

Ofre for kriminalitet i EU – omfanget og arten af støtte til ofrene

Sammendrag



/// *Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder garanterer alle personer i EU adgang til effektive retsmidler.*

Tilvejebringelse af støttetjenester til ofre for kriminalitet er afgørende for at sikre retfærdighed for ofrene og for, at de kan påberåbe sig deres rettigheder. Støttetjenester for ofre omfatter støtte til ofre før, under og efter straffesager. Det omfatter også følelsesmæssig og psykologisk støtte og rådgivning i juridiske, økonomiske og praktiske spørgsmål samt om risiko for yderligere viktimisering. Det er den daglige indsats, som ydes af personalet i støttetjenesterne i hele EU, herunder frivillige, der på afgørende vis bidrager til at udmønte ofrenes adgang til retsvæsenet i praksis.

Adgangen til disse tjenester bestemmer ofrenes mulighed for at udøve deres ret til effektive retsmidler i medfør af artikel 47, »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Ofrenes ret til retfærdighed er fast forankret i ikke blot den primære og afledte EU-ret, men også i Europarådets og FN's instrumenter samt i national lovgivning. Den ret bliver imidlertid kun ført ud i livet, når ofre er bekendt med, at støtten findes, og får hjælp til at benytte sig af den. Offerdirektivet (direktiv 2012/29/EU) er et stort fremskridt for ofre for kriminalitet.

Dette sammendrag giver et overblik over resultaterne af undersøgelser, som EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har udført af støttetjenester for ofre for kriminalitet i hele EU i henseende til grundlæggende rettigheder. Her gives også et overblik over, hvordan de nuværende støttetjenester for ofre i de 28 EU-medlemsstater fungerer i praksis holdt op mod mål og målsætninger for den støtte til ofre, der er fastlagt i offerdirektivet. Der er fokus på direktivets artikel 8 og 9 om støttetjenester, om end også andre bestemmelser i tilknytning hertil bliver omhandlet.

Vigtigste konklusioner og evidensbaseret rådgivning

Støttetjenester for ofre har udviklet sig forskelligt i de 28 EU-medlemsstater. De data, som FRA har indsamlet, afdækker de forskellige hastigheder, perspektiver, sammenhænge og organisatoriske modeller, der har været involveret i udviklingen af disse tjenester i de forskellige medlemsstater. Denne forskelligartede baggrund har været bestemmende for arten og omfanget af de tilbudte tjenester. For

nogle medlemsstater betyder dette, at det bliver en udfordring at omsætte offerdirektivet i praksis. FRA's undersøgelser viser bl.a. flere områder, hvor medlemsstaterne i øjeblikket ikke lever op til offerdirektivets krav. En af de største udfordringer er pligten til at sikre, at alle ofre har adgang til støttetjenester for ofre i overensstemmelse med deres

behov. Der skal derfor en endnu større indsats til for at sikre, at direktivets målsætninger bliver opfyldt.

Ofres manglende udøvelse af deres rettigheder understreges af den lave anmeldelsesgrad, som FRA tidligere har afsløret. I FRA's fire store undersøgelser om bl.a. viktimisering af minoriteter, LGBT'ere, antisemitiske forbrydelser og vold mod kvinder viser resultaterne vedholdende, at mange ofre ikke anmelder forbrydelser til politiet. Mens disse fire undersøgelser omhandlede situationen i bestemte kategorier af ofre (f.eks. voldsramte kvinder), er selve undersøgelsesresultaterne (f.eks. lav anmeldelsesgrad) ofte relevante for ofre for forbrydelser i bred almindelighed. Visse mere alment anvendelige resultater fremhæves derfor i rapporten.

Uanset de resterende udfordringer afdækker FRA's data også mange positive og lovende træk med hensyn til udvikling og praktiske metoder. Selv om disse praktiske metoder kunne give stof til videreudvikling på nationalt plan og EU-plan, kan de forskellige historiske og kulturelle sammenhænge, hvori de er opstået, ikke betones nok. Man må ikke glemme disse forskelle, når man overvejer, om det er gennemførligt at overtage modeller og løsninger fra andre lande.

FRA har på baggrund af undersøgelsesresultaterne afgivet udtalelser om forslag til konkrete foranstaltninger, som EU-institutionerne og medlemsstaterne kan træffe for at forbedre støttetjenesterne for ofre.

Ofres rettigheder i EU-retten og national lovgivning

Inden for lovgivningen dukker foranstaltninger til beskyttelse af ofres rettigheder op på forskellige områder og niveauer lige fra EU's primære ret til ikkejuridisk bindende akter på nationalt plan. Til sammen danner disse kilder et agtværdigt korpus af lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som skal sikre ofre deres grundlæggende ret til adgang til retsvæsenet. Men fortolkningen af, præcist hvordan ofre skal sikres adgang til retsvæsenet, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, til dels på grund af de forskellige historiske opfattelser af offerets rolle i straffesager. Disse forskelle udløser dernæst forskellige tilgange til, hvordan man støtter ofre.

NYTTIGE VÆRKTØJER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

Støtte til ofre for kriminalitet ved hjælp af apps

Domstolsguiden, Sverige

Denne app giver oplysninger om retssalens indretning og de forskellige aktørers rolle under retssagen. Appen indeholder også film om, hvordan domstolen fungerer, og en vejviser med oplysninger om åbningstider, hvordan man finder derhen, og hvordan man kontakter domstolen.

Se: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/

Retsbyen Zaragoza
(Ciudad de la Justicia Zaragoza), Spanien

Denne app, der er udviklet af regionalregeringen i den spanske region Aragón, er målrettet både offentligheden og jurister. Appen viser placeringen af et nyt retsbyggningskompleks i byen og en kalender over retsmøder og sender besked, når retssager er afsluttet.

Appen kan hentes på: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS); <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticia-zaragoza> (Android)



Det er på denne baggrund, at der gøres en fælles EU-indsats for at fastsætte fælles minimumsstandarder for beskyttelse af ofres rettigheder. Et vigtigt fremskridt og forløber for offerdirektivet var Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager. EU's medlemsstater blev pålagt at tilpasse deres lovgivning efter rammeafgørelsen inden 2006. Der var dog bred erkendelse, også i Europa-Kommissionen, af, at denne retsakt ikke blev ordenligt gennemført. Siden offerdirektivets ikrafttræden har der derfor været fokus på effektiv gennemførelse ⁽¹⁾.

Lovende praksis

Fremme af den effektive gennemførelse af ofres rettigheder i henhold til EU-retten – Europa-Kommissionens vejledning

For at fremme den effektive og rettidige omsætning og gennemførelse af offerdirektivet har Europa-Kommissionen udarbejdet en vejledning til EU's medlemsstater i at finde en fælles forståelse af direktivets bestemmelser.

Se: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Garanti for ofres ret til adgang til støttetjenester og effektive retsmidler

Ofres reelle adgang til retsvæsenet afhænger i høj grad af, om der er målrettede støttetjenester for ofre til rådighed. At der er behov for at sikre ofre et udvalg af støttetjenester, der kan sætte dem i stand til at udøve deres rettigheder, understreges af FRA's undersøgelser af, hvordan folk anmelder deres erfaringer med kriminalitet. Undersøgelsesresultaterne vedrørende f.eks. erfaringer med hadforbrydelser fra EU-MIDIS-undersøgelsen og om anmeldelsesmønstre fra undersøgelsen om vold mod kvinder viser, at det er nødvendigt med forbedringer for at tilskynde til anmeldelse.

Bred fortolkning af begrebet »offer«

Dannelsen af begrebet offer i normativ (juridisk og kulturel) sammenhæng og opfattelsen af offerets rolle i straffesager afhænger stærkt af den historiske udvikling i den enkelte medlemsstats retssystem og påvirker igen dannelsen af begrebet støttetjenester for ofre. De forskelligartede tilgange til ofres rettigheder afspejler forskellige forståelser af selve begrebet offer. Denne variation findes fortsat, selv om der har fandtes EU-lovgivning om ofre for kriminalitet siden 2001.

Da direktivet hæver standarderne på en række områder i forhold til Rådets rammeafgørelse, bør definitionen eller fortolkningen af de omhandlede begreber i national ret afspejle denne udvikling på passende vis. FRA's undersøgelsesresultater viser, at lovgivningen i visse EU-medlemsstater nok skal ændres på dette punkt, hvis den skal bringes i overensstemmelse med offerdirektivet. Adskillige medlemsstater definerer f.eks. udtrykket offer snævert i deres lovgivning, således at f.eks. »indirekte« ofre som familiemedlemmer udelukkes. Nogle medlemsstater har end ikke defineret udtrykket.

Tildeling af tilstrækkelige ressourcer

Visse nye forpligtelser og fakultative bestemmelser i rammeafgørelsen, som offerdirektivet gør obligatoriske, vil kræve, at medlemsstaterne investerer yderligere i menneskelige ressourcer, udstyr eller faciliteter. Der kan f.eks. være tale om at sikre, at venteområder for ofre i retsbygninger er adskilt fra områder, hvor tiltalte venter. Medlemsstaterne skal også indføre teknologi til videolink og videooptagelser, udbyde obligatorisk uddannelse til frontlinjepersonale såsom politibetjente og domstolspersonale og sørge for, at ofrene vurderes individuelt med hensyn til deres specifikke beskyttelsesbehov.

⁽¹⁾ Se Europa-Kommissionens beretning fra 2004 (KOM(2004) 54 endelig/2) og rapport fra 2009 (KOM(2009) 166 endelig) om ofres stilling i forbindelse med straffesager samt den konsekvensanalyse, der ledsager Kommissionens forslag til direktiv om indførelse af minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (SEK(2011) 780 endelig).

FRA's udtalelser

EU's medlemsstater skal sikre effektiv tilrådgivningsstilling af og adgang til støttetjenester for at overholde offerdirektivet og opfylde deres forpligtelser i henhold til charterets artikel 47. I forbindelse med gennemførelsen af offerdirektivet skal EU's medlemsstater tage hensyn til artikel 47 og Menneskerettighedsdomstolens relevante retspraksis ved vurderingen af offerets ret til aktiv deltagelse i straffesager, f.eks. at blive hørt og retten til at fremlægge beviser.

Offerdirektivet kræver, at et offers familiemedlemmer indgår i definitionen af »offer« (i forbindelse med ofre, hvis død er direkte forvoldt af en forbrydelse), således at de også har adgang til støttetjenester for ofre i overensstemmelse med deres behov og graden af den skade, de har lidt som følge af den forbrydelse, der er begået mod offeret. Udtrykket »familiemedlemmer« og andre centrale termer såsom »særligt sårbare« bør derfor fortolkes bredt for ikke unødigt at begrænse viften af potentielle rettighedshavere.

EU's medlemsstater skal sørge for at overholde offerdirektivets nye forpligtelser til uddannelse af politibetjente og domstolspersonale, foretage individuelle vurderinger af ofre og sørge for separate venteområder til ofre i nye retsbygninger. EU's medlemsstater bør afsætte de ekstra midler, der er nødvendige for at indføre disse foranstaltninger inden fristen for gennemførelse af direktivet.

Aspekter af støtte til ofre

Offerdirektivet lægger op til en bred forståelse af støtte til ofre, som rækker ud over de funktioner, der fastlægges i artikel 8 og 9. Det omfatter en række rettigheder, som staten skal garantere, men som kræver deltagelse af andre aktører i offerstøttesystemet. Retten til retshjælp, henvisning af ofre til relevante tjenester og offerets ret til beskyttelse mod sekundær viktimitisering under retssagen bidrager således til et altomfattende og funktionelt offerstøttesystem. Ikke desto mindre kan dette system ikke fungere fuldt ud uden en række ikkestatslige aktørers medvirken.

Støtte til ofre forudsætter til dels, at ofres rettigheder er forankret i loven. Den støtte til ofre, der især gives under retssager, afhænger af den rolle, der tillægges ofrene, og af disses klage- og søgsmålskompetence under den pågældende retssag. Jo flere rettigheder et offer har til at optræde som part i straffesager, jo vigtigere er det, at støttetjenesterne rådgiver og tilskynder ofrene til at udøve denne rolle til deres eget bedste.

FRA's undersøgelsesresultater afdækker også betydningen af instrumenter og praksis, der ikke er bindende (»soft law«). Lovgivningen udgør kun en del af det samlede udvalg af muligheder for offerstøtte i EU's medlemsstater og garanterer ikke i sig selv ofrenes rettigheder, hvis ikke den anvendes korrekt. Der findes en række instrumenter og politikker, som ikke er juridisk bindende, der fint supplerer eller i visse nationale retssystemer endda erstatter lovgivningen.

Retshjælp til rådighed

Selv om de fleste ofre har adgang til retshjælp i størstedelen af medlemsstaterne, viser FRA's undersøgelsesresultater, at adgangen til retshjælp ofte er betinget af f.eks. en vurdering af økonomisk formåen (for at fastslå, hvem der er berettiget til gratis retshjælp) eller lovligt ophold. Selv om disse betingelser kan være velbegrundede, kan de udgøre vanskelige bureaukratiske forhindringer, især når der er brug for hurtig retshjælp for at sikre offerets rettigheder. Ifølge visse globale standarder bør vurdering af økonomisk formåen også begrænses. Ifølge FN's principper og retningslinjer fra 2012 for adgang til retshjælp i strafferetssystemer er f.eks. børn altid undtaget fra en sådan vurdering.

Udbud af effektive uddannelsessystemer

Indførelse af et effektivt system til uddannelse af retsvæsenets fagfolk, som det kræves i artikel 25 i offerdirektivet, er et langsigtet mål. FRA's undersøgelsesresultater viser, at nogle EU-medlemsstater lægger vægt på uddannelse med henblik på bestemte grupper af ofre. Andre tilbyder uddannelse, som dog ikke er obligatorisk, for embedsmænd, som sandsynligvis kommer i kontakt med ofre, f.eks. politibetjente og domstolspersonale. EU-medlemsstaterne opfordres derfor til at øge deres uddannelseskapacitet og højne bevidstheden blandt aktørerne på straffelovsområdet om behovet hos bestemte grupper af ofre. De tilskyndes til at inddrage støttetjenester for ofre, der udbydes af NGO'er, når det er praktisk muligt.

Oplysningsvirksomhed, herunder henvisning til støttetjenester

Den rettidige tilvejebringelse af nøjagtige oplysninger til ofre om deres rettigheder, som kræves i henhold til kapitel 2 i offerdirektivet, er afgørende for at sætte ofre i stand til at udnytte rettighederne og finde vej til de bedst egnede støttetjenester. Ikke alene udgør manglende oplysning en alvorlig hindring for ofres udøvelse af deres rettigheder, men undersøgelser af ofres tilfredshed med støttetjenesterne har også gentagne gange påvist, at manglende information er en kilde til utilfredshed med straffesager og en faktor, som afholder dem fra aktiv deltagelse (?). Foranstaltninger til højnelse af ofrenes bevidsthed om deres rettigheder er derfor lige så vigtige som adgang til specifikke oplysninger i den enkelte sag. Eksempler på god praksis, der gives i denne rapport, viser, at et tæt samarbejde mellem kompetente myndigheder og organisationer, der støtter ofre, kan gøre det lettere at henvise ofre for kriminalitet til den rette instans.

Lav anmeldelsesgrad fra ofrenes side

FRA's undersøgelsesresultater – bl.a. fire store undersøgelser om viktimisering af minoriteter, LGBT'ere, antisemitiske forbrydelser og vold mod kvinder – viser vedholdende, at mange ofre ikke anmelder forbrydelser til politiet. Rådets konklusioner af 6. december 2013 om bekæmpelse af hadforbrydelser i EU og Rådets konklusioner af 5. juni 2014 om forebyggelse og bekæmpelse af alle former for vold mod kvinder og piger understreger disse undersøgelsesresultater. Ofre kan imidlertid også henvende sig til andre personer eller organisationer. FRA's resultater af undersøgelsen af vold mod kvinder viser, at ofre for vold i hjemmet er tilbøjelige til at kontakte læger og hospitaler frem for andre organisationer eller NGO'er. Derfor kunne disse fagfolk være de primære til at identificere og yde den første støtte til ofrene, men undersøgelsen viser også, at læger og andet sundhedspersonale sjældent er uddannet i at give en effektiv støtte i forbindelse med vold i hjemmet. Derfor kunne initiativer til uddannelse og oplysning af sundhedspersonale være den rette metode, især fordi 87 % af de 42 000 adspurgte kvinder i FRA's undersøgelse af vold mod kvinder svarede, at de ville hilse det velkomment, hvis lægen stillede flere spørgsmål i tilfælde af tegn på overgreb.

NYTTIGE VÆRKTØJER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

Den europæiske e-justice-portal: særlige sider til ofre for kriminalitet



Den europæiske e-justice-portal er opbygget som en elektronisk one-stop-shop på retsområdet, som skal gøre EU-borgernes liv lettere ved at give oplysning om retssystemer og forbedre adgangen til retsvæsenet overalt i EU på alle 24 officielle EU-sprog.

Se: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-en.do

(?) Se f.eks.: Sims, L. and Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings No. 136, London, Home Office and Wemmers, J. (1999), »Victim notification and public support for the criminal justice system«, *International Review of Victimology*, Vol. 6, No. 3.

Støttetjenester for ofre i EU-medlemsstater

Der kan af artikel 8 og 9 i offerdirektivet udledes visse regler for, hvordan der tilbydes støtte til ofre. Disse principper fungerer som benchmarks eller i det mindste som referencepunkter, når der opbygges støttetjenester for ofre, eller når de tjenester, som en given medlemsstat i øjeblikket tilbyder, skal vurderes⁽³⁾. Der har hidtil hersket enorm forskel på de enkelte landes evne til at levere støttetjenester til ofre og på, hvor meget støtte der ydes.

Når det gælder etablering eller udvikling af et system for organisationer, der yder støtte til ofre, står det klart i artikel 8 i offerdirektivet, at medlemsstaterne har mere end én organisatorisk model til rådighed. Støttetjenester for ofre kan oprettes som offentlige eller ikkestatslige organisationer (NGO'er) og organiseres på professionelt eller frivilligt grundlag, og der kan tilbydes specialiserede støttetjenester ud over eller som en integreret del af almindelige støttetjenester for ofre. Medlemsstaternes modeller er forskellige med hensyn til det statslige organ, der er ansvarligt for tilsyn med støttetjenester, og med hensyn til finansieringsmetoder, geografisk fordeling af tjenesterne og omfanget af inddragelse af frivillig arbejdskraft i forhold til lønnet personale.

Et lands beslutning om enten at oprette et offentligt organ eller fremme private initiativer til støtte for civilsamfundets kapacitetsopbygning er ikke blot et organisatorisk og teknisk spørgsmål. Det rummer politiske aspekter, som for eksempel hvordan samfundet vurderer at have civilsamfundsorganisationer, der beforder borgernes inddragelse i anliggender, der har offentlig interesse. Dybest set er spørgsmålet knyttet til en grundlæggende forståelse af, hvordan et demokratisk samfund bør indrettes – om det rummer en offentlig sfære, der – til dels – forbliver i hænderne på civilsamfundsorganisationer, som staten støtter og fører tilsyn med, men ikke kontrollerer. Lignende overvejelser gælder for spørgsmålet om at inddrage frivillige i organisationer, der udbyder støttetjenester for ofre.

Uanset den valgte model skal staten sikre visse funktioner, herunder koordinering af eksisterende tjenester, incitament til udvikling af tjenester, som

måtte mangle, definition af standarder for tilvejebringelse af støtte til ofre og beslutninger om finansiering af støttetjenester.

Ethvert organisatorisk tilhørsforhold, som en støttetjeneste for ofre måtte have, skal være synligt og troværdigt. Tjenester, der varetager prøveløsladelser, forekommer derfor at være dårligt rustet til at varetage opgaver med støtte til ofre, selv om der etableres organisatoriske underinddelinger, som holdes nøje adskilt. Personalet vil alligevel blive mistænkt for at varetage organisationens generelle interesser. Det kan potentielt hæmme såvel ofrenes som lovovertrædernes tillid til, at personalet er opsat på til tider kun at tage hensyn til dem. Lignende overvejelser taler for at adskille støttetjenester for ofre og tjenester for mægling mellem offer og gerningsmand.

Trods forskellene viser FRA's undersøgelsesresultater visse tendenser. Et flertal af EU's medlemsstater fordeler ansvaret for støttetjenester mellem flere ministerier. I de fleste sker udbuddet af generel støtte til ofre desuden i et samarbejde mellem offentlige og private organer. Den mest almindelige model for geografisk fordeling af generelle støttetjenester er en stærk regionalisering, uanset medlemsstatens størrelse, og om den primære udbyder er offentlig eller privat. Der er mange flere frivillige end lønnede medarbejdere i de fleste medlemsstater, og deres opgaver og uddannelse varierer – ikke blot efter arten af tjenesteudbyderen, men også den historiske udvikling inden for frivilligt arbejde i det pågældende land.

Selv om medlemsstaterne måske ønsker at udnytte andre medlemsstaters erfaringer, når de etablerer, udvider eller styrker et system til levering af støttetjenester for ofre, er det nødvendigt at vurdere nøje, om modeller og løsninger kan overføres fra én medlemsstat til en anden. Der er mange aspekter, der skal overvejes. Der kan f.eks. være tale om kulturelle forskelle med hensyn til traditionen for private initiativer og involvering i anliggender af fælles interesse eller borgernes parathed til at engagere sig i frivilligt arbejde.

Det, man kan lære af den herskende organisatoriske mangfoldighed, er, at der ikke findes endelige svar på, hvilke løsninger der bør foretrækkes. Ofte peger stærke argumenter i hver sin retning.

⁽³⁾ Domstolen er den eneste institution, der har ret til officielt at fortolke EU-retten og dermed afgøre, om artikel 8 i offerdirektivet skal læses som en forpligtelse med hensyn til resultater eller med hensyn til midler, hvoraf sidstnævnte kræver, at det enkelte land under udvisning af sund fornuft tager alle de rimelige skridt, det har mulighed for under de givne omstændigheder, til gradvis og rettidigt at kunne indføre et altomfattende system til støtte for ofre.

Hovedmodeller for støtte til ofre

Man kan skelne mellem tre hovedmodeller for generelle støttetjenester for ofre i EU's medlemsstater. Der sondres mellem modellerne alt efter den primære tjenesteudbyders statslige/ikkestatslige art og finansieringskilder. Følgende tabel viser den fremherskende model i hver medlemsstat.

	1. Mindst én national generel primær udbyder/struktur er statsdrevet og statsfinansieret.	2. Mindst én national generel primær udbyder/struktur er ikkestatslig, men er stærkt afhængig af statslig finansiering.	3. Mindst én national generel primær udbyder/struktur er ikkestatslig og er ikke stærkt afhængig af statslig finansiering.
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Bemærkning: Tabellen henviser til de EU-medlemsstater, der har mindst én national generel støttetjenester for ofre. Af undersøgelsesresultaterne fremgår det, at der ikke findes generelle støttetjenester for ofre (dvs. som er rettet mod alle frem for enkelte kategorier af ofre) i Bulgarien, Cypern, Grækenland, Italien, Litauen, Letland, Rumænien og Slovenien. Orangefarvede områder viser, at der ikke findes generelle støttetjenester for ofre.

Kilde: FRA, 2014; se også: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

NGO'ernes vigtige rolle og rådgivning til ofre for kriminalitet

En række private støttetjenester har effektivt fremmet ofres interesser i mange offentlige og lovgivningsmæssige debatter i mange EU-medlemsstater.

Nogle støttetjenester udfører vigtige offentlige rådgivningsopgaver, herunder rådgivning af regeringen. Disse NGO'er kan formidle ofrenes bekymringer autentisk, fordi de støtter ofrene til daglig. Mange ansatte bidrager også med frivilligt arbejde. I visse medlemsstater yder private foreninger, som – organisatorisk og finansielt – er uafhængige af staten,

generel støtte til ofre. De har vedholdende talt ofrenes sag over for offentligheden. Der er således noget, der tyder på, at det har betydning for arbejdet med at fremme ofres rettigheder, at der findes en magtfuld og til en vis grad uafhængig NGO.

Alle ofre skal sikres adgang til generel støtte til ofre

De fleste medlemsstater leverer en eller anden form for generel støttetjeneste for ofre, og alle medlemsstater leverer støttetjenester til i det mindste nogle specifikke grupper af ofre. Otte medlemsstater mangler imidlertid endnu at etablere generelle støttetjenester for ofre som krævet i artikel 8 i offerdirektivet. I artikel 8, stk. 5, bestemmes det endvidere, at leveringen af støttetjenester for ofre ikke må være afhængig af, at ofrene formelt foretager en anmeldelse. Finansieringen af støttetjenesterne bør foregå åbent og objektivt for at sikre, at alle har adgang til støttetjenesterne for ofre.

Levering af altomfattende og fortrolige tjenester

For at kunne levere effektive støttetjenester skal organisationen være indrettet med henblik på at vække ofrenes tillid og fortrolighed. Det kan f.eks. gøres ved at sikre, at ofrene ikke overflyttes mellem organisationer og personer (om end en henvisning til specialister i visse tilfælde kan være nødvendig). Støttetjenesternes opgaver bør også alene være målrettet støtte til ofre. At blande støtte til ofre med mæglings- og prøveløsladelsestjenester, som visse EU-medlemsstater gør, ville f.eks. ikke skabe den fornødne tillid hos offeret med hensyn til formålet med levering af støtten. FRA's undersøgelsesresultater viser også, at en række EU-medlemsstater ikke garanterer ofrene retten til en bisidder under retssager.

Inddragelse af frivillige

FRA's undersøgelser viser, at der i stigende grad bruges frivillige på grund af økonomisk pres og en stigning i lysten til frivilligt arbejde i flere EU-medlemsstater, hvor denne tradition ikke har været så stærk. Selv om FRA's undersøgelsesresultater understreger behovet for at finde balancen mellem antal frivillige og antal lønnede ansatte i støttetjenesterne, viser FRA's dokumentation overordnet set, at støttesystemer for ofre i langt størstedelen af medlemsstaterne til en vis grad er afhængige af frivillig arbejdskraft. Der ser ud til at blive leveret mere generel støtte til ofre i de lande, der har en lang tradition for frivilligt arbejde.

Paraplyorganisationers rolle på EU-plan

Et betydeligt antal organisationer kæmper på EU-plan for at sikre rettigheder til ofre for kriminalitet generelt eller for bestemte grupper af ofre – f.eks. voldsramte kvinder. Sådanne organisationer bidrager væsentligt til at virkeliggøre de grundlæggende rettigheder, som mennesker, der bor i EU, har. Det skal understreges, at forskelligartetheden blandt organisationer på EU-plan afspejler de forskellige tilgange til ofres rettigheder og til tilrettelæggelsen af leveringen af støtte til ofre, som her sker både i og mellem medlemsstaterne.

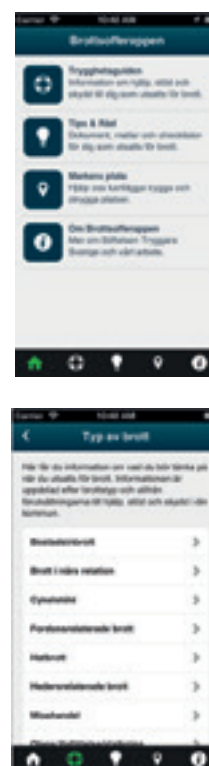
NYTTIGE VÆRKTØJER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

Støtte til ofre for kriminalitet ved hjælp af apps

Den svenske app (*Brottsofferappen*) informerer ofre for kriminalitet. Værktøjet bruger oplysninger om brugerens placering og typen af kriminalitet til at informere om den nærmeste politistation og støttetjeneste. Det indeholder også en tjekliste til brug ved anmeldelse af forbrydelser og erstatningskrav.

Tanken bag appen er at give udelukkende målrettet og relevant information, nemlig specifikke oplysninger om forbrydelsen og placeringen. Der er indsamlet oplysninger fra alle relevante myndigheder og organisationer. Man skal selv bede om opdateringer. Appen har kostet ca. 10 000 EUR at udvikle, hvilket dækker både teknisk udvikling og dataindsamling. Selve udviklingen tog fire uger. Der vil komme flere funktioner, herunder tjeklister og alarmfunktioner, så brugerens placering kan sendes til udvalgte personer. Ved udviklingen af værktøjet benyttede organisationen primært de erfaringer, som dens egne medarbejdere havde med ofre for kriminalitet.

Kilde: <http://brottsofferappen.org/>



FRA's udtalelser

EU's medlemsstater, som endnu ikke har etableret generelle støttetjenester, opfordres til at tage hastige skridt til at overholde offerdirektivet (artikel 8). Alle ofre for kriminalitet bør have gratis adgang til støttetjenester, og det bør ikke være en betingelse herfor, at de har anmeldt forbrydelsen til politiet.

EU's medlemsstater bør sikre, at støtten til ofre koordineres, og at henvisninger – ifølge artikel 4, stk. 1, og 8, stk. 2, i offerdirektivet – sker effektivt, især for visse grupper af ofre, som kan have særlige beskyttelsesbehov og falde ind under forskellige ministeriers og/eller støtteorganisationers kompetenceområde.

Støtte til ofre bør arrangeres på en måde, der tillader ofre så vidt muligt at få et tillidsforhold. Støttesystemet bør undgå at overflytte offeret fra den ene støtteudbyder til den næste, såfremt det ikke er nødvendigt. I denne henseende er det vigtigt, at ofre kan blive ledsaget under retsmøderne af den samme person, som støtter dem før og efter retssagen, sådan som det kræves i artikel 20, litra c), i offerdirektivet.

Støttetjenester bør oprettes på en sådan måde, at de kan handle i fuld fortrolighed og i offerets interesse, og at det sikres, at de også bliver opfattet sådan. For at garantere denne opfattelse bør organisationer, der yder støtte til ofre, ikke også blive pålagt at yde mæglings- eller prøveløsladelsestjenester.

FRA anerkender betydningen af at tilskynde borgerne til at lade sig inddrage i udførelsen af offentlige opgaver og anbefaler initiativer i medlemsstaterne til fremme af frivilligt arbejde, især i medlemsstater, hvor frivilligt arbejde er et forholdsvis nyt begreb. Forholdet mellem antal lønnede ansatte og antal frivillige bør overvejes. Navnlig organisationer, der bruger frivillige, bør sikre sig, at de fastansatte giver de frivillige effektiv vejledning og fører tilsyn med kvaliteten af deres arbejde. De opgaver, der varetages af professionelle og frivillige i organisationer, der leverer støttetjenester for ofre, skal overholde kvalitetsstandarder og stemme overens med den professionelle baggrund hos den person, der yder støtten eller rådgivningen.

EU bør fortsætte sit samspil med og sin støtte til organisationer, der leverer støtte til ofre på EU-plan, og trække på deres ekspertise og evne til at opsamle bedste praksis og viden blandt deres medlemmer. Denne ekspertise omfatter tilvejebringelse af yderligere bistand i lyset af det stigende behov for grænseoverskridende levering af støtte til ofre. De generelle tjenester på EU-plan og i medlemsstaterne bør samarbejde med og trække på den righoldige erfaring hos specialiserede tjenester, navnlig hos organisationer, som støtter voldsramte kvinder.

Støtte til bestemte grupper af ofre

Offerdirektivet kræver, at medlemsstaterne tager hensyn til behovet hos bestemte grupper af ofre. Særlige behov skal først identificeres ved en individuel vurdering og dernæst tilgodeses gennem enten etablering af specialiserede støtteorganisationer til levering af målrettet støtte til bestemte grupper af ofre eller samme type specialiserede tjenester inden for organisationer, der udbyder generel støtte.

FRA gennemførte en begrænset undersøgelse af specialiserede områder inden for støtte til ofre (f.eks. støtte til ofre for vold i hjemmet, menneskehandel og hadforbrydelser), som blev understøttet af omfattende FRA-undersøgelser af forskellige sårbare grupper af ofre. Undersøgelsesresultaterne tyder på, at ofre i hver af disse grupper kan støde på særlige problemer med at få adgang til retsvæsenet. Disse undersøgelsesresultater bakkedes op af yderligere parallelle undersøgelser, som FRA har foretaget af en bred vifte af spørgsmål vedrørende ofre for kriminalitet, herunder undersøgelser af bestemte kategorier af ofre, f.eks. migranter, ofre for hadforbrydelser, voldsramte kvinder og børneofre.

NYTTIGE VÆRKTØJER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

Støtte til beskyttelse af kvinder mod vold

Denne app med navnet Clique 180 giver kvinder information om, hvad de skal gøre, hvis de udsættes for vold. Appen, der blev lanceret under VM i Brasilien i 2014, giver brugergenererede geodata om sikre og usikre områder og forklarer, hvad vold mod kvinder vil sige. Den selvforklarende brugervenlige brugerflade giver links til støttetjenester og den brasilianske føderale lovgivning om vold mod kvinder. Appen indeholder også en knap til direkte opkald til en hotline hos en støttetjeneste.



Findes på: <http://clique180.org.br/download>

FRA-undersøgelserne viser, at ofrene har problemer såsom sårbarhed over for sekundær eller gentagen viktimisering, intimidering og gengældelse, frygt for fordomme hos politiet eller støttetjenestens personale, hvilket medfører en uvilje mod at anmelde den omhandlede forbrydelse.

Resultaterne af dette projekt viser, at der i alle medlemsstater findes specialiserede tjenester for i hvert fald nogle bestemte grupper af ofre. I den forbindelse kan der nævnes flere lovende metoder. Arten og omfanget af den specialiserede støtte, der tilbydes, kan imidlertid variere meget fra medlemsstat til medlemsstat (også afhængigt af den pågældende gruppe). Der er et stort behov for forbedringer.

EU-lovgivning: Foranstaltning E i Budapestkøreplanen

Foranstaltning E i Budapestkøreplanen imødekommer de særlige behov hos bestemte grupper af ofre. Rådet minder om, at visse ofre har særlige behov på grund af arten af eller omstændighederne omkring den forbrydelse, de har været ofre for, og som følge af de sociale, fysiske og psykiske eftervirkninger af disse forbrydelser. Blandt de øvrige grupper nævnes i køreplanen ofre for menneskehandel og børn, der er ofre for seksuel udnyttelse.

Se: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=EN)

Individuelle vurderinger for at identificere eventuelle særlige behov for beskyttelse

Ifølge artikel 22 i direktivet skal EU's medlemsstater sikre, at der foretages individuelle vurderinger af ofrene for at identificere eventuelle særlige behov for beskyttelse. Sådanne særlige beskyttelsesbehov kan findes hos ofre, som har lidt betydelig skade på grund af forbrydelsens alvor, ofre for kriminalitet motiveret af fordomme eller diskrimination eller ofre, som er gjort sårbare af deres forhold til og afhængighed af gerningsmanden. FRA's undersøgelsesresultater viser, at politiet ofte henviser ofre til generelle støttetjenester, som så skal vurdere yderligere, om der eventuelt er et individuelt behov for specialiseret støtte.

Anerkendelse af den vigtige rolle, som støttetjenester for ofre med særlige behov spiller i EU's medlemsstater

Uanset om de er integreret i en større generel struktur eller etableret som en separat, individuel tjeneste skal støttetjenester ifølge offerdirektivet antage en tilgang, som tager hensyn til offerets særlige behov, alvoren af den skade, som offeret har lidt som følge af forbrydelsen, og forholdet mellem offer, gerningsmand og det sociale miljø i bred forstand. Det omfatter f.eks. særlige behov hos børn. Individuelle støttetjenester målrettet ofre med særlige behov kan være særligt gode til at fremme visse gruppers rettigheder. F.eks. kan ofre for hadforbrydelser føle sig tryggere ved at stole på ekspertisen hos små og højt specialiserede organisationer, der fremmer deres rettigheder.

NYTTIGE VÆRKTØJER FOR OFRE FOR KRIMINALITET

Livlinebeskeder til ofre for menneskehandel

I værktøjet »Victim Translation Assistance Tool« bruges talebeskeder, for at lovens håndhævere og støttetjenester for ofre – som ofte er de det første kontaktpunkt for ofre for menneskehandel, som ikke taler sproget i det land, hvor de er havnet – skal kunne yde basal støtte til ofre for menneskehandel.



Der er indtalt 35 grundlæggende spørgsmål og beskeder, som er oversat til 40 sprog, herunder særlige spørgsmål målrettet børn.

Værktøjet er udviklet af UN.GIFT/UNODC, det østrigske politis efterretningstjeneste og den østrigske NGO LEFOE-IBF. Overlevende ofre for menneskehandel har med støtte fra eksperter i menneskehandel bidraget til udformningen af beskederne, som fokuserer på ofrenes behov.

Værktøjet kan downloades fra: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

FRA's udtalelser

EU's medlemsstater skal sikre, at der foretages individuelle vurderinger på offerets første kontaktssted, typisk hos politiet eller en organisation, der yder støtte til ofre. Ofrene bør henvises rettidigt til specialiserede støttetjenester for ofre, som kan tilbyde dem den nødvendige hjælp og støtte. EU's medlemsstater skal sikre, at børn altid behandles som personer med behov for særlig beskyttelse, idet der tages hensyn til deres alder, modenhed, grad af forståelse og enhver kommunikationsvanskelighed, de måtte have, og til bestemmelserne i artikel 22, stk. 4, i offerdirektivet.

Selv om det anerkendes, at specialiserede tjenester enten kan etableres separat eller i til-læg til generelle støttetjenester eller integreres i en generel organisation, bør EU's medlemsstater sikre, at der findes støttetjenester, herunder traumestøtte og traumerådgivning, som giver målrettet støtte til ofre med særlige behov. Disse omfatter børneofre, ofre for seksuel vold og anden kønsbaseret vold, ofre med handicap, ofre, som er ulovlige migranter, og ofre for vold i nære forhold, og de skal indbefatte traumestøtte og traumerådgivning. I overensstem-melse med offerdirektivet skal disse tjenester som minimum udvikle og tilbyde passende mid-letidig indkvartering for ofre med behov for et sikkert opholdssted på grund af en overhæn-gende risiko for gentagen viktimering, intimi-dering og gengældelse.

Yderligere bør EU's medlemsstater ved gennem-førelsen af offerdirektivet være særligt opmærk-somme på beskyttelsesbehov hos ofre for for-brydelser med diskrimination som motiv.

Minimumsstandarder og resultatindikatorer

Offerdirektivet siger ikke noget udtrykkeligt om kvalitet og resultater. Men hvis støtten til ofre skal være effektiv og virkningsfuld, skal der anvendes kvalitetsstandarder ved udformning, forbedring og fortsat levering af støtten til ofre. Indikatorer er en integreret del af kvalitetsstandarder. Ved at bruge den etablerede metodologi til samling af indikatorer under overskrifter som »strukturel«, »proces« og »udbytte« kan man opfange den fulde vifte af tiltag, der er brug for lige fra accept og hensigt over

indsats til resultater i marken. Det vil igen lette målingen af fremskridt og muliggøre sammenligninger mellem systemer, som skal bruges til en solid vurdering af, hvilke metoder der faktisk virker.

I den fulde rapport foreslås en række indikatorer inden for den metodologiske ramme baseret på eksisterende standarder for levering af støttetjenester for ofre. En mere avanceret og raffineret version af disse indikatorer – som bør valideres af relevante interessenter såsom organisationer, der leverer støtte til ofre – ville være et nyttigt skridt i retning af systematisk opfølgning og vurdering. Indikatorerne ville skulle knyttes til klare benchmarks på det nødvendige niveau for »overholdelse«. Det ville også være nødvendigt at opfinde et system til dataindsamling for at give input til indikatorerne. I denne forbindelse bør medlemsstaterne huske artikel 28 i offerdirektivet, hvorefter de senest 16. november 2017 og derefter hvert tredje år skal indsende data om, hvordan og i hvilken udstrækning ofre har udøvet de rettigheder, der er fastsat i direktivet.

Indførelse af standarder for kvalitetskontrol, som respekterer civilsamfundets uafhængighed

I betragtning 63 i offerdirektivet understreges følgende: »For at tilskynde til og fremme anmeldelse af forbrydelser og for at gøre det muligt for ofre at bryde cirklen med gentagen viktimering er det væsentligt, at ofre har adgang til pålidelige støttetjenester, og at de kompetente myndigheder er forberedte på at reagere på ofrenes anmeldelser på en respektfuld, forstående, professionel og ikkediskriminerende måde.« For at vurdere, om en given medlemsstats tjenester opfylder disse kriterier, bør der indføres klare og konsekvente mekanismer til kvalitetskontrol, herunder på tværs af grænser.

Benchmarking af kvalitetsstandarder

Kvalitetsstandarder for støttetjenester for ofre ville have gavn af klare indikatorer og benchmarks. FRA's undersøgelser dækkede formelt vedtagne nøgleresultatindikatorer for kvaliteten af den service, som EU's medlemsstaters generelle støttetjenester for ofre yder. Sådanne indikatorer ville, når de måles over et tidsrum, bidrage til at vurdere gennemførelsen og virkningen af offerdirektivet for ofre og udøvelsen af deres rettigheder i praksis.

FRA's udtalelser

FRA understreger EU-medlemsstaternes ansvar for at udvikle et altomfattende netværk af støttetjenester for ofre og overvåge disses resultater for at sikre, at de overholder de vedtagne standarder og samtidig respekterer civilsamfundets uafhængighed.

FRA's analyse fremhæver gode eksempler på kriterier og/eller betingelser for medlemskab, som er udarbejdet af paraplyorganisationer på EU-plan, der arbejder inden for netværkssamarbejde, koordinering og fremme af generelle støttetjenester for ofre eller støtter bestemte grupper af ofre. Blandt kriterierne kan nævnes adskillelse af støtte til ofre og prøveløsladelsestjenester, ingen politiske tilhørsforhold, brugerens fortrolighed (dvs. ofrene) og gennemsigtige finansieringsforhold. Sådanne standarder kunne danne grundlag for yderligere kriterier, som kunne udvikles på nationalt, regionalt og EU-plan alt efter relevans.

Der kunne også hentes inspiration til kvalitetskontrollsystemer til støttetjenester for ofre i peer-review-systemet, som bruges globalt af nationale menneskerettighedsinstitutioner (et selvakkrediteringssystem efter de såkaldte Parisprincipper).

I den henseende og under indtryk af disse eksempler kunne medlemsstaterne overveje at indføre et akkrediteringssystem for støttetjenester for ofre.

FRA understreger betydningen af definerede og generelt accepterede organisatoriske og resultatrelaterede standarder for levering af støtte til ofre. FRA's undersøgelsesresultater viser, at sådanne standarder kun er indarbejdet i de generelle støttetjenester i under halvdelen af medlemsstaterne.

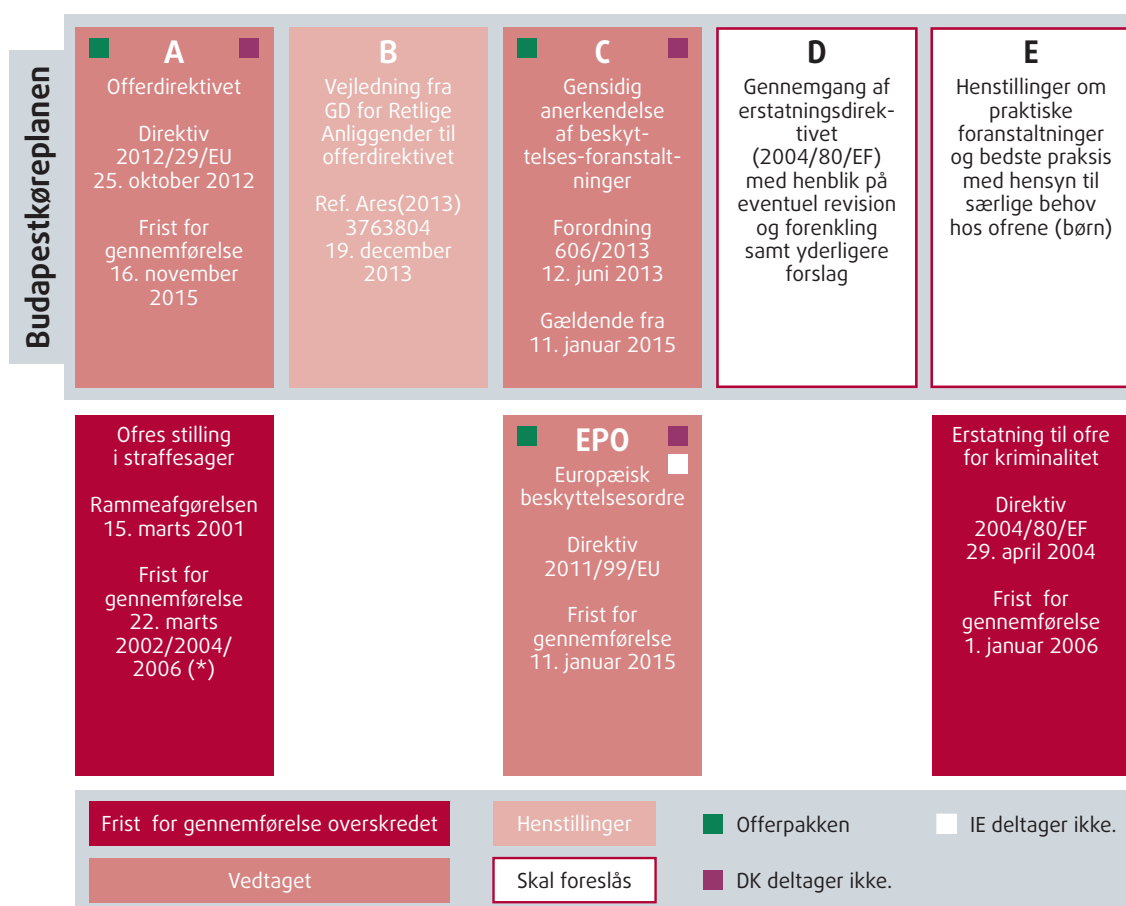
Artikel 28 i offerdirektivet kræver, at medlemsstaterne meddeler Europa-Kommissionen tilgængelige data, der viser, hvordan og i hvilken udstrækning ofrene har udøvet de rettigheder, der er fastsat i offerdirektivet, første gang i november 2017 (to år efter fristen for gennemførelsen) og derefter hvert tredje år. Disse data skal bygge på indikatorer for støtte til ofre og ofres rettigheder, herunder resultatindikatorer for kvaliteten af den service, som leveres af generelle støttetjenester for ofre. Data til indikatorerne for kvaliteten af de leverede støttetjenester bør også indsamles direkte hos ofrene, som benytter disse tjenester.

Organisationer, der støtter ofre, og/eller det offentlige, alt efter den enkelte EU-medlemsstat, bør overveje at udvikle fælles indikatorer for støtte til ofre – og mere bredt for ofres rettigheder. Dataene til disse indikatorer kan til dels komme fra den i artikel 28 i offerdirektivet foreskrevne dataindsamling.

Offerdirektivet

Offerdirektivet er det hidtil vigtigste lovgivningsmæssige skridt i arbejdet for at fremme ofres rettigheder på EU-plan. Det er den vigtigste søjle i offerpakken, som er et sæt lovgivningsforslag fra Europa-Kommissionen, som skal styrke og forbedre de nationale og EU's foranstaltninger vedrørende ofres rettigheder. Det imødekommer den efterlysnings af en integreret og koordineret tilgang til ofre, som Det Europæiske Råd fremsatte i Stockholmprogrammet og Budapestkøreplanen – en tilgang, som er specifikt koncentreret om at styrke ofres rettigheder og beskyttelse. EU's medlemsstater skal gennemføre offerdirektivet i national lovgivning inden 16. november 2015. Danmark deltager ikke, så når fristen for gennemførelse er udløbet, vil rammeafgårelsen fortsat være gældende der.

Figur: EU-instrumenter vedrørende ofre for kriminalitet, især støttetjenester



Bemærkning: Mærkningen med A-E stammer fra Budapestkøreplanen
 (*) Gælder også DK efter fristen for gennemførelse af offerdirektivet.

Kilde: FRA, 2014

Offerdirektivet indeholder flere målsætninger, der skal sikre, at der findes effektive og tilgængelige støttetjenester for ofre i alle EU's medlemsstater. Det indeholder nye rettigheder for ofre for kriminalitet og omdanner en række tidligere fakultative bestemmelser til obligatoriske og gør dermed mulige fordele for ofre til rettigheder. Det placerer endvidere støttetjenester for ofre i systemets frontlinje og understreger den centrale rolle, de spiller for at sætte ofrene i stand til at udøve deres rettigheder. Ved at indføre minimumsstandarder for deres aktiviteter og samtidig forpligte staten til at sikre, at de er tilgængelige, har direktivet potentiale til at omforme støttesystemet for ofre til disses fordel i hele EU.

Direktivet indeholder dog ikke et instrument til harmonisering af forskellige tilgange til offerets rolle i de forskellige EU-medlemsstaters strafferetlige systemer og dermed heller ikke til harmonisering af leveringen af støttetjenester for ofre. Selv om direktivet utvivlsomt hæver overliggeren i forhold til rammeafgørelsen, skaber behovet for at tilgodese disse strukturelle forskelle uvægerligt plads til forskellighed i kvaliteten af støttetjenesterne for ofre og dermed potentielt også i den lige udøvelse af ofres rettigheder.

Eksempler på højere standarder som fastlagt i offerdirektivet

Tilvejebringelse af information og støtte

- Direktivet understreger retten til at forstå og blive forstået i den forstand, at al kommunikation med ofre skal foregå på en måde, som ofrene forstår (artikel 3).
- Artikel 4 i direktivet rækker ud over de rettigheder, der gives i rammeafgørelsen om den første kontakt med de kompetente myndigheder. Ofrene skal ikke længere blot informeres om den type tjenester eller organisationer, de kan henvende sig til. I stedet skal de i medfør af artikel 8, stk. 2, direkte henvises til passende støttetjenester for ofre fra første færd. De bør med andre ord spørges, om de ønsker at blive sat i forbindelse med en støttetjeneste.
- Det beskrives udtrykkeligt, at der skal gives adgang til støttetjenester for ofre, uanset om offeret beslutter at foretage en formel anmeldelse eller ikke, om end det generelt formodes, at de kompetente myndigheder opfordrer til anmeldelse (se betragtning 63 til direktivet).
- Det bestemmes, hvilke oplysninger om sagen der bør gøres tilgængelige for offeret. Disse oplysninger omfatter karakteren af tiltalen, tid og sted for retssagen, enhver afgørelse om at afslutte eller ikke at fortsætte en efterforskning eller om ikke at rejse tiltale samt den endelige dom. Årsagerne til disse afgørelser vil også blive klargjort.
- I direktivet skelnes mellem generelle og specialiserede støttetjenester for ofre (artikel 8), og det angives, hvilket minimum af tjenester medlemsstaterne skal udbyde (artikel 9). Set fra støttetjenesterens synspunkt er specificeringen af minimumsstandarder af afgørende betydning. Rammeafgørelsen forpligtede EU's medlemsstater til at fremme, at støttetjenester for ofre bidrager til at give ofrene oplysninger, ledsage dem eller bistå dem. Nu skal støttetjenester for ofre levere klart definerede tjenester, der er relevante for ofrenes rettigheder, herunder rådgivning om adgang til nationale erstatningsordninger og andre finansielle og praktiske anliggender, der følger af forbrydelsen, samt følelsesmæssig og psykologisk støtte. Også rådgivning om risikoen for og forebyggelse af sekundær og gentagen viktimering, intimidering og gengældelse er omfattet.

Tildeling af tilstrækkelige ressourcer

- Visse nye forpligtelser og fakultative bestemmelser i rammeafgørelsen, som offerdirektivet gør obligatoriske, vil kræve, at medlemsstaterne investerer yderligere i menneskelige ressourcer, udstyr eller faciliteter. Dette indebærer at sikre, at venteområder for ofre i retsbygninger er adskilt fra venteområder for tiltalte – som absolut minimum i nye retsbygninger (artikel 19, stk. 2). Medlemsstaterne skal også indføre teknologi til videolink og videooptagelser, udbyde obligatorisk uddannelse til frontlinjepersonale såsom politibetjente og domstolspersonale (artikel 25, stk. 1) og sørge for, at ofrene vurderes individuelt med hensyn til deres specifikke beskyttelsesbehov (artikel 22, stk. 1). FRA's undersøgelsesresultater viser, at nogle medlemsstater endnu mangler at indføre disse foranstaltninger.

Støtte til ofre og grundlæggende rettigheder

Støtte til ofre er en nødvendighed for at sikre ofres grundlæggende rettigheder i almindelighed og ofres adgang til retsvæsenet i straffesager i særdeleshed. Dette er i overensstemmelse med artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Kriminalitet er en særligt alvorlig overtrædelse af grundlæggende rettigheder, hvorfor strafferetten og straffedomstolene skal bestræbe sig på at beskytte de væsentligste aspekter af den enkeltes grundlæggende rettigheder. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols («Menneskerettighedsdomstolen» (EMD)) retspraksis understøtter denne tilgang. Imidlertid vil den straf, som strafferetten foreskriver, kun være troværdig, hvis den støttes af den faktiske håndhævelse af loven, og hvis de statslige myndigheder viser deres vilje til at gennemføre lovens bestemmelser ⁽⁴⁾. Samtidig bør ofre tilbydes reel støtte.

Denne ret, som ofre har til at få adgang til retsvæsenet, må ikke kun være teoretisk, men også faktisk ⁽⁵⁾. I en afgørelse fra 2011 understregede Menneskerettighedsdomstolen, at genstanden for og formålet med den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) som et instrument til beskyttelse af det enkelte menneske kræver, at dens bestemmelser fortolkes og anvendes således, at de indeholdte beskyttelsesforanstaltninger gøres praktisk og reelt gennemførlige ⁽⁶⁾.

På grund af de problemer, som ofre støder på, når de vil anmelde en forbrydelse til politiet, kræver effektiv adgang til retsvæsenet nye foranstaltninger. Disse foranstaltninger bør rettes mod den enkelte borger og omhandle f.eks. information, bistand og rådgivning. De bør også afhjælpe institutionelle problemer med f.eks. uddannelse af fagfolk, beskyttelsesforanstaltninger mod institutionelle former for forskelsbehandling og procedurer, der er udformet til på passende vis at imødekomme ofrenes rettigheder og behov. I sidste ende hænger dette sammen med det offentlige indstilling. En opfattelse af, at det offentlige er afvisende, kan afholde ofre fra at søge hjælp, eftersom de ikke forventer anerkendelse eller sympati.

Ofre har ret til at få tilbudt støtte til at få adgang til retsvæsenet, men deres faktiske adgang til retsvæsenet vil i praksis ofte være betinget af, at der er støttetjenester for ofre til rådighed. Effektive støttetjenester er derfor et afgørende middel til at udmønte ofres ret til adgang til retsvæsenet. Som det er tilfældet med mange grundlæggende rettigheder, som indebærer, at EU's medlemsstater skal træffe foranstaltninger og tilvejebringe tjenester, beskrives det i bestemmelsen om pligten til at levere passende støttetjenester ikke, hvordan medlemsstaterne etablerer disse tjenester. Hvad de er nødt til at investere for at opfylde deres forpligtelser efter artikel 47 i charteret, afhænger til en vis grad af, hvad der er praktisk muligt under de givne omstændigheder. Staten er som minimum forpligtet til at sikre en gradvis udmøntning af ofres reelle adgang til retsvæsenet i straffesager, hvilket omfatter gradvis forbedring af de tilbudte støttetjenester for ofre for kriminalitet.

En nøjere analyse gør det muligt at skelne visse særlige aspekter af ofres ret til adgang til retsvæsenet. Disse forskellige aspekter påviser den brede vifte af ofres rettigheder i henhold til charteret. Nogle af disse aspekter kan spores til både charteret og den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK). F.eks. sikrer artikel 52, stk. 3, i charteret, at det rummer mindst samme mening og omfang som de tilsvarende EMRK-garantier. Yderligere aspekter af et offers ret til adgang til retsvæsenet vedrører kun artikel 47 i charteret, som rækker ud over rettighederne i EMRK.

EMD's retspraksis hviler på to søjler: Den første er det, som domstolen kalder den processuelle side af visse rettigheder (herunder artikel 2, 3, 4 og 8 i EMRK), og den anden er retten til effektive retsmidler i henhold til artikel 13 i EMRK. Den første søjle, de processuelle aspekter af væsentlige artikler, understreger formålet med strafferetlige bestemmelser og den resolute gennemførelse heraf, nemlig at afskrække potentielle gerningsmænd fra at overtræde menneskerettighederne. Den anden søjle understreger ofres ret til at få taget krænkelse af deres rettigheder alvorligt og søge oprejsning.

⁽⁴⁾ EMD, Osman mod Storbritannien, afgørelse af 28. oktober 1998, nr. 23452/94, præmis 115, Menson mod Storbritannien, afgørelse af 6. maj 2003 (dec.), nr. 47916/99, A. mod Kroatien, afgørelse af 14. oktober 2010, nr. 55164/08, præmis 78.

⁽⁵⁾ EMD, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien [GC], afgørelse af 13. december 2012, nr. 39630/09, præmis 255.

⁽⁶⁾ EMD, Al-Skeini m.fl. mod Storbritannien [GC], afgørelse af 7. juli 2011, nr. 55721/07, præmis 162.



Definitioner i strafferetten og processuelle garantier

Hvis en efterforskning skal være effektiv i praksis, skal staten først vedtage strafferetlige bestemmelser, som gennemgribende regulerer straffen for handlinger, der strider mod den pågældende paragraf ⁽⁷⁾. Sådanne bestemmelser skal rumme substansen i de krænkelser af menneskerettighederne, som offeret har været udsat for. For at dække de krænkelser af rettigheder, som et offer for langvarig vold i hjemmet udsættes for, skal loven gøre flere handlinger end enkeltstående voldshandlinger strafbare. Den skal også afspejle den psykologiske virkning af et sådant forhold, herunder frygt, hjælpeløshed og nedgørelse, som offeret udsættes for på langt sigt ⁽⁸⁾. I tilfælde af voldshandlinger med diskrimination som motiv skal strafferetlige bestemmelser ikke kun dække voldshandlingerne, men også i tilstrækkelig grad afspejle den bagvedliggende diskrimination ⁽⁹⁾.

Når myndighederne er blevet bekendt med en hændelse, skal de handle af egen drift. De må ikke lade det være op til offeret eller dets familiemedlemmer at anlægge sag. Offerets adgang til retsvæsenet afhænger ikke af vedkommendes aktive bidrag, f.eks. anmeldelse til politiet eller medvirken til efterforskning eller tiltale ⁽¹⁰⁾.

En person, der med rette kan hævde at være blevet udsat for voldelig viktimering, har ret til en grundig og effektiv efterforskning, der kan føre til identificering og straf af gerningsmændene ⁽¹¹⁾. Myndighederne skal have taget alle rimelige skridt, de har til rådighed, for at sikre beviser for forbrydelsen, herunder afhøring af øjenvidner og teknisk bevismateriale. Offeret skal inddrages i proceduren i nødvendigt omfang for at beskytte vedkommendes legitime interesser.

Yderligere rettigheder for ofre i henhold til artikel 47 i charteret

Tiltaltes processuelle rettigheder er beskyttet i medfør af artikel 6 (retfærdig rettergang) i EMRK, og ofres processuelle rettigheder i medfør af artikel 13 (effektive retsmidler). Ofre for kriminalitet kan ikke påberåbe sig ret til retfærdig rettergang i henhold til artikel 6 i EMRK, medmindre de deltager i straffesager for at anlægge civile erstatningssøgsmål inden for rammerne af den strafferetlige procedure ⁽¹²⁾. Men selv i sådanne tilfælde skal ofrenes rettigheder i henhold til artikel 6 henføres til deres civile erstatningssøgsmål – ikke i kraft af at de er blevet viktimeret i strafferetlig forstand. I den europæiske menneskerettighedskonventions system for menneskerettigheder er adgangen til retfærdig rettergang og adgangen til effektive retsmidler adskilt og uden forbindelse til hinanden.

Charteret opretholder ikke EMRK's sondring mellem tiltalte og ofre (artikel 47). I henhold til charteret skal ofre for kriminalitet ikke blot sikres adgang til effektive retsmidler, hvilket dækker en række rettigheder for ofre i henhold til artikel 13 i EMRK, men også adgang til en upartisk domstol (artikel 6, stk. 1), nemlig:

- ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol
- ret til at få rådgivning og blive repræsenteret
- ret til retshjælp, som tilbydes ofre, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre offeret effektiv adgang til domstolsprøvelse.

Offerdirektivet omhandler vigtige aspekter af disse rettigheder til retfærdig rettergang, f.eks. retten til at blive hørt (artikel 10) og retten til retshjælp (artikel 13). Desuden henvises der i betragtning 66 til offerdirektivet udtrykkeligt til ofres rettigheder i medfør af charteret, og »retten til en retfærdig rettergang« for ofre understreges.

⁽⁷⁾ EMD, M.C. mod Bulgarien, afgørelse af 4. december 2003, nr. 39272/98, præmis 150, 153 og 166, EMD, Gäfgen mod Tyskland [GC], afgørelse af 1. juni 2010, nr. 22978/05, præmis 117.

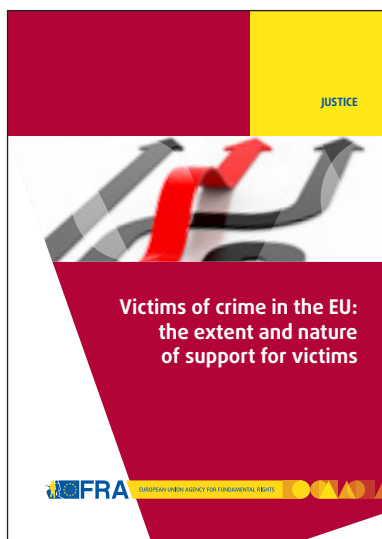
⁽⁸⁾ EMD, Valiulienė mod Litauen, afgørelse af 26. marts 2013, nr. 33234/07, præmis 69-70, Eremia mod Republikken Moldova, afgørelse af 28. maj 2013, nr. 3564/11, præmis 54.

⁽⁹⁾ EMD, Nachova mod Bulgarien [GC], afgørelse af 6. juli 2005, nr. 43577/98, præmis 160.

⁽¹⁰⁾ EMD, Cadiroğlu mod Tyrkiet, afgørelse af 3. september 2013, nr. 15762/10, præmis 30.

⁽¹¹⁾ EMD, Gäfgen mod Tyskland [GC], afgørelse af 1. juni 2010, nr. 22978/05, præmis 116 og 117, EMD, El-Masri mod Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien [GC], afgørelse af 13. december 2012, nr. 39630/09, præmis 255.

⁽¹²⁾ EMD, Perez mod Frankrig, afgørelse af 12. februar 2004, nr. 47287/99, præmis 57-72, EMD, Novak mod Slovenien, afgørelse af 25. april 2013, nr. 5420/07.



Den adgang, som ofre for kriminalitet har til retsvæsenet og til at blive beskyttet mod gentagen viktimisering, er fortsat illusorisk i praksis, hvis offeret ikke får professionel rådgivning og støtte. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har undersøgt leveringen af støttetjenester for sådanne ofre i alle 28 EU-medlemsstater i overensstemmelse med EU's offerdirektiv fra 2012. Det fokuserer ikke på abstrakte niveauer for grundlæggende rettigheder, men på det endelige resultat i praksis. FRA-undersøgelsen afdækkede lovende metoder, som medlemsstater, der gerne vil forbedre deres strukturer for støtte til ofre, kunne bruge til inspiration. Den viste også flere områder, hvor medlemsstaterne i øjeblikket ikke lever op til offerdirektivets krav. De bliver nødt til at tage yderligere lovgivningsmæssige og politiske skridt for at sikre, at de overholder direktivet inden fristen for gennemførelse den 16. november 2015.

Flere oplysninger:

Den fulde rapport fra FRA om støttetjenester for ofre – *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (2014) – findes på: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>

Her findes en oversigt over ofres rettigheder og støttmuligheder i EU: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>

Se også FRA's rapport over hovedresultaterne fra agenturets fire store undersøgelser:

- *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results report* (2009): <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism* (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violence against women: an EU-wide survey* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

En oversigt over FRA's aktiviteter om adgang til retsvæsenet findes på: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>



Publikationskontoret

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2014
Foto: © Shutterstock

FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR
GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



ISBN 978-92-9239-690-9