



2023-10-03

Brottsofferjouren Sverige
Hammarby fabriksväg 25, 6 tr
120 30 Stockholm
info@brottsofferjouren.se
www.brottsofferjouren.se
Växel: 08-644 88 00
Brottsofferstöd: 116 006

Remissvar avseende EU-kommissionens förslag till Europaparlamentet och Rådets Direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter (Dnr Ju2023/01957)

1. Introduktion

Brottsofferjouren Sverige välkomnar möjligheten att svara på denna viktiga remiss. Antagandet av Direktivet om brottsoffers rättigheter 2012 var ett viktigt steg i utvecklingen att stärka brottsoffers rättigheter och uppnå en rättsskipning där brottsoffren står i fokus inom EU. Brottsofferjouren har representerat Sverige i två EU-projekt under ledning av Victim Support Europe (VOCIARE och BeneVict) där den praktiska implementeringen av Direktivets olika artiklar och rättigheter har analyserats ingående. Vi instämmer därmed i Kommissionens analys att det finns tillkortakommanden rörande den praktiska tillämpningen av rättigheterna och ställer oss positiva till Kommissionens nya intention att stärka Direktivets formuleringar och innefattande rättigheter, både på nationell och Europeisk nivå. Det finns dock vissa områden och rättigheter som vi bedömer inte har fått tillräckligt utrymme i ändringsförslaget och där förbättringar fortfarande behöver göras för att brottsoffer ska få den hjälp de behöver. Nedan följer Brottsofferjourens övergripande kommentarer till Kommissionens ändringsförslag och vi bidrar framöver mer än gärna med ytterligare information och praktisk erfarenhet rörande implementeringen av brottsoffers rättigheter i Sverige. Avslutningsvis ska nämnas att innehållet i remissvaret bör läsas framåtsyftande från ett brottsofferperspektiv med inriktningen att det finns mycket kvar att göra för att fortlöpande stärka alla olika former av stöd till brottsoffer, vittnen och anhöriga.

2. Brottsofferjourens syn på specifika ändringsförslag

Brottsofferjourens stödverksamhet erbjuder information, emotionellt stöd och praktisk vägledning till alla brottsoffer, vittnen och anhöriga i hela landet, oavsett brottskategori och personliga egenskaper. Vårt stöd levereras främst av volontärer, där fokus ligger på att erbjuda stöd i den brottsutsattas närhet i enlighet med personens individuella behov och preferenser. Vi erbjuder stöd via telefon, personliga möten, mail och chatt. Information till brottsoffer, vittnen och anhöriga finns både på vår nationella hemsida, på lokala jourers egna hemsidor och via olika typer av tryckt material, såsom broschyrer, infoblad och större publikationer. Brottsofferjourens stöd formas efter personens individuella behov och var personen befinner sig i sin återhämtning och i den straffrättsliga processen. Ofta ges stöd i samband med polisanmälan och i samband med rättegång, men många stödsökanden behöver även mer

långtgående stödåtgärder där en dedikerad stödjare följer personen genom hela rättskedjan, så länge stödbehov finns. Våra olika stödverksamheter ger stöd till ca 60,000 brottsoffer, vittnen och anhöriga varje år. Vår erfarenhet stödjer Kommissionens analys att vissa brottsoffer upplever en större negativ påverkan av brott och har därför behov av professionell psykologhjälp. Vissa hemförsäkringar täcker idag kostnader för psykologsamtal, men dessa begränsas ofta till endast ett fåtal samtal, vilket inte är tillräckligt för brottsoffer med långtgående behov. Vi stödjer därför introduktionen av rätten till **kostnadsfritt psykologiskt stöd** så länge det är nödvändigt (artikel 9) som ett viktigt komplement till vår egen, och samhällets övriga, stödverksamheter.

Brottsofferjouren välkomnar Kommissionens introduktion av den nya rättigheten **hjälp vid domstolen**, som syftar till att ge brottsoffer information och emotionellt stöd (artikel 10a). Vi instämmer med Kommissionens utvärdering att "det är svårt eller till och med omöjligt för brottsoffer att delta i straffrättsliga förfaranden om de inte åtföljs och ges råd på rätt sätt... Det är därför mycket viktigt att brottsoffer också har rätt att åtföljas av en annan person än en advokat som åtminstone kan ge råd om brottsoffrens roll och rättigheter under förfarandena och erbjuda emotionellt stöd".¹ Brottsofferjourens domstolsbaserade stödverksamhet/vittnesstödsverksamhet erbjuder information och emotionellt stöd i samband med rättegång i 51 domstolar över hela landet. Vårt domstolsbaserade stöd når ca 30,000 brottsoffer, vittnen och deras anhöriga varje år, vilket gör Sverige till ett av de EU-länder där flest brottsoffer ges tillgång till stöd i samband med rättegång. Brottsofferjouren har genom vårt praktiska stödarbete i domstol bevitnat den negativa inverkan och sekundära viktimisering som brottsoffer kan uppleva genom att behöva delta i en straffrättslig process. Vi är därför otroligt glada att se rätten till domstolsbaserat stöd som en egen, lagstadgad rätt för brottsoffer och vi ser fram emot att fortsätta våra etablerade samarbeten med lokala domstolar och övriga straffrättsliga myndigheter för att säkerställa en grundlig implementering av denna viktiga funktion. Som en del av svensk implementering av den nya rätten till stöd vid domstol skulle Brottsofferjouren gärna välkomna ett utökat regeringsuppdrag till Domstolsverket i syfte att säkerställa ett bättre informationsflöde mellan domstol och Brottsofferjourens lokala stödverksamheter. En gemensam nationell målsättning för Sveriges vittnesstödsverksamhet/domstolsbaserade stödverksamhet har tagits fram i samarbete mellan Brottsofferjouren, Brottsoffermyndigheten och Domstolsverket. Målsättningen innebär att stödjare ska finnas på plats i domstolen inför alla rättegångar där ett vittne eller målsägande deltar. Domstolsbaserad stödverksamhet vid Sveriges större domstolar använder sig av s.k. grundbemanning, vilket innebär att stödjare finns på plats måndag-fredag och kan därmed ofta erbjuda stöd till de vittnen och målsägande som anländer till domstolen, även om de inte är informerade om deras närvaro i förväg. Vid de mindre domstolarna i Sverige, där det inte genomförs förhandlingar varje dag, baseras dock bemanning av stödjare ofta på uppspelslistor från den lokala domstolen, innefattande information om vilka mål som domstolen handhar under nästkommande vecka samt när och var målsägande och vittnen kommer att delta. Brister i kvalitén på uppspelslistor gör dock att vittnen och målsäganden ibland saknas, vilket gör att de riskerar att inte få det stöd de behöver och har rätt till inför rättegång. För att säkerställa att bemanning av stödjare formas efter behov och för att uppnå vår gemensamma målsättning att alla målsäganden och vittnen ges tillgång till stöd vill Brottsofferjouren därför gärna se ett utökat ansvar för Domstolsverket att skapa ett tydligt ramverk och bättre process för informationsflöde mellan domstol och stödverksamhet.

¹ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, s. 17

Brottsofferjouren Sverige leder för närvarande EU-projektet COVIS (court based victim and witness support service) som syftar till att utveckla kunskap, material och verktyg för att etablera, utveckla och leverera domstolsbaserat stöd till brottsoffer och vittnen kallade att delta i en rättegång. Projektet leds av Brottsofferjouren Sverige med samarbetspartners från brottsofferjourer i Portugal, Irland, Finland, Danmark samt det Europeiska nätverket för brottsofferjourer, Victim Support Europe. En av partnerorganisationerna som ingår i projektet är Victim Support at Court (V-Sac), en frivilligorganisation från Irland som lyfts fram som ett exempel på best practice i Kommissionens ändringsförslag.² COVIS-projektet har haft glädjen att genomföra ett studiebesök till Dublin för att se upplägget för deras domstolsbaserade stöd i praktiken, vilket etablerades som en del av Irlands implementering av det ursprungliga brottsofferdirektivet från 2012. Upplägget beskrivs kort nedan och är väldigt lik svensk vittnesstödsverksamhet, förutom att Irland även har en väl etablerad förmedlingsprocess och en avskild del i domstolsbyggnaden avsatt för målsäganden, vittnen och deras anhöriga. Inför rättegång förmedlas vittnen och målsäganden från Polisen till V-Sac, så att stödjare kan bokas in efter behov, tid och plats. De stödsökanden som vill erbjuds möjlighet att se domstolsbyggnaden i förberedande syfte inför rättegångsdagen, för att få en bild av vad som väntar dem och hur rättegången kommer att gå till. På rättegångsdagen anmäler sig brottsoffer, vittnen och deras anhöriga i domstolens reception, varefter de hämtas av stödjare och förs, via en avskild och ommarkerad hiss, upp till en egen del av domstolen som har avsatts som *Victim Unit*. Här kan brottsoffer, vittnen och anhöriga vänta i ett gemensamt alternativt enskilda väntrum där det alltid finns stödjare på plats för att ge information, emotionellt stöd och möjlighet för brottsoffer och vittnen att samla sig innan de kallas in i rättssalen. Brottsofferjouren skulle gärna välkomna ett liknande upplägg för domstolsbaserade stödverksamheter vid svenska domstolar, där förmedling av stödsökanden säkerställer tidigt erbjudande av stöd och där specifika delar av domstolsbyggnaden avsätts för endast brottsoffer, vittnen och deras anhöriga. För mer information om Brottsofferjourens COVIS-projekt, vänligen besök www.boj.se/covis

Som beskrivet ovan anser Brottsofferjouren att information och stöd i samband med rättegång är av avgörande betydelse för att brottsoffer (och vittnen) ska förstå hur en rättegång går till, vilka rättigheter de har och vad som förväntas från dem under processen, vilket hjälper till att sätta realistiska förväntningar och underlätta deras deltagande i straffrättsliga förfaranden. Stödet ökar även möjligheten för brottsoffer och vittnen att samla sig inför rättegången och därmed ge sina bästa vittnesmål, vilket i sin tur ger domstolen det bästa underlaget för sitt beslutsfattande och slutgiltig dom. Däremot ger EU Kommissionen inga nya uppdateringsförslag rörande brottsoffers rätt till **rättshjälp** (artikel 13), innefattande juridiskt ombud/målsägandebitråde, vilket vi anser är beklagligt. Forskning rörande implementeringen av brottsoffers rättigheter har vid upprepade tillfällen påvisat värdet av att ha ett juridiskt ombud som för brottsoffrets talan och tillvaratar hens intressen genom hela rättsprocessen. Målsägandebiträdet fyller ofta en otroligt viktig funktion för målsäganden, både genom att proaktivt agera för målsägandes räkning och representera målsägandens intresse men också för att det skapar en mer balanserad relation i förhållande till det faktum att den åtalade representeras av ett eget ombud. Målsägandebiträdet har även en viktig roll i att identifiera ytterligare behov hos målsäganden som rätten behöver känna till för att kunna utföra en ordentlig behovsprövning och tillsätta nödvändiga skyddsåtgärder, vilket i sin tur ger förutsättningar för att personen ska kunna ge sitt bästa vittnesmål och därmed ge domstolen det bästa underlaget för sin dom. Ett närvarande målsägandebitråde har dessutom en stor

² Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, fotnot 43

inverkan för implementeringen av andra rättigheter inom Direktivet, såsom rätten till information och delaktighet i den straffrättsliga processen. Forskning³ visar att brottsoffer i länder där de ges tillgång till domstolsbaserat stöd samt juridiskt ombud/målsägandebiträde känner sig bättre informerade än i länder där man förlitar sig på att endast polisen ger information. Trots detta har Kommissionen valt att inte föreslå förbättringar i brottsoffers rätt till juridisk representation, vilket är anmärkningsvärt i och med att rätt till information är en av Kommissionens prioriterade artiklar. Brottsofferjouren hade gärna sett att rätten till målsägandebiträde stärkts genom Direktivets uppdatering och uppmanar därför Sverige att i internationella sammanhang påtala värdet av målsägandebiträde för brottsoffer i alla delar av den straffrättsliga processen.

Brottsofferjouren välkomnar Direktivets uppmärksamhet av **hjälpplinjén 116006** (artikel 3a). Hjälpplinjén är en ombärlig första kontaktpunkt för brottsoffer att snabbt få tillgång till emotionellt stöd, praktisk vägledning och information rörande den straffrättsliga processen. I Sverige administrerar Brottsofferjouren Sverige hjälpplinjén 116006. Stödsökanden väljer själva hur de vill kontakta 116006 och stöd erbjuds både via telefon, mail och chatt. Genom Brottsofferjourens initiativ *stöd på eget språk* erbjuder hjälpplinjén idag information och stöd på upp till 25 olika språk. Förutom att ge direkt tillgång till stöd och information förmedlas även stödsökanden vid behov till specialiserat stöd, lokala stödverksamheter i stödsökandens närområde eller till andra relevanta straffrättsliga myndigheter.

Brottsofferjouren välkomnar strävan att skapa en mer **barnvänlig rättsprocess** (artikel 9a) där barn ges riktade och integrerade stöd- och skyddstjänster med fokus på *Barnahusmodellen*. Vi anser att *Barnahus* har skapat en möjlighet att interagera med barn inom ramen för rättsprocessen på ett mycket mer barnvänligt och välanpassat sätt, vilket minimerar risken för sekundär viktimisering och underlättar både för barnens deltagande i en rättslig process samt för samarbetet mellan professionella aktörer och myndigheter. Brottsofferjouren stödjer även målet att säkerställa effektivt skydd av brottsoffer som är barn, genom att åtgärder såsom anmälan av brott, medicinska eller kriminaltekniska intervjuer, hänvisning till stödverksamheter eller psykologiskt stöd inte ska vara beroende av samtycke från en person som har föräldraansvar i situationer där brottet involverar den personen (artikel 24).

Kommissionens ändringsförslag innefattar introduktionen av flera **nationella protokoll** (artikel 26a), för att samordna stödverksamheter och säkerställa att brottsoffer får tillgång till information och stöd, i enlighet med deras individuella behov och deras specifika punkt i det straffrättsliga förfarandet. Dessa protokoll föreslås upprättas i samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter och stödorganisationer. Brottsofferjouren är den enda organisation som erbjuder information och stöd över hela landet till alla brottsoffer, vittnen och deras anhöriga, oberoende av brottskategori och personliga egenskaper. Vi arbetar för att säkerställa likvärdig tillgång till stöd och information i hela landet, oavsett var brottsoffret bor eller var brottet sker. Vi har länge efterfrågat större samordning och koordination rörande arbetet med brottsoffer och ser positivt på möjligheten att bli en del av dessa diskussioner för att säkerställa förbättringar i brottsoffers praktiska möjligheter att nå sina rättigheter och få den hjälp de behöver efter att ha fallit offer för brott.

Kommissionen identifierar i sitt ändringsförslag att Sverige är ett av de länder där brottsoffer inte har tillräckliga rättsmedel för att överklaga beslut som berör dem direkt, vilket "leder till

³ European Union Agency for Fundamental Rights har genomfört en mängd olika studier rörande implementeringen av brottsoffers rättigheter som belyser flera av dessa iakttagelser. För mer information, se <https://fra.europa.eu/en>

en faktisk kränkning av offrens rätt till rättslig prövning".⁴ För att bättre säkerställa praktisk tillämpning av brottsoffers rättigheter välkomnar vi därför introduktionen av **nya rättsmedel** i situationer där deras rättigheter kränks. Vi välkomnar även möjlighet för alla brottsoffer, oberoende av deras ställning i det straffrättsliga förfarandet, att ha rätt att **överklaga och begära omprövning av beslut** som rör deras rättigheter (artikel 10b). Vi ser fram emot vidare nationell diskussion om hur dessa funktioner bör organiseras och verkställas för att ge brottsoffer reella förbättringar att säkra tillgång till sina rättigheter i enlighet med Direktivet.

Kommissionens ändringsförslag innehåller tydliga förbättringar när det gäller brottsoffers rätt till **ersättning** (artikel 16). För många brottsoffer upplevs nuvarande process alltför långdragen och kräver proaktiv delaktighet, vilket gör att flera brottsoffer inte fullföljer sina ersättningsanspråk och får därmed heller inte tillgång till den ersättning de har rätt till. Brottsofferjouren välkomnar därför introduktionen av kravet på medlemsstater att betala ut brottsoffers ersättning omedelbart efter dom och sedan kräva tillbaka ersättningen från gärningspersonen. Brottsoffermyndigheten har idag en väl fungerande regressverksamhet som utför liknande återkrav.

Brottsoffers rätt till **individuell behovsprövning** (artikel 22) är en av de rättigheter som har haft bristfällig implementering, både i Sverige och inom andra medlemsländer. Det har varit svårt att identifiera exakt hur behovsprövningen ska se ut, vilka indikatorer som ska användas, vem som ska genomföra behovsprövningen och när den ska ske under brottsoffrets resa genom den straffrättsliga processen. I praktiken har Sveriges behovsprövning fungerat mer som en hot- och riskbedömning, ofta med fokus på att identifiera risk för framtida re-viktimisering snarare än att fokusera på inverkan av de(t) brott som pågående rättsprocess avser. Kommissionens förslag innehåller utökning av den individuella behovsprövningen, både i form av innehåll och involverade aktörer. Brottsofferjouren välkomnar utökningen från endast skyddsbehov till att även inkludera brottsoffers behov av stöd, vilket är avgörande för att säkerställa att brottsoffer får det stöd de behöver så snabbt som möjligt för att minimera och begränsa de negativa effekterna av brott. Kommissionen föreslår att den utökade individuella bedömningen av brottsoffers behov av stöd och skydd ska göras stegvis. Brottsofferjouren välkomnar upplägget att stödverksamheter för brottsoffer ska inkluderas i genomförandet av den individuella bedömningen, men vi efterlyser mer information i hur dessa bedömningar ska göras i samråd med alla involverade parter. När det gäller innehållet i den individuella behovsprövningen går den i linje med övriga ändringsförslag och inkluderar ett stort fokus på diskrimineringsgrunder samt en utökad lista av specifika brottsoffergrupper som bör ges särskild uppmärksamhet. I slutet av artikeln förtydligas vidare att "särskild uppmärksamhet ska ägnas åt brottsoffer som tillhör fler än en av dessa kategorier". Behovsprövning av individuella brottsoffer blir genom den här typen av formuleringar mer likt en checklista där olika typer av sårbarhetsgrunder sammanställs för att identifiera vem som är mest förtjänt av samhällets hjälp efter att ha fallit offer för brott. Det är i sammanhanget otroligt viktigt att förtydliga att personer reagerar på olika sätt och har olika behov efter att ha utsatts för, eller bevittnat, brott. Vissa personer kan gå vidare i livet relativt opåverkade, medan andra känner en stor inverkad av vad de har varit med om. Hur en person reagerar efter att ha fallit offer för brott påverkas av många olika faktorer såsom exempelvis brottets natur och allvarlighetsgrad, personlighetsdrag, tillgängliga sociala nätverk, familjesituation, skador till följd av brottet, övergripande hälsotillstånd, tidigare erfarenhet av brott, relation till förövare, omständigheter kring brottet och övrig livssituation. Alla olika faktorer bidrar till hur ett brottsoffer mår vid en

⁴ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, s. 17

viss tidpunkt, vilket innebär att två brottsoffer som har utsatts för samma typ av brott kan ha väldigt olika reaktioner. En person som har utsatts för ett brott med lägre rankad allvarlighetsgrad kan alltså ha en väldigt stark reaktion och stort stödbehov, medan en person som utsatts för ett allvarligare brott kan uppleva en mindre inverkan och ha bättre förutsättningar för återhämtning. Reaktioner är inte heller statiska utan förändrar sig ofta över tid. Brottskategori i sig är alltså inte en tillförlitlig basis för att bedöma individuella behov. Det är därför viktigt att åtgärder till brottsoffer, vittnen och anhöriga är individanpassade och att tillgången till Direktivets olika rättigheter är utformade i enlighet med en behovsprövning av stödsökandes individuella behov, livssituation, förutsättningar för återhämtning, omständigheter i övrigt, inverkan av det enskilda brottet och stadie i rättsprocessen. För den typen av analys är en kontinuerligt växande lista av brottskategorier att särskilt ta i beaktande inte hjälpsamt utan skapar snarare en medveten begränsning av de faktorer som behovsprövningen överväger. Brottsofferjouren hade därför önskat att artikeln istället för brottskategorier hade tydliggjort alla faktorer som bör tas i beaktande under en individuell behovsprövning. Vi anser att prövningen ska genomföras med ett öppet och förutsättningslöst förhållningssätt där alla faktorer och omständigheter rörande brottet och det enskilda brottsoffret tas i beaktande för att utforma den mest passande insatsen, oavsett om det handlar om information, stöd, skydd eller någon av de andra rättigheterna i Direktivet.

Brottsofferjouren välkomnar tillägget av **besöksförbud, kontaktförbud och skyddsordrar** till den lista av skyddsåtgärder som nämns i Direktivet (artikel 23). Brottsofferjouren har vid flertalet tillfällen påtalat svårigheten för brottsoffer att få kontaktförbud och vikten av att förbättra och förenkla förfarandet. Vi hoppas att tillägget i Direktivet bidrar till att öka medvetenheten om tillgängliga skyddsåtgärder och gör att fler brottsoffer får den hjälp de behöver för att säkerställa sitt fysiska skydd. Vi ser fram emot mer information om hur implementeringen av den nya lydelsen kommer att reflekteras vid beslutsfattande rörande kontaktförbud.

Brottsofferjouren tillstyrker Kommissions förslag på **utökad statistik- och datainsamling** av information rörande brottsoffer, med fokus på deras möjlighet att nå sina rättigheter i praktiken (artikel 28). Det finns idag stora luckor i den information som samlas in, vilket gör det svårt att säkerställa hur brottsoffers rättigheter implementeras i praktiken. Exempelvis, hur många brottsoffer (och i Sverige även vittnen) blir informerade om rätten till stöd, när ges informationen och av vem, hur många tackar ja, hur många förmedlas därefter i praktiken till stödverksamheter och hur lång tid tar det innan personen blir erbjuden stöd? Vilka indikatorer avgör huruvida brottsoffer får tillgång till skyddsåtgärder under en rättegång och vilka skillnader finns det i brottsoffers möjlighet att nå sina rättigheter baserat på vilken domstol som tar beslut? Hur tas brottsoffers önskemål och individuella behov i beaktande under intervju- och utredningsfasen? Hur vägs brottsoffers rätt att höras och delta i det straffrättsliga förfarandet mot statens ansvar att minimera risk för sekundär viktimisering? Brottsofferjouren välkomnar ytterligare utveckling av indikatorer för att visa brottsoffers möjlighet att nå sina rättigheter som fastställs i Direktivet. Vi instämmer i Kommissionens förhoppning att en sådan åtgärd "förväntas förbättra fullständigheten, enhetligheten och jämförbarheten för uppgifter om brottsoffer under olika referensperioder och medlemsstater",⁵ vilket också bistår den svenska statens ansvar för, och översynen av, rättigheternas nationella implementering.

⁵ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, s. 21

Rörande **brottsoffer med funktionsnedsättning** (artikel 26c) så förtydligar Kommissionens ändringsförslag medlemsstaters skyldighet att säkerställa faktisk tillgång till rättslig prövning för personer med funktionsnedsättning, på samma villkor som andra brottsoffer. Det innefattar även ett ansvar för stater att säkerställa tillgänglighet och vidta rimliga anpassningsåtgärder så att brottsoffer med funktionsnedsättning kan åtnjuta sina rättigheter som brottsoffer, på samma villkor som andra. Brottsofferjouren tillstyrker dessa uttalanden och menar att anpassningsåtgärder och utbildning av rättsväsendets personal rörande inverkan av olika typer av funktionsnedsättningar kan ha avgörande betydelse för att säkerställa brottsoffers rätt till information, skydd, stöd, ersättning och upprättelse.

Kommissionen har i artikel 8 introducerat ett ändringsförslag rörande **förmedling av brottsoffer till stödverksamheter**. Förmedling baseras enligt det nya förslaget på:

- 1) identifierat stödbehov, och
- 2) brottsoffret samtycker till att kontaktas av stödverksamheter, alternativt
- 3) brottsoffret begär stöd

Brottsofferjourens tolkning är att Kommissionens ändringsförslag inte kommer att leda till någon förbättring i brottsoffers rätt till stöd och möjlighet att snabbt bli förmedlade till brottsofferstödande verksamhet. Tvärtom introduceras ett ytterligare krav – det måste nu finnas ett identifierat stödbehov (identifierat genom individuell behovsprövning enligt artikel 22) innan stöd ska erbjudas brottsoffret. Brottsofferjouren har under de senaste åren arbetat i nära samarbete med Polismyndigheten för att säkerställa en snabb och enkel förmedlingsprocess, där brottsoffer ges snabb tillgång till stöd utan att skapa tidskrävande åtgärder från den operativa polisverksamheten. Frågan om brottsoffret vill bli förmedlad till stöd ska idag ställas under första samtalet med polisen när brottet anmäls. Att ställa ytterligare krav på behovsprövning under detta första samtal kommer inte förenkla förmedlingsprocessen utan snarare fördröja och komplicera förfarandet. Sverige har idag en förhållandevis låg förmedling av brottsoffer till stödverksamheter jämfört med andra länder. Brottsofferjouren är den enda organisation som erbjuder stöd och information till alla brottsoffer, vittnen och anhöriga i hela landet, oavsett brottskategori eller personliga egenskaper. Genom vår nationella hjälplinje 116006 och nationella ärendehanteringssystem har vi skapat en digitaliserad, centraliserad punkt dit alla förmedlingar kan skickas digitalt på ett enkelt och smidigt sätt. Vi har länge eftersträvat en nationell opt-out förmedling, där brottsoffer proaktivt erbjuds stöd om de inte tackar nej till förmedling, istället för upplägget i Direktivet där polisen måste ställa frågan om brottsoffret vill ha tillgång till stöd, kunna beskriva de olika typer av stöd som finns tillgängligt inom brottsoffrets geografiska område och därefter måste brottsoffret tacka ja innan en förmedling kan ske. Riksrevisionen presenterade 2021 en rapport rörande effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta. Rapporten visade att den obligatoriska frågan om huruvida brottsoffer vill bli förmedlade till brottsofferstödande verksamhet ställdes i endast 58% av fallen. Rapporten belyste också att det finns skillnader i sannolikheten att bli tillfrågad om stöd baserat på vilket brott personen har blivit utsatt för. Exempelvis, frågan ställdes i 81% av fallen rörande cykelstöld, 73% av fallen rörande rån och 60% av fallen rörande våldtäkt.⁶ Det är anmärkningsvärt att en person som har blivit utsatt för cykelstöld erbjuds stöd i större utsträckning än en person som har blivit våldtagen. Eftersom det är en stor mängd poliser som förväntas ta emot brottsanmälningar och därmed ställa frågan om brottsoffret vill ha stöd är det också tydligt från rapporten att polisen inte alltid har kunskap om vilken typ av stödverksamhet som finns att tillgå och vilket värde dessa kan ha för det

⁶ Riksrevisionen, *Effektiviteten i Polismyndighetens arbete med information till brottsutsatta*, (2021), <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2021/effektiviteten-i-polismyndighetens-arbete-med-information-till-brottsutsatta.html>

enskilda brottsoffret. Det opt-in system som beskrivs i Direktivet, där polisen måste fråga brottsoffret om personen vill ha stöd och därmed även kunna förklara skillnaderna mellan tillgängliga stödalternativ, ställer större krav på att polisen håller sig uppdaterad på omfattning och kvalitet på respektive stödverksamhet. Namn på organisation är inte en tillförlitlig basis för beslut rörande förmedling och det är svårt för polisen att kontinuerligt kvalitetssäkra alla brottsofferstödande verksamheter. Brottsofferjouren förespråkar därför ett opt-out förmedlingsystem, där alla brottsoffer får ett proaktivt erbjudande av stöd om de inte väljer att avstå. Det är tydligt från andra EU-länder där opt-out system används att ett sådant förmedlingsystem ger fler brottsoffer tillgång till stöd, samtidigt som det underlättar förmedlingsprocessen för Polismyndigheten.

3. Ytterligare utvecklingspotential

Något som Brottsofferjouren saknar i Kommissionens förslag är metoder för att säkerställa kvalitet och kapacitet inom stödverksamheter för brottsoffer. Ingressen fastslår att "Medlemsstaterna bör anslå tillräckliga personalresurser och ekonomiska resurser för att säkerställa att de åtgärder som fastställs i Direktiv 2012/29/EU verkligen efterlevs. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt inrättandet av telefonjourer för brottsoffer, säkerställande av att specialiserade stödverksamheter fungerar smidigt och den individuella bedömningen av brottsoffrens behov av skydd och stöd, även när dessa tjänster tillhandahålls av icke-statliga organisationer".⁷ Det finns dock inget förtydligande av kvalitetsstandarder för stödverksamheter (statliga eller icke-statliga), indikatorer för vad stödverksamheter ska uppnå eller andra mål för att säkerställa att de stödverksamheter som finns håller en hög kvalitet och uppfyller brottsoffers behov och rättigheter i enlighet med Direktivet. I Sverige finns idag en mängd olika brottsofferstödande verksamheter, de flesta är begränsade till att endast ge stöd till en viss grupp av brottsoffer, en viss brottskategori eller inom ett specifikt geografiskt område. Det är otroligt viktigt att säkerställa att de stödverksamheter som finns uppfyller brottsoffers rättigheter och att de utformas och erbjuds i enlighet med de individuella behoven hos varje enskild individ, oavsett vem som levererar stödverksamheten i praktiken. Det finns idag stora skillnader mellan hur stödorganisationer strukturerar sitt stöd till brottsoffer och nya stödverksamheter tillkommer kontinuerligt. Brottsofferjouren har under de senaste åren inlett en rad olika organisationsutvecklingar, innefattande ökat antal anställda samordnare över landet, nationell grundutbildning, centraliserat ärendehanteringssystem, nationella brukarenkäter och andra former av kvalitetssäkringsinitiativ. Vi efterfrågar ytterligare diskussion om hur Regeringen planerar att säkerställa att de stödverksamheter som får del av allmänna resurser för att leverera brottsofferstöd uppfyller brottsoffers behov och rättigheter i enlighet med Direktivet.

Kommissionen utökar genom sitt ändringsförslag listan på brottsoffer som ska anses ha s.k. **särskilda behov**. Detta reflekteras i många olika artiklar såsom exempelvis rätt till stöd, behovsprövning, information och skyddsåtgärder. Ibland benämns dessa grupper av brottsoffer ha *särskilda behov* och ibland benämns de som *särskilt sårbara*. Även vilka brottsoffer som innefattas i dessa utvalda brottsoffergrupper varierar mellan Direktivets olika delar. I vissa artiklar ges en lista på specifika brottskategorier som särskilt ska beaktas vid artikelns applicering och i andra delar av Direktivet har vissa grupper av brottsoffer blivit tilldelade sina egna artiklar. Ingen information ges varför just dessa brottsoffer har valts eller vilka faktorer som gör att de anses ha särskilda behov, så det är oklart om valet har baserats på att

⁷ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, ingress (15)

Kommissionens implementeringsanalys har identifierat att dessa grupper har haft särskilt svårt att nå sina rättigheter i praktiken eller om någon annan anledning ligger till grund för att just dessa brottsoffergrupper har valts. Direktivet blandar också behovet för särskilda åtgärder mellan referenser till brottsoffers kapacitet och förmåga (med hänvisning till exempelvis barn och brottsoffer med funktionshinder) och förmodade behov baserat på brottskategori (en utökad lista inkluderas exempelvis i ändringsförslaget av artikel 9). Brottsofferjouren erbjuder stöd och information till alla brottsoffer, vittnen och anhöriga i hela landet, utan begränsning baserat på brottskategori eller personliga egenskaper. Enligt vår praktiska erfarenhet med brottsoffer anser vi inte att brottskategori i sig kan tillförlitligt avgöra ett brottsoffers individuella behov. En person som utsätts för ett brott med lägre allvarlighetsgrad kan uppleva stor negativ inverkan av händelsen, medan en person som utsätts för ett allvarligare brott kan uppleva en mindre inverkan och ha bättre förutsättningar för återhämtning. Reaktionen är inte heller statiska utan förändras ofta över tid. Vi anser därför, som nämnt under artikeln rörande behovsprövning, att rättigheters tillgänglighet och implementering inte ska tilldelas på grund av brottskategori utan måste formas i enlighet med de individuella behoven hos varje brottsoffer, vilka i sig påverkas av många faktorer såsom brottets karaktär och allvarlighetsgrad, omständigheter kring brottet, inverkan och skador till följd av brottet, brottsoffrets personlighetsdrag, tillgängliga sociala nätverk, familjesituation, övergripande hälsotillstånd, tidigare erfarenhet av brott, relation till förövare, övriga livsomständigheter och var personen befinner sig i det straffrättsliga förfarandet. Om syftet med Kommissionens förslag är att identifiera de brottsoffer som antas uppleva stor inverkan av brott och därmed ha stora behov av hjälp så finns det även flera allvarliga brottskategorier och grupper av brottsoffer som inte har inkluderats i Kommissionens ändringsförslag, exempelvis mord och äldre brottsoffer, som ofta riskerar att känna sig både isolerade och sårbara till följd av brott.

Kommissionen föreslår att särskilda protokoll bör upprättas för att organisera specialiserade stödverksamheters insatser "för att på ett heltäckande sätt tillgodose de många behoven hos brottsoffer med särskilda behov. Sådana protokoll bör upprättas i samordning och samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter, domare, myndigheter som ansvarar för förvar, verksamheter för reparativ rättvisa och stödverksamheter för brottsoffer".⁸ Brottsofferjouren ställer sig frågande till ett upplägg där vissa brottsoffer prioriteras före andra, vilket skapar en hierarki av brottsoffer där vissa anses mer förtjänta av hjälp och stöd än andra, baserat endast på vilket brott de ha varit utsatta för utan referens till inverkan av brott eller brottsoffrets övriga situation. Kommissionen menar att Direktivets uppdateringsförslag respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De menar också att innefattande politiska förslag syftar till att "minska diskrimineringen genom att ge lika tillgång till information, skydd, stöd, rättvisa och ersättning och säkerställa lämpliga miniminormer för alla brottsoffer utan differentiering". Styrkan i EUs brottsofferdirektiv är att det är direkt applicerbart på alla brottsoffer, oavsett brottskategori och personliga egenskaper. Det bygger på tanken att brottsoffers rättigheter är mänskliga rättigheter, universellt applicerbara och att alla brottsoffer automatiskt ska ges tillgång till dessa grundläggande rättigheter efter att ha utsatts för brott. Hjälp att få upprättelse och stöd till återhämtning är alltså inte något som brottsoffer måste förtjäna eller tävla om, utan något de automatiskt har rätt till efter att ha fallit offer för brott. Samhällets solidaritet för brottsoffers utsatta situation och grundsynen att rättigheterna inte är förhandlingsbara utan tillgängliga för alla brottsoffer vattnas nu ur genom Kommissionens ändringsförslag, där vissa identifierade brottskategorier

⁸ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, s. 24

ger särskilt företräde till samhällets hjälp till återhämtning efter brott. Introduktionsförslaget av artikel 26a är i sammanhanget ett intressant exempel, där "brottsoffer som hålls i förvar" lyfts fram och därefter ges tillgång till några av de rättigheter som redan nämnts i Direktivet. Brottsofferjouren ställer sig starkt frågande till syftet med den här typen av artikel, vilket vi anser skapar förvirring rörande både definition och omfattning av Direktivets olika rättigheter. En person som faller inom ramen för definitionen "brottsoffer" i enlighet med Direktivets artikel 2 ska per automatik ges tillgång till Direktivets alla artiklar, oavsett var brottet inträffade eller var brottsoffret bor. Att introducera specifika artiklar för specifika grupper ger signalen att artiklarna inte är applicerbara för alla brottsoffer, utan att det finns en gradering där vissa rättigheter är reserverade för endast vissa grupper av brottsoffer, ofta baserat på brottskategori. Det ger även indikationen att de brottsoffer som har enskilda artiklar inte har tillgång till övriga rättigheter i Direktivet, vilket kan anses begränsa deras rättighetskatalog och skapa förvirring och fragmentering rörande vem som har rätt till vad. Syftet med EUs brottsofferdirektiv är att skapa en gemensam miniminivå för alla brottsoffers rättigheter inom EU, för att öka förtroendet mellan olika länders rättssystem och säkerställa att alla brottsoffer får hjälp, oavsett var de bor eller var brottet sker. Brottsofferjouren är bekymrad över risken att implementeringen av Direktivet kommer att fokusera främst på de brottskategorier som i Direktivet antas ha specifika behov. Vi vill därför belysa denna utmaning och uppmana Sverige att förespråka och upprätthålla Direktivets generella bredd och intention att säkerställa grundläggande rättigheter för alla brottsoffer, oavsett brottskategori och personliga egenskaper.

En artikel som vi inte anser ha fått tillräckligt fokus i nuvarande uppdateringsförslag är artikel 25 rörande **fortbildning av rättstillämpare**. Brottsoffers möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda och sättet de bemöts på i kontakten med rättssystemet är ytterst beroende på huruvida personen de möter har förståelse för brottsoffrets situation, inverkan av brott och hur de bör agera för att visa respekt, empati och professionalism i kontakten med brottsoffret. Brottsofferjouren anser därför att grundläggande utbildning rörande inverkan av brott och hur brottsoffers rättigheter ska implementeras i praktiken bör ges till alla som möter brottsoffer inom ramen för sitt yrke eller ideella verksamhet. Brottsofferjouren anser att utbildningen bör göras obligatorisk och fungera som ett grundläggande krav för att kunna arbeta med brottsoffer.

Till sist, det finns flera områden som inte har nämnts i Direktivet men som har stor inverkan på brottsoffers möjlighet att nå upprättelse och återhämtning efter brott. Exempelvis, som ett första steg i upprättelse är brottsoffret beroende av att polisen genomför en grundlig och detaljerad **polisutredning**, innefattande brottsplatsanalys, av hög kvalitet. Brottsoffers kontakt med hälso- och sjukvård är ett annat område som inte har utforskats vidare i Direktivet utöver nuvarande lydelse av artikel 20. För brottsoffer som exempelvis behöver genomgå **läkarundersökning till följd av sexuella övergrepp eller våldtäkt** är det av synnerligen stor vikt att de bemöts på ett lugnt, empatiskt och respektfullt sätt, samtidigt som stora krav ställs rörande kvalitén på den undersökning som genomförs. Brottsofferjouren har under åren stöttat många brottsoffer vars brottsanmälan har kullkastats på grund av dåliga polisutredningar eller otillräcklig medicinsk analys. Sedan EUs brottsofferdirektiv antogs för över 10 år sedan har stora framsteg gjorts rörande medicinsk forskning och teknisk bevisföring. Med tanke på dess avgörande vikt för brottsoffers möjlighet att nå upprättelse, återhämtning samt brottsoffrets sårbarhet för sekundär viktisering vid dessa kontakter, hade Brottsofferjouren gärna välkomnat tydliga kvalitetskrav för hur dessa utredningar och interaktioner med brottsoffer ska genomföras, analyseras och rapporteras, utifrån brottsoffers behov och intressen.

4. Sammanfattning

Brottsofferjouren Sverige välkomnar Kommissionens intresse och arbete att driva brottsofferfrågorna framåt. Vi tillstyrker majoriteten av Kommissionens uppdateringsförslag, framför allt stärkt rätt till ersättning, stöd vid domstol, nya rättsmedel, större möjlighet till överklagan där brottsoffers rättigheter kränks samt utbyggnaden av *Barnahusmodellen* som en del av en mer barnvänlig rättsprocess. Brottsofferjouren noterar dock att Kommissionens förslag är främst fokuserade på uppdatering av enskilda, fristående artiklar vilket riskerar att få begränsad inverkan för brottsoffer i praktiken. Det sammantagna ändringsförslaget upplevs mer som en samlad politisk markering från Kommissionens sida rörande pågående Europeisk brottsofferpolitik än ett grundat förslag i hur brottsoffer lättare och snabbare ska få den hjälp de behöver efter att ha fallit offer för brott. Brottsofferjouren saknar en tydlig analys och reflektion över hur rättssystemet i stort bör förändras för att få ett tydligare brottsofferfokus, där risken för sekundär viktimisering minimeras, brottsoffer ges hjälp till återhämtning och rättsprocessen formas i enlighet med brottsoffers behov och intressen. Brottsofferjouren hade även välkomnat ett större fokus på inverkan av brott och trauma i utformningen av enskilda rättigheter istället för indelning av rättigheter baserat på brottskategorier. Kommissionens konsekvensanalys menar att "brottsoffer som får stöd och skydd i rätt tid integreras lättare i samhället, återvänder till arbetslivet snabbare och är mindre beroende av hälso- och sjukvårdssystemen. Sådana brottsoffer är också mer angelägna om att anmäla brott och samarbeta med de behöriga myndigheterna".⁹ Brottsofferjouren stödjer denna slutsats, men vi anser inte att de föreslagna ändringarna kommer att skapa de "förbättrade ekonomierna, mer integrerade samhällen och starkare rättssystem"¹⁰ som Kommissionen eftersträvar. Det finns fortfarande mycket att göra innan vi når en rättskipning inom EU där brottsoffers behov och rättigheter står i fokus. Vi ser fram emot att delta i Sveriges fortsatta arbete inom detta viktiga område.

Detta remissvar har förberetts och utarbetats av Frida Wheldon, styrelseledamot i Victim Support Europe och specialföredragande för rättsväsendefrågor inom Brottsofferjouren Sverige.



Sven-Erik Alhem
Förbundsordförande
sven-erik.alhem@boj.se



Fredrik Mellqvist
Generalsekreterare
fredrik.mellqvist@boj.se

⁹ Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om ändring av direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av Rådets rambeslut 2001/220/RIF, s. 10

¹⁰ Ibid