medlemsstater utom Irland, Storbritannien, Nederländerna och Belgien ger brottsoffer som är målsägande möjlighet att få ersättning för advokatarvoden. Italien och Luxemburg (lagförslag) fastslår att brottsoffrets advokatkostnader enbart kan ersättas av gärningsmannen. Det kan leda till problem när gärningsmannen saknar tillgångar.

Artikel 8

Skyldigheten att garantera säkerheten för brottsoffer och deras familjer verkar ha genomförts av Belgien, Finland, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike. Det förefaller som om Frankrike har infört bestämmelser för att skydda brottsoffret, men inte hans eller hennes familj; Frankrike har inte anmält några genomförandebestämmelser för resten av artikel 8.1. Irland har genomfört artikel 8.1 genom vägledningen för brottsoffer, vars bindande verkan är osäker. Luxemburg har infört denna skyldighet i ett lagförslag. När det gäller skyddet av brottsoffrens privatliv har alla medlemsstater nämnt möjligheten att begära att förhandlingarna sker bakom lyckta dörrar. Vissa länder, till exempel Irland och Tyskland, har inte anmält några bestämmelser som gör det möjligt att bestraffa spridning av uppgifter om brottsoffer eller åtminstone om särskilt utsatta brottsoffer. Endast Finland har uttryckligen nämnt skyddet för brottsoffrets närståendes privatliv uttryckligen av något land mer än Finland, även om själva texten till den finska lagen inte har skickats in. Flertalet medlemsstater har inte lämnat någon information om identitetsskyddet. Endast Frankrike, Portugal, Tyskland och Österrike har anmält bestämmelser i detta hänseende. Danmark och Grekland har inte anmält några genomförandebestämmelser alls för artikel 8.1 och 8.2.

Endast Spanien, Tyskland och Italien har anmält genomförandebestämmelser för artikel 8.3 om särskilda väntrum för brottsoffer. Enbart Tyskland har fullständigt genomfört

bestämmelsen. Spanien har gjort det delvis; den anmälda bestämmelsen om särskilda väntrum gäller bara för brottsoffer som samtidigt är vittnen. När det gäller Finland, Irland, Luxemburg och Sverige (till viss del) sägs särskilda rum finnas i praktiken. Ingen nationell författningstext slår fast rätten för brottsoffer att inte behöva komma i kontakt med gärningsmannen.

Flertalet medlemsstater har genomfört artikel 8.4 om att skapa förhållanden som är anpassade till särskilt utsatta brottsoffer när dessa vittnar. Danmark, Frankrike och Grekland har inte anmält några genomförandebestämmelser. Finland redovisar ett lagförslag om skyddsåtgärder för underåriga. Storbritannien tillämpar vissa åtgärder i högre brottmålsdomstolar (*Crown Court*), men i de lägre domstolarna (*magistrates' courts*) kan enbart videokonferens användas.

Genomförandet av artikel 8 är alltså inte fullständigt. Endast artikel 8.4 har genomförts på ett tillfredsställande sätt.

Artikel 9

De allra flesta medlemsstaterna har gjort bedömningen att artikel 9.1 kan genomföras genom att låta brottsoffret framföra enskilt anspråk i egenskap av målsägande. Irland redovisar inte någon bestämmelse av detta slag och nämner bara att det finns system för ersättning till olika kategorier av brottsoffer. Danmark, Grekland och Storbritannien har inte anmält några genomförandebestämmelser. I en del medlemsstater, exempelvis Tyskland, Frankrike, Belgien, Spanien och Sverige, kan vissa kategorier av brottsoffer få ersättning från staten. Sådana åtgärder innebär dock inte, såsom redan påpekats, att artikel 9.1 har genomförts.

Sju medlemsstater (Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Spanien, Tyskland och Österrike) har anmält bestämmelser som främjar utbetalningen av ersättning till brottsoffren från förövaren (artikel 9.2). Finland säger sig ha genomfört skyldigheten, men hänvisar i sin rapport inte till någon författningstext. Luxemburg bekräftar att det finns ett lagförslag där villkorlig frigivning i väntan på rättegång kommer att vara beroende av att borgen ställs; den skall täcka ersättningen för den skada som drabbat brottsoffren samt deras kostnader. Beviljande av villkorlig frigivning kan vara förbundet med vissa villkor, i synnerhet förövarens uppträdande gentemot brottsoffret. Danmark, Grekland och Storbritannien har inte anmält någon genomförandebestämmelse. I Skottland verkar det som om det är möjligt att kontrollera att förövaren betalar ersättningen.

De flesta medlemsstater (Belgien, Finland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige och Österrike) har genomfört bestämmelsen i artikel 9.3 om skyldighet att återlämna brottsoffrets ägodelar om dessa tagits i beslag i samband med förfarandet. Danmark, Frankrike, Grekland, Spanien och Tyskland har inte anmält några genomförandebestämmelser. Irland och Storbritannien nämner i sina rapporter att detta åtagande utan tvekan är uppfyllt i praktiken, även om de inte anmält någon lagtext som en sådan skyldighet grundas på.

Artikel 11

Belgien, Danmark, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike har inte vidarebefordrat några genomförandebestämmelser avseende artikel 11.1 och brottsoffrens möjlighet att lämna vittnesmål omedelbart efter det att brottet begåtts, fastän det enligt dessa länders lagar verkar vara tillåtet att göra så. Spanien medger att man inte har infört någon bestämmelse i detta avseende i den nationella lagstiftningen, medan Frankrike

inte lämnat någon dokumentation alls. Nederländerna, Luxemburg, Storbritannien och Sverige beskriver sina system för brottsanmälan, men hänvisar inte till något lagrum.

Frankrike, Italien, Portugal, Spanien och Sverige har inte genomfört artikel 11.2. Belgien, Danmark, Grekland, Nederländerna, Sverige, Tyskland och Österrike har inte anmält några genomförandebestämmelser. Några länder (Belgien, Irland och Nederländerna) verkar ta emot anmälningar och vidarebefordrar dem om så krävs till det land där brottet begåtts, även om de inte kan hänvisa till något särskilt lagrum. Det är bara Luxemburg och Finland som verkar ha genomfört denna punkt korrekt.

Artikel 12

Med undantag för Portugal har inget land hänvisat till något lagrum för genomförandet av artikel 12. Frankrike och Italien nämner ingenting om bestämmelsen. Finland hävdar att genomförandet av denna artikel inte kräver någon lagstiftningsåtgärd. Som vi har påpekat ovan ger denna artikel medlemsstaterna ett betydande manöverutrymme, men den kräver ändå mer av medlemsstaterna än att de förhåller sig helt passiva.

Artikel 13

Det stora flertalet medlemsstater anger att det finns en statsfinansierad organisation till stöd för brottsoffer med uppdrag att informera, vägleda och stödja medborgarna med avseende på deras rättigheter. Det är emellertid bara Österrike, Frankrike (enbart för punkt 1), Portugal och Sverige som har anmält relevanta nationella bestämmelser om de olika uppdrag som dessa organisationer får utföra, och i synnerhet om det stöd som brottsoffren kan få efter det att det straffrättsliga förfarandet avslutats.

Spanien och, till viss del, Frankrike hänvisar till gällande lagar, utan att närmare ange vilka lagrum, och det är följaktligen inte möjligt att avgöra vad som har genomförts. Belgien hänvisar till genomförandebestämmelser, men har inte bifogat dem. Storbritannien (närmare bestämt Skottland) anger att regeringen subventionerar organisationer som bistår brottsoffer och vittnen och beskriver deras uppdrag, men hänvisar inte till något exakt lagrum till stöd för detta.

Artikel 14

Portugal och Sverige är de enda länder som har införlivat de två punkterna i denna artikel i den nationella lagstiftningen. Merparten av de andra länderna (med undantag för Danmark, Italien och Grekland som inte lämnat några uppgifter av betydelse i det avseende) nöjer sig med att hänvisa till vissa organ och deras utbildningsuppdrag på området. Det framgår inte alltid tydligt om sådana organ finansieras med offentliga medel, såsom bör vara fallet enligt artikel 14. Den genomförandebestämmelse som Österrike anmält införlivar inte artikel 14 i rambeslutet, eftersom den inte gäller utbildning av personer verksamma inom området.

Artikel 15

Spanien och Österrike är de enda medlemsstater som har genomfört denna artikel. De övriga medlemsstaterna, med undantag för Danmark, Italien och Grekland, meddelar att de har vidtagit nödvändiga åtgärder, men beskrivningen av åtgärderna är alltför vag och föga tillfredsställande. Belgien erkänner att man inte införlivat artikeln med nationell lag. När det gäller den andra punkten hänvisar de flesta av medlemsstaterna helt enkelt till artikelns första punkt. Sverige säger att de flesta polismyndigheter har särskilda förhörssrum för barn; för de

andra kategorierna av brottsoffer pågår arbetet med att skapa lämpliga förhållanden och arbetet skall vara avslutat för samtliga myndigheter i mars 2005.

Artikel 16

Det går inte att utläsa av de uppgifter som Storbritannien har lämnat om rambeslutet har genomförts i Gibraltar.

b. Trots de brister som vi har redogjort för ovan, måste det dock påpekas att i vissa medlemsstater, exempelvis Frankrike och Luxemburg, pågår processen att genomföra en del av de återstående bestämmelserna. Luxemburg har tagit med vissa av rambeslutets bestämmelser i ett lagförslag, medan Frankrike har anmält ett program för brottsoffer med 14 åtgärder som skall vidtas under de kommande fem åren.

Det skall dessutom medges att det i vissa av rambeslutets bestämmelser fastställs allmänna mål som ger medlemsstater stor frihet i fråga om genomförandet. Det är därför svårt för kommissionen att kontrollera om rambeslutet genomförts korrekt. I artikel 8 fastställs exempelvis att ”varje medlemsstat skall säkerställa adekvat skydd för brottsoffren”. I artikel 11, som gäller brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat, nämns vissa åtgärder som ”särskilt” skall vidtas av medlemsstaterna.

Dessutom skiljer sig bestämmelserna mycket åt: vissa bestämmelser (bland annat artikel 7) kräver åtgärder från lagstiftarens sida medan andra (t.ex. artiklarna 8.3 och 15.1) kräver praktiska insatser. Slutligen skall medlemsstaterna ibland bidra ekonomiskt till icke-statliga brottsofferorganisationer.

Mot denna bakgrund uppmanar kommissionen medlemsstaterna att se till att bestämmelserna i rambeslutet snabbt genomförs och att de snarast, dock senast den 15 mars 2004, underrättar kommissionen om genomförandet genom att skicka en redogörelse för de vidtagna åtgärderna och bifoga texterna till aktuella lagar och andra författningar till stöd för sina redogörelser.