

Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser

Ds 2018:22



SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24821-8

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 8 september 2017 att ge generaldirektören Annika Öster i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda genomförandet av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser (Ju 2017:M). Samma dag anställdes hovrättsassessorn Lisa Eriksson för att arbeta som ämnessakkunnig inom ramen för uppdraget. Utredningstiden förlängdes genom beslut den 15 februari 2018.

Genom denna promemoria, *Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser*, är uppdraget slutfört.

Umeå i juni 2018

Annika Öster

/Lisa Eriksson

Innehåll

Förord.....	3
Förkortningar.....	9
Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322).....	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327).....	24
2 Uppdraget och arbetet	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.2 Arbetet.....	25
3 EU-rättslig bakgrund.....	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Terrorismrambeslutet	28
3.3 Brottsofferdirektivet.....	30
3.4 Direktivet om ersättning till brottsoffer	35

4	Terrorismdirektivet.....	39
4.1	Inledning	39
4.2	Innehållet i terrorismdirektivet i korthet.....	39
5	Terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser och dess förhållande till svensk rätt – behovet av åtgärder....	41
5.1	Inledning	41
5.2	Offer för terrorism – definition	42
5.3	Hjälp och stöd till offer för terrorism – artikel 24	54
5.3.1	Utredning eller lagföring oberoende av anmälan eller angivelse – artikel 24.1	54
5.3.2	Tillgång till hjälp och stöd från stödtjänster – artikel 24.2 och 24.3	57
5.3.3	Mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer m.m. – artikel 24.4	113
5.3.4	Tillhandahållande av adekvat medicinsk behandling – artikel 24.5.....	173
5.3.5	Tillgång till rättshjälp – artikel 24.6	179
5.3.6	Förhållandet till brottsofferdirektivet – artikel 24.7.....	183
5.4	Skydd av offer för terrorism – artikel 25.....	184
5.5	Rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat – artikel 26.....	200
5.5.1	Tillgång till information i den medlemsstat där terroristbrottet begicks – artikel 26.1	200
5.5.2	Tillgång till stödtjänster enligt artikel 24.3 a och b i den medlemsstat där offret är bosatt – artikel 26.2	216
6	Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser	229
6.1	Inledning	229

6.2	Kostnadsfritt psykologiskt stöd	229
6.3	Information till offer för terrorism	234
7	Konsekvenser av förslagen	237
7.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	237
7.2	Konsekvenser för enskilda	239
7.3	Andra konsekvenser	240
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	241
9	Författningskommentar	243
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322).....	243
9.2	Förslaget till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327).....	243

Bilagor

Bilaga 1	Uppdraget	245
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF	247
Bilaga 3	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.....	263

Förkortningar

CTITF	The Counter-Terrorism Implementation Task Force
Ds	promemoria i departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EJN	European Judicial Network
EMC	European Medical Corps
ERCC	Emergency Response Coordination Centre
EU	Europeiska unionen
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FAQ	Frequently Asked Question (s)
FRG	Frivilliga resursgrupper
FUK	förundersökningskungörelsen (1947:948)
GCTF	The Global Counter-Terrorism Forum
GSS	Gruppen för strategisk samordning
HSL	hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
KcKp	Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri vid Uppsala universitet
KMC	Katastrofmedicinskt Centrum i Linköping
LEH	lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
LSO	lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NI	Nationella insatsstyrkan
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Noa	Nationella operativa avdelningen
NOU	Norges offentlige utredninger
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PDV	Pågående dödligt våld i publik miljö

POSOM	Psyiskt och socialt omhändertagande
prop.	proposition
RF	regeringsformen (1974:152)
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
VMA	Viktigt meddelande till allmänheten
VSE	Victim Support Europe
WHO	World Health Organization
WIS	Skyddat webbaserat informationssystem
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling

Sammanfattning

Uppdraget

EU:s terrorismdirektiv¹ innehåller i huvudsak straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism, här brottsofferbestämmelser. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 8 september 2018.

Utredaren har haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser.² I uppdraget har också ingått att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som anses påkallade. I uppdraget har dock inte ingått att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet.

Sverige lever huvudsakligen upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser

Terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser finns i avdelning V i direktivet (artiklarna 24–26) och kompletterar regleringen i andra rättsakter, bl.a. det s.k. brottsofferdirektivet³, som har genomförts i svensk rätt. Det rör sig om bestämmelser om hjälp och stöd till offer för terrorism (artikel 24), skydd av offer för terrorism (artikel 25) och rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat (artikel 26).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

² I En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174) lämnar regeringen förslag som syftar till att genomföra bl.a. terrorismdirektivets övriga bestämmelser. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

I promemorian görs bedömningen att Sverige huvudsakligen lever upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser. Det gäller kraven såvitt avser definitionen av begreppet offer för terrorism och i fråga om att utredningar av eller lagföring för de brott som omfattas av direktivet inte ska vara beroende av en anmälan eller en angivelse (artikel 24.1). Det gäller också kraven i fråga om att adekvat medicinsk behandling ska tillhandahållas offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.5), att offer för terrorism ska ha tillgång till rättshjälp i enlighet med brottsofferdirektivet (artikel 24.6) samt att det ska finnas åtgärder tillgängliga för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar i enlighet med brottsofferdirektivet (artikel 25). Sverige lever också upp till kraven i fråga om att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat, i de fall terroristbrottet begicks i Sverige, ska ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige (artikel 26.1).

Sverige bedöms genom befintliga möjligheter till hjälp och stöd från bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård, rättsväsendets aktörer och ideella organisationer leva upp till vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas s.k. stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet och att dessa finns att tillgå för offren omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2). I huvudsak uppfylls även de specificerade och kvalificerade kraven i artikel 24.3. Stödtjänsterna ska, enligt den bestämmelsen, vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism och särskilt omfatta emotionellt och psykologiskt stöd, såsom traumastöd och traumarådgivning (artikel 24.3 a), rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor (artikel 24.3 b) samt hjälp med anspråk på ersättning som enligt nationell rätt finns att tillgå för offer för terrorism (artikel 24.3 c). För att kravet på att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt fullt ut ska vara uppfyllt behövs emellertid författningsändringar.

Sverige lever upp till vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att offer för terrorism som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till

stödttjänster enligt artikel 24.3 a och b i Sverige, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat, givet att kravet på kostnadsfritt psykologiskt stöd uppfylls (artikel 26.2).

Vidare lever Sverige upp till vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas mekanismer eller protokoll som medger att stödttjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer. Även kravet på att mekanismerna eller protokollen ska inbegripa en samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem, uppfylls (artikel 24.4). För att ytterligare förbättra ett sådant bemötande finns, trots detta, anledning att vidta vissa åtgärder.

Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser

Kostnadsfritt psykologiskt stöd – bestämmelsen om grundavdrag i 13 § brottsskadelagen tas bort

Offer för terrorism ska, enligt terrorismdirektivet, ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och offer för terrorism som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till sådant stöd i Sverige även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. För genomförandet av bestämmelsen om psykologiskt stöd kan Sverige i stor utsträckning förlita sig på befintliga insatser inom ramen för hälso- och sjukvården. Psykologiskt stöd är emellertid inte, när det erbjuds inom ramen för hälso- och sjukvården, i alla delar kostnadsfritt. När kostnader uppstår torde det i de allra flesta fall vara fråga om patientavgifter eller motsvarande. Det behövs därför i denna del författningsändringar.

Till den del befintliga insatser inom ramen för hälso- och sjukvården inte är tillräckliga bör, enligt uppdragsbeskrivningen, i första hand föreslås en lösning inom ramen för Brottsoffermyndighetens verksamhet som t.ex. kan bestå i att myndigheten ersätter

stödberättigade personer för relevanta kostnader avseende det stöd som de enligt direktivet ska ha rätt till.

Offer för terrorism har rätt till brottsskadeersättning enligt brottsskadelagen (2014:322) för personskada, bl.a. avseende sjukvårdskostnader, som de drabbats av till följd av brott som har begåtts i Sverige. Detsamma gäller offer för terrorism som är bosatta i Sverige även om brottet begicks i en annan medlemsstat. I de fall en skadelidande har fått full ersättning av skadevällaren, försäkringsersättning eller annan ersättning har den skadelidande inte någon rätt till brottsskadeersättning. Offer för terrorism kan alltså redan enligt nuvarande regler komma att ersättas för relevanta kostnader avseende det psykologiska stöd som de enligt terrorismdirektivet har rätt till. Därmed inte sagt att stödet i nuläget per automatik blir kostnadsfritt.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning ska – med vissa undantag – göras ett grundavdrag om 1 500 kronor. Det finns mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt terrorismdirektivet anledning att också undanta offer för terrorism från grundavdrag och att alltså nu göra ytterligare undantag från bestämmelsen. Detta tillsammans med att de skäl som ligger till grund för bestämmelsen om grundavdrag gör sig mindre starkt gällande i dag gör att det kan ifrågasättas om bestämmelsen bör vara kvar eller om den i sin helhet bör tas bort. I promemorian föreslås mot den bakgrunden att bestämmelsen om grundavdrag i 13 § brottsskadelagen tas bort, till förmån för alla brottsoffer. En sådan lösning innebär alltså att offer för terrorism ersätts för kostnader avseende det psykologiska stöd som de enligt terrorismdirektivet har rätt till.

Brottsoffermyndighetens information till offer för terrorism bör ses över och utvecklas

Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas en samordning mellan relevanta aktörer som möjliggör tillhandahållande av ett heltäckande bemötande av behoven hos offren för terrorism och deras familjemedlemmar. För att ytterligare förbättra ett sådant bemötande föreslås att Brottsoffermyndigheten, inom ramen för myndighetens uppdrag att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor, ser över och utvecklar sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism.

Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdiriktivet. Den bör också vara möjlig att anpassa till en särskild händelse. Framtagen information kan, förutom att hållas tillgänglig på Brottsoffermyndighetens webbplats, även förmedlas till rättsväsendets aktörer och, i händelse av en inträffad terroristattack, särskilt tillgängliggöras för berörda aktörer.

Summary

The remit

The EU Terrorism Directive¹ contains mainly criminal law provisions and provisions on the protection of, support to and rights of victims of terrorism – referred to here as victims of crime provisions. The Directive must be implemented in national law by 8 September 2018.

The Inquiry was tasked with analysing the need for measures so that Sweden can live up to its commitments under the victims of crime provisions in the Terrorism Directive.² The remit also included proposing the legislative amendments and other measures deemed necessary. However, the remit did not include submitting proposals in the area of health and medical care.

On the whole, Sweden lives up to its commitments under the victims of crime provisions in the Terrorism Directive

The victims of crime provisions are in Title V of the Terrorism Directive (Articles 24–26) and they supplement the regulations contained in other legal acts, including the Victims' Rights Directive³, which has been implemented in Swedish law. These provisions concern assistance and support to victims of terrorism

¹ Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA

² In 'More comprehensive terrorism legislation' (Govt Bill 2017/18:174), the Government presents proposals aimed at implementing the other provisions of the Terrorism Directive, among other things. It is proposed that the legislative amendments enter into force on 1 September 2018.

³ Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA

(Article 24), protection of victims of terrorism (Article 25) and rights of victims of terrorism resident in another Member State (Article 26).

In the memorandum, it is deemed that Sweden on the whole lives up to its commitments under the victims of crime provisions in the Terrorism Directive. This applies to the requirements concerning the definition of the term ‘victims of terrorism’ and the provision that investigations into, or prosecution of, offences covered by the Directive are not dependent on a report or accusation (Article 24(1)). This also applies to the requirements concerning the provision of adequate medical treatment to victims of terrorism immediately after a terrorist attack and for as long as necessary (Article 24(5)), access for victims of terrorism to legal aid in accordance with the Victims’ Rights Directive (Article 24(6)), and measures being available to protect victims of terrorism and their family members, in accordance with the Victims’ Rights Directive (Article 25). Sweden also lives up to the requirements concerning victims of terrorism who are residents of another Member State – in cases where the terrorist offence was committed in Sweden – having access to information regarding their rights, the available support services and compensation schemes in Sweden (Article 26(1)).

Through existing opportunities for assistance and support from social services, health and medical care services, actors in the judicial system and non-profit organisations, Sweden is considered to live up to the requirements of the Terrorism Directive that there must be support services addressing the specific needs of victims of terrorism in place in accordance with the Victims’ Rights Directive, and that they are available for victims immediately after a terrorist attack and for as long as necessary (Article 24(2)). The specific and qualified requirements contained in Article 24(3) are also essentially met. Under the provision, the support services must be confidential, free of charge and easily accessible to all victims of terrorism, and they must include in particular emotional and psychological support, such as trauma support and counselling (Article 24(3) a), provision of advice and information on any relevant legal, practical or financial matters (Article 24(3) b), and assistance with claims regarding compensation for victims of terrorism available under national law (Article 24(3) c). However, legislative amendments are needed to fully meet the requirement that victims of terrorism must have the

right to psychological support free of charge immediately after a terrorist attack and for as long as necessary.

Sweden meets the requirements of the Terrorism Directive that victims of terrorism who are residents in Sweden must have access to support services under Article 24(3) a and b in Sweden, even if the terrorist offence was committed in another Member State, as long as the requirement for psychological support free of charge is met (Article 26(2)).

Moreover, Sweden meets the Terrorism Directive's requirement that mechanisms or protocols are in place allowing for activation of support services for victims of terrorism within the framework of its national emergency-response infrastructure. It also meets the requirement that such mechanisms or protocols envisage the coordination of relevant actors to be able to provide a comprehensive response to the needs of victims and their family members immediately after a terrorist attack and for as long as necessary, including adequate means facilitating the identification of and communication to victims and their families (Article 24(4)). Nonetheless, there is reason to take certain measures to further improve this response.

Implementation of the victims of crime provisions in the Terrorism Directive

Psychological support free of charge – provision on basic deductions in Section 13 of the Criminal Injuries Compensation Act to be removed

Under the Terrorism Directive, victims of terrorism have the right to psychological support free of charge immediately after a terrorist attack and for as long as necessary, and victims of terrorism who are residents in Sweden are to have access to such support in Sweden even when the terrorist offence was committed in another Member State. To implement the provision on psychological support, Sweden can largely rely on existing measures within the framework of health and medical care services. However, psychological support is not completely free of charge when offered within the framework of health and medical care services. When costs arise, they are most

likely for patient fees or equivalent. Legislative amendments are therefore needed here.

According to the remit, where existing measures within the framework of health and medical care services are not adequate, the Inquiry should, in the first instance, propose a solution within the framework of the Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority's activities, which may involve the Authority compensating people entitled to support for relevant costs in connection with the support they are entitled to under the Directive.

Under the Criminal Injuries Compensation Act (2014:322), victims of terrorism are entitled to criminal injuries compensation, such as for medical costs, for personal injury they have suffered as a result of an offence committed in Sweden. The same applies to victims of terrorism who are residents in Sweden even if the offence was committed in another Member State. In cases where the injured party has received full compensation from the person who caused the injury, compensation from insurance or other compensation, the injured party is not entitled to criminal injuries compensation. Accordingly, under the current regulations victims of terrorism may already receive compensation for relevant costs concerning the psychological support they are entitled to under the Terrorism Directive. This is not to say that support is automatically free of charge under the current regulations.

When determining criminal injuries compensation, a basic deduction of SEK 1 500 should be made – with some exceptions. In view of Sweden's commitments under the Terrorism Directive, there is also reason to exempt victims of terrorism from the basic deduction and to therefore allow further exemptions from the provision. This, combined with the fact that the grounds behind the provision on the basic deduction are less relevant today, means that it can be questioned whether the provision should remain or whether it should be removed in its entirety. Against this background, the memorandum proposes that the provision on basic deductions in Section 13 of the Criminal Injuries Compensation Act be removed, for the benefit of all victims of crime. Accordingly, this solution involves victims of terrorism being compensated for costs concerning psychological support to which they are entitled under the Terrorism Directive.

The Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority's information to victims of terrorism should be reviewed and developed

Sweden meets the requirement in the Terrorism Directive that there must be coordination between relevant actors to be able to provide a comprehensive response to the needs of victims of terrorism and their family members. To further improve the response, it is proposed that the Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority - within the framework of its remit to be an information and knowledge centre for crime victim issues - review and develop its current information directed at victims of terrorism. This information should be in several languages and include general details about the right to assistance, support and protection that victims and their family members have under the Terrorism Directive. It should also be possible to adapt the information to a special event. Apart from being made available on the Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority's website, the information produced can also be communicated to actors in the judicial system and, in the event of a terrorist attack, made available in particular to relevant actors.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om brottsskadelagen (2014:322)
dels att 13 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 13 § ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2018.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

1.2 Förslag till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om brottsskadeförordningen (2014:327) att 3 § ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2018.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

2 Uppdraget och arbetet

2.1 Uppdraget

EU:s terrorismdirektiv¹ innehåller i huvudsak straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism, här brottsofferbestämmelser. Direktivet ska vara genomfört i nationell rätt senast den 8 september 2018.

Enligt beslut den 8 september 2017 har utredaren haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser (Ju 2017:M, se bilaga 1).² I uppdraget har också ingått att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som anses påkallade. I uppdraget har dock inte ingått att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet. Genom beslut den 15 februari 2018 förlängdes utredningstiden till den 31 maj samma år. Uppdraget redovisas genom denna promemoria.

2.2 Arbetet

Den inledande analysen av hur Sverige lever upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser har inneburit ett behov av att sätta sig in i hur ansvaret ser ut för olika aktörer och hur samverkan dem emellan ska fungera i kris. De lokala, regionala, nationella och internationella ansvarsområdena och de strukturer som kan aktualiseras har identifierats. Under utredningstiden har arbetet med svensk krisberedskap fortlöpande resulterat i att nya

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

² I En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174) lämnar regeringen förslag som syftar till att genomföra bl.a. terrorismdirektivets övriga bestämmelser. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

eller uppdaterade dokument och vägledningar tillkommit från relevanta aktörer. Även utvärderingar gällande hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 har presenterats. Utredningen har inom ramen för analysen av hur Sverige lever upp till sina åtaganden försökt följa den utveckling som skett inom redovisade aktörers områden. Kontakter har under utredningstiden förekommit med företrädare för Brottsoffermyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). De kunskaper, erfarenheter och synpunkter som på detta sätt inhämtats under arbetets gång utgör underlag för de analyser och överväganden som presenteras i promemorian.

Den analys som uppdraget omfattat och som redovisas i denna promemoria utgår från lydelsen av aktuella skäl och artiklar i terrorismdirektivet. Analysen inriktas på vad som krävs för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt direktivets minimiregler. Frågor gällande vad som i övrigt kan vara påkallat för att ytterligare förstärka rättigheterna för offer för terrorism och tillgodose deras behov är inte föremål för några överväganden. Det ryms inte inom uppdraget och har inte heller varit möjligt att genomföra under den tid som stått till förfogande.

3 EU-rättslig bakgrund

3.1 Inledning

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (terrorismdirektivet) trädde i kraft den 20 april 2017. Terrorismdirektivet innehåller i huvudsak straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism. Brottsofferbestämmelserna – som är föremål för behandling i denna promemoria – finns i avdelning V i direktivet (artiklarna 24–26) och kompletterar regleringen i andra rättsakter, bl.a. det s.k. brottsofferdirektivet.¹ Genomförandet av brottsofferdirektivet i svensk rätt föranledde ett fåtal ändringar i bl.a. rättegångsbalken.²

Terrorismdirektivet ersätter rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (terrorismrambeslutet) för de medlemsstater som är bundna av direktivet. Rambeslutet genomfördes i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och vissa ändringar i befintlig lagstiftning, bl.a. i brottsbalken.³

Terrorismrambeslutet ändrades genom ett ändringsrambeslut år 2008.⁴ För att genomföra den nya EU-rätten och Europarådets

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF. I En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174) lämnar regeringen förslag som syftar till att genomföra bl.a. terrorismdirektivets övriga bestämmelser. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

² Genomförande av brottsofferdirektivet (prop. 2014/15:77).

³ Straffansvar för terroristbrott (prop. 2002/03:38).

⁴ Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism (CETS nr 196) [terrorismkonventionen] infördes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen).⁵

Även terrorismrambeslutet innehåller, utöver straffrättsliga bestämmelser, bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer, som beskrivs närmare nedan.

Utöver bestämmelser med ursprung i terrorismrambeslutet innehåller terrorismdirektivet bestämmelser som syftar till att genomföra ett tilläggsprotokoll till terrorismkonventionen (CETS nr 217) och FATF:s (Financial Action Task Force) rekommendation nummer 5 om finansiering av terrorism.⁶

Det är, för att fullt ut kunna tillgodogöra sig innehållet i terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser, av vikt att i stort känna till innehållet i dels terrorismrambeslutets brottsofferbestämmelser, dels annan EU-rättslig reglering som berör brottsoffer. I detta kapitel lämnas därför, som en bakgrund, en kortfattad redogörelse för innehållet i artikel 10 i terrorismrambeslutet, brottsofferdirektivet och rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (direktivet om ersättning till brottsoffer).

3.2 Terrorismrambeslutet

Den 13 juni 2002 enades EU:s medlemsstater om ett rambeslut om bekämpande av terrorism. Syftet med terrorismrambeslutet var bl.a. att skapa ett instrument som behandlar gemensamma definitioner, åtal och straff avseende terrorism och att därigenom skapa närmare överensstämmelse i medlemsstaternas lagstiftning när det gäller

⁵ Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78). Rekryteringslagen innehåller sedan den 1 april 2016 också bestämmelser för genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014), se Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78).

⁶ Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) infördes för att genomföra FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism från år 1999 (finansieringskonventionen). Liksom rekryteringslagen innehåller finansieringslagen även bestämmelser för genomförande av FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014). Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns alltså i svensk rätt främst i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen.

terroristbrott. I dess inledande skäl 8 anges att offren för terrorism är sårbara och att särskilda åtgärder bör vidtas med tanke på dem.

Utöver bestämmelser om bl.a. terroristbrott, påföljder samt behörighet och åtal innehåller rambeslutet, i artikel 10, bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer. Enligt artikel 10.1 ska medlemsstaterna således säkerställa att utredning av eller åtal för de brott som omfattas av rambeslutet inte är beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone om dessa handlingar utförts på medlemsstatens territorium. Enligt artikel 10.2 ska varje medlemsstat, förutom de åtgärder som föreskrivs i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffers ställning i straffrättsliga förfaranden, om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får lämpligt stöd. Det nyss nämnda rambeslutet har ersatts av brottsofferdirektivet, se nedan.

I samband med genomförandet av 2002 års terrorismrambeslut konstaterades att de brott som omfattas av rambeslutet ska ligga under allmänt åtal. I övrigt kommenterades inte brottsofferbestämmelserna. I den departementspromemoria som föregick propositionen hade konstaterats att rambeslutets krav uppfylldes av den svenska lagstiftningen med motiveringen att de brott som det var fråga om låg under allmänt åtal. Dessutom ansågs svensk lagstiftning uppfylla bestämmelserna i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, samt att det fanns tillräckliga möjligheter att ge brottsoffrets familj det stöd som kunde anses lämpligt.⁷

Som en del i ett åtgärds paket mot terrorism lade Europeiska kommissionen i november 2007 fram ett förslag till ändringar i rambeslutet från år 2002. Syftet med förslaget angavs vara att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften så att dessa handlingar skulle vara straffbara i hela EU, också när de begås via internet. Syftet var även att säkerställa att befintliga bestämmelser om påföljder, juridiska personers ansvar, domstols behörighet och åtal som är tillämpliga på terroristbrott också skulle kunna tillämpas på sådana handlingar. Rambeslutet, som antogs av rådet den 28 november 2008, utgör ett tillägg till 2002 års rambeslut. Artikel 10 om skydd av och stöd till brottsoffer i det

⁷ Prop. 2002/03:38 s. 33 och Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) s. 60.

rambeslutet är därmed tillämplig också beträffande brotten i 2008 års rambeslut.⁸

3.3 Brottsofferdirektivet

Den 15 mars 2001 antog rådet rambeslutet 2001/220/RIF om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Artikel 10.1 i terrorismrambeslutet innehåller en hänvisning till detta rambeslut, som anlägger ett brett perspektiv på brottsoffer och som har ersatts av brottsofferdirektivet.

Enligt artikel 30 i brottsofferdirektivet ska hänvisningar till rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden anses som hänvisningar till brottsofferdirektivet. I rambeslutet finns bestämmelser om rätt för brottsoffer att bemötas med respekt och erkännande under det straffrättsliga förfarandet, rätt att bli hörd och att få information och skydd samt rätt att få skadestånd från gärningspersonen och ersättning för kostnader under det straffrättsliga förfarandet. Det innehåller också bestämmelser om medling, rättigheter för brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat och samarbete mellan medlemsstater i brottsofferrelaterade frågor. Vidare finns bestämmelser om specialtjänster och organisationer till stöd för brottsoffer, utbildning för personer som har kontakt med brottsoffer samt praktiska förhållanden när det gäller brottsoffrens situation under rättsliga förfaranden. Med anledning av bestämmelserna i rambeslutet om brottsoffers rätt till skadestånd utfärdades direktivet om ersättning till brottsoffer, som beskrivs i korthet nedan.

Rådet uppmanade, inom ramen för Stockholmsprogrammet⁹, i december 2010 Europeiska kommissionen och medlemsstaterna att undersöka hur lagstiftningen för brottsoffer kunde förbättras och undersöka praktiska stödåtgärder till skydd för brottsoffer samt möjligheten att skapa ett övergripande rättsligt instrument för skydd

⁸ Vid genomförandet av 2008 års terrorismrambeslut kommenterades artikel 10 inte närmare, jfr prop. 2009/10:78.

⁹ Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd.

av brottsoffer. Möjligheten för EU att lagstifta på området öppnades upp i och med att Lissabonfördraget¹⁰ trädde i kraft.

Den 18 maj 2011 presenterade kommissionen ett åtgärds paket för att stärka brottsoffers rättigheter i EU. Paketet bestod av tre delar, varav en del var förslaget om brottsofferdirektivet¹¹. Den 10 juni 2011 antog rådet, som ett komplement till kommissionens åtgärds paket, en resolution för brottsoffers rättigheter, den s.k. Budapestfärdplanen. I resolutionen konstaterade rådet bl.a. att åtgärder bör vidtas på unionsnivå för att stärka brottsoffers rättigheter och skyddet av brottsoffer. Vidare konstaterades att vissa brottsoffer, däribland offer för terrorism, har särskilda behov som kan hanteras genom särskild lagstiftning som behandlar bekämpningen av dessa typer av brott.¹²

Den 25 oktober 2012 antogs brottsofferdirektivet, som ersätter det nyss nämnda rambeslutet 2001/220/RIF om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden och som, enligt skäl 4, syftar till att se över och komplettera de principer som fastställs i rambeslutet och till att öka nivån av skydd för brottsoffer i hela unionen, framför allt inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

Brottsofferdirektivets syfte är, enligt artikel 1, att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. I artikeln anges vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer erkänns och att de behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. Det ska gälla vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för s.k. reparativ rättvisa och behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Det framgår vidare att rättigheterna i direktivet ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus. När brottsoffret är ett barn ska medlemsstaterna dessutom säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och att de bedöms individuellt.

¹⁰ Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen av den 13 december 2007.

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer, KOM (2011) 275 slutlig.

¹² Rådets resolution av den 10 juni 2011 om en färdplan för att stärka brottsoffers rättigheter och skyddet av brottsoffer, särskilt i samband med straffrättsliga förfaranden, se särskilt under Åtgärd E.

I brottsofferdirektivets inledande skäl 16 nämns offer för terrorism särskilt. Där anges således att offer för terrorism har drabbats av attacker som i förlängningen syftar till att tillfoga samhället skada. De kan därför behöva särskild omsorg, stöd och skydd på grund av det emot dem begångna brottets särskilda art. Vidare anges att offer för terrorism kan bli föremål för betydande uppmärksamhet från allmänheten och behöver ofta ges ett socialt erkännande och behandlas på ett respektfullt sätt från samhällets sida. Medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt deras behov och sträva efter att värna om deras värdighet och säkerhet.

I artikel 2 finns definitioner av centrala begrepp, t.ex. vem som är att anse som brottsoffer, familjemedlem och barn i direktivets mening. Med brottsoffer avses således dels en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott, dels familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott, och som har lidit skada av den personens död. Med familjemedlemmar avses make eller maka, person som lever tillsammans med brottsoffret i en fast nära relation, i ett gemensamt hushåll och i ett stabilt och varaktigt förhållande, släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret. Medlemsstaterna ges också i artikel 2.2 rätt att begränsa kretsen av familjemedlemmar som ska komma i åtnjutande av de rättigheter som fastställs i direktivet.

I artikel 3 anges att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns regler och förfaranden som syftar till att hjälpa brottsoffer att förstå och att bli förstådda vid kontakterna med behöriga myndigheter under det straffrättsliga förfarandet. Medlemsstaterna ska, enligt artikel 4, se till att brottsoffer vid den första kontakten med en behörig myndighet utan onödigt dröjsmål får all information som behövs för att de ska kunna ta till vara sina rättigheter enligt direktivet. Information ska bl.a. ges i fråga om vilken typ av stöd som kan erhållas, förfarandet i samband med brottsanmälan, vilket skydd som kan erhållas och villkoren för det, rätt till tolkning och översättning samt tillgängliga verksamheter för reparativ rättvisa. I artikel 5 anges de rättigheter som brottsoffer ska tillförsäkras i samband med att de gör en brottsanmälan. I artikel 6 regleras brottsoffers rätt att erhålla information om det egna ärendet och brottsoffers rätt att på begäran få sådan information. I artikel 7

behandlas brottsoffers rätt till tolkning och översättning under det straffrättsliga förfarandet.

I artikel 8 regleras brottsoffers rätt till hjälp från s.k. stödverksamheter ("support services"). Av artikeln följer att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Det anges också att familjemedlemmar ska ha tillgång till stödverksamheter för brottsoffer efter behov och i enlighet med den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret (artikel 8.1). Stödverksamheterna får inrättas som offentliga eller icke-statliga organisationer och får organiseras antingen yrkesmässigt eller på frivillig grund. Möjligheten att få tillgång till stödverksamheter får enligt artikeln inte vara beroende av om brottsoffer formellt har anmält brottet till en behörig myndighet.

I artikel 9 anges vilka minimikrav som direktivet ställer på de stödverksamheter som avses i artikel 8.1. Stödverksamheterna ska bl.a. tillhandahålla information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffers rättigheter, bl.a. upplysningar om brottsskadeersättning och brottsoffrets roll i det straffrättsliga förfarandet, information om eller direkt hänvisning till relevanta specialiserade befintliga stödverksamheter, emotionellt stöd och, där sådant finns att tillgå, psykologiskt stöd samt rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor till följd av brottet och om risken för sekundär och upprepad viktimering.

I artikel 10 behandlas brottsoffers rätt att höras under det straffrättsliga förfarandet och i artikel 11 regleras brottsoffers rättigheter i samband med beslut om att inte väcka åtal. Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna se till att brottsoffer får skydd och hjälp inom ramen för verksamheter för reparativ rättvisa. Artiklarna 13 och 14 reglerar brottsoffers rätt till rättshjälp och kostnadsersättning. Brottsoffers rätt att återfå beslagtagna egendom och rätt till skadestånd från den tilltalade behandlas i artiklarna 15 och 16. I artikel 17 anges de rättigheter som ska ges till brottsoffer som är bosatta i en annan medlemsstat än den där brottet begåtts.

Enligt artikel 18 ska medlemsstaterna säkerställa att åtgärder finns för att skydda brottsoffer och deras familjemedlemmar från negativa följdverkningar av brottet. I artikel 19 regleras brottsoffers

rätt att kunna undvika kontakt med förövaren under det straffrättsliga förfarandet. Artiklarna 20 och 21 reglerar rätten till skydd vid brottsutredningar och skydd av privatliv. Enligt artikel 22 ska medlemsstaterna säkerställa att det görs en individuell bedömning av brottsoffer för att fastställa eventuella specifika skyddsbehov och behov för att få del av särskilda åtgärder under de straffrättsliga förfarandenas gång. Enligt artikel 22.3 ska inom ramen för den individuella bedömningen särskild uppmärksamhet ägnas åt brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar, brottsoffer som har utsatts för ett brott som begåtts med diskriminerande motiv som kan ha koppling till framför allt deras personliga särdrag och brottsoffer vars förhållande eller beroendeställning till förövaren gör dem särskilt sårbara. Härvid ska bl.a. offer för terrorism vederbörligen beaktas. De specifika skyddsåtgärder som brottsoffer som har bedömts ha sådana behov ska ha rätt till behandlas i artikel 23. När det gäller barn stadgas i artikel 24 en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att barn som har varit utsatta för brott erbjuds specifika skydds- och stödåtgärder.

Artikel 25 uppställer krav på medlemsstaterna att se till att rättstillämpare får både allmän och specialiserad utbildning löpande i frågor som rör brottsoffer. I artikel 26 finns bestämmelser om samarbete mellan medlemsstaterna och samordning av insatser på brottsofferområdet. Artiklarna 27–32 innehåller slutbestämmelser.

Regeringen gjorde i propositionen *Genomförande av brottsofferdirektivet* bedömningen att en majoritet av åtagandena i direktivet uppfylls av gällande rätt. Samtidigt gjordes bedömningen att det krävdes ett fåtal ändringar i rättegångsbalken för att tillgodose direktivets krav i fråga om målsägandens rätt till tolkning och översättning samt målsägandens rätt till information om tid och plats för huvudförhandling. I det s.k. åtgärdspaket som följde propositionen och som var en del av det fortsatta genomförandet av brottsofferdirektivet ingick också ändringar i förundersökningskungörelsen (1947:948), FUK.¹³

¹³ Prop. 2014/15:77 s. 10 ff. Se även <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/brottsoffer-far-bättre-stod-och-okat-skydd/>. [2018-06-08].

3.4 Direktivet om ersättning till brottsoffer

Den 29 april 2004 antog rådet direktivet om ersättning till brottsoffer. I direktivet finns bl.a. bestämmelser om möjlighet för brottsoffer att få ersättning i gränsöverskridande fall (kapitel 1) och krav på de nationella ersättningsordningarna (kapitel 2).

Kraven på de nationella ersättningsordningarna är kortfattade och mycket allmänt hållna. I artikel 12.2 föreskrivs endast att medlemsstaterna ska säkerställa att det i den nationella lagstiftningen finns en ordning för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott, begångna på staternas respektive territorium, som garanterar en ”rättvis och lämplig brottsofferersättning”. Härutöver innehåller direktivet inga bestämmelser om ersättningsordningarnas närmare utformning.¹⁴

I direktivet finns också bestämmelser som har till syfte att underlätta för brottsoffer att få ersättning i gränsöverskridande fall, t.ex. då någon utsatts för ett brott under tillfällig vistelse i en annan medlemsstat än den stat där han eller hon är bosatt. Enligt artikel 12.1 ska dessa regler fungera på grundval av medlemsstaternas ordningar för ersättning till offer för uppsåtliga våldsbrott som begås på deras respektive territorier.

Syftet med direktivet är främst att personer som drabbas av ett uppsåtligt våldsbrott någonstans inom EU ska vara tillförsäkrade viss statlig ersättning, om gärningspersonen inte kan identifieras eller lagföras eller när gärningspersonen saknar förmåga att ersätta den uppkomna skadan. Varje medlemsstat får dock själv bestämma hur respektive ersättningsordning ska utformas under förutsättning att ordningen garanterar en rättvis och lämplig brottsskadeersättning. De statliga myndigheterna ska, i gränsöverskridande fall, samarbeta i syfte att underlätta för brottsoffret att ansöka om och få statlig ersättning.¹⁵

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom vissa ändringar i 1978 års brottsskadelag och 1978 års brottsskadeförordning.¹⁶ Vid en reform år 2014 överfördes dessa bestämmelser med vissa

¹⁴ Anders Dereborg och Ann-Christine Lindeblad, *Brottsskadelagen* (2014:322), En kommentar, 2018, s. 26.

¹⁵ *Ibid* s. 26.

¹⁶ En ny brottsskadelag (prop. 2005/06:26).

justeringar till nu gällande brottsskadelag (2014:322) och brottsskadeförordning (2014:327).¹⁷

När det gäller kraven på de nationella rättsordningarna gjorde regeringen bedömningen att brottsskadelagen i alla avseenden uppfyllde kraven. Det konstaterades bl.a. att lagen enligt 1 § redan är tillämplig när brottet begåtts i Sverige, oavsett om brottsoffret är bosatt här eller inte. Det krävdes därför inte några lagändringar i den delen. Regeringen gjorde i samband med reformen år 2014 inte någon annan bedömning.¹⁸

Däremot konstaterades att direktivets regler om internationellt samarbete krävde genomförandeåtgärder. Den 22 juni 2005 fattades beslut om att Brottsoffermyndigheten ska vara både svensk beslutsmyndighet och biståndsmyndighet enligt direktivet. I samband med genomförandet konstaterades att en person som är bosatt i Sverige kan få svensk brottsskadeersättning även i fall brottet begåtts utomlands och att det beslut som kan komma att fattas av en utländsk myndighet i vissa fall kan komma att innebära en lägre ersättning och kräva längre handläggningstid än vad som blir fallet om Brottsoffermyndigheten beslutar om brottsskadeersättning. Brottsoffer som är bosatta i Sverige torde därför ofta komma att förlita sig på möjligheten att få sin skada ersatt enligt den svenska brottsskadelagen. Samtidigt ansåg regeringen att det måste anses ha ett värde i sig att även svenska brottsoffer kommer i åtnjutande av utländsk ersättning och att direktivet får sin avsedda funktion i fråga om ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.¹⁹

När det gäller uppsåtliga våldsbrott som begåtts i en annan medlemsstat än Sverige har direktivet genomförts genom de bestämmelser om s.k. europeisk brottsskadeersättning som finns i 35–37 §§ brottsskadelagen (tidigare 18–19 §§). Med europeisk brottsskadeersättning avses, enligt 35 §, en ersättning som på grund av föreskrift i en annan medlemsstat i EU betalas av den staten för skada till följd av brott som begåtts där. I lagen har också införts regler som innebär att en ansökan till Brottsoffermyndigheten om brottsskadeersättning i vissa fall även ska anses utgöra en begäran om europeisk brottsskadeersättning. Numera förutsätts att

¹⁷ En ny brottsskadelag (prop. 2013/14:94) s. 66 ff.

¹⁸ Prop. 2005/06:26 s. 12 och prop. 2013/14:94 s. 67.

¹⁹ Prop. 2005/06:26 s. 13.

sökanden begär att så ska ske. Det ankommer sedan på Brottsoffermyndigheten att överlämna en ansökan om europeisk brotts-skadeersättning till den behöriga beslutsmyndigheten i den andra medlemsstaten. Eftersom Brottsoffermyndigheten är oförhindrad att på vanligt sätt besluta om ersättning av svenska statsmedel säkerställs såväl att den utländska ersättningen kan förskotteras av svenska medel som att den kan kompletteras, om den skulle visa sig understiga det belopp som betalas enligt den svenska brotts-skadelagen.²⁰

²⁰ Dereborg och Lindeblad a.a. s. 30.

4 Terrorismdirektivet

4.1 Inledning

Terrorismdirektivet antogs den 15 mars 2017 och trädde i kraft den 20 april samma år. Direktivet, som finns i bilaga 2, ersätter terrorismrambeslutet för de medlemsstater som är bundna av direktivet. I detta kapitel lämnas en mycket kortfattad redogörelse för direktivet, som i huvudsak innehåller straffrättsliga bestämmelser och de brottsofferbestämmelser som är föremål för behandling i denna promemoria.¹

4.2 Innehållet i terrorismdirektivet i korthet

Direktivet är indelat sex avdelningar och består av inledande skäl och 31 artiklar.

I avdelning I anges direktivets syfte och finns vissa definitioner. Enligt artikel 1 fastställer direktivet minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism. Artikel 2 definierar vissa begrepp som används i direktivet. Begreppet *offer för terrorism* definieras inte där utan i direktivets inledande skäl 27. Med offer för terrorism avses ett offer enligt definitionen i artikel 2 i brottsofferdirektivet, nämligen dels en fysisk person som lidit skada, inbegripet fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust, i den mån skadan respektive förlusten var en direkt följd av ett terroristbrott, dels en

¹ I En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174) lämnar regeringen förslag som syftar till att genomföra bl.a. terrorismdirektivets övriga bestämmelser. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

familjemedlem till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död.

I avdelning II (artiklarna 3 och 4) finns bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till en terroristgrupp och i avdelning III (artiklarna 5–12) finns bestämmelser om brott med anknytning till terroristverksamhet.

Avdelning IV (artiklarna 13–23) innehåller allmänna bestämmelser om terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. I artikel 13 behandlas bl.a. förhållandet mellan terroristbrott och de andra brotten i direktivet. I artikel 14 anges i vilka fall medhjälp, anstiftan och försök ska kriminaliseras. I artikel 15 behandlas påföljder och i artikel 16 förmildrande omständigheter. Bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer finns i artiklarna 17 och 18. I artikel 19 anges när medlemsstaterna ska ha behörighet att döma över de brott som omfattas av direktivet samt hur de ska förfara då flera stater har behörighet att döma över samma brott. Artikel 20 gäller utredningsverktyg och förverkande medan artikel 21 gäller åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott. Artikel 22 behandlar informationsutbyte och artikel 23 grundläggande fri- och rättigheter.

I avdelning V (artiklarna 24–26) finns de bestämmelser om hjälp och stöd till offer för terrorism, skydd av offer för terrorism och rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat som är föremål för behandling i denna promemoria och som kommer att behandlas ingående i kapitel 5 närmast nedan.

I avdelning VI (artiklarna 27–31) finns slutbestämmelser som bl.a. behandlar ersättande av terrorismrambeslutet. I artikel 27 anges bl.a. att hänvisningar till rambeslutet ska anses som hänvisningar till direktivet för de medlemsstater som är bundna av direktivet. Av artikel 28 framgår att medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast den 8 september 2018.

5 Terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser och dess förhållande till svensk rätt – behovet av åtgärder

5.1 Inledning

Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.¹ Detta innebär att staterna inte är bundna av sådant som direktivets terminologi och systematik om det avsedda resultatet uppnås med en annan terminologi och systematik.² Vid genomförandet ska beaktas att unionen utgör ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.³

Syftet med terrorismdirektivet är, enligt artikel 1, bl.a. att fastställa *minimiregler* om åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism. Eftersom direktivet avser att tillskapa minimiregler utgör det alltså i och för sig inte något hinder mot att ha nationella regler som går längre än vad direktivet kräver.

Att stärka brottsoffers rättigheter och möjligheter till stöd, skydd och ekonomisk kompensation har länge varit en prioriterad fråga i Sverige. Det arbete som bedrivits inom EU gällande brottsofferfrågor är led i samma strävanden att stärka brottsoffers rättigheter och att på ett bättre sätt tillgodose deras behov.

¹ Se artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

² Se t.ex. EU-domstolens dom *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, punkt 48 och där angiven rättspraxis.

³ Se artikel 67.1 i EUF-fördraget. Se även artikel 23.1 i terrorismdirektivet.

Brottsofferdirektivet från år 2012, som finns i bilaga 3 och har genomförts i svensk rätt, är en viktig del i detta arbete.

Terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser finns i avdelning V i direktivet (artiklarna 24–36) och kompletterar regleringen i bl.a. brottsofferdirektivet. I detta kapitel analyseras vilket behov av åtgärder som finns för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser. Analysen utgår från lydelsen av aktuella skäl och artiklar i direktivet och inriktas på vad som krävs för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt direktivets minimiregler. Frågor gällande vad som i övrigt kan vara påkallat för att ytterligare förstärka rättigheterna för offer för terrorism och tillgodose deras behov är inte föremål för några överväganden. Det ryms inte inom uppdraget och har inte heller varit möjligt att genomföra under den tid som stått till förfogande.

5.2 Offer för terrorism – definition

Bedömning: Det behövs inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska uppfylla terrorismdirektivets krav såvitt avser definitionen av begreppet offer för terrorism.

Skälen för bedömningen

Inledning

I terrorismdirektivets skäl 27 finns definitionen av begreppet *offer för terrorism*. Med offer för terrorism avses ett offer enligt definitionen i artikel 2 i brottsofferdirektivet, nämligen dels en fysisk person som lidit skada, inbegripet fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust, i den mån skadan respektive förlusten var en direkt följd av ett terroristbrott, dels en familjemedlem till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död. Terrorismdirektivets definitioner

är alltså utformade i enlighet med brottsofferdirektivets definitioner, men med det tillägget att det nu gäller terroristbrott.⁴

Såväl brottsofferdirektivet som terrorismdirektivet skiljer mellan familjemedlemmar till avlidna respektive till överlevande offer. Enligt terrorismdirektivet ska stödtjänster säkerställas för familjemedlemmar till avlidna offer i enlighet med artikel 24.2 och 24.3. Familjemedlemmar till överlevande offer har i stället tillgång till stödtjänster för brottsoffer i enlighet med artiklarna 8.1 och 9 i brottsofferdirektivet, vilket framgår av skäl 27 i terrorismdirektivet.⁵ När det däremot gäller skydd omfattar artikel 25 i terrorismdirektivet såväl offer för terrorism som "deras familjemedlemmar". Medlemsstaterna ska enligt artikeln säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda offer för terrorism "och deras familjemedlemmar" i enlighet med brottsofferdirektivet. När det gäller vilka åtgärder som ska säkerställas hänvisas till brottsofferdirektivet. Enbart vissa av dessa skyddsåtgärder omfattar även familjemedlemmar till överlevande.

Definitionen av begreppet offer för terrorism omfattar alltså dels fysiska personer som lidit skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett terroristbrott, dels familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död.

Med *familjemedlemmar* avses enligt artikel 2.1 b i brottsofferdirektivet make eller maka, person som lever tillsammans med brottsoffret i en fast nära relation, i ett gemensamt hushåll och i ett stabilt och varaktigt förhållande, släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret. Enligt artikel 2.2 i samma direktiv får medlemsstaterna fastställa förfaranden för att begränsa antalet familjemedlemmar som

⁴ Terrorismdirektivets artikel 3, om terroristbrott, motsvaras i svensk rätt av terroristbrott enligt 2 och 3 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). För försök, förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott döms, enligt 4 § terroristbrottslagen, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. I propositionen En mer heltäckande terrorismlagstiftning (prop. 2017/18:174) föreslår regeringen, som ett led i genomförandet av terrorismdirektivet, att uppräknings- och gärningar som kan utgöra terroristbrott i 3 § terroristbrottslagen utvidgas, se s. 42 ff. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

⁵ Se dock artikel 24.4 i terrorismdirektivet enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att det finns mekanismer och protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer. Sådana mekanismer eller protokoll ska inbegripa en samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos både offren "och deras familjemedlemmar" omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt.

kan komma i åtnjutande av rättigheter som fastställs i direktivet, med beaktande av de individuella omständigheterna i varje fall och, när det gäller familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott, vilka familjemedlemmar som har företräde när det gäller utövande av de rättigheter som fastställs i direktivet.

I skäl 20 i brottsofferdirektivet anges att brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet och deras möjlighet att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden varierar mellan medlemsstaterna, beroende på det nationella systemet. Rollen bestäms av följande kriterier: om det nationella systemet medger brottsoffret en rättslig ställning som part i de straffrättsliga förfarandena, om brottsoffret är föremål för ett rättsligt krav på eller ombes att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden, till exempel som vittne, och/eller om brottsoffret enligt nationell rätt har laglig rätt att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden och ansöker om detta, i de fall där det nationella systemet inte medger att ett brottsoffer har en rättslig ställning som part i de straffrättsliga förfarandena. Medlemsstaterna bör, enligt skäl 20, avgöra vilket av dessa kriterier som föreligger för att fastställa räckvidden av de rättigheter som fastställs i direktivet ”i de fall där det hänvisas till brottsoffrets roll inom det straffrättsliga systemet i fråga”, dvs. då det i artiklar i direktivet görs en sådan hänvisning.⁶ Räckvidden av vissa rättigheter i direktivet kan alltså begränsas till en viss krets av brottsoffer i enlighet med den roll de har i det straffrättsliga systemet. Regeringen konstaterade vid genomförandet av brottsofferdirektivet att detta innebär att alla de personer som definitionen av begreppet brottsoffer i brottsofferdirektivet omfattar inte behöver ha alla rättigheter i det direktivet.⁷

Brottsofferdirektivets krav, när det gäller begreppet brottsoffer och på vilka personer som ska tillförsäkras rättigheterna enligt det direktivet, har ansetts uppfyllt av gällande rätt.⁸ Terrorismdirektivets definition av begreppet offer för terrorism är, som framgått, utformad i enlighet med brottsofferdirektivets definition varför de bestämmelser som genomför det direktivet bör beaktas här. Närmast följer en redogörelse för bl.a. den gällande rätt som har ansetts genomföra

⁶ Bestämmelser som innehåller en sådan hänvisning återfinns i artiklarna 6.2, 7.1, 7.3, 11.1, 14 och 24.1 b.

⁷ Genomförande av brottsofferdirektivet (prop. 2014/15:77) s. 12.

⁸ Se prop. 2014/15 :77 s. 10 ff.

brottsofferdirektivet i denna del.⁹ Därefter analyseras, mot denna bakgrund, om svensk rätt även lever upp till terrorismdirektivets krav när det gäller begreppet offer för terrorism och vilka personer som ska tillförsäkras rättigheterna enligt detta direktiv.

För att något förenkla terrorismdirektivets definition av offer för terrorism kommer fortsättningsvis en fysisk person som lidit skada, inbegripet fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust, i den mån skadan respektive förlusten var en direkt följd av ett terroristbrott att benämnas *en fysisk person som lidit skada till följd av ett terroristbrott*. En familjemedlem till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död kommer att benämnas *en familjemedlem till en avliden som lidit skada till följd av ett terroristbrott*, för att skilja den från *en familjemedlem till en överlevande*. Med offer för terrorism avses med denna skrivning *fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott*.

Huvuddragen i nuvarande ordning

I samband med genomförandet av brottsofferdirektivet konstaterade regeringen att det direktivet inte ställer krav på att brottsofferdefinitionen som sådan införlivas i svensk rätt. Det som krävs är i stället att de personer som omfattas av definitionen tillförsäkras de rättigheter som anges i direktivet.¹⁰ Motsvarande bedömning görs inledningsvis här när det gäller begreppet offer för terrorism. Frågan är alltså om fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott tillförsäkras det skydd, det stöd och de rättigheter som anges i artiklarna 24–26. När det gäller de skyddsåtgärder som avses i artikel 25 ska medlemsstaterna säkerställa att sådana åtgärder finns tillgängliga för att skydda både offer för terrorism och deras familjemedlemmar ”i enlighet med” brottsofferdirektivet. Artikel 25 omfattar alltså även familjemedlemmar till överlevande offer.

I svensk rätt används begreppet *brottsoffer* i vissa författningar. Begreppet används t.ex. i lagen (1994:419) om brottsofferfond, i

⁹ Redogörelsen bygger i vissa delar på redogörelsen i Genomförande av brottsofferdirektivet (Ds 2014:14) s. 37 ff.

¹⁰ Prop. 2014/15:77 s. 12.

förordningen (2007:1171) med instruktion för Brottsoffermyndigheten och i socialtjänstlagen (2001:453) [SoL]. Trots att begreppet alltså förekommer i lagstiftningen, finns det inte någon legaldefinition av begreppet i svensk rätt. Det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet *familjemedlemmar*. Detta utesluter inte att nära anhöriga till någon som utsatts för brott kan komma i åtnjutande av vissa av de rättigheter som tillkommer den som utsatts för brottet.

I 5 kap. 11 § SoL påtalas socialtjänstens ansvar för *brottsoffer*. Enligt bestämmelsens första stycke hör till socialnämndens uppgifter att verka för att *den som utsatts för brott* och dennes *närstående* får stöd och hjälp. Begreppet brottsoffer definieras inte i lagen och berörs inte heller närmare i dess förarbeten. I bestämmelsen används formuleringen ”den som utsatts för brott”, vilket tyder på att begreppet används i den i vanligt språkbruk vedertagna bemärkelsen.

Utgångspunkten för om någon enligt SoL ska betraktas som *närstående* eller inte är om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan honom eller henne och den som utsatts för brottet. Exempelvis kan makar, sambor, pojk- och flickvänner som en person har ett mer fast och varaktigt förhållande med, föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, mostrar och fastrar, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen ska göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.¹¹

Målet med hälso- och sjukvården är, enligt 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Tandvården, vars mål enligt 2 § tandvårdslagen (1985:125) är en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen, är en del av den svenska hälso- och sjukvården. Det finns i denna lagstiftning inte några särskilda regler som specifikt tar sikte på brottsoffer. Alla som vistas i landet, bosatta och andra, och som har ett medicinskt behov av vård, ska emellertid erbjudas någon form av hälso- och sjukvård (inklusive tandvård) av landstingen. Var och en har alltså i juridisk mening inte någon rätt att kräva vård efter eget önskemål utan det är landstinget som är skyldigt att erbjuda vård efter den enskildes medicinska behov och i

¹¹ Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (prop. 2006/07:38) s. 31 och 46.

enlighet med de prioriteringsgrunder som gäller inom vården samt i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.¹² Vården ges efter behov och landstinget har, som kommer att framgå i avsnitt 5.3.2, ett ansvar att erbjuda alla som vistas där åtminstone den nödvändiga/omedelbara vård som de är i behov av.

I författningar som reglerar det straffrättsliga förfarandet används, i stället för begreppet brottsoffer, begreppet *målsägande*. Med målsägande avses, enligt en legaldefinition i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken, den mot vilken ett brott är begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada. Bestämmelsen räknar alltså med tre alternativa kategorier av målsägande, men de tre angivna fallen utesluter inte varandra. Den närmare innebörden av bestämmelsen har inte diskuterats i förarbetena, men den har blivit föremål för diskussion i doktrinen.

Bakom det första ledet i målsägandedefinitionen, *den mot vilken brott är begånget*, anser vissa ligga tanken att målsäganderätt bör tillkomma den person som är bärare av det intresse som skyddas genom den straffbestämmelse som gärningsmannen brutit mot. Det brukar här talas om läran om brottets skyddsintresse. Andra talar i stället om läran om brottens angreppsobjekt och brotten delas då in i brott mot enskild, brott mot allmänheten och brott mot staten. Enligt detta synsätt finns en målsägande endast i fråga om brott som innefattar angrepp mot enskild. I vissa fall anses ett brott som primärt riktats mot staten eller allmänheten kunna vara i så hög grad riktat mot en enskild person att han eller hon blir att betrakta som målsägande.¹³

När det gäller räckvidden av det andra ledet, *den som blivit förnärmad av ett brott*, skulle enligt en tolkning kunna anges att målsägande vid ett visst brott blir den eller de personer som med hänsyn till straffbudets syfte kan anses vara så direkt berörda av brottet, att de framför andra personer inom brottets verkningskrets bör betros med utövandet av den offentliga funktion en strafftalan innebär.

Även det tredje ledet i målsägandedefinitionen, *den som lidit skada av brott*, har varit föremål för diskussion, eftersom det till stor

¹² Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd (prop. 2012/13:109) s. 34.

¹³ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 8 §.

del täcks av det första ledet. Vissa har hävdad att den som är skadeståndsberättigad på grund av att brott har förövats bör – oberoende av vilka skadeståndsrättsliga regler som gör honom ersättningsberättigad – anses som målsägande, såvida inte särskilda skäl kan åberopas häremot.¹⁴

Regeringen konstaterade i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet att målsägandedefinitionen i 24 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken omfattar alla fysiska personer som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust till följd av ett brott. Som målsägande enligt definitionen anses dessutom t.ex. underhållsberättigade barn till den som har avlidit till följd av ett brott, eftersom de *lidit skada* till följd av brottet.¹⁵

En målsägande som har angett brottet har enligt 20 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken en subsidiär åtalsrätt när det gäller brott som hör under allmänt åtal.¹⁶ Målsäganden kan alltså väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal endast om han eller hon har angett brottet till åtal och om åklagaren väljer att inte väcka åtal. Om åklagaren väcker åtal har målsäganden, enligt andra stycket i bestämmelsen, rätt att biträda åtalet. Målsäganden har också, enligt 20 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken, rätt att överta åtalet om åklagaren väljer att lägga ner detsamma.

Om målsäganden väljer att biträda åtalet blir han eller hon part i målet och har samma rätt som åklagaren att lägga fram utredning och åberopa bevisning. På samma sätt intar målsäganden partsställning i brottmålsrättegången om han eller hon väcker enskilt åtal, övertar åtalet eller självständigt överklagar utgången i ansvarsdelen. Målsäganden blir även part i rättegången om han eller hon framställer ett enskilt anspråk, ett skadeståndskrav, i rättegången. Han eller hon intar då partsställning i den delen av målet som rör det enskilda anspråket, men inte i ansvarsdelen. Skadestånd kan begäras för personskada, kränkning och i vissa fall även för sakskada i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. skadeståndslagen (1972:207). Skadestånd för personskada kan, enligt 5 kap. 1 §, omfatta ersättning för sjukvårdskostnad och andra kostnader, inkomstförlust, fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (sveda och värk) eller av

¹⁴ Ibid. Se även Barnet i fokus, En skärpt lagstiftning mot barnpornografi (SOU 2007:54) s. 159 f.

¹⁵ Prop. 2014/15:77 s. 12.

¹⁶ Under allmänt åtal hör, enligt 20 kap. 3 § första stycket, alla brott, som inte uttryckligen undantagits därifrån.

bestående art (lyte eller annat stadigvarande men) samt särskilda olägenheter till följd av skadan.

Om ingen av de nämnda situationerna är för handen, har alltså målsäganden inte någon partsställning i brottmålsprocessen. Han eller hon kan, i förekommande fall, höras i bevissyfte under rättegången. Målsäganden avlägger varken någon ed eller någon sanningsförsäkran, oavsett om han eller hon är part eller inte. Något tvångsmedel för att framtvinga en målsägande utsaga finns inte. En målsägande kan alltså fritt och utan påföljd vägra att svara på sådana frågor som han eller hon av någon anledning inte vill svara på.¹⁷

I 5 kap. 2 § skadeståndslagen anges vad rätten till skadestånd omfattar när en personskada har lett till döden. Om en personskada lett till döden ska, enligt bestämmelsens första stycke, ersättning betalas för begravningskostnad och, i skälig omfattning, annan kostnad till följd av dödsfallet, förlust av underhåll och personskada som till följd av dödsfallet åsamkats någon som stod den avlidne särskilt nära.

Enligt bestämmelsens andra stycke tillkommer ersättning för förlust av underhåll efterlevande som enligt lag hade rätt till underhåll av den avlidne eller som på annat sätt var beroende av honom för sin försörjning, om underhåll utgick vid tiden för dödsfallet eller om det kan antas att underhåll skulle ha kommit att utgå inom en nära framtid därefter. Ersättning kan således utgå till efterlevande make i bestående eller tidigare äktenskap, registrerad partner, liksom till den avlidnes barn (adoptivbarn) eller styvbarn eller motsvarande men även till efterlevande som inte kan åberopa familjerättslig underhållsplikt men som faktiskt var beroende av underhåll från den avlidne.¹⁸

Det var genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2002 som nära anhöriga till en person som dödats genom en skadeståndsgrundande handling fick en lagreglerad rätt till skadestånd för *personskada* som har åsamkats dem till följd av dödsfallet (5 kap. 2 § första stycket 3 skadeståndslagen).¹⁹ Även vid sådan personskada

¹⁷ Ds 2014:14 s. 39 f.

¹⁸ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (1 mars 2018, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 2 §.

¹⁹ Ersättning för ideell skada (prop. 2000/01:68). En rätt till anhängersättning avseende psykiska besvär som orsakats av att en nära anhörig dödats, i de fall dödan skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet som låg mycket nära ett uppsåtligt handlande, hade utvecklats i praxis redan innan (se NJA 1993 s. 41 I och II, NJA 1996 s. 337 och NJA 1999 s. 632).

bestäms skadeståndet enligt 5 kap. 1 § skadeståndslagen. Skadeståndet kan därmed omfatta ersättning för sjukvårdskostnad och andra kostnader, inkomstförlust, sveda och värk eller lyte eller annat stadigvarande men. I förekommande fall kan även ersättning för särskilda olägenheter betalas.²⁰ Rätten till anhörigersättning handlar dock främst om ersättning för sveda och värk i form av psykiska besvär till följd av dödsfallet. Det som ersätts är psykiska besvär som går utöver sådana känslor av sorg och saknad som ett dödsfall brukar medföra för nära anhöriga. För att besvären ska ses som en personskada krävs att de är medicinskt påvisbara. I propositionen uttalades, med hänvisning till rättsfallet NJA 2000 s. 521, att det är naturligt att utgå från en bevislättning på så sätt att det normalt inte bör krävas läkarintyg eller annan medicinsk utredning för att styrka att de psykiska besvären är att hänföra till en personskada. I propositionen diskuterades även möjligheterna att ge efterlevande rätt till ersättning för bl.a. kränkning, men regeringen fann att någon rätt till sådan ersättning inte borde införas.²¹

När det gäller den ersättningsberättigade kretsen av personer "som stod den avlidne särskilt nära" uttalades i propositionen att regleringen främst tar sikte på make, registrerad partner, sambo, barn och föräldrar. I första hand avses medlemmar i samma etablerade hushållsgemenskap som den avlidne. Syskon i samma hushållsgemenskap som den avlidne nämns inte särskilt i propositionen men bör kunna betraktas som särskilt närstående. I propositionen utesluts inte att också andra personer någon gång kan komma i fråga för ersättning, t.ex. syskon som inte sammanbodde med den avlidne.²²

I NJA 2004 s. 26 prövade Högsta domstolen frågan om storleken på den ersättning som skulle utgå till efterlevande målsägande för personskada i form av psykiska besvär till följd av att en anhörig dödates genom uppsåtligt brott och fastställde schablonbeloppet till 50 000 kronor. Samma nivå valdes i NJA 2006 s. 738, där fråga var om ett dödsfall som orsakats av sådan grov vårdslöshet från den skadevållandes sida som låg mycket nära ett uppsåtligt handlande.

²⁰ Prop. 2000/01:68 s. 71.

²¹ Prop. 2000/01:68 s. 30 ff. Se även Anders Dereborg och Ann-Christine Lindeblad, *Brottsskadelagen* (2014:322), En kommentar, 2018, s. 48 f.

²² Prop. 2000/01:68 s. 37 och 72 samt Bengtsson och Strömbäck, *Skadeståndslagen*, En kommentar (1 mars 2018, Zetee), kommentaren till 5 kap. 2 §.

Det schabloniserade belopp som ska utgå till efterlevande vid uppsåtligt dödande eller då dödsfallet orsakats av grov vårdslöshet som ligger mycket nära ett uppsåtligt dödande har nyligen i NJA 2017 s. 1208 höjts till 60 000 kronor.²³

I propositionen diskuterades om ersättning till efterlevande skulle kunna utgå även i fall då en nära anhörig inte avlidit men skadats allvarligt på grund av brottet. Regeringen angav att det inte kunde uteslutas, framför allt när den anhörige själv bevittnat skadehändelsen och när den skadade överlevt efter att ha svävat mellan liv och död. Det konstaterades emellertid att dessa fall inte borde lagregleras utan även fortsättningsvis skulle avgöras i rätts-tillämpningen med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter.²⁴ I NJA 2006 s. 181 fann Högsta domstolen att en rätt till anhängersättning för sveda och värk för indirekt skada kan föreligga även om den som skadats till följd av brottet inte avlidit men efter händelsen befunnit sig i ett livshotande tillstånd under en inte obetydlig tid.

Efterlevande make, bröstarvinge, förälder eller syskon som av något skäl inte omfattas av legaldefinitionen i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken har enligt 20 kap. 13 § samma balk partiell målsägandeställning.²⁵ De har samma rätt som målsäganden att *ange* brottet eller *föra talan* om det. Bestämmelsen avser bara talan om ansvar för brott, däremot inte den rätt efterlevande har att föra skadeståndstalan enligt bestämmelserna i 20 kap. 8–12 §§ rättegångsbalken. De bör lämpligen inte betecknas som målsägande i ett mål, om de inte för ansvars- eller skadeståndstalan i målet. Så länge de inte uppträder som part kan de höras som vittnen.²⁶

Till den som har *drabbats av skada till följd av brott* kan ersättning betalas av staten genom brottsskadeersättning enligt bestämmelserna i brottsskadelagen (2014:322). En ansökan om brottsskadeersättning prövas av Brottsoffermyndigheten. Brottsskadeersättning till den direkt brottsdrabbade kan som huvudregel utgå för personskada och i form av kränkingsersättning

²³ I andra fall, dvs. när dödandet skett av vårdslöshet som inte varit grov, sattes schablonbeloppet till 30 000 kronor.

²⁴ Prop. 2000/01:68 s. 33.

²⁵ Som framgått är t.ex. underhållsberättigade barn till den som har avlidit till följd av ett brott redan på grund av bestämmelsen i 20 kap. 8 § fjärde stycket att anse som målsägande eftersom de lidit skada till följd av brottet.

²⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 13 §.

enligt 5 kap. 1–3 §§ skadeståndslagen. När det gäller anhörigersättning för sveda och värk har Brottsoffermyndigheten strikt tillämpat de schabloner för personskada som fastställts av Högsta domstolen.²⁷ I de fall det finns närmare utredning om skadan i det enskilda fallet kan avvikelse från schablonbeloppet för personskada göras.

För en fysisk person som lidit skada kan sålunda brotts-skadeersättning/skadestånd i första hand utgå för personskada och kränkning medan ersättning till efterlevande utgår för personskada.

Bedömning

Skydd, stöd och rättigheter enligt artiklarna 24–26 i terrorismdirektivet ska ges till offer för terrorism. Med offer för terrorism avses, enligt den förenklade definitionen, fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott. Definitionen överensstämmer med brottsofferdirektivets definition av brottsoffer, med tillägget att det nu gäller terroristbrott. De båda direktiven skiljer mellan familjemedlemmar till avlidna respektive till överlevande offer. Familjemedlemmar till överlevande har tillgång till stödtjänster för brottsoffer i enlighet med brottsofferdirektivet men inte i enlighet med terrorismdirektivet. När det gäller skydd av offer för terrorism omfattar artikel 25 i terrorismdirektivet såväl offer för terrorism som ”deras familjemedlemmar”, dvs. även familjemedlemmar till överlevande offer och medlemsstaterna ska säkerställa att åtgärder för skydd finns tillgängliga för att skydda dem i enlighet med brottsofferdirektivet. Brotts-offerdirektivets krav när det gäller begreppet brottsoffer och på vilka personer som ska tillförsäkras rättigheterna i det direktivet har, som framgått, ansetts uppfyllt av gällande rätt.

Regeringen konstaterade i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet att definitionen av målsägande i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken omfattar alla fysiska personer som har lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust till följd av ett *brott* och således de personer som avses i det första ledet av definitionen av begreppet brottsoffer enligt det

²⁷ Dereborg och Lindeblad a.a. s. 52.

direktivet.²⁸ Motsvarande bedömning görs här, vilket innebär att målsägandedefinitionen omfattar även alla fysiska personer som har lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett terroristbrott. Denna grupp av offer för terrorism tillförsäkras såsom målsägande rättigheter i det straffrättsliga förfarandet, såväl under förundersökningen som vid förfarandet i domstol.²⁹

Som målsägande enligt definitionen anses även t.ex. underhållsberättigade barn till den som har avlidit till följd av ett brott, eftersom de har lidit skada genom brottet (jfr 5 kap. 2 § första stycket 2 skadeståndslagen). Detsamma torde gälla nära anhöriga till den som avlidit och som till följd av dödsfallet åsamkats personskada (jfr 5 kap. 2 § första stycket 3 samma lag). Den senare regleringen tar främst sikte på make, registrerad partner, sambo, barn och föräldrar och medlemmar i samma hushållsgemenskap. Vad gäller efterlevande i form av make, bröstarvinge, förälder eller syskon som av något skäl inte omfattas av definitionen i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken gäller att de har partiell ställning som målsägande och har rätt att ange ett brott och föra talan om brottet. Genom detta tillförsäkras, enligt regeringen, även efterlevande till en avliden person som utsatts för ett brott samma rättigheter som den som har fått beteckningen målsägande enligt legaldefinitionen.³⁰ Motsvarande bedömning görs här, även när det gäller familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott.

Som familjemedlemmar enligt brottsofferdirektivet räknas bl.a. släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret. Artikel 2.2 i brottsofferdirektivet medger att kretsen av efterlevande kan begränsas i förhållande till samtliga rättigheter i det direktivet med beaktande av de individuella omständigheterna i varje fall. Detsamma får anses gälla vad gäller möjligheten att begränsa kretsen i förhållande även till rättigheterna i terrorismdirektivet.

²⁸ Prop. 2014/15:77 s. 12.

²⁹ I artikel 1.1 i brottsofferdirektivet anges att syftet med direktivet är att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i *straffrättsliga förfaranden*. I skäl 22 klargörs att tidpunkten när en anmälan görs bör anses falla inom ramen för de straffrättsliga förfarandena. Begreppet straffrättsligt förfarande anges även omfatta situationer där myndigheter på eget initiativ inleder straffrättsliga förfaranden som en följd av ett brott som ett brottsoffer har utsatts för.

³⁰ Prop. 2014/15:77 s. 12.

I sammanhanget måste även beaktas att flera av de rättigheter som terrorismdirektivet ger offer för terrorism regleras i annan lagstiftning, som inte är relaterad till målsägandebegreppet och som kan omfatta både den som lidit skada till följd av ett brott och dennes familjemedlemmar. Hit hör t.ex. SoL, som reglerar socialtjänstens ansvar för brottsoffer och deras närstående, och HSL, som reglerar landstingens ansvar att erbjuda hälso- och sjukvård efter behov men även brottsskadelagen, som möjliggör ersättning till den som drabbats av skada till följd av brott.

Mot denna bakgrund görs, i likhet med vad som konstaterats vid genomförandet av brottsofferdirektivet, bedömningen att terrorismdirektivets krav på vilka personer som ska tillförsäkras skydd, stöd och rättigheter enligt artiklarna 24–26 uppfylls av gällande rätt. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att svensk rätt ska uppfylla terrorismdirektivets krav såvitt avser definitionen av begreppet offer för terrorism.

5.3 Hjälp och stöd till offer för terrorism – artikel 24

5.3.1 Utredning eller lagföring oberoende av anmälan eller angivelse – artikel 24.1

Bedömning: Svensk rätt uppfyller terrorismdirektivets krav på att utredningar av eller lagföring för de brott som omfattas av direktivet inte ska vara beroende av en anmälan eller en angivelse, åtminstone om gärningarna begåtts på svenskt territorium. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i denna del.

Skälen för bedömningen

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 24.1 i terrorismdirektivet, säkerställa att utredningar av eller lagföring för brott som omfattas av direktivet inte är beroende av att ett offer för terrorism eller en annan person som utsatts för brottet gör en anmälan eller en angivelse, åtminstone ”inte” om gärningarna begåtts på medlemsstatens territorium. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med

artikel 10.1 i 2002 års terrorismrambeslut, vilken är tillämplig även beträffande brotten i 2008 års rambeslut. Enligt den bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa att utredning av eller åtal för de brott som omfattas av rambeslutet inte är beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone om dessa handlingar utförts på medlemsstatens territorium. Bestämmelserna i sin engelska språkversion återges, för tydlighetens skull, här:

10.1 Member States shall ensure that investigations into, or prosecution of, offences covered by this Framework Decision are not dependent on a report or accusation made by a person subjected to the offence, at least if the acts were committed on the territory of the Member State.

24.1 Member States shall ensure that investigations into, or prosecution of, offences covered by this Directive are not dependent on a report or accusation made by a victim of terrorism or other person subjected to the offence, at least if the acts were committed on the territory of the Member State.

Skillnaden mellan rambeslut och direktiv består i att begreppen "lagföring" och "angivelse" används i direktivet i stället för begreppen "åtal" och "anklagelse" (jfr begreppen "prosecution" och "accusation" som används i den engelska språkversion av båda instrumenten) samt att direktivets bestämmelse omfattar "ett offer för terrorism eller en annan person som utsatts för brottet" i stället för "ett brottsoffer" ("a victim of terrorism or other person subjected to the offence" respektive "a person subjected to the offence"). Av de engelska språkversionerna framgår även klart att fokus ligger på gärningar som begåtts på medlemsstatens territorium, något som också kommit till uttryck i den svenska språkversionen av terrorismrambeslutet, men inte med önskvärd tydlighet i den svenska språkversionen av terrorismdirektivet. Det är mot den bakgrunden rimligt att utgå från att det är åtminstone gärningar begångna på svenskt territorium som är relevanta i sammanhanget. Begreppet offer för terrorism definieras i terrorismdirektivets skäl 27. Personkretsen begränsas till fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott. Några offer för terrorism finns enligt terrorismdirektivet inte kopplade till övriga brott som i direktivet benämns brott med anknytning till terroristgrupp (artikel 4) och brott med anknytning till terroristverksamhet (artiklarna 5–12).

I samband med genomförandet av 2002 års terrorismrambeslut konstaterades att de brott som omfattas av det rambeslutet ska ligga under allmänt åtal. I övrigt kommenterades inte bestämmelsen i 2002 års terrorismrambeslut. I den departementspromemoria som föregick propositionen hade konstaterats att de brott som det är fråga om ligger under allmänt åtal. Inte heller vid genomförandet av 2008 års terrorismrambeslut kommenterades bestämmelsen närmare.³¹

Bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (finansieringslagen). Den nykriminalisering som föranleds av terrorismdirektivet föreslås också i propositionen *En mer heltäckande terrorismlagstiftning* göras genom ändringar i befintliga straffbestämmelser i de nyss nämnda lagarna.³²

Under allmänt åtal hör, enligt 20 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken, alla brott som inte uttryckligen undantagits därifrån. För att ett brott ska vara undantaget krävs alltså en uttrycklig föreskrift och sådana föreskrifter är numera sällsynta. I princip alla brott faller således under allmänt åtal.³³ Hit hör även brotten i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. De brott som omfattas av terrorismdirektivet hör alltså i svensk rätt under allmänt åtal³⁴ och det krävs inte heller att målsäganden anger brottet till åtal.³⁵

³¹ Straffansvar för terroristbrott (prop. 2002/03:38) s. 33 och Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35) s. 60. Jfr Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism (prop. 2009/10:78).

³² Prop. 2017/18:174 s. 35 ff. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2018.

³³ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 3 §. Nyare specialstraffrättslig lagstiftning torde, enligt kommentaren, inte uppvisa något exempel på s.k. målsägandebrott där målsäganden har exklusiv åtalsrätt.

³⁴ Givet att kriminaliseringskraven enligt direktivet uppfylls, jfr prop. 2017/18:174.

³⁵ Jfr 20 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Om det numera är sällsynt att brott undantas från allmänt åtal är det, enligt kommentaren, vanligare att det i författning föreskrivs villkor för att allmänt åtal ska få ske, t.ex. på så sätt att det krävs angivelse av målsäganden för att åklagaren ska kunna åtala för brottet. Se t.ex. 3 kap. 12 § brottsbalken (vållande till kroppsskada som inte utgör grovt brott). Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 3 §.

Sammantaget innebär det sagda att svensk rätt uppfyller terrorismdirektivets krav på att utredningar av eller lagföring för de brott som omfattas av direktivet inte ska vara beroende av att ett offer för terrorism eller en annan person som utsatts för brottet gör en anmälan eller en angivelse, åtminstone om gärningarna begåtts på svenskt territorium.³⁶ Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i denna del.

5.3.2 Tillgång till hjälp och stöd från stödtjänster – artikel 24.2 och 24.3

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism finns inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet och att dessa ska finnas att tillgå omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2). I huvudsak uppfylls även de specificerade och kvalificerade kraven när det gäller stödtjänsternas omfattning (även artikel 24.3 a–c). För att kravet på att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt fullt ut ska vara uppfyllt behövs emellertid författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Inledning

I bl.a. artikel 24.2 och 24.3 i terrorismdirektivet finns bestämmelser om s.k. stödtjänster ("support services"). Bestämmelserna återges, för tydlighetens skull, i sin helhet här:

24.2. Medlemsstaterna ska säkerställa att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism finns inrättade i enlighet med

³⁶ I 2 kap. 3 § 6 brottsbalken finns bestämmelser om oinskränkt domsrätt, vilket innebär att svensk domstol är behörig att döma oavsett var brottet har begåtts och oavsett vem som har begått det. Det gäller i nuläget bl.a. vid terroristbrott enligt 2 § terroristbrottslagen och försök till sådant brott. I prop. 2017/18:174 föreslår regeringen att bestämmelsen om oinskränkt domsrätt i 2 kap. 3 § 6 brottsbalken utvidgas till att omfatta även förberedelse och stämpling till terroristbrott. Vidare föreslås bl.a. utvidgningar i rekryteringslagens och finansieringslagens domsrätsregler, se prop. 2017/18:174 s. 78 ff.

direktiv 2012/29/EU och att dessa finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Sådana stödtjänster ska tillhandahållas utöver eller som en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer, vilka kan ta i anspråk redan befintliga enheter som tillhandahåller specialiserat stöd.

24.3. Stödtjänsterna ska kunna tillhandahålla hjälp och stöd till offer för terrorism i enlighet med deras specifika behov. Tjänsterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism. De ska särskilt omfatta följande:

- a) Emotionellt och psykologiskt stöd, såsom traumastöd och trauma-rådgivning.
- b) Rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor; detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism har enligt artikel 26.
- c) Hjälp med anspråk på ersättning som enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt finns att tillgå för offer för terrorism.

Bestämmelserna förtydligar vilka åtgärder som en medlemsstat ska vidta för att tillgodose det behov som finns av hjälp och stöd hos ett offer för terrorism. De specificerar ytterligare de skyldigheter som en medlemsstat har genom artikel 10.2 i 2002 års terrorismrambeslut. Förutom de åtgärder som föreskrivs i rådets rambeslut 2001/220/RIF om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden ska medlemsstaten, enligt den bestämmelsen, om det är nödvändigt, vidta varje möjlig åtgärd för att säkerställa att brottsoffrets familj får ett lämpligt stöd, se avsnitt 3.2. Artikeln hänvisar alltså till rambeslutet 2001/220/RIF, men ålägger även ett generellt ansvar för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att säkerställa att brottsoffrets familj får lämpligt stöd. Rambeslutet från år 2001 har, som framgått, ersatts av brottsofferdirektivet.

I samband med genomförandet av 2002 års terrorismrambeslut kommenterades inte artikel 10.2 närmare. I den departementspromemoria som föregick propositionen hade konstaterats att svensk rätt måste anses uppfylla bestämmelserna i rambeslutet 2001/220/RIF, samt att det finns tillräckliga möjligheter att ge brottsoffrets familj det stöd som kan anses lämpligt.³⁷

³⁷ Prop. 2002/03:38 s. 33 och Ds 2002:35 s. 60. Inte heller vid genomförandet av 2008 års terrorismrambeslut kommenterades bestämmelsen närmare, jfr prop. 2009/10:78.

I brottsofferdirektivets skäl 16 omnämns offer för terrorism särskilt. Där anges att sådana offer kan behöva särskild omsorg, stöd och skydd på grund av det mot dem begångna brottets särskilda art. Offer för terrorism kan bli föremål för betydande uppmärksamhet från allmänheten och behöver ofta ges ett socialt erkännande och behandlas på ett respektfullt sätt från samhällets sida. Medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt deras behov och sträva efter att värna om deras värdighet och säkerhet. I terrorismdirektivets skäl 27 förtydligas också att medlemsstaterna bör vidta åtgärder för skydd, stöd och hjälp som svarar mot de specifika behoven hos offer för terrorism i enlighet med brottsofferdirektivet och i enlighet med ytterligare preciseringar i terrorismdirektivet.

I artikel 24.2 i terrorismdirektivet fastslås att medlemsstaterna ska säkerställa att stödtjänster inriktade på de *specifika behoven* hos *offer för terrorism* finns inrättade *i enlighet med brottsofferdirektivet* och att dessa *finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt*. Härutöver specificeras och kvalificeras i artikel 24.3 i terrorismdirektivet vissa av skyldigheterna ytterligare, se mer nedan. Bestämmelserna om stödtjänster tar alltså sikte på offer för terrorism, dvs. fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott. När det gäller familjemedlemmar till överlevande offer omfattas de inte av de nu aktuella bestämmelserna i 24.2 och 24.3 i terrorismdirektivet utan de har i stället, efter behov, tillgång till stödtjänster för brottsoffer i enlighet med brottsofferdirektivet, något som också klargörs i terrorismdirektivets inledande skäl 27.

Närmare om brottsoffers rätt till hjälp och stöd enligt brottsofferdirektivet

Av artiklarna 8 och 9 i brottsofferdirektivet framgår vilken rätt till hjälp och stöd från *stödtjänster* ett brottsoffer har. I terrorismdirektivet används i stället samlingsbegreppet *stödtjänster*, men någon saklig skillnad torde inte vara åsyftad (begreppet ”support

services” används i den engelska språkversionen av båda direktiven).³⁸ De stödtjänster som krävs för offer för terrorism kan vara en integrerad del av dessa allmänna stödtjänster för brottsoffer.

Enligt artikel 8.1 i brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att *brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer, såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden*. Även *familjemedlemmar* ska ha tillgång till stödverksamheter för brottsoffer *efter behov* och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret. Medlemsstaterna ska enligt artikel 8.2 underlätta för den behöriga myndighet till vilken anmälan gjordes och andra berörda enheter att hänvisa brottsoffer till stödverksamheter för brottsoffer. Enligt artikel 8.3 ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter eller göra det möjligt för stödorganisationer för brottsoffer att anlita redan befintliga specialiserade enheter som tillhandahåller sådant specialiserat stöd. Både brottsoffer och familjemedlemmar ska, efter det att en behovsprövning har gjorts, ha tillgång till sådana specialiserade stödverksamheter. Allmänna och specialiserade stödverksamheter får, enligt artikel 8.4, inrättas som offentliga eller icke-statliga organisationer och får organiseras antingen yrkesmässigt eller på frivillig grund. Medlemsstaterna ska, enligt artikel 8.5, säkerställa att möjligheterna att få tillgång till stödverksamheter inte är beroende av huruvida ett brottsoffer formellt har anmält brottet till en behörig myndighet.³⁹

I artikel 9 i brottsofferdirektivet finns bestämmelser om minimikrav på innehållet i de stödåtgärder som stödverksamheter för brottsoffer ska tillhandahålla. Av artikel 9.1 a följer att alla stödverksamheter för brottsoffer ska lämna *information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffers rättigheter*, bl.a. upplysningar om nationella system för brottsskadeersättning och deras roll i straffrättsliga förfaranden, inbegripet förberedelser för att närvara vid rättegången. De ska vidare tillhandahålla *information om eller direkt hänvisning till befintliga stödverksamheter* samt ge *emotionellt och, där sådant finns att tillgå, psykologiskt stöd* (artikel 9.1 b och c).

³⁸ Begreppet ”stödtjänster” är möjligen något mer rättvisande eftersom det, liksom det engelska begreppet ”support services”, indikerar att även verksamheter vars huvudsakliga uppgift inte är brottsoffervårdande kan tillhandahålla en stödtjänst. Jfr Ds 2014:14 s. 44.

³⁹ Se Ds 2014:14 s. 101 f.

De ska lämna *rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor* till följd av brottet samt *rådgivning om risken för sekundär och upprepad viktisering, hot och vedergällning* samt om hur sådant ska förebyggas eller undvikas (artikel 9.1 d och e). Medlemsstaterna ska, enligt artikel 9.2, uppmana stödverksamheterna för brottsoffer att ägna särskild uppmärksamhet åt de särskilda behoven hos sådana brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar. I artikel 9.3 anges de krav på innehåll i stödåtgärder som specialiserade stödverksamheter ska utveckla och tillhandahålla, om sådana åtgärder inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter. Stödverksamheterna ska enligt denna bestämmelse tillhandahålla dels skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som är i behov av det, dels målinriktat och integrerat stöd och rådgivning till brottsoffer med särskilda behov (som t.ex. personer som har utsatts för sexuellt eller könsrelaterat våld eller våld i nära relationer), inbegripet stöd med anledning av trauma samt rådgivning.

Vid genomförandet av brottsofferdirektivet gjorde regeringen samma bedömning som gjorts i den departementspromemoria som föregick propositionen, nämligen att gällande rätt, i viss del tillsammans med det pågående utvecklingsarbetet på området, uppfyller åtagandena i fråga om rätten till hjälp och stöd från stödverksamheter.⁴⁰ I departementspromemorian *Genomförande av brottsofferdirektivet* (Ds 2014:14) bedömdes Sverige leva upp till kraven i artiklarna 8 och 9 i fråga om målsägande och deras familjemedlemmar genom befintliga möjligheter till stöd och hjälp från bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och ideella organisationer.⁴¹

Närmare om tillgång till stödtjänster enligt terrorismdirektivet

Stödtjänster enligt artikel 24.2 i terrorismdirektivet ska tillhandahållas utöver eller som en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer, vilka kan ta i anspråk redan befintliga enheter som tillhandahåller specialiserat stöd. De tjänster som krävs kan alltså vara en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 24.2 i terrorismdirektivet, säkerställa att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos

⁴⁰ Prop. 2014/15:77 s. 13.

⁴¹ Se Ds 2014:14 s. 101 och 122–126.

offer för terrorism finns inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet. Terrorismdirektivet går dock något längre än brottsofferdirektivet eftersom det kräver att stödtjänsterna *finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt*. Jfr brottsofferdirektivets ”*efter behov*” och ”*såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden*”. Härutöver specificeras och kvalificeras i artikel 24.3 i terrorismdirektivet vissa av skyldigheterna ytterligare. Stödtjänsterna ska kunna tillhandahålla hjälp och stöd till offer för terrorism i enlighet med deras specifika behov. Tjänsterna ska vara *konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism* och särskilt omfatta dels *emotionellt och psykologiskt stöd*, såsom traumastöd och traumarådgivning, dels *rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor* och dels *hjälp med anspråk på ersättning* som enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt finns att tillgå för offer för terrorism. När det gäller emotionellt och psykologiskt stöd som enligt terrorismdirektivet ska tillhandahållas offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack går detta direktiv längre än brottsofferdirektivet enligt vilket brottsoffer efter behov ska ha rätt till emotionellt stöd, och *där sådant finns att tillgå*, psykologiskt stöd. Vidare saknar terrorismdirektivets bestämmelse om rätt till hjälp med anspråk på ersättning (artikel 24.3 c) motsvarighet i brottsofferdirektivet.

Närmast följer, mot denna bakgrund, en redogörelse för bl.a. den gällande rätt som har ansetts genomföra artiklarna 8 och 9 i brottsofferdirektivet.⁴² Därefter analyseras om Sverige lever upp till åtagandena även i terrorismdirektivet såväl när det gäller de mer allmänna kraven på att det ska finnas stödtjänster i enlighet med brottsofferdirektivet att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2) som när det gäller vad tjänsterna, som ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism, särskilt ska omfatta (artikel 24.3 a–c).

⁴² I vissa delar bygger redogörelsen på redogörelsen i Ds 2014:14 på s. 103–122.

*Huvuddragen i nuvarande ordning*Socialtjänstens ansvar för brottsoffer

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, t.ex. hälso- och sjukvården (2 kap. 1 § SoL). Kommunen har ett ansvar oavsett vilken hjälp som behövs och oavsett vilken orsaken är till hjälpbehovet.

Av 2 a kap. 1 § SoL framgår att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av 3–5 §§. I förarbetena till 2 a kap. 1 § gjorde regeringen bedömningen att det är av grundläggande betydelse att den enskilde alltid ska garanteras *omedelbar* hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs.⁴³ Om det står klart att en annan kommun ansvarar för stöd- och hjälpinsatser för en enskild är vistelsekommunens ansvar, enligt 2 a kap. 2 § SoL, begränsat till akuta situationer. Om den enskilde t.ex. är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen, enligt 2 a kap. 3 § SoL, ytterst för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver.

För socialtjänsten innebär EU-rättens likabehandlingsprincip att en EU/EES-medborgare eller familjemedlem som bedömts ha *uppehållsrätt* i Sverige har rätt till bistånd enligt SoL på samma villkor som svenska medborgare. Däremot har unionsmedborgare som saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd eller vistas tillfälligt i Sverige, som t.ex. turister, som huvudregel bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.⁴⁴

Alla som vistas i en kommun har alltså rätt att ansöka om bistånd enligt SoL och få sitt ärende individuellt prövat. Regeringen har dock i förarbetena till lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, se mer om

⁴³ Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun (prop. 2010/11:49) s. 35.

⁴⁴ Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare, – EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd, – Möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden, – Ansvar för barn och unga, Socialstyrelsen, april 2017, s. 11 f. och <http://eumedborgareisverige.se/rattslaget/socialt-bistand>. [2018-06-04]. En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd. För att EU/EES-medborgare ska få vistas i Sverige mer än tre månader krävs antingen uppehållstillstånd eller uppehållsrätt enligt vissa kriterier, se 2 kap. 5 §, 3 a kap. 1 § och 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

lagen nedan, angett att det visat sig oklart i vilken mån personer som inte är bosatta i Sverige har rätt till bistånd enligt SoL för t.ex. vårdavgifter. Av praxis framgår emellertid, enligt regeringen, att personer som inte är bosatta i Sverige men som har sin egentliga hemvist i landet, dvs. då vistelsen inte har karaktären av besök, har rätt till bistånd enligt SoL. Det gäller också personer som vistas här olagligt. En utgångspunkt för bedömningen har varit att personer som befinner sig tillfälligt i Sverige, t.ex. turister eller affärsresande, har rätt till bistånd enbart i akuta situationer.⁴⁵

I vissa fall har det ansetts nödvändigt att särskilt påtala det behov vissa grupper kan ha. I 5 kap. SoL finns särskilda bestämmelser för olika grupper av hjälpbehövande. I 5 kap. 11 § första stycket påtalas socialtjänstens ansvar för alla brottsoffer och deras närstående. Till socialnämndens uppgifter hör således att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Begreppet *brottsoffer* definieras inte i SoL och berörs inte heller närmare i dess förarbeten. I bestämmelsen används alltså formuleringen *den som utsatts för brott*, vilket tyder på att begreppet används i den i vanligt språkbruk vedertagna bemärkelsen. I bestämmelsens tredje stycke tydliggörs att socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Utgångspunkten för om någon ska betraktas som *närstående* eller inte är om det föreligger en nära och förtroendefull relation mellan honom eller henne och den som utsatts för brottet. Exempelvis kan makar, sambor, pojk- och flickvänner som en person har ett mer fast och varaktigt förhållande med, föräldrar och fosterföräldrar, mor- och farföräldrar, mostrar och fastrar, syskon, barn och barnbarn komma att omfattas av närståendebegreppet. Bedömningen ska göras utifrån familje- och levnadsförhållandena i det enskilda fallet.⁴⁶

Vad gäller omfattningen av och innehållet i stöd- och hjälpsatserna uttalades i förarbetena till 5 kap. 11 § att den som drabbats av brott alltid kan vända sig till de sociala myndigheterna för att få stöd och hjälp och att det kan handla om såväl materiellt som psykologiskt stöd. Vidare uttalades att socialtjänsten har ett ansvar för att stödja och hjälpa alla som utsatts för brott och deras anhöriga och att det bör bedrivas ett aktivt arbete i detta hänseende. Det

⁴⁵ Prop. 2012/13:109 s. 17 f. och RÅ 1995 ref. 70.

⁴⁶ Prop. 2006/07:38 s. 31 och 46.

angavs också att en viktig uppgift för socialtjänsten är att verka för att samarbete med andra myndigheter och med ideella organisationer kommer till stånd.⁴⁷

Enligt 4 kap. 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Med begreppet "livsföring i övrigt" avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan bl.a. vara fråga om ekonomiskt bistånd avseende kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, hemtjänst, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare och särskilt boende för äldre eller funktionshindrade.⁴⁸ Det kan även vara fråga om insatser till brottsutsatta, se mer nedan.

När det gäller vilka vård- och behandlingsinsatser som avses uttalades i förarbetena till den nya socialtjänstlagen att det närmast är sådan vård och behandling som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde, dvs. framför allt behandling för missbruk av alkohol, narkotika och liknande. Härefter uttalades följande:

Den skiljelinje som måste dras är, enligt regeringens uppfattning, mot sådana insatser som är att hänföra till hälso- och sjukvård och som är sjukvårdshuvudmannens ansvar att tillgodose. Det kan inte vara rimligt att t.ex. kostnader för psykoterapi, alternativ medicinsk behandling eller andra sjukvårdande insatser skall bekostas av socialtjänsten. Det är viktigt att markera att kommunernas yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver inte skall omfatta insatser som åligger annan huvudman. Att enskilda i vissa fall kan vara missnöjda med att de inte får den behandling de önskar inom hälso- och sjukvården får inte medföra att kommunerna tvingas ta över det ansvaret från landstingen. Samtidigt måste vikten av att socialtjänsten och sjukvården utvecklar samverkan kring personer som har problem, vilka kräver insatser från båda huvudmännen, betonas.⁴⁹

Prövningen av den enskildes rätt till bistånd enligt SoL görs enligt 4 kap. 1 § oavsett om det består i bistånd för försörjning eller livsföring i övrigt, t.ex. vård på grund av missbruk. Kommunen har även

⁴⁷ Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) s. 35 ff.

⁴⁸ Ny socialtjänstlag m.m. (prop. 2000/01:80) s. 92.

⁴⁹ Prop. 2001/01:80 s. 93.

en möjlighet, men inte någon skyldighet, att enligt 4 kap. 2 § ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det.⁵⁰ En person har, som framgått, i regel inte rätt till bistånd av socialnämnden om hans eller hennes behov ska tillgodoses av en annan huvudman. Hänsyn måste därför, vid bedömningen av om den enskilde har rätt till bistånd, tas till det ansvar som kan åvila en annan huvudman. Här kan gränsdragningen mellan olika vårdinsatser inom socialtjänsten och sjukvården bli aktuell. Enligt kommentaren ska dock uppmärksammas att det i socialnämndens ansvar ligger en skyldighet att vidta tillfälliga åtgärder i avvaktan på att ansvarig huvudman avhjälpelser vårdbehovet.⁵¹

Socialnämnden har enligt 11 kap. 1 § SoL utredningsskyldighet beträffande sådant som tillhör nämndens verksamhetsområde. Socialnämnden ska således utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När en anmälan enligt 11 kap. 1 § rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras (11 kap. 1 a §).

Det finns inga krav på att brottet ska vara anmält till polisen för att ett brottsoffer ska ha rätt till stöd och hjälp enligt SoL. Tvärtom framhölls, som framgått, i förarbetena till 2 a kap. 1 § att det är av grundläggande betydelse att den enskilde alltid ska garanteras *omedelbar* hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs. I andra förarbeten har framhållits betydelsen av att socialnämnden ska kunna erbjuda hjälpinsatser av olika slag på ett mycket tidigt stadium.⁵²

I 3 kap. 1 § SoL föreskrivs att till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att informera om socialtjänsten i kommunen, att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden samt att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Insatserna ska, enligt 3 kap. 3 §, vara av god kvalitet och det ska för utförande av uppgifter

⁵⁰ Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (prop. 2009/10:57) s. 7.

⁵¹ Lundgren m.fl., Nya Sociallagarna (1 januari 2018, Zetee), kommentaren till 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

⁵² Prop. 2010/11:49 s. 35 och Kvinnofrid (prop. 1997/98:55) s. 137.

inom socialtjänsten finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Av 3 kap. 4 § framgår att socialnämnden i den uppsökande verksamheten har att upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden i denna verksamhet samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Socialnämnden bör, enligt 3 kap. 6 § andra stycket, tillhandahålla sociala tjänster genom bl.a. rådgivningsbyråer, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet. Uppräkningen ska inte ses som uttömmande. Hur den sociala jouden ska organiseras och vilken omfattning den ska ha beror på kommunens storlek och sammansättning samt på hur kommunens socialtjänst är organiserad i sin helhet.⁵³

Socialstyrelsen har en kunskapsstyrande och normerande uppgift vad gäller bl.a. socialtjänsternas verksamhetsområden (4 och 7 §§ förordning [2015:284] med instruktion för Socialstyrelsen) och har i denna egenskap tagit fram olika typer av kunskapsstöd, handböcker och allmänna råd för att ge socialtjänsten vägledning i dess brottsofferstödjande verksamhet.

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2011 Socialstyrelsen i uppdrag att vägleda socialtjänsten i arbetet med brottsoffer. I uppdraget ingick att ta fram kunskapsstöd för tillämpningen av SoL vid bedömningar av insatsbehov för brottsutsatta och deras närstående. Uppdraget utmynnade i mars 2012 i vägledningen *Brottsoffer och deras närstående, Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp*. I vägledningen beskrivs de insatser som socialtjänsten förutsätts göra på brottsofferområdet enligt följande.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som varken kan tillgodose sina behov själv eller få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt att få det stöd och den hjälp de kan behöva efter en individuell prövning. Kommunen kan även erbjuda öppna insatser som service enligt 3 kap. 1 § SoL.

Det kan handla om rådgivning och stödjande samtal, förmedling av kontakter med myndigheter eller frivilligorganisationer som brottsofferjourer och kvinnojourer. Socialtjänstens stöd kan till exempel också utgöras av ekonomiskt bistånd, eller erbjudan om boende för

⁵³ Regeringens proposition 1979/80:1 om socialtjänsten s. 529.

exempelvis barn eller vuxna som utsatts för våld i nära relation (SOSFS 2009:22). Se även Socialstyrelsen handbok om våld.

Den som drabbats av brott behöver ofta information om möjligheterna till stöd och hjälp. Socialtjänstens insatser till brottsutsatta och deras närstående måste anpassas till behov och omständigheter i det enskilda fallet. Det kan i vissa fall vara nödvändigt att skapa en specifik insats för en enskild individ.⁵⁴

Vad gäller det stöd och den hjälp som socialnämnden ska erbjuda enligt 5 kap. 11 § första stycket SoL preciseras i vägledningen att de innefattar bl.a. insatser som ekonomiskt bistånd, stödjande samtal, kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer, samt erbjudan om skyddat boende. Socialtjänsten kan informera om vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns, om hur man gör en polisanmälan, om försäkrings- och rättsprocessen, om rätt till målsägandebiträde i vissa fall och om andra organisationers verksamhet för brottsutsatta och närstående. Denna information behöver bl.a. vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar och för dem som inte talar svenska. I vägledningen anges när det gäller samtalsstöd att samtal kan vara av olika karaktär och omfattning och att vilken typ av samtal som kan bli aktuellt beror på den brottsutsattes eller närståendes behov av stöd och hjälp på kortare och längre sikt, vilken typ av brott det gäller och den enskildes förutsättningar att hantera utsattheten, både på praktisk och känslomässig nivå.

En brottsutsatt person som är traumatiserad kan behöva hjälp till adekvat behandling inom hälso- och sjukvården och socialnämnden kan hjälpa till vid kontakten med hälso- och sjukvården. Socialtjänsten kan även utse en särskild kontaktperson med uppgift att hjälpa den enskilde i personliga angelägenheter, om den enskilde begär det (3 kap. 6 b §). Kontaktpersonens uppgift är att fungera som ett personligt stöd och hjälpa den som är brottsutsatt eller närstående på olika sätt, t.ex. i kontakter med olika aktörer. Den som är brottsutsatt kan, beroende på situation, behöva socialtjänstens hjälp vid kontakt även med andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten, Skatteverket och Brottsoffermyndigheten. Vidare kan

⁵⁴ Brottsoffer och deras närstående, Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp, Socialstyrelsen, mars 2012, s. 18.

den enskilde ha behov av att socialnämnden hjälper till med att förmedla kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer.⁵⁵

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], förkortad OSL). För yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten gäller, enligt 15 kap. 1 § SoL, att personalen inte obehörigen får röja vad han eller hon fått veta om enskilds personliga förhållanden. Sekretesskyddade uppgifter om en enskild får lämnas ut om det finns tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser i lag eller om den enskilde samtycker till att sekretesskyddade uppgifter lämnas ut (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). Detta betyder att det som regel krävs samtycke från den som uppgiften gäller för att en uppgift ska kunna lämnas ut.⁵⁶

Sammanfattningsvis svarar alltså varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Hit hör praktiska, sociala och psykologiska stödinsatser. Detta innebär dock ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, exempelvis hälso- och sjukvården (2 kap. 1 § SoL). I ett akut skede kan, enligt Socialstyrelsens vägledning, den som utsatts för brott behöva hjälp med kontakt med hälso- och sjukvården för vård, för att få fysiska skador omsedda och dokumenterade. Vidare kan den som utsatts för brott och närstående vara i behov av professionell krisbearbetning eller traumabehandling. Det kan, i ett senare skede, finnas behov av kontakt med hälso- och sjukvård för psykoterapeutisk eller annan behandling.⁵⁷

Hälso- och sjukvården och brottsoffer

Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vidare ska vården ges med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § HSL). Med *hälso- och sjukvård* avses i HSL åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla

⁵⁵ A.a. s. 21 f.

⁵⁶ A.a. s. 28.

⁵⁷ A.a. s. 39.

sjukdomar och skador, sjuktransporter samt omhändertagande av avlidna. HSL omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125), se 2 kap. 1 §. Med *tandvård* avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan (1 § tandvårdslagen). Tandvården är en del av den svenska hälso- och sjukvården. I det följande behandlas i synnerhet bestämmelserna i HSL. I många fall finns motsvarande bestämmelser i tandvårdslagen. I begreppet hälso- och sjukvård ingår *psykologisk och psykiatrisk vård* till personer som på grund av exempelvis traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av vård.⁵⁸ Enligt 5 kap. 1 § HSL ska hälso- och sjukvårdsverksamhet bedrivas så att kraven på god vård uppfylls. Det innebär att vården särskilt ska bl.a. vara av god kvalitet, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet samt vara lätt tillgänglig.

Det finns inte i denna lagstiftning några särskilda regler som tar sikte på brottsoffer specifikt. Lagstiftaren har emellertid i olika sammanhang betonat hälso- och sjukvårdens ansvar för brottsoffer. Det har då bl.a. uttalats att det i hälso- och sjukvårdens ansvar ingår att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften.⁵⁹ Vidare har uttalats att det är viktigt att personal inom sjukvården har kunskap om problematiken, om sjukvårdens ansvar och kan uppmärksamma brottsoffrets behov av skydd, stöd och hjälp.⁶⁰

Enligt 8 kap. 1 § HSL ska landstinget erbjuda en god hälso- och sjukvård åt *den som är bosatt inom landstinget*.⁶¹ Med *bosatt* i ett landsting avses den som är folkbokförd inom landstingets område i enlighet med bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481).⁶² Det innebär att den som är folkbokförd i Sverige har rätt till hälso-

⁵⁸ Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (prop. 2007/08:105) s. 12.

⁵⁹ Prop. 1997/98:55 s. 44.

⁶⁰ Utredningar avseende vissa dödsfall (prop. 2011/12:4) s. 17.

⁶¹ Detsamma gäller i fråga om den som är kvarskriven enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom ett landsting. Motsvarande bestämmelse finns i 5 § tandvårdslagen.

⁶² Se prop. 2012/13:109 s. 14. Enligt 4 § folkbokföringslagen får en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt eller om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.

och sjukvård till svensk patientavgift.⁶³ För öppen hälso- och sjukvård finns ett högkostnadsskydd vilket innebär att patienten under en period om tolv månader sammanlagt behöver betala högst 1 100 kronor (17 kap. 6 § HSL).⁶⁴

Landstinget ska även, enligt 8 kap. 2 § HSL, erbjuda god hälso- och sjukvård bl.a. *åt den som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner i Sverige* vid sjukdom enligt vad som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (förordning 883/2004).⁶⁵ Förordningen reglerar rätten för EU/EES-medborgare och schweiziska medborgare, som är försäkrade i sitt hemlands trygghetssystem, att få vård i en annan medlemsstat.⁶⁶ Enligt förordningen har en person som omfattas av förordningen och som befinner sig på tillfällig vistelse i en annan medlemsstat rätt till *nödvändig vård* på samma villkor som personer som är bosatta i den medlemsstaten (artikel 19.1 i förordning 883/2004). Det innebär att en person som inte är bosatt i Sverige och som omfattas av förordningen och befinner sig på tillfällig vistelse här har rätt till nödvändig vård till patientavgift och har rätt till bl.a. det högkostnadsskydd som tillämpas inom den öppna sjukvården.⁶⁷ För att

⁶³ I Sverige finansieras vården i huvudsak av landstingsskatten men också genom statsbidrag. Landsting och kommuner kan i stort sett själva bestämma avgifternas storlek. Patientavgifterna är, i stora drag, ganska lika i landstingen. Hälso- och sjukvård är kostnadsfri för personer under 20 år i nästan alla landsting. Se mer om patientavgifter på 1177 Vårdguidens webbplats www.1177.se.

⁶⁴ Med *öppen vård* avses i HSL annan hälso- och sjukvård än slutna vård och med *slutna vård* avses hälso- och sjukvård som ges till en patient som är intagen vid en vårdinrättning (2 kap. 4 och 5 §§). Inom de flesta landsting måste den enskilde betala patientavgift inom både den öppna och slutna vården. Högkostnadsskyddet (som alltså gäller öppen vård) innebär att en enskild under en period om ett år, räknat från det första tillfälle då avgift betalats, sammanlagt betalar högst 0,025 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, avrundat nedåt till närmaste femtiotal kronor, eller det lägre belopp som bestäms av landstinget (17 kap. 6 §). Prisbasbeloppet har för år 2018 beräknats till 45 500 kronor. 0,025 prisbasbelopp motsvarar 1 137 kronor 50 öre. Det finns också ett statligt tandvårdsstöd genom vilket en enskild kan få allmänt tandvårdsbidrag och tandvårdsersättning. Även för tandvården finns det ett skydd mot höga kostnader som innebär att patienten under ett års ersättningsperiod själv betalar tandvårdsavgifter upp till ett första karensbelopp och att kostnaderna därefter minskar stegvis, se prop. 2012/13:109 s. 16.

⁶⁵ Motsvarande bestämmelse finns i 5 c § tandvårdslagen.

⁶⁶ <http://eumedborgareisverige.se/rattslaget/halso-och-sjukvard>. [2018-06-04].

⁶⁷ Personer som är försäkrade i Sverige kan få ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av att de har fått vård i ett annat land inom EES, se lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. För hälso- och sjukvård ska ersättningen, enligt 7 § i lagen, bestämmas till ett belopp som motsvarar den vårdkostnad som skulle ha uppkommit om patientens vård hade tillhandahållits i Sverige. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv

få vård till patientavgift måste personen visa ett giltigt europeiskt sjukförsäkringskort, eller ett provisoriskt intyg eller något annat intyg som styrker rätten till vård i Sverige.⁶⁸ Den som inte kan visa upp sådant intyg måste betala den faktiska vårdkostnaden.⁶⁹ Förordningen omfattar, enligt artikel 2, medborgare i en medlemsstat, statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat och som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt deras familjemedlemmar och efterlevande. Förordningen omfattar även, enligt samma artikel, efterlevande till personer som har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, oavsett dessa personers medborgarskap, om deras efterlevande är medborgare i en medlemsstat eller är statslösa eller flyktingar som är bosatta i en medlemsstat.⁷⁰ Med *nödvändig vård* avses sådan vård som av medicinska skäl blir nödvändig under en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat. Den som vistas i en annan medlemsstat ska således inte behöva avbryta sin vistelse för att söka vård i det land där han eller hon är försäkrad.⁷¹ Vården betraktas inte som nödvändig om den kan vänta till dess att personen kommer tillbaka till sitt bosättningsland. En bedömning, som baseras på den sökandes hälsotillstånd och vistelsetidens längd, ska alltid göras av behandlande läkare eller annan vårdpersonal.⁷²

Alla personer som vistas inom landstinget och som är i behov av *omedelbar hälso- och sjukvård*, ska erbjudas sådan vård (8 kap. 4 § HSL). Det kan röra sig om personer som är bosatta i Sverige men i ett annat landsting än det som vårdbehovet uppstått i eller personer

2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet). Kostnaderna för den gränsöverskridande vården ska enligt direktivet ersättas eller direkt utbetalas av försäkringsmedlemsstaten upp till den kostnadsnivå som försäkringsmedlemsstaten skulle ha ersatt om denna hälso- och sjukvård hade tillhandahållits på dess territorium utan att de faktiska kostnaderna för den mottagna vården överskrids. Se Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning (prop. 2012/13:150).

⁶⁸ <https://www.eumedborgareisverige.se/rattslaget/halso-och-sjukvard>. [2018-06-04].

⁶⁹ <https://www.eumedborgareisverige.se/rattslaget/halso-och-sjukvard>. [2018-06-04]. En person som är försäkrad i hemlandet kan i efterhand begära ersättning från sin socialförsäkringsinstitution för sina utlägg.

⁷⁰ Personer som inte omfattas av personkretsen enligt artikel 2 kan trots det ha rätt till bl.a. vårdförmåner. Se artikel 1 c som utökar personkretsen när det gäller sådana förmåner.

⁷¹ Artikel 25.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

⁷² Vårdförmåner i internationella förhållanden, Försäkringskassan, Vägledning 2001:10, Version 13, 2018-04-16, s. 21 f.

som inte är bosatta i Sverige.⁷³ Den som tillfälligt vistas inom landstinget utan att vara bosatt där och t.ex. skadas eller insjuknar akut måste självfallet tas om hand på närmaste sjukhus eller i annan sjukvård.⁷⁴ Alla personer i denna persongrupp ska alltså erbjudas omedelbar vård av vistelselandstinget. Vården är osubventionerad. När det gäller vilken vård som är att anse som omedelbar anfördes i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen följande:

Någon närmare precisering av gränserna för vad som skall anses som "omedelbar vård" kan inte ges här. Detta får prövas från fall till fall. Läkaren eller annan som svarar för vården bör liksom hittills få avgöra om en vårdsökande behöver omedelbar vård eller om vården kan anstå till dess den vårdsökande kommer till sitt eget län eller dit där han annars har att söka vård. Skyldigheten att ombesörja vård gäller dock i princip endast så länge den vårdbehövande inte utan men kan flyttas till t.ex. det egna landstingets sjukhus. I de flesta fall torde det sannolikt inte bli aktuellt att förflytta patienten men i vissa fall kan vårdbehovet bli långvarigt och då bör patienten också förflyttas. Eftersom den vårdskyldighet som det här är fråga om är betingad av ett akut vårdbehov bör skyldigheten inte gälla längre än vad som från saklig synpunkt är motiverat. Något hinder för att huvudmannen bereder vård i större omfattning finns inte. Många gånger är det kanske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet både önskvärt och lämpligt att så sker.⁷⁵

I Riksavtalet för utomlänsvård finns bestämmelser om vad som gäller när en person får vård utanför det landsting han eller hon är bosatt inom.⁷⁶ Personen får samma subvention och är skyldig att betala patientavgift som om behandlingen gjorts av hemlandstinget. Den eventuella efterföljande vården ges av hemlandstinget efter att personen kommit hem.

Personer som inte är bosatta i Sverige, och som inte omfattas av förordning 883/2004, får själva betala kostnaden för den hälso- och sjukvård de har fått. Den kostnad som de ska betala för den slutna

⁷³ Motsvarande bestämmelse finns i 6 § tandvårdslagen.

⁷⁴ Johnsson, Hälso- och sjukvårdslagen, Med kommentarer (1 september 2017, Zeteeo), kommentaren till 8 kap. 4 §.

⁷⁵ Regeringens proposition 1981/82:97 om hälso- och sjukvårdslag m.m. s. 120. Se angående tandvård Regeringens proposition 1984/85:79 med förslag till tandvårdslag m.m. s. 64 där det anges att det är självklart att den som har ett akut behov av tandvård ska tas om hand på en närbelägen tandläkarmottagning där adekvat tandvård kan ges oavsett var han eller hon är folkbokförd.

⁷⁶ Riksavtalet för utomlänsvård med giltighet fr.o.m. den 1 januari 2015.

och öppna vården framgår av Riksavtalet. Ingen får dock nekas omedelbar vård på grund av bristande betalningsförmåga.⁷⁷

I lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt *asylsökande m.fl.* samt lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd finns bestämmelser gällande vilken hälso- och sjukvård (inklusive tandvård) som ska erbjudas vissa utlänningar.

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. omfattar enligt 4 § utlänningar som:

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som inte är folkbokförda här i landet,
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,
3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller
4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas, enligt andra stycket i samma paragraf, av lagen även om de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte en utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Ett landsting ska erbjuda sådana utlänningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och *som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning* som erbjuds den som är bosatt inom landstinget. Vård i denna omfattning ska även erbjudas utlänningar som avses i 4 § första stycket 4 (5 §). Detta innebär alltså att asylsökande barn och utlänningar som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen ska erbjudas hälso- och sjukvård (inklusive tandvård) i samma omfattning som den som är bosatt inom landstinget.

⁷⁷ Prop. 2012/13:109 s. 16 f.

Vad gäller utlänningar som avses i 4 § första stycket 1–3 och *som har fyllt 18 år* ska ett landsting erbjuda dem bl.a. *vård som inte kan anstå* (6 §). I förarbetena till bestämmelsen angavs att begreppet *vård som inte kan anstå* är avsett att vara en utvidgning av den vård som definieras som omedelbar och innefattar vård och behandling av sjukdomar och skador i de fall där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Även psykiatrisk vård och följdinsatser till vården innefattas i begreppet. Vilken vård som inte kan anstå för en patient får avgöras i det enskilda fallet av den behandlande läkaren.⁷⁸

Särskilda bestämmelser om de vårdavgifter som asylsökande m.fl. ska betala finns i förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar. Vårdavgifterna för asylsökande är i regel lägre än motsvarande avgifter för personer som är bosatta i landstinget. Av förordningen följer att asylsökande ska betala 50 kronor för läkarvård och 25 kronor för annan sjukvårdande behandling. I de fall en asylsökande person inte kan betala sina vårdavgifter kan han eller hon ansöka om bistånd från Migrationsverket till detta enligt reglerna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Asylsökande kan också få ett särskilt bidrag för de kostnader som överstiger 400 kronor under en sexmånadersperiod. 400-kronors-regeln gäller individuellt för vuxna personer och gemensamt för syskon som är under 18 år.

Lagen om hälso- och sjukvård till *vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd* gäller i första hand medborgare i länder utanför EU/EES och omfattar enligt 5 § de utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Lagen omfattar enligt samma bestämmelse inte utlänningar vars vistelse i Sverige är avsedd att vara tillfällig. Ett landsting ska enligt 6 § erbjuda sådana utlänningar som avses i 5 § och *som inte har fyllt 18 år vård i samma omfattning* som erbjuds dem som är bosatta inom landstinget. Sådana utlänningar som avses i 5 § och *som har fyllt 18 år* ska, enligt 7 §, erbjudas bl.a. *vård som inte kan anstå*. Regeringen gjorde i förarbetena till lagen bedömningen att vård som ska erbjudas personer som vistas i landet utan tillstånd bör vara subventionerad samt att landstinget bör få ta ut vårdavgifter men avgifterna bör inte vara högre än de avgifter som gäller för asylsökande personer.⁷⁹

⁷⁸ Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (prop. 2007/08:105) s. 29 f.

⁷⁹ Prop. 2012/13:109 s. 46 ff.

Särskilda bestämmelser om vårdavgifter som motsvarar de som gäller för asylsökande personer finns således i förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Sammanfattningsvis har landstinget alltså ett ansvar att vid behov erbjuda alla offer för terrorism i vart fall nödvändig/omedelbar hälso- och sjukvård. Varje landsting ska upprätta en plan för ambulanssjukvården inom sitt geografiska område.⁸⁰ Denna plan ska samordnas med den fredstida katastrofmedicinska beredskapsplanen av vilken bl.a. ska framgå vilka nödvändiga funktioner i hälso- och sjukvården som ska larmas och aktiveras vid en händelse, se mer i avsnitt 5.3.3. Landstinget ska också planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Enligt 5 kap. 12 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap ska alla landsting planera för att kunna erbjuda *krisstöd* till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig händelse. Krisstöd kan innefatta avlastningssamtal, psykologisk debriefing och psykosocialt omhändertagande. Krisstödet bör organiseras i samverkan med kommunernas socialtjänst. I krisstödet kan t.ex. ingå s.k. psykologisk första hjälp. Se mer om landstingens, men även kommunernas, krisstöd i avsnitt 5.3.3 nedan.

1177 Vårdguiden är en samlingsplats för information och tjänster inom hälsa och vård, som erbjuder bl.a. kostnadsfri sjukvårdsrådgivning och information dygnet runt via telefonnumret 1177 och webbplatsen www.1177.se. Genom den med webbplatsen integrerade s.k. Hjälpelinjen erbjuds tillfälligt professionellt psykologiskt stöd till människor i kris på telefon, alla dagar kl. 13–22. Stödet, i form av ett första stödsamtal som även kan omfatta råd om hur man söker vidare för att få rätt hjälp, är kostnadsfritt och konfidentiellt.

Inom hälso- och sjukvården (inklusive tandvården) är huvudregeln, oavsett om den bedrivs i allmän eller enskild regi, att det råder tystnadsplikt och sekretess för uppgifter om en enskilds hälso-tillstånd eller andra personliga förhållanden. Enligt 25 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller inte bara i

⁸⁰ 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:10) om ambulanssjukvård m.m.

förhållande till enskilda utan också mot andra svenska myndigheter, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 1 och 3 §§ OSL). Sekretess kan även gälla inom en myndighet, nämligen mellan olika verksamhetsgrenar när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter för att de ska kunna utföra sina verksamheter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser.

Bestämmelser om tystnadsplikt i yrkesmässigt bedriven enskild hälso- och sjukvård (inklusive tandvård) finns i patientsäkerhetslagen (2010:659). Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får, enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen, inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte, enligt bestämmelsen, att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. I patientsäkerhetslagen finns även regler om uppgiftsskyldighet som är gemensamma för allmän och enskild vårdverksamhet.⁸¹

I vilken omfattning ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård och på vilka villkor – inklusive eventuell subvention – styrs alltså sammanfattningsvis av vilken personkrets den vårdbehövande tillhör. I Sverige erbjuds i dag inom ramen för den offentliga vården fullständig vård, nödvändig/omedelbar vård och vård som inte kan anstå.⁸²

Ideella organisationer och brottsoffer

Det finns åtskilliga olika ideella organisationer och föreningar som arbetar för att stödja och hjälpa brottsoffer i Sverige. Det finns allmänna brottsofferjourer, kvinnojourer, anhörigorganisationer⁸³ och organisationer för specifika grupper av brottsoffer (barn, HBTQ-personer, invandrade kvinnor, offer för hedersrelaterad brottslighet osv.). Även ideella organisationer som inte specifikt

⁸¹ Prop. 2012/13:109 s. 23 f. Personal inom hälso- och sjukvården har i vissa fall en uppgiftsskyldighet i förhållande till myndigheter, se t.ex. 10 kap. 2, 21, 23 och 28 §§ OSL och 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen.

⁸² Jfr prop. 2012/13:109 s. 15.

⁸³ Hit hör t.ex. Riksorganisationen för anhöriga till våldsdödade, RAV.

arbetar för att stödja just brottsoffer, exempelvis frivilligorganisationerna Röda Korset och Rädda barnen, erbjuder stöd vid allvarliga händelser.⁸⁴

En grundläggande rättighet för det civila samhällets organisationer är föreningsfriheten, som slås fast i 2 kap 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF). Föreningsfriheten garanterar medborgarnas rätt att sluta sig samman för allmänna och enskilda syften.

Målet för politiken gällande det civila samhället har formulerats i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). Målet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske, i dialog med det civila samhällets organisationer, genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga, genom att stärka det civila samhällets förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden samt genom att fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället. Det anges vidare att målet bör följas upp utifrån bl.a. principen om självständighet och oberoende enligt följande:

När principen om självständighet och oberoende ska följas upp [...] är det relevant att studera organisationerna och deras medlemmars möjligheter att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning från stat, kommun och landsting. En viktig aspekt är vilka system som finns för statliga bidrag till det civila samhällets organisationer som är verksamma inom olika områden. [...] Här kan sammanfattningsvis sägas att det, med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende, är angeläget att säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Detta innebär att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanligen organisationsbidrag.

Ytterligare en utveckling som behöver följas är omfattningen av uppdrag till det civila samhällets organisationer, t.ex. om att utföra välfärdstjänster, i relation till organisationsstöd och annat mer villkorslöst stöd. Stat, kommuner och landsting har ett stort intresse av det civila samhället som utförare av olika tjänster som annars utförs inom den offentliga sektorn, men denna typ av uppdrag bör inte få inkräkta på organisationernas självständighet och oberoende. Det bör t.ex. undvikas att det civila samhällets organisationer blir så beroende av uppdragen att deras roll som självständiga opinionsbildare och röstbärare begränsas på grund av farhågor att de kan komma att förlora uppdrag. Det civila samhällets självständighet och oberoende, samt dess

⁸⁴ Krisstöd vid allvarlig händelse, Socialstyrelsen, maj 2008, s. 28.

förmåga att utifrån denna självständighet kritiskt granska den offentliga sektorn och bevaka olika gruppers intressen, utgör ett värde som är fundamentalt för demokratin. Det innebär också att såväl det civila samhället som stat, kommun och landsting har ett långsiktigt intresse av att renodla rollerna och undvika alltför långtgående sammanblandning mellan det civila samhället och den offentliga sektorn och deras olika roller.⁸⁵

När det gäller statligt stöd till frivilligorganisationer inom det sociala området finns förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. som innehåller bestämmelser om statsbidrag till ideella organisationer som bedriver frivilligt arbete inom bl.a. områdena utsatta barn och deras familjer, våld mot kvinnor och stöd till efterlevande personer. Regeringen stödjer även ideella organisationer genom mer riktat statsbidrag under viss tid, i syfte att prioritera en viss verksamhet.

I *Budgetpropositionen för 2018* (prop. 2017/18:1) anges att det under senare år har tagits många initiativ inom såväl rättsväsendet som inom andra politikområden för att vidareutveckla och förbättra stödet till dem som drabbas av brott. Organisationer som bedriver brottsofferstödande arbete såsom Kvinnojourerna och Brottsofferjouren Sverige har fått kraftigt stärkta resurser. Genom Brottsofferfonden, som administreras av Brottsoffermyndigheten, fördelades även under år 2017 drygt 38 miljoner kronor till olika brottsofferinriktade projekt och verksamheter.⁸⁶ En mycket stor del av fondens medel går till Brottsofferjouren Sverige och lokala brottsofferjourer.⁸⁷

Socialnämnden kan genom avtal överlåta genomförandet av insatser som beslutats med stöd av SoL till annan, t.ex. ideell verksamhet (2 kap. 5 § SoL). Det är socialnämnden som såväl bedömer om en ideell förening i det enskilda fallet är lämpad att utföra insatsen som ansvarar för att verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet i 3 kap. 3 § SoL. Om en ideell förening är utförare av insatser enligt SoL kan den ideella föreningen behöva tydliggöra i vilka delar av verksamheten som den genomför insatser enligt SoL

⁸⁵ Prop. 2009/10:55 s. 55 f.

⁸⁶ Prop 2017/18:1, utgiftsområde 4, s. 35 f.

⁸⁷ Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2017 s. 19 och 23.

med krav på god kvalitet, m.m. och i vilka delar den bedriver annan föreningsverksamhet.⁸⁸

Brottsofferjouren Sverige är en ideell organisation som består av lokala jourer, ett förbundskansli och en kostnadsfri nationell stödlinje. På Brottsofferjouren Sveriges webbplats (www.brottsofferjouren.se) finns omfattande information till brottsoffer om bl.a. tillgängliga stödverksamheter, vård, rättsprocessen, krisreaktioner, m.m. Brottsofferjouren har även utbildat särskilda språkvolontärer som via telefon kan ge råd, information och stöd till brottsoffer på, förutom svenska, nära 20 olika språk.

De mer än 70 lokala brottsofferjourerna ger genom sina stödpersoner medmänskligt stöd och praktiska råd till brottsdrabbade utan kostnad. Stödet innefattar information om brottsutsattas rättigheter vid utredning av brottet och i brottmålsprocessen, emotionellt stöd och praktisk vägledning, förmedling av kontakt med myndigheter, information om brottsskadeersättning, stöd och information inför, under och efter rättegång samt att vid behov hänvisa till social, juridisk, psykologisk eller medicinsk expertis.⁸⁹

Vid landets alla tingsrätter och hovrätter finns vittnesstöd som ger information om hur rättegången går till och stöd till brottsoffer och vittnen inför rättegången. Vittnesstödsverksamheten bedrivs på de flesta orter av den lokala brottsofferjouren.

Stödpersoner verksamma inom ideella organisationer avger ett moraliskt bindande tystnadslofte. För anställda vid enskild verksamhet som utför socialtjänst, exempelvis ideella föreningar, gäller som framgått ovan, 15 kap. 1 § SoL. Av den bestämmelsen följer att den som är eller har varit verksam inom t.ex. en förening som utför insatser enligt SoL inte obehörigen får röja vad han eller hon fått veta om enskildas personliga förhållanden.⁹⁰

Polismyndigheten och brottsoffer

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten *skydd och annan hjälp*. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och

⁸⁸ Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen, Meddelandeblad från Socialstyrelsen, 2/2012, s. 2 och 8.

⁸⁹ Brottsoffer och deras närstående s. 40.

⁹⁰ Socialnämnders respektive ideella föreningars ansvar för god kvalitet m.m. vid utförandet av insatser enligt socialtjänstlagen s. 10.

Säkerhetspolisen, se 1 § polislagen (1984:387). Till Polismyndighetens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (2 § 4 polislagen). I första hand avses situationer när det inte ankommer på något annat samhällsorgan att lämna hjälp och polisen har praktisk möjlighet att göra det. Polisen måste givetvis i akuta situationer ibland ingripa när biståndet i princip ankommer på något annat organ. Den hjälpende verksamheten omfattar även medverkan vid katastrofer och liknande händelser.⁹¹ Enligt 6 § polislagen åligger det polisen särskilt att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

Skyldigheten för polis och åklagare, se nedan, att lämna information till målsäganden i olika stadier av förundersökningen regleras i 13 a–e §§ förundersökningskungörelsen (1947:948), förkortad FUK. Polisens skyldighet att göra en individuell skyddsbedömning framgår av 13 f § FUK. När en förundersökning inleds innebär det att en skyldighet kan uppkomma för den som håller i förundersökningen att hålla målsäganden underrättad om vissa av de beslut som fattas under förfarandet.⁹² I 13 b och d §§ FUK föreskrivs t.ex. att målsäganden *så snart som möjligt* ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om beslut om att förundersökning inte ska inledas, att förundersökning har lagts ned och att åtal inte ska väckas. Information om sådana beslut ska också, enligt 14 § andra stycket FUK, lämnas till målsäganden om han eller hon angett brottet eller anmält ett enskilt anspråk i anledning av brottet.⁹³

Enligt 13 a § första stycket ska målsäganden vidare *så snart som möjligt* underrättas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brotts-skadelagen. I samband med underrättelserna bör också på lämpligt sätt lämnas upplysning om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk. Om brottet är sådant att det kan bli fråga om att

⁹¹ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (1 juni 2017, Zeteo), kommentaren till 2 §.

⁹² Beslut att inleda en förundersökning ska, enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken, fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet.

⁹³ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 a §. Se även Ds 2014:14 s. 56 f.

förordna ett målsägandebiträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde eller att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § ska målsäganden, enligt andra stycket i samma bestämmelse, *så snart som möjligt* underrättas om de regler som gäller för förordnande av målsägandebiträde eller meddelande av kontaktförbud samt om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende. Vidare ska, enligt tredje stycket i bestämmelsen, målsäganden *så snart som möjligt* informeras om

- reglerna om stödperson i 20 kap. 15 § och 23 kap. 10 § rättegångsbalken,
- möjligheterna att få rättshjälp och rådgivning enligt rätts hjälpslagen (1996:1619),
- möjligheten att begära att en europeisk skyddsorder utfärdas och sänds över till en annan medlemsstat i Europeiska unionen enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
- möjligheten till och förutsättningarna för medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott,
- vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård,
- de kontaktuppgifter som behövs för att få upplysningar om det egna ärendet,
- den fortsatta handläggningen och vilken roll han eller hon kommer att ha i den,
- rätten till tolkning och översättning,
- rätten till ersättning för kostnader vid inställelse till förhör och sammanträden i domstol,
- vart han eller hon kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet, och
- att han eller hon på begäran kan få information om hur ärendet fortskrider hos polisen, åklagare eller domstol om det kan ske utan men för utredningen.

Bestämmelsen ändrades genom förordning (2015:477) om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948), som tillkom i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet. I det s.k. åtgärds paket som följde propositionen och som var en del av det fortsatta genomförandet av brottsofferdirektivet ingick alltså ändringar i bestämmelsen, som bl.a. medfört en skyldighet att lämna all information *så snart som möjligt* liksom en skyldighet att lämna information om vilka myndigheter m.m. som kan ge vård.⁹⁴ Sammantaget innebär uppräkningsen i bestämmelsen, enligt kommentaren, att målsäganden ska ha rätt till information om alla delar av processen som i något eller några avseenden kan komma att beröra honom eller henne. I informationsskyldigheten ingår också att lämna uppgifter om vart målsäganden kan vända sig med klagomål som rör handläggningen av ärendet.⁹⁵

I Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (PM 2017:06) anges att lokalpolisområdena ansvarar för att brottsoffer får information och stöd. Personal som kommer i kontakt med brottsoffer ska bl.a. ha grundläggande kompetens i hur man bemöter och informerar brottsoffer.

Informationen till målsäganden ska alltså lämnas så snart som möjligt, dvs. i regel av polisen i samband med anmälan. När en brottsanmälan upprättas finns det också ett antal uppgifter om målsäganden som kan registreras. Dessa uppgifter är kopplade till information som målsägande kan eller ska få enligt FUK. Handläggaren kan här ange om information har lämnats till målsäganden muntligen och/eller skriftligen. Frågan om målsäganden önskar bli meddelad om beslut som fattas i förundersökningen, t.ex. att förundersökning inte ska inledas eller läggas ned, i enlighet med 13 b § är obligatorisk att registrera. Polisen har ingen skyldighet enligt lag att förmedla kontakt med brottsofferstödjande verksamhet, men det görs ofta i praktiken. I de polisiära systemen finns dock en fråga om målsäganden önskar kontakt med någon brottsofferstödjande verksamhet. Även svaret på denna fråga är obligatorisk att registrera. Om det i samband med anmälan inte finns möjlighet att tillfråga målsäganden om detta kan den polisanställda

⁹⁴ Se <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/brottsoffer-far-battre-stod-och-okat-skydd/>. [2018-06-07].

⁹⁵ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 a §.

fylla i sin egen bedömning om målsäganden är i behov av brottsofferstöd. Det finns även en handling i systemet som benämns *Handling med underrättelser och information till målsägande*. Handlingen visar bl.a. vilka beslut målsäganden önskar bli informerad om och vad han eller hon har informerats om. Den lämnas eller skickas till målsäganden tillsammans med en kopia av polisanmälan, den s.k. målsägandekopian. Handlingen ingår, om förundersökning inleds, dessutom i förundersökningsprotokollet och uppgifterna förs på detta sätt vidare till nästa led i rättskedjan.⁹⁶

En skrivelse med rubriken *Till dig som har anmält ett brott* skickas även till målsäganden tillsammans med målsägandekopian. Den innehåller sammanfattade information om vad som händer vid anmälan, vad det finns för stöd och skydd, regelverket för ersättning samt kontaktuppgifter till myndigheter och stödorganisationer. Skrivelsen innehåller också en liten ordlista samt en schematisk bild över rättsprocessen från polisanmälan till och med domstolens dom. Skrivelsen finns tillgänglig på 14 olika språk utöver svenska.

På Polismyndighetens webbplats www.polisen.se finns omfattande information till brottsoffer på flera olika språk om rättsprocessen, möjligheter att få skydd, hjälp och stöd, rätten till ersättning, möjligheten till tolk m.m. Där finns även information som riktar sig till anhöriga till brottsutsatta och om möjligheten till hjälp och stöd som anhörig.

Polismyndigheten kommer ofta att vara den första myndigheten som ett offer för terrorism kommer i kontakt med. Myndigheten har en skyldighet att ge såväl skydd och hjälp till de som har funnits på platsen eller annars berörts av händelsen som att så snart som möjligt ge dels information till allmänheten, dels omfattande information till målsäganden.

Brottsoffers rätt till målsägandebiträde och stödperson

Lagen om målsägandebiträde tillkom i syfte att förstärka målsägandens ställning i processen.⁹⁷ Rätten till målsägandebiträde har sedan lagens tillkomst utvidgats successivt. När förundersökning har inletts eller återupptagits ska ett målsägandebiträde förordnas i bl.a. mål om brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken (brott mot liv

⁹⁶ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 a §.

⁹⁷ Regerings proposition 1987/88:107 om målsägandebiträde s. 17

och hälsa samt brott mot frihet och frid), på vilket fängelse kan följa eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde (1 § första stycket 2).⁹⁸ Ett målsägandebiträde ska också förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde (1 § första stycket 3). Även brott enligt specialstraffrätten omfattas alltså av lagstiftningen.

Målsäganden ska, så snart som möjligt, underrättas om möjligheten att få ett målsägandebiträde (13 a § FUK). Som regel ska informationen lämnas redan vid anmälningsupptagningen. Om målsäganden under förundersökningen begär att få ett målsägandebiträde ska undersökningsledaren anmäla detta till rätten. En sådan anmälan ska även göras om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde (23 kap. 5 § rättegångsbalken). Skyldigheten att anmäla målsägandens önskemål om/behov av målsägandebiträde till domstolen är undantagslös. Det är alltså inte tillåtet att vänta med en sådan anmälan för att t.ex. avvakta förundersökningens utveckling.⁹⁹ Beslut i frågor som avses i lagen om målsägandebiträde fattas av rätten (7 §).

Sedan den 1 oktober 2016 faller beslut om förordnande av målsägandebiträde (och offentlig försvarare) utanför bestämmelsen om s.k. offentlighetsdop i 43 kap. 8 § första stycket OSL. Regeringen konstaterade i förarbetena till ändringen att ett målsägandebiträde eller en offentlig försvarare ofta förordnas i ett inledande skede av en förundersökning då insynsintresset för en uppgift om den enskildes identitet generellt sett måste anses mindre än senare under rättsprocessen. Däremot ansågs sekretessintresset och skyddet för den personliga integriteten väga förhållandevis tungt. Regeringen ansåg inte heller att det finns några egentliga rättssäkerhetsskäl som talar för att bestämmelserna om offentlighetsdopet ska vara tillämpliga i de aktuella fallen. Tvärtom är det,

⁹⁸ Vissa av gärningarna i 3 och 4 kap. brottsbalken utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § terroristbrottslagen, se 3 § terroristbrottslagen.

⁹⁹ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 a §.

konstaterade regeringen, inte tillfredsställande om sekretessregleringen leder till att den som har delgetts misstanke om brott måste beakta risken för oönskad publicitet när han eller hon överväger att begära en offentlig försvarare. Motsvarande gäller för en målsägande som vill ha stöd av ett målsägandebitråde.¹⁰⁰ Detta innebär alltså att namnet på den som får ett målsägandebitråde numera inte blir offentligt i samband med beslutet.

Ett målsägandebitråde kan förordnas också för efterlevande till den som dödats på grund av brott förutsatt att den efterlevande intar ställning av målsägande och uppfyller de kriterier som finns i lagen för att få ett målsägandebitråde. Regeringen påpekade i samband med att rätten till målsägandebitråde utvidgades att domstolarna i praktiken blivit mer generösa med att förordna målsägandebitråde för efterlevande vilket t.ex. rättegångarna gällande Malexander målet och den s.k. brandrättegången i Göteborg visade.¹⁰¹

Målsägandebiträdet ska, enligt 3 § lagen om målsägandebitråde, ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden. Om åklagaren inte för talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, ska målsägandebiträdet bistå målsäganden med detta. Ett målsägandebiträdes uppgift är, enligt förarbetena, att ge målsäganden stöd och hjälp för att lindra påfrestningarna under förundersökningen och rättegången. En naturlig uppgift är att förklara hur förundersökningen går till. Biträdet har rätt att vara med vid alla förhör som hålls med målsäganden (se 7 § tredje stycket FUK), och ska då bevaka att förhören går rätt till och att inga ovidkommande eller kränkande frågor ställs. Det kan vara lämpligt att målsägandebiträdet under förundersökningsskedet tar upp frågor om att väcka skadeståndstalan i anledning av brottet och diskuterar frågor om yrkanden, grunder och bevisning i dessa delar. Om det behövs bör biträdet självfallet hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ t.ex. sjukvård, socialtjänst, kvinnojour och brottsofferjour.¹⁰² Ett målsägandebitråde ska entledigas om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det (4 § tredje stycket). Ett exempel kan vara om förundersökningen eller åtalet rörande det brott som

¹⁰⁰ Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden (prop. 2015/16:144) s. 25.

¹⁰¹ Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) s. 43.

¹⁰² Prop. 1987/88:107 s. 23 ff.

föranlett förordnandet läggs ned. I övrigt gäller uppdraget i dagsläget till dess handläggningen av målet avslutas.¹⁰³ Möjligheten att få hjälp med skadeståndsanspråk upphör när uppdraget avslutas.

Målsägandebiträdet, vars stöd och hjälp är kostnadsfri för målsäganden, har rätt till ersättning enligt samma principer som gäller för ett biträde enligt rättshjälpslagen (1996:1619).

Målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, får enligt 20 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken också åtföljas av en lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Stödpersonens uppgift är, enligt kommentaren, enbart att vara ett personligt stöd åt målsäganden.¹⁰⁴

Åklagarmyndigheten och brottsoffer

Även åklagare har skyldighet att lämna information till målsäganden i olika stadier av förundersökningen (jfr 13 a–e §§ FUK), bl.a. om skyldigheten för åklagaren att enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken under vissa förutsättningar föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott. Att förundersökning inleds innebär också, som framgått, att det kan uppkomma en skyldighet för den som håller i förundersökningen att hålla målsäganden underrättad om vissa av de beslut som fattas under förfarandet.¹⁰⁵ I 13 b och d §§ FUK föreskrivs t.ex. att målsäganden ska informeras om bl.a. beslut om att förundersökning inte ska inledas, att förundersökningen ska läggas ned och att åtal inte ska väckas. Information om sådana beslut ska också lämnas till målsäganden om han eller hon angett brottet

¹⁰³ Prop. 1987/88:107 s. 39. I propositionen Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86) föreslås, bl.a. mot bakgrund av att målsäganden på grund av reformen En modernare rättegång sällan deltar personligen i huvudförhandlingen i hovrätten och att behovet av målsägandebiträde där har minskat, att målsägandebiträdets förordnande ska gälla till dess att tiden för att överklaga tingsrättens dom har löpt ut. Ett målsägandebiträde ska dock kunna förordnas i högre rätt om det finns behov av det. Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2018.

¹⁰⁴ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 15 §.

¹⁰⁵ Beslut att inleda en förundersökning ska, enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken, fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. I Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9) preciseras i 7 § i vilka fall åklagare ska överta ledningen av förundersökningen. Så ska bl.a. ske i de fall brottet är svårbedömt eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen.

eller anmält ett enskilt anspråk i anledning av brottet.¹⁰⁶ Den information som ska lämnas enligt 13 a § FUK ska, som framgått, lämnas så snart som möjligt, dvs. i regel av polisen i samband med anmälan. När åklagaren, så snart någon är skäligen misstänkt för ett terroristbrott, övertar förundersökningen, bör åklagaren förvissa sig om att målsäganden fått del av informationen.

Åklagarmyndigheten har publicerat handboken *Bemötande av brottsoffer* i syfte att fästa uppmärksamheten på brottsofferfrågorna samt att ge vägledning och skapa enhetlighet i myndighetens bemötande av brottsoffer.¹⁰⁷

Bemötande av brottsoffer handlar, enligt handboken, om att identifiera och förstå brottsoffrets individuella behov och att svara upp mot dessa behov. I ett gott bemötande ligger bl.a. att åklagare och administrativ personal lämnar den som utsatts för brott sådan information som uppfyller brottsoffrets behov, så att hans eller hennes rättigheter blir tillgodosedda. Det kan handla om information om rätt till skadestånd, målsägandebiträde samt andra skydds- och stödåtgärder. Flertalet brottsoffer är i behov av stöd under kortare eller längre tid efter brottet samt upprepad information och vägledning under brottsutredningen och vid en eventuell rättegång. Det är, enligt handboken, av avgörande betydelse att brottsoffer känner förtroende för rättsväsendet och att de anmäler att de har utsatts för brott. Därigenom skapas även goda förutsättningar för att lagföra dem som begått brotten.

På webbplatsen www.aklagare.se finns information bl.a. till den som har utsatts för brott om skadestånd och målsägandebiträde och om barn som brottsoffer. Informationen kompletteras med flera länkar till andra webbplatser, bl.a. Brottsoffermyndighetens. Viss del av informationen finns tillgänglig på engelska.

De allmänna domstolarna och brottsoffer

De allmänna domstolarna ska, enligt 45 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken, skicka en kallelse till huvudförhandling till den målsägande som biträder åtalet eller annars för talan jämte åklagaren eller som ska höras i målet. Domstolen ska även, enligt 20 kap. 15 a §

¹⁰⁶ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 a §. Se även Ds 2014:14 s. 56 f.

¹⁰⁷ Bemötande av brottsoffer, Handbok, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, februari 2012, uppdaterad juni 2016 s. 5 ff.

rättegångsbalken, underrätta den målsägande som begärt det om tidpunkten och platsen för sammanträde inför rätten. Bestämmelsen i 20 kap. 15 a § infördes som ett led i genomförandet av brottsofferdirektivet (jfr artikel 6) och knyter an till 13 b § FUK, enligt vilken målsäganden så snart som möjligt ska tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om tidpunkt och plats för sammanträden i rätten. Om en målsägande kallas till sammanträde anses underrättelseskyldigheten uppfylld genom kallelsen.¹⁰⁸

Parterna ska, enligt 30 kap. 7 § sista stycket rättegångsbalken, när målet avgjorts, snarast underrättas skriftligen om utgången i målet. I praktiken fullgörs denna underrättelseskyldighet genom att en kopia av domen skickas till parterna. Även målsägandebiträdet får en kopia av domen. En målsägande som inte för någon talan får domen bara på begäran.¹⁰⁹

Om en dom innehåller förpliktelser för den tilltalade att betala skadestånd till en målsägande som är en fysisk person ska kopia av domen sändas till Kronofogdemyndigheten, när domen har vunnit laga kraft.¹¹⁰

På Sveriges domstolars webbplats www.domstol.se finns bl.a. information till den som är brottsoffer. Här finns information om förutsättningarna för brottsoffrets deltagande under rättegången, t.ex. att det är möjligt att begära medhörning, kallelsen till förhandling, rätten till stödperson och att det oftast finns separerade väntrum. Kort information lämnas också om hur förhöret av brottsoffret går till. På webbsidan fick även en länk till en film som visar en dramatiserad rättegång om ett misshandelsmål. Under en särskild flik finns information om den ersättning som ett brottsoffer har rätt till vid inställelse till rättegång. Under en annan flik "Om du behöver hjälp" informeras om vittnesstöd, målsägandebiträde, särskild företrädare för barn och om organisationer på området. På webbplatsen finns också en sida om skadestånd. Här informeras om när skadeståndsanspråk ska yrkas och vem som har i uppdrag att föra fram det vid huvudförhandlingen. Därefter beskrivs hur brottsoffret kan få det utdömda skadeståndet, t.ex. att Kronofogdemyndigheten

¹⁰⁸ Prop. 2014/15:77 s. 20 f.

¹⁰⁹ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 30 kap. 7 §.

¹¹⁰ Se 25 a § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m. Därefter ska Kronofogdemyndigheten kontakta målsäganden för besked om han eller hon vill ansöka om verkställighet och hjälpa målsäganden med en sådan ansökan. Detta följer av 2 kap. 3 § utskökningsförordningen (1981:981).

har i uppdrag att hjälpa till med det. Redogörelsen innehåller också en kort beskrivning av förutsättningarna för att få brottsskadeersättning. En stor del av informationen finns tillgänglig på engelska. Om en dom omfattar ett utdömt skadestånd till en fysisk målsägande bifogar domstolen ett informationsblad om förutsättningarna för att få ersättning för skador på grund av ett brott. Bladet har tagits fram av Brottsoffermyndigheten och finns att ladda ned på Brottsmyndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se. Den innehåller en schematisk bild över ersättnings-systemet samt mer detaljerad information om hur en målsägande kan få ersättning genom försäkringsersättning, skadestånd och brottsskadeersättning.¹¹¹

Kronofogdemyndigheten och brottsoffers skadeståndsanspråk

Om en dom har överlämnats till Kronofogdemyndigheten enligt 25 a § förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska myndigheten kontakta målsäganden för besked om han eller hon vill ansöka om verkställighet och hjälpa målsäganden med en sådan ansökan. Detta följer av 2 kap. 3 § utsökningsförordningen (1981:981). På Kronofogdemyndighetens webbplats www.kronofogden.se finns flerspråkig information om hur myndigheten kan hjälpa brottsoffer att få ett utdömt skadestånd, bl.a. informationen *Att få skadestånd i brottmål*. Här finns också blanketter som ett brottsoffer kan ladda ned för att ansöka om verkställighet, som förutom att innehålla anvisningar hur blanketten fylls i, även innehåller information om försäkringsersättning och brottsskadeersättning. På webbplatsen finns också information om de två senare ersättningsformerna.¹¹²

Brottsoffermyndigheten och brottsoffer

Brottsoffermyndighetens uppgift är, enligt 1 § förordningen med instruktion för Brottsoffermyndigheten, att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. Av 2 § följer att Brottsoffermyndigheten, utöver det som följer av lagen

¹¹¹ Förstudie av rättsväsendets samt Kronofogdens informationsarbete gentemot brottsoffer, Brottsoffermyndigheten, 2018-03-08, ärendenr 04369/2017, s. 5 f.

¹¹² Förstudie av rättsväsendets samt Kronofogdens informationsarbete gentemot brottsoffer s. 6.

(1994:419) om brottsofferfond, brottsskadelagen, förordningen (1994:426) om brottsofferfond och brottsskadeförordningen (2014:327) ska

1. aktivt verka för att berörda får kännedom om möjligheterna till brottsskadeersättning och om möjligheterna till bidrag från brottsofferfonden,
2. genom utåtriktad verksamhet verka för att myndigheter, andra aktörer och allmänheten får ökad kunskap om brottsofferfrågor,
3. bidra till att förbättra förutsättningarna för samverkan i brottsofferfrågor mellan olika samhällsaktörer,
4. lämna upplysningar, vägledning och råd i brottsofferfrågor samt ta tillvara synpunkter och erfarenheter från dem som drabbats av brott,
5. medverka i internationellt samarbete på brottsofferområdet,
6. för statens räkning återkräva utbetalad brottsskadeersättning samt i övrigt företräda staten i och utanför domstol i fråga om fordringar som avses i 28, 33 och 37 §§ brottsskadelagen, och
7. integrera ett jämställdhets-, barn- och ungdomsperspektiv genom att i sin verksamhet belysa och beakta förhållandena utifrån ålder och kön.

Brottsoffermyndigheten prövar, enligt 21 § brottsskadelagen, frågor om brottsskadeersättning. Ansökan ska, enligt 2 § brottsskadeförordningen, göras på en särskild blankett. Till ansökan bör brottsanmälan, läkarutlåtande och andra handlingar som behövs för prövningen bifogas. Om skadevällaren dömts för brott, bör också domen bifogas. Ansökan kan antingen göras elektroniskt via brottsoffermyndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se eller genom en ingiven skriftlig blankett. Den skriftliga blanketten finns bl.a. hos polis, domstolar, advokater samt hos brottsoffer- och kvinnojourer och för nedladdning via brottsoffermyndighetens webbplats. Blanketten är förenklad så till vida att sökanden fyller i grundläggande uppgifter samt en fullmakt som ger Brottssoffermyndigheten i uppdrag att hämta in nödvändiga handlingar från andra aktörer, t.ex. förundersökningshandlingar, läkarintyg och uppgifter från försäkringsbolag. Den som behöver

hjälp med att fylla i blanketten uppmanas på webbplatsen att vända sig till Brottsoffermyndigheten eller till en lokal brottsoffer- eller kvinnojour.

En brottsskadechef leder myndighetens arbete med brottsskadeersättning. I vilken sammansättning myndigheten avgör ärendet beror på dess karaktär. De flesta ärendena avgörs av en brottsskadejurist. Ärenden som avser större belopp eller är av svårare karaktär avgörs av brottsskadechefen eller generaldirektören. Hos Brottsoffermyndigheten finns även en särskild nämnd, Nämnden för brottsskadeersättning. Denna nämnd avgör framför allt ärenden som är av principiell betydelse eller annars av större vikt (22 § brottsskadelagen). Den som är missnöjd med Brottsoffermyndighetens beslut i ett brottsskadeärende kan begära omprövning. Om brottsskadeersättning betalas ut, inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd intill det utbetalade beloppet samt på beloppet löpande ränta från betalningsdagen. Brottsoffermyndigheten företräder staten när det gäller sådana fordringar och bedriver en aktiv regressverksamhet.¹¹³

Brottsskadelagen innehåller regler om enskildas rätt till brottsskadeersättning. Brottsskadeersättning beskrivs enkelt som en ersättning från staten till den som drabbats av en skada på grund av brott. Brottsskadeersättningen betalas, enligt 10 §, till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan. Brottsskadeersättning har alltså en subsidiär karaktär i förhållande till annan ersättning, t.ex. i form av skadestånd från gärningspersonen eller ersättning från någon allmän eller privat försäkring. Brottsskadelagen har ett mycket nära samband med skadeståndslagen eftersom brottsskadeersättning betalas ut enligt huvudsakligen de principer som gäller för skadestånd enligt skadeståndslagen.¹¹⁴

Brottsskadelagen är främst tillämplig på brott som har begåtts i Sverige. Brottsskadeersättning för personskada och kränkning betalas, enligt 2 §, även om brottet har begåtts utomlands om den skadelidande hade hemvist i Sverige. Brottsskadeersättning ska, enligt 3 §, inte betalas om brottet och den skadelidande har så ringa anknytning till Sverige att det inte är rimligt att skadan ersätts av staten. Det gäller dock inte vid uppsåtliga våldsbrott som begåtts i Sverige, om

¹¹³ Dereborg och Lindeblad a.a. s. 170.

¹¹⁴ 3 § andra stycket, 4 § andra stycket och 5 andra stycket brottsskadelagen.

den skadelidande då var medborgare eller hade hemvist i ett annat EU-land.

Brottsskadeersättning betalas i första hand ut för personskador och för kränkning genom brott, s.k. kränkningersättning. Brottsskadeersättning för personskada bestäms enligt 5 kap. 1–3 §§ skadeståndslagen (4 §). Enligt 5 kap. 1 § skadeståndslagen omfattar skadestånd till den som har tillfogats personskada ersättning för sjukvårdskostnad och andra kostnader för den skadelidande, inbegripet skälig kompensation till den som står den skadelidande särskilt nära, inkomstförlust, fysiskt och psykiskt lidande av övergående natur (sveda och värk) eller av bestående art (lyte eller annat stadigvarande men) samt särskilda olägenheter till följd av skadan. I 5 kap. 2 § skadeståndslagen anges vad rätten till skadestånd omfattar när en personskada har lett till döden. Som framgått i avsnitt 5.2 ovan har, genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2002, nära anhöriga till en person som dödats genom en skadeståndsgrundande handling en i 5 kap. 2 § första stycket 3 skadeståndslagen lagreglerad rätt till skadestånd för personskada som har åsamkats dem till följd av dödsfallet. Även vid sådan personskada bestäms skadeståndet enligt 5 kap. 1 §.¹¹⁵

Vid bestämmandet av brottsskadeersättningen ska ett grundavdrag som för år 2017 uppgår till 1 500 kronor göras, se 13 § brottsskadelagen. Grundavdrag ska inte göras i vissa fall bl.a. i fråga om ersättning till barn som har bevittnat brott eller om det i övrigt finns särskilda skäl mot det.

Brottsoffermyndigheten hanterar även ansökningar om s.k. europeisk brottsskadeersättning (35–37 §§ brottsskadelagen). Bestämmelserna genomför direktivet om ersättning till brottsoffer, se avsnitt 3.4 ovan. Tanken med direktivet är att EU-medborgare ska tillförsäkras ersättning för skada i anledning av uppsåtliga våldsbrott från den medlemsstat där brottet begicks och då kunna ansöka om ersättning i den stat där de är bosatta. Såväl ersättningsreglerna som tolkningen av direktivet varierar mellan medlemsstaterna och inte många medlemsstater lämnar full ersättning. En skadelidande som vid tidpunkten för brottet hade hemvist i Sverige har dock, enligt 2 § andra stycket brottsskadelagen, alltid rätt till ersättning för personskada och kränkning enligt svenska regler.

¹¹⁵ Dereborg och Lindeblad a.a. s. 47 och 52. Det handlar dock främst om ersättning för sveda och värk i form av psykiska besvär till följd av dödsfallet.

I Brottsoffermyndighetens övergripande roll att uppmärksamma och synliggöra brottsofferfrågor ingår även att initiera samverkan kring och sprida information om brottsofferfrågor. Myndigheten har också tagit fram åtskilligt informationsmaterial. Ett exempel är informationsbroschyren *Till dig som utsatts för brott*. Broschyren innehåller utförlig information riktad till brottsoffer om akuta åtgärder, rättsprocessen, stöd och hjälp, ersättningsfrågor, skydd, brottsoffers reaktioner samt kontaktuppgifter till myndigheter och andra aktörer samt ideella organisationer. Broschyren kan beställas kostnadsfritt och finns att ladda ned och skriva ut på 14 olika språk via myndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se. Myndigheten tillhandahåller även webbplatserna www.jagvillveta.se med information om brott, stöd och hjälp till barn som utsatts för brott och www.rattegangsskolan.se med information om rättegångsförfarandet.

På www.brottsoffermyndigheten.se finns i övrigt lättläst information och filmer med teckenspråk innehållande allmän information om utsatthet för brott, hur man anmäler brott och om möjligheter att få ersättning för skador. Det finns också möjlighet för bl.a. synskadade att få informationsmaterial på webbplatsen uppläst. En stor del av informationen på webbplatsen finns även översatt till engelska utöver den särskilda broschyren *Till dig som utsatts för brott*. Myndigheten tillhandahåller även en s.k. servicetelefon via vilken man lämnar information och stöd i ersättningsfrågor och andra frågor, t.ex. i frågor om rätt till målsägandebiträde och om rättegångsförfarandet.

På www.brottsoffermyndigheten.se finns också sedan i augusti 2017 informationen *Om du drabbats av en terroristattack i Sverige eller utomlands* med lättläst information under rubrikerna Kontakta polisen och ditt försäkringsbolag, Behöver du vård eller stöd?, Behöver du ytterligare information?, Att prata med barn om händelsen och Du kan ha rätt till ersättning. Sedan i februari 2018 finns på webbplatsen även en anpassad information under rubriken *Råd om ersättning efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm*, som särskilt behandlar attentatet i Stockholm den 7 april 2017 och ersättningsfrågan, men som också innehåller information om var man kan vända sig om man behöver vård eller stöd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. MSB, vars roll och ansvar beskrivs ytterligare i avsnitt 5.3.3, ska bl.a. se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna informationen till allmänhet och media.

MSB driver webbplatsen www.krisinformation.se som avser att förmedla information till allmänheten från myndigheter och andra ansvariga före, under och efter en stor händelse eller kris. Innehållet är framtaget genom myndighetsgemensamma arbetsgrupper inom olika områden. Målet är att webbplatsens innehåll ska vara tillgängligt och användbart för så många som möjligt. *Före* en kris förmedlas på webbplatsen nyheter om allvarliga händelser i Sverige och utomlands, varav vissa riskerar att utvecklas till kriser. Där finns också information om hur myndigheter arbetar för att förebygga och hantera kriser och om vad enskilda kan göra för att skydda sig före och under en kris. *Under* en kris ger webbplatsen allmänheten en översiktlig bild av vad som har hänt genom att det där sammanställs och sprids information från myndigheter, kommuner och andra aktörer. Det går också att ställa frågor om händelsen till webbplatsens redaktion via de sociala medierna Facebook och Twitter. I samband med attentatet i Stockholm den 7 april 2017 fanns på webbplatsen en särskild, numera arkiverad, sida med bl.a. länkar till vissa myndigheters information om händelsen.¹¹⁶ På webbplatsen finns också bl.a. materialet *Råd vid attentat, Om sociala medier i kriser* samt *Information till barn*.

Bedömning – de allmänna kraven på stödtjänster i artikel 24.2

Av terrorismdirektivet följer krav på att det i Sverige finns stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet. Terrorismdirektivet

¹¹⁶ <https://www.krisinformation.se/handelser-och-storningar/2017/handelserna-i-centrala-stockholm-den-7-april-2017> och Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 72. [2018-06-05].

går dock, som nämnts, något längre än brottsofferdirektivet eftersom det kräver att stödtjänsterna *finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt* (artikel 24.2). Jfr brottsofferdirektivets *"efter behov"* och *"såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden"* (artikel 8.1). Härutöver specificeras och kvalificeras i artikel 24.3 i terrorismdirektivet vissa av skyldigheterna ytterligare, se mer i avsnittet närmast nedan.

Sverige har, vid genomförandet av brottsofferdirektivet, ansetts leva upp till kraven beträffande stödverksamheter i direktivets artiklar 8 och 9 genom befintliga möjligheter till stöd och hjälp från bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård och ideella organisationer. Den typ av tjänster/verksamheter som omfattas av direktiven benämns i det följande, i de fall ett samlande begrepp kan underlätta, för stödtjänster. Det ska alltså nu säkerställas att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism finns inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet och att dessa finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. I det följande analyseras huruvida Sverige uppfyller dessa allmänna krav.

En första fråga är hur terrorismdirektivets rekvisit *"så länge det är nödvändigt"* ("for as long as necessary"), här nödvändighetsrekvisitet, ska läsas och förstås. Det framgår inte närmare i terrorismdirektivet vad som avses med detta. I förklaringen till motsvarande artikel i det ursprungliga direktivförslaget anges dock att offer för terrorism i synnerhet behöver lämpligt stöd och lämplig hjälp samt att det därför är av avgörande betydelse att välorganiserad katastrofhjälp ges till offer för terrorism, omedelbart efter en attack och så länge det är nödvändigt därefter. Eftersom det är sannolikt att offer för terrorism drabbas av posttraumatiskt stressyndrom och andra traumarelaterade skador anges det vidare vara av största vikt att de får psykosocialt stöd så länge det är nödvändigt i varje enskilt fall. I motiveringen till förslaget framhålls att eftersom terroristattacker riktas mot stora människogrupper offren ofta kommer från andra länder än det land där attacken sker och att gränsöverskridande

samarbete mellan behöriga nationella myndigheter därför är avgörande för att säkerställa att alla offer för terrorism är välinformerade och får nödvändig hjälp oavsett var i EU de bor.¹¹⁷

När det gäller vården i Sverige erbjuds, som framgått, inom ramen för den offentliga vården fullständig vård, nödvändig/omedelbar vård och vård som inte kan anstå beroende på *vilken persongrupp* den vårdbehövande tillhör. Innehållet i och finansieringen av den vård en vårdsökande person ska erbjudas beror, förutom på vilket konkret vårdbehov vederbörande har, alltså även på vilken persongrupp han eller hon tillhör.¹¹⁸ Lagstiftaren har således, när det gäller tillgången till hälso- och sjukvård (och tandvård), ansett det sakligt motiverat att göra en skillnad mellan i Sverige bosatta personer och personer som vistas här tillfälligt, som asylsökande eller utan tillstånd.¹¹⁹ Skillnader görs också i olika sammanhang mellan vuxna och barn. Även när det gäller insatser från socialtjänsten är vistelsekommunens ansvar för utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men vistas här för besök som huvudregel begränsat till akuta insatser.¹²⁰

I detta sammanhang ska också nämnas artikel 26.2 i terrorismdirektivet, som har sin bakgrund i det faktum att många offer för terrorism har sin hemvist i en annan medlemsstat än den i vilken terroristattacken utförs, se mer i avsnitt 5.5 nedan. Artikeln ålägger medlemsstaterna att säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till de hjälp- och stödtjänster som föreskrivs i artikel 24.3 a (emotionellt och psykologiskt stöd) och 24.3 b (rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor) i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. För Sveriges del får den artikeln anses innebära att personer som är bosatta i Sverige och som utsatts för ett terroristbrott i en annan medlemsstat vid hemkomsten ska ha tillgång till de i artikel 24.3 a och b föreskrivna stödtjänsterna. Motsvarande krav gäller alltså för övriga medlemsstater i förhållande till personer som är bosatta där.

Det synes vara mot den nu redovisade bakgrunden som terrorismdirektivets nödvändighetsrekvisit bör läsas. Stödtjänsterna

¹¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, Europeiska kommissionen, Bryssel, 2.12.2015 COM (2015), 625 final, s. 4 och 22.

¹¹⁸ Prop. 2012/13 :109 s. 34.

¹¹⁹ Se t.ex. prop. 2012/13:109 s. 40. Förslagen i det lagstiftningsärendet bedömdes därför inte stå i strid med vare sig grundlagen eller internationella åtaganden.

¹²⁰ Se RÅ 1995 ref. 70.

ska finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och nödvändighetsprövningen bör rimligen utgå från vem som är offer i det enskilda fallet. Exempelvis får en person som endast tillfälligt vistas i Sverige som t.ex. turist förutsättas återvända till sitt hemland så snart det akuta behovet av hjälp och stöd är tillgodosett och hemlandet får förutsättas ge adekvat stöd och hjälp till hemvändaren. Skyldigheten att tillhandahålla hjälp och stöd tycks således inte ovillkorlig utan det ges utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet. I någon mån kan en sådan prövning anses motsvara den behovsprövning som ska göras i det enskilda fallet i enlighet med brottsoffersdirektivets behovsrekvisit. En sådan tolkning får dessutom stöd av definitionen av begreppet *nödvändig vård* i förordning 987/2009 enligt vilken vården inte betraktas som nödvändig om den kan vänta till dess att personen kommer tillbaka till sitt boplatsskifte.¹²¹

Medlemsstaterna ska, enligt brottsofferdirektivet, säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödtjänster såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Enligt terrorismdirektivet ska sådana stödtjänster finnas att tillgå offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Sverige har ansetts uppfylla vad brottsofferdirektivet kräver både i fråga om tillgång till stödtjänsterna och i fråga om innehållet i dem.¹²² I brottsofferdirektivets inledande skäl 16 nämns, som framgått i avsnitt 3.3 ovan, offer för terrorism särskilt. Där anges således att offer för terrorism har drabbats av attacker som i förlängningen syftar till att tillfoga samhället skada. De kan därför behöva särskild omsorg, stöd och skydd på grund av det emot dem begångna brottets särskilda art och medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt deras behov och sträva efter att värna om deras värdighet och säkerhet. När det gäller brottsofferdirektivets krav på att medlemsstaterna ska uppmana stödtjänsterna att ägna särskild uppmärksamhet åt de särskilda behoven hos sådana brottsoffer som

¹²¹ Jfr prop. 2014/15:77 s. 13. Jfr också artikel 11.5 i det s.k. människohandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF), enligt vilken offer för människohandel ska tillförsäkras *nödvändig sjukvård*.

¹²² Se bedömningarna i Ds 2014:14 på s. 101 och 122–126 och i prop. 2014/15:77 på s. 13 f.

lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar (artikel 9.2) och dess föreskrift om skyldighet att tillhandahålla brottsoffer med särskilda behov målinriktat och integrerat stöd och rådgivning (artikel 9.3 b) konstaterades vid genomförandet bl.a. att särskilt utsatta grupper av brottsoffer uppmärksammas extra genom olika regeringsuppdrag och genom riktade organisationsbidrag samt att socialtjänsten har en långtgående skyldighet att erbjuda brottsoffer hjälp- och stödinsatser som är anpassade efter individens behov. Det saknas anledning att, i detta sammanhang, göra en annan bedömning än den som tidigare har gjorts när det gäller de delar som inte specificeras och kvalificeras ytterligare i artikel 24.3 i terrorismdirektivet, också med beaktande av det direktivets krav på omedelbarhet och nödvändighet.

Sammantaget innebär det sagda att Sverige genom befintliga möjligheter till hjälp och stöd från bl.a. socialtjänst, hälso- och sjukvård, rättsväsendets aktörer och ideella organisationer uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism inrättade i enlighet med brottsofferdirektivet och att dessa ska finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2).

Bedömning – de specificerade och kvalificerade kraven på stödtjänster i artikel 24.3

Utöver de allmänna kraven på stödtjänsterna i artikel 24.2 specificeras och kvalificeras vissa av skyldigheterna ytterligare i artikel 24.3 i terrorismdirektivet. Stödtjänsterna ska kunna tillhandahålla hjälp och stöd till offer för terrorism i enlighet med deras specifika behov. Tjänsterna ska vara *konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism* och särskilt omfatta dels *emotionellt och psykologiskt stöd*, såsom traumastöd och traumarådgivning (24.3 a), dels *rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor* (24.3 b) och dels *hjälp med anspråk på ersättning* som enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt finns att tillgå för offer för terrorism (24.3 c). I förhållande till brottsofferdirektivet, där det också förutsätts kostnadsfrihet och konfidentialitet när det gäller motsvarande skyldigheter men där utrymme ges för en behovsprövning i det enskilda fallet, presumeras

så att säga offer för terrorism ha ett behov av stödtjänsterna i artikel 24.3 omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. I det följande analyseras, i tur och ordning, huruvida Sverige uppfyller också kraven i artikel 24.3 a–c i terrorismdirektivet. I Sverige finns, som framgått ovan, ett flertal aktörer som har till uppgift att lämna hjälp och stöd till brottsoffer. Analysen utgår under varje punkt från aktörerna och deras respektive uppgifter.

Emotionellt och psykologiskt stöd (artikel 24.3 a)

Emotionellt och psykologiskt stöd ("emotional and psychological support"), såsom traumastöd och traumarådgivning, ska enligt terrorismdirektivet finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2 och 24.3 a). Stödet ska dessutom vara konfidentiellt, kostnadsfritt och lättillgängligt. Vidare ska offer för terrorism som är bosatta i Sverige ha tillgång till emotionellt och psykologiskt stöd i enlighet med artikel 24.3 a i Sverige, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat (artikel 26.2), se mer om artikel 26 i avsnitt 5.5.

Enligt artikel 8.1 i brottsofferdirektivet ska brottsoffer efter behov ("in accordance with their need") få kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Enligt artikel 9.1 c ska stödverksamheterna minst tillhandahålla emotionellt och, där sådant finns att tillgå, psykologiskt stöd ("emotional and, where available, psychological support"). Vid genomförandet av brottsofferdirektivet har Sverige bedömts leva upp till ställda krav gällande psykologiskt stöd i det direktivet. Terrorismdirektivet går i detta hänseende längre eftersom det kräver att stödet även ska vara lättillgängligt och tillhandahållas alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Det ska dessutom vara kostnadsfritt.

När det gäller det emotionella och psykologiska stödet ska först och främst framhållas det övergripande ansvar som *socialtjänsten* har för att stödja och hjälpa brottsoffer och deras närstående (5 kap. 11 § SoL). Av 2 a kap. 1 § framgår att det som huvudregel är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp och i förarbetena gjorde regeringen bedömningen att det är av grundläggande betydelse att den enskilde alltid ska garanteras omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen

behövs. I många kommuner finns också en särskild krisstödsfunktion, se mer om krisstöd i avsnitt 5.3.3.

Socialtjänstens ansvar enligt SoL innefattar alltså en skyldighet att lämna hjälp och stöd till brottsoffer och deras närstående. Stödinsatserna innefattar bl.a. insatser som ekonomiskt bistånd, stödjande samtal, stödperson och förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer. Innehållet i stödet varierar utifrån den hjälpbehövandes behov. Ekonomiska behovsprövningar av en biståndsinsats görs endast i fråga om ekonomiskt bistånd. Stödet torde alltså innefatta emotionellt och medmänskligt stöd och en skyldighet att, om behov av psykologiskt stöd uppmärksammas, förmedla kontakt med vårdinrättning som erbjuder sådant stöd.

Vidare erbjuds hjälp och stöd inom *hälso- och sjukvården*. I vilken omfattning ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård, inbegripet psykologisk vård, och på vilka villkor – inklusive eventuell subvention – styrs, som framgått, av vilken persongrupp den vårdbehövande tillhör. I Sverige erbjuds inom ramen för den offentliga vården fullständig vård, nödvändig/omedelbar vård och vård som inte kan anstå. Innehållet i och finansieringen av den sjukvård en vårdsökande person ska erbjudas beror, förutom på vilket konkret vårdbehov vederbörande har, alltså även på vilken persongrupp han eller hon tillhör. En sådan ordning får anses vara förenlig med terrorismdirektivets nödvändighetsrekvisit. Stödtjänsterna ska finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och nödvändighetsprövningen bör, som konstaterats ovan, rimligen utgå från vem som är offer i det enskilda fallet. Exempelvis får en person som endast tillfälligt vistas i Sverige som t.ex. turist förutsättas återvända till sitt hemland så snart det akuta behovet av emotionellt och psykologiskt stöd är tillgodosett och hemlandet får förutsättas ge adekvat sådant stöd till hemvändaren, jfr artikel 26.2 i terrorismdirektivet. Som tidigare konstaterats är skyldigheten att tillhandahålla hjälp och stöd alltså inte ovillkorlig utan det ges utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet.

Landstinget har således ett ansvar att vid behov erbjuda alla offer för terrorism i vart fall nödvändig/omedelbar hälso- och sjukvård och i detta ingår psykologiskt stöd. Landstinget ska också planera

sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls och planera för att kunna erbjuda krisstöd till den som drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig händelse, se mer om krisstöd i avsnitt 5.3.3. I Sverige är hälso- och sjukvården i vissa fall subventionerad och i vissa fall osubventionerad men för personer över 20 år som utgångspunkt inte helt kostnadsfri. I sammanhanget kan nämnas att vissa försäkringar täcker kostnader för samtal med psykolog i samband med kriser av olika slag.

Utöver socialtjänsten och hälso- och sjukvården finns ett stort antal *ideella organisationer* som bedriver omfattande stödverksamhet. I flera av organisationernas stadgar anges lämnande av bl.a. stöd men även information och praktisk vägledning till brottsoffer, vittnen och anhöriga som ett av huvudsyftena med organisationen.¹²³ Lämnande av emotionellt och medmänskligt stöd till brottsoffer och deras närstående utgör också en central del av organisationernas verksamhet, som i dessa delar är kostnadsfri. Ideella stödpersoner utbildas i att ge bl.a. krisstöd och medmänskligt stöd. Några ideella organisationer erbjuder även professionellt psykologiskt stöd. Sådant stöd är då kostnadsfritt. I vart fall innefattar de ideella organisationernas stöd att vid behov hänvisa vidare till psykologisk expertis. Även ideella organisationer som inte specifikt arbetar för att stödja brottsoffer, exempelvis frivilligorganisationerna Röda Korset och Rädda barnen, har utbildat personer som kan erbjuda krisstöd och utgöra stödpersoner vid en allvarlig händelse.¹²⁴

Emotionellt stöd lämnas även till viss del inom ramen för rättsprocessen. *Polismyndighetens* arbete ska bl.a. syfta till att tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp och den hjälpande verksamheten omfattar också medverkan vid katastrofer och liknande händelser. I polisens brottsofferstödande arbete ingår naturligen även emotionellt stöd. Offer för terrorism torde även, när förundersökning har inletts, som huvudregel ha rätt till ett *målsägandebiträde*. Det är naturligtvis angeläget att ett målsägandebiträde förordnas så snart som möjligt och att undersökningsledaren därför omgående anmäler behovet av ett sådant till domstolen. Målsägandebiträdet lämnar kostnadsfritt stöd till målsäganden och i detta

¹²³ Se t.ex. Stadgar för Brottsofferjouren Sverige, senast reviderad den 17–20 maj 2017.

¹²⁴ Krisstöd vid allvarlig händelse s. 28.

ingår även emotionellt stöd. Emotionellt stöd inom ramen för rättsprocessen kan också erbjudas av en *stödperson*, vars enda uppgift är att vara ett personligt och medmänskligt stöd åt målsäganden under rättegången.

Sammantaget innebär det sagda att det i Sverige finns ett flertal aktörer som ska erbjuda såväl emotionellt som psykologiskt stöd till offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet. *Det emotionella stödet* får anses både konfidentiellt och, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.3.3, lättillgängligt för alla offer för terrorism. Det torde dessutom som huvudregel vara kostnadsfritt. Sverige uppfyller således vad artikel 24.2 och 24.3 a i terrorismdirektivet kräver gällande emotionellt stöd och, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.5, vad som krävs enligt artikel 26.2 när det gäller sådant stöd till offer som är bosatta i Sverige men där terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

När det gäller *det psykologiska stödet* har hälso- och sjukvården ett ansvar att erbjuda alla offer för terrorism i vart fall omedelbart/nödvändigt sådant stöd. Krisstöd ska erbjudas offer för terrorism, omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt därefter, se mer om landstingens men även kommunernas krisstöd i avsnitt 5.3.3. Den s.k. Hjälpelinjen erbjuder vidare tillfälligt, kostnadsfritt och professionellt psykologiskt stöd på telefon genom ett första stödsamtal, alla dagar kl. 13–22. En person som endast tillfälligt vistas i Sverige som t.ex. turist får förutsättas återvända till sitt hemland så snart det akuta behovet av psykologiskt stöd är tillgodosett och hemlandet får förutsättas ge adekvat stöd till hemvändaren, jfr artikel 26.2 i terrorismdirektivet. Personer som är bosatta i Sverige ska erbjudas psykosocialt stöd så länge det är nödvändigt i varje enskilt fall. Detsamma torde gälla asylsökande m.fl. och utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändigt tillstånd, som ska erbjudas vård som inte kan anstå, dvs. vård i de fall en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder och följdinsatser till sådan vård. Stödet får anses både konfidentiellt och, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.3.3, lättillgängligt för alla offer för terrorism. Däremot är det inte, när det erbjuds inom ramen för hälso- och sjukvården, i alla delar kostnadsfritt. För genomförandet av bestämmelsen om att offer för terrorism ska ha rätt till psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt kan Sverige således i stor utsträckning förlita sig

på befintliga insatser inom hälso- och sjukvården. När det gäller kostnadsfriheten behövs dock författningsändringar eller andra åtgärder. Det bör också betonas att vissa ideella organisationer erbjuder kostnadsfritt psykologiskt stöd. Härtill kommer att vissa försäkringar täcker kostnader för psykologiskt stöd och att ersättning för sjukvårdskostnader kan utgå i form av skadestånd eller brottsskadeersättning. Det sagda innebär att Sverige i huvudsak, men inte fullt ut, uppfyller vad artikel 24.2 och 24.3 a i terrorismdirektivet kräver när det gäller psykologiskt stöd. För att kravet på att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt sådant stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt fullt ut ska vara uppfyllt behövs emellertid författningsändringar eller andra åtgärder. I huvudsak uppfylls därmed, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.5 nedan, vad som krävs enligt artikel 26.2 när det gäller sådant stöd till personer som är bosatta i Sverige men där terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

Rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor (artikel 24.3 b)

Enligt terrorismdirektivet ska rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Rådgivningen och informationen ska dessutom vara konfidentiell, kostnadsfri och lättillgänglig enligt inledningen till artikel 24.3. Detta inbegriper, enligt det andra ledet i artikel 24.3 b, att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks har enligt artikel 26. Enligt den artikeln ska dessa offer för terrorism ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks (artikel 26.1). Vidare ska offer för terrorism som är bosatta i Sverige ha tillgång till rådgivning och information i enlighet med artikel 24.3 b i Sverige, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat (artikel 26.2), se mer om artikel 26 i avsnitt 5.5.

Det är således, utöver att det ska vara fråga om rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor, inte närmare specificerat vilken form av stöd som avses i artikel

24.3 b. I sammanhanget kan dock nämnas artikel 24.6 i terrorismdirektivet (se avsnitt 5.3.5) enligt vilken medlemsstaterna bl.a. ska säkerställa att offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i brottsofferdirektivet. Av den följer att de villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffer har tillgång till rättshjälp ska fastställas i nationell rätt. Artikel 24.2 och 24.3 c i terrorismdirektivet och dess omedelbarhetsrekvisit måste läsas mot den bakgrunden. Artikel 24.3 c kan alltså inte anses innebära en skyldighet att enligt nationell rätt t.ex. kunna förordna om målsägandebiträde nattetid. I stället måste avsikten vara att de olika aktörernas stöd betraktas som en helhet, vilket torde innebära att det i dessa fall för att uppfylla kravet på omedelbarhet är tillräckligt att informations- och rådgivningsskyldigheten fullföljs av t.ex. Polismyndigheten eller socialtjänst i jourberedskap.

Enligt artikel 8.1 i brottsofferdirektivet ska brottsoffer efter behov få kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Stödverksamheterna ska, enligt artikel 9.1 c, i detta avseende minst tillhandahålla dels information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffers rättigheter, bl.a. upplysningar om nationella system för brottsskadeersättning och deras roll i straffrättsliga förfaranden, inbegripet förberedelser för att närvara vid rättegången (artikel 9.1 a), dels information om eller direkt hänvisning till befintliga stödverksamheter (artikel 9.1 b), dels rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor till följd av brottet (artikel 9.1 d) och dels rådgivning om risken för sekundär och upprepad viktigmisering, hot och vedergällning samt om hur sådant ska förebyggas eller undvikas (artikel 9.1 e). De huvudsakliga skillnaderna mellan de båda direktiven består i detta avseende, bortsett från terrorismdirektivets krav på lättillgänglighet för alla offer för terrorism, i att rådgivning och information om *rättsliga frågor* nämns uttryckligen i terrorismdirektivet och att kravet när det gäller praktiska och ekonomiska frågor då även avser *information* om frågorna.

Även när det gäller rådgivning och information ska inledningsvis framhållas *socialtjänstens* övergripande ansvar för att hjälpa och stödja brottsoffer och deras närstående. Den enskilde ska alltid garanteras omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs. Socialtjänsten har enligt SoL en skyldighet att lämna information till alla hjälpbehövande, däribland

brottsoffer. Innehållet i informationsinsatserna varierar utifrån offrets behov. Informationen, som kan handla om allt från ekonomiska frågor, till praktisk förberedelse inför rättegången eller upplysning om andra stödtjänster, ska vara tillgänglig för bl.a. personer som inte talar svenska.

Socialtjänstens ansvar enligt SoL innefattar också en skyldighet att lämna rådgivning till brottsoffer och deras närstående. Även innehållet i rådgivningen varierar utifrån den hjälpbehövandes behov. Stödet torde bl.a. innefatta rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor i anledning av brottet liksom rådgivning om risk för sekundär eller upprepad viktigmisering, hot och vedergällning samt hur detta kan förebyggas eller undvikas.¹²⁵ En behovsprövning ska alltså göras både när det gäller behovet av rådgivning och information. Ett offer för terrorism torde kunna presumeras vara i behov av åtminstone omedelbar rådgivning och information.

Inom *hälso- och sjukvården* ska patienten få information om bl.a. sitt hälsotillstånd, det förväntade vård- och behandlingsförloppet, eftervård och vårdgarantin.¹²⁶ Informationen ska anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Det innebär, enligt förarbetena, bl.a. att hälso- och sjukvårdspersonalen, om det behövs, ska använda tolk när de informerar. Med "andra individuella förutsättningar" avses t.ex. funktionsnedsättning, utbildning, könsidentitet, religion och andra omständigheter som kan påverka hur informationen bör ges.¹²⁷ I hälso- och sjukvårdens ansvar ingår även att se till att den som söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften. Enligt 5 kap. 11 § SOSFS 2013:22 om katastrofmedicinsk beredskap ska alla landsting planera för hur behovet av *information* till drabbade, allmänheten och företrädare för massmedia ska kunna tillgodoses vid en allvarlig händelse eller vid risk för en sådan händelse. Informationsinsatserna ska samordnas dels i den egna organisationen, dels vid behov med myndigheter och organisationer på lokal, regional och nationell nivå, se mer i avsnitt 5.3.3.

¹²⁵ Ds 2014:14 s. 124.

¹²⁶ 3 kap. 1 och 2 §§ patientlagen (2014:821). Patientlagen omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen, se 3 §.

¹²⁷ Patientlag (prop. 2013/14:106) s. 53.

Hälso- och sjukvården erbjuder också kostnadsfri sjukvårdsrådgivning och information dygnet via telefonnumret 1177 och webbplatsen www.1177.se.

De *ideella organisationerna* bedriver omfattande kostnadsfri informations- och vägledningsverksamhet. Brottsofferjourerna riktar sig till alla grupper av brottsoffer och på Brottsofferjouren Sveriges webbplats finns information om rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Ideella stödpersoner utbildas i att ge bl.a. information och vägledning. Stödet innefattar information om brottsutsattas rättigheter vid utredning av brottet och i brottmålsprocessen, praktisk vägledning, förmedling av kontakt med myndigheter, information vid brottsskadeersättning, stöd och information inför, under och efter rättegång samt att vid behov hänvisa till social, juridisk, psykologisk eller medicinsk expertis. Brottsofferjouren har utbildat särskilda språkvolontärer som via telefon kan ge råd, information och stöd på ett stort antal språk. Vittnesstödsverksamhet finns vid alla landets tingsrätter och hovrätter och bedrivs på de flesta orter av den lokala brottsofferjouren. Vittnesstöd ger information om hur rättegången går till och stöd till brottsoffer inför rättegången.

Skyldigheten för polis och åklagare att lämna information till målsäganden i olika stadier av förundersökningen regleras i 13 a–e §§ FUK. Målsäganden ska, enligt 13 a § FUK, få information i ett stort antal avseenden så snart som möjligt, dvs. i regel av *polisen* i samband med anmälan. Hit hör information om rättsliga och ekonomiska frågor såsom att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen samt om reglerna om målsägandebiträde och stödperson. Hit hör också information om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård och om rätten till tolkning och översättning. Informations-skyldigheten är alltså omfattande. Polisen förmedlar också, som framgått, en skrivelse till brottsutsatta vid anmälan av brott, som skickas till målsäganden tillsammans med målsägandekopian. Den innehåller sammanfattade information om vad som händer vid anmälan, vad det finns för stöd och skydd, regelverket för ersättning samt kontaktuppgifter till myndigheter och stödorganisationer. Skrivelsen innehåller också en liten ordlista samt en schematisk bild över rättsprocessen från polisanmälan till och med domstolens dom.

Även på Polismyndighetens webbplats www.polisen.se finns omfattande information om rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor.

Offer för terrorism torde, som konstaterats ovan, i de allra flesta fall ha rätt till ett kostnadsfritt *målsägandebiträde*. Målsägandebiträdet lämnar såväl information som rådgivning om rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Som tidigare har påtalats är det angeläget att målsägandebiträdet förordnas så snart som möjligt och att förundersökningsledaren därför omgående anmäler behovet av ett sådant till domstolen. Här ska också nämnas *åklagarens* skyldighet att enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken under vissa förutsättningar föra talan om enskilt anspråk med anledning av brott och möjligheterna att få tillgång till *allmän rättshjälp* i brottmål. Frågan om rättshjälp behandlas närmare i avsnitt 5.3.5.

Även på *Åklagarmyndighetens*, *Sveriges domstolars* och *Kronofogdemyndighetens* webbplatser finns information som rör myndigheternas verksamheter och som specifikt riktar sig till brottsoffer.¹²⁸

Brottsoffermyndigheten ska bl.a. sprida information om brottsofferfrågor och lämna upplysningar, vägledning och råd i sådana frågor. På myndighetens webbplatser finns också omfattande och lättillgänglig information om rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Här finns t.ex. informationen *Om du drabbats av en terrorist-attack i Sverige eller utomlands* som alltså direkt vänder sig till offer för terrorism och den anpassade informationen *Råd om ersättning efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm* som särskilt behandlar attentatet och ersättningsfrågan, men som också innehåller information om var man kan vända sig om man behöver vård eller stöd. Myndigheten har även tagit fram åtskilligt informationsmaterial på

¹²⁸ Varje myndighet ska, enligt bestämmelsen om serviceskyldighet i myndigheternas förvaltningsverksamhet i 4 § förvaltningslagen (1986:223), lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Hjälpens ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndigheternas verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta. En ny förvaltningslag (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Den innehåller i 6 § en motsvarande bestämmelse enligt vilken en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Se En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016:17:180). Enligt 13 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. ska domstolarna i lämplig utsträckning även i den del av sin verksamhet som inte omfattas av förvaltningslagen lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten.

många olika språk och tillhandahåller ett servicetelefonnummer via vilket man lämnar rådgivning och information i frågor som rör brottsskadeersättning men även i andra frågor.

Slutligen ska här nämnas det ansvar som *MSB* har för att i händelse av kris se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna informationen till allmänhet och media. *MSB* driver också webbplatsen *www.krisinformation.se* som avser att förmedla information till allmänheten från myndigheter och andra ansvariga före, under och efter en kris. Som kommer att utvecklas i avsnitt 5.3.3 bidrar webbplatsen till att den information som tillhandahålls offer för terrorism totalt sett anses lättillgänglig. Den ger också information i många av de avseenden som krävs enligt terrorismdirektivet, men inte när det gäller t.ex. ersättning till offer.

Sammanfattningsvis finns i Sverige ett flertal aktörer som, i olika skeden efter en terroristattack, ska tillhandahålla *rådgivning och information* till offer för terrorism om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Om aktörernas rådgivning och information betraktas som en helhet – vilket måste vara avsikten – lever Sverige upp till kraven på att rådgivningen och informationen ska vara konfidentiell, kostnadsfri och, som ytterligare utvecklas i avsnitten 5.3.3 och 5.5, lättillgänglig för alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet. Sverige lever också, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.5, upp till vad som enligt artikel 26.2 i terrorismdirektivet krävs i fråga om att offer för terrorism som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till den rådgivning och information som avses i artikel 24.3 b i Sverige när terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. Sverige lever slutligen, som ytterligare utvecklas i avsnitt 5.5, upp till kraven i artikel 26.1 på att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat ska ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning när terroristbrottet begicks i Sverige. För att ytterligare förbättra ett bemötande finns, trots detta, anledning att vidta vissa åtgärder, se mer i avsnitt 5.3.3 och 6.3.

Hjälp med anspråk på ersättning (artikel 24.3 c)

Enligt terrorismdirektivet ska hjälp med anspråk på ersättning som enligt svensk rätt finns att tillgå offer för terrorism finnas att tillgå omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt

(artikel 24.3 c och 24.2). Hjälp ska dessutom vara kostnadsfri, konfidentiell och lättillgänglig för alla offer för terrorism. Bestämmelsen saknar motsvarighet i brottsofferdirektivet. I terrorismdirektivets skäl 28 anges följande angående kravet på hjälp med anspråk på ersättning:

Hjälp med offers ersättningsanspråk påverkar inte, utan kompletterar, den hjälp som offer för terrorism får från bistandsmyndigheter i enlighet med rådets direktiv 2004/80/EG [...]. Detta påverkar inte tillämpningen av de nationella bestämmelserna om juridiskt ombud för ändamålet att begära ersättning, t.ex. genom rättshjälpsordningar och eventuella andra tillämpliga nationella bestämmelser om ersättning.

Rådets direktiv 2004/80/EG, här direktivet om ersättning till brottsoffer, kräver, som framgått i avsnitt 3.4, bl.a. att den nationella lagstiftningen ska garantera en "rättvis och lämplig brottsofferersättning" till offer för uppsåtliga våldsbrott och att medlemsstaterna ska inrätta en bistandsmyndighet som ska lämna sökanden information om möjligheten att söka ersättning samt ge vägledning om hur ansökan ska fyllas i och vilka handlingar till styrkande av ansökan som kan krävas för att möjliggöra ersättning i gränsöverskridande fall. Artikel 24.3 c i terrorismdirektivet kompletterar alltså det direktivet och synes därför få betydelse när det gäller frågor om hjälp med anspråk på brottsofferersättning, som i Sverige benämns brottsskadeersättning. Däremot påverkar artikeln *inte* tillämpningen av de nationella bestämmelserna om juridiskt ombud för ändamålet att begära ersättning, t.ex. genom rättshjälpsordningar och eventuella andra tillämpliga nationella bestämmelser om ersättning. Artikel 24.3 c ska läsas tillsammans med skäl 28. Bestämmelsen ger alltså inte rätt till rättshjälpsbiträde etc. utan får betydelse i frågor om brottsskadeersättning.

Som framgått i avsnitt 3.4 innehåller direktivet om ersättning till brottsoffer inga bestämmelser om de nationella ersättningsordningarnas närmare utformning. Vid genomförandet av direktivet om ersättning till brottsoffer, gjordes dock bedömningen att brottsskadelagen uppfyllde de materiella kraven på som direktivet upp-

ställer men att direktivets bestämmelser om internationellt samarbete krävde genomförandeåtgärder.¹²⁹ Svensk rätt kom att kompletteras med bestämmelserna om europeisk brottsskadeersättning i 35–37 §§ brottsskadelagen och 6–13 §§ i brottsskadeförordningen. *Brottsoffermyndigheten* är såväl svensk beslutsmyndighet som bi-ståndsmyndighet enligt direktivet (se artikel 3).

Brottsskadeersättning betalas om brottet har begåtts i Sverige, och detta oavsett om offret är bosatt här eller i något annat land. Brottsskadeersättning för personskada och kränkning betalas enligt 2 § även om brottet har begåtts utomlands om den skadelidande hade hemvist i Sverige. Brottsskadeersättning ska, enligt 3 §, inte betalas om brottet och den skadelidande har så ringa anknytning till Sverige att det inte är rimligt att skadan ersätts av staten.¹³⁰ Det gäller dock inte vid uppsåtliga våldsbrott som begåtts i Sverige, om den skadelidande då var medborgare eller hade hemvist i ett annat EU-land. I praktiken torde alla offer för terrorism, mot denna bakgrund, ha rätt till svensk brottsskadeersättning om terroristbrottet begicks i Sverige under förutsättning att skadan inte täcks av annan ersättning, se 10 §. Offer för terrorism som har hemvist i Sverige har rätt till svensk brottsskadeersättning för personskada och kränkning även om brottet begåtts utomlands. Om en ansökan om brottsskadeersättning gäller en skada till följd av ett uppsåtligt våldsbrott som har begåtts i en annan medlemsstat i EU ska ansökan, på sökandens begäran, även behandlas som en ansökan om europeisk brottsskadeersättning. Den hjälp med anspråk på ersättning som krävs enligt artikel 24.3 c avser anspråk som offret har rätt till enligt den nu redovisade nationella rätten, dvs. för svenskt vidkommande hjälp med anspråk på brottsskadeersättning.

Det finns inte någon särskild utpekad funktion som hjälper enskilda att ansöka om brottsskadeersättning.¹³¹ Ansökan kan göras antingen elektroniskt via brottsoffermyndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se eller genom en ingiven skriftlig blankett. Den skriftliga blanketten finns bl.a. hos polis, domstolar, advokater samt brottsoffer- och kvinnojourer och för nedladdning

¹²⁹ Europeisk brottsskadeersättning (prop. 2005/06:26) s. 12. Regeringen gjorde i propositionen till den nya brottsskadelagen inte någon annan bedömning, se En ny brottsskadelag (prop. 2013/14:94 s. 67. Se även Dereborg och Lindeblad a.a. s. 28 f.

¹³⁰ Bestämmelsen syftar, enligt regeringen, till att skära bort rena ytterlighetsfall, som när ett brott begåtts under en flygning över svenskt territorium, se prop. 2005/06:26 s. 12 f.

¹³¹ Målsägandebiträdets uppdrag avslutas när förundersökningen eller åtal läggs ner eller när handläggningen av målet avslutas.

via brottsoffermyndighetens webbplats. Blanketten är förenklad så till vida att sökanden fyller i grundläggande uppgifter men ger Brottsoffermyndigheten i fullmakt att hämta in nödvändiga handlingar från andra aktörer, t.ex. förundersökningshandlingar, läkarintyg och uppgifter från försäkringsbolag. Brottsoffermyndigheten kan vid behov lämna instruktioner om hur ansökningen bör fyllas i. Den som behöver hjälp med att fylla i blanketten kan också vända sig till en lokal brottsoffer- eller kvinnojour.

När det gäller europeisk brottsskadeersättning ska Brottsoffermyndigheten, enligt 7 § brottsskadeförordningen, på begäran lämna den enskilde grundläggande information om hur man i en annan medlemsstat i EU ansöker om ersättning av den staten, tillhandahålla ansökningsformulär som kan föreskrivas av den andra statens myndigheter och ge vägledning i hur formulären ska fyllas i och vilka handlingar som bör bifogas ansökan.

Brottsoffermyndigheten tillhandahåller en servicetelefon via vilken man lämnar hjälp i bl.a. ersättningsfrågor. I ett pågående ärende kan även ansvariga handläggare bistå med hjälp.

Målsäganden ska, enligt 13 a § FUK, så snart som möjligt, bl.a. underrättas om möjligheterna att få ersättning enligt brottsskadelagen och i samband med underrättelsen bör också på lämpligt sätt lämnas upplysning om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk. Målsäganden ska också, så snart som möjligt, informeras om vilka myndigheter och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård. Det är naturligtvis angeläget att *Polismyndigheten* hänvisar offret till Brottsoffermyndigheten, särskilt i fall då gärningspersonen är okänd eller har avlidit i samband med brottet eftersom ersättning i sådana fall inte kan utgå som skadestånd. På Brottsoffermyndighetens webbplats finns, som tidigare nämnts, informationen *Om du drabbats av en terroristattack i Sverige eller utomlands* och *Råd om ersättning efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm*. Den senare informationen behandlar särskilt ersättningsfrågan.

Även när det gäller hjälp med anspråk på ersättning ska, återigen, nämnas *socialtjänstens* övergripande ansvar för att hjälpa och stödja brottsoffer och deras närstående. Socialtjänsten kan också, vid behov, hjälpa till med att förmedla kontakt med bl.a. Brottsoffermyndigheten och hjälpa till vid kontakten med myndigheten.

Även de *ideella organisationerna* informerar om brottsskadeersättning och kan hjälpa till dels med att fylla i ansökan, dels vid kontakten med myndigheten.

Sammantaget innebär det sagda att, även om det inte finns någon särskild funktion som hjälper enskilda att ansöka om brottsskadeersättning, det finns flera aktörer som hjälper till inför och i samband med en sådan ansökan. Terrorismdirektivets omedelbarhetsrekvisit måste i detta avseende läsas mot bakgrund av att själva brottsskadeersättningen enligt svensk rätt finns att tillgå först när skadan inte täcks av annan ersättning och således inte omedelbart efter en terroristattack. Viss hjälp med ansökan om brottsskadeersättning finns emellertid att tillgå för offer för terrorism redan vid den första kontakten med myndigheter eller ideella organisationer omedelbart efter en terroristattack och därefter finns hjälp så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet. Hjälpens får anses både konfidentiell och, som utvecklas närmare i avsnitt 5.3.3, lättillgänglig för alla offer för terrorism. Den torde dessutom vara i alla delar kostnadsfri. Sverige uppfyller således vad terrorismdirektivet kräver i denna del.

5.3.3 Mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer m.m. – artikel 24.4

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer. Även kravet på att mekanismerna eller protokollen ska inbegripa en samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem, uppfylls. För att ytterligare förbättra ett bemötande finns, trots detta, anledning att vidta vissa åtgärder.

Skälen för bedömningen

Inledning

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 24.4 i terrorismdirektivet, säkerställa att det finns *mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras* inom ramen för medlemsstaternas *nationella infrastrukturer för insatser vid nödsituationer*. Sådana mekanismer eller protokoll ska inbegripa *samordning mellan relevanta myndigheter, byråer och organ* för att det *ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar* omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet *adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer*.

I terrorismdirektivets skäl 29 ges exempel på åtgärder som kan vidtas för att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av de specifika behoven hos offer för terrorism. Där uttalas att medlemsstaterna kan inrätta en samlad och uppdaterad webbplats med all relevant information och ett krisstödscentrum för offer och deras familjemedlemmar som erbjuder akut psykologisk hjälp och emotionellt stöd. I skäl 29 anges vidare att medlemsstatsinitiativ i detta avseende bör ges stöd genom att man till fullo utnyttjar de tillgängliga gemensamma stödmekanismerna och stödresurserna på unionsnivå. Stödtjänsterna bör beakta att specifika behov hos offer för terrorism kan utvecklas med tiden. Med tanke på detta bör medlemsstaterna säkerställa att stödtjänsterna i första hand omfattar åtminstone de emotionella och psykologiska behoven hos de mest utsatta offren för terrorism och ger information till alla offer för terrorism om tillgången till ytterligare emotionellt och psykologiskt stöd, inbegripet traumastöd och traumarådgivning. Skrivningarna i skäl 29 är alltså enbart exemplifierande (jfr ”bör” och ”kan”).

Kravet på att medlemsstaterna ska ha mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen saknar motsvarighet i brottsofferdirektivet, se angående definitionen av offer för terrorism och stödtjänsterna avsnitten 5.2 och 5.3.2. Enligt terrorismdirektivet ska mekanismer eller protokoll alltså säkerställa stöd till fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av terroristbrott. Terrorismdirektivet utgår också från en presumtion om att såväl de fysiska personer som lidit skada eller ekonomisk

förlust som en direkt följd av ett terroristbrott som familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död har specifika behov av stödtjänster. De mekanismer eller protokoll som ska finnas ska även inbegripa samordning mellan relevanta myndigheter, byråer och organ för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjer, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem. Bestämmelsen gällande just samordningen för ett heltäckande bemötande tar sålunda sikte inte bara på offren utan även på deras familjemedlemmar, vilket innebär att även familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism omfattas. Själva innehållet i och omfattningen av stödtjänster till just familjemedlemmar till överlevande ligger dock, enligt skäl 27, utanför terrorismdirektivet. De har i stället tillgång till stödtjänster i enlighet med brottsofferdirektivets artikel 8.1 och 8.3 som utgår från de behov eller specifika behov och den skada familjemedlemmar till överlevande lidit till följd av det brott som begåtts mot brottsoffret.

Närmast följer en redogörelse för bl.a. utgångspunkterna för den svenska krisberedskapen samt för vissa av de aktörer som kan bli involverade vid samhällsstörningar och deras roller och ansvar i det hänseendet. Avslutningsvis analyseras om Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver när det gäller mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för nationell infrastruktur vid nödsituationer. Samordningen för ett heltäckande bemötande av behoven hos såväl offren för terrorism som familjemedlemmar till överlevande ska analyseras och så även om det finns adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer.

Huvuddragen i nuvarande ordning

Utgångspunkter för den svenska krisberedskapen

Med *krisberedskap* avses enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Förmågan byggs upp

genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris, se 4 § krisberedskapsförordningen.¹³² Utgångspunkten är att hela samhället gemensamt och aktörerna inom sina respektive områden tar ansvar för och utvecklar krisberedskapsarbetet. Det ligger också i detta att enskilda människor utifrån sina egna förutsättningar tar ansvar för sin säkerhet. Arbetet sker på alla nivåer: lokalt, regionalt och nationellt, men även på EU-nivån och internationellt.

I krisberedskapsarbetet används flera begrepp när det gäller vilka typer av händelser som förmågan att förebygga, motstå och hantera bör utvecklas mot. Händelserna kännetecknas av att de

- avviker från det normala och är svåra att förutse,
- drabbar många människor och stora delar av samhället,
- hotar grundläggande värden,
- innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner,
- inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation med endast denna organisations normala resurser, och
- kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.

Ju fler av dessa kännetecken som iakttas vid händelser som beskrivs som svåra påfrestningar på samhället i fred, extraordinära händelser i fredstid, fredstida kriser, allvarliga händelser, krissituationer och kriser, desto svårare och allvarligare är de i regel.

I MSB:s rekommendationer *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* används *samhällsstörningar* som term för ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”.¹³³ De centrala regelverken för krishantering och sektorslagstiftningen reglerar alltså delvis olika sådana samhällsstörningar och i regelverken används även olika termer. Krisberedskapsförordningen talar om

¹³² Propositionen Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (prop. 2013/14:144) innehåller bl.a. en redovisning och bedömning av krisberedskapens utveckling. Redogörelsen i detta avsnitt bygger delvis på nämnda redovisning, se s. 16 ff.

¹³³ *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB, MSB777, reviderad februari 2017.

keris medan lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) talar om *extraordinära händelser*. Med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting (1 kap. 4 § LEH). Sektorslagstiftningen reglerar därutöver ytterligare olika händelser, t.ex. används i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) termen *olyckor*. *Allvarlig händelse* används som en samlingsterm inom bl.a. hälso- och sjukvården och socialtjänsten för olika typer av händelser, inklusive risk för eller hot om sådana händelser. I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap definieras allvarlig händelse som en händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på ett särskilt sätt. Termen samhällsstörningar är däremot inte en juridisk term utan används i MSB:s rekommendationer för att, med ett vidgat synsätt, beskriva de olika händelser som reglerna kan omfatta och därigenom skapa bättre förutsättningar för aktörsgemensam inriktning.¹³⁴ I första hand hanteras alltså krisberedskapen i enlighet med de författningsregleringar som gäller för ansvariga aktörer inom respektive sektor.¹³⁵

Regeringen anger i propositionen *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling* (prop. 2013/14:144) att krisberedskapsarbetet inriktas mot de mål för vår säkerhet som riksdagen antagit:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Dessa mål för vår säkerhet utgör även utgångspunkten för den nationella säkerhetsstrategi som regeringen lagt fast i januari 2017.¹³⁶ Målen för arbetet med krisberedskapen är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. Om en

¹³⁴ A.a. s. 21, 171 f. och 183.

¹³⁵ Prop. 2013/14:144 s. 16.

¹³⁶ Nationell säkerhetsstrategi, Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, januari 2017, s. 6.

sådan händelse skulle inträffa bör alla människors personliga säkerhet och hälsa tryggas samt skador på egendom eller i miljö begränsas. Arbetet med krisberedskapen bör också bidra till att minska lidande och skadeverkningar av allvarliga olyckor och katastrofer i andra länder.¹³⁷

Det arbete som bedrivs för att nå målen för krisberedskapen har sin utgångspunkt i *ansvarsprincipen* som bl.a. innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer och andra störningar i samhället. I ansvaret ingår att vidta de åtgärder som krävs för att kunna förebygga, motstå, hantera, återställa och lära från olyckor och kriser och därigenom skapa såväl robusthet som kris-hanteringsförmåga. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra aktörer, ofta sektors-övergripande. Åtgärder ska vidtas och finansieras inom den ordinarie verksamheten. Ansvarsprincipen förtydligar alltså berörda aktörers *ansvar för att samverka* med andra i enlighet med det samverkansuppdrag som berörda myndigheter har genom t.ex. myndighetsförordningen (2007:515) och 5 § krisberedskaps-förordningen.

Utöver ansvarsprincipen utgör även *närhetsprincipen* och *likhetsprincipen* grund för krisberedskapen. Närhetsprincipen innebär att en kris/samhällsstörning i första hand hanteras där den inträffar och av de aktörer som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att hanteringen av en kris/samhällsstörning så långt som möjligt sker med samma organisation och lokalisering som under normala förhållanden. Slutligen utgör även *det geografiska områdesansvaret*, som beskrivs nedan, en grund för krisberedskapen.¹³⁸

Målen för vår säkerhet och målen för krisberedskapen ger, enligt regeringen, inriktning både avseende vad som inom gällande ansvars-fördelning och ekonomiska ramar bör uppnås och hur det bör uppnås. De aktiviteter och åtgärder som alla aktörer gemensamt behöver vidta för att nå målen handlar ytterst om att värna och hjälpa enskilda människor. Erfarenheten visar emellertid att vidtagna åtgärder inte alltid räcker till för att omedelbart ta hand om alla

¹³⁷ Prop. 2013/14:144 s. 17.

¹³⁸ Se Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull (prop. 2007/08:92) s. 15 och Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 24 f.

hjälpbehövande. Det är därför viktigt att också enskilda människor utifrån sina individuella förutsättningar har förmåga att i ett initialt skede i samband med en olycka eller kris sörja för sin egen säkerhet. Då blir krisberedskapen ännu starkare.¹³⁹

I prop. 2013/14:144 gör regeringen bedömningen att det för en god krisberedskap krävs att berörda aktörer samverkar såväl i det förebyggande och förberedande arbetet som sker under normala förhållanden som under den hanterande verksamheten under en kris samt i arbetet med att åstadkomma en god förmåga till återhämtning efter sådana händelser. Det är alltså viktigt att ansvarsprincipen tillämpas i sin fulla innebörd. För att utifrån nya erfarenheter åstadkomma bättre samordning, särskilt vid operativa insatser, anser regeringen att ansvariga aktörer bör utveckla sin samverkansförmåga. Ansvariga aktörer bör fortsatt ha förmåga att snabbt och effektivt agera och kunna samverka och genomföra samordnade insatser. Denna förmåga är viktig särskilt för aktörer med ansvar för räddningstjänst, allmän ordning och säkerhet samt hälso- och sjukvård.¹⁴⁰

MSB:s rekommendationer *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* är resultatet av ett brett samarbete mellan aktörer inom samhällsskydd och beredskap och ska bidra till en ökad förmåga att hantera samhällsstörningar i Sverige. Syftet är att ge vägledning till aktörer i förhållningssätt och arbetssätt för att underlätta en aktörsgemensam inriktning och samordning. Aktörerna ska lättare kunna agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och effektivare utnyttja samhällets resurser. Rekommendationerna består således av förhållningssätt – sätt att tänka – och arbetssätt – sätt att göra. De beskriver de förberedelser som krävs för att aktörerna ska kunna agera effektivt inom det egna ansvarsområdet och samordnat med andra aktörer, t.ex. för att etablera kontakter med andra aktörer, åstadkomma inriktning och samordning med andra aktörer, dela information, skapa lägesbilder

¹³⁹ Prop. 2013/14:144 s. 17 f.

¹⁴⁰ Erfarenheterna från bl.a. terroristattentaten i Norge den 22 juli 2011 har, enligt regeringen, visat på vikten av att alla aktörer måste samarbeta för att krishanteringsarbetet ska bli effektivt. I den norska 22 juli-kommissionens rapport konstaterades bl.a. att det inte rädde någon brist på resurser, snarare att befintliga resurser inte samordnades (NOU 2012:14). Se a. prop. s. 35 ff.

samt utbilda, öva och lära. Varje aktör ansvarar för att implementera de gemensamma grunderna i sin egen organisation.¹⁴¹

Ett antal centrala myndigheter har ett *särskilt ansvar för krisberedskapen*, se 10 och 11 §§ krisberedskapsförordningen. Hit hör bl.a. MSB, Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Dessa myndigheter har till uppgift att samordna och stödja de aktörer som inom respektive myndighets ansvarsområde ansvarar för samhällsviktig verksamhet. Detta innebär vid en kris att myndigheterna dels ansvarar för sin egen verksamhet, dels ansvarar för att samordna arbetet inom varje geografiskt område. De statliga myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap ska vid en krissituation hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder. Varje myndighet ska dessutom lämna den information som behövs för samlade lägesbilder, om Regeringskansliet eller MSB efterfrågar det. Myndigheterna har, för att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap, ordnats i olika samverkansområden.¹⁴²

Aktuellt om den svenska krisberedskapen/beredskapen mot terroristattentat

När det specifikt gäller terroristattentat anges i regeringens skrivelse *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism* från år 2015 att samhället gemensamt, inom respektive område, måste ta ansvar för och utveckla samhällssäkerheten och motståndskraften mot terroristattentat.¹⁴³ Vidare anges att erfarenheterna från terroristattentaten i Norge den 22 juli 2011 och från ett antal andra händelser och övningar under de senaste åren har visat på vikten av att alla aktörer måste samverka för att krishanteringsarbetet ska bli effektivt. I den norska 22 juli-kommissionens rapport (NOU

¹⁴¹ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 9 f. Se även Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, Sammanfattning, MSB, MSB780, reviderad september 2016, s. 2.

¹⁴² Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 174. Samverkansområdena är: Teknisk infrastruktur SOTI, Transporter SOTP, Farliga ämnen SOFÄ, Ekonomisk säkerhet SOES, Geografiskt områdesansvar SOGO samt Skydd, undsättning och vård SOSUV.

¹⁴³ Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, Förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism* s. 31.

2012:14) konstaterades bl.a. att terroristattentaten den 22 juli 2011 avslöjade stora sårbarheter som var ett resultat av bristen på eller sent verkställande av redan beslutade åtgärder och att bitvis mycket relevanta planer inte togs i bruk. Lärdomarna från kommissionens arbete handlar, enligt regeringen, bl.a. om vikten av att samverka när det gäller tidig varning och hantering av information. Man konstaterar också att lärdomarna bör beaktas i arbetet med att utveckla den svenska beredskapen mot terroristattentat.¹⁴⁴

I regeringens nationella säkerhetsstrategi (*Nationell säkerhetsstrategi*) från januari 2017, som syftar till att stärka vår förmåga att effektivt och samordnat förebygga och möta omedelbara och långsiktiga hot och utmaningar, behandlas terrorism särskilt som ett hot mot vår säkerhet. Regeringen anger i det sammanhanget att det bl.a. måste finnas beredskap att hantera situationen om ett terroristattentat inträffar och att i fokus står välutvecklade rutiner för myndighetssamverkan vid krishantering och kris-kommunikation. Även sjukvårdens funktionalitet måste vara säkerställd.¹⁴⁵

Arbetet med planering för höjd beredskap, *civilt försvar*, har återupptagits av de bevakningsansvariga myndigheterna i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning och Sveriges civila försvarsförmåga byggs med den fredstida krisberedskapen som bas. MSB har i en nationell risk- och förmågebedömning som överlämnades till regeringen den 28 april 2017 lyft områden där arbetet med samhällets krisberedskap och planeringen för höjd beredskap behöver utvecklas och stärkas.¹⁴⁶ Inledningsvis konstateras att krisberedskapen de senaste åren har prövats i flera utmanande händelser. När bedömningen skrevs hade det bara gått några veckor sedan attentatet i Stockholm den 7 april 2017. Härfter poängteras att det finns strukturer och förmågor på plats i samhället som ger en generell beredskap för att hantera hot och risker. Arbetet med samhällets krisberedskap har intensifierats och förmågan har också förbättrats inom flera områden. En rad förebyggande och förberedande åtgärder som stärker krisberedskapen inom olika områden har vidtagits. Det handlar bl.a. om att förmågan att agera

¹⁴⁴ Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism s. 31.

¹⁴⁵ Nationell säkerhetsstrategi s. 5 och 21

¹⁴⁶ Nationell risk- och förmågebedömning 2017, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1102, april 2017 s. 3 f.

samordnat vid händelser har stärkts genom implementering av gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.¹⁴⁷ MSB konstaterar emellertid att det finns ett flertal utvecklingsområden och redovisar därför ett antal slutsatser och åtgärder som bör vidtas för att stärka samhällets krisberedskap. Hit hör att arbetet med planering inför höjd beredskap behöver intensifieras samt att aktörerna behöver fokusera sitt förmågehöjande arbete till sju prioriterade områden bl.a. hälso- och sjukvård och omsorg samt skydd och säkerhet. Det behövs också ett heltäckande och sammanhållet planeringsansvar för krisberedskap och höjd beredskap vilket bl.a. innebär att fler aktörer bör arbeta enligt de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Vidare behöver samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur stärkas vilket bl.a. innebär att aktörerna inom de sju områdena i samverkan med MSB behöver utveckla krav på funktionalitet hos samhällsviktig verksamhet vid kriser och höjd beredskap.

I 2018 års risk- och förmågebedömning, som överlämnades den 27 april 2018, konstaterar MSB att Sveriges förmåga inom krisberedskap och civilt försvar har stärkts som en följd av de senaste årens genomförda åtgärder. Framför allt har de bevakningsansvariga myndigheterna ökat sin kunskap om civilt försvar och påbörjat insatser för att stärka sin förmåga. MSB bedömer att beredskapen inom de statliga myndigheterna utvecklas i rätt riktning. Samtidigt konstaterar MSB att det finns ett antal områden som fortsatt behöver prioriteras för att ytterligare utveckla krisberedskapen och civilt försvar. Det är viktigt att samhället har fortsatt fokus på förmågehöjande arbete inom de sju prioriterade områdena som redovisades i 2017 års risk- och förmågebedömning. MSB anser vidare bl.a. att de offentliga aktörerna behöver utveckla arbetet med risk- och krisinformation till allmänheten. Som stöd till aktörerna avser MSB att stärka och vidareutveckla stödet för arbetet med att öka kunskapen hos befolkningen kring förberedelser inför kriser och höjd beredskap.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Se rekommendationerna Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.

¹⁴⁸ Nationell risk- och förmågebedömning 2018, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB1221, april 2018 s. 3 ff.

MSB har haft i uppdrag av regeringen att föreslå hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för det civila försvaret bör utvecklas inom kommuner och landsting mot bakgrund av bestämmelserna i LEH och har i en rapport i december 2017 lämnat sådana förslag.¹⁴⁹ I rapporten föreslås att ett fortsatt arbete i syfte att ytterligare utveckla kommuners och landstings samlade beredskap för kris och krig bör genomföras och att det fortsatta utredningsarbetet under åren 2018 till 2020 bör ske inom ramen för ett regeringsuppdrag till MSB. Det föreslås också att LEH ses över mot bakgrund av den förändrade säkerhetspolitiska situationen och behovet av att på ett tydligare sätt än i dag inrikta och stödja ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan – allvarliga olyckor, krissituationer (extraordinära händelser) samt höjd beredskap och krig.

Försvarsberedningen har i rapporten *Motståndskraft Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) i december 2017 lämnat förslag bl.a. avseende utformningen av den civila verksamheten i totalförsvaret.

Regeringen har också i budgetpropositionen för år 2018 tillfört 1,3 miljarder kronor till civilt försvar under perioden 2018–2020. Civilt försvar är mer specifikt den verksamhet som myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag och föreningar m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid i form av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder samt under höjd beredskap och ytterst krig nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Satsningen går bl. a. till bevakningsansvariga myndigheters, inklusive länsstyrelsernas, arbete med civilt försvar. I budgetpropositionen anges också att en förändrad hotbild när det gäller terrorhändelser ökar kraven på hälso- och sjukvårdens beredskap. Återupptagandet av planeringen för totalförsvaret medför, enligt regeringen, att hälso- och sjukvården måste ha en beredskap för att värna den civila befolkningen men också för att stödja försvarsmakten. Regeringen avsätter år 2018 totalt

¹⁴⁹ Se Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avseende kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap, Regeringsbeslut, 2017-04-16, Ju2016/08320/SSK och Kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap, Uppdrag till MSB avseende kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap (Ju2016/08320/SSK), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Diariennr 2017-2516, 2017-12-15.

30 miljoner kronor för hälso- och sjukvårdens arbete med civilt försvar.¹⁵⁰

Regeringen ska härutöver, enligt ett pressmeddelande den 16 januari 2018, vidta flera åtgärder för att stärka det civila försvaret, bl.a. ska utredningar tillsättas som ska se över dels ansvaret för ledning, samordning och ansvar inom det civila försvaret dels behovet av en ny myndighet för psykologiskt försvar. Justitie- och inrikesministern uttalade i januari 2018 i sitt tal på Folk och försvars rikskonferens att vi har nytta av ett starkt civilt försvar inte bara i tider av höjd beredskap eller i värsta fall krig utan även i fredstid och att det är av största vikt att nära hålla samman arbetet med krisberedskap och civilt försvar.¹⁵¹

Här ska också nämnas att regeringen den 12 april 2018 gav Socialstyrelsen i uppdrag att stödja landstingen i deras arbete med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården. Enligt ett pressmeddelande vill regeringen se förbättrad beredskap inom hälso- och sjukvården vid katastrofer och terrorism. Utifrån en förändrad hotbild när det gäller bl.a. terrorismhändelser ökar, enligt regeringen, kraven på hälso- och sjukvårdens beredskap. Utredningar och myndighetsrapporter har på senare år lyft behovet av att stärka traumavården, utveckla och förbättra samordningen mellan landstingen, samt att på nationell nivå ansvara för utbildning och övning. Regeringen nämner i sammanhanget att Stockholms läns landsting efter attentatet i Stockholm den 7 april 2017 gjort en utvärdering av landstingets insatser.¹⁵² I uppdraget ingår bl.a. att göra en förstudie av vilka kunskapsunderlag som landstingen har behov av som stöd för sin

¹⁵⁰ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 6, s. 12 ff. och utgiftsområde 9, s. 51 f. och Uppdrag att stödja landstingen i arbetet med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården, Regeringen, Socialdepartementet, Regeringsbeslut 2018-04-12, S2018/02370/FS (delvis) s. 7.

¹⁵¹ Se <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/regeringen-satsar-pa-det-civila-forsvaret-och-starker-samhallets-informations-och-cybersakerhet/>. [2018-06-05].

¹⁵² Se Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017, Stockholms läns landsting, 2017-09-13, LS 2017-0649. Utvärderingen av den katastrofmedicinska beredskapen utfördes av Katastrofmedicinskt Centrum i Linköping (KMC) som för att täcka in det katastrofpsykiatriska området anlade Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri vid Uppsala universitet (KcKP), se Utvärdering av Stockholms läns landstings katastrofmedicinska insatser vid attentatet på Drottninggatan den 7 april 2017, Katastrofmedicinskt Centrum, Linköping, rapport Dnr KMC-2017-48.

planering och att analysera landstingens behov av utbildnings- och övningsinsatser. Uppdraget ska slutredovisas den 1 juni 2020.¹⁵³

Här ska slutligen nämnas att regeringen den 22 juni 2017 gav MSB i uppdrag att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017. I uppdraget, som redovisades den 27 april 2018 i rapporten *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017*, ingick att utvärdera den samlade hanteringen av det initiala händelseförloppet, inklusive den informationsspridning som händelsen gav upphov till. Utifrån analysen har MSB haft i uppdrag att dra slutsatser som kan vara ändamålsenliga för framtida hantering av likartade händelser, större händelser eller om flera händelser sker samtidigt. Resultatet av utvärderingen presenteras längre fram i ett särskilt avsnitt.¹⁵⁴

Närmare om det geografiska områdesansvaret och sektorsansvaret

Den grundläggande strukturen för samhällets krisberedskap baseras också på en samordning som benämns *det geografiska områdesansvaret*.

Det ska inom ett geografiskt område finnas ett organ med ansvar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella kris-hanteringsåtgärder. Samordningen går ut på att de geografiskt områdesansvariga organen ska initiera och underlätta den samverkan som krävs vid en kris. Detta områdesansvar utgör alltså en viktig del i krisberedskapen.¹⁵⁵

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret i kommunen. Kommunerna har en central roll vid hanteringen av samhällsstörningar och ska inom sitt geografiska område verka för att samordna de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en extraordinär händelse. De ska även verka för samordning av informationen till allmänheten under en sådan händelse.

¹⁵³ Uppdrag att stödja landstingen i arbetet med katastrofmedicinsk beredskap och planering för civilt försvar inom hälso- och sjukvården och <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/04/regeringen-vill-se-forbattradberedskap-inom-halso--och-sjukvarden-vid-katastrofer-och-terrorism/>. [2018-06-05].

¹⁵⁴ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017, Regeringsbeslut 2017-06-22, Ju 2017/05643/SSK och Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK, MSB1193, april 2018.

¹⁵⁵ Prop. 2007/08:92 s. 13 och Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 26.

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet. Länsstyrelserna ska vid en krissituation vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer, som exempelvis kommuner, landsting, näringsliv och organisationer samt den nationella nivån. Länsstyrelserna ska vidare

- upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser,
- skapa nödvändig samordning och arbeta för samverkan mellan länsstyrelsen och berörda aktörer inom krishanteringssystemet utom och inom länet, och
- ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris.

Länsstyrelsen ska också, efter beslut av regeringen, prioritera och inrikta statliga och internationella resurser som ställs till förfogande.¹⁵⁶

Regeringen kan sägas ha det geografiska områdesansvaret för hela nationen. Det innebär bl.a. ansvar för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen har delegerat delar av den operativa verksamheten till myndigheterna, vilket bl.a. framgår av krisberedskapsförordningen och respektive myndighets instruktion. Det innebär att det nationella områdesansvaret under en kris innefattar de samlade krishanteringsåtgärder som regeringen utövar med stöd av Regeringskansliet eller genom förvaltningsmyndigheterna. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.¹⁵⁷ Regeringen ansvarar också för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som på olika sätt kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.

Sektorsansvar är det ansvar som statliga myndigheter har för sina sakfrågor av nationell karaktär, oavsett frågornas geografiska anknytning. Beroende på vilken sektor som avses ser ansvaret olika ut. Ansvaret innebär att vid en händelse, i första hand, lämna expert- och resurstöd till regionala och lokala aktörer. Om en händelse

¹⁵⁶ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 26.

¹⁵⁷ Prop. 2007/08:92 s. 14 och Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 27.

berör flera ansvarsområden kan stödet behöva samordnas och stödet ske i samverkan med aktörerna samt med gemensam inriktning och tydliga prioriteringar.¹⁵⁸

Regeringen har genom ett särskilt beslut den 27 november 2014 angett att vissa statliga myndigheter ska ha en tjänsteman i beredskap, med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Bland dessa myndigheter finns MSB, Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Tjänsteman i beredskap säkerställer myndigheternas omedelbara förmåga då de alltid går att kontakta. Detta är särskilt nödvändigt i ett system där myndigheter och regeringen, som framgått, utövar områdesansvaret på nationell nivå gemensamt.

Regeringsbeslutet anger också att vissa statliga myndigheter vid en allvarlig kris omgående ska kunna upprätta en ledningsfunktion, om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer. MSB, Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska alla kunna upprätta en sådan funktion.¹⁵⁹

Det finns således aktörer som på olika samhällsnivåer och på olika sätt kan bli involverade i att hantera kriser och samhällsstörningar. I det följande redogörs kortfattat för vissa av aktörernas roll och ansvar i nu aktuellt hänseende.¹⁶⁰

Lokala aktörer

Kommuner

När en kris inträffar i Sverige är det oftast en eller flera av landets kommuner som ska hantera krisen. Kommunerna driver många verksamheter som måste fungera även under en kris, t.ex. räddningstjänst, äldreomsorg och skola.

Kommunen ansvarar för och leder sin egen verksamhet vilken i stor omfattning måste anses vara basen i förmågan att hantera samhällsstörningar. Kommunen är den aktör som har merparten av resurserna och känner de lokala behoven. Kommunen har rent

¹⁵⁸ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 27.

¹⁵⁹ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 175.

¹⁶⁰ Redogörelsen bygger i vissa delar på redogörelsen i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar på s. 171–176.

faktiskt en central roll vid hanteringen av samhällsstörningar, bl.a. genom bestämmelserna LSO och SoL. Som huvudregel ansvarar kommunen också för räddningstjänsten inom kommunen.¹⁶¹

Kommunen ska dessutom inom sitt geografiska område verka för att samordna såväl de krishanteringsåtgärder som vidtas som den information till allmänheten som lämnas av olika aktörer under en sådan händelse.

Enligt LEH är kommunerna skyldiga att förbereda sig och planera för hanteringen av extraordinära händelser. De är också skyldiga att ha en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid, en s.k. *krisledningsnämnd*. Nämnden kan ta över hela eller delar av de vanliga nämndernas uppgifter under en extraordinär händelse och syftar till att skapa möjligheter till snabba beslut.

Kommunerna ska också lämna lägesrapporter och information till länsstyrelsen vid extraordinära händelser.

Kommunens räddningstjänst

Bestämmelserna i LSO syftar till att i hela landet ge människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett, med hänsyn till de lokala förhållandena, tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 §). Med *räddningstjänst* avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön (2 §).

Räddningstjänsten har i sin normala grundberedskap förmåga att vidta skadeavhjälpande åtgärder vid händelser som trafikolyckor, bränder och utsläpp av kemikalier, när kriterierna för räddningstjänst är uppfyllda. Med denna förmåga följer också en grundläggande förmåga till "första hjälpen-insats" för att ge skadade hjälp innan sjukvården har tillräcklig förmåga på plats.

Räddningsinsatserna ska, enligt LSO, påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. De ska även ha förmåga att skapa goda förutsättningar för aktörsgemensam inriktning och samordning genom ledning och samverkan.¹⁶²

¹⁶¹ Se Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 171 f.

¹⁶² Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 122.

Regionala aktörer

Länsstyrelser

Kommunernas verksamhet utgör alltså grunden för hanteringen av många samhällsstörningar. I vissa situationer räcker emellertid inte den enskilda kommunens resurser till. I en sådan situation samordnar länsstyrelsen verksamheten mellan berörda kommuner, landsting och myndigheter samt företag och organisationer så att samhällets resurser utnyttjas på bästa sätt.

Länsstyrelsen har genom det geografiska områdesansvaret fått en särskild uppgift som går utöver de enskilda myndigheternas sektorsansvar. Länsstyrelsen ska verka för samordning och inriktning och vara en sammanhållande aktör i länet. Den har därmed en mer framträdande roll i att ta fram samlade lägesbilder samt koordinera och inrikta resurser m.m. inom länet. Länsstyrelsen saknar möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt men uppdraget att verka för samordning och inriktning är centralt för krisberedskapen.

Även länsstyrelserna har tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid en kris eller allvarlig händelse som berör länet. Vid länsstyrelserna finns också en särskild krisledningsorganisation som ska vara utbildad och övad. Krisledningsorganisationen upprättas vid behov och sammansättning av kompetenser och storlek bestäms utifrån den aktuella situationen. Varje länsstyrelse har tillgång till en särskild länsledningsplats och ska också ha en förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna ansvarar för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris eller allvarlig händelse. Länsstyrelserna ska informera regeringen eller annan av regeringen utsedd myndighet om läget i länet. Länsstyrelserna ska analysera, bedöma och meddela regionala behov av nationella och internationella förstärkningsresurser till MSB. Efter beslut av regeringen ska berörd länsstyrelse prioritera och inrikta de förstärkningsresurser som regionen får.¹⁶³

¹⁶³ Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (SOU 2012:29) s. 67.

Landsting

Sveriges landsting (och regioner) har bl.a. ansvar för hälso- och sjukvård, tandvård och smittskydd.¹⁶⁴

Landstingens krishantering regleras, liksom kommunernas, i LEH. Precis som kommunerna är landstingen skyldiga att förbereda sig och ha en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Landstingen är också skyldiga att ha en *krisledningsnämnd*. Nämnden kan ta över hela eller delar av de vanliga nämndernas uppgifter under en extraordinär händelse och syftar till att skapa möjligheter till snabba beslut. Landstingsfullmäktige eller landstingsstyrelsen avgör när krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra.

Landstingen ska också vid en extraordinär händelse lämna lägesrapporter och information till Socialstyrelsen och länsstyrelsen.

Som framgått i avsnitt 5.3.2 ska landstinget erbjuda en god hälso- och sjukvård åt bl.a. den som är bosatt inom landstinget samt åt den som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där om denne behöver omedelbar hälso- och sjukvård. Med *prehospital akut-sjukvård* avses omedelbara medicinska åtgärder som vidtas av hälso- och sjukvårdspersonal utanför sjukhus.¹⁶⁵ När den första ambulansen kommer fram till ett skadeområde etableras en *prehospital sjukvårdsledning* med en sjukvårdsledare och en medicinskt ansvarig. Deras uppgift blir att leda och samordna sjukvårdsinsatsen samt att samverka med andra berörda aktörer. Varje landsting ska upprätta en plan för ambulanssjukvården inom sitt geografiska område. Av planen ska framgå vilka mål som har fastställts, vilka resurser som ska finnas och hur ambulanssjukvården ska vara organiserad. I vissa delar av landet finns särskilda ledningsenheter som vid ankomst, utifrån en bedömning av situationen, kan överta ledningsansvaret för sjukvårdsinsatsen.

Landstinget har också en tjänsteman i beredskap som vid händelser med pågående dödligt våld i publik miljö (PDV), se mer nedan, larmar tjänstemän i beredskap vid berörda sjukhus så att dessa kan etablera förmåga att samordna sjukvården.¹⁶⁶

Landstinget ska också planera sin hälso- och sjukvård så att en *katastrofmedicinsk beredskap* upprätthålls (7 kap. 2 § HSL). Förutom

¹⁶⁴ Här används landsting som samlingsnamn för både landsting och regioner.

¹⁶⁵ Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:10) om ambulanssjukvård m.m.

¹⁶⁶ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 120.

en krishanteringsplan ska en katastrofmedicinsk beredskapsplan finnas och ständig katastrofmedicinsk beredskap upprätthållas. Det ska i landstingens katastrofmedicinska beredskap ingå en *särskild sjukvårdsledning på regional nivå*, med uppgift att fördela landstingets samtliga resurser.¹⁶⁷ Fördelningen syftar till att optimera det medicinska omhändertagandet och tillse att störningen påverkar den ordinarie verksamheten i så liten utsträckning som möjligt.¹⁶⁸ På lokal nivå har varje sjukhus lokala katastrofplaner med detaljerade instruktioner om vad som ska utföras vid allvarlig händelse och förhöjt beredskapsläge på sjukhuset. Alla landsting ska även planera för att kunna erbjuda krisstöd till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig händelse. Krisstöd kan omfatta avlastningssamtal, psykologisk debriefing och psykosocialt omhändertagande. Krisstödet bör organiseras i samverkan med kommunens socialtjänst.¹⁶⁹

Centrala aktörer

Regeringen

Regeringen ansvarar, som framgått, bl.a. för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap.

Frågor som avser samhällets krisberedskap och Regeringskansliets krishantering är samlade under justitie- och inrikesministern i Justitiedepartementet. Justitiedepartementet samordnar också Regeringskansliets krishantering när flera departement berörs. Justitie- och inrikesministrarnas statssekreterare leder krishanteringsarbetet, bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan sammankalla gruppen för strategisk samordning (GSS), som består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområden berörs.

I Regeringskansliet finns även en särskild chefstjänsteman och ett kansli för krishantering. De stödjer justitie- och inrikesministrarnas statssekreterare och arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. Kansliet för krishantering har en omvärldsbevakning som dygnet runt följer händelseutvecklingen såväl inom landet som internationellt. Kansliet ska kunna larma, ta

¹⁶⁷ Se 5 kap. 3 och 6 kap. 2 §§ SOSFS 2013:22.

¹⁶⁸ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 172 f.

¹⁶⁹ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 121.

fram samlad lägesinformation och en bild av hur alla enskilda händelser tillsammans påverkar samhället. Kansliet ska efter en kris kunna följa upp och utvärdera det genomförda arbetet.

Även inom Regeringskansliet ligger ansvarsprincipen till grund för arbetet vid en kris. Detta innebär att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan också vid en kris. Varje departement ska ha en kris-hanteringsplan och en krishanteringsorganisation. Vid en kris ska departementen bl.a. kunna ta emot och vidarebefordra larm och kontakta och samverka med myndigheter inom departementets område.

Regeringen har, som också framgått, delegerat ansvaret för ledning och samordning av delar av den operativa verksamheten till myndigheterna. För att utgöra ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter inrättade regeringen i december 2008 Krishanteringsrådet som leds av justitie- och inrikesministerns statssekreterare. Utöver regelbundet återkommande möten kan Krishanteringsrådet sammankallas för informationsutbyte under allvarliga händelser och kriser. I rådet ingår även en landshövding som företrädar länsstyrelserna och föret-rådare för berörda myndighetsansvariga departement. Andra ledamöter kan adjungeras vid behov. Regeringen har särskilt uppdragit åt MSB att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.¹⁷⁰

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. MSB ska således se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att

1. samordna krishanteringsåtgärderna,
2. samordna information till allmänhet och media,
3. effektivt använda samhällets totala resurser och internationella förstärkningsresurser, och

¹⁷⁰ Se <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/>. [2018-06-05].

4. samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

MSB ska både ha tjänsteman i beredskap och omgående kunna sätta upp en ledningsfunktion vid kris.

När det uppstår en kris som berör flera delar av samhället är det MSB:s ansvar att ta fram samlade beskrivningar av läget. Lägesbeskrivningarna förmedlas sedan till Regeringskansliet och till berörda myndigheter. I myndighetens samordningsroll ingår också att verka för ett koordinerat beslutsfattande mellan berörda aktörer vid en händelse, samt att stödja dessa aktörer att samordna sin information till allmänheten. För att stödja samordningen genomför MSB *samverkanskonferenser* med berörda aktörer. MSB tillhandahåller även stöd genom olika typer av förstärkningsresurser och kunskapsstöd inom bl.a. räddningstjänst. MSB samordnar även det nationella ambulansflyget samt ansvarar för *Rakel* och *WIS*.¹⁷¹ *Rakel* är ett kommunikationssystem för trygg och säker kommunikation mellan medarbetare inom samhällsviktiga verksamheter medan *WIS* är ett skyddat webbaserat informationssystem.¹⁷²

MSB utgör även Sveriges kontaktpunkt till EU:s civilskyddsmekanism som beskrivs närmare nedan.

Webbplatsen www.krisinformation.se som drivs av MSB avser att förmedla information till allmänheten från myndigheter och andra ansvariga före, under och efter en stor händelse eller kris. Innehållet är framtaget genom myndighetsgemensamma arbetsgrupper inom olika områden. Målet är att webbplatsens innehåll ska vara tillgängligt och användbart för så många som möjligt. *Före* en kris förmedlas på webbplatsen nyheter om allvarliga händelser i Sverige och utomlands, varav vissa riskerar att utvecklas till kriser. Där finns också information om hur myndigheter arbetar för att förebygga och hantera kriser och om vad enskilda kan göra för att skydda sig före och under en kris. *Under* en kris ger webbplatsen allmänheten en översiktlig bild av vad som har hänt genom att det där sammanställs och sprids information från myndigheter, kommuner och andra aktörer. Det går också att ställa frågor om händelsen till

¹⁷¹ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 125 och förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁷² Se <https://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/>. [2018-06-05]. *Rakel* är det primära sambandssystemet som blåljusmyndigheter använder i fält.

webbplatsens redaktion via de sociala medierna Facebook och Twitter. I samband med attentatet i Stockholm den 7 april 2017 fanns på webbplatsen en särskild, numera arkiverad, sida med bl.a. länkar till vissa myndigheters information om händelsen.¹⁷³

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen arbetar för att stärka hälso- och sjukvården och socialtjänsten före, under och efter en kris och i den uppgiften ingår att samordna och övervaka planläggningen och samordningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.¹⁷⁴ Socialstyrelsen har två roller vid en inträffad händelse, som aktör och som stöd till samordning.

Socialstyrelsen har som en av de utpekade bevakningsansvariga myndigheterna ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Socialstyrelsen ska både ha tjänsteman i beredskap och omgående kunna sätta upp en ledningsfunktion i kris.

Vid en allvarlig händelse kan Socialstyrelsen stödja landstingen med experthjälp och utrustning. Vid omfattande händelser då flera landsting berörs kan regeringen ge Socialstyrelsen mandat att omfördela resurser mellan landsting.

Socialstyrelsen har även i uppdrag att vid en allvarlig händelse hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.¹⁷⁵ Socialstyrelsen ska utöver detta bl.a. att samverka med och stödja länsstyrelser, andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt att efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB lämna den information som behövs för samlade lägesbilder.¹⁷⁶

¹⁷³ Se <https://www.krisinformation.se/handelser-och-storningar/2017/handelserna-i-centrala-stockholm-den-7-april-2017> [2018-06-06] och Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 72.

¹⁷⁴ 9 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

¹⁷⁵ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 44.

¹⁷⁶ 13 och 18 §§ krisberedskapsförordningen Att arbeta i Sverige vid kris, En utredning om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser, Socialstyrelsen, april 2016, s. 23.

Polismyndigheten

Polismyndighetens sju regioner har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bl.a. utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. Den Nationella operativa avdelningen (Noa) ansvarar bl.a. för polisens krishantering.¹⁷⁷

Polismyndigheten är en av de bevakningsansvariga myndigheterna med ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Myndigheten ska både ha tjänsteman i beredskap och omgående kunna sätta upp en ledningsfunktion i kris.

En händelse med pågående dödligt våld i publik miljö (PDV) inbegriper både terrorhändelser och brott med annat uppsåt där ett mer eller mindre urskillningslöst, livsfarligt våld riktas mot flera personer och fortgår tills det avbryts men är inte absolut och exakt avgränsat. Det är, vid en händelse med pågående dödligt våld i publik miljö, flera aktörer som i olika skeden kommer att behöva engageras, både direkt och indirekt, såväl akut som på längre sikt. Vilka aktörer som berörs beror på händelsens omfattning och platsen för händelsen. Vid en sådan händelse har polisen huvudansvar för att avbryta det dödliga våldet och hantera konsekvenserna av detta. Polisen minimerar också riskerna på de platser där andra aktörer behöver arbeta. Polisens huvudsakliga arbetsuppgifter vid en sådan händelse är därutöver förundersökningsåtgärder samt risk- och skademinimerande åtgärder. Detta ska stödjas av ett aktivt underrättelsearbete.¹⁷⁸

Polisens hantering av händelser som är så eller förväntas bli så omfattande att Polismyndigheten, för att kunna lösa sina uppgifter, måste organisera, leda och använda sina resurser i särskild ordning kallas för *särskild händelse*. Med *nationell särskild händelse* avses en händelse som berör väsentliga samhällsintressen och där kravet på samordning mellan polisregioner är omfattande. Om det är fråga om en "terrorhändelse" riktas brottet mot staten och samhället och blir därför en nationell angelägenhet. En nationell särskild händelse leds av Nationella operativa avdelningen (Noa) eftersom polisverksamhet i hela landet är direkt eller indirekt berörd, stora resurser krävs och uthållighet måste säkerställas.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 42.

¹⁷⁸ Vägledning - samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö, MSB1199, april 2018.

¹⁷⁹ Ibid s. 42. Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 118 f.

Vid en särskild händelse organiserar sig polisen på ett annat sätt än i vanliga fall och går upp i stab. Det innebär att särskilda resurser och personer avsätts för att jobba riktat mot händelsen. Händelsen hanteras separerat från övrig verksamhet. För särskilt svåra uppgifter finns den Nationella insatsstyrkan, NI, som har som huvuduppgift att operativt bekämpa terrorism. NI används även inom polisen för att genomföra uppdrag som kräver enhetens specialistförmågor och kompetens, som insatser vid gisslantagning, kidnappning och grova rån samt förhandlingar i krissituationer m.m.¹⁸⁰

När det inträffar en händelse med många omkomna ansvarar polisen för att identifiera de omkomna. Vid en sådan händelse är det många anhöriga som ringer polisen när de inte kan få tag på familj eller vänner som de tror befunnit sig på platsen för händelsen. Polisen aktiverar då, som en första åtgärd, ett särskilt knappval på sitt telefonnummer 114 14. Den som ringer kopplas då direkt till särskilda operatörer som tar emot och registrerar uppgifter om saknade personer. Uppgifterna jämförs med varandra för att säkerställa att varje saknad person endast registreras en gång. Detta kallas för katastrofregistrering. Polisen sammanställer därefter en lista med personer som saknas och befaras ha omkommit vid händelsen, som sedan ligger till grund för identifieringsarbetet. Vid händelser utomlands ska anhöriga i stället vända sig till Utrikesdepartementet som handhar katastrofregistreringen och tar fram en lista som överlämnas till polisen.

Det finns i Umeå, Stockholm, Göteborg och Malmö regionala s.k. ID-lag som utför identifieringsarbete inom sitt geografiska område. ID-lagen består av dels AM-team ("Ante Mortem – före döden") som tar fram uppgifter om befarat drabbade, dels PM-team ("Post Mortem – efter döden") som undersöker de anträffade kropparna.

Vid en händelse där ID-lagets resurser inte räcker till kan Nationella operativa avdelningen ta över ansvaret. I sådant fall aktiveras Svenska ID-kommissionen och både ante- och post mortem-uppgifter samlas in till Nationellt DVI Center vid Nationella operativa avdelningen där matchningsarbetet sker. Vid

¹⁸⁰ Se <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/nationella-insatsstyrkan> [2018-06-07].

händelser utomlands kan Svenska ID-kommissionen skicka ut personal som hjälper till med identifieringsarbetet på plats.¹⁸¹

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen är en av de bevakningsansvariga myndigheterna med ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Säkerhetspolisen ska både ha tjänsteman i beredskap och omgående kunna sätta upp en ledningsfunktion i kris.

Säkerhetspolisen bedriver i egenskap av säkerhetstjänst underrättelse- och säkerhetsarbete. Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och beivra brott mot bl.a. terroristbrottslagen. Vid ett attentat hanterar polisen förstahandsåtgärderna fältoperativt. Säkerhetspolisen ska samarbeta med Polismyndigheten i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Därutöver är myndighetens fokus främst att förhindra ytterligare attentat.¹⁸²

Försvarmakten

Försvarmaktens främsta uppgift är att ansvara för Sveriges militära försvar och värna om Sverige. Försvarmakten har inget ansvar när det gäller brottsbekämpning eller räddningstjänst. Däremot har Försvarmakten till uppgift att stödja civila myndigheter enligt ett antal lagar och förordningar. Ett exempel är lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning enligt vilken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får begära stöd av Försvarmakten vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära våld eller tvång mot enskilda. Möjligheterna till stöd från Försvarmakten förutsätter att det behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt terroristbrottslagen, att resurser av särskilt slag krävs som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till och att regeringen lämnat sitt medgivande¹⁸³

¹⁸¹ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 42 och <https://polisen.se/Om-polisen/polisens-arbete/identifiering-av-offer/>. [2018-06-06].

¹⁸² Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 125 och förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹⁸³ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 126. Se även LSO, förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet och förordningen (2017:113) om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter.

Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism har inget formellt uppdrag men är ett nätverk mellan fjorton svenska myndigheter som på nationell nivå arbetar för att förbättra samordningen och effektivisera myndigheternas arbete mot terrorism. Rådet leds och sammankallas av säkerhetspolischefen och samtliga deltagande myndigheter representeras på myndighetschefsnivå.¹⁸⁴

Samverkansrådet har en gemensam policy för rådets externa kommunikation när det gäller terrorism. Syftet med policyn är bl.a. att fastställa grundläggande utgångspunkter för den externa kommunikationen mot allmänhet och media före, under och efter en terroristhändelse i Sverige.

MSB har ansvar för att informera aktörer i krishanterings-systemet när behov finns kopplat till arbetet i rådet.¹⁸⁵

SOS Alarm

SOS Alarm ansvarar för SOS-tjänsten på uppdrag av staten. I det ingår att besvara inkommande anrop på nödnumret 112, fastställa vad som har hänt och var det har hänt, bedöma vilka aktörer som berörs av en händelse för att därefter vidarekoppla till berörda om inte annat överenskommits. SOS Alarm hanterar bedömning, prioritering, rådgivning, utlarmning och dirigerering av resurser via avtal med de flesta landsting och kommuners räddningstjänst. I de fall SOS Alarm inte fått i uppdrag att bedöma eller prioritera vidarekopplas 112-anropet till berörd aktör som då tar över intervjun.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism s. 15 f. Se även <http://www.sakerhetspolisen.se/kontraterroism/samverkansradet-mot-terrorism.html> [2018-06-07]. De deltagande myndigheterna är, förutom Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, MSB, Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

¹⁸⁵ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 126.

¹⁸⁶ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 112. I betänkandet En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpsatser (SOU 2018:28) föreslås bl.a. att det ska inrättas en nationell alarmeringsfunktion för att samhällets alarmeringstjänst ska kunna samordnas på ett bättre sätt än i dag i syfte att säkerställa enskildas möjligheter att snabbt och säkert få kontakt med polis, statlig och kommunal räddningstjänst och ambulanssjukvård för effektiva hjälpsatser i en nödsituation.

Vid en händelse som berör flera aktörer finns möjlighet till s.k. medlyssning. Berörda aktörer kan då lyssna på samtalet där SOS-operatören intervjuar den hjälpsökande.

I de flesta län ansvarar SOS Alarm också för att tilldela talgrupper i *Rakel*, för de aktörer som samverkar vid en händelse. Talgrupperna ska göra det möjligt för Rakelanvändare att snabbt kunna larma och initiera ledning och samverkan inom en myndighet eller mellan olika berörda myndigheter och aktörer.¹⁸⁷

SOS Alarm genomför också omvärldsbevakning. När en händelse bedöms beröra en myndighet har SOS Alarm i uppdrag att meddela myndighetens tjänsteman i beredskap. SOS Alarm är även knutpunkten för begäran om Viktigt meddelande till allmänheten (VMA).¹⁸⁸ Tjänsteman i beredskap på en eller flera myndigheter kan också informeras eller sökas av SOS Alarm efter begäran från annan aktör. SOS Alarm kan på uppdrag kalla in en eller flera aktörer till samverkanskonferenser och även arrangera dessa tekniskt.¹⁸⁹

Förutom nödnumret hanterar SOS Alarm även informationsnumret 113 13 som förmedlar av aktörerna verifierad information om en pågående händelse. Allmänheten kan ringa till informationsnumret 113 13 för att dels få, dels lämna information vid olyckor och kriser i samhället. Tjänsten är tillgänglig dygnet runt, årets alla dagar.

Framför allt hänvisar SOS Alarm vidare. En del grundläggande information finns förberedd i rutiner medan annan information får sökas i anslutning till att en händelse inträffat. Därför informerar SOS Alarm aktuell myndighet om vilka frågor man får in.

Vid en händelse etablerar SOS Alarm direktkontakt med den aktuella myndigheten, eller genom MSB. Därefter inhämtas information om var samtal ska hänvisas för mer information. Exempel på detta är hänvisning till en kommuns utpekade telefonnummer för en viss händelse. SOS Alarm kan även informera en

¹⁸⁷ Rakel är det primära sambandssystemet som blåljusmyndigheter använder i fält. Se Nationella riktlinjer för samverkan i Rakel, MSB342, reviderad juli 2016.

¹⁸⁸ VMA är en varning till allmänheten vid allvarliga olyckor. Allmänheten kan uppmärksammas om VMA på flera sätt, bl.a. genom varning via radio och tv, genom talmeddelande till fast telefoni inom det drabbade området och genom ett sms-meddelande till mobiler som är adressregistrerade i det drabbade området eller, sedan den 1 juli 2017, som befinner sig i närheten. Se <https://www.sosalarm.se/viktiga-telefonnummer/viktigt-meddelande-till-allmanheten/>. [2018-06-07].

¹⁸⁹ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 123.

aktör, t.ex. en kommun, om att det ringer många från dess region i ett visst ärende.

Den aktuella aktören kan även förse informationsnumret 113 13 med en s.k. FAQ (frågor och svar) om man önskar att informationsnumret ska kunna besvara de vanligaste förekommande frågorna. Vanligtvis förs konversationen med SOS-operatören på svenska eller engelska. Om tiden medger kan SOS-operatören ta hjälp av en tolk.¹⁹⁰

Ideella organisationer och sammanslutningar, frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund

Ideella organisationer och sammanslutningar, frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund samlar stora grupper av människor i samhället. Frivilligorganisationerna har sammantaget en omfattande kompetens och utgör en viktig förstärkningsresurs till samhällets myndighetsorienterade krishanteringsresurser, t.ex. när det gäller socialt och psykologiskt stöd efter allvarliga och traumatiska händelser.

På den lokala nivån finns det ofta ett utvecklat samarbete mellan kommunen och s.k. *frivilliga resursgrupper (FRG)*, som främst består av personal från frivilliga försvarsorganisationer. Genom kontrakterade FRG säkerställer kommunen tillgång till extra personalresurser vid en kris eller allvarlig händelse.

Sverige är ett mångkulturellt samhälle och olika kulturföreningar och trossamfund är viktiga kanaler för att förmedla krisinformation till befolkningsgrupper med ursprung utanför landet. Dessa kulturföreningar och trossamfund är även en viktig kontaktyta mot myndighetssfären i Sverige. Många kommuner arbetar aktivt med att bygga förtroendeskapande nätverk med kulturföreningar och trossamfund. Därmed läggs grunden för informationsförmedling till dess medlemmar vid en kris eller allvarlig händelse.¹⁹¹

MSB har till uppgift att stödja och främja användningen av frivilliga inom krisberedskapen och har tagit fram bl.a. en fältguide till stöd för kommuner, regioner och landsting, länsstyrelser och andra myndigheter.¹⁹²

¹⁹⁰ Se <https://www.sosalarm.se/sprak/svenska/>. [2018-06-07].

¹⁹¹ SOU 2012:29 s. 72 f.

¹⁹² Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris, En vägledning från MSB, MSB956, juni 2016.

Övriga aktörer som kan bli berörda i arbetet med att minska konsekvenserna av en krissituation/PDV-händelse

Säkerhetsföretagen är ett arbetsgivar- och branschförbund för säkerhetsbranschen. Medlemsföretagens anställda är huvudsakligen ordningsvakter, väktare, skyddsvakter, värdetransportörer och parkeringsvakter. Befogenheterna skiljer sig åt mellan de olika yrkeskategorierna.

Även andra organisationer som sköter och kontrollerar viktig infrastruktur eller annan samhällsviktig verksamhet, såsom vägnät, transporter, fastigheter, elförsörjning, kommunikationsmedel eller övervakningskameror kan bli berörda i arbetet med att minska skadeverkningar av en händelse. På lokal nivå kan, utöver frivilliga resursgrupper, exempelvis skolledningar, lokaltrafik och representanter ur näringslivet beröras.¹⁹³

EU-nivån

EU:s civilskyddssamarbete syftar till att underlätta och bättre samordna stöd till länder som drabbas av större olyckor eller katastrofer, både naturliga och sådana orsakade av människan, såväl inom som utanför unionen. Samarbetet etablerades under år 2001 och har därefter, från att till en början huvudsakligen ha fokuserat på insatser efter katastrofer, utvecklats till att också omfatta förebyggande och förberedande insatser.¹⁹⁴

I december 2013 beslutade Europaparlamentet och rådet om en ny civilskyddsmekanism för unionen, se Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen (här beslutet om en civilskyddsmekanism). Bakgrunden till beslutet var bl.a. att det ansågs ha blivit allt viktigare med en integrerad strategi för katastrofhantering utifrån att antalet naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor hade ökat väsentligt i antal och omfattning under de senaste åren. Civilskyddsmekanismen har som allmänt mål att stärka samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna och underlätta samordningen på civilskyddsområdet i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av, beredskap för och

¹⁹³ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 126.

¹⁹⁴ Se Regeringskansliets faktagromemoria 2011/12:FPM101, Beslut om civilskyddsmekanism för unionen, Försvarsdepartementet, s. 2.

insatser vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor. Civilskyddsmekanismen ska i första hand skydda människor, men även miljö och egendom, mot alla typer av naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor, inbegripet bl.a. konsekvenserna av terrordåd, som inträffar inom eller utanför unionen. När det gäller konsekvenserna av terrordåd får civilskyddsmekanismen endast omfatta beredskapsåtgärder och katastrofinsatser, se artikel 1 i beslutet. Avsikten är att civilskyddsmekanismen ska användas när en kris är så omfattande att den drabbade staten inte har egna resurser att hantera den. Deltagande stater ska snabbt kunna få hjälp av varandra vid kriser inom EU och samordnade insatser ska kunna genomföras utanför EU.¹⁹⁵ I oktober 2014 fattade kommissionen ett genomförandebeslut om tillämpningsföreskrifter för civilskyddsmekanismen.¹⁹⁶

Civilskyddssamarbetet sorterar under Europeiska kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (DG ECHO). Centrumet för samordning av katastrofberedskap ("Emergency Response Coordination Centre", ERCC) är den funktion som arbetar operativt med samordning av hjälpinsatser inom ramen för EU:s civilskyddssamarbete. ERCC utgör en frivilligpool av kapacitet som medlemsstaterna på förhand kan ställa till förfogande och ska garantera operativ kapacitet dygnet runt. Förutom att förmedla resurser till en drabbad stat, såväl inom som utanför EU, och koordinera assistans, fungerar ERCC som ett forum där de medverkande staterna och andra länder och organisationer kan dela och utbyta information.¹⁹⁷

I frivilligpoolen finns bl.a. ett antal moduler, som är förutbestämda paket med personal och utrustning från en eller flera medlemsstater. Modulerna ska kunna sändas ut med mycket kort varsel efter inkommen begäran om bistånd. Modulerna registreras i CESIS, ett gemensamt kommunikations- och informationssystem för olyckor. Såvitt avser hälso- och sjukvård finns modulerna avancerad sjukvårdsenhet, avancerad sjukvårdsenhet med kirurgi, fältsjukhus samt lufttransport under samtidig vård av katastrofoffer.

¹⁹⁵ Att arbeta i Sverige vid kris s. 27.

¹⁹⁶ Kommissionens genomförandebeslut av den 16 oktober 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen och om upphävande av kommissionens beslut 2004/277/EG, Euratom och 2007/606/EG, Euratom.

¹⁹⁷ Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar s. 176.

Modulerna består av en kombination av hälso- och sjukvårdspersonal och materiella resurser.

En medlemsstat som drabbats av en katastrof och som vill begära bistånd genom civilskyddsmekanismen ska till ERCC rikta en skriftlig begäran om bistånd via behörig nationell myndighet. MSB är kontaktpunkt och behörig myndighet för Sverige. MSB får i sin tur information om vilket stöd som behövs från de ansvariga aktörerna i Sverige. Innan MSB beslutar om en insats ska myndigheten informera Regeringskansliet om de åtgärder som myndigheten avser att vidta.¹⁹⁸

När ERCC mottagit en begäran om stöd informeras de andra ländernas kontaktpunkter om det katastrofdrabbade landets behov. De deltagande länderna kan därefter erbjuda sig att skicka ut experter och utrustning, såsom räddningsteam och vårdpersonal.

I februari 2016 lanserades "European Medical Corps" (EMC), som är en del av EERC, som ett svar på den brist på vårdpersonal som rådde under ebolaepidemin. EMC är en pool med medicinska team och experter som ska vara tillgängliga för snabba insatser vid framtida katastrofer som påverkar människors hälsa. Resurserna ställs på frivillig basis till förfogande av medlemsstaterna. EMC har utvecklats i nära samarbete med World Health Organization (WHO).¹⁹⁹

Mot bakgrund bl.a. av det stora antalet katastrofer som inträffat sedan år 2013 och att medlemsstaternas frivilliga bidrag i vissa fall visat sig vara otillräckliga har kommissionen den 27 november 2017 lämnat förslag i syfte att införa vissa riktade ändringar av beslutet om en civilskyddsmekanism. Syftet med förslaget är att garantera att unionen kan tillhandahålla ett bättre stöd vid kriser och katastrofer till sina medborgare både inom och utom Europa. I förslaget konstateras bl.a. att katastrofförebyggande insatser är av avgörande betydelse för att man ska kunna begränsa behovet av kris- och katastrofstöd.²⁰⁰

¹⁹⁸ Se 9 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁹⁹ Att arbeta i Sverige vid kris s. 27 f.

²⁰⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen, Europeiska kommissionen, Bryssel 23.11.2017 COM(2017) 772 final.

Något om kriskommunikation

Kriskommunikation är en form av strategisk kommunikation som syftar till att skapa gemensam mening kring en händelse. Den sker mellan aktörer, allmänhet och medier och är, enligt MSB:s rekommendationer *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, en viktig del av hanteringen av samhällsstörningar.

Samordnad kriskommunikation, i rätt tid, både inom och mellan aktörerna, stärker trovärdigheten, förebygger otydligheter och motverkar ryktesspridning. Det ger även allmänheten möjlighet att bidra till hanteringen. Enligt rekommendationerna ska aktörerna därför

- låta kriskommunikationskompetens vara en integrerad del av beredskapsorganisationen
- börja med kriskommunikation redan vid den initiala bedömningen, när man försöker förstå vad som händer eller har hänt
- samverka kring kriskommunikation under hela hanteringen
- lyssna till målgruppernas behov och anpassa kommunikationen därefter
- låta kommunikationen präglas av snabbhet, öppenhet och korrekthet.

Varje aktör ansvarar för den egna informationen till allmänhet och media och även till drabbade och närstående. I det aktörs-gemensamma arbetet har alla aktörer ett ansvar att samverka så att information från olika aktörer samordnas, otydligheter undviks och ryktesspridning motverkas.²⁰¹ MSB har ett utpekat ansvar för att verka för att alla berörda aktörer samordnar sin information till allmänheten.

Krisinformation.se är ett av verktygen för att verka för att informationen till allmänheten är samordnad, och är den centrala kanalen för myndigheternas övergripande kommunikation med allmänheten.

²⁰¹ *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* s. 71 f. och *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, Sammanfattning, s. 10. Se även *Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands* s. 27.

Länsstyrelsen ska inom sitt geografiska område verka för att informationen till allmänheten och företrädare för massmedia under kris samordnas. Övriga bevakningsansvariga myndigheter ska samverka med länsstyrelserna i deras roll som områdesansvariga myndigheter.

På lokal nivå har kommunerna utifrån sitt geografiska områdesansvar ansvar för att identifiera och hantera konsekvenser av en kris samt för att samordna information till allmänhet och media.²⁰²

MSB:s plan för samverkan *Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands* ger aktörerna vägledning kring hur de bör samverka för att på bästa sätt stödja drabbade och deras närstående vid en kris eller katastrof utomlands. Planen grundar sig på de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och är ett komplement till redan etablerade arbetsprocesser och rutiner. Planen, som alltså tar sikte på kriser och katastrofer *utomlands* behandlas närmare i avsnitt 5.5. I planen anges emellertid att arbetssätt och grundläggande principer vad gäller samordning även kan utgöra ett stöd vid hanteringen av en katastrof med många drabbade i Sverige. Den innehåller också ett kapitel 5 om stöd och vägledning för informationssamordning som får anses applicerbart på händelser som sker i Sverige. Här presenteras således verktyg och metoder för informations-samordning vid en händelse med många drabbade. Erfarenheten visar att om informationen till drabbade och närstående är väl samordnad bidrar den till en positiv påverkan både för de direkt drabbade och för allmänhetens förtroende för krishanteringssystemet i stort. Det kan för potentiellt traumatiserade personer vara mycket påfrestande att behöva börja om från början och berätta det smärtsamma för nya personer. Dessutom riskerar obesvarade frågor och olika besked från olika aktörer att skapa onödigt frustration. Erfarenheten visar att det inte räcker med att informera var de drabbade och deras närstående kan hämta information på egen hand eller att endast informera om det den egna organisationen anser vara viktig information att sprida. Om alla aktörer kommunicerar samordnat så slipper de drabbade och deras närstående onödiga och kanske besvärliga myndighetskontakter. Vidare visar erfarenheten att det krävs samverkan kring vilken information som bör nå ut till

²⁰² Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 72 f.

drabbade och närstående, men som de själva inte efterfrågar. Det kan t.ex. gälla information om risker, evakueringar eller förebyggande åtgärder.

Det är alltså viktigt att aktörerna samverkar med övriga berörda aktörer så att budskapen blir tydliga, samordnade och samstämmiga samt möter informationsbehoven hos allmänhet och media. För att göra detta behövs enligt MSB:s plan

- en förståelse för det samlade informationsbehovet hos olika grupper
- en aktörsgemensam kommunikationsstrategi
- koordinerade kommunikationsaktiviteter
- avstämda frågor och svar (FAQ).

Till planen finns bifogad en checklista som stöd för att analysera informationsbehov och för att analysera vilka aktörer som bör ansvara för att förmedla informationen. I checklistan ställs bl.a. frågor om vilket informationsbehov drabbade och närstående har på kort och lång sikt, om vilka åtgärder som måste vidtas för att möta informationsbehoven, om vilka kanaler som bör användas, om hur informationen kan utformas för att passa personer som är extra utsatta eller svåra att nå, t.ex. barn och personer som av olika anledningar har svårt att förstå svenska samt om hur kommunikationen följs upp och av vem.²⁰³

I planen anges vidare att aktörerna bör vara beredda att finnas i de kanaler som de vanligtvis använder men även i andra kanaler om de drabbade och närstående i stället väljer dessa. Som exempel på lämpliga kanaler nämns den egna organisationens webbplats, traditionella medier, sociala medier, webbplatsen www.krisinformation.se, det nationella informationsnumret 113 13, webbplatsen www.1177.se, telefonnumret 1177 Vårdguiden (telefon) och VMA/myndighetsmeddelande. Det anges också att media är en av de viktigaste källorna till information för drabbade och närstående när något har inträffat.

För informationssamordningen finns två särskilda kommunikationsverktyg. I *Skyddat webbaserat informationssystem (WIS)* kan

²⁰³ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 27 f. och bilaga 3.

aktörerna t.ex. publicera information om den egna organisationens åtgärder och lägesbild, men också mötesanteckningar från aktörs-samverkan och den samlade lägesbilden. Centrala myndigheter, kommuner, landsting/regioner och privata aktörer med ansvar under en kris erbjuds av MSB tillgång till systemet utan kostnad. Webbverktyget *Mina sidor* används i det aktörsgemensamma informationsarbetet för att på ett enkelt och effektivt sätt arbeta med frågor och svar och sammanställa frågesamlingar (FAQ:er). Frågorna kan komma direkt från allmänheten eller tas fram i förväg för att möta förväntade informationsbehov. Aktörerna kan själva lägga in sina frågor och svar här och läsa andra aktörers frågor och svar. När aktörerna är överens om vilka frågor och svar som ska publiceras visas de därefter på webbplatsen krisinformation.se och på andra aktörers webbplatser.²⁰⁴

I MSB:s uppdrag att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 ingick att beskriva och analysera hur den information som spreds i samband med attentatet påverkade hanteringen av händelsen.²⁰⁵ Utvärderingen innehåller också ett avsnitt om kriskommunikation. Resultatet av MSB:s utvärdering behandlas i ett särskilt avsnitt längre fram.

Närmare om kommuners och landstings krisstöd

Allmänt

Kommunen har, som framgått i avsnitt 5.3.2, det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas där får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 § SoL). Ansvaret gäller såväl under normala förhållanden som vid en allvarlig händelse. Socialtjänsten kan vid en allvarlig händelse få ytterligare uppgifter. Exempelvis kan enskilda som normalt klarar sin livssituation komma att behöva insatser från socialtjänsten. Förutom dessa tillkommande uppgifter ska socialtjänstens övriga verksamhet även vid allvarliga händelser bedrivas så att människor får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten har enligt SoL ett särskilt ansvar för vissa målgrupper, däribland brottsoffer och deras närstående. Dessutom har socialtjänsten ansvar för information och uppsökande verksamhet, såväl

²⁰⁴ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 28 f.

²⁰⁵ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 s. 1 f.

under normala förhållanden som vid en krissituation. Socialtjänsten kan alltså vid en allvarlig händelse ställas inför stora påfrestningar.²⁰⁶

I många kommuner finns en särskild krisstödsfunktion. Funktionen benämns ibland *POSOM*, som är en förkortning för psykiskt och socialt omhändertagande. Krisstödet samordnas ofta av socialtjänsten. Exempel på andra aktörer som kan delta i kommunens krisstöd är kommunal räddningstjänst, kommunens barn- och ungdomsverksamheter, landstinget, polisen, trossamfund och frivilligorganisationer.²⁰⁷

Vid en händelse aktiveras således vid behov kommunens krisstödssamordning. Huvuduppgiften är att i det akuta skedet stödja individer och familjer, upprätta informations- och stödcentrum samt att samverka med de övriga organisationer som berörs av händelsen.²⁰⁸

Kommunens arbete med krisstöd träffas inte av någon specifik reglering. Krisstödet innehåll och ambitionsnivå skiljer sig också åt mellan kommunerna. Kommunens krisstöd samordnas oftast med landstingets krisstöd, som primärt fokuserar på det psykologiska och psykiatriska stödet. Om en drabbad efter en händelse har ett mer långsiktigt behov av psykologiskt eller psykiatriskt stöd är detta, i första hand, en fråga för landstinget.

Landstinget ska, som också framgått i avsnitt 5.3.2 ovan, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt bl.a. dem som är bosatta inom landstinget samt åt dem som vistas i landstinget och som är i omedelbart behov av vård. Landstingets förmåga att med kort varsel omhänderta ett stort antal skadade bygger på en väl fungerande traumavård i vardagen. Det är viktigt att det finns en tydlig funktion som svarar för ledningsuppgiften vid en allvarlig händelse. I ett skadeområde etableras en särskild sjukvårdsledning (prehospital sjukvårdsledning) för de omedelbara medicinska åtgärder som vidtas av hälso- och sjukvårdspersonal utanför sjukhus. På regional nivå (landsting) och lokal nivå (sjukhus) etableras också särskild sjukvårdsledning. Det är den särskilda sjukvårdsledningen på landstingsnivå som utgör kontaktyta mot den nationella nivån i form av

²⁰⁶ Krisstöd vid allvarlig händelse, Socialstyrelsen, maj 2008, s. 15 f.

²⁰⁷ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 40 och Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016 s. 21.

²⁰⁸ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 40 och Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016 s. 19 ff.

Socialstyrelsen. Varje landsting ska upprätta en plan för ambulanssjukvården inom sitt geografiska område.²⁰⁹ Landstinget ska också planera sin hälso- och sjukvård så att en *katastrofmedicinsk beredskap* upprätthålls (7 kap. 2 § HSL). Samtliga landsting har också en katastrofmedicinsk beredskapsplan och upprätthåller ständig katastrofmedicinsk beredskap. Genom den katastrofmedicinska beredskapen har landstingen en förmåga att vid en allvarlig händelse

- larma och aktivera de funktioner som är nödvändiga
- leda och samordna berörda hälso- och sjukvårdsverksamheter
- genomföra sjukvårdsinsatser i ett skadeområde, utföra sjuktransporter och på vårdenhet omhänderta drabbade samt
- samverka med andra aktörer på lokal, regional och nationell nivå.

Den katastrofmedicinska beredskapen har som mål att minimera konsekvenserna av de somatiska och psykiska följdverkningar som kan uppstå vid en allvarlig händelse.²¹⁰

En särskild sjukvårdsledning på regional nivå ingår i landstingens katastrofmedicinska beredskap och har till uppgift att fördela landstingets samtliga resurser. Fördelningen syftar till att optimera det medicinska omhändertagandet och se till att störningen påverkar den ordinarie verksamheten i så liten utsträckning som möjligt. Landstingen ska kunna upprätthålla sina kvalitetsmål för god vård och omvårdnad också vid ett akut och tilltagande behov. Tillgängliga resurser ska fördelas om tidigt och nya resurser mobiliseras. Vid en allvarlig händelse är det den regionala nivån som, enligt SOSFS 2013:22, har mandat att direkt leda och samordna all påverkad sjukvård. Den särskilda sjukvårdsledningen på regional nivå etableras när landstingets *tjänsteman i beredskap* har värderat larmets innehåll, bedömt och tagit beslut om att det är en allvarlig händelse.²¹¹

En särskild aspekt i den katastrofmedicinska beredskapsförmågan är således att vid en allvarlig händelse genom samverkan

²⁰⁹ Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016 s. 19 och Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:10) om ambulanssjukvård m.m.

²¹⁰ Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 40. Se även 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap.

²¹¹ Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2016 s. 11.

och ledning kunna inrikta och samordna hälso- och sjukvårdens resurser mot det uppkomna behovet. I syfte att skapa gemensamma förutsättningar för en effektiv sjukvårdsledning vid en allvarlig händelse har Socialstyrelsen, tillsammans med representanter för landstingen, utvecklat en nationell ledningsmodell för särskild sjukvårdsledning. Modellen beskriver ledningen av hälso- och sjukvården vid en allvarlig händelse för att skapa en samsyn och underlätta diskussioner efter hanteringen av en händelse om hur ledningen ska tillämpas och kunna utvärderas. SOSFS 2013:22 utgår från denna modell som beskriver de tre beredskapslägen som ska kunna aktiveras dels på samtliga sjukhus, dels på regional nivå inom landstingen.

- Stabsläge innebär att en särskild sjukvårdsledning etableras och att den håller sig underrättad om läget, vidtar nödvändiga åtgärder och följer händelseutvecklingen.
- Förstärkningsläge innebär att en särskild sjukvårdsledning etableras och att den vidtar åtgärder för att stärka viktiga funktioner.
- Katastrofläge innebär att en särskild sjukvårdsledning etableras och att den tar alla resurser i anspråk.

För att den särskilda sjukvårdsledningen på regional nivå ska kunna hantera en allvarlig händelse måste den kunna omfördela och mobilisera fler resurser samt samverka med andra myndigheter och organisationer. Vissa skadehändelser kan också kräva en samordning på nationell nivå.²¹²

Enligt 5 kap. 11 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om katastrofmedicinsk beredskap ska alla landsting planera för hur behovet av *information* till drabbade, allmänheten och företrädare för massmedia ska kunna tillgodoses vid en allvarlig händelse eller vid risk för en sådan händelse. Informationsinsatserna ska samordnas dels i den egna organisationen, dels vid behov med myndigheter och organisationer på lokal, regional och nationell nivå. Landstingen ska också planera för att kunna erbjuda *krisstöd* till dem som har drabbats av eller riskerar att drabbas av psykisk ohälsa som en följd av en allvarlig

²¹² Traumavård vid allvarlig händelse, Socialstyrelsen, 2015-11-05, november 2015, s. 16 f.

händelse (5 kap. 12 §). Krisstöd kan innefatta avlastningssamtal, psykologisk debriefing och psykosocialt omhändertagande och bör organiseras i samverkan med kommunernas socialtjänst.

I Socialstyrelsens rapport *Traumavård vid allvarlig händelse* från år 2015 anges beträffande krisstöd att allvarliga händelser kan bidra till psykologiska och sociala utmaningar på individ-, familj-, och samhällsnivå och skapar en akut, kortsiktig påverkan, men kan också ge mer långvariga psykiska besvär hos de drabbade. Detta kan leda till att krisstödsinsatser på lokal nivå inte räcker till utan behöver organiseras genom samverkan på regional nivå och även nationellt, om händelsen drabbar många. De flesta som drabbas kommer dock att återhämta sig utan att utveckla långvariga besvär. Syftet med krisstödet anges vara att stödja återhämtningsprocessen och att identifiera personer som behöver stöd över tid. Kunskapen om vilka åtgärder som har bäst effekt har utvecklats på senare år och numera finns internationella rekommendationer som kan vara till god vägledning.²¹³

Av landstingens katastrofmedicinska beredskapsplaner framgår att krisstödet vanligen aktiveras av en särskild sjukvårdsledning på regional eller lokal nivå. Arbetet med det initiala krisstödet leds, efter beslut om aktivering av krisstöd, vanligen av en särskild ledningsgrupp för krisstödet på sjukhusen. I Socialstyrelsens rapport anges att majoriteten av landstingen uppger att det finns skriftliga rutiner på regional nivå hur krisstöd till anhöriga och närstående ska etableras och organiseras vid en allvarlig händelse. Vidare anges att majoriteten av de femtiofyra svarande akutsjukhusen uppger att det finns skriftliga rutiner kring hur krisstödet ska organiseras i egen regi på sjukhuset vid en allvarlig händelse. Den vanligaste yrkeskategorin som finns representerad i krisstödsgrupper vid sjukhusen är kuratorer. Därefter finns präster, sjuksköterskor och psykologer representerade.²¹⁴

²¹³ Traumavård vid allvarlig händelse s. 30.

²¹⁴ Traumavård vid allvarlig händelse s. 30 f. Genom SOSFS 2013:22 upphävdes Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2005:13) om fredstida katastrofmedicinska beredskap och planläggning inför höjd beredskap. I de tidigare föreskrifterna användes benämningen PKL-grupp för den krisledningsgrupp inom landstinget som är avsedd att leda och samordna det psykiatriska och psykosociala omhändertagandet vid en allvarlig händelse. Socialstyrelsen har år 2008 i rapporten *Krisstöd vid allvarlig händelse* presenterat ett underlag för lokal och regional planering av krisstöd till drabbade vid en allvarlig händelse. Socialstyrelsen har också år 2009 upprättat vägledningen *Krisberedskap inom socialtjänstens område* som ska fungera som ett stöd när kommunens krisberedskapsarbete ska planeras.

I det följande redogörs för krisstödet och dess olika faser och för s.k. stödcentrum.

Krisstödet och dess olika faser

Tiden efter en allvarlig händelse kan delas in i tre perioder – *akutfas*, *mellanas* och *långtidsfas*. Fasernas längd beror på händelsen karaktär och de drabbades egna resurser. De drabbades behov skiljer sig åt i de olika faserna och förändras även över tid. Behoven kan också variera mellan olika personer. De olika fasernas karaktär har betydelse för planeringen, där de mest intensiva insatserna görs under akut- och mellanfasen. Information är viktig i alla faser, men vilken typ av information som behövs beror på vilken fas och vilken tid det handlar om.²¹⁵

I *akutfasen* handlar behoven primärt om säkerhet och trygghet samt praktiskt, emotionellt och socialt stöd.²¹⁶ Grundelement för stödet i akutfasen anges alltså i dag vara att initialt stärka säkerhet och trygghet, att bidra till att med psykologiska medel försöka lugna dem som har uttalade reaktioner, att stärka tilliten till individens egen förmåga att klara svårigheter och till samhällets räddningsinsatser, att stärka socialt stöd, samt att om möjligt bidra till att stärka en känsla av hopp. Dessa principer finns strukturerade i det som benämns *psykologisk första hjälp* och som är en konkret beskrivning av hur man praktiskt kan stödja drabbade individer efter behov. WHO har år 2011 publicerat en handbok i sådan psykologisk första hjälp som år 2017 har översatts till svenska av Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri vid Uppsala universitet, KcKp. Sådan psykologisk första hjälp innebär ett medmänskligt och praktiskt stöd till drabbade i samband med allvarliga händelser.²¹⁷

I *mellanasen* beror behoven mer på hur de drabbade anpassar sig till konsekvenserna av händelsen. Samhället behöver i denna fas

²¹⁵ Krisstöd vid allvarlig händelse s. 24.

²¹⁶ Se Modern krisstöd, Utveckling baserad på internationell litteratur, Per-Olov Michel, 2014-02-01 s. 3. Utmärkande för en modernare syn på krisstöd är att man gått ifrån att i akutfasen primärt fokusera på "emotionellt bearbetande" av händelsen på grund av risken för att vara för inträngande. I stället inriktas stödet alltså mot att skapa säkerhet och trygghet för individerna samt på individernas specifika behov. För de flesta är det naturligt att framför allt få stöd från sina närstående efter allvarliga händelser och tidigare studier har visat att det leder till lägre grad av psykiatrisk sjuklighet. Se Per-Olov Michel a.a. s. 3.

²¹⁷ Se Psykologisk första hjälp, Handbok för stödpersoner, Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri, Institutionen för neurovetenskap, Uppsala universitet, 2017, s. 10 ff.

samordna insatser från olika samhällsfunktioner såsom hälso- och sjukvård, försäkringskassa, socialtjänst och skola samt andra aktörer såsom frivilligorganisationer och trossamfund. Det är angeläget att skolor, förskolor och fritidshem får igång sina verksamheter så snart som möjligt. I mellanfasen har ofta anhörigföreningar och självhjälpgrupper kommit igång och det går att identifiera dem som behöver behandling för sina besvär.²¹⁸

Det handlar i *långtidsfasen* om att behandla och rehabilitera dem som har fått kroppsliga och psykiska följdtilstånd.²¹⁹

Majoriteten av de som drabbas av potentiellt traumatiska händelser återhämtar sig utan allvarlig ihållande psykisk ohälsa. En mindre del av de drabbade utvecklar olika former av stress- och traumarelaterad psykisk ohälsa, tydligast karakteriserat av post-traumatiskt stressyndrom, PTSD. Forskningen har påvisat ett antal riskfaktorer för ihållande traumarelaterad psykisk ohälsa, men det går inte i ett akut skede att med säkerhet avgöra vem som kommer att drabbas över tid. Detta innebär att en uppföljning av de drabbade under en kortare eller längre tid blir nödvändig för att uppmärksamma vilka som återhämtar sig bra, hos vilka reaktionerna kvarstår och särskilt för att identifiera de som får svårare reaktioner över tid.

En ytterligare aspekt som har direkt relevans för krisstödsinsatserna är att antalet drabbade i behov av sådana insatser oftast är okänt. Hur många som kommer att söka stöd och när och var de kommer att göra det är svårt att avgöra och har konsekvenser för fördelningen av resurser. Erfarenheter från allvarliga händelser visar att drabbade inte passivt väntar på att erbjudas stöd. De agerar spontant och/eller får hjälp av omgivningen. En viss andel av de drabbade lämnar skadeplatsen utan att komma i kontakt med hälso- och sjukvården, räddningstjänsten eller någon annan aktör. Vidare kan vid händelser som drabbar en tillfälligt samlad grupp den geografiska spridningen vara betydande och ytterligare försvåra en effektiv resurstilldelning. Sammantaget kan alltså krisstödsinsatser efter allvarliga händelser behöva en uthållighet och en god dimensionering av insatserna kräver noggranna överväganden när

²¹⁸ Per-Olov Michel a.a. s. 3.

²¹⁹ Per-Olov Michel a.a. s. 3.

det gäller antalet drabbade och spridningen av deras behov såväl geografiskt som över tid.²²⁰

Särskilt om stödcentrum

De drabbade har inte bara psykiska reaktioner att hantera. Förutom krisstöd och uppföljning finns andra behov, som kan gälla t.ex. försäkringsfrågor, juridiska frågor och ersättningsfrågor. Sådana frågor kan bidra till psykiska och sociala problem om de inte hanteras på ett lämpligt sätt och vid rätt tidpunkt. Praktisk hjälp med den typen av frågor kan alltså vara till stor hjälp för de drabbade. I bl.a. Storbritannien och Nederländerna har man goda erfarenheter av att samordna hjälpinsatserna i en "one-stop-shop", med vilket menas att de drabbade bara ska behöva vända sig till ett enda centrum för att få hjälp med sina olika behov.²²¹ Ett sådant s.k. *stödcentrum* bemannas med personal från olika aktörer för att medborgarna på ett enkelt sätt och över tid ska veta var de ska vända sig med sina behov efter allvarliga händelser. Ett stödcentrum kan ligga på en central plats dit drabbade, närstående och andra kan vända sig efter en allvarlig händelse för att få svar på frågor och få det stöd de behöver, alternativt hänvisningar till andra inrättningar.

Ett stödcentrum kan ha följande funktioner:

- En reception där människor tas emot.
- Ett utrymme där de olika stödfunktionerna håller till.
- En funktion för att kunna informera, ge råd och hänvisa drabbade och andra. Centrumet kan också få funktionen av ett mediecentrum.
- En funktion för att ge människor krisstöd, proaktiv uppföljning och bedömning. Sårbara grupper, exempelvis barn, får speciell uppmärksamhet.
- En funktion som koordinerar stödet från olika instanser och remitterar drabbade till andra inrättningar.
- En funktion för att samla på sig och hantera olika data som gäller den allvarliga händelsen.

²²⁰ Utvärdering av Stockholms läns landstings katastrofmedicinska insatser vid attentatet på Drottninggatan den 7 april 2017, Katastrofmedicinskt centrum, Linköping, Rapport Dnr_KMC-2017-48 s. 66 och Krisstöd vid allvarlig händelse s. 21.

²²¹ Krisstöd vid allvarlig händelse s. 36 och 27.

- Förberedelse för de kommande mellan- och långtidsfaserna.

Ett stödcentrum kan ge en organisatorisk struktur för krisstödet i akutfasen och underlättar planeringen för ett effektivt arbete under mellan- och långtidsfaserna. Flera stödcentra kan behöva upprättas när det är långt mellan platsen för den allvarliga händelsen och de naturliga uppsamlingsplatserna eller långt mellan de olika sjukhus dit drabbade förts.²²²

I en svensk motsvarighet skulle de personer som engageras i arbetet i ett stödcentrum kunna komma från hälso- och sjukvården, primärvården och från kommunernas krisstödsorganisation. Personalen ska tidigare ha fått utbildning och träning i att arbeta under dessa omständigheter. Ledning och samordning av eventuella stödcentra blir beroende av lokala förhållanden i landsting och kommuner och förutsätter god samverkan mellan alla samhällsinstitutioner. Även frivilligorganisationerna, t.ex. Röda Korset och Rädda Barnen, har utbildat personer som kan erbjuda krisstöd och bidra med personal och resurser till ett stödcentrum.²²³

Stockholms läns landstings utvärdering av de katastrofmedicinska insatserna i samband med attentatet den 7 april 2017

Stockholms läns landsting har som en del av utvärderingen av landstingets insatser i samband med attentatet i Stockholm den 7 april 2017 utvärderat landstingets katastrofmedicinska insatser vid attentatet. Härefter har bl.a. dessa insatser utvärderas även av MSB. Resultatet av MSB:s utvärdering beskrivs i avsnittet närmast nedan. Redogörelsen i det följande bygger på landstingets utvärdering.²²⁴

Krisstödsorganisationen i landstinget aktiverades genom PKL-samordningen (psykologisk/psykosocial katastrofledning) i särskild sjukvårdsledning på regional nivå. Initialt aktiverades även de sju lokala PKL-organisationerna vid akutsjukhusen. Insatserna kom under de följande två dagarna att inriktas på en gemensam krisstöds-telefon för hela landstinget och ett krisstödscentrum i samverkan med Stockholms stad. I samband med attentatet öppnades alltså ett

²²² Krisstöd vid allvarlig händelse s. 27 f. och Per-Olov Michel a.a. s. 4.

²²³ Krisstöd vid allvarlig händelse s. 27 f. och Per-Olov Michel a.a. s. 4.

²²⁴ Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017 s. 17–21.

krisstödscentrum med s.k. drop-in, som hade öppet fram till och med den 23 april 2017.

Insatserna förefaller, enligt utvärderingen, ha kunnat erbjuda ett tillräckligt stöd till hjälpsökande drabbade under de två veckor som insatserna var aktiva. Samtidigt som de kännetecknades av en hög grad av flexibilitet saknade de dock en tydlig förankring i befintliga planer. Den befintliga organisationen kunde, med viss hjälp av fungerande samverkan med andra landsting, leda krisstödsverksamheten, samtidigt som organisationens uthållighet sattes på prov. Härefter sågs i utvärderingen följande:

Den katastrofmedicinska beredskapen skulle gagnas av en genomlysning av krisstödet i befintliga planer och organisation; utveckla förberedelserna för samverkan med kommuner och primärvård; utveckla krisstödsfunktioner mot en större uthållighet både vad gäller ledning, personal och stöd till drabbade.

Härefter anges ett antal förslag till förbättringsåtgärder, bl.a. att 1177 Vårdguiden behöver inkluderas i den kris- och katastrofmedicinska beredskapen och att landstinget i samverkan med övriga aktörer bör utveckla sina krisstödsfunktioner så att de kan skapa en uthållighet såväl i ledning som när det gäller behoven av stöd från drabbade på ett bra sätt.

MSB:s utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017

Regeringen gav den 22 juni 2017 MSB i uppdrag att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017. I uppdraget, som redovisades den 27 april 2018 i rapporten *Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017*, ingick att utvärdera den samlade hanteringen av det initiala händelseförloppet, inklusive den informationsspridning som händelsen gav upphov till. Utifrån analysen har MSB haft i uppdrag att dra slutsatser som kan vara ändamålsenliga för framtida hantering av likartade händelser, större händelser eller om flera händelser sker samtidigt. I uppdraget har också ingått att analysera om det vid den aktuella händelsen fanns några områden i samhället som var på gränsen att nå sin kapacitet.²²⁵

²²⁵ Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att utvärdera hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017, Regeringsbeslut 2017-06-22, Ju 2017/05643/SSK.

MSB ger i utvärderingen en sammanfattande beskrivning och bedömning av den samlade hanteringen av det initiala händelseförloppet med inriktning på *tiden från att attentatet ägde rum och första eftermiddagen och kvällen*. Beskrivningen utgår från genomförda utvärderingar och andra underlag från aktörerna. Baserat på detta underlag lämnar MSB i kapitel 4 en samlad bedömning som redogörelsen i det följande huvudsakligen bygger på.²²⁶

Inledningsvis anges att de slutsatser som MSB drar av händelsen även i stor utsträckning är relevant för likartade, större eller flera samtidiga händelser.

Under rubriken *Hanteringen av det initiala händelseförloppet* anges att MSB:s bedömning är att samhällets samlade hantering av det initiala händelseförloppet i stort fungerade väl. Enskilda individers insats och risktagande översteg i många fall vad samhället kan förvänta sig. Många av de brister som förekom i hanteringen av det initiala händelseförloppet var inte bestående under resten av hanteringen. Den initiala responsen från polisen, hälso- och sjukvården samt brandförsvaret var snabb och proaktiv. Att händelsen inträffade dagtid på en vardag bidrog till en snabb respons och kraftsamling inom de olika organisationerna. En annan tid på dygnet hade sannolikt delar av insatserna haft en längre startsträcka. Den oförutsägbarehet som karakteriserade den inledande fasen och svårigheterna att tolka nödsamtal, motsvarar erfarenheterna från terrorattentat i andra länder.

Erfarenheter från nationella och internationella händelser visar på vikten av snabb säkring av platser och gärningspersoner, hög förmåga att agera trots oklar lägesbild, snabbt omhändertagande och transport av skadade till sjukhus samt hög beredskap för sekundära attacker eller följdhändelser. MSB gör bedömningen att samhällets hantering fungerade väl i dessa delar.

Härefter görs bedömningen att det fanns brister i larmkedjan. Alla berörda myndigheter larmades inte, t.ex. Socialstyrelsen. Information om misstänkt pågående dödligt våld vidarebefordrades inte till alla berörda aktörer. Vidare anges att det är viktigt att ny information som tillkommer i en händelse tas tillvara och vidarebefordras till de aktörer som behöver informationen för sin hantering av händelsen och dess konsekvenser.

²²⁶ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 111-117.

MSB gör härefter bedömningen att polisen var relativt väl förberedd för att hantera en händelse med pågående dödligt våld. Däremot har hälso- och sjukvården samt kommunernas räddningstjänstverksamheter överlag behov av att utveckla sina organisationer i samma riktning.

Erfarenheter från den här händelsen behöver, enligt MSB, om-sättas i gemensam planering, utbildning och övning i syfte att ytter-ligare öka förmågan att hantera den här typen av händelser.

Samverkan behöver utgå både från den egna organisationens behov och en förståelse för andra organisationers uppdrag och behov, för att kunna lösa sina uppgifter i samhällets samlade hantering av liknande händelser. Det är viktigt att säkerställa informationsdelning både inom och mellan berörda aktörer.

I hanteringen av händelsen fanns behov av flera ledningsplatser med olika syften. I framtida hantering av likartade händelser behöver aktörerna, enligt MSB, ha kännedom om de olika ledningsplatserna.

Händelsen bedöms visa på brister i aktörernas förmåga att ta fram och dela lägesbilder. Förmågan att ta fram lägesbilder som kan användas för att underlätta bedömning av en händelse, dess konsekvenser och behov av åtgärder, behöver utvecklas.

Vid användning av en samverkansmodell eller motsvarande, måste ansvarig myndighet vid varje händelse bedöma om resurser och samverkan svarar mot behoven av inriktning och samordning. Ansvarig aktör behöver ha förmåga att stödja det aktörs-gemensamma arbetet med de resurser och den kompetens som krävs för utövandet av det geografiska områdesansvaret.

Härefter anges att mycket gjordes bra i hanteringen av händelsen. Förutsättningarna när det gäller tidpunkt på dygnet och tillgången till resurser var goda. Många erfarenheter från händelsen är specifika för Stockholms län och inte dimensionerande för att bedöma Sveriges förmåga. Däremot är erfarenheterna värdefulla för ut-veckling av förmågan i hela landet.

Under rubriken *Hanteringens inverkan på samhället* anges att det korta händelseförloppet innebar att hanteringens inverkan på andra verksamheter inom t.ex. polis och hälso- och sjukvård blev mindre, än om händelsen dragit ut på tiden. Att en gärningsperson greps tidigt bedöms ha bidragit till förtroende hos allmänheten för samhällets förmåga.

Hög belastning på nödnumret 112 innebar svårigheter för vårdsökande att komma fram. Det var periodvis också långa kötider till Polisens kontaktcenter och regionala ledningscentral.

Flera sjukhus valde att tömma sina akutmottagningar, trots att antalet skadade från attentatet kunde omhändertas, utan att en sådan åtgärd hade behövts.

Brister i samhällets kommunikationskanaler och knapphändig kriskommunikation med allmänheten, ledde till ryktesspridning med oro och otrygghet som följd.

Polisens riskminimerande åtgärder hade, enligt MSB, en trygghetsskapande inverkan. Samtidigt påverkade inskränkningar i rörligheten allmänheten negativt. Det som påverkade allmänheten mest var nedstängningen av kollektivtrafik och utrymning av offentliga miljöer. Nedstängningen fick konsekvenser för tusentals människor som fick ta sig hem tills fots eller inte kunde ta sig hem alls. Det fick följdkonsekvenser för t.ex. barn- och äldreomsorg samt sjukvård i flera av länets kommuner. Nedstängningen av kollektivtrafik var en åtgärd som borde kunnat förutses i den här typen av händelse. Ansvariga aktörer behöver vidta gemensamma förberedelser så att konsekvenserna av en nedstängning kan begränsas.

När det specifikt gäller *information* är MSB:s slutsatser bl.a. att samhällets informationskanaler till allmänheten (113 13, 114 14, Krisinformation.se, 1177) bör vara kända av berörda aktörer med tydliga avgränsningar i ansvar och riktlinjer om hur delgivning, hänvisning och koordinering ska ske för att säkerställa enhetliga budskap samt onödig systembelastning. Upplysningstjänsten 1177 Vårdguiden fyller en viktig funktion i en händelse som denna och information till allmänheten bör finnas tillgänglig omgående. Vidare anges att det saknades information från ansvariga aktörer på andra språk än svenska samt information anpassad till funktionshindrade respektive barn och unga. Även information i kanaler där man når barn och ungdomar behöver utvecklas.

Inom andra hot- och riskområden, såsom kärnkraftshaverier, smittspridning m.m., har berörda aktörer gemensamt tagit fram frågor och svar (s.k. FAQ). Motsvarande förberedelser hade inte gjorts när det gäller terrorattentat. Ansvariga aktörer behöver gemensamt bygga upp en förmåga till samordnad kriskommunikation med allmänheten vid ett misstänkt terrorattentat.

Förmågan behöver, enligt MSB, finnas lokalt, regionalt och nationellt.²²⁷

Om människor från många kommuner drabbas, ställer det högre krav på samordning. Om det rör sig om utländska medborgare eller attentat riktat mot flera länder samtidigt tillkommer ytterligare krav i den akuta fasen, t.ex. information på flera språk och omfattande kontakter med utländska myndigheter. Förberedd och samordnad information från ansvarig myndighet bör, enligt MSB, finnas på andra språk, åtminstone på engelska, tidigt i en händelse som kan drabba utländska medborgare.

Om flera områden i Sverige eller flera sektorer i samhället skulle drabbas, skulle flera aktörer än i händelsen på Drottninggatan ansvara för att hantera och kommunicera om det inträffade. Samordningen av kriskommunikationen skulle därmed bli än mer komplex. Utan gemensamma förberedelser riskerar det informationsglapp som uppstår att bli större än nödvändigt med spekulationer, ryktesspridning, oro och otrygghet som trolig följd.²²⁸

Under rubriken *Kapacitet* anges att de flesta ansvariga aktörer hade tillräcklig kapacitet att hantera det initiala händelseförloppet. Polismyndigheten hade resurser att hantera ytterligare attentat. För traumavården innebar det faktiska skadeutfallet ingen utmaning. Brandförsvaret hade kapacitet och uthållighet att hantera större och fler händelser.

Att attentatet inträffade på dagtid på en vardag när det var skiftbyte i flera organisationer, bidrog till att flera aktörer hade god tillgång till extra personalresurser och att de snabbt kunde kraftsamla. Samhället hade haft en sämre förmåga att hantera det initiala händelseförloppet om attentatet inträffat kvällstid eller på en helg. Tidrymden för hög arbetsbelastning var relativt kort. Ett mer utsträckt händelseförlopp hade varit utmanande för samhället.

Det förekom kapacitetsbrist inom enskilda funktioner hos vissa aktörer. Bristerna berodde främst på otillräckliga förberedelser, en oförmåga att förutse behov samt brister i intern informationsdelning. Det var framför allt flera aktörer som inte hade tillräcklig kapacitet att möta allmänhetens informationsbehov under händelsens första timmar. Informationen från myndigheterna till

²²⁷ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 81 ff.

²²⁸ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 80 ff.

allmänheten var knapphändig och det förekom brister i samhällets informationskanaler till allmänheten.

Det finns, enligt MSB, behov av att utveckla privat-offentlig samverkan. I den initiala hanteringen av denna händelse involverades flera privata aktörer. Exempelvis utgjorde säkerhetsföretag och privata vårdgivare tillsammans med frivilliga viktiga resurser, framför allt i den inledande fasen på Drottninggatan.

Under rubriken *Spridning av rykten och obekräftade uppgifter* anges att det de första timmarna efter attentatet uppstod ett informationsglapp som gav utrymme för ryktesspridning och spekulat. Ryktesspridningen skapade stress och oro både hos allmänheten och hos hanterande aktörer. Det informationsglapp som inledningsvis uppstod i denna händelse skulle, enligt MSB, ha kunnat kortas ned med bättre förberedelser, fungerande kanaler för information till allmänheten och genom en mer proaktiv kommunikation från ansvariga aktörer.

Avslutningsvis anges under rubriken *Slutsatser inför större eller flera samtidiga händelser* att effektiva och samordnade insatser förutsätter att aktörerna gemensamt planerar, utbildar och övar systematiskt. Samhället behöver gemensamma förberedelser för större eller flera samtidiga händelser. Samma brister som vid hanteringen av denna händelse skulle kunna få betydligt större konsekvenser vid en större händelse med ett större skadeutfall och andra typer av skador eller vid samtida händelser på olika platser. För hantering av större eller flera samtidiga händelser krävs en väsentlig förmågehöjning i samhället.

Vid större händelser borde räddningstjänstorganisationer kunna utgöra en resurs för sjukvård och polis, utöver sitt räddningstjänstansvar. Därför kan det vara värdefullt att kommunens räddningstjänst alltid larmas vid sådana händelser.

När det specifikt gäller *krisstöd* är MSB:s slutsatser att ansvariga aktörer tidigt insåg vikten av omfattande krisstödsinsatser. Både länets kommuner och landstinget vidtog åtgärder för att kunna erbjuda olika former av krisstöd. Däremot var roller och ansvar för krisstödet otydliga och en gemensam inriktning för krisstödet saknades inledningsvis. Krisstödsarbetet planerades för och påbörjades på de olika sjukhusen och i Stockholms stad utan samordning. Att lägesbilden över landstingets och Stockholms stads arbete med krisstöd efter midnatt fortfarande var bristfällig innebar

att gemensam inriktning och samordning försvårades. Därefter förbättrades förutsättningar för inriktning och samordning av krisstödet, genom samverkan inom Samverkan Stockholmsregionen. Krisstöd kan behövas under längre tid efter en allvarlig händelse, vilket kräver gemensamma förberedelser och uthållighet. Det är viktigt att den resurs som frivilligorganisationer utgör tas tillvara. Metoder och rutiner för krisstödet i akutfasen för både drabbade och personal i insatserna bör vara uppdaterat så att det stämmer med moderna, internationella rekommendationer. Avslutningsvis anges i denna del att uppföljning av de drabbades psykiska hälsa över tid kan bli mer komplex vid större och mer omfattande händelser. De drabbade kan också behöva annan form av stöd såsom hjälp med ekonomiska, försäkringsmässiga och juridiska frågor, vilket kan bli en utmaning för samhället.²²⁹

Utan gemensamma förberedelser och fungerande kanaler för kriskommunikation med allmänheten riskerar det informationsglapp som uppstår att bli större än nödvändigt med spekulationer, ryktesspridning, oro och otrygghet som trolig följd. Det behöver särskilt beaktas i relation till att det i dag finns antagonistisk verksamhet som har förmåga att genomföra avancerad informationspåverkan. Samhället behöver utöka sin förmåga att identifiera och möta sådan aktörsdriven informationspåverkan i samband med en allvarlig händelse.

Vid större eller flera samtidiga händelser behöver aktörerna både kunna kraftsamla snabbt och säkerställa uthållighet. MSB gör avslutningsvis bedömningen att aktörerna behöver vidta gemensamma förberedelser som även omfattar större och flera samtidiga händelser med pågående dödligt våld.

Bedömning

Av artikel 24.4 i terrorismdirektivet följer krav på att det finns mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer. Mekanismerna eller protokollen ska inbegripa samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos

²²⁹ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017 s. 44 f.

offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer.

I avsnitt 5.3.2 har gjorts bedömningen att Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att stödtjänster för offer för terrorism ska finnas att tillgå omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2) och att även de specificerade och kvalificerade kraven när det gäller stödtjänsternas omfattning i huvudsak uppfylls (även artikel 24.3). Nu ska alltså först bedömas huruvida det finns mekanismer eller protokoll som medger att de aktuella stödtjänsterna *aktiveras* inom ramen för svensk infrastruktur vid nödsituationer. Det ska även bedömas huruvida mekanismerna eller protokollen inbegriper en *samordning* mellan relevanta aktörer för att *det ska vara möjligt* ("to be able to") att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem. Avslutningsvis kommenteras utifrån ett svenskt perspektiv de i skäl 29 angivna exemplen på åtgärder som kan vidtas för att tillhandahålla ett heltäckande bemötande.

Mekanismer eller protokoll som aktiverar stödtjänster

Svensk krisberedskap bygger på samverkan och funktioner för att säkerställa samordning finns på plats. En organisation som omfattar såväl lokal, regional som nationell nivå och EU-nivå är väl förankrad. Den reella förmågan hos inbegripna aktörer att med robusthet och uthållighet axla sin faktiska roll i händelse av en kris oavsett var, när och hur den inträffar är och har varit föremål för ett flertal bedömningar och utredningar.

MSB har således i 2017 års nationella risk- och förmågebedömning konstaterat att det finns strukturer och förmågor på plats i samhället som ger en generell beredskap för att hantera hot och risker. Arbetet med samhällets krisberedskap har intensifierats och förmågan har också förbättrats inom flera områden. En rad förebyggande och förberedande åtgärder som stärker krisberedskapen har vidtagits, bl.a. har förmågan att agera samordnat stärkts genom implementeringen av rekommendationerna Gemensamma

grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Samtidigt pekas på områden där arbetet behöver utvecklas och stärkas såsom att aktörerna behöver fokusera sitt förmågehöjande arbete inom bl.a. hälso- och sjukvård och omsorg samt att det behövs ett heltäckande och sammanhållet planeringsansvar för krisberedskapen. I 2018 års bedömning konstateras att Sveriges förmåga har stärkts som en följd av de senaste årens genomförda åtgärder.

Härtill kommer att arbetet med planering för höjd beredskap (civilt försvar) har återupptagits i enlighet med regeringens försvarspolitiska inriktning. Sveriges civila försvarsförmåga byggs med den fredstida krisberedskapen som bas. Regeringen har också i budgetpropositionen för år 2018 tillfört 1,3 miljarder kronor till civilt försvar under perioden 2018 till 2020. Regeringen ska härutöver vidta flera åtgärder för att stärka det civila försvaret, bl.a. ska utredningar tillsättas som ska se över dels ansvaret för ledning, samordning och ansvar inom det civila försvaret, dels behovet av en ny myndighet för psykologiskt försvar.

MSB har vidare i en rapport i december 2017 lämnat förslag avseende hur arbetet med krisberedskap och den återupptagna planeringen för det civila försvaret bör utvecklas inom kommuner och landsting. I rapporten föreslås att ett fortsatt arbete i syfte att ytterligare utveckla kommuners och landstings samlade beredskap för kris och krig bör genomföras och att LEH ses över mot bakgrund av den förändrade säkerhetspolitiska situationen och behovet av att på ett tydligare sätt än i dag inrikta och stödja ett sammanhållet beredskapsarbete i hela hotskalan – allvarliga olyckor, krissituationer (extraordinära händelser) samt höjd beredskap och krig.

MSB har också utvärderat hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017. I utvärderingen görs bl.a. bedömningen att samhällets samlade hantering av det initiala händelseförloppet i stort fungerade väl. Polisen, hälso- och sjukvården och brandförsvaret responderade snabbt och proaktivt. Mycket gjordes, enligt MSB, bra i hanteringen av attentatet på Drottninggatan, men förutsättningarna var också goda och många erfarenheter är specifika för Stockholms län. Därför är hanteringen av händelsen inte dimensionerande för att bedöma Sveriges förmåga att hantera terrorattentat. Däremot är erfarenheterna värdefulla för utveckling av förmågan i hela landet. Erfarenheterna är även värdefulla i

planeringen av civilt försvar. Polismyndigheten har för avsikt att under hösten 2018 genomföra en aktörsgemensam övning, med efterföljande utvärdering.

Sammantaget är bedömningen att gällande rätt, tillsammans med det ständigt pågående utvecklingsarbetet på området, uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i form av mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer.

Samordning som möjliggör ett heltäckande bemötande, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer

Bedömningen är således att det finns mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism *aktiveras* inom ramen för den nationella infrastrukturen. Dessa mekanismer eller protokoll ska dock även inbegripa en *samordning* mellan relevanta aktörer för att *det ska vara möjligt* att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar, omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer. Samordningen som möjliggör ett heltäckande bemötande omfattar alltså, som nämnts, även familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism. Själva innehållet i och omfattningen av stödtjänster till dessa familjemedlemmar ligger dock, enligt skäl 27, utanför terrorismdirektivet.

Inledningsvis kan konstateras att artikel 24.4 och 24.3 är nära sammankopplade med varandra. De stödtjänster som offer för terrorism presumeras vara i behov av ska, enligt artikel 24.3, vara konfidentiella, kostnadsfria och *lättillgängliga* för alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och särskilt omfatta dels emotionellt och psykologiskt stöd, dels rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor och dels hjälp med anspråk på ersättning. Det är alltså bl.a. i förhållande till dessa behov/stödtjänster det ska finnas en samordning som möjliggör ett heltäckande bemötande omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. I avsnitt 5.3.2 har gjorts bedömningen att de tjänster som avses är konfidentiella och till stora delar kostnadsfria och, som ytterligare ska utvecklas här, lättillgängliga. Där har också gjorts

bedömningen att rekvisitet ”så länge det är nödvändigt” ger utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet. Ett *lättillgängligt* stöd bedöms förutsätta att det ges information om stödet och om möjligheten till ytterligare sådant stöd. Härtill förutsätts att antalet drabbade i behov av stöd är känt, vilket i sin tur förutsätter *adekvata medel som möjliggör identifiering* av de drabbade.

När det först gäller *samordningen* mellan relevanta aktörer har MSB i samverkansplanen Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands delat in hanteringen av en sådan katastrof i fyra steg, som var för sig kräver olika sammanställningar av ansvariga aktörer.²³⁰ Erfarenheten har, enligt planen, visat att utmaningarna är övergångarna mellan de olika stegen, då information ska förmedlas mellan aktörerna. Vid överlämningarna kan information gå förlorad varvid de drabbade känner att de får driva frågorna ensamma ”mot” myndigheter och andra aktörer. Enligt samverkansplanen är det, för att minska risken för att detta ska ske, främst två aktiviteter som måste ske parallellt med samtliga steg i en händelse, nämligen just samordning av aktörernas åtgärder och samordning av information. I planen beskrivs därefter grundläggande principer för den nationella samordningen när det gäller aktörernas åtgärder och ges vägledning för samordningen av information. Kapitlet om stöd och vägledning för informations-samordning (kapitel 5) har behandlats närmare ovan.

Som konstaterats i avsnitt 5.3.2 finns i Sverige ett flertal myndigheter, organisationer och andra aktörer som har till uppgift att lämna stöd, rådgivning och information till offer för terrorism. Sverige har tidigare ansetts uppfylla vad brottsofferdirektivet kräver när det gäller tillgången till stödtjänster även för familjemedlemmar till överlevande brottsoffer. Som också konstaterats bygger svensk krisberedskap på samverkan och funktioner för att säkerställa samordning finns på plats. Förmågan att agera samordnat har dessutom stärkts genom implementeringen av MSB:s rekommendationer Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och kapitlet om stöd och vägledning för informationssamordning i myndighetens samverkansplan får, som

²³⁰ Stegen är följande: akuta insatser för de drabbade och deras närstående - där det händer, akuta insatser för de närstående i Sverige, akuta insatser för de drabbade och deras närstående vid och efter hemkomst och stöd på lång sikt. Se Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 17.

framgått, anses applicerbart även på händelser som sker i Sverige. När det gäller adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer finns inom hälso- och sjukvården rutiner när det gäller patientregistrering. Även Polismyndigheten registrerar uppgifter om drabbade, såväl överlevande som döda, som lämnas vidare till åklagare och målsägandebiträden inom ramen för en förundersökning.²³¹ Frågan om identifiering i de fall terroristbrottet begicks utomlands behandlas närmare i avsnitt 5.5.2. Som framgått i avsnitt 5.3.2 har Polismyndigheten också en omfattande informationsskyldighet och ska, enligt 13 a § FUK, så snart som möjligt lämna information i ett stort antal avseenden till målsäganden. Hit hör information om rättsliga och ekonomiska frågor såsom att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk och om möjligheterna för målsäganden att få ersättning enligt brottsskadelagen samt om reglerna om målsägandebiträde och stödperson. Hit hör också information om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård och om rätten till tolkning och översättning.

Sammantaget är bedömningen, vilket är vad terrorismdirektivet kräver, att det finns mekanismer eller protokoll som inbegriper en samordning mellan relevanta aktörer som möjliggör tillhållande av ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem, vilket ytterligare utvecklas i avsnitt 5.5.2.

Även vid en kris som inträffar i Sverige är det naturligtvis viktigt att se till att information och ansvar inte faller mellan stolarna i övergången från ett skede till ett annat, t.ex. i övergången mellan de akuta insatserna och stödet på lång sikt. Detta skulle i ett enskilt fall kunna ske genom inrättande av ett *stödcentrum* eller "*one-stop-shop*" som bemannas med personal från olika aktörer och som tillhåller inte bara emotionellt och psykologiskt stöd (artikel 24.3 a), se mer nedan, utan även rådgivning och information om rättsliga,

²³¹ I Frankrike finns sedan år 1986 en särskild fond, The Guarantee Fund for victims of terrorism and other criminal acts (FGTI), som lämnar bl.a. ekonomisk kompensation till offer för terrorism. På fondens webbplats finns foldrar på bl.a. engelska med specifik information riktad till brottsoffer för attentaten i Paris och Saint-Denis den 13 november 2015 samt i Nice den 14 juli 2016. Åklagaren informerar fonden om händelsen och offrens identiteter, men alla som anser sig vara offer kan ansöka om kompensation direkt hos fonden. Se www.fondsdegarantie.fr.

praktiska eller ekonomiska frågor (artikel 24.3 b) och hjälp med anspråk på ersättning (artikel 24.3 c).

Det krisstödscentrum som inrättades efter attentatet i Stockholm den 7 april 2017 erbjöd, enligt Stockholms läns landstings utvärdering, ett tillräckligt stöd till hjälpsökande drabbade under de två veckor som insatserna var aktiva. Enligt den utvärderingen skulle landstingets katastrofmedicinska beredskap gagnas av en genomlysning av krisstödet i befintliga planer och organisation, av att utveckla förberedelserna för samverkan med kommuner och primärvård och av att utveckla krisstödsfunktioner mot en större uthållighet både vad gäller ledning, personal och stöd till drabbade.²³² Även MSB konstaterar i sin utvärdering av hanteringen av det initiala händelseförloppet efter attentatet att krisstöd kan behövas under en längre tid efter en allvarlig händelse, vilket kräver gemensamma förberedelser och uthållighet. Det är då viktigt att den resurs som frivilligorganisationerna utgör tas tillvara och att krisstödet erbjuds i enlighet med moderna, internationella rekommendationer. Det framhålls också att utmaningar avseende krisstöd inte bara handlar om uppföljning av de drabbades psykiska hälsa över tid utan om att bidra med stöd gällande andra behov avseende ekonomiska, försäkringsmässiga, juridiska och andra frågor.²³³ Även Socialstyrelsen konstaterar, i sitt svar på MSB:s hemställan, att krisstödsbehovet som uppstår vid framtida händelser behöver samordnas mer effektivt mellan hälso- och sjukvårdens aktörer och kommunerna för att kunna verka över tid. Socialstyrelsen har en övervaknings- och samordningsroll i planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap.²³⁴

De utvärderingar som sker i anledning av attentatet i Stockholm indikerar således att uthålligheten i fråga om krisstöd behöver ses över såväl vad gäller ledning och personal som stöd till de drabbade. Ett stödcentrum kan bidra till ett mer lättillgängligt stöd i stort och ett heltäckande bemötande av såväl behoven hos offren för terrorism som deras familjer, men det är i den delen även viktigt att resurser säkerställs för att också mer långsiktigt möta behoven. Det är

²³² Utvärdering av Stockholms läns landstings samlade insatser i samband med attentatet den 7 april 2017 s. 18.

²³³ Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 s. 44 f.

²³⁴ Redovisning 7 april till MSB (dnr 2017-6937), Socialstyrelsen, 2017-10-31, 11.1-22719/2017 och 9 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

möjligt ett sådant mer temporärt stödcentrum som inrättades efter attentatet i Stockholm bättre passar den svenska strukturen med kommuner som har det yttersta ansvaret för att drabbade får stöd efter behov men internationellt finns exempel på motsvarande funktioner som varit aktiva i ett år efter händelsen.²³⁵

I MSB:s samordningsroll ingår att verka för ett koordinerat beslutsfattande mellan berörda aktörer vid en händelse samt att stödja dessa aktörer att samordna sin information till allmänheten. För att stödja samordningen genomför MSB också samverkanskonferenser med berörda aktörer. Även Socialstyrelsen har en samordningsroll i detta avseende och genomför samverkanskonferenser. Det finns alltså i dag en säkerställd samverkan som möjliggör inrättande av ett stödcentrum. Det får, mot denna bakgrund, förutsättas att aktörerna i ett enskilt fall, under MSB:s ledning och inom ramen för de etablerade samverkansformerna, vid behov tar ställning till frågan om inrättande av ett stödcentrum och att de utmaningar avseende krisstöd som identifierats vid genomlysningen av attentatet i Stockholm då tas i beaktande.

Exempel på åtgärder som kan vidtas för att tillhandahålla ett heltäckande bemötande

I ett EU-direktivs skäl motiveras de viktigaste bestämmelserna i artikeldelen, som är den bindande eller normativa delen av direktivet. Skälen är alltså inte i sig bindande.²³⁶ I skäl 29 i terrorismdirektivet anges att medlemsstaterna, för att säkerställa ett heltäckande bemötande, *kan* inrätta ett *krisstödscentrum* för offer och deras familjemedlemmar som erbjuder akut psykologisk hjälp och emotionellt stöd. Stödtjänsterna *bör* beakta att specifika behov hos offer för terrorism kan utvecklas med tiden. I första hand *bör* därför säkerställas att stödtjänsterna omfattar åtminstone de emotionella och psykologiska behoven hos de mest utsatta offren för terrorism och ger information till alla offer för terrorism om tillgången till ytterligare emotionellt och psykologiskt stöd. När det gäller det emotionella och psykologiska stödet och informationen om ytterligare sådant stöd tar skrivningarna alltså sikte endast på offren

²³⁵ Se Krisberedskap inom socialtjänstens område s. 127.

²³⁶ Jfr Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet, Rev. 2017-02-21, SB PM 2014:3, Regeringskansliet s. 22 ff.

för terrorism, vilket också är förenligt med skrivningarna i skäl 27 om att familjemedlemmar till överlevande i stället har tillgång till stödtjänster i enlighet med brottsofferdirektivet.²³⁷ Enligt artikel 24.3 i terrorismdirektivet ska, som framgått i avsnitt 5.3.2, det emotionella och psykologiska stödet vara konfidentiellt, kostnadsfritt och lättillgängligt för alla offer för terrorism. Ett lättillgängligt sådant stöd förutsätter, som också framgår av skälsskrivningarna, att det ges information om ytterligare sådant stöd. Härtill förutsätts att antalet drabbade i behov av stödet är känt vilket i sin tur förutsätter adekvata medel som möjliggör identifiering av de drabbade, se ovan.

Som framgått skiljer sig de drabbades behov åt i krisstödet tre faser och förändras även över tid. Behoven kan också variera mellan olika personer. Information är viktig i alla faser. I Sverige finns krisstödsfunktioner inom såväl kommuner som landsting. Syftet med krisstödet är att stödja återhämningsprocessen och att identifiera personer som behöver stöd över tid. Kunskapen om vilka åtgärder som har bäst effekt har utvecklats på senare år och numera finns internationella rekommendationer som ger god vägledning. Det kan dock vara svårt att dra upp gränser för kommunernas respektive landstingens ansvar när det gäller krisstöd och ibland kan det vara oklart vad som är sjukvård och vad som är kommunalt krisstöd. Samverkan mellan kommun och landsting är därför nödvändig vilket även poängteras i de allmänna råd som kopplats till föreskriften om krisstöd i 5 kap. 12 § SOSFS 2013:22.²³⁸

Den svenska krisstödsorganisationen säkerställer att de emotionella och psykologiska behoven hos de mest utsatta offren för terrorism tillgodoses. I detta sammanhang kan nämnas att det i samband med attentatet i Stockholm fattades ett inriktningsbeslut enligt vilket alla i behov av krisstöd skulle erbjudas sådant inom en timme efter ankomst till sjukhus. En krisstödtелефон aktiverades och senare öppnade landstinget och kommunen i samverkan, som nyss nämnts, ett krisstödscentrum.²³⁹ Organisationen bedöms också, tillsammans med övriga aktörers hantering, säkerställa att information ges till alla offer för terrorism om tillgången till

²³⁷ De kan enligt det direktivet, vid behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret, ha rätt till emotionellt stöd, och där sådant stöd finns att tillgå, psykologiskt stöd.

²³⁸ Jfr Krisstöd vid allvarlig händelse s. 53 f.

²³⁹ Utvärdering av Stockholms läns landstings katastrofmedicinska insatser vid attentatet på Drottninggatan den 7 april 2017 s. 39.

ytterligare emotionellt och psykologiskt stöd samt att drabbade som behöver stöd över tid identifieras och hänvisas till rätt aktör. I samband med attentatet i Stockholm fattades ytterligare ett inriktningsbeslut enligt vilket planering borde ske för mellan- och långtidsfasernas krisstöd samt att krisstöd på lång sikt, dvs. bortom en månad, skulle finnas tillgängligt för drabbade och indirekt drabbade i alla åldrar.²⁴⁰ I långtidsfasen ansvarar, som framgått i avsnitt 5.3.2, landstingen för psykologisk och psykiatrisk behandling och kommunerna för övrigt stöd, anpassat efter behov. Sammantaget innebär det sagda ett förtydligande av att det emotionella och psykologiska stöd som ska tillhandahållas offer för terrorism i enlighet med artikel 24.3 a i terrorismdirektivet som Sverige i huvudsak bedömts uppfylla också är lättillgängligt.

Medlemsstaterna *kan* också, enligt skäl 29, för att säkerställa ett heltäckande bemötande inrätta en samlad och uppdaterad webbplats med all relevant information. MSB driver, som tidigare framgått, den nationella webbplatsen www.krisinformation.se som avser att förmedla information till allmänheten från myndigheter och andra ansvariga före, under och efter en stor händelse eller kris. Innehållet är framtaget genom myndighetsgemensamma arbetsgrupper inom olika områden och målet är att webbplatsens innehåll ska vara tillgängligt och användbart för så många som möjligt.

När det gäller information krävs, enligt artikel 24.3 b i terrorismdirektivet, att det finns stödtjänster som särskilt omfattar information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Ett lättillgängligt stöd i övrigt bedöms dessutom förutsätta att det ges information om detsamma. I avsnitt 5.3.2 ovan har konstaterats att det i Sverige finns ett flertal aktörer som, i olika skeden efter en terroristattack, ska tillhandahålla information till offer för terrorism om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Bedömningen har gjorts att om aktörernas information betraktas som en helhet – vilket måste vara avsikten – lever Sverige upp till kraven på att informationen ska vara konfidentiell, kostnadsfri och, som ytterligare ska utvecklas här, lättillgänglig för alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet och vad som krävs när det gäller offer som är bosatta i Sverige, när terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat, se artikel 26.2 och avsnitt 5.5 nedan. Sverige

²⁴⁰ Ibid s. 71.

lever också upp till kraven på att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat ska ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning när terroristbrottet begicks i Sverige (se artikel 26.1 och avsnitt 5.5 nedan).

Krisinformation.se bidrar till att informationen till offer för terrorism totalt sett anses lättillgänglig. Den ger också information i många av de avseenden som krävs enligt terrorismdirektivet men inte t.ex. när det gäller ersättning till offer. Det finns inte heller grundläggande information som direkt tar sikte på offer för terrorism och deras familjer. I samband med attentatet i Stockholm den 7 april 2017 fanns på webbplatsen en särskild, numera arkiverad, sida med bl.a. länkar till vissa – men inte alla – berörda myndigheters information om händelsen. Det länkades t.ex. inte till Brottsoffermyndighetens webbplats, där den flerspråkiga informationen *Till dig som utsatts för brott* finns. Brottsoffermyndigheten har tagit fram informationen *Om du drabbas av en terroristattack i Sverige eller utomlands* som i augusti 2017 publicerats på myndighetens webbplats och som alltså direkt vänder sig till offer för terrorism. Motsvarande information skulle i händelse av en terroristattack – också på andra språk än svenska – med fördel kunna finnas via länk på www.krisinformation.se. Informationen skulle kunna kompletteras med anpassad information i anledning av en särskild händelse. Det är av vikt att en uthållighet kan säkerställas även vad gäller lämnandet av relevant information eftersom det kan finnas behov som inte är tillgodosedda, eller områden som inte var prioriterade i akutfasen, men som blir större senare och som då behöver uppmärksammas.²⁴¹

Sammantaget innebär det sagda att det finns mekanismer eller protokoll som inbegriper en samordning mellan relevanta aktörer som möjliggör tillhandahållande av ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar. Det finns dessutom en väl fungerande krisstödsorganisation och en samlad webbplats med information som kan användas för ändamålet. Skälsskrivningarna är enbart exemplifierande. Sverige uppfyller således vad terrorismdirektivet kräver men för att ytterligare förbättra ett bemötande finns, trots detta, anledning att vidta vissa åtgärder när det gäller informationen. I avsnitt 6.3 föreslås därför att

²⁴¹ Krisstöd vid allvarlig händelse s. 35.

Brottsoffermyndigheten ser över och utvecklar sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism. Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdirektivet. Den bör också vara möjlig att anpassa till en särskild händelse.

5.3.4 Tillhandahållande av adekvat medicinsk behandling – artikel 24.5

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att adekvat medicinsk behandling tillhandahålls offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Inledning

Enligt artikel 24.5 i terrorismdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att *adekvat medicinsk behandling tillhandahålls offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt*. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i brottsofferdirektivet, tar sikte på offer för terrorism och således på fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott. Här ställs inte några krav på att den medicinska behandlingen ska vara kostnadsfri, jfr vad som gäller för psykologiskt stöd enligt artikel 24.3 a i direktivet. I bestämmelsen anges också att medlemsstaterna bibehåller rätten att organisera tillhandahållandet av medicinsk behandling till offer för terrorism i enlighet med sina respektive nationella hälso- och sjukvårdssystem.

I Sverige har hälso- och sjukvården traditionellt ansetts vara en utpräglad nationell angelägenhet. Huvudprincipen inom EU-rätten är också att EU fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för

att organisera och ge hälso- och sjukvård. EU-domstolen har dock på senare tid i flera domar slagit fast att hälso- och sjukvård är att betrakta som en tjänst i den mening som avses i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och att vården därmed omfattas av reglerna om fri rörlighet för tjänster. Patienter kan därför ha rätt till ersättning från sitt hemland för vård utförd i andra medlemsstater. Patientrörlighetsdirektivet²⁴² syftar till att göra det lättare att få tillgång till gränsöverskridande hälso- och sjukvård av god kvalitet i EU och att garantera patienterna rörlighet i överensstämmelse med de principer som fastslagits av EU-domstolen. Som ett parallellt spår finns, som framgått i avsnitt 5.3.2 ovan, bestämmelser om rätt till gränsöverskridande vård i förordning 883/2004 som syftar till att samordna olika socialförsäkringsförmåner för de medborgare som rör sig över gränserna.²⁴³

Förbehållet i artikel 24.5 om att medlemsstaterna bibehåller rätten att organisera tillhandahållandet av medicinsk behandling i enlighet med sina respektive nationella hälso- och sjukvårdssystem ger inte tydligt stöd för att medlemsstaterna skulle kunna ge avkall på de grundläggande kraven i bestämmelsens första mening om adekvat medicinsk behandling omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Däremot ger det stöd för att medlemsstaten, på sätt som skett i Sverige, kan låta behandlingens omfattning och villkor styras av vilken personkrets den vårdbehövande tillhör.

Det framgår inte närmare i direktivet vad som avses med adekvat *medicinsk behandling* ("medical treatment"). Tandvården är en del av den svenska hälso- och sjukvården. Motsvarande syn på tandvården som en del av hälso- och sjukvården återfinns i andra EU-rättsliga instrument. Exempelvis avses med hälso- och sjukvård enligt patientrörlighetsdirektivet i princip all hälso- och sjukvård, även tandvård. Det är mot denna bakgrund rimligt att utgå från att även tandvård är relevant i sammanhanget. I det följande används *vård* som ett samlande begrepp för både hälso- och sjukvård och tandvård.

²⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

²⁴³ Patientrörlighetsdirektivet har genomförts bl.a. genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Se Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning (prop. 2012/13:150), bl.a. s. 1 och 20.

Den adekvata medicinska behandlingen ska tillhandahållas offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och *så länge det är nödvändigt*. I avsnitt 5.3.2 har konstaterats att terrorismdirektivets nödvändighetsrekvisit ger utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet. Nödvändighetsrekvisitets förhållande till tillhandahållandet av medicinsk behandling behandlas i bedömningen längre fram.

I avsnitt 5.3.2 och 5.3.3 har lämnats utförliga redogörelser för det svenska hälso- och sjukvårdssystemet och för den katastrofmedicinska beredskapen. Mot denna bakgrund redogörs före bedömningen i detta avsnitt endast kortfattat för huvuddragen i nuvarande ordning. När det gäller bedömningen ska redan nu framhållas att i uppdraget ingår inte, enligt uppdragsbeskrivningen, att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet.

Huvuddragen i nuvarande ordning

Alla som vistas i landet, bosatta och andra, och som har ett medicinskt behov av vård, ska erbjudas någon form av vård av landstingen. Var och en har alltså i juridisk mening inte någon rätt att kräva vård efter eget önskemål utan det är landstinget som är skyldigt att erbjuda vård efter den enskildes medicinska behov och i enlighet med de prioriteringsgrunder som gäller inom vården samt i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.²⁴⁴

I vilken omfattning ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård och på vilka villkor – inklusive eventuell subvention – styrs, som framgått i avsnitt 5.3.2 ovan, av vilken personkrets den vårdbehövande tillhör. I Sverige erbjuds i dag inom ramen för den offentliga vården fullständig vård, vård som inte kan anstå och nödvändig/omedelbar vård.

Landstinget ska erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård åt dem som är bosatta i landstinget (8 kap. 1 § HSL och 5 § tandvårdslagen).

Landstinget ska även erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård åt den som, utan att vara bosatt här, har rätt till vårdförmåner enligt förordning 883/2004 (8 kap. 2 § HSL och 5 a § tandvårdslagen). Enligt förordningen har en person som omfattas av förordningen

²⁴⁴ Prop. 2012/13:109 s. 34.

och som befinner sig på tillfällig vistelse i en annan medlemsstat rätt till *nödvändig vård* på samma villkor som personer som är bosatta i den medlemsstaten. Med *nödvändig vård* avses sådan vård som av medicinska skäl blir nödvändig under en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat. Det innebär att den som vistas i en annan medlemsstat inte ska behöva avbryta sin vistelse för att söka vård i det land där personen är försäkrad. Med *nödvändig vård* avses också vård för sjukdomar som inte är plötsligt uppkomna, dvs. redan existerande sjukdomstillstånd och kroniska sjukdomar, så länge syftet med resan inte är att söka vård. Vården betraktas inte som nödvändig om den kan vänta till dess att personen kommer tillbaka till sitt bosättningsland. En bedömning, som baseras på den sökandes hälsotillstånd och vistelsetidens längd, ska alltid göras av behandlande läkare eller annan vårdpersonal.²⁴⁵

Personer som vistas i ett landsting utan att vara bosatta där ska erbjudas *omedelbar vård* av vistelselandstinget (8 kap. 4 § HSL och 6 § tandvårdslagen). Det kan vara fråga om personer som är bosatta i Sverige men i ett annat landsting än det som vårdbehovet uppstår i (s.k. utomlänspatienter) eller personer som inte är bosatta i Sverige. När det gäller vilken hälso- och sjukvård som är att anse som omedelbar hänvisas till vad som citerats ur förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen i HSL i avsnitt 5.3.2. Av förarbetena till tandvårdslagen framgår bl.a. följande i fråga om omedelbar tandvård:

Det är självklart att den som har ett akut behov av tandvård ska tas om hand på en närbelägen tandläkarmottagning där adekvat tandvård kan ges, oavsett var han eller hon är folkbokförd. Avgörande för vårdskyldigheten i dessa fall måste alltid vara den faktiska vistelseorten. Bestämmelsen innehåller därför en föreskrift om att landstinget är skyldigt att erbjuda också dem som inte är bosatta i landstinget omedelbar tandvård. Skyldigheten omfattar såväl den som är bosatt i ett annat landsting som den som inte är bosatt i landet, t.ex. en utlänning på tillfälligt besök inom landstingets område. Någon närmare precisering av gränserna för vad som ska anses som "omedelbar vård" kan inte anges här. Det får prövas från fall till fall. Tandläkaren får avgöra om en vårdsökande behöver omedelbar tandvård eller om vården kan anstå till

²⁴⁵ EES-medborgare har alltså rätt till vård i Sverige dels genom förordning 883/2004, dels genom EU-domstolens praxis som kodifieras genom patientrörlighetsdirektivet. Se prop. 2012/13:109 s. 41. Vid sidan av förordning 883/2004 har personer som omfattas av det svenska hälso- och sjukvårdssystemet även en på EUF-fördraget grundad rätt att motta hälso- och sjukvård och tandvård, oberoende av hur den är organiserad och finansierad, i ett annat land inom EES och därefter under vissa förutsättningar få sina utgifter för vården ersatta, se prop. 2012/13:150 s. 22.

dess den vårdsökande kommer till sitt eget län eller där han eller hon annars har att söka vård. Skyldigheten att erbjuda tandvård avser dock endast den akuta vård och behandling som behövs.²⁴⁶

Vuxna asylsökande personer (även om de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning, men inte om de håller sig undan verkställighet av beslutet) och vuxna personer som vistas i landet utan tillstånd ska erbjudas *vård som inte kan anstå*, inklusive tandvård, enligt bestämmelserna i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Begreppet vård som inte kan anstå är avsett att vara en utvidgning av den som vård som definieras som omedelbar. Begreppet omfattar vård och behandling av sjukdomar och skador i de fall där även en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder för patienten. Även psykiatrisk vård och följdinsatser till vården omfattas. Vilken vård som inte kan anstå för en patient får avgöras i det enskilda fallet av den behandlande läkaren eller tandläkaren.²⁴⁷

Asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd ska enligt bestämmelserna i de nyss nämnda lagarna erbjudas samma vård som i Sverige bosatta barn, dvs. subventionerad fullständig hälso- och sjukvård inklusive regelbunden tandvård.²⁴⁸

Bedömning

Av terrorismdirektivet följer krav på att adekvat medicinsk behandling tillhandahålls offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. I vilken omfattning ett landsting ska erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård och på vilka villkor styrs av vilken personkrets den vårdbehövande tillhör. I Sverige erbjuds i dag inom ramen för den offentliga vården fullständig vård, nödvändig/omedelbar vård och vård som inte kan anstå beroende på vilken persongrupp den vårdbehövande tillhör. Innehållet i och finansieringen av den vård en vårdsökande person

²⁴⁶ Prop. 1984/85:79 s. 64.

²⁴⁷ Se även Socialstyrelsens rapport *Vård för papperslösa – vård som inte kan anstå*, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd, februari 2014. I rapporten lämnar Socialstyrelsen förtydliganden angående tillämpningen av begreppet vård som inte kan anstå.

²⁴⁸ Prop. 2012/13:109 s. 15 ff.

ska erbjudas beror, förutom på vilket konkret vårdbehov vederbörande har, alltså även på vilken persongrupp han eller hon tillhör.

Lagstiftaren har således, när det gäller tillgången till vård, ansett det sakligt motiverat att göra en skillnad mellan i Sverige bosatta personer och personer som vistas här tillfälligt, som asylsökande eller utan tillstånd.²⁴⁹ Skillnader görs också i olika sammanhang mellan vuxna och barn. Som tidigare konstaterats är en sådan ordning förenlig med terrorismdirektivets nödvändighetsrekvisit. Adekvat medicinsk behandling ska finnas att tillgå offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och nödvändighetsprövningen utgår från vem som är offer i det enskilda fallet. Exempelvis får en person som endast tillfälligt vistas i Sverige som t.ex. turist förutsättas återvända till sitt hemland så snart det akuta behovet av medicinsk behandling är tillgodosett och hemlandet får förutsättas vid behov ge fortsatt behandling till hemvändaren. Skyldigheten att tillhandahålla adekvat medicinsk behandling tycks alltså inte ovillkorlig utan det ges utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet.

Landstinget har alltså ett ansvar att erbjuda alla offer för terrorism i vart fall nödvändig/omedelbar hälso- och sjukvård och tandvård dvs. i praktiken sådan vård som inte kan vänta till dess att personen kommer hem. Landstinget ska också planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls (7 kap. 2 § HSL). Personer som är bosatta i Sverige ska erbjudas fullständig vård efter behov och så länge det är nödvändigt i varje enskilt fall. Asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd ska erbjudas samma vård som i landet bosatta barn, dvs. fullständig hälso- och sjukvård inklusive regelbunden tandvård. Asylsökande vuxna och vuxna som vistas här utan tillstånd ska erbjudas vård som inte kan anstå, dvs. vård i de fall en måttlig fördröjning bedöms kunna medföra allvarliga följder och följdinsatser till sådan vård. Även en sådan vård får anses motsvara vad terrorismdirektivet kräver när det gäller adekvat medicinsk behandling omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt i varje enskilt fall.

Det sagda innebär att Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om tillhandahållande av adekvat medicinsk behandling

²⁴⁹ Se t.ex. prop. 2012/13:109 s. 40. Förslagen i det lagstiftningsärendet bedömdes därför inte stå i strid med vare sig grundlagen eller internationella åtaganden.

omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i denna del.

5.3.5 Tillgång till rättshjälp – artikel 24.6

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att offer för terrorism ska ha tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i brottsofferdirektivet. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder.

Skälen för bedömningen

Inledning

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 24.6 i terrorismdirektivet, säkerställa att *offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i brottsofferdirektivet när de är parter i straffrättsliga förfaranden*. Bestämmelsen hänvisar alltså direkt till brottsofferdirektivets bestämmelse om rättshjälp. I bestämmelsen anges också att medlemsstaterna ska säkerställa att brottets allvar och omständigheterna kring brottet vederbörligen återspeglas i de villkor och processuella regler enligt vilka offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med nationell rätt. Här görs således en tydlig hänvisning till nationell rätt.

Enligt artikel 13 i brottsofferdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer har tillgång till rättshjälp när de är parter i straffrättsliga förfaranden. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp ska, enligt bestämmelsen, fastställas i nationell rätt. Vid genomförandet av brottsofferdirektivet ansågs Sverige leva upp till kraven i bestämmelsen genom befintliga möjligheter att erhålla målsägandebiträde och allmän rättshjälp. Även åklagarens skyldighet att bistå vid enskilda anspråk nämndes i sammanhanget.²⁵⁰ Som framgått nämns i brottsofferdirektivets inledande skäl 16 offer för terrorism särskilt.

²⁵⁰ Ds 2014 :14 s. 140 f. Jfr prop. 2014/15:77 s. 11.

I avsnitt 5.3.2 har redogjorts för målsägandebiträdets roll i det straffrättsliga förfarandet. I det följande redogörs återigen kortfattat för huvuddragen i nuvarande ordning.

Huvuddragen i nuvarande ordning

En målsägande har i vissa fall rätt att få ett målsägandebiträde förordnat för sig. Förutsättningarna för ett sådant förordnande framgår av lagen om målsägandebiträde. Målsägandebiträdet förordnas av rätten (7 §). Möjligheten att få ett målsägandebiträde gäller både en målsägande som är part och en målsägande som endast ska höras i målet. Målsägandebiträde kan förordnas också för efterlevande till den som dödats på grund av brott, förutsatt att den efterlevande intar ställning som målsägande och uppfyller de kriterier som finns i lagen för att få ett målsägandebiträde. Målsägandebiträdets uppgifter är, enligt 3 §, att ta till vara målsägandens intressen i målet och lämna stöd och hjälp till målsäganden. Målsägandebiträdet ska även bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk om det inte görs av åklagaren. Om målsäganden biträder åtalet hjälper målsägandebiträdet till även i det hänseendet.²⁵¹

Målsägandebiträde ska förordnas i bl.a. mål om brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken (brott mot liv och hälsa samt brott mot frihet och frid), på vilket fängelse kan följa eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde (1 § första stycket 2). Vissa av gärningarna i 3 och 4 kap. brottsbalken utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § terroristbrottslagen, se 3 § terroristbrottslagen. Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Behovet av målsägandebiträde ska prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation, satt i relation till det brott som målet avser.²⁵² Ett målsägandebiträde ska också förordnas i mål om annat

²⁵¹ Redogörelsen för rätten till målsägandebiträde i detta avsnitt bygger bl.a. på redogörelsen i Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden (prop. 2017/18:86) s. 16 f.

²⁵² Renfors m.fl., Rättshjälpslagen m.m. (1 april 2017, Zetee), kommentaren till 1 § lagen om målsägandebiträde.

brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde (1 § första stycket 3). Även brott enligt specialstraffrätten omfattas alltså av lagstiftningen. Det ska vara fråga om brott av kvalificerat slag som har inneburit en svår kränkning där man måste räkna med ingående och pressande förhör och målsägandens fysiska eller psykiska tillstånd är sådant att målsäganden kan antas ha väsentlig nytta av ett juridiskt biträde.²⁵³

Ett målsägandebitråde kan förordnas så snart en förundersökning har inletts. Ett sådant biträde kan också förordnas vid återupptaganden av en förundersökning (1 § första stycket). Ett målsägandebitråde får inte förordnas sedan åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte ska väckas eller att sådant åtal ska läggas ned (2 §). Ett målsägandebitråde får också förordnas i högre rätt om åklagaren eller den tilltalade har överklagat domen i ansvarsdelen (1 § andra stycket).

Målsägandebiträdet ska entledigas om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det (4 § tredje stycket). Ett exempel kan vara om förundersökningen eller åtalet rörande det brott som föranlett förordnandet läggs ned. I övrigt gäller uppdraget i dagsläget till dess att handläggningen av målet avslutas.²⁵⁴

Målsägandebiträdets uppgifter kvarstår om ett enskilt anspråk har avskilts från brottmålet för att handläggas som ett tvistemål, förutom om det är fråga om ett mål om mindre värde som handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Målsägandebiträdets uppgifter kvarstår även om endast det enskilda anspråket har överklagats. Om enbart målsäganden har överklagat domen endast i ansvarsdelen är målsägandebiträdet emellertid inte behörigt att biträda målsäganden i den delen (NJA 1999 s. 781).

Den som förordnas till målsägandebitråde ska vara advokat eller biträdande jurist på en advokatbyrå. Även någon annan kan i

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ I prop. 2017/18:86 föreslås, bl.a. mot bakgrund av att målsäganden på grund av reformen En modernare rättegång sällan deltar personligen i huvudförhandlingen i hovrätten och att behovet av målsägandebitråde där har minskat, att målsägandebiträdets förordnande ska gälla till dess att tiden för att överklaga tingsrättens dom har löpt ut. Ett målsägandebitråde ska dock kunna förordnas i högre rätt om det finns behov av det. Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2018.

dagsläget förordnas, om han eller hon bedöms lämplig för uppdraget. Vidare gäller att den som målsäganden själv har föreslagit ska förordnas om personen är lämplig och det inte finns särskilda skäl mot det (4 § första stycket lagen om målsägandebitråde som hänvisar till 26 § första stycket rättshjälpslagen).²⁵⁵

Målsägandebiträdet, vars stöd och hjälp är kostnadsfri för målsäganden, har rätt till ersättning enligt samma principer som gäller för ett biträde enligt rättshjälpslagen.

Som framgått i avsnitt 5.3.2 får en målsägande, som hörs med anledning av åklagarens talan, enligt 20 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken också åtföljas av en lämplig person som personligt stöd (stödperson) under rättegången. Stödpersonens uppgift är, enligt kommentaren, enbart att vara ett personligt stöd åt målsäganden.²⁵⁶

Enligt 8 § rättshjälpslagen får rättshjälp i en rättslig angelägenhet beviljas om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Även sådan allmän rättshjälp har undantagsvis beviljats i brottmål den som vill föra enskilt åtal. Även arvingar till den som påståtts avlidit till följd av brott har erhållit rättshjälp. Även i mål om skadestånd på grund av brott har rättshjälp beviljats, i fall där målsägandebitråde inte kan förordnas. Med hänsyn till åklagarens skyldighet att enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken, bistå vid enskilda anspråk torde dock behov av rättshjälpsbiträde sällan finnas.²⁵⁷

Bedömning

Medlemsstaterna ska enligt terrorismdirektivet säkerställa att offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med brottsofferdirektivet när de är parter i straffrättsliga förfaranden. Sverige har, vid genomförandet av brottsofferdirektivet, ansetts leva upp till kraven i det direktivet.

Det finns i Sverige, som framgått, goda möjligheter för en målsägande att erhålla kostnadsfritt juridiskt biträde under det straffrättsliga förfarandet. Denna rätt är visserligen inte absolut, men

²⁵⁵ I prop. 2017/18:86 föreslås skärpta kompetenskrav för målsägandebitråde, bl.a. att endast jurister ska kunna förordnas, se s. 17 ff.

²⁵⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 20 kap. 15 §.

²⁵⁷ Ds 2014:14 s. 141. Se även NJA 2007 s. 479 och RH 1995:22.

någon ovillkorlig rätt till rättshjälp för alla offer föreskrivs inte i brottsofferdirektivet och därmed inte heller i terrorismdirektivet. Det som anges i artikel 13 i brottsofferdirektivet är i stället att de villkor och processuella regler enligt vilka brottsoffren ska ha tillgång till rättshjälp ska fastställas i nationell rätt. I artikel 24.6 i terrorismdirektivet hänvisas också till nationell rätt på så sätt att medlemsstaterna ska säkerställa att brottets allvar och omständigheterna kring brottet vederbörligen återspeglas i de villkor och processuella regler enligt vilka offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med nationell rätt.

Såväl brottets allvar som omständigheterna vid brottet kan beaktas vid prövningen av om behov av målsägandebiträde föreligger. Offer för terrorism torde också, som konstaterats i avsnitt 5.3.2, mot den bakgrunden ha rätt till ett kostnadsfritt målsägandebiträde. Sverige lever därför upp till vad terrorismdirektivet kräver i fråga om tillgång till rättshjälp varför några författningsändringar eller andra åtgärder inte är nödvändiga.

5.3.6 Förhållandet till brottsofferdirektivet – artikel 24.7

Bedömning: Terrorismdirektivets bestämmelse om förhållandet till brottsofferdirektivet föranleder inte några särskilda åtgärder.

Skälen för bedömningen

Terrorismdirektivet innehåller en bestämmelse om direktivets förhållande till brottsofferdirektivet. Enligt artikel 24.5 i terrorismdirektivet ska således det direktivet tillämpas utöver, och utan att det påverkar, de åtgärder som föreskrivs i brottsofferdirektivet. Redan i brottsofferdirektivets skäl 16 omnämns offer för terrorism särskilt. Där anges att sådana offer kan behöva särskild omsorg, stöd och skydd på grund av det mot dem begångna brottets särskilda art. I terrorismdirektivets skäl 27 förtydligas också att medlemsstaterna bör vidta åtgärder för skydd, stöd och hjälp som svarar mot de specifika behoven hos offer för terrorism i enlighet med brottsofferdirektivet och ytterligare preciseringar i terrorismdirektivet.

Bestämmelsen – som alltså innebär att terrorismdirektivet ytterligare preciserar och kompletterar brottsofferdirektivet – föranleder inte några särskilda åtgärder.

5.4 Skydd av offer för terrorism – artikel 25

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att åtgärder för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar ska finnas tillgängliga i enlighet med brottsofferdirektivet. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i denna del.

Skälen för bedömningen

Inledning

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 25 i terrorismdirektivet, säkerställa att *åtgärder finns tillgängliga för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar i enlighet med brottsofferdirektivet*. Vid bedömningen av om och i vilken utsträckning de bör få del av skyddsåtgärder under straffrättsliga förfaranden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt *riskerna för hot eller vedergällning* och åt *behovet av att skydda värdigheten och den fysiska integriteten hos offer för terrorism, inbegripet vid förhör och vittnesmål*. Bestämmelsen hänvisar alltså direkt till brottsofferdirektivet och närmast till kapitel 4 och bestämmelserna om skydd för brottsoffer och erkännande av brottsoffer med specifika skyddsbehov i artiklarna 18–24.²⁵⁸

Inledningsvis kan konstateras att artikeln tar sikte på både offer för terrorism och deras familjemedlemmar. Det innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda såväl fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av terroristbrott som familjemedlemmar till överlevande. När det gäller vilka åtgärder som ska säkerställas hänvisas till brottsofferdirektivet. Vissa av brottsofferdirektivets bestämmelser om skydd tar sikte även på familjemedlemmar till överlevande

²⁵⁸ Jfr terrorismrambeslutets artikel 10.2 och dess hänvisning till det rambeslut som har ersatts av brottsofferdirektivet. I artikel 12 i brottsofferdirektivet finns en bestämmelse om rätt till skydd inom ramen för verksamheter för reparativ rättvisa.

brottsoffer och det är alltså i de fallen även familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism ska tillförsäkras skydd m.m.

Här ska återigen framhållas att offer för terrorism omnämns särskilt redan i brottsofferdirektivets skäl 16. Där anges bl.a. att sådana offer kan behöva särskilt skydd på grund av det emot dem begångna brottets särskilda art, att de kan bli föremål för betydande uppmärksamhet från allmänheten och att de därför ofta behöver ges ett socialt erkännande och behandlas på ett respektfullt sätt från samhällets sida. Medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt deras behov och sträva efter att värna deras värdighet och säkerhet. I brottsofferdirektivets skäl 19 anges också att det är möjligt att familjemedlemmar till brottsoffer lider skada till följd av brottet. I synnerhet kan familjemedlemmar till en person som avlidit som en direkt följd av ett brott lida skada till följd av brottet. Sådana familjemedlemmar – som är indirekta brottsoffer – bör därför också, enligt samma skäl, åtnjuta skydd enligt brottsofferdirektivet.

Närmare om skydd för brottsoffer och erkännande av brottsoffer med specifika skyddsbehov enligt brottsofferdirektivet

Kapitel 4 (artiklarna 18–24) i brottsofferdirektivet benämns *Skydd för brottsoffer och erkännande av brottsoffer med specifika skyddsbehov*.

Enligt artikel 18 ska medlemsstaterna säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda brottsoffer och deras familjemedlemmar från negativa följdverkningar av brottet. Utan att det påverkar den brottsanklagades rättigheter ska medlemsstaterna, enligt artikeln, säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda *brottsoffer och deras familjemedlemmar från sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning, inbegripet risken att brottsoffer drabbas av psykisk eller emotionell skada samt för att skydda brottsoffers värdighet vid förhör och vittnesmål*. Sådana åtgärder ska vid behov även omfatta förfaranden som är fastställda i nationell rätt för fysiskt skydd av brottsoffer och deras familjemedlemmar. I brottsofferdirektivets skäl 57 anges att bland offer för bl.a. terrorism tenderar en stor andel att bli utsatta för hot eller vedergällning och att det bör förutsättas att de kommer att dra nytta av särskilda skyddsåtgärder.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 19, vidta åtgärder för att säkerställa att kontakt kan undvikas mellan å ena sidan *brottsoffer* och

vid behov deras familjemedlemmar och å andra sidan förövaren i lokaler där straffrättsliga förfaranden genomförs, såvida inte sådan kontakt är nödvändig för de straffrättsliga förfarandena. Vidare ska säkerställas att nya domstolsbyggnader har separata väntrum för brottsoffer.

I artikel 20 behandlas *brottsoffers* rätt till skydd vid brottsutredningar. Brottsoffer ska förhöras utan onödigt dröjsmål efter det att brottet har anmälts till den behöriga myndigheten. Vidare föreskrivs att antalet förhör med brottsoffer ska minimeras och att förhör bara ska hållas om det är strikt nödvändigt för brottsutredningarna. Brottsoffer får åtföljas av sitt juridiska ombud och av någon annan person som de själva har valt, såvida det inte föreligger ett motiverat beslut som fastställer något annat. Läkarundersökningar ska begränsas så mycket som möjligt och endast göras när de är strikt nödvändiga för de straffrättsliga förfarandena.

I artikel 21 behandlas rätten till skydd av privatliv. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter under det straffrättsliga förfarandet kan vidta lämpliga åtgärder för att skydda brottsoffers privatliv inklusive brottsoffrets personliga särdrag till vilka hänsyn tas vid den individuella bedömning som föreskrivs i artikel 22, och bilder av *brottsoffer och deras familjemedlemmar*. Det ska dessutom säkerställas att behöriga myndigheter får vidta alla lagenliga åtgärder för att förhindra offentlig spridning av all information som kan leda till att barn som är brottsoffer identifieras. För att skydda brottsoffers privatliv, integritet och personuppgifter ska medlemsstaterna med respekt för yttrandefriheten och informationsfriheten och mediernas frihet och mångfald, uppmuntra medierna att tillämpa självreglering.

I artikel 22.1 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att det snabbt görs en *individuell bedömning av brottsoffer för att fastställa specifika skyddsbehov* och för att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle få del av sådana särskilda åtgärder under de straffrättsliga förfarandenas gång som föreskrivs i artiklarna 23 och 24 på grund av deras särskilda sårbarhet för sekundär eller upprepad viktimisering, *hot eller vedergällning*. Enligt artikel 22.2 ska vid den individuella bedömningen hänsyn särskilt tas till brottsoffrets personliga särdrag, brottstypen eller brottets art och omständigheterna kring brottet. Inom ramen för den individuella bedömningen ska, enligt artikel 22.3, särskild uppmärksamhet ägnas

åt brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar, brottsoffer som har utsatts för ett brott som begåtts med diskriminerande motiv som kan ha koppling till framför allt deras personliga särdrag, samt brottsoffer vars förhållande eller beroendeställning till förövaren gör dem särskilt sårbara. Härvid ska *offer för terrorism*, organiserad brottslighet, människohandel, könsrelaterat våld, sexuellt våld eller sexuell exploatering och hatbrott samt offer med funktionshinder särskilt beaktas. Offer för terrorism anses alltså redan enligt brottsofferdirektivet typiskt sett som särskilt utsatta eller sårbara. Barn som är brottsoffer ska, enligt artikel 22.4, anses ha specifika skyddsbehov på grund av sin sårbarhet för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning. Barn som är brottsoffer ska alltid genomgå en sådan individuell bedömning som föreskrivs i artikel 22.1. Enligt artikel 22.5–22.7 får omfattningen av den individuella bedömningen anpassas bl.a. med hänsyn till brottets allvar. En individuell bedömning ska göras i nära medverkan med brottsoffret och ta hänsyn till deras önskemål. Om omständigheterna förändrats avsevärt ska den individuella bedömningen uppdateras.

I artikel 23 behandlas de *särskilda åtgärder* som brottsoffer som har bedömts ha *specifika skyddsbehov* ska ha rätt till under straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna ska enligt bestämmelserna säkerställa att förhör med brottsoffret hålls dels i lokaler som har utformats eller ställts i ordning för detta ändamål, dels av eller med hjälp av yrkeskunniga personer som särskilt utbildats för detta ändamål. Alla förhör med brottsoffret bör vidare genomföras av samma personer, om detta kan göras utan hinder för god rättsskipning. Alla förhör med brottsoffer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld eller våld i nära relationer bör efter önskemål från offret så långt som möjligt genomföras av personer av samma kön som brottsoffret. Medlemsstaterna ska vidare se till att det finns hjälpmedel för att förhindra visuell kontakt mellan brottsoffer och förövare, även under avläggandet av förhørsutsaga, åtgärder som ger brottsoffret möjlighet att höras i rätten utan att behöva vara närvarande, åtgärder för att undvika onödigt utfrågning om brottsoffrets privata förhållanden som inte är relaterade till brottet och åtgärder som gör det möjligt att höra personen inom stängda dörrar.

Utöver de åtgärder som föreskrivs i artikel 23 ska medlemsstaterna, enligt artikel 24, säkerställa att barn som är brottsoffer kan

komma i åtnjutande av ytterligare skyddsåtgärder under det straffrättsliga förfarandet. Med *barn* avses i brottsofferdirektivet alla personer som är yngre än 18 år. Audiovisuella upptagningar av ett förhör med barnet ska alltid få göras och användas som bevisning vid straffrättsliga förfaranden. De processrättsliga reglerna för dessa audiovisuella upptagningar och användningen av dem ska fastställas i nationell rätt. Artikeln behandlar även rätten till särskild företrädare för barn och till annat juridiskt biträde. Ett brottsoffer vars ålder är osäker och som kan uppfattas som minderårig ska med avseende på tillämpningen av direktivet antas vara ett barn.

I departementspromemorian *Genomförande av brottsofferdirektivet* gjordes bedömningen att majoriteten av de nu behandlade åtagandena uppfylldes av gällande rätt. Regeringen delade i propositionen promemorians bedömning. Sverige ansågs bl.a. uppfylla kraven i artikel 18 utan någon författningsändring eller annan åtgärd. Samtidigt konstaterades att bestämmelsen är relativt allmänt hållen och har karaktären av en portalparagraf till kapitlets övriga bestämmelser. För att uppfylla direktivet i de delar svensk rätt ansågs otillräcklig (jfr artiklarna 22 samt 23.1 och 23.2) föreslogs i promemorian att det i FUK bl.a. skulle införas en skyldighet för polisen att så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning av målsägandens behov av särskilda åtgärder under förundersökningen och rättegången. I det s.k. åtgärds paket som följde propositionen och som var en del av det fortsatta genomförandet av brottsofferdirektivet ingick också bl.a. en bestämmelse i FUK (13 f §) enligt vilken polisen ska göra en individuell skyddsbedömning.²⁵⁹

Majoriteten av åtagandena i artiklarna 18–24 i brottsofferdirektivet har alltså redan i samband med genomförandet av det direktivet ansetts uppfylla av gällande rätt. I det följande redogörs, mot den bakgrunden, för den gällande rätt och de nya bestämmelser i FUK som har ansetts genomföra brottsofferdirektivet i de delar som särskilt nämns i terrorismdirektivet, nämligen att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt risken för hot eller vedergällning och åt behovet av att skydda värdigheten och den fysiska integriteten hos offer för terrorism.

²⁵⁹ Se Ds 2014:14 s. 157–216, prop. 2014/15:77 s. 11 och <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/brottsoffer-far-battre-stod-och-okat-skydd/>. [2018-06-04].

*Delar av nuvarande ordning*Individuella skyddsbedömningar och polisiära skyddsåtgärder samt polisens personsäkerhetsverksamhet

Enligt 1 § polislagen ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten *skydd och annan hjälp*. Av 2 § polislagen framgår bl.a. att Polismyndigheten ska lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.

Polismyndigheten får med stöd av 2 a § polislagen bedriva *särskilt personsäkerhetsarbete* i fråga om vittnen och andra hotade personer. Regeringen har i bestämmelsen bemyndigats att meddela föreskrifter om sådant säkerhetsarbete. Detta har skett i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Polismyndigheten har utöver detta utfärdat *Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete*, PMFS 2016:11, FAP 480-1, som närmare reglerar själva verksamheten som bedrivs enligt förordningen. *Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, PM 2017:06, innehåller närmare bestämmelser för arbetet med brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten. I riktlinjerna definieras *brottsofferarbete* som arbete som omfattar information, stöd och annan hjälp till brottsoffer. I brottsofferarbetet ingår *personsäkerhetsarbete* som i riktlinjerna definieras som det operativa arbete som Polismyndigheten ansvarar för enligt 1, 2 och 2 a §§ polislagen i syfte att vid behov på ett säkert och effektivt sätt ge ett adekvat och behovsanpassat skydd till en skyddsperson. Med *skyddsåtgärd* avses alla de åtgärder som vidtas för att skydda brottsoffer.

Enligt 13 f § FUK som trädde i kraft i november 2015 framgår att polisen, för att fastställa målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången, så snart som möjligt ska göra en *individuell skyddsbedömning*. Vid bedömningen ska hänsyn tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. En målsägande som är under 18 år ska, enligt bestämmelsen, alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. En skyddsbedömning ska vidare omprövas vid behov. Om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder enligt 13 f § ska, enligt 13 a § i kungörelsen, målsäganden så snart som möjligt underrättas om vilka skyddsåtgärder som finns och om möjlighet till alternativt boende.

Om den individuella skyddsbedömningen har resulterat i att målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder under rättegången ska, enligt 21 a § i kungörelsen, uppgift om detta antecknas på en särskild handling. Om informationen har betydelse för rättens handläggning av målet ska handlingen ges in till domstolen när målet inleds där.

Bestämmelsen om en individuell skyddsbedömning i 13 f § FUK tar sikte på det skyddsbehov som kan förekomma såväl under en förundersökning som vid en eventuell rättegång. Vilka åtgärder som ska ingå i en skyddsbedömning redovisas utförligt i departementspromemorian *Genomförande av brottsofferdirektivet. Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten*, PM 2017:06, tar bl.a. upp frågan om skyddsbedömningar. Det finns även inom polisen ett särskilt metodstöd framtaget för detta ändamål.²⁶⁰ Av riktlinjerna framgår bl.a. följande.

*Risikanalys*er ska genomföras för att bedöma vilka skyddsåtgärder som behövs för att skydda skyddspersonen och för att minimera risken för upprepad utsatthet. Bedömningen utgör ett underlag för beslut om adekvata stöd- och skyddsåtgärder. En riskanalys ska omprövas när situationen förändras eller då nya omständigheter uppkommer. Riskanalyser ska genomföras för personer som har utsatts för eller riskerar att utsättas för våld eller hot om våld eller uppreade allvarliga trakasserier.

Varje polisanställd som är skyldig att ta emot och upprätta en anmälan ska initialt göra en bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret drabbas av våld eller hot om våld, en *initial riskbedömning*. Detta gäller oavsett vilken händelse som anmälts. De initiala bedömningarna syftar till att bedöma det akuta behovet av stöd- och skyddsåtgärder och måste därför kunna genomföras samtliga veckodagar dygnet runt.

Om den initiala bedömningen pekar på att det finns risk för hot eller våld ska det, så snart som möjligt, bedömas om det behövs en *strukturerad riskbedömning*. En sådan strukturerad riskbedömning görs av utbildad personal inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten.

²⁶⁰ Ingelström m.fl., Förundersökningskungörelsen, En kommentar (1 april 2017, Zeteo), kommentaren till 13 f §.

En *fördjupad riskbedömning* genomförs då den initiala och den strukturerade bedömningen behöver kompletteras med ytterligare information eller perspektiv. Det kan exempelvis röra sig om

- grov organiserad brottslighet med många olika kriminella nätverk
- kompletterande uppgifter vid hedersrelaterad brottslighet då många misstänkta kan förekomma
- gränsöverskridande brottslighet.

En fördjupad riskbedömning beställs av gruppchef för brottsoffer- och personsäkerhetsgruppen och utförs av analytiker vid regionens underrättelseenhet.

Den initiala bedömningen och/eller en strukturerad riskbedömning utgör underlag för skyddsbedömningen enligt 13 f § FUK. En skyddsbedömning gällande en målsägande under 18 år uppfylls genom upprättade av en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § SoL avseende barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Ett *skyddsärende* ska inledas när det genom en strukturerad eller fördjupad bedömning (riskanalys) bedöms att hotet är så allvarligt att det krävs skyddsåtgärder, eller om det är uppenbart att skyddsåtgärder är nödvändiga. Skälen för ett beslut om att inleda, inte inleda eller att avsluta ett skyddsärende ska dokumenteras.

En person får, enligt 3 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m., bli föremål för *särskilt personsäkerhetsarbete* om det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Särskilt personsäkerhetsarbete får, enligt 2 § samma förordning, bedrivas beträffande bevispersoner, bl.a. *målsägande*, som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet *och deras närstående*. Polismyndigheten ansvarar, enligt 5 § i förordningen, i första hand för det särskilda personsäkerhetsarbetet. Den nationella operativa avdelningen (Noa) har det övergripande ansvaret för arbetet.

I förarbetena till 2 a § polislagen framhålls att meningen är att det särskilda personsäkerhetsarbetet långsiktigt ska hjälpa den hotade till en trygg tillvaro och att arbetet normalt kan förutsättas sträcka sig avsevärd tid framåt.²⁶¹ I begreppet *särskilt personsäkerhetsarbete*

²⁶¹ Personsäkerhet (prop. 2005/06:138) s.14.

innefattas de samlade säkerhetsåtgärder som kan behöva vidtas beträffande t.ex. vittnen och vissa andra personer som är föremål för ytterst allvarliga hot och där ett kontinuerligt och omfattande säkerhetsarbete behöver bedrivas inom ramen för en särskild organisation. Vilka åtgärder som kan komma att ingå i arbetet varierar från fall till fall då säkerhetsarbetet kommer att utformas individuellt, bl.a. utifrån hotbilden och den skyddades personliga förhållanden för att ett så effektivt skydd som möjligt ska uppnås i varje enskilt fall. Bland de åtgärder som kan komma i fråga nämns i förarbetena rena säkerhetsåtgärder, såsom flyttning till ett skyddat boende eller annat tillfälligt boende och installerande av larm, men även hantering av praktiska situationer, t.ex. hjälp med olika myndighetskontakter. Begreppet särskilt personsäkerhetsarbete rymmer slutligen även en statlig ersättning, *personsäkerhetsersättning*, som kan utgå till vittnen och andra hotade personer som omfattas av säkerhetsarbetet.²⁶²

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas samt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till sådan verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (18 kap. 7 § och 35 kap. 11 § OSJ). Den som har tystnadsplikt avseende personsäkerhetsarbete får inte höras som vittne om förhållanden som omfattas av tystnadsplikten. Andra vittnen får vägra att lämna sekretesskyddade uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till sådan verksamhet (36 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken).²⁶³

I samband med genomförandet av brottsofferdirektivet infördes även en bestämmelse i 5 b § FUK. Enligt bestämmelsen ska om en målsägande bedöms ha behov av *särskilda skyddsåtgärder* enligt 13 f §, om förundersökningen inte motverkas eller polisens eller åklagarens arbete inte avsevärt försvåras,

1. förhör med målsäganden hållas i lokaler som är avsedda för detta ändamål,

²⁶² Prop. 2005/06:138 s. 35. Enligt 11 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. kan den som enligt förordningen är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete, efter särskilt beslut, få ekonomisk ersättning från staten (personsäkerhetsersättning).

²⁶³ Berggren och Munck, Polislagen, En kommentar (1 juni 2017, Zeteo), kommentaren till 2 a §.

2. upprepade förhör med målsäganden hållas av samma förhørsledare, och
3. förhör med målsäganden som avser brott enligt 4 kap. 1–5 §§ och 6 kap. brottsbalken och lag (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor hållas av en person av visst kön om målsäganden begär det.

Första stycket 3 gäller, enligt bestämmelsens andra stycke, även förhör som avser brott bl.a. där omständigheterna är sådana att målsäganden har ett befogat intresse av att förhör hålls av en person av visst kön.

Polisen ska alltså i ett tidigt skede göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa om målsäganden har behov av särskilda skyddsåtgärder. Om målsäganden enligt polisens bedömning har ett sådant behov inträder ytterligare rättigheter, såsom att upprepade förhör ska hållas av samma förhørsledare och att målsäganden kan begära att förhørsledaren ska vara en person med visst kön om det gäller brott bl.a. enligt 4 kap. 1–5 §§ och vid brott där omständigheterna är sådana att i vissa andra fall målsäganden har ett befogat intresse av att förhör hålls av en person av visst kön.

När det i övrigt gäller den gällande rätt som har ansetts genomföra brottsofferdirektivet i denna del kan följande reglering nämnas särskilt.²⁶⁴

Allmänna åtgärder till skydd för målsägandens säkerhet och värdighet

Exempel på mer allmänna åtgärder till skydd för målsägandens säkerhet är *kontaktförbud* enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, som ger möjlighet att förbjuda en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (1 §). Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. En fråga om kontaktförbud provas av allmän åklagare och tas upp på begäran

²⁶⁴ Redogörelsen bygger på redogörelsen i Ds 2014:14 s. 158–163.

av den som ska skyddas eller när det annars finns anledning till det, t.ex. på åklagares initiativ.

Folkbokföringsuppgifter, exempelvis personnummer, namn och adress, är normalt offentliga. En person kan under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan få sina personuppgifter av detta slag skyddade genom att en *sekretessmarkering* förs in i folkbokföringssystemet (jfr 22 kap. 1 § OSL). En sådan sekretessmarkering i folkbokföringen är en varningssignal om behovet av en noggrann sekretessprövning innan en sekretessmarkerad uppgift lämnas ut. Varje myndighet måste noga pröva det enskilda fallet innan den lämnar ut sekretessmarkerade uppgifter om någon begär det. När det gäller förföljda personer finns en särskild sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 § OSL enligt vilken sekretess gäller för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt samt för vissa kontaktuppgifter såsom telefonnummer och motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga. Sekretessen förutsätter att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier, får vid flyttning medges vara folkbokförd på sin gamla folkbokföringsadress, s.k. *kvarskrivning*. Kvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj (16 § folkbokföringslagen). Polismyndigheten och socialnämnden ska, enligt 17 a § folkbokföringslagen, på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning och sekretessmarkering i folkbokföringen.²⁶⁵ Vidare kan en person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet mot dennes liv, hälsa eller frihet av Polismyndigheten medges att använda *fingerade personuppgifter* (1 § lagen [1991:483] om fingerade personuppgifter), dvs. andra personuppgifter om sig själv än de verkliga.

I sammanhanget kan även nämnas att den som med våld eller hot om våld angriper någon för att han eller hon gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet döms för *övergrepp i rättsak* (17 kap. 10 § brottsbalken).

²⁶⁵ Se Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (prop. 2013/14:178).

Sedan den 1 januari 2018 döms den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida bl.a. bild på eller annan uppgift om att någon utsatts för ett brott som innefattar ett angrepp mot person, frihet eller frid och bild på någon som befinner sig i en mycket utsatt situation, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör, för brottet *olaga integritetsintrång* (4 kap. 6 c brottsbalken).²⁶⁶

Som framgått i avsnitt 5.3.2 har socialtjänsten ett ansvar för alla brottsoffer och deras närstående och därmed ett långtgående ansvar för att hjälpa förhörspersoner som utsätts för hot eller våld (5 kap. 11 § SoL).

Den som är målsägande har också rätt till viss anonymitet i förundersökningsprotokollet enligt 21 § tredje stycket och 21 a § FUK och rätt till visst identitetsskydd när det gäller uppgifter i stämningsansökan enligt 45 kap. 9 § rättegångsbalken.

Åtgärder till skydd för målsäganden i samband med förundersökning och rättegång

Offer för terrorism har i de allra flesta fall rätt till ett *målsägandebitråde* enligt lagen om målsägandebitråde. Målsäganden ska också, så snart som möjligt, underrättas om möjligheten att få ett målsägandebitråde (13 a § FUK). Som regel ska informationen lämnas redan vid anmälningsupptagningen. Om målsäganden under förundersökningen begär att få ett målsägandebitråde ska undersökningsledaren också anmäla detta till rätten. Sedan den 1 oktober 2016 faller beslut om förordnande av målsägandebitråde utanför bestämmelsen om s.k. offentlighetsdop i 43 kap. 8 § första stycket OSL.²⁶⁷ Detta innebär att namnet på den som får ett målsägandebitråde inte blir offentligt. Målsägande som ska höras får även, enligt 20 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken, åtföljas av en lämplig person som personligt stöd (*stödperson*) under rättegången.

I 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken upprepas den genom 2 kap. 11 § RF grundlagsskyddade principen om förhandlings-offentlighet. Förhandlingsoffentligheten innebär en rätt för var och en att vara närvarande vid domstolsförhandlingar som åhörare utan att behöva uppge sitt namn eller annars få sin identitet kontrollerad. Offentligheten vid en domstol får begränsas endast genom lag eller,

²⁶⁶ Se Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (prop. 2016/17:222).

²⁶⁷ Prop. 2015/16:144.

i vissa fall, efter bemyndigande i en lag. Dessa begränsningar möjliggör att förhandling hålls inom stängda dörrar och att vissa personer nekas tillträde till en annars offentlig förhandling.²⁶⁸

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken får rätten besluta att en förhandling, i den del som rör en uppgift för vilken sekretess gäller, ska hållas inom *stängda dörrar*. Genom ett antal bestämmelser i OSL öppnas möjlighet att besluta om stängda dörrar i brottmål för att hemlighålla känsliga uppgifter om målsäganden och hans eller hennes närstående (se t.ex. 21 kap. 1 och 3 §§ OSL). Även förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får enligt 5 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken hållas inom stängda dörrar.²⁶⁹

I samband med förhandling i domstol är det möjligt att genomföra *säkerhetskontroll* av besökare enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol. Säkerhetskontroll får, enligt 1 § i lagen, genomföras om den behövs för att begränsa risken för att det i en domstols lokaler eller i andra lokaler som används vid domstolsförhandling begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Bildupptagning i eller bildöverföring från rättssalen får, enligt 5 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken, ske endast om det följer av lag. Med begreppet bildupptagning avses både fotografering och inspelning. Bestämmelsen omfattar även bildöverföring, dvs. alla former av direktsändning, t.ex. tv-sändningar eller sändningar på Internet.²⁷⁰

Huvudregeln är att den som ska höras inför rätten också ska infinna sig personligen till förhandlingen. Finns det anledning att anta att personen av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av en parts eller åhörarens närvaro, finns det möjlighet att låta personen avge sin utsaga utan den andres närvaro, s.k. *medhörning* (36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § rättegångsbalken). Både den tilltalade och andra parter ska om möjligt få följa förhöret genom en ljudöverföring eller en ljud- och bildöverföring. Om detta inte kan ske, ska vittnesberättelsen återges i behövlig omfattning när parten åter är närvarande i rättegångssalen.

²⁶⁸ Ds 2014:14 s. 174 och 2 kap 20 § RF.

²⁶⁹ Ds 2014:14 s. 174 och 213 f.

²⁷⁰ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 9 §.

Det finns även enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken en möjlighet för parter och andra som ska höras i rättegången att efter beslut från rätten kunna delta i förhandlingen på distans genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, s.k. *videokonferens*. Detta kan bli aktuellt bl.a. om personen känner påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättssalen. Regeringen angav i förarbetena att det gäller inte minst vittnen och målsägande i mål om åtal mot personer som kan befaras vara knutna till organiserad brottslighet.²⁷¹

För att skapa större trygghet för målsägande och vittnen finns det, som framgått i avsnitt 5.3.2, *vittnesstöd* vid tingsrätterna och hovrätterna i Sverige. Vittnesstödjarens uppgift är att erbjuda målsägande och vittnen medmänskligt stöd och praktisk information i samband med en domstolsförhandling, t.ex. genom att hjälpa målsägande och vittnen till rätta i domstolens lokaler samt förklara hur en rättegång går till.²⁷²

Åtgärder till skydd för värdigheten i samband med förhör och vittnesmål

När det gäller skydd för värdighet vid förhör och vittnesmål slås i 23 kap. 4 § rättegångsbalken bl.a. fast den s.k. *hänsynsprincipen* som innebär att förundersökningen bör bedrivas på sådant sätt att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Exempel på förfaranden som kan strida mot principen är att det sprids en onödig uppmärksamhet eller kännedom om ett ingripande eller en annan åtgärd.²⁷³

I Åklagarmyndighetens handbok *Bemötande av brottsoffer* ges vägledning i fråga om bemötande av brottsoffer. Där anges bl.a. följande. I ett gott bemötande ligger att åklagare och administrativ personal lämnar den som utsatts för brott sådan information som uppfyller brottsoffrets behov, så att hans eller hennes rättigheter blir tillgodosedda. Det kan handla om information om rätt till skadestånd, målsägandebiträde samt andra skydds- och stödåtgärder. Vidare anges att brottsoffer ska bemötas korrekt, vänligt och professionellt. Ett professionellt bemötande innebär att visa respekt och förståelse. Brottsoffret ska känna tillit och säkerhet inför

²⁷¹ En modernare rättegång - reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131) s. 94.

²⁷² Nationella riktlinjer för vittnesstödsverksamheten, Brottsförmyndigheten, s. 3.

²⁷³ Ds 2014:14 s. 162. Jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken (oktober 2017, Zeteo), kommentaren till 23 kap. 4 §.

uppgiften som bevisperson i rättegången. Brottsoffret ska ges möjlighet att lämna en fri berättelse och frågor ska ställas med respekt för hans eller hennes integritet, men det är en missriktad hänsyn att undvika att ställa ingående frågor om vad han eller hon varit med om. Det ligger i brottsoffrets intresse att få lämna en så detaljerad berättelse som möjligt. Berättelsen utgör normalt den centrala bevisningen och har således avgörande betydelse för utgången i målet.²⁷⁴

Enligt 36 kap. 17 § femte stycket och 37 kap. 1 § rättegångsbalken ska rätten avvisa frågor som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga.

Det kan slutligen nämnas att det inte finns något tvångsmedel i svensk rätt som kan användas för att framtvinga en målsägande-utsaga. En målsägande kan alltså fritt och utan påföljd vägra att svara på sådana frågor som han eller hon uppfattar som kränkande eller av annan anledning inte vill svara på.²⁷⁵

Bedömning

Av terrorismdirektivet följer krav på att det i Sverige finns åtgärder tillgängliga för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar i enlighet med artiklarna 18–24 i brottsofferdirektivet. Vid bedömningen av om och i vilken utsträckning de bör få del av skyddsåtgärder under straffrättsliga förfaranden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt risken för hot eller vedergällning och åt behovet av att skydda värdigheten och den fysiska integriteten hos offer för terrorism, inbegripet vid förhör och vittnesmål. Sverige har vid genomförandet av brottsofferdirektivet ansetts leva upp till majoriteten av kraven enligt det direktivet. Kraven i terrorismdirektivet motsvarar kraven i brottsofferdirektivet. Det finns därmed anledning att utgå från de bedömningar som gjordes när brottsofferdirektivet genomfördes.

När det gäller de åtgärder som särskilt lyfts fram i terrorismdirektivet – att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt risken för hot eller vedergällning och åt behovet av att skydda värdigheten

²⁷⁴ Bemötande av brottsoffer s. 8 f.

²⁷⁵ Ds 2014:14 s. 163.

och den fysiska integriteten hos offer för terrorism under straffrättsliga förfaranden – kan följande noteras särskilt.

Skydd mot hot och vedergällning erbjuds målsägande och deras familjemedlemmar genom olika åtgärder både under förundersökningsstadiet samt under och efter rättegången. Brottsofferdirektivets bestämmelser har vidare resulterat i att polisen alltid, för att fastställa målsägandes behov av *särskilda skyddsåtgärder* under förundersökningen och rättegången, så snart som möjligt, ska göra en individuell skyddsbedömning enligt 13 f § FUK. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden. Barn ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. Offer för terrorism anses typiskt sett som särskilt utsatta eller sårbara redan enligt brottsofferdirektivet. För offer med de mest omfattande skyddsbehoven kan också åtgärder inom polisens särskilda personsäkerhetsarbete aktualiseras.

Det finns också möjlighet att ge målsägande skyddade personuppgifter. Sekretessmarkering, fingerade personuppgifter och kvarskrivning i folkbokföringen kan användas för att skydda särskilt utsatta målsägande från negativa följdverkningar av brott.

När det gäller åtgärder som syftar till att trygga målsägandes och deras familjemedlemmars säkerhet och integritet under förundersökningen och rättegången finns bl.a. möjlighet att besluta om stängda dörrar, säkerhetskontroll, medhörning och närvaro via videolänk. Genom den lagstadgade hänsynsprincipen och skyldigheten för rätten att avfärda otillbörliga frågor finns även möjlighet att värna om målsägandens värdighet i samband med förhör.

Sammantaget innebär det sagda att Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att åtgärder för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar ska finnas tillgängliga i enlighet med brottsofferdirektivet. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder i denna del.

5.5 Rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat – artikel 26

5.5.1 Tillgång till information i den medlemsstat där terroristbrottet begicks – artikel 26.1

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks ska ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. Även kravet i fråga om att det ska vidtas lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter eller enheter för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till sådan information uppfylls. Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att bestämmelsen ska vara genomförd.

Skälen för bedömningen

Inledning

I artikel 26 i terrorismdirektivet finns bestämmelser om rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat. Artikeln, som har utformats med viss inspiration från artikel 26.1 i brottsofferdirektivet, har sin bakgrund i att många offer för terrorism har sin hemvist i en annan medlemsstat än den i vilken terroristbrottet begicks. Enligt artikel 26.1 i terrorismdirektivet ska medlemsstaterna således säkerställa att *offer för terrorism* som är *bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks* har tillgång till *information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks*. I detta sammanhang ska berörda medlemsstater vidta *lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan sina behöriga myndigheter eller enheter som tillhandahåller specialiserat stöd för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till sådan information*.

Även här ska inledningsvis konstateras att bestämmelsen tar sikte på offer för terrorism dvs., enligt den förenklade definitionen, fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada

till följd av ett terroristbrott. Detta betyder att familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism inte omfattas av artikeln. För Sveriges del får artikeln anses innebära att när ett terroristbrott begås i Sverige ska de offer för terrorism som är *bosatta i en annan medlemsstat* ha tillgång till *information* om dels *sina rättigheter*, dels *tillgängliga stödtjänster* och dels *tillgängliga system för ersättning i Sverige*. Motsvarande krav gäller för övriga medlemsstater i förhållande till personer som är bosatta i Sverige när terroristbrottet begicks i en sådan medlemsstat. Artikeln ålägger även medlemsstaterna att vidta *lämpliga åtgärder* för att *underlätta samarbetet* mellan deras behöriga myndigheter eller enheter för att *säkerställa* att offren *verkligen ges tillgång till sådan information*. Enligt skäl 30 i terrorismdirektivet bör medlemsstaterna säkerställa att *alla offer för terrorism* har tillgång till information om offers rättigheter, tillgängliga system för stödtjänster och system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. Skälsskrivningen synes alltså ta sikte inte bara på offer som är bosatta i en annan medlemsstat utan även på offer som är bosatta i medlemsstaten i fråga och i tredje land. När det däremot gäller samarbetet anges i skälet att lämpliga åtgärder bör vidtas för att underlätta samarbetet i syfte att säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en *annan medlemsstat* än den där terroristbrottet begicks faktiskt har tillgång till sådan information.

Vad det handlar om är alltså rätt till information om offers rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige, jfr artikel 24.2 och 24.3 b i terrorismdirektivet och kravet på att offer för terrorism ska ha tillgång till bl.a. lättillgänglig information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. I artikel 24.3 b anges också ”detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism har enligt artikel 26”. I avsnitt 5.3.2 ovan har gjorts bedömningen att det i Sverige finns ett flertal aktörer som, i olika skeden efter en terroristattack, ska tillhandahålla bl.a. information till offer för terrorism om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. För en närmare beskrivning av aktörernas uppgifter hänvisas till det avsnittet. Om aktörernas information betraktas som en helhet – vilket måste vara avsikten – har bedömningen gjorts att Sverige lever upp till kraven på att informationen ska vara

konfidentiell, kostnadsfri och, som ytterligare utvecklats i avsnitt 5.3.3, lättillgänglig för alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet. Där har också gjorts bedömningen att Sverige, som ytterligare ska utvecklas här, lever upp till kraven i artikel 26.2.

Enligt artikel 26.1 i *brottsofferdirektivet* ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att *underlätta samarbetet* mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra brottsoffers möjlighet att utöva sina rättigheter både enligt direktivet och enligt nationell rätt. Samarbetet ska åtminstone syfta till utbyte av god praxis, samråd i individuella fall och hjälp till europeiska nätverk som arbetar med frågor av direkt betydelse för brottsoffers rättigheter.²⁷⁶ Vid genomförandet av brottsofferdirektivet ansågs Sverige uppfylla kraven i artikeln genom det internationella samarbete som bedrivs både statligt och bland det civila samhällets organisationer.²⁷⁷

Enligt terrorismdirektivet ska alltså alla offer för terrorism – oavsett hemvist – ha tillgång till bl.a. lättillgänglig information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offren har enligt den här behandlade artikel 26. Vidare ska, enligt artikel 24.4, medlemsstaterna säkerställa att det finns en samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Artiklarna är således nära sammankopplade med varandra. I avsnitt 5.3.2 och 5.3.3 har gjorts bedömningen att Sverige lever upp till kraven när det gäller information i artiklarna 24.2 och 24.3 b och samordning för att möjliggöra ett heltäckande bemötande i artikel 24.4 men att det, för att ytterligare förbättra ett bemötande, trots detta finns anledning att vidta vissa åtgärder när det gäller bl.a. informationen, se avsnitt 6.3. Såvitt avser rekvisitet ”så länge det är nödvändigt” har bedömningen gjorts att det ger utrymme för en

²⁷⁶ Även brottsofferdirektivet innehåller en bestämmelse om rättigheter för brottsoffer bosatta i en annan medlemsstat enligt vilken medlemsstaterna ska säkerställa att deras behöriga myndigheter kan vidta lämpliga åtgärder för att minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan medlemsstat än den där brottet begicks, särskilt med avseende på var de rättsliga förfarandena ska äga rum, se artikel 17.1.

²⁷⁷ Ds 2014:14 s. 233 ff. Jfr prop. 2014/15:77 s. 11.

nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet. En person som bara tillfälligtvis vistas i Sverige som t.ex. turist får därför förutsättas återvända till sitt hemland så snart det akuta behovet av hjälp och stöd, bl.a. information, är uppfyllt och hemlandet får förutsättas ge adekvat stöd och hjälp i detta avseende.²⁷⁸ Även efter hemkomsten ska utomlands bosatta offer för terrorism härutöver, enligt artikel 26.1, ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige och det är särskilt den frågan som är aktuell här. Närmast följer, mot denna bakgrund, en kortfattad redogörelse för aktörernas uppgifter i informationshänseende, även när det gäller språkfrågor, och för delar av det internationella samarbete som bedrivs på området.

Huvuddragen i nuvarande ordning

Aktörer som tillhandahåller information om rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige

Det finns alltså i Sverige ett flertal aktörer som, i olika skeden efter en terroristattack, lämnar information till offer för terrorism, oavsett om de är hemmahörande i Sverige eller inte. Aktörernas informationsskyldighet är densamma oavsett offrets hemvist. Frågan är därför närmast om den information som lämnas också är lättillgänglig för dem som inte behärskar svenska och som är bosatta/befinner sig i ett annat land.

Till de aktörer som lämnar information hör *socialtjänsten* som har ett övergripande ansvar för att hjälpa och stödja brottsoffer och deras närstående. Den enskilde ska alltid garanteras omedelbar hjälp oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig när hjälpen behövs. Detta gäller alltså även turister och andra som tillfälligt befinner sig i landet. Socialtjänsten har enligt SoL en skyldighet att lämna information till alla hjälpbehövande, däribland brottsoffer. Innehållet i informationsinsatserna varierar utifrån offrets behov. Informationen, som kan handla om allt från ekonomiska frågor, till praktisk förberedelse inför rättegången eller upplysning om andra

²⁷⁸ Jfr artikel 26.2 enligt vilken offer för terrorism ska ha tillgång till bl.a. information enligt artikel 24.3 b i den stat de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat och avsnitt 5.5.2 närmast nedan.

stödttjänster, ska vara tillgänglig också för personer som inte talar svenska.

Inom *hälso- och sjukvården* ska patienten få information om bl.a. sitt hälsotillstånd, det förväntade vård- och behandlingsförloppet, eftervård och vårdgarantin. Informationen ska anpassas bl.a. till mottagarens språkliga bakgrund vilket innebär att personalen, om det behövs, ska använda tolk när de informerar. Hälso- och sjukvården erbjuder också sjukvårdsrådgivning och information via telefonnumret 1177, där tolk erbjuds i vissa språk. På webbplatsen www.1177.se finns omfattande flerspråkig information om hälso- och sjukvården i Sverige.

De *ideella organisationerna* bedriver omfattande informations- och vägledningsverksamhet. Brottsofferjourerna riktar sig till alla grupper av brottsoffer och på Brottsofferjouren Sveriges webbplats finns flerspråkig information till brottsoffer. Brottsofferjouren har också utbildat särskilda språkvolontärer som via telefon kan ge information på ett stort antal språk.

Här ska också nämnas den europeiska paraplyorganisationen *Victim Support Europe (VSE)*. VSE är ett nätverk bestående av 47 nationella organisationer, däribland Brottsofferjouren Sverige, som arbetar för att ge stöd och information till brottsoffer i 27 länder. Stödet är konfidentiellt och kostnadsfritt. På organisationens webbplats www.victimsupport.eu finns omfattande engelskspråkig information till brottsoffer. På webbplatsen finns också en särskild flik benämnd *Victims of terrorism* med information som specifikt riktar sig till offer för terrorism. Här finns även anpassad information om vissa terroristattacker. I samband med attentatet i Stockholm den 7 april 2017 länkades här till bl.a. Brottsofferjouren Sveriges webbplats.

Skyldigheten för *polis* och *åklagare*, se nedan, att lämna information till målsäganden i olika stadier av förundersökningen regleras i 13 a–e §§ FUK. Målsäganden ska, enligt 13 a § FUK, få information i ett stort antal avseenden. Informationen ska lämnas så snart som möjligt, dvs. i regel av polisen i samband med anmälan. Bestämelsen ändrades vid genomförandet av brottsofferdirektivet och dess artikel 4, som anger vilken information ett brottsoffer ska erbjudas vid den första kontakten med en behörig myndighet. Information ska bl.a. lämnas om att åklagaren under vissa förutsättningar kan föra talan om enskilt anspråk och om möjligheterna för målsäganden att

få ersättning enligt brottsskadelagen och således om *tillgängliga system för ersättning i Sverige*. I samband med detta bör också på lämpligt sätt lämnas upplysning om de regler som gäller för handläggningen av sådana anspråk. Det ska också lämnas information om bl.a. reglerna om målsägandebiträde och stödperson, om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd, hjälp och vård samt om rätten till tolkning och översättning och således information om både *rättigheter och tillgängliga stödtjänster*. Polisen förmedlar också en skrivelse med rubriken *Till dig som har anmält ett brott* till målsäganden. Skrivelsen finns tillgänglig på 14 olika språk utöver svenska.

Enligt 23 kap. 16 § andra stycket rättegångsbalken, som infördes år 2013, tillämpas 5 kap. 6 och 8 §§ samt 33 kap. 9 § i balken i fråga om tolk och översättning av handlingar under förundersökningen.²⁷⁹ 5 kap. 6 § rättegångsbalken ändrades år 2015 i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet och dess artikel 7 om rätt till tolkning och översättning på så sätt att domstolen, när målsäganden inte behärskar svenska, är skyldig att anlita tolk vid sammanträden inför rätten. I propositionen uttalades att det, för att uppfylla brottsofferdirektivets krav, också krävs att det finns en skyldighet att anlita en tolk för en målsägande som inte behärskar svenska, när han eller hon utfrågas eller hörs under förundersökningen, jfr artikel 7.1 i brottsofferdirektivet. Därefter angavs att genom regeringens skärpta förslag beträffande målsägandes rätt till tolk under domstolsförfarandet kommer en motsvarande obligatorisk rätt till tolk under förundersökningen att gälla automatiskt enligt regleringen i 23 kap. 16 § rättegångsbalken, som hänvisar till bestämmelsen om tolkning vid sammanträden inför rätten. Någon ändring av lagstiftningen var därför, enligt regeringen, inte nödvändig i denna del.²⁸⁰

Även bestämmelsen om översättning av handlingar i 33 kap. 9 § rättegångsbalken ändrades i samband med genomförandet av brottsofferdirektivet, jfr artikel 7.3, på så sätt att domstolen är skyldig att på begäran av en målsägande översätta en handling i ett brottmål eller de viktigaste delarna av den, om en översättning är av väsentlig betydelse för att målsäganden ska kunna ta tillvara sin rätt. Översättningen får göras muntligen om det inte är olämpligt med

²⁷⁹ Bestämmelsen infördes som ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, se Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132).

²⁸⁰ Prop. 2014/15:77 s. 17.

hänsyn till det som handlingen eller målet rör eller någon annan omständighet. Enligt andra stycket i bestämmelsen är rätten också skyldig att översätta en handling i ett brottmål eller de viktigaste delarna av den, om handlingen ska sändas till någon som vistas i en annan stat och det finns anledning att anta att personen inte förstår språket i handlingen. Handlingen ska översättas till språket i den andra staten, eller om myndigheten känner till att personen inte förstår detta språk, till ett annat språk som personen förstår. I propositionen angavs att brottsofferdirektivet kräver att det också finns en skyldighet för de myndigheter som bedriver förundersökningen att på begäran av målsäganden översätta handlingar som är av väsentlig betydelse för att ta till vara målsägandens rätt under förundersökningen. I och med att den nya regleringen om målsägandes rätt till översättning under domstolsförfarandet infördes i 33 kap. 9 § rättegångsbalken kommer en motsvarande rätt till översättning under förundersökningen genom hänvisningen i 23 kap. 16 § andra stycket att gälla automatiskt genom den hänvisning som finns där. Någon ändring av lagstiftningen ansågs därför inte heller nödvändig för att tillgodose direktivets krav i den delen.²⁸¹

Målsägandens rätt till tolkning gäller alltså i samband med polisanmälan, under förundersökningen i kontakterna med *målsägandebiträde* och *åklagare* samt vid *domstolarna* under rättegången. Även målsägandebiträdet, åklagaren och domstolen lämnar information i ett antal avseenden. Målsäganden har också rätt att på begäran få översatt handlingar som är av väsentlig betydelse för att ta till vara hans eller hennes rätt under förundersökningen eller rättegången.

På *Polismyndighetens* webbplats www.polisen.se finns omfattande information till brottsoffer på flera olika språk. Likaså finns på *Åklagarmyndighetens*, *Sveriges domstolars* och *Kronofogdemyndighetens* webbplatser information till brottsoffer på bl.a. engelska.

Brottsoffermyndigheten ska bl.a. sprida information om brottsofferfrågor och lämna upplysningar, vägledning och råd i sådana frågor. Myndigheten har också tagit fram åtskilligt informationsmaterial. Ett exempel är informationsbroschyren *Till dig som utsatts för brott*. Broschyren innehåller utförlig information

²⁸¹ Prop. 2014/15:77 s. 18 f.

riktad till brottsoffer om akuta åtgärder, rättsprocessen, stöd och hjälp, ersättningsfrågor, skydd, brottsoffers reaktioner samt kontaktuppgifter till myndigheter och andra aktörer samt ideella organisationer. Broschyren kan beställas kostnadsfritt och finns att ladda ned och skriva ut på 14 olika språk via myndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se. Broschyren innehåller alltså generell information om just *brottsoffers rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige*. På Brottsoffermyndighetens webbplats finns också informationen *Om du drabbats av en terroristattack i Sverige eller utomlands* som alltså direkt vänder sig till offer för terrorism och den anpassade informationen *Råd om ersättning efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm* som särskilt behandlar attentatet och ersättningsfrågan, men som också innehåller information om var man kan vända sig om man behöver vård eller stöd. Myndigheten har härutöver tagit fram åtskilligt informationsmaterial på många olika språk och tillhandahåller ett servicetelefonnummer via vilket man lämnar information och rådgivning i frågor som rör brottsskadeersättning men även i andra frågor.

Alla medlemsstater ska, enligt direktivet om ersättning till brottsoffer²⁸², som framgått i avsnitt 3.4, ha nationella bestämmelser om ersättning vilket ska garantera brottsoffer en rättvis och lämplig brottsofferersättning, som i Sverige benämns brottsskadeersättning. Ett system har även etablerats för samarbete mellan medlemsstaterna i ersättningsfrågor. Genom direktivet har man velat underlätta för brottsoffer att söka ersättning genom att erbjuda dem möjligheten att söka ersättning i det land där de är bosatta. Brottsoffermyndigheten ska när det gäller europeisk brottsskadeersättning, lämna den enskilde grundläggande information om hur man i en annan medlemsstat i EU ansöker om ersättning av den staten, tillhandahålla ansökningsformulär som kan föreskrivas av den andra statens myndigheter och ge vägledning i hur formulären ska fyllas i och vilka handlingar som bör bifogas ansökan.

MSB har ett ansvar för att i händelse av kris se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna informationen till allmänhet och media. MSB driver webbplatsen www.krisinformation.se som avser att förmedla information till allmänheten från myndigheter och andra ansvariga före, under och efter en kris. Som utvecklats i avsnitt

²⁸² Rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer.

5.3.3 bidrar webbplatsen till att den information som tillhandahålls offer för terrorism totalt sett anses lättillgänglig. Under en kris ger Krisinformation.se allmänheten en översiktlig bild av vad som har hänt genom att sammanställa och sprida verifierad information från myndigheter, kommuner och andra aktörer. Detta sker bl.a. genom länkar till berörda myndigheters webbplatser, som ofta är flerspråkiga.

Här ska också nämnas *den europeiska e-juridikportalen* *e-justice.europa.eu*, som sköts av *Europeiska kommissionen*. Portalen ska fungera som en elektronisk "one-stop-shop" där all information om medlemsstaternas och EU:s rättssystem och rättsliga förfaranden samlas på ett enda ställe. Portalen, som är under ständig utveckling, ska göra det lättare att hitta rättslig information och att arbeta med rättsliga ärenden inom EU.²⁸³ Portalen riktar sig till såväl enskilda medborgare som till rättstillämpare och företagare. På portalen finns under fliken Brottsoffer generell information på 23 språk under rubrikerna Brottsoffer i brottmål, Ersättning, Rättigheter för brottsoffer i straffrättsliga förfaranden och ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder. När det gäller rättigheter för brottsoffer i straffrättsliga förfaranden finns fördjupad information från olika länder. Såvitt avser Sverige finns under rubrikerna Mina rättigheter som brottsoffer, Brottsanmälan och Mina rättigheter under förundersökningen, Mina rättigheter efter rättegången, Ersättning samt Min rätt till stöd och bistånd i nuläget information på svenska och engelska.

Plattformen EU-medborgare i Sverige är en samverkan mellan myndigheter och representanter från Sverige Kommuner och Landsting (SKL) gällande lagar, rättigheter och stöd till EU-medborgare inom Sveriges gränser. Samverkande aktörer är, utöver SKL, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Polismyndigheten* och *Socialstyrelsen*. På webbplatsen <http://eumedborgareisverige.se/> finns svensk- och engelskspråkig information till den som behöver vägledning gällande lagar, rättigheter samt stöd till EU-medborgare.

Här ska slutligen nämnas *Förenta nationernas (FN:s) portal* för offer för terrorism, *The UN Victims of Terrorism Support Portal*, www.un.org/victimsofterrorism/en, som bl.a. tillhandahåller

²⁸³ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/en-europeisk-e-juridikportal> och <http://e-justice.europa.eu>. [2018-06-07].

engelskspråkig information om offer för terrorism och deras rättigheter i olika länder, bl.a. Sverige.

Åtgärder för att underlätta samarbetet

Regeringen har, som framgått, en nationell strategi mot terrorism som är utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete på området, både nationellt och internationellt.²⁸⁴ Regeringen anger på sin webbplats www.regeringen.se under rubriken *Internationellt arbete mot terrorism* att i det internationella arbetet ingår att arbeta i konfliktområden och att samarbeta med andra länder för att bekämpa terrorism. Sverige ska verka aktivt för att både FN och EU ska ta ett större ansvar för att lösa konflikter och ge hjälp åt dem som drabbas. Sverige ska också verka för att EU tar ett större ansvar för säkerhet och utveckling, såväl globalt som i EU:s närområde.

Sveriges utgångspunkt i allt arbete mot terrorism är att aktivt främja och värna folkrätten inklusive de mänskliga rättigheterna och att rättsstatens principer följs. Sverige ska verka för att detta arbete sker på ett transparent sätt. Det ska finnas ett jämställdhetsperspektiv i arbetet. Grunden i arbetet ska vara förebyggande åtgärder och dialog. Vad som görs internationellt, särskilt inom FN, Europarådet och EU, påverkar Sverige och det svenska arbetet mot terrorism. Målsättningen för det internationella samarbetet är bl.a. att brottsbekämpande myndigheter ska ha goda möjligheter att samarbeta även över nationsgränserna, att den internationella samverkan som finns på området ska fortsätta att stärkas, att standarder för att upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet för terroristattentat ska vara likvärdiga i EU:s medlemsstater samt att det ska finnas en god förmåga till samverkan även över nationsgränserna. Regeringen ska bl.a. verka för att myndigheterna använder befintliga kanaler och verktyg för samarbete samt att nya kanaler och samarbetsformer skapas endast om det finns behov av det och medför ett mervärde samt att berörda myndigheter genomför övningar med relevanta stater i syfte att förbättra förmågan att samarbeta i händelse av terroristattentat.²⁸⁵

²⁸⁴ Regeringens skrivelse 2014/15:146, Förebygga, Förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism.

²⁸⁵ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-strategi-mot-terrorism-och-arbete-mot-valdsbejakande-extremism/internationellt-arbete/>. [2018-06-07]. Se även Förebygga, Förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism s. 32 f.

Sverige deltar i *Det europeiska rättsliga nätverket* ("European Judicial Network", EJN) inom EU. EJN består av företrädare för nationella myndigheter som arbetar med internationellt straffrättsligt samarbete. Varje medlemsstat har utsett ett antal kontaktpersoner som ska vara aktiva mellanhänder för att underlätta det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna i deras arbete med att bekämpa grov brottslighet, bl.a. terrorism. Kontaktpersonerna ska tillhandahålla information till rättsliga myndigheter i det egna landet samt till de övriga kontaktpersonerna och de rättsliga myndigheterna i de andra medlemsstaterna. De ska också främja samordningen av det rättsliga samarbetet.²⁸⁶

Eurojust har inrättats för att underlätta och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller utredning och åtal av grov brottslighet, särskilt i de fall där den är organiserad. Eurojust ska bl.a. bistå medlemsstaterna i det rättsliga samarbetet i frågor om t.ex. internationell rättslig hjälp och utlämning. Eurojust kan på begäran av en medlemsstat bistå i utredningar och åtal som rör en medlemsstat och ett land utanför EU, förutsatt att ett samarbetsavtal finns med detta land. Eurojust har möjlighet att agera vid ett stort antal uppräknade brottstyper under förutsättning att det handlar om utredning av grov brottslighet, bl.a. terrorism, som rör två eller fler medlemsstater. Denna behörighet överensstämmer i stor utsträckning med *Europols*.²⁸⁷

Som framgått i avsnitt 5.3.3 ovan syftar *EU:s civilskyddssamarbete* till att underlätta och bättre samordna stöd till länder som drabbas av större olyckor eller katastrofer, både naturliga och sådana orsakade av människan, såväl inom som utanför unionen. Civilskyddsmekanismen ska i första hand skydda människor mot alla typer av katastrofer, inbegripet konsekvenserna av terrordåd, som inträffar inom eller utom unionen.²⁸⁸ En medlemsstat som drabbas av en katastrof och som vill begära bistånd genom civilskyddsmekanismen ska till Centrumet för samordning av katastrofberedskap, ERCC, rikta en skriftlig begäran via behörig

²⁸⁶ <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/rattsliga-natverk-och-samarbetsorgan/> och https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Home.aspx. [2018-06-07].

²⁸⁷ <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/rattsliga-natverk-och-samarbetsorgan/> och <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>. [2018-06-07].

²⁸⁸ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen.

nationell myndighet. MSB är kontaktpunkt och behörig myndighet för Sverige.

År 2005 antogs en EU-strategi för kampen mot terrorism i syfte att bekämpa terrorismen globalt och göra Europa säkrare. Strategin bygger på fyra pelare: förebygga, skydda, förfölja och agera. Som ett genomgående inslag betonas i strategin vikten av *samarbete* med länder utanför EU och med internationella institutioner. Att agera dvs. förbereda, hantera och minimera konsekvenserna av en terroristattack är alltså det fjärde målet i strategin. Det gör man genom att förbättra förmågan att hantera efterdyningarna av en attack, samordna reaktionerna och tillgodose offrens behov. Prioriteringarna på det här området inbegriper bl.a. utbyte av bästa praxis för stöd till terrorismens offer. Inom EU finns en *Samordnare för kampen mot terrorism* som bl.a. övervakar genomförandet av EU:s strategi för kampen mot terrorism. Inom *Europeiska unionens råd* finns *arbetsgruppen mot terrorism*, som leder och förvaltar rådets allmänna agenda för terrorismbekämpning samt *arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete* som arbetar med lagstiftande verksamhet som rör medlemsstaternas straffrättsliga samarbete. Här finns också *arbetsgruppen för information* som arbetar med frågor som rör insyn, allmänhetens tillgång till handlingar och medlemsstaternas kommunikation om EU.²⁸⁹

Även när det gäller åtgärder för att underlätta samarbetet ska nämnas den tidigare beskrivna *uropeiska e-juridikportalen* *e-justice.europa.eu*, som sköts av *Europeiska kommissionen*.²⁹⁰

Åklagarmyndigheten deltar i nätverket *Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union*. Syftet med nätverket är bl.a. att utbyta erfarenheter och bästa praxis på vissa gränsöverskridande straffrättsområden mellan åklagarmyndigheterna i de olika medlemsstaterna. Vid ett av nätverkets möten, som ägde rum den 3 juni 2016, diskuterades bl.a. frågor om terrorism.²⁹¹

²⁸⁹ <http://www.consilium.europa.eu/sv/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>, <http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/preparatory-bodies/working-party-terrorism/>, <http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/preparatory-bodies/working-party-cooperation-criminal-matters/> och <http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/preparatory-bodies/working-party-information/>. [2018-06-07].

²⁹⁰ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/en-europeisk-e-juridikportal/> och <http://e-justice.europa.eu>. [2018-06-07].

²⁹¹ Ds 2014:14 s. 234 och <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/networks-and-fora/consultative-forum/Pages/forum-prosecutors-general-and-directors-public-prosecution.aspx>. [2018-06-07].

Europarådet, som bildades år 1949 för att skydda och främja mänskliga rättigheter, parlamentarisk demokrati och rättsstatlighet, består i dag av 47 medlemsländer. Sedan 1970-talet har Europarådet tagit fram ett stort antal dokument som berör brottsoffer. Mycket av arbetet med brottsoffer har gjorts i styrkommittén European Committee on Crime Problems (CDPC). Europarådets rekommendation från år 2006 om stöd till brottsoffer är det mest övergripande av Europarådets instrument om brottsoffer. Syftet med rekommendationen är att bistå medlemsländer med att förebygga upprepad viktimisering och att vägleda medlemsländerna i deras arbete att skydda bl.a. offer för terrorism.²⁹²

Det var inom *FN* som arbetet för brottsoffer på det internationella området började. Det är ett arbete som omfattar många olika frågor och som försiggår på flera plan och som bl.a. har lett till den s.k. Brottsofferdeklarationen från år 1985.²⁹³ År 2005 bildades *The Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF)* som organiserar sitt arbete i elva arbetsgrupper, varav en har namnet *Supporting and Highlighting the Victims of Terrorism*.²⁹⁴ År 2006 antogs en strategi för terrorismbekämpning, *The UN Global Counter Terrorism Strategy*²⁹⁵ och år 2011 bildades det globala forumet för terrorismbekämpning, *The Global Counter-Terrorism Forum (GCTF)*. GCTF är ett internationellt forum bestående av 29 stater och EU som har målsättningen att minska människors sårbarhet för terrorism över hela världen genom att förebygga, bekämpa och lagföra terroristhandlingar. Forumet samlar experter och utövare från länder och regioner runt om i världen som delar med sig av erfarenheter och expertis för att utveckla verktyg och strategier för att motverka terrorism.²⁹⁶ *The UN Counter-Terrorism center (UNCCT)* etablerades år 2011. I juni 2014 lanserade CTITF och dess arbetsgrupp för stödja och lyfta fram offer för terrorism *The UN Victims of Terrorism Support Portal*

²⁹² Recommendation Rec (2006) 8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies) och <https://www.brottsoffermyndigheten.se/om-oss/internationellt/internationell-brottsofferratt>. [2018-06-07].

²⁹³ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, United Nations General Assembly, A/RES/40/34, 29 November 1985, 96th plenary meeting.

²⁹⁴ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en>. [2018-06-07].

²⁹⁵ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>. [2018-06-07].

²⁹⁶ <https://www.thegctf.org/>. [2018-06-07].

www.un.org/victimsofterrorism/en, som bl.a. tillhandahåller engelskspråkig information om offer för terrorism och deras rättigheter i olika länder, bl.a. Sverige.²⁹⁷

Till *Brottsoffermyndighetens* ansvarsområden hör bl.a. att medverka i internationellt samarbete på brottsofferområdet. Myndigheten deltar i det internationella brottsofferarbetet bl.a. genom att medverka i projekt, genom att företräda brottsofferperspektivet på möten som hålls av internationella aktörer och genom att ta emot internationella studiebesök. Brottsoffermyndigheten deltar bl.a. i VSE:s årliga konferenser, se nedan, ibland med egna programpunkter. Man deltar också i ett samarbete när det gäller ersättning till offer för terrorism, som inletts på initiativ av den franska fonden *Fonds de garantie*.

Utifrån identifierade behov sökte och beviljades Brottsoffermyndigheten våren 2017 projektbidrag från EU:s fond för inre säkerhet för att ta fram *en ny webbplats med behovsanpassad information för brottsoffer*. Webbplatsen kommer genom text, filmer och animationer att förmedla relevant information till brottsoffer utifrån t.ex. typ av brottsutsatthet, ålder, bostadsort och var i brottmålsprocessen brottsoffret befinner sig. Den planerade webbplatsens funktionalitet ska bygga på att brottsoffret fyller i vissa ingångsvärden vid sitt besök, för att på så vis möjliggöra en anpassad information. Webbplatsen ska vara färdigställd under år 2019.²⁹⁸

Även *ideella organisationer* bedriver verksamhet med inriktning på internationellt samarbete på brottsofferområdet. Brottsofferjouren Sverige är, som framgått, medlem i *Victim Support Europe* (VSE). VSE är ett nätverk bestående av 47 nationella organisationer som arbetar för att ge stöd och information till brottsoffer i stort antal länder. Stödet är konfidentiellt och kostnadsfritt och via webbplatsen www.victimsupport.eu kan man även hitta kontaktuppgifter till olika brottsofferstödjande organisationer. VSE har aktivt arbetat för offer för terrorism sedan terroristattacker i Frankrike år 2015 och har i det arbetet bl.a. etablerat ett internationellt nätverk som är engagerat i att erbjuda stöd till offer för terrorism i 28 länder, däribland Sverige.²⁹⁹ VSE har också på uppdrag

²⁹⁷ <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/victims-terrorism-support-portal>. [2018-06-07].

²⁹⁸ Brottsoffermyndigheten, Årsredovisning 2017, s. 28 ff.

²⁹⁹ <https://victimsupport.eu/help-for-victims/victims-of-terrorism/>. [2018-06-07].

av Europaparlamentet utfört en studie gällande offer för terrorism som i september 2017 resulterade i dokumentet *How can EU and the memberstates better help the victims of terrorism?*. Studien tar bl.a. upp frågan om information till s.k. "cross-border victims".³⁰⁰ VSE håller också i årliga konferenser i vilka bl.a. Brottsoffermyndigheten deltar. I maj 2018 hölls konferensen, som bl.a. tog upp frågor om offer för terrorism och genomfördes med ekonomiskt stöd från bl.a. Brottsofferfonden, i Stockholm.

Bedömning

Offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat ska, enligt artikel 26.1 i terrorismdirektivet, i de fall terroristbrottet begicks i Sverige, ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige. Sverige ska också vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter och enheter för att säkerställa att offren verkligen ges tillgång till sådan information.

I Sverige finns ett flertal aktörer som, i olika skeden efter en terroristattack, lämnar information till offer för terrorism oavsett om de är hemmahörande i Sverige eller inte. Informationen tar sikte på såväl offrens rättigheter som tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige. Aktörernas informations-skyldighet är densamma oavsett offrets hemvist. Frågan är därför närmast om den information som lämnas också är lättillgänglig för dem som inte behärskar svenska och som är bosatta/befinner sig i ett annat land. Som framgått ska den information som lämnas av bl.a. socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendets aktörer vara tillgänglig också för den som inte behärskar svenska och på aktörernas webbplatser finns flerspråkig information. Brottsoffermyndighetens *Till dig som utsatts för brott* och Polismyndighetens *Till dig som anmält ett brott* finns tillgängliga på vardera 13 respektive 14 språk utöver svenska. De ideella organisationerna bedriver omfattande informations- och vägledningsverksamhet. Brottsofferjouren Sverige, som har utbildat särskilda språkvolontärer, är medlem i VSE och kan förmedla kontakt med ideella organisationer

³⁰⁰[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596805/IPOL_STU\(2017\)596805_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596805/IPOL_STU(2017)596805_EN.pdf) [2018-06-07].

i andra medlemsstater, som i sin tur kan förmedla kontakt med ytterligare stödtjänster, t.ex. hälso- och sjukvård, i de staterna. Såväl EU som FN tillhandahåller flerspråkiga portaler där information riktad till bl.a. offer för terrorism finns samlad.

Sammantaget lever Sverige härigenom upp till kravet på att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat ska ha tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i Sverige. Detsamma gäller offer för terrorism bosatta i ett tredje land, jfr skäl 30. Krisinformation.se, som vid en kris länkar till berörda myndigheters webbplatser som ofta är flerspråkiga, bidrar till att informationen totalt sett anses lättillgänglig. För att ytterligare förbättra ett bemötande finns, trots detta, anledning att vidta vissa åtgärder. I avsnitt 6.3 föreslås att Brottsoffermyndigheten ser över och utvecklar sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism. Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdirektivet. Den bör också vara möjlig att anpassa till en särskild händelse.

Medlemsstaterna ska också, enligt artikel 26.1 i terrorismdirektivet, vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan sina behöriga myndigheter och enheter som tillhandahåller specialiserat stöd för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till den information som avses i artikeln. Det pågår internationellt arbete mot terrorism på flera fronter och det finns en väl etablerad internationell samverkan på området. Gränsöverskridande nätverk för erfarenhetsutbyte förekommer både hos statliga aktörer och bland det civila samhällets organisationer. Till Brottsoffermyndighetens ansvarsområden hör bl.a. att medverka i internationellt samarbete på brottsofferområdet och de brottsbekämpande myndigheterna har möjligheter att samarbeta över nationsgränserna. När det specifikt gäller tillgången till information tillhandahåller såväl EU som FN portaler där flerspråkig information till bl.a. offer för terrorism finns samlad. Även VSE tillhandahåller sådan information. Mot denna bakgrund blir bedömningen att Sverige uppfyller även kravet på att det ska vidtas lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan behöriga myndigheter eller enheter för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till den information som avses i artikel 26.1.

5.5.2 Tillgång till stödtjänster enligt artikel 24.3 a och b i den medlemsstat där offret är bosatt – artikel 26.2

Bedömning: Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att offer för terrorism ska ha tillgång till stödtjänster enligt artikel 24.3 a och b i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat, givet att kravet på kostnadsfritt psykologiskt stöd uppfylls (se avsnitt 5.3.2 och 6.2). Det behövs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att bestämmelsen ska vara genomförd.

Skälen för bedömningen

Inledning

Enligt artikel 26.2 i terrorismdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att *alla offer för terrorism har tillgång till de hjälp- och stödtjänster som föreskrivs i artikel 24.3 a och b på territoriet i den medlemsstat i vilken de är bosatta*, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. Den situation som avses är, jämförd med situationen i artikel 26.1, så att säga omvänd och för Sveriges del får artikel 26.2 anses innebära att offer för terrorism som är *bosatta i Sverige* ska ha tillgång till de hjälp- och stödtjänster som avses i artikel 24.3 a och b i Sverige även i de fall terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. Motsvarande krav gäller alltså för övriga medlemsstater i förhållande till personer som är bosatta där när terroristbrottet begicks i Sverige. Vad det handlar om är främst att medlemsstaterna ska säkerställa att offer för terrorism har tillgång till de stödtjänster som avses *på längre sikt* i den medlemsstat där de är bosatta, även om terroristbrottet ägde rum i en annan medlemsstat, vilket också framgår av skäl 30 i direktivet. Bestämmelsen tar sikte på offer för terrorism, dvs. enligt den förenklade definitionen fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott. Det kan därför handla om fysiska personer som lidit skada till följd av ett terroristbrott som begicks i en annan medlemsstat och som därefter återvänder till Sverige. Det kan också handla om familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott som begicks

i en annan medlemsstat och som antingen tillfälligt har befunnit utomlands eller som hela tiden har befunnit sig i Sverige.

Emotionellt och psykologiskt stöd ska, liksom *rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor*, enligt terrorismdirektivet finnas att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.3 a och b samt 24.2). Stödet ska dessutom vara konfidentiellt, kostnadsfritt och lättillgängligt för alla offer för terrorism (inledningen till artikel 24.3). När det gäller information anges i artikel 24.3 b att ”detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism har enligt artikel 26”. Enligt artikel 26.2 ska alltså offer för terrorism som är bosatta i Sverige här ha tillgång till emotionellt och psykologiskt stöd liksom rådgivning och information även på längre sikt när terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

I avsnitt 5.3.2 har gjorts bedömningen att det finns ett flertal aktörer som ska erbjuda såväl emotionellt som psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. *Det emotionella stödet* har ansetts både konfidentiellt och, som ytterligare utvecklats i avsnitt 5.3.3, lättillgängligt för alla offer för terrorism. Det är dessutom kostnadsfritt. Bedömningen har därför gjorts att Sverige uppfyller vad artikel 24.2 och 24.3 a i terrorismdirektivet kräver när det gäller emotionellt stöd och, som ytterligare ska utvecklas här, vad som krävs enligt artikel 26.2 när det gäller sådant stöd till offer som är bosatta i Sverige men där terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. Även *det psykologiska stödet* har ansetts konfidentiellt och, som ytterligare utvecklats i avsnitt 5.3.3, lättillgängligt för alla offer för terrorism. Däremot är det inte, när det erbjuds inom ramen för hälso- och sjukvården, i alla delar kostnadsfritt. I den delen har därför gjorts bedömningen att det krävs författningsändringar eller andra åtgärder, se avsnitt 6.2. Bedömningen har alltså gjorts att Sverige i huvudsak, men inte fullt ut, uppfyller vad artikel 24.2 och 24.3 a i terrorismdirektivet kräver när det gäller psykologiskt stöd. I huvudsak uppfylls därmed, som ytterligare ska utvecklas här, vad som krävs enligt artikel 26.2 när det gäller sådant stöd till personer som är bosatta i Sverige men där terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

I avsnitt 5.3.2 ovan har också gjorts bedömningen att det i Sverige finns ett flertal aktörer som ska tillhandahålla rådgivning och

information till offer för terrorism om relevanta rättsliga, praktiska och ekonomiska frågor. Om aktörernas rådgivning och information betraktas som en helhet – vilket måste vara avsikten – har bedömningen gjorts att Sverige lever upp till kraven på att rådgivningen och informationen ska vara konfidentiell, kostnadsfri och, som ytterligare utvecklats i avsnitt 5.3.3, lättillgänglig för alla offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Där har också gjorts bedömningen att Sverige, som ytterligare ska utvecklas här, lever upp till vad som enligt artikel 26.2 i terrorismdirektivet krävs i fråga om att offer för terrorism som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till den rådgivning och information som avses i artikel 24.3 b i Sverige när terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

Vidare ska, enligt artikel 24.4 i terrorismdirektivet, medlemsstaterna säkerställa att det finns mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer. Sådana mekanismer eller protokoll ska inbegripa en samordning mellan relevanta aktörer för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer. Artiklarna 24.2–4 och 26.2 är alltså nära sammankopplade med varandra. I avsnitt 5.3.3 har gjorts bedömningen att Sverige uppfyller vad som krävs enligt artikel 24.4. Där har bl.a. konstaterats att det finns mekanismer eller protokoll som inbegriper en samordning mellan relevanta aktörer som möjliggör tillhandahållande av ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem, vilket ytterligare ska utvecklas här. För att ytterligare förbättra ett bemötande har gjorts bedömningen att det, trots detta, finns anledning att vidta vissa åtgärder när det gäller bl.a. informationen, se avsnitt 6.3.

Såvitt avser rekvisitet ”så länge det är nödvändigt” har bedömningen gjorts att det ger utrymme för en nödvändighetsprövning i förhållande till vem som är offer i det enskilda fallet. En person som är bosatt i Sverige får, i de fall han eller hon utsatts för

ett terroristbrott i en annan medlemsstat, förutsättas återvända hit så snart det akuta behovet av hjälp och stöd är uppfyllt och ska då ha tillgång till de hjälp- och stödinsatser som avses i artikel 24.3 a och b så länge det är nödvändigt och det är framför allt den situationen som är aktuell här. Detsamma gäller även familjemedlemmar till avlidna som själva tillfälligt befunnit sig utomlands. Det kan emellertid också vara fråga om familjemedlemmar till avlidna offer som lidit skada till följd av ett terroristbrott som begicks utomlands och vilka hela tiden har befunnit sig i Sverige.

MSB:s plan för samverkan *Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands* är framtagen i samarbete mellan MSB och andra aktörer, bl.a. Utrikesdepartementet (UD), Polisen och Socialstyrelsen. I den ges berörda aktörer på nationell nivå vägledning kring hur de bör samverka för att på bästa sätt stödja drabbade och deras närstående vid en kris eller katastrof utomlands. Planen grundar sig på de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar och är ett komplement till redan etablerade arbetsprocesser och rutiner. De aktörer som berörs i Sverige när en katastrof sker utomlands är, enligt planen, samma aktörer som berörs när en händelse sker nationellt. I avsnitt 5.3.2 har, som framgått, konstaterats att offer för terrorism som är bosatta i Sverige har tillgång till såväl emotionellt och psykologiskt stöd som rådgivning och information omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och detta gäller alltså även när terroristbrottet begicks utomlands. I avsnitt 5.3.3 har bl.a. redogjorts för aktörernas uppgifter i den svenska krisberedskapen. För en närmare beskrivning av aktörernas uppgifter hänvisas till de avsnitten.

Vad som tillkommer här är alltså den internationella dimensionen och att det därmed finns ytterligare aktörer som kan aktualiseras för att säkerställa att stödet finns i Sverige, även på längre sikt. Främst handlar det om UD, ambassader och konsulat samt den s.k. Stödstyrkan. I stödstyrkan ingår MSB, av Socialstyrelsen utsedda landsting, Polismyndigheten, Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen, vars uppgifter kortfattat beskrivs i det följande.³⁰¹ Även den

³⁰¹ Redogörelsen bygger i stora delar på redogörelsen i Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands s. 17 ff. och 37 f. och 47 f.

funktion som *Victim Support Europe (VSE)*, fyller och som kortfattat beskrivs i det följande kan vara ett stöd vid en terroristattack i Europa.

Huvuddragen i nuvarande ordning

Aktörer som ska bidra till säkerställt stöd och information i Sverige

I MSB:s plan för samverkan *Stöd och information till drabbade och närstående – vid en katastrof utomlands* delas hanteringen av en sådan katastrof in i fyra steg, som var för sig kräver olika sammansättningar av aktörer:

- Akuta insatser för de drabbade och deras närstående - där det händer
- Akuta insatser för de närstående i Sverige
- Akuta insatser för de drabbade och deras närstående vid och efter hemkomst
- Stöd på lång sikt

Erfarenheten har, enligt planen, visat att utmaningarna är övergångarna mellan de olika stegen, då information ska förmedlas mellan aktörer. Vid överlämningarna kan information gå förlorad varvid de drabbade känner att de får driva frågorna ensamma ”mot” myndigheter och övriga aktörer. Enligt samverkansplanen är det, för att minska risken för att detta ska ske, främst två aktiviteter som måste ske parallellt med samtliga steg i en händelse; nämligen samordning av aktörernas åtgärder och samordning av information. I planens kapitel 4 och 5 beskrivs grundläggande principer för den nationella samordningen när det gäller aktörernas åtgärder och ges stöd och vägledning för samordningen av information. I bilaga 1 till samverkansplanen beskrivs översiktligt vad aktörerna kan tänkas göra i de olika stegen. Kapitel 5 om stöd och vägledning för informationssamordning har behandlats i avsnitt 5.3.3.

Utrikesdepartementet och *utrikesrepresentationen*, dvs. Sveriges ambassader och konsulat utomlands, utgör tillsammans *utrikesförvaltningen*. Utrikesförvaltningen har en central roll som aktör i det operativa arbetet på plats i ett krisområde utomlands och som en

länk till myndigheter och aktörer som bistår drabbade och närstående vid hemkomsten till Sverige. Utrikesförvaltningen har det övergripande ansvaret för samordningen av en konsulär krisinsats som sker utomlands. Det innebär bl.a. att den s.k. *Stödstyrkan*, se nedan, i de fall den deltar i krisarbetet, ingår i utlandsmyndighetens krisorganisation. Utrikesförvaltningens operativa konsulära ansvar upphör när de drabbade anländer till Sverige, där andra myndigheters ansvar tar vid.

Vid en kris eller katastrof utomlands utför utrikesförvaltningen en rad olika uppgifter till stöd för drabbade svenskar i den aktuella situationen. Stödet är sekundärt och ska komplettera andra aktörers åtgärder, exempelvis lokala myndigheters, reseföretags och försäkringsbolags.

I UD:s konsulära uppdrag ingår bl.a. att

- söka information om drabbade svenskar
- identifiera deras behov av konsulärt stöd
- bistå drabbade svenskar att få den hjälp de behöver av lokala myndigheter och andra ansvariga aktörer, försäkringsbolag, resebolag etc.
- ge information och råd till svenskar som befinner sig i det drabbade området
- ta emot och registrera information gällande ej avhörda eller drabbade svenskar
- förmedla kontakt till närstående och bistå med information och praktiska råd
- svara på frågor från media, med hänsyn till gällande sekretess och den enskildes integritet
- i förekommande fall förmedla vidare information till svenska myndigheter.

Vid en kris eller katastrof utomlands aktiveras en gemensam krisorganisation på UD och aktuell utlandsmyndighet. Det finns alltid chefer och tjänstemän som har beredskap utanför kontorstid

och UD är alltid näbart genom UD:s *konsulära jour*.³⁰² UD ansvarar för *katastrofregistreringen* vid en händelse som berör många svenskar utomlands och tar fram en lista som överlämnas till polisen.³⁰³ Vid behov kan UD också begära stöd av polisen med katastrofregistreringen. I krisarbetet ingår att ta fram en konsulär lägesbild över händelsen, informera och ge råd till svenskar på plats och deras anhöriga. Informationsutbyte sker kontinuerligt med relevanta aktörer i det operativa krisarbetet på plats och mellan huvudstäder.

Vid behov kan förstärkningsstyrkor sändas ut. Utlandsmyndigheten och UD kan sända ett kristeam till platsen för händelsen för att stötta drabbade svenskar och deras närstående, t.ex. med utfärdande av nya resedokument och i kontakter med lokala myndigheter.

Vid en större konsulär kris utomlands när många människor med anknytning till eller hemvist i Sverige drabbas kan regeringen aktivera lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser som innebär att staten har möjlighet att bistå enskilda, t.ex. genom evakuering till säker plats. Lagen reglerar svenska statens ansvar för att bistå enskilda som drabbas av kris- eller katastrofsituationer utomlands utifrån de behov de drabbade har och om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt.

UD eller utlandsmyndigheten kan också vid en konsulär kris förmedla information, stöd och praktiska råd till närstående i Sverige, t.ex. praktisk information och vägledning till anhöriga efter besked om dödsfall. De kan också vid behov hänvisa vidare till andra svenska myndigheter.

På regeringens webbplats www.regeringen.se/uds-reseinformation/kriser-och-katastrofer/ finns information om UD:s uppgifter i en krissituation och råd till samt kontaktuppgifter för den som hamnat i en sådan situation. Här finns bl.a. länk till den s.k. *svensklistan*, www.swedenabroad.se/sv/svensklistan/. Här kan alla som vill lämna sina kontaktuppgifter inför en utlandsvistelse. Uppgifterna används endast om det bedöms nödvändigt för att etablera kontakt i en större krissituation och sparas endast under begränsad tid. Sedan tas anmälan automatiskt bort. UD har även en nedladdningsbar s.k. app, *UD Resklar*, med motsvarande innehåll

³⁰² <http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/ud-och-ambassadernas-krisberedskap/>. [2018-06-07].

³⁰³ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/identifiering-av-offer/>. [2018-06-07].

och möjlighet att lämna kontaktuppgifter inför utlandsvistelse. Via UD:s och utlandsmyndigheternas kommunikationskanaler publiceras *reseinformation*. Aktuell ambassads webbplats och reseinformationssida är huvudkanalen för information i en krissituation.

De aktörer som involveras i de akuta insatserna i utlandet är, utöver UD, oftast *polisen* och representanter för *organisationer och andra aktörer* som eventuellt finns på plats, t.ex. rese- och försäkringsbolag, Svenska kyrkan och Röda korset. Utmaningen i detta steg är, enligt samverkansplanen, att samlat delge information om de drabbades behov och lägesbild till aktörer som kommer att beröras och ansvara för att ge stöd till de drabbade och närstående när de kommer till Sverige. Det är också en utmaning att förmedla information om åtgärder som vidtas i Sverige till personal som deltar i insatsen på plats. Det är viktigt att personal utomlands kan hänvisa drabbade och närstående till rätt aktör i Sverige och till vem/var de kan vända sig efter hemkomst. Även i detta sammanhang ska, när det gäller offer för terrorism, särskilt nämnas den europeiska paraplyorganisationen *Victim Support Europe (VSE)*. VSE kan förmedla kontakt med Brottsofferjouren Sverige, som i sin tur kan förmedla kontakt med ytterligare stödtjänster i Sverige, t.ex. kommuner och hälso- och sjukvård.

Utrikesförvaltningens operativa arbete på plats utomlands utförs generellt tillsammans med de aktörer som ingår i den s.k. *Stödstyrkan*. Stödstyrkan kan åka till ett krisområde för att bistå svenskar på plats under ambassadens ledning. Den ska kunna lämna Sverige inom tolv timmar efter beslut, en första bedömningsstyrka redan efter sex timmar. Stödstyrkan aktiveras efter förfrågan från UD. Insatsen bygger på samverkan mellan flera myndigheter och organisationer. MSB stöder samordningen mellan dem. Varje myndighet och organisation beslutar var och en för sig om sina möjligheter att delta i en insats. I stödstyrkan ingår *MSB, av Socialstyrelsen utsedda landsting, Polismyndigheten, Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen*. Stödstyrkan kan erbjuda både krisstöd och medmänskligt stöd.

MSB har två roller vid en inträffad händelse utomlands, dels som stöd till samordning, dels som aktör. MSB har ansvaret att driva den aktörsgemensamma hanteringen genom att bl.a. utarbeta en nationell lägesbild och erbjuda instrument för att samordna både

information och åtgärder. MSB ska också, enligt sin instruktion, på regeringens uppdrag kunna stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands. Myndigheten ska i det sammanhanget särskilt underlätta kontakterna mellan enskilda och myndigheter, verka för samordning av aktörernas åtgärder, verka för samordning av den offentliga informationen om den reglering som har betydelse för dem som drabbats samt identifiera behov av särskilda insatser.³⁰⁴ MSB deltar i Stödstyrkan och ansvarar, tillsammans med Scandinavian Airlines (SAS), Socialstyrelsen och Västerbottens Läns Landsting för *Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)*. MSB kan i det akuta skedet kalla de aktörer som är berörda och som kommer att beröras till en *samverkanskonferens*. MSB driver, som tidigare nämnts, webbplatsen www.krisinformation.se, som vid en kris sprider och tillgängliggör information till allmänhet och media och därmed till drabbade både i utlandet och i Sverige.

De aktörer som berörs i Sverige när en katastrof sker utomlands är samma aktörer som berörs när en händelse sker nationellt. När det gäller *de akuta insatserna i Sverige* är det, enligt samverkansplanen, viktigt att alla aktörer arbetar utifrån en samlad lägesbild för att få till en samordnad hantering och samordnad information. MSB har ansvaret att driva den aktörsgemensamma hanteringen som bl.a. kan innebära att utarbeta en nationell lägesbild. MSB har dock inte ensamt ansvaret att initiera samverkan utan detta kan göras av alla nationella och regionala aktörer som i sin verksamhet ser ett behov av samordning på nationell nivå.

De aktörer som berörs *vid hemkomst* när de drabbade når svensk mark är oftast *flygplatskommuner och hamnkommuner*. Här har *länsstyrelser, Socialstyrelsen (för landstingen) och berörda kommuner* ansvar att lyfta eventuella samverkansbehov. Den nationella lägesbild som sammanställs av MSB och den regionala samverkan som genomförs i länsstyrelsernas regi kan utgöra stöd i detta arbete.

När det slutligen gäller *insatser och stöd på lång sikt* anges i samverkansplanen att det, när de drabbade kommit hem till sina respektive hemkommuner, kan finnas behov av ett långsiktigt stöd. Detta långsiktiga stöd erbjuds av framför allt av kommunen och/eller landstinget samt ideella organisationer och hanteras normalt med lokal samverkan mellan aktörer och med den drabbade.

³⁰⁴ 14 § förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vid stora olyckshändelser och katastrofer, som drabbar många människor och stora delar av samhället, kan det lokala stödet till den enskilde skilja sig åt beroende på var i landet denne hör hemma. Detta är, enligt samverkansplanen, omständigheter som länsstyrelserna och/eller Socialstyrelsen kan behöva belysa.

Bedömning

Enligt artikel 26.2 i terrorismdirektivet ska offer för terrorism som är bosatta i Sverige ha tillgång till de hjälp- och stödtjänster som föreskrivs i artikel 24.3 a och b, dvs. såväl emotionellt och psykologiskt stöd som rådgivning och information, i Sverige även när terroristbrottet ägde rum i en annan medlemsstat. Det kan handla om fysiska personer som lidit skada till följd av ett terroristbrott som begicks i en annan medlemsstat och som därefter återvänder till Sverige. Det kan också handla om familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott som begicks i en annan medlemsstat och som antingen tillfälligt har befunnit utomlands eller som hela tiden har befunnit sig i Sverige.

I avsnitt 5.3.2 har konstaterats att offer för terrorism som är bosatta i Sverige har tillgång till såväl emotionellt och psykologiskt stöd som rådgivning och information omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt och detta gäller alltså även när terroristbrottet begicks utomlands. Frågan är därför närmast om hur stödet då säkerställs på längre sikt för dem som återvänder och för familjemedlemmar till utomlands avlidna offer. Erfarenheten visar, enligt MSB:s samverkansplan, att utmaningarna är övergångarna mellan de fyra steg som presenteras i planen, då information ska förmedlas mellan aktörerna, och att samordning av åtgärder och information därför måste ske.

I avsnitt 5.3.3 har konstaterats att svensk krisberedskap bygger på samverkan och att funktioner för att säkerställa samordning finns på plats. En organisation som omfattar såväl lokal, regional som nationell nivå och EU-nivå är väl förankrad. Härutöver har UD, ambassader och konsulat en god beredskap med upparbetade rutiner för att hantera större kriser och katastrofer som kan drabba svenskar utomlands och kan snabbt aktivera en krisorganisation. UD är alltid

nåbart genom UD:s konsulära jour. Både UD och utlandsmyndigheterna har beredskap för att vid större händelser ta emot telefonsamtal, registrera uppgifter om ej avhörda och drabbade svenskar och förmedla information och kontakt mellan drabbade och närstående i enskilda konsulära ärenden. UD ansvarar alltså för katastrofregisteringen vid en händelse som berör många svenskar utomlands och tar fram en lista som överlämnas till polisen. På detta sätt möjliggörs alltså identifiering av offren och deras familjemedlemmar. MSB har ansvaret att driva den aktörsgemensamma hanteringen genom att bl.a. utarbeta en nationell lägesbild och erbjuda instrument för att samordna både information och åtgärder. MSB har också ett särskilt ansvar för att stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av en större katastrof utomlands och ska i det sammanhanget bl.a. underlätta kontakterna mellan enskilda och myndigheter. MSB:s samverkansplan är också avsedd att stärka de nationella aktörernas förmåga att samordna sina respektive stödinsatser vid kriser och katastrofer utomlands.³⁰⁵

Det är naturligtvis viktigt, som också betonas i samverkansplanen, att samlat delge information om de drabbades behov och lägesbild till aktörer som kommer att beröras och ansvara för att ge stöd till de drabbade och närstående när de kommer till Sverige. Det är också viktigt att personal utomlands kan hänvisa drabbade och närstående till rätt aktör i Sverige och till vem/var de kan vända sig efter hemkomst. Utöver UD finns oftast polisen och representanter för organisationer och andra aktörer på plats och kan informera och hänvisa vidare till stödtjänster i Sverige, exempelvis kommuner, hälso- och sjukvård och ideella organisationer. De aktörer som berörs när de drabbade når svensk mark är oftast flygplatskommuner och hamnkommuner. Här har länsstyrelser, Socialstyrelsen (för landstingen) och berörda kommuner ansvar att lyfta eventuella samverkansbehov och att hänvisa offren vidare. När det slutligen gäller insatser och stöd på lång sikt anges i samverkansplanen att det, när de drabbade kommit hem till sina respektive hemkommuner, kan finnas behov av ett långsiktigt stöd. Detta långsiktiga stöd erbjuds efter behov av framför allt av kommunen och/eller landstinget samt ideella organisationer och finns att tillgå för alla offer för terrorism som är bosatta i Sverige så länge det är nödvändigt i det enskilda fallet.

³⁰⁵ <http://www.regeringen.se/uds-reseinformation/>. [2018-06-07].

Sammantaget är bedömningen att Sverige uppfyller vad terrorismdirektivet kräver i fråga om att offer för terrorism ska ha tillgång till stödtjänster enligt artikel 24.3 a och b i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat, givet att kravet på kostnadsfritt psykologiskt stöd uppfylls (se avsnitt 5.3.2 och 6.2). Detta inbegriper adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med dem.

Vid en kris är det naturligtvis viktigt att se till att information och ansvar inte faller mellan stolarna i övergången från ett skede till ett annat, t.ex. i övergången mellan de akuta insatserna och stödet på lång sikt. Detta skulle i ett enskilt fall kunna ske genom inrättande av ett *stödcentrum* eller "*one-stop-shop*" som bemannas med personal från olika aktörer och som tillhandahåller inte bara emotionellt och psykologiskt stöd (artikel 24.3 a), utan även rådgivning och information om rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor (artikel 24.3 b) och hjälp med anspråk på ersättning (artikel 24.3 c). I avsnitt 5.3.3 har gjorts bedömningen att det i dag finns en säkerställd samverkan som möjliggör inrättande av ett stödcentrum. Det får, mot denna bakgrund, förutsättas att aktörerna i ett enskilt fall, under MSB:s ledning och inom ramen för de etablerade samverkansformerna, vid behov tar ställning till frågan om inrättande av ett stödcentrum och att de utmaningar avseende krisstöd som identifierats vid genomlysningen av attentatet i Stockholm då tas i beaktande.

6 Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser

6.1 Inledning

Terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser och dess förhållande till svensk rätt har liksom behovet av åtgärder behandlats i kapitel 5. Där har gjorts bedömningen att Sverige huvudsakligen lever upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser och att det i de delarna inte behövs några författningsändringar eller andra åtgärder. En majoritet av brottsofferbestämmelserna kan därför anses genomförda utan vidare åtgärder. För att kravet på att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt fullt ut ska vara uppfyllt krävs emellertid författningsändringar eller andra åtgärder. Där har också gjorts bedömningen att det, trots att kraven på att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar uppfylls, finns anledning att vidta vissa åtgärder för att ytterligare förbättra ett sådant bemötande. De närmare övervägandena i fråga om dessa författningsändringar och åtgärder redovisas i det följande.

6.2 Kostnadsfritt psykologiskt stöd

Förslag: Bestämmelsen om grundavdrag i 13 § brottsskadelagen tas bort. Ändringen innebär att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning avskaffas för alla brottsoffer.

Skälen för förslaget

Offer för terrorism ska enligt terrorismdirektivet ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.2 och 24.3 a). Offer för terrorism som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till sådant stöd i Sverige även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat (artikel 26.2). I avsnitt 5.3.2 har konstaterats att Sverige för genomförandet av bestämmelsen om psykologiskt stöd i stor utsträckning kan förlita sig på befintliga insatser inom ramen för hälso- och sjukvården. Psykologiskt stöd är emellertid inte, när det erbjuds inom ramen för hälso- och sjukvården, i alla delar kostnadsfritt. När kostnader uppstår torde det i de allra flesta fall vara fråga om patientavgifter eller motsvarande. Bedömningen har därför gjorts att det i denna del behövs författningsändringar eller andra åtgärder för att kravet fullt ut ska vara uppfyllt.

Till den del befintliga insatser inom ramen för hälso- och sjukvården inte är tillräckliga bör, enligt uppdragsbeskrivningen (se bilaga 1), i första hand föreslås en lösning inom ramen för Brottsoffermyndighetens verksamhet som t.ex. kan bestå i att myndigheten ersätter stödberättigade personer för relevanta kostnader avseende det stöd som de enligt direktivet ska ha rätt till. I uppdraget ingår inte att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet.

Till den som har *drabbats av skada till följd av brott* betalas brotts-skadeersättning av staten enligt reglerna i brottsskadelagen. Brotts-skadeersättning betalas för bl.a. personskada och bestäms då i enlighet med bl.a. 5 kap. 1 och 2 §§ skadeståndslagen (4 § brottsskadelagen). 5 kap. 1 § skadeståndslagen innehåller de ersättningsposter vid personskada som en skadelidande kan få ersättning för, bl.a. sjukvårdskostnad. Enligt 5 kap. 2 § skadeståndslagen ska, om en personskada har lett till döden, ersättning betalas för personskada som till följd av dödsfallet åsamkats någon som stod den avlidne särskilt nära. Ersättning för sjukvårdskostnader kan avse såväl kostnader i förfluten tid som i framtiden. Endast nödvändiga och skäliga kostnader ersätts, vilket bl.a. innebär att den skadelidande normalt får acceptera den standard som erbjuds inom den allmänna

sjukvården när vårdbehovet ska tillgodoses.¹ Brottsskadeersättning för personskada betalas såväl i fall då brottet har begåtts i Sverige som i fall där brottet har begåtts utomlands, och den skadelidande hade hemvist i Sverige (2 § brottsskadelagen).

Det sagda innebär att offer för terrorism dvs., enligt den förenklade definitionen, fysiska personer och familjemedlemmar till avlidna som lidit skada till följd av ett terroristbrott som har begåtts i Sverige, har rätt till brottsskadeersättning avseende sjukvårdskostnader som de drabbats av till följd av brottet. Detsamma gäller offer för terrorism som är bosatta i Sverige även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat. Brottsskadeersättning betalas till den del skadan inte täcks av annan ersättning som den skadelidande har rätt till på grund av skadan (10 § brottsskadelagen). I de fall en skadelidande har fått full ersättning av skadevållaren, försäkringsersättning eller annan ersättning har den skadelidande inte någon rätt till brottsskadeersättning. Offer för terrorism kan alltså redan enligt nuvarande regler komma att ersättas för relevanta kostnader avseende det psykologiska stöd som de enligt terrorismdirektivet har rätt till. Därmed inte sagt att stödet i nuläget per automatik blir kostnadsfritt.

Vid bestämmande av brottsskadeersättning ska som huvudregel göras ett grundavdrag om 1 500 kronor, se 13 § brottsskadelagen. Grundavdrag ska inte göras i vissa fall bl.a. i fråga om ersättning till barn som har bevittnat brott eller om det i övrigt finns särskilda skäl mot det. I Brottsoffermyndighetens praxis har särskilda skäl att inte göra grundavdrag ansetts föreligga bl.a. när den skadade avlidit till följd av brottet och när den skadelidande har låg ålder.²

De skäl som har anförts för att grundavdrag – som i den gamla brottsskadelagen benämndes självrisk – ska göras vid bestämmande av brottsskadeersättning är att ersättningssystemet inte ska belastas med ett stort antal ärenden avseende små belopp och att det inte är rimligt att staten ska betala för den självrisk som försäkringsbolagen drar av vid skaderegleringen. Den skadelidande ska inte heller hamna i ett mer fördelaktigt läge om han eller hon valt att inte försäkra sig. I samband med tillkomsten av den nya brottsskadelagen år 2014

¹ Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar (1 mars 2018, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 1 §.

² Dereborg och Lindeblad, Brottsskadelagen, En kommentar, 2018, s. 140.

ansåg regeringen, liksom den s.k. Brottskadelagsutredningen, att dessa skäl alltså gjorde sig gällande.³

Frågan är hur starkt de skäl som tidigare har anförts för att grundavdrag ska göras gör sig gällande i dag. Brottsoffermyndigheten har framfört att den försäkringsform som oftast är aktuell vid avräkning i de ärenden som handläggs vid myndigheten är hemförsäkringens överfallsskydd. Att grundavdraget mot bakgrund av försäkringens övriga omfattning skulle påverka viljan att försäkra sig framstår som mindre troligt. Ersättning vid överfall lämnas i dag, till skillnad mot tidigare, i stort sett uteslutande i form av s.k. summaförsäkring, vilket innebär att ett på förhand bestämt belopp betalas beroende på vilket brott den skadelidande utsatts för. Ersättning lämnas vanligtvis vid uppsåtliga våldsbrott och sexualbrott av visst allvar. En del försäkringsbolag lämnar även ersättning vid vissa försöksbrott och olaga hot. Summaförsäkringen innebär vidare att den skadelidande kan bli antingen över- eller underkompenserad jämfört med vad som är fallet vid en skadeståndsrättslig reglering. Flera stora försäkringsbolag har på senare tid också gått ifrån att göra avdrag för självrisk när ersättning lämnas via överfallsskyddet.

Det är, enligt Brottsoffermyndigheten, vanligt att även skadelidande som fått försäkringsersättning ansöker om brottsskadeersättning. Vid handläggningen av en sådan ansökan måste skadans storlek fastställas skadeståndsrättsligt och relativt ofta kan brottsskadeersättning lämnas även efter avräkning av den försäkringsersättning som utgått. Det är relativt ovanligt med ärenden som gäller små belopp. När försäkringsbolagen går ifrån att göra avdrag för självrisk minskar ytterligare risken för att myndigheten ska få att hantera ärenden avseende mindre belopp, motsvarande en självrisk.

Att grundavdrag görs upplevs – trots att benämningen självrisk tagits bort – ofta som stötande eller märkligt av den skadelidande. Enligt den praxis som utvecklats har också grundavdrag underlåtit med hänvisning till särskilda skäl när det gäller ersättning till barn under 16 år och anhöriga till den som dödsats genom brott. Grundavdrag ska heller inte göras när ersättning lämnas till ett barn som har bevittnat brott. Det finns – till följd av terrorismdirektivets

³ En ny brottsskadslag (prop. 2013/14:94) s. 64 f. och En ny brottsskadslag (SOU 2012:26) s. 276 ff. Däremot ansågs att det fanns anledning att ändra avdragets namn, eftersom ordet självrisk bedömdes leda tanken till att brottsoffret på något sätt själv utsatt sig för en risk. Det av utredningen förordade ”grundavdrag” framstod enligt regeringen som lämpligare.

krav på att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd – nu skäl att även undanta offer för terrorism från grundavdrag.

Eftersom försäkringsbolagen numera inte gör en skadeståndsrättslig reglering av skadan är kopplingen mellan försäkringsersättning och brottsskadeersättning mindre tydlig, vilket visar sig i att ytterligare ersättning ofta kan lämnas även i fall där försäkringsersättning har utgått. Utifrån detta och utifrån det faktum att försäkringsbolagen i högre utsträckning frångår självriskavdrag framstår risken för att Brottsoffermyndigheten skulle drabbas av en ökad mängd ärenden avseende mindre belopp som låg.

Sammantaget gör de förändringar som skett vad avser försäkringsskyddets utformning och erfarenheterna från handläggningen av brottsskadeärenden att de skäl som ligger till grund för bestämmelsen om grundavdrag gör sig mindre starkt gällande i dag än vid bestämmelsens tillkomst.

Det finns mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt terrorismdirektivet anledning att också undanta offer för terrorism från grundavdrag och att alltså nu göra ytterligare undantag från bestämmelsen. Detta tillsammans med att de skäl som ligger till grund för bestämmelsen om grundavdrag gör sig mindre starkt gällande i dag gör att det kan ifrågasättas om bestämmelsen bör vara kvar eller om den i sin helhet bör tas bort.

Ett slopat grundavdrag skulle öka statens årliga kostnader för brottsskadeersättningen med cirka 6,5–9 miljoner kronor, vilket för närmast fem föregående år motsvarar mellan 6,8–8 procent av den ersättning som totalt betalades ut under respektive år. En sådan kostnadsökning bedöms i kapitel 7 rymmas inom ramen för befintligt anslag.

Sammantaget görs bedömningen att bestämmelsen om grundavdrag i 13 § brottsskadelagen bör tas bort, till förmån för alla brottsoffer. En sådan lösning innebär alltså att offer för terrorism ersätts för kostnader avseende det psykologiska stöd som de enligt terrorismdirektivet har rätt till. Endast nödvändiga och skäliga kostnader ersätts, vilket bl.a. innebär att den skadelidande normalt får acceptera den standard som erbjuds inom den allmänna sjukvården när vårdbehovet ska tillgodoses. En sådan lösning inom

ramen för Brottsoffermyndighetens verksamhet är förenlig såväl med uppdraget som med terrorismdirektivet.

Även bestämmelsen om att Brottsoffermyndigheten får meddela föreskrifter om beloppet på grundavdraget i 3 § brottsskadeförordningen bör utgå till följd av att 13 § brottsskadelagen tas bort.

6.3 Information till offer för terrorism

Förslag: Brottsoffermyndigheten ska, inom ramen för myndighetens uppdrag att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor, se över och utveckla sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism. Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdirektivet. Den bör också vara möjlig att anpassa till en särskild händelse. Framtagen information kan, förutom att hållas tillgänglig på Brottsoffermyndighetens webbplats, även förmedlas till rättsväsendets aktörer och, i händelse av en inträffad terroristattack, särskilt tillgängliggöras för berörda aktörer.

Skälen för förslaget

I avsnitt 5.3.3 har gjorts bedömningen att Sverige uppfyller vad artikel 24.4 i terrorismdirektivet kräver i fråga om att det ska finnas en samordning mellan relevanta aktörer som möjliggör tillhandahållande av ett heltäckande bemötande av behoven hos offren för terrorism och deras familjemedlemmar men att det, trots detta, för att ytterligare förbättra ett bemötande finns anledning att vidta åtgärder när det gäller informationen.

I detta sammanhang finns det skäl att se närmare på de synpunkter som MBS i denna del lämnat i sin utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm den 7 april 2017, se avsnitt 5.3.3. MSB har bl.a. påpekat att det saknades information från ansvariga aktörer på andra språk än svenska likaväl som information anpassad till funktionshindrade respektive barn och unga. Det påpekas vidare i utvärderingen att det behövs en översyn över hur

barn och unga nås på bästa sätt och att information i kanaler där man når barn och ungdomar behöver utvecklas. MSB drar även slutsatsen att vid en situation som omfattar större eller flera samtida händelser kommer ytterligare krav att ställas på den akuta fasen t.ex. information på flera språk. En av de slutsatser som lämnas är att förberedd och samordnad information från ansvarig myndighet bör finnas på andra språk, åtminstone engelska, tidigt i en händelse som kan drabba utländska medborgare.

Informationen bör i alla delar vara uthållig eftersom specifika behov hos offer för terrorism kan utvecklas med tiden. Här kan nämnas att det i Frankrike, än i dag, tillhandahålls anpassad information till offren efter terroristattacker i Paris och Saint-Denis den 13 november 2015 samt i Nice den 14 juli 2016.⁴ Som konstaterats i avsnitt 5.3.3 indikerar de utvärderingar som skett i anledning av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 att uthålligheten i fråga om krisstöd behöver ses över av relevanta aktörer såväl vad gäller ledning och personal som vad gäller stöd, bl.a. information, till de drabbade.

Det får, mot bakgrund av ovan redovisade synpunkter, förutsättas att identifierade utmaningar beaktas inom ramen för relevanta aktörers ordinarie verksamhet. Detta för att, när det gäller information till offer för terrorism, säkerställa såväl behovet av information på andra språk än svenska och information till särskilt sårbara grupper som behovet av uthållighet.

Brottsoffermyndighetens uppgift är att främja brottsoffers rättigheter, intressen och behov samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor. I den övergripande rollen att uppmärksamma och synliggöra brottsofferfrågor ingår även att initiera samverkan kring och sprida information om brottsofferfrågor. Myndigheten har också tagit fram åtskilligt informationsmaterial. Ett exempel är informationsbroschyren *Till dig som utsatts för brott*, som kan beställas kostnadsfritt och finns att ladda ned och skriva ut på 14 olika språk via myndighetens webbplats www.brottsoffermyndigheten.se. På webbplatsen finns också en generell information under rubriken *Om du drabbats av en terroristattack i Sverige eller utomlands*, som alltså direkt vänder sig

⁴ Se https://www.fondsdegarantie.fr/wp-content/uploads/2017/06/Livret-attentats-13-novembre_english-version.pdf, och <https://www.fondsdegarantie.fr/wp-content/uploads/2017/06/Informative-Booklet-for-the-victims-of-the-14th-of-July-attack.pdf>. [2018-06-07].

till offer för terrorism, och en anpassad information under rubriken *Råd om ersättning efter attentatet på Drottninggatan i Stockholm*, som särskilt behandlar attentatet i Stockholm den 7 april 2017 och ersättningsfrågan, men som också innehåller information om var man kan vända sig om man behöver vård eller stöd.

För att ytterligare förbättra ett bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar ska Brottsoffermyndigheten, inom ramen för myndighetens uppdrag att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor, se över och utveckla sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism. Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdirektivet. En på så sätt lättillgänglig generell information kan utgöra ett komplement till den information som relevanta aktörer lämnar. Brottsoffermyndighetens information bör även vara möjlig att anpassa till omständigheterna vid en särskild händelse. Informationen kan då bidra till att skapa en uthållighet i den information som finns att tillgå för offer för terrorism, deras familjemedlemmar samt de aktörer som möter de enskilda personerna efter den akuta krishanteringsfasen. Framtagen information kan, förutom att hållas tillgänglig på Brottsoffermyndighetens webbplats, även förmedlas till rättsväsendets aktörer och, i händelse av en inträffad terroristattack, särskilt tillgängliggöras för berörda aktörer.

I ett ytterligare utvecklat system skulle Brottsoffermyndigheten även kunna sammanställa och skicka ut information direkt till identifierade offer för terrorism gällande deras rätt till hjälp, stöd och skydd efter ett inträffat attentat. Detta förutsätter dock att kretsen av offer och deras familjemedlemmar kan identifieras och registreras av andra aktörer för att sedan vidareförmedlas till Brottsoffermyndigheten. Förutom de svårigheter som kan vara är förenade med registreringen av offren kan ett sådant överlämnande av personuppgifter omfattas av dels förundersökningssekretess i pågående eller nedlagd förundersökning, dels sekretess inom ramen för hälso- och sjukvård eller inom ramen för socialtjänst. Detta är en komplex fråga som i sådant fall kräver utredning i särskild ordning.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Bedömning: Förslagen kan väntas leda till vissa kostnadsökningar för Brottsoffermyndigheten. Dessa bedöms kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag. Förslagen kan samtidigt förväntas leda till något ökade regressintäkter för staten.

Skälen för bedömningen

I promemorian görs bedömningen att Sverige huvudsakligen lever upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser. Således är konsekvenserna av bestämmelsernas genomförande förhållandevis begränsade.

För att Sverige fullt ut ska leva upp till terrorismdirektivets bestämmelse om att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, föreslås i promemorian att bestämmelsen om grundavdrag i 13 § brottsskadelagen tas bort. Ändringen innebär att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning avskaffas för alla brottsoffer.

Ett slopat grundavdrag skulle öka statens årliga kostnader för brottsskadeersättningen med cirka 6,5–9 miljoner kronor, vilket för närmast fem föregående år motsvarar mellan 6,8–8 procent av den ersättning som totalt betalades ut under respektive år. Uppskattningen görs utifrån antalet inkomna ansökningar och antalet bifallna ansökningar respektive år där grundavdrag kan aktualiseras. En sådan kostnadsökning bedöms kunna finansieras inom ramen för befintligt anslag för brottsskadeersättningen.¹ Möjligen kan, till

¹ Budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1), utgiftsområde 4, anslaget 1:11, s. 65 f.

följd av att grundavdraget avskaffas, antalet ärenden vid Brottsoffermyndigheten som rör mindre belopp komma att öka i viss utsträckning varför även kostnaden för administration av brottsskadeärenden kan komma att öka i någon mån. Det rör sig i sådant fall om en marginell kostnadsökning, som bedöms rymmas inom ramen för befintligt förvaltningsanslag.

Sammantaget bedöms den kostnadsökning som avskaffandet av grundavdraget kan väntas leda till i nuläget kunna rymmas inom ramen för de befintliga anslag som Brottsoffermyndigheten disponerar.

Om brottsskadeersättning betalas inträder staten i den skadelidandes rätt till skadestånd intill det utbetalade beloppet samt därpå belöpande ränta. Brottsoffermyndigheten företräder staten när det gäller sådana fordringar och kan alltså, genom regressverksamheten, kräva kända gärningspersoner på den brottsskadeersättning som myndigheten, i deras ställe betalat ut till brottsoffer (28 § brottsskadelagen). Om grundavdraget slopas innebär det att staten kommer att inträda i brottsoffrets rätt till skadestånd intill hela den utbetalade brottsskadeersättningen och således även det belopp som i nuläget utgörs av grundavdrag. Förslagen kan således förväntas leda till något ökade regressintäkter för staten.

I promemorian föreslås också att Brottsoffermyndigheten, inom ramen för myndighetens uppdrag att vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor, ska se över och utveckla sin befintliga information som riktar sig till offer för terrorism. Informationen bör vara flerspråkig och omfatta generell information om den rätt till hjälp, stöd och skydd som offren och deras familjemedlemmar har enligt terrorismdirektivet. Den bör också vara möjlig att anpassa till en särskild händelse. Det rör sig således om vidareutveckling av befintlig information och kostnaden för framtagandet är uppskattningsvis 0,5 miljoner kronor. Den kostnaden bedöms rymmas inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.²

² Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 4, anslaget 1:10, s. 65 f.

7.2 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslagen kan väntas leda till att alla brottsoffer får hela den ersättning som kan utgå enligt reglerna för brottsskadeersättning och en ökad tydlighet för offer för terrorism och deras familjemedlemmar. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män vad gäller offer för terrorism.

Skälen för bedömningen

Den föreslagna lagändringen innebär att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning avskaffas inte endast för offer för terrorism utan för alla brottsoffer. Förslaget medför att staten tar ett större ersättningsansvar gentemot alla brottsoffer då de kommer att kunna beviljas hela den ersättning som kan utgå enligt reglerna för brottsskadeersättning, utan avräkning för grundavdraget. I de fall gärningspersonen är känd och vid liv kan förslaget också, till följd av att brottsoffret inte behöver kräva gärningspersonen på ersättning motsvarande grundavdraget, väntas leda till utökade möjligheter för brottsoffer till ersättning utan kontakt med gärningspersonen. Detta gäller oavsett om brottsoffret är flicka eller pojke, kvinna eller man. Förslagen kommer också att beröra gärningspersoner – både kvinnor och män – eftersom staten, genom regressverksamheten, i stället för brottsoffren kan kräva gärningspersoner också på den ersättning som motsvaras av grundavdraget.

Lämnade förslag påverkar i sig inte jämställdheten mellan kvinnor och män vad gäller just målgruppen offer för terrorism, men som en bieffekt av ett avskaffande av grundavdraget förbättras ersättningssituationen för gruppen kvinnor utsatta för våld i nära relation. Det finns skäl att tro att just denna grupp av brottsoffer i dag undviker att hos Kronofogdemyndigheten ställa krav på gärningspersonen vad gäller kvarvarande skuld motsvarande grundavdraget.

Förslaget att Brottsoffermyndighetens information till offer för terrorism ska utvecklas bedöms medföra en ökad tydlighet för offer för terrorism och deras familjemedlemmar. Även detta gäller oavsett kön.

7.3 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några nämnvärda konsekvenser i övrigt.

Skälen för bedömningen

Förslagen bedöms inte i övrigt få några nämnvärda konsekvenser.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringen ska träda i kraft den 1 september 2018. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.
--

Skälen för förslaget och bedömningen

Terrorismdirektivet ska vara genomfört senast den 8 september 2018. Författningsändringarna bör därför träda i kraft senast vid den tidpunkten. Det föreslås, trots den tid som de olika leden i lagstiftningsprocessen normalt tar, att ikraftträdandet ska ske snarast möjligt och senast den 1 september 2018.

Lagändringen, som innebär att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning avskaffas, är ett led i genomförandet av terrorismdirektivet och till fördel för alla brottsoffer. Om inga övergångsbestämmelser införs, kommer lagändringen att börja tillämpas från dagen för ikraftträdandet. Med en sådan ordning säkerställs att lagändringen får ett snabbt genomslag såväl i materiellt som i processuellt hänseende. Det framstår som lämpligt i detta fall. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsskadelagen (2014:322)

13 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 6.2, tas bort. Ändringen innebär att grundavdraget vid bestämmande av brottsskadeersättning avskaffas för alla brottsoffer och att något grundavdrag inte får göras från och med ikraftträdandet.

9.2 Förslaget till förordning om ändring i brottsskadeförordningen (2014:327)

3 §

Paragrafen utgår till följd av att 13 § brottsskadelagen tas bort.



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Genomförande av terrorismdirektivets brottsofferbestämmelser (JU 2017:M)

Bakgrund och behovet av en utredning

EU:s terrorismdirektiv¹ innehåller i huvudsak straffrättsliga bestämmelser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism. De sistnämnda bestämmelserna finns i avdelning V i direktivet och kompletterar regleringen i andra rättsakter, bl.a. det s.k. brottsofferdirektivet². Direktivets bestämmelser ska vara genomförda i nationell rätt senast den 8 september 2018.

Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26) har i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra terrorismdirektivet. Direktivets brottsofferbestämmelser är av annan karaktär än direktivets reglering i övrigt och kan komma att föranleda andra åtgärder än författningsändringar. Genomförandet av brottsofferbestämmelserna bör därför utredas i annan ordning. Uppdraget till den ovannämnda utredningen har genom dir. 2017:47 ändrats så att det inte längre omfattar terrorismdirektivets bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism.

Uppdraget

En utredare ska analysera behovet av åtgärder för att Sverige ska leva upp till sina åtaganden enligt terrorismdirektivets bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism (avdelning V i direktivet). Utreda-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

ren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som han eller hon finner påkallade.

Det kan förutses att det krävs åtgärder för att Sverige fullt ut ska leva upp till direktivets bestämmelse om att offer för terrorism ska ha rätt till kostnadsfritt psykologiskt stöd omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt (artikel 24.3 a). För genomförandet av bestämmelsen bör Sverige i stor utsträckning kunna förlita sig på befintliga insatser inom ramen för hälso- och sjukvården. Till den del sådana insatser inte är tillräckliga bör utredaren i första hand föreslå en lösning inom ramen för Brottsoffermyndighetens verksamhet som t.ex. kan bestå i att myndigheten ersätter stödberättigade personer för relevanta kostnader avseende det stöd som de enligt direktivet ska ha rätt till.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på hälso- och sjukvårdsområdet.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenser som förslagen kan komma att medföra. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 mars 2018.

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2017/541

av den 15 mars 2017

om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Unionen bygger på de universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den grundar sig på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen, som är gemensamma för medlemsstaterna.
- (2) Terroristgrupperingar är en av de allvarigaste kränkningarna av de universella värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt åtnjutandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, som unionen bygger på. De är också en av de grövsta formerna av angrepp på demokratin och rättsstatsprincipen, principer som är gemensamma för medlemsstaterna och på vilka unionen är grundad.
- (3) Rådets rambeslut 2002/475/RIF ⁽³⁾ är hörnstenen i medlemsstaternas straffrättsliga insatser för att bekämpa terrorism. En rättslig ram som är gemensam för alla medlemsstater, och i synnerhet harmoniserade rekvisit för terroristbrott, tjänar som ett riktmärke för informationsutbyte och samarbete mellan de behöriga nationella myndigheterna inom ramen för rådets rambeslut 2006/960/RIF ⁽⁴⁾, rådets beslut 2008/615/RIF ⁽⁵⁾ och 2005/671/RIF ⁽⁶⁾, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 ⁽⁷⁾ samt rådets rambeslut 2002/584/RIF ⁽⁸⁾ och 2002/465/RIF ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ EUT C 177, 18.5.2016, s. 51.

⁽²⁾ Europaparlamentets ständpunkt av den 16 februari 2017 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 7 mars 2017.

⁽³⁾ Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3).

⁽⁴⁾ Rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater (EUT L 386, 29.12.2006, s. 89).

⁽⁵⁾ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT L 210, 6.8.2008, s. 1).

⁽⁶⁾ Rådets beslut 2005/671/RIF av den 20 september 2005 om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott (EUT L 253, 29.9.2005, s. 22).

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EUT L 180, 29.6.2013, s. 1).

⁽⁸⁾ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1).

⁽⁹⁾ Rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper (EGT L 162, 20.6.2002, s. 1).

- (4) Terroristhotet har vuxit och utvecklats snabbt under de senaste åren. Personer som kallas *utländska terroriststridande* reser utomlands för terrorismsyften. Återvändande utländska terroriststridande utgör ett förhöjt säkerhetshot för alla medlemsstater. Utländska terroriststridande har på senare tid kopplats till attacker och planer i flera medlemsstater. Dessutom står unionen och dess medlemsstater inför ökande hot från personer som inspireras av eller får instruktioner från terroristgrupper utomlands men som stannar kvar i Europa.
- (5) FN:s säkerhetsråd uttryckte i sin resolution 2178 (2014) oro över det allt större hotet från utländska terroriststridande och krävde att FN:s samtliga medlemsstater skulle säkerställa att brott med anknytning till denna företeelse är straffbara i nationell rätt. Europarådet antog 2015 i detta sammanhang tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism.
- (6) Med beaktande av hur hotet från terrorism mot unionen och medlemsstaterna utvecklas och av unionens och medlemsstaternas rättsliga skyldigheter enligt internationell rätt, bör rekvisiten för terroristbrott, för brott med anknytning till en terroristgrupp och för brott med anknytning till terroristverksamhet tillnärmas ytterligare i samtliga medlemsstater, så att de på ett mer heltäckande sätt omfattar handlingar med anknytning till i synnerhet utländska terroriststridande och finansiering av terrorism. Dessa typer av handlingar bör vara straffbara även när de begås via internet, inbegripet sociala medier.
- (7) Terrorismens gränsöverskridande karaktär kräver dessutom ett kraftfullt och samordnat bemötande och samarbete såväl inom och mellan medlemsstaterna som med och mellan behöriga unionsbyråer och unionsorgan för att motverka terrorism, däribland Eurojust och Europol. För detta ändamål bör man på ett effektivt sätt utnyttja de verktyg och resurser för samarbete som finns tillgängliga, till exempel gemensamma utredningsgrupper och samordningsmöten anordnade av Eurojust. Att terrorismen är världsomspännande till sin natur gör att det är nödvändigt med internationella motåtgärder, vilket kräver att unionen och dess medlemsstater fördjupar samarbetet med relevanta tredjeländer. Ett kraftfullt och samordnat bemötande och samarbete är också nödvändigt med tanke på säkrande och inhämtande av digitala bevis.
- (8) I detta direktiv förtecknas uttömmande ett antal allvarliga brott, till exempel angrepp mot en persons liv, som uppsåtliga gärningar som kan betraktas som terroristbrott när och i den mån de begås i ett specifikt terrorismsyfte, nämligen att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, att otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Hot om att begå en sådan uppsåtlig gärning bör också anses vara ett terroristbrott om det på grundval av objektiva omständigheter fastställs att hotet framfördes i ett sådant terrorismsyfte. Gärningar som syftar till att exempelvis tvinga ett offentligt organ att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, dock utan att ingå i den uttömmande förteckningen över allvarliga brott, anses däremot inte vara terroristbrott i enlighet med detta direktiv.
- (9) Brotten med anknytning till terroristverksamhet är av mycket allvarlig art, eftersom de har potential att leda till att terroristbrott begås och möjliggöra för terrorister och terroristgrupper att bibehålla och ytterligare utveckla sin brottsliga verksamhet, vilket gör det berättigat att kriminalisera sådana handlingar.
- (10) Brottet offentlig uppmaning till terroristbrott omfattar bland annat att förhålliga och rättfärdiga terrorism eller att på eller utanför internet sprida meddelanden eller bilder, inbegripet sådana som anknyter till offer för terrorism som ett sätt att samla stöd för terroristers sak eller injaga allvarlig fruktan hos befolkningen. Dessa handlingar bör vara straffbara om de medför fara för att terroristgärningar begås. I varje konkret fall bör, vid bedömningen av huruvida de medför sådan fara, de specifika omständigheterna beaktas, till exempel vem som framför meddelandet till vem och det sammanhang i vilket gärningen begås. Hur betydande och trolig faran är bör också beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen om offentlig uppmaning i enlighet med nationell rätt.
- (11) Kriminalisering av mottagande av utbildning för terrorismsyften kompletterar det befintliga brottet tillhandahållande av utbildning och är särskilt utformad för att bemöta hoten från personer som aktivt förbereder sig för att begå terroristbrott, inbegripet de som i slutändan agerar ensamma. Mottagande av utbildning för terrorismsyften innefattar inhämtande av kunskaper, dokumentation eller praktiska färdigheter. Självstudier, inbegripet med hjälp av internet eller genom att konsultera annat utbildningsmaterial, bör också anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften om de är följden av aktiva handlingar och bedrivs med uppsåt att begå ett terroristbrott eller bidra till att ett sådant brott begås. Mot bakgrund av alla de specifika omständigheterna kan man sluta sig till detta

uppsåt av till exempel vilken typ av material det rör sig om och hur ofta det konsulterats. Detta innebär att nedladdning av en handledning i sprängämnestillverkning i syfte att begå ett terroristbrott skulle kunna anses utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften. Att enbart besöka webbplatser eller samla material för legitima ändamål, till exempel akademiska ändamål eller forskningsändamål, anses däremot inte utgöra mottagande av utbildning för terrorismsyften enligt detta direktiv.

- (12) Med hänsyn till hotets allvar och behovet av att i synnerhet hejda strömmen av utländska terroriststridande är det nödvändigt att kriminalisera utresor för terrorismsyften, vilket inte endast omfattar att begå terroristbrott och att tillhandahålla eller motta utbildning utan även att delta i en terroristgrupps verksamhet. Det är inte absolut nödvändigt att kriminalisera resandet som sådant. Vidare utgör resor till unionens territorium för terrorismsyften ett allt större säkerhetshot. Medlemsstaterna får också besluta att bemöta terroristhot som härrör från resor för terrorismsyften till den berörda medlemsstaten genom att kriminalisera förberedande gärningar, som kan innefatta planering eller stämpling, i syfte att begå eller bidra till ett terroristbrott. Varje handling som underlättar sådana resor bör också kriminaliseras.
- (13) Olaglig handel med skjutvapen, olja, narkotika, cigaretter, förfälskade varor och kulturföremål har, liksom människohandel, beskyddarverksamhet och utpressning, blivit lukrativa sätt för terroristgrupper att skaffa finansiering. I detta sammanhang utgör de alltmer omfattande kopplingarna mellan organiserad brottslighet och terroristgrupper ett allt större säkerhetshot mot unionen och de bör därför tas i beaktande av de myndigheter i medlemsstaterna som deltar i straffrättsliga förfaranden.
- (14) I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 ⁽¹⁾ fastställs gemensamma bestämmelser om förhindrande av att unionens finansiella system används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utöver denna förebyggande ansats bör finansiering av terrorism vara straffbart i medlemsstaterna. Kriminaliseringen bör inte omfatta enbart finansiering av terroristgärningar utan även finansiering av en terroristgrupp samt andra brott med anknytning till terroristverksamhet, såsom rekrytering och utbildning eller resande för terrorismsyften, i syfte att upplösa de stödstrukturer som gör det lättare att begå terroristbrott.
- (15) Tillhandahållande av materiellt stöd till terrorism genom personer som utför eller agerar som mellanhänder vid tillhandahållande av eller rörlighet för tjänster, tillgångar och varor, inbegripet handelstransaktioner som medför införsel till eller utförsel från unionen, såsom försäljning, förvärv eller utbyte av ett kulturföremål av arkeologiskt, konstnärligt, historiskt eller vetenskapligt intresse som på olaglig väg har bortförts från ett område som kontrollerades av en terroristgrupp vid tidpunkten för bortförandet, bör vara straffbart i medlemsstaterna som medhjälp till terrorism eller som finansiering av terrorism om det sker i vetskap om att dessa transaktioner eller vinningen av dem är avsedda att helt eller delvis användas för terrorismsyften eller kommer att gagna terroristgrupper. Ytterligare åtgärder kan vara nödvändiga för att verkningsfullt bekämpa den olagliga handeln med kulturföremål som en inkomstkälla för terroristgrupper.
- (16) Försök till resor för terrorismsyften, försök till tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften och försök till rekrytering för terrorismsyften bör vara straffbart.
- (17) Vad gäller de brott som föreskrivs i detta direktiv måste uppsåt föreligga i förhållande till alla brottsrekvisit. Bedömningen av om en handling eller underlåtenhet varit uppsåtlig får göras mot bakgrund av objektiva faktiska omständigheter.
- (18) Det bör föreskrivas påföljder respektive sanktioner för fysiska och juridiska personer som är ansvariga för sådana brott, vilka återspeglar allvaret i brotten i fråga.
- (19) I de fall där rekrytering och utbildning för terrorismsyften riktas mot ett barn bör medlemsstaterna säkerställa att domare har möjlighet att beakta denna omständighet när de bestämmer påföljden för gärningsmännen, även om det inte finns någon skyldighet för domare att utdöma en strängare påföljd. Det är fortfarande upp till domaren att bedöma denna omständighet tillsammans med övriga omständigheter i det enskilda fallet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

- (20) Regler om behörighet bör fastställas för att säkerställa att brott som anges i detta direktiv kan bli föremål för en effektiv lagföring. Det förefaller i synnerhet lämpligt att fastställa behörighet i fråga om de brott som begåtts av personer som tillhandahåller utbildning för terrorismsyften, oavsett deras nationalitet, på grund av de möjliga verkningarna av sådana handlingar på unionens territorium och på grund av det nära materiella sambandet mellan brotten tillhandahållande och mottagande av utbildning för terrorismsyften.
- (21) För att säkerställa framgång vid utredningar och lagföring av terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet bör de som har ansvaret för att utreda eller lagföra sådana brott ha möjlighet att använda effektiva utredningsverktyg, såsom dem som används vid bekämpning av organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott. Användningen av sådana verktyg, i enlighet med nationell rätt, bör vara riktad och ske med beaktande av proportionalitetsprincipen och arten och allvaret hos de brott som utreds och med iakttagande av rätten till skydd av personuppgifter. Sådana verktyg bör om så är lämpligt omfatta till exempel husrannsakan, avlyssning av kommunikation, dold övervakning inklusive elektronisk övervakning, ljudinspelningar i privata eller offentliga fordon och på privata eller offentliga platser, bildupptagningar av personer i privata eller offentliga fordon eller på privata eller offentliga platser och ekonomiska utredningar.
- (22) Ett verkningsfullt sätt att bekämpa terrorism på internet är att vid källan avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott. Medlemsstaterna bör anstränga sig på alla sätt för att samarbeta med tredjeländer i syfte att försöka se till att internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott avlägsnas från servrar som befinner sig på de ländernas territorium. I de fall där det inte är genomförbart att avlägsna sådant innehåll vid källan kan dock mekanismer införas för att blockera åtkomsten från unionens territorium till sådant innehåll. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar i enlighet med detta direktiv för att avlägsna internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, i de fall där detta inte är genomförbart, för att blockera åtkomsten till sådant innehåll, kan grunda sig på offentliga åtgärder, till exempel lagstiftningsåtgärder, andra åtgärder än lagstiftningsåtgärder eller rättsliga åtgärder. I det sammanhanget påverkar inte detta direktiv vare sig frivilliga åtgärder som internetbranschen vidtar för att förhindra att dess tjänster missbrukas eller medlemsstaternas stöd till sådana åtgärder, till exempel upptäckt eller rapportering av terroristinnehåll. Oavsett vilken grund för åtgärderna eller metod som väljs bör medlemsstaterna säkerställa att den ger en adekvat nivå vad gäller rätts-säkerhet och förutsebarhet för användare och tjänsteleverantörer och möjlighet till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt. Alla sådana åtgärder måste ta hänsyn till slutanvändarnas rättigheter och vara förenliga med befintliga lagstadgade förfaranden och rättsliga förfaranden och med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*).
- (23) Avlägsnande av internetinnehåll som utgör offentlig uppmaning till terroristbrott eller, där det inte är genomförbart, blockering av åtkomsten till sådant innehåll, i enlighet med detta direktiv, bör inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG⁽¹⁾. I synnerhet bör inte tjänsteleverantörer åläggas någon allmän skyldighet vare sig att övervaka den information de överför eller lagrar eller att aktivt söka efter fakta eller omständigheter som tyder på olaglig verksamhet. Inte heller bör värdtjänsteleverantörer hållas ansvariga såvida de inte har faktisk kännedom om olaglig verksamhet eller information eller är medvetna om de fakta eller omständigheter som gör förekomsten av den olagliga verksamheten eller den olagliga informationen uppenbar.
- (24) För att verkningsfullt kunna bekämpa terrorism är det avgörande med ett effektivt utbyte mellan behöriga myndigheter och unionsbyråer av information som de behöriga myndigheterna anser vara relevant för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrott. Medlemsstaterna bör säkerställa att informationsutbytet sker på ett verkningsfullt sätt och i vederbörlig tid, i enlighet med nationell rätt och den befintliga unionsrättsliga ramen, t.ex. beslut 2005/671/RIF, rådets beslut 2007/533/RIF⁽²⁾ och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681⁽³⁾. När de nationella behöriga myndigheterna överväger huruvida relevant information ska bli föremål för utbyte bör de beakta att terroristbrott utgör ett allvarligt hot.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel") (EGT L 178, 17.7.2000, s. 1).

⁽²⁾ Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132).

- (25) För att stärka den befintliga ramen i fråga om informationsutbyte vid bekämpande av terrorism, såsom den fastställts i beslut 2005/671/RIF, bör medlemsstaterna säkerställa att relevant information som deras behöriga myndigheter samlat in inom ramen för straffrättsliga förfaranden, till exempel brottsbekämpande myndigheter, åklagare eller undersökningsdomare, görs tillgänglig för de motsvarande behöriga myndigheter i en annan medlemsstat för vilka de anser att denna information skulle kunna vara relevant. Sådan relevant information bör åtminstone, beroende på vad som är lämpligt, innefatta den information som överförs till Europol eller Eurojust i enlighet med beslut 2005/671/RIF. Detta gäller om inte annat följer av unionsbestämmelserna om dataskydd i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 ⁽¹⁾ och påverkar inte tillämpningen av unionsbestämmelser om samarbete mellan behöriga nationella myndigheter inom ramen för straffrättsliga förfaranden, såsom bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU ⁽²⁾ eller rambeslut 2006/960/RIF.
- (26) Relevant information som behöriga myndigheter i medlemsstaterna samlat in inom ramen för straffrättsliga förfaranden med anknytning till terroristbrott bör bli föremål för utbyte. Med termen *straffrättsliga förfaranden* avses alla stadier av förfarandena, från det att en person blir misstänkt eller tilltalad för att ha begått ett brott fram till dess att det slutliga avgörandet av om personen har begått det berörda brottet har vunnit laga kraft.
- (27) Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för skydd, stöd och hjälp som svarar mot de specifika behoven hos offer för terrorism, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU ⁽³⁾ och ytterligare preciseringar i det här direktivet. Ett offer för terrorism är ett offer enligt definitionen i artikel 2 i direktiv 2012/29/EU, nämligen en fysisk person som lidit skada, inbegripet fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust, i den mån skadan respektive förlusten var en direkt följd av ett terroristbrott, eller en familjemedlem till en person vars död var en direkt följd av ett terroristbrott och som har lidit skada av den personens död. Familjemedlemmar till överlevande offer för terrorism i enlighet med definitionen i den artikeln har tillgång till stödtjänster för brottsoffer och skyddsåtgärder i enlighet med det direktivet.
- (28) Hjälp med offers ersättningsanspråk påverkar inte, utan kompletterar, den hjälp som offer för terrorism får från biståndsmyndigheter i enlighet med rådets direktiv 2004/80/EG ⁽⁴⁾. Detta påverkar inte tillämpningen av de nationella bestämmelserna om juridiskt ombud för ändamålet att begära ersättning, t.ex. genom rättshjälpsordningar och eventuella andra tillämpliga nationella bestämmelser om ersättning.
- (29) Medlemsstaterna bör säkerställa att det inom den nationella infrastrukturen för insatser vid nödsituationer tillhandahålls ett heltäckande bemötande av de specifika behoven hos offer för terrorism omedelbart efter en terroristtack och så länge det är nödvändigt. För detta ändamål kan medlemsstaterna inrätta en samlad och uppdaterad webbplats med all relevant information och ett krisstödscentrum för offer och deras familjemedlemmar vilket erbjuder akut psykologisk hjälp och emotionellt stöd. Medlemsstatsinitiativ i detta avseende bör ges stöd genom att man till fullo utnyttjar de tillgängliga gemensamma stödmekanismerna och stödresurserna på unionsnivå. Stödtjänsterna bör beakta att specifika behov hos offer för terrorism kan utvecklas med tiden. Med tanke på detta bör medlemsstaterna säkerställa att stödtjänsterna i första hand omfattar åtminstone de emotionella och psykologiska behoven hos de mest utsatta offren för terrorism och ger information till alla offer för terrorism om tillgången till ytterligare emotionellt och psykologiskt stöd, inbegripet traumastöd och traumarådgivning.
- (30) Medlemsstaterna bör säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till information om offers rättigheter, tillgängliga stödtjänster och system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. De berörda medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbete sinsemellan i syfte att säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks har faktisk tillgång till sådan information. Medlemsstaterna bör vidare säkerställa att offer för terrorism har tillgång till stödtjänster på längre sikt i den medlemsstat där de är bosatta, även om terroristbrottet ägde rum i en annan medlemsstat.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 1.5.2014, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 2004/80/EG av den 29 april 2004 om ersättning till brottsoffer (EUT L 261, 6.8.2004, s. 15).

- (31) Att förebygga radikaliserings och rekrytering till terrorism, inbegripet radikaliserings på internet, kräver ett långsiktigt, proaktivt och övergripande arbetssätt, vilket återspeglas i EU:s reviderade strategi för att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism från 2014 och i slutsatserna från 2015 från Europeiska unionens råd och medlemsstaterna, församlade i rådet, om förstärkning av de straffrättsliga åtgärderna mot radikaliserings som leder till terrorism och våldsam extremism. Ett sådant arbetssätt bör förena åtgärder på det straffrättsliga området med politik inom områdena utbildning, social inkludering och integration, liksom med tillhandahållande av verkkningsfulla program för avradikalisering, avståndstagande och utträde eller återanpassning, inbegripet i ett fängelse- och frivårdssammanhang. Medlemsstaterna bör dela med sig av god praxis i fråga om verkkningsfulla åtgärder och projekt inom detta område, i synnerhet vad gäller utländska terroriststridande och återvändare, där så är lämpligt i samarbete med kommissionen och relevanta unionsbyråer och unionsorgan.
- (32) Medlemsstaterna bör fortsätta sina ansträngningar för att förebygga och motverka radikaliserings som leder till terrorism genom samordning, genom att utbyta information om och erfarenheter av nationella strategier för förebyggande och genom att genomföra eller, i förekommande fall, uppdatera nationella strategier för förebyggande med beaktande av sina egna behov, mål och förmågor med utgångspunkt i sina egna erfarenheter. Kommissionen bör där så är lämpligt ge stöd till nationella, regionala och lokala myndigheter när det gäller att utveckla strategier för förebyggande.
- (33) Medlemsstaterna bör, beroende på relevanta behov och särskilda omständigheter i den enskilda medlemsstaten, ge stöd till yrkesverksamma, däribland parter i det civila samhället som sannolikt kommer i kontakt med personer som är mottagliga för radikaliserings. Sådana stödåtgärder kan i synnerhet innefatta utbildnings- och informationsåtgärder med syftet att göra det möjligt för dem att känna igen och hantera tecken på radikaliserings. Dessa åtgärder bör, där så är lämpligt, vidtas i samarbete med privata företag, berörda organisationer i det civila samhället, lokalsamhällen och andra berörda parter.
- (34) Eftersom målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva utan snarare, på grund av behovet av unionsomfattande harmoniserade bestämmelser, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (35) Detta direktiv respekterar de principer som erkänns i artikel 2 i EU-fördraget och grundläggande rättigheter och friheter, och iakttar de principer som erkänns särskilt i stadgan, inbegripet de som anges i avdelningarna II, III, V och VI, som omfattar bland annat rätt till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, föreningsfrihet och tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, det allmänna förbudet mot diskriminering, särskilt på grund av ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, rätt till respekt för privatlivet och familjelivet och rätt till skydd av personuppgifter, legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen i fråga om brott och påföljder, som också omfattar kravet på precision, klarhet och förutsebarhet inom straffrätten, oskuldspresumtionen samt fri rörlighet såsom den föreskrivs i artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG⁽¹⁾. Det här direktivet måste genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer samt med beaktande av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och av andra skyldigheter på området för mänskliga rättigheter enligt internationell rätt.
- (36) Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten med avseende på de processuella rättigheter som tillkommer misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden.
- (37) Detta direktiv ska inte medföra någon ändring av medlemsstaternas rättigheter, skyldigheter eller ansvar enligt internationell rätt, inbegripet internationell humanitär rätt. Detta direktiv reglerar inte väpnade styrkors verksamhet under en väpnad konflikt, vilken regleras av internationell humanitär rätt enligt definitionen av dessa begrepp i internationell humanitär rätt, och inte heller, till den del verksamheten regleras av andra regler i internationell rätt, en stats militära styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter.
- (38) Humanitär verksamhet som bedrivs av opartiska humanitära organisationer som erkänns av internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt, omfattas inte av detta direktiv, mot bakgrund av rättspraxis från Europeiska unionens domstol.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

- (39) Genomförandet av straffrättsliga åtgärder som antagits enligt detta direktiv bör stå i proportion till brottets art och omständigheter, med respekt för de legitima mål som eftersträvas och deras nödvändighet i ett demokratiskt samhälle, och bör utesluta varje form av godtycke, rasism eller diskriminering.
- (40) Inget i detta direktiv bör tolkas som att avsikten är att inskränka eller begränsa spridning av information i vetenskapligt eller akademiskt syfte eller för rapporteringsändamål. Rätten att uttrycka radikala, polemiska eller kontroversiella ståndpunkter i den offentliga debatten om känsliga politiska frågor faller utanför detta direktivs tillämpningsområde och i synnerhet utanför rekvisiten för offentlig uppmaning till terroristbrott.
- (41) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Förenade kungariket och Irland.
- (42) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (43) Detta direktiv bör därför ersätta rambeslut 2002/475/RIF med avseende på de medlemsstater som är bundna av detta direktiv och ändra beslut 2005/671/RIF.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

AVDELNING I

SYFTE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

Syfte

Detta direktiv fastställer minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet samt åtgärder för skydd av, och stöd och hjälp till, offer för terrorism.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *medel*: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, oberoende av hur de anskaffats, samt juridiska dokument och instrument av alla slag, även i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar, inbegripet men inte begränsat till bankkrediter, resecheckar, bankcheckar, betalningsordrar, andelar, värdepapper, obligationer, växlar och rembursar.
2. *juridisk person*: varje enhet som är en juridisk person enligt tillämplig rätt, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter och offentliga internationella organisationer.
3. *terroristgrupp*: en strukturerad grupp, inrättad under viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott; med *strukturerad grupp* avses en grupp som inte tillkommit slumpartat för att omedelbart begå ett brott och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur.

AVDELNING II

TERRORISTBROTT OCH BROTT MED ANKNYTNING TILL EN TERRORISTGRUPP*Artikel 3***Terroristbrott**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar, vilka till följd av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation, definieras som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell rätt när de begås i något av de syften som anges i punkt 2:

- a) Angrepp mot en persons liv som kan leda till döden.
- b) Allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet.
- c) Människorov eller tagande av gisslan.
- d) Förorsakande av omfattande förstörelse av en statlig eller annan offentlig anläggning, ett transportsystem, infrastruktur, inbegripet informationssystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller privat egendom, som sannolikt utsätter människoliv för fara eller förorsakar betydande ekonomiska förluster.
- e) Kapning av luftfartyg, fartyg eller andra allmänna transportmedel eller godstransportmedel.
- f) Tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av sprängämnen eller vapen, inbegripet kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen, samt forskning om och utveckling av kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära vapen.
- g) Utsläpp av farliga ämnen eller orsakande av brand, översvämningar eller explosioner som utsätter människoliv för fara.
- h) Störande eller avbrytande av försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, som utsätter människoliv för fara.
- i) Olaglig systemstörning enligt vad som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU ⁽¹⁾, i fall där artikel 9.3 eller 9.4 b eller c i det direktivet är tillämplig, och olaglig datastörning enligt vad som avses i artikel 5 i samma direktiv, i fall där artikel 9.4 c i det direktivet är tillämplig.
- j) Hot om att begå någon av de gärningar som anges i leden a–i.

2. De syften som avses i punkt 1 är följande:

- a) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning.
- b) Otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling.
- c) Allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

*Artikel 4***Brott med anknytning till en terroristgrupp**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande gärningar, om de begås uppsåtligen, är straffbara:

- a) Att leda en terroristgrupp.
- b) Att delta i en terroristgrupps verksamhet, inbegripet att förse den med information eller materiella resurser eller att bidra med någon form av finansiering av dess verksamhet, med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till terroristgruppens brottsliga verksamhet.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/40/EU av den 12 augusti 2013 om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF (EUT L 218, 14.8.2013, s. 8).

AVDELNING III

BROTT MED ANKNYTNING TILL TERRORISTVERKSAMHET

Artikel 5

Offentlig uppmaning till terroristbrott

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att spridande, eller tillgängliggörande för allmänheten på annat sätt, oavsett metod, såväl på som utanför internet, av ett meddelande i syfte att anstifta till något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen, om detta handlande, direkt eller indirekt, till exempel genom förhållande av terroristgärningar, förespråkar utförandet av terroristbrott och därigenom medför fara för att ett eller flera sådana brott begås.

Artikel 6

Rekrytering för terrorismsyften

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att värvning av en annan person, för att personen ska begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller 4 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

Artikel 7

Tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, med vetskap om att de kunskaper som tillhandahålls är avsedda att användas för detta syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

Artikel 8

Mottagande av utbildning för terrorismsyften

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att mottagande av instruktioner om tillverkning eller användning av sprängämnen, skjutvapen, andra vapen eller skadliga eller farliga ämnen, eller om andra särskilda metoder eller tekniker, i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.1 a–i eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

Artikel 9

Resor för terrorismsyften

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att resor till ett annat land än till den medlemsstaten, i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

2. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att någon av följande handlingar utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen:

- a) Resor till den medlemsstaten i syfte att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås, i syfte att delta i en terroristgrupps verksamhet med vetskap om att sådant deltagande kommer att bidra till denna grupps brottsliga verksamhet enligt artikel 4 eller i syfte att tillhandahålla eller motta utbildning för terrorismsyften enligt artiklarna 7 och 8, eller
- b) förberedande gärningar som vidtas av en person som reser in i den medlemsstaten med avsikt att begå ett terroristbrott enligt artikel 3 eller bidra till att ett sådant brott begås.

*Artikel 10***Organiserande eller annat underlättande av resor för terrorismsyften**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varje åtgärd av organisatorisk eller underlättande art varigenom en person får hjälp med att resa för terrorismsyften enligt artikel 9.1 och 9.2 a, med vetskap om att hjälpen som ges har ett sådant syfte, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

*Artikel 11***Finansiering av terrorism**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett metod, direkt eller indirekt, med avsikten att de ska användas, eller med vetskap om att de helt eller delvis ska användas, för att begå något av de brott som avses i artiklarna 3–10 eller bidra till att något av dessa brott begås, utgör en straffbar gärning om den begås uppsåtligen.

2. Om finansiering av terrorism enligt punkt 1 i denna artikel avser något av de brott som anges i artiklarna 3, 4 och 9 ska det inte vara nödvändigt att medlen faktiskt, helt eller delvis, används för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås, och det ska inte heller krävas att gärningsmannen känner till för vilket eller vilka specifika brott som medlen ska användas.

*Artikel 12***Andra brott med anknytning till terroristverksamhet**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet:

- a) Grov stöld i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- b) Utpressning i syfte att begå något av de brott som anges i artikel 3.
- c) Upprättande eller användning av falska administrativa dokument i syfte att begå något av de brott som anges i artiklarna 3.1 a–i, 4 b och 9.

AVDELNING IV

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM TERRORISTBROTT, BROTT MED ANKNYTNING TILL EN TERRORISTGRUPP OCH BROTT MED ANKNYTNING TILL TERRORISTVERKSAMHET*Artikel 13***Anknytning till terroristbrott**

För att en gärning som avses i artikel 4 eller i avdelning III ska vara straffbar ska det inte vara nödvändigt att ett terroristbrott faktiskt har begåtts och det ska inte heller vara nödvändigt, vad gäller de brott som avses i artiklarna 5–10 och 12, att fastställa en koppling till något annat specifikt brott som anges i detta direktiv.

*Artikel 14***Medhjälp, anstiftan och försök**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att medhjälp till något av de brott som avses i artiklarna 3–8, 11 och 12 är straffbart.

2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anstiftan till något av de brott som avses i artiklarna 3–12 är straffbart.

3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3, 6, 7, 9.1, 9.2 a, 11 och 12, med undantag för innehav enligt artikel 3.1 f och det brott som avses i artikel 3.1 j, är straffbart.

*Artikel 15***Påföljder för fysiska personer**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra överlämnande eller utlämning.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de terroristbrott som avses i artikel 3 och de brott som avses i artikel 14, i den mån de har anknytning till terroristbrott, beläggs med frihetsstraff som är strängare än de som föreskrivs i nationell rätt för sådana brott i avsaknad av det särskilda uppsåt som krävs enligt artikel 3, utom då de föreskrivna påföljderna redan är de maximistraff som kan dömas ut enligt nationell rätt.
3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att brott som anges i artikel 4 beläggs med frihetsstraff, med ett maximistraff på minst femton år för det brott som avses i artikel 4 a och på minst åtta år för de brott som avses i artikel 4 b. Om det terroristbrott som avses i artikel 3.1 j begås av en person som leder en terroristgrupp enligt artikel 4 a ska maximistrafteffekten vara minst åtta år.
4. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det, när ett brott som avses i artikel 6 eller 7 riktats mot ett barn, är möjligt att i enlighet med nationell rätt beakta den omständigheten vid påföljdsbestämningen.

*Artikel 16***Förmildrande omständigheter**

Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de påföljder som anges i artikel 15 kan lindras om gärningsmannen

- a) tar avstånd från terroristverksamhet, och
- b) förser de administrativa eller rättsliga myndigheterna med information som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att
 - i) förhindra eller mildra effekterna av brottet,
 - ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,
 - iii) finna bevis, eller
 - iv) förhindra ytterligare brott enligt artiklarna 3–12 och 14.

*Artikel 17***Juridiska personers ansvar**

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 om de begås till deras förmån av en person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på något av följande:
 - a) Behörighet att företräda den juridiska personen.
 - b) Befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar.
 - c) Befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.
2. Medlemsstaterna ska också vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga om brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14.
3. Juridiska personers ansvar enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska inte utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14.

*Artikel 18***Sanktioner för juridiska personer**

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som hålls ansvarig enligt artikel 17 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, vilka ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och kan innefatta andra sanktioner, såsom

- a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, och
- e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

*Artikel 19***Behörighet och lagföring**

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i följande fall:

- a) Brottet har begåtts helt eller delvis inom dess territorium.
- b) Brottet har begåtts ombord på ett fartyg som för medlemsstatens flagg eller ett luftfartyg registrerat i medlemsstaten.
- c) Gärningsmannen är medborgare eller bosatt i medlemsstaten.
- d) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom dess territorium.
- e) Brottet har begåtts mot den berörda medlemsstatens institutioner eller befolkning eller mot en eller ett av unionens institutioner, organ eller byråer med säte i medlemsstaten.

Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet om brottet har begåtts inom en annan medlemsstats territorium.

2. Varje medlemsstat kan utvidga sin behörighet beträffande tillhandahållande av utbildning för terrorismsyften enligt artikel 7, om gärningsmannen tillhandahåller utbildning till personer som är medborgare eller bosatta i medlemsstaten och punkt 1 i den här artikeln inte är tillämplig. Medlemsstaten ska informera kommissionen om detta.

3. När ett brott omfattas av fler än en medlemsstats behörighet och vilken som helst av dessa medlemsstater har möjlighet att lagföra på grundval av samma faktiska omständigheter, ska de berörda medlemsstaterna samarbeta för att besluta vilken av dem som ska lagföra gärningsmännen för att om möjligt centralisera förfarandena till en enda medlemsstat. I detta syfte kan medlemsstaterna anlita Eurojust för att underlätta samarbetet mellan de rättsliga myndigheterna och samordningen av deras verksamhet.

Hänsyn ska tas till följande faktorer:

- a) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium brottet begicks.
- b) Medlemsstaten ska vara den i vilken gärningsmannen är medborgare eller bosatt.
- c) Medlemsstaten ska vara det land som offren kommer ifrån.
- d) Medlemsstaten ska vara den på vars territorium gärningsmannen påträffades.

4. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3–12 och 14 i de fall den vägrar att överlämna eller utlämna en person som misstänks för eller som dömts för ett sådant brott till en annan medlemsstat eller till ett tredjeland.
5. Varje medlemsstat ska säkerställa att dess behörighet omfattar fall där något av de brott som avses i artiklarna 4 och 14 helt eller delvis har begåtts inom dess territorium, oavsett var terroristgruppen är baserad eller utövar sin brottsliga verksamhet.
6. Denna artikel ska inte utesluta utövande av den behörighet i straffrättsliga frågor som fastställts av en medlemsstat i enlighet med dess nationella rätt.

Artikel 20

Utredningsverktyg och förverkande

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3–12.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att deras behöriga myndigheter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU ⁽¹⁾ fryser eller förverkar, beroende på vad som är lämpligt, vinning som härrör från något av de brott som avses i det här direktivet och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå något av dessa brott eller bidra till att något av dessa brott begås.

Artikel 21

Åtgärder mot internetinnehåll som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att internetinnehåll som finns på servrar på deras territorium och som utgör en offentlig uppmaning till terroristbrott enligt artikel 5 utan dröjsmål avlägsnas. De ska också sträva efter att sådant innehåll på servrar utanför deras territorium avlägsnas.
2. När det inte är genomförbart att avlägsna det innehåll som avses i punkt 1 vid källan kan medlemsstaterna vidta åtgärder för att blockera åtkomsten till sådant innehåll för internetanvändarna inom sitt territorium.
3. Åtgärder för avlägsnande och blockering måste inrättas i enlighet med transparenta förfaranden och tillhandahålla adekvata skyddsmekanismer, särskilt för att säkerställa att åtgärderna begränsas till vad som är nödvändigt och proportionellt och att användarna informeras om orsaken till åtgärderna. Skyddsmekanismer i samband med avlägsnande eller blockering ska också inbegripa möjlighet till rättslig prövning.

Artikel 22

Ändringar i beslut 2005/671/RIF

Beslut 2005/671/RIF ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 1 ska led a ersättas med följande:

”a) *terroristbrott*: de brott som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 (*)

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (EUT L 88, 31.3.2017 s. 6).”

2. Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 6 ska ersättas med följande:

”6. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att relevant information som samlats in av dess behöriga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anknytning till terroristbrott så snart som möjligt görs tillgänglig för de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, antingen på

(¹) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39).

begäran eller spontant, och i enlighet med nationell rätt och relevanta internationella rättsliga instrument, när informationen skulle kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott enligt direktiv (EU) 2017/541 i den medlemsstaten.”

b) Följande punkter ska läggas till:

”7. Punkt 6 är inte tillämplig när informationsutbytet skulle äventyra pågående utredningar eller enskilda personers säkerhet eller strida mot väsentliga säkerhetsintressen i den berörda medlemsstaten.

8. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter, när de erhåller den information som avses i punkt 6, i vederbörlig tid vidtar åtgärder i enlighet med nationell rätt, beroende på vad som är lämpligt.”

Artikel 23

Grundläggande fri- och rättigheter

1. Detta direktiv ska inte medföra någon ändring i fråga om de skyldigheter att respektera grundläggande rättigheter och grundläggande rättsprinciper som stadgas i artikel 6 i EU-fördraget.
2. Medlemsstaterna får fastställa villkor som är nödvändiga till följd av, och är förenliga med, grundläggande principer som rör pressfrihet och andra mediers frihet och som reglerar pressens eller andra mediers rättigheter och ansvar samt processrättsliga skyddsregler för dem, när dessa villkor hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

AVDELNING V

BESTÄMMELSER OM SKYDD AV, STÖD TILL OCH RÄTTIGHETER FÖR OFFER FÖR TERRORISM

Artikel 24

Hjälp och stöd till offer för terrorism

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredningar av eller lagföring för brott som omfattas av detta direktiv inte är beroende av att ett offer för terrorism eller en annan person som utsatts för brottet gör en anmälan eller en angivelse, åtminstone inte om gärningarna begåtts på medlemsstatens territorium.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism finns inrättade i enlighet med direktiv 2012/29/EU och att dessa finns att tillgå för offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Sådana stödtjänster ska tillhandahållas utöver eller som en integrerad del av allmänna stödtjänster för brottsoffer, vilka kan ta i anspråk redan befintliga enheter som tillhandahåller specialiserat stöd.
3. Stödtjänsterna ska kunna tillhandahålla hjälp och stöd till offer för terrorism i enlighet med deras specifika behov. Tjänsterna ska vara konfidentiella, kostnadsfria och lättillgängliga för alla offer för terrorism. De ska särskilt omfatta följande:
 - a) Emotionellt och psykologiskt stöd, såsom traumastöd och traumarådgivning.
 - b) Rådgivning och information om relevanta rättsliga, praktiska eller ekonomiska frågor; detta inbegriper att underlätta utövandet av den rätt till information som offer för terrorism har enligt artikel 26.
 - c) Hjälp med anspråk på ersättning som enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt finns att tillgå för offer för terrorism.
4. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns mekanismer eller protokoll som medger att stödtjänster för offer för terrorism aktiveras inom ramen för medlemsstaternas nationella infrastrukturer för insatser vid nödsituationer. Sådana mekanismer eller protokoll ska inbegripa samordning mellan relevanta myndigheter, byråer och organ för att det ska vara möjligt att tillhandahålla ett heltäckande bemötande av behoven hos offren och deras familjemedlemmar omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt, inbegripet adekvata medel som gör det lättare att identifiera och kommunicera med offren och deras familjer.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att adekvat medicinsk behandling tillhandahålls offer för terrorism omedelbart efter en terroristattack och så länge det är nödvändigt. Medlemsstaterna ska bibehålla rätten att organisera tillhandahållandet av medicinsk behandling till offer för terrorism i enlighet med sina respektive nationella hälso- och sjukvårdssystem.
6. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med artikel 13 i direktiv 2012/29/EU när de är parter i straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottets allvar och omständigheterna kring brottet vederbörligen återspeglas i de villkor och processuella regler enligt vilka offer för terrorism har tillgång till rättshjälp i enlighet med nationell rätt.
7. Detta direktiv ska tillämpas utöver, och utan att det påverkar, de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2012/29/EU.

Artikel 25

Skydd av offer för terrorism

Medlemsstaterna ska säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda offer för terrorism och deras familjemedlemmar i enlighet med direktiv 2012/29/EU. Vid bedömningen av huruvida och i vilken utsträckning de bör få del av skyddsåtgärder under straffrättsliga förfaranden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt risken för hot eller vedergällning och åt behovet av att skydda värdigheten och den fysiska integriteten hos offer för terrorism, inbegripet vid förhör och vittnesmål.

Artikel 26

Rättigheter för offer för terrorism bosatta i en annan medlemsstat

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för terrorism som är bosatta i en annan medlemsstat än den där terroristbrottet begicks har tillgång till information om sina rättigheter, tillgängliga stödtjänster och tillgängliga system för ersättning i den medlemsstat där terroristbrottet begicks. I detta sammanhang ska berörda medlemsstater vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan sina behöriga myndigheter eller enheter som tillhandahåller specialiserat stöd för att säkerställa att offer för terrorism verkligen ges tillgång till sådan information.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att alla offer för terrorism har tillgång till de hjälp- och stödtjänster som föreskrivs i artikel 24.3 a och b på territoriet i den medlemsstat i vilken de är bosatta, även om terroristbrottet begicks i en annan medlemsstat.

AVDELNING VI

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 27

Ersättande av rambeslut 2002/475/RIF

Rambeslut 2002/475/RIF ersätts med avseende på de medlemsstater som är bundna av detta direktiv, utan att det påverkar dessa medlemsstaters skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande av det rambeslutet med nationell rätt.

För de medlemsstater som är bundna av detta direktiv ska hänvisningar till rambeslut 2002/475/RIF anses som hänvisningar till detta direktiv.

Artikel 28

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 8 september 2018. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 29

Rapportering

1. Kommissionen ska senast den 8 mars 2020 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2. Kommissionen ska senast den 8 september 2021 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av detta direktivs mervärde för bekämpande av terrorism. Rapporten ska också behandla direktivets inverkan på grundläggande fri- och rättigheter, inbegripet på icke-diskriminering, på rättsstatsprincipen och på omfattningen av det skydd och den hjälp som tillhandahålls offer för terrorism. Kommissionen ska beakta den information som medlemsstaterna lämnar enligt beslut 2005/671/RIF och all annan relevant information om sådant utövande av befogenheter enligt lagar om bekämpning av terrorism som har koppling till införlivandet och genomförandet av detta direktiv. På grundval av denna utvärdering ska kommissionen vid behov fatta beslut om lämplig uppföljning.

Artikel 30

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 31

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 15 mars 2017.

På Europaparlamentets vägnar

A. TAJANI

Ordförande

På rådets vägnar

I. BORG

Ordförande

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2012/29/EU

av den 25 oktober 2012

om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem
samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 82.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Unionen har satt som mål att bevara och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där hörnstenen är ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i civilmål och brottmål.
- (2) Unionen är fast besluten att skydda brottsoffer och fastställa miniminormer på detta område, och rådet har antagit rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden ⁽⁴⁾. Inom ramen för Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd ⁽⁵⁾, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte den 10 och 11 december 2009, uppmanades kommissionen och medlemsstaterna att undersöka hur man kan förbättra lagstiftning och praktiska stödåtgärder till skydd för offer, varvid särskild uppmärksamhet ägnas åt stöd till och erkännande av alla offer, inbegripet offer för terrorism, som en prioriterad fråga.

(3) I artikel 82.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs fastställande av i medlemsstaterna tillämpliga minimiregler för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, särskilt vad gäller brottsoffers rättigheter.

(4) I sin resolution av den 10 juni 2011 om en färdplan för att stärka brottsoffers rättigheter och skyddet av brottsoffer, särskilt i samband med straffrättsliga förfaranden ⁽⁶⁾ (Budapestfärdplanen), konstaterade rådet att åtgärder bör vidtas på unionsnivå för att stärka brottsoffers rättigheter samt stödet till och skyddet av brottsoffer. Därför, och i enlighet med den resolutionen, syftar detta direktiv till att se över och komplettera de principer som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF och till att ta betydande steg framåt när det gäller nivån av skydd för brottsoffer i hela unionen, framför allt inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

(5) I Europaparlamentets resolution av den 26 november 2009 om avskaffande av våld mot kvinnor ⁽⁷⁾ uppmanades medlemsstaterna att förbättra den nationella lagstiftningen och politiken för att bekämpa alla former av våld mot kvinnor och angripa orsakerna till våldet mot kvinnor, inte minst genom förebyggande åtgärder, och uppmanades unionen att garantera rätten till hjälp och stöd för alla offer för våld.

(6) I sin resolution av den 5 april 2011 om prioriteringar och utkast till en ny ram för EU-politiken för att bekämpa våld mot kvinnor ⁽⁸⁾ föreslog Europaparlamentet en strategi för att bekämpa våld mot kvinnor, våld i hemmet och kvinnlig könsstympning, som en grund för framtida straffrättsliga lagstiftningsinstrument mot könsrelaterat våld, inklusive en ram för att bekämpa våld mot kvinnor (politik, förebyggande, skydd, lagföring, åtgärder och partnerskap) som ska följas upp av en handlingsplan på unionsnivå. Internationella regler på detta område innefattar Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, antagen den 18 december 1979, rekommendationer och beslut från Kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, antagen den 7 april 2011.

⁽¹⁾ EUT C 43, 15.2.2012, s. 39.

⁽²⁾ EUT C 113, 18.4.2012, s. 56.

⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 12 september 2012 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 4 oktober 2012.

⁽⁴⁾ EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

⁽⁵⁾ EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁽⁶⁾ EUT C 187, 28.6.2011, s. 1.

⁽⁷⁾ EUT C 285 E, 21.10.2010, s. 53.

⁽⁸⁾ EUT C 296 E, 2.10.2012, s. 26.

- (7) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern ⁽¹⁾ fastställs en mekanism för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i straffrättsliga frågor medlemsstaterna emellan. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer ⁽²⁾ och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi ⁽³⁾ behandlar bland annat de specifika behoven hos de särskilda grupper som är offer för människohandel, sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering och barnpornografi.
- (8) I rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism ⁽⁴⁾ konstateras att terrorism är en av de allvarigaste överträdelserna av de principer unionen bygger på, däribland principen om demokrati och bekräftar att det bland annat utgör ett hot mot det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna.
- (9) Ett brott är en oförrätt mot samhället och en kränkning av brottsoffrens individuella rättigheter. Brottsoffren bör därför erkännas och behandlas på ett respektfullt, hänsynsfullt och professionellt sätt utan någon form av diskriminering på grund av bland annat ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder, kön, könsuttryck, könsidentitet, sexuell läggning, uppehållsstatus eller hälsa. I alla kontakter med behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden och med verksamheter som kommer i kontakt med brottsoffer, till exempel stöd för brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa, bör brottsoffrens personliga situation och omedelbara behov, ålder, kön, eventuella funktionshinder och mönad beaktas, med full respekt för personens fysiska, psykiska och moraliska integritet. Brottsoffren bör skyddas mot sekundär och upprepad viktigmisering, mot hot och mot vedergällning, erhålla lämpligt stöd för att underlätta återhämtningen och garanteras adekvat tillgång till rättslig prövning.
- (10) Detta direktiv behandlar inte villkoren för brottsoffers vistelse på medlemsstaternas territorium. Medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det inte är en förutsättning för att ett brottsoffer ska kunna åtnjuta de rättigheter som fastställs i detta direktiv att denne har rätt att uppehålla sig inom medlemsstatens territorium eller har ett visst medborgarskap eller en viss nationalitet. En brottsanmälan eller deltagande i straffrättsliga förfaranden ger inte upphov till några rättigheter vad gäller brottsoffrets uppehållsstatus.
- (11) I detta direktiv fastställs minimiregler. Medlemsstaterna får utvidga de rättigheter som fastställs i detta direktiv för att tillhandahålla en högre skyddsnivå.
- (12) De rättigheter som fastställs i detta direktiv påverkar inte förövarens rättigheter. Uttrycket förövare avser en person som har blivit dömd för ett brott. Med avseende på tillämpningen av detta direktiv avser det emellertid också misstänkta eller tilltalade personer före ett eventuellt erkännande eller en fällande dom och det påverkar inte oskuldspresumtionen.
- (13) Detta direktiv är tillämpligt på straffbara gärningar som har begåtts i unionen och på straffrättsliga förfaranden som äger rum i unionen. Det ger upphov till rättigheter för brottsoffer som utsatts för extraterritoriella överträdelser endast när det gäller straffrättsliga förfaranden som äger rum i unionen. En anmälan till behöriga myndigheter utanför unionen, till exempel ambassader, leder inte till att de skyldigheter som fastställs i detta direktiv blir tillämpliga.
- (14) Vid tillämpningen av detta direktiv måste barnets bästa komma i främsta rummet i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989. Barn som är brottsoffer bör betraktas och behandlas som fullvärdiga innehavare av de rättigheter som fastställs i detta direktiv och bör få utöva de rättigheterna på ett sätt som beaktar deras förmåga att bilda sig egna uppfattningar.
- (15) Vid tillämpningen av detta direktiv bör medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer med funktionsnedsättning fullt ut kan åtnjuta de rättigheter som fastställs i detta direktiv på samma villkor som andra, bland annat genom att underlätta tillträdet till lokaler där straffrättsliga förfaranden hålls och tillgången till information.
- (16) Offer för terrorism har drabbats av attacker som i förlängningen syftar till att tillfoga samhället skada. De kan därför behöva särskild omsorg, stöd och skydd på grund av det emot dem begångna brottets särskilda art. Offer för terrorism kan bli föremål för betydande uppmärksamhet från allmänheten och behöver ofta ges ett socialt erkännande och behandlas på ett respektfullt sätt från samhällets sida. Medlemsstaterna bör därför ägna särskild uppmärksamhet åt deras behov och sträva efter att värna om deras värdighet och säkerhet.

⁽¹⁾ EUT L 338, 21.12.2011, s. 2.

⁽²⁾ EUT L 101, 15.4.2011, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 335, 17.12.2011, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

- (17) Våld som riktas mot en person på grund av den personens kön, könsidentitet eller könsuttryck eller som i oproportionerlig utsträckning drabbar personer av ett visst kön ska ses som könsrelaterat våld. Det kan leda till att offret åsamkas fysisk, sexuell, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust. Könsrelaterat våld ska ses som en typ av diskriminering och som en kränkning av offrets grundläggande friheter och innefattar våld i nära relationer, sexuellt våld (inbegripet våldtäkt, sexuellt tvång och sexuellt ofredande), människohandel, slaveri samt olika slags skadliga beteenden som tvångsaktenskap, kvinnlig könsstympning och så kallade hedersbrott. Kvinnor som är offer för könsrelaterat våld måste också, liksom deras barn, få särskilt stöd och skydd, eftersom det vid sådant våld föreligger en stor risk för sekundär eller upprepade viktigmisering, hot eller vedergällning.
- (18) Våld i nära relationer begås av en person som är eller har varit make eller partner eller annan familjemedlem till brottsoffret, oavsett om förövaren delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte. Sådant våld kan innefatta fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som kan leda till fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust. Våld i nära relationer är ett allvarligt och ofta dolt socialt problem som kan orsaka ett systematiskt psykiskt och fysiskt trauma med allvarliga följdverkningar eftersom förövaren är en person som offret borde kunna lita på. Offer för våld i nära relationer kan därför behöva särskilda skyddsåtgärder. Kvinnor drabbas oproportionerligt hårt av sådant våld, och situationen kan vara värre om kvinnan är beroende av förövaren ekonomiskt och socialt eller när det gäller hennes rätt att uppehålla sig i landet.
- (19) En person bör anses vara ett brottsoffer oavsett om någon förövare har identifierats, gripits, åtalats eller dömts och oberoende av eventuella familjeband mellan dem. Det är möjligt att även familjemedlemmar till brottsoffer lider skada till följd av brottet. I synnerhet kan familjemedlemmar till en person som avlidit som en direkt följd av ett brott lida skada till följd av brottet. Sådana familjemedlemmar som är indirekta brottsoffer bör därför också åtnjuta skydd enligt detta direktiv. Medlemsstaterna bör dock ha möjlighet att fastställa förfaranden för att begränsa det antal familjemedlemmar som kan komma i åtnjutande av de rättigheter som fastställs i detta direktiv. Om det rör sig om ett barn bör barnet eller, förutom när detta inte är till barnets bästa, vårdnadshavaren få utöva de rättigheter som fastställs i detta direktiv. Detta direktiv påverkar inte nationella administrativa förfaranden och formaliteter för att fastställa att en person är ett brottsoffer.
- (20) Brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet och deras möjlighet att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden varierar mellan medlemsstaterna, beroende på det nationella systemet, och bestäms av en eller flera av följande kriterier: huruvida det nationella systemet medger brottsoffret en rättslig ställning som part i de straffrättsliga förfarandena, huruvida brottsoffret är föremål för ett rättsligt krav på eller ombes att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden, till exempel som vittne, och/eller huruvida brottsoffret enligt nationell rätt har laglig rätt att aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden och ansöker om detta, i de fall där det nationella systemet inte medger att ett brottsoffer har en rättslig ställning som part i de straffrättsliga förfarandena. Medlemsstaterna bör avgöra vilket av dessa kriterier som föreligger för att fastställa räckvidden av de rättigheter som fastställs i detta direktiv i de fall där det hänvisas till brottsoffrets roll inom det straffrättsliga systemet i fråga.
- (21) Information och rådgivning från behöriga myndigheter, verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa bör så långt som möjligt lämnas i olika former och på ett sätt som kan förstås av brottsoffret. Sådant information och rådgivning bör ges på ett enkelt och begripligt språk. Man bör även försäkra sig om att brottsoffret kan göra sig förstådd under förfarandena. Man bör härvidlag ta hänsyn till brottsoffrets kunskaper i det språk på vilket informationen lämnas, personens ålder, mognad, intellektuella och emotionella kapacitet, läs- och skrivkunighet och eventuella fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar. Särskild hänsyn bör tas till förståelse- och kommunikationssvårigheter som kan bero på ett funktionshinder, till exempel hörselnedsättning eller talsvårigheter. Om brottsoffrets förmåga att lämna information är begränsad ska även detta beaktas under de straffrättsliga förfarandena.
- (22) Tidpunkten när en anmälan görs bör vid tillämpningen av detta direktiv anses falla inom ramen för de straffrättsliga förfarandena. Detta bör även omfatta situationer där myndigheter på eget initiativ inleder straffrättsliga förfaranden som en följd av ett brott som ett brottsoffer har utsatts för.
- (23) Information om ersättning för kostnader bör ges från och med den första kontakten med en behörig myndighet, till exempel i en broschyr där de grundläggande förutsättningarna för sådan ersättning för kostnader anges. Medlemsstaterna bör inte, i detta tidiga skede av de straffrättsliga förfarandena, vara skyldiga att besluta om huruvida det berörda brottsoffret uppfyller villkoren för ersättning för kostnader.

- (24) När ett brottsoffer anmäler ett brott bör denne få en skriftlig bekräftelse av sin brottsanmälan av polisen med uppgift om de grundläggande aspekterna av brottet, till exempel brottstyp, tidpunkt och plats, samt den eventuella skada eller förlust som har orsakats av brottet. Denna bekräftelse bör innehålla ett ärendenummer och tidpunkten och platsen för anmälan, så att den kan tjäna som bevis för att brottet har anmälts, till exempel med avseende på försäkringsfordringar.
- (25) Utan att det påverkar bestämmelserna om preskriptionstid bör ett dröjsmål med anmälan av ett brott på grund av fruktan för vedergällning, förödmjukelse eller stigmatisering inte föranleda att man inte bekräftar mottagandet av brottsoffrets anmälan.
- (26) Den information som ges bör vara tillräckligt utförlig för att säkerställa att brottsoffren behandlas på ett respektfullt sätt och kan fatta välinformerade beslut om sin medverkan i förfarandena. Det är därför av särskild vikt att brottsoffren får information om det aktuella läget i förfarandet. Detta gäller i lika hög grad för information som gör det möjligt för ett brottsoffer att besluta om att eventuellt begära omprövning av beslutet att inte väcka åtal. Om inte annat anges, bör det vara möjligt att tillhandahålla den information som ska meddelas brottsoffret muntligen eller skriftligen, även på elektronisk väg.
- (27) Information till ett brottsoffer bör lämnas till den senast kända postadressen eller de elektroniska kontaktuppgifter som brottsoffret har uppgett till den behöriga myndigheten. I undantagsfall, till exempel på grund av ett stort antal brottsoffer i ett ärende, bör det vara möjligt att lämna information via pressen, den behöriga myndighetens officiella webbplats eller någon liknande kommunikationskanal.
- (28) Medlemsstaterna bör inte vara skyldiga att lämna information vars röjande skulle kunna påverka en korrekt handläggning av ett ärende eller skada ett visst ärende eller en viss person eller om de anser att detta strider mot deras viktiga säkerhetsintressen.
- (29) Behöriga myndigheter bör säkerställa att brottsoffer erhåller uppdaterade kontaktuppgifter för information i det egna ärendet, såvida inte brottsoffret har uttryckt en önskan om att inte erhålla sådan information.
- (30) En hänvisning till ett "avgörande" i samband med rätten till information, tolkning och översättning bör endast ses som en hänvisning till att någon befunnits skyldig eller icke skyldig, eller att de straffrättsliga förfarandena avslutats på annat sätt. Skälen för ett sådant avgörande bör lämnas till offret genom en kopia av den handling där avgörandet ingår eller genom en kort sammanfattning.
- (31) Rätten till upplysningar om tid och plats för den rättegång som kommer att äga rum till följd av en anmälan om brott som brottsoffret har utsatts för bör även gälla för upplysningar om tid och plats för förhandlingar i samband med överklagande av en dom i målet.
- (32) Särskild information om att förövaren har frigetts eller rymt bör på begäran ges brottsoffren, åtminstone i de fall då de kan befinna sig i fara eller det finns en konstaterad risk för skada för brottsoffren, såvida det inte finns en konstaterad risk för skada för förövaren till följd av underrättelsen. Om det finns en konstaterad risk för skada för förövaren till följd av underrättelsen bör den behöriga myndigheten beakta alla andra risker när den beslutar om en lämplig åtgärd. Hänvisningen till "konstaterad risk för skada för brottsoffren" bör omfatta sådana faktorer som brottets art och allvar och risken för vedergällning. Därför bör den inte tillämpas på situationer där mindre förseelser har begåtts och där risken för att offret ska skadas således endast är mycket låg.
- (33) Brottsoffren bör få information om rätten att överklaga ett beslut om att förövaren ska släppas fri om en sådan rättighet finns enligt nationell lag.
- (34) Rättvisa kan enbart uppnås om brottsoffren på ett ordentligt sätt kan förklara omständigheterna kring brottet och lägga fram bevis på ett sätt som de behöriga myndigheterna kan förstå. Det är likaså viktigt att säkerställa att brottsoffer behandlas på ett respektfullt sätt och att de kan hävda sina rättigheter. Därför bör kostnadsfri tolkning finnas tillgänglig i samband med att brottsoffer hörs och för att göra det möjligt för dem att medverka aktivt under förfarandena, i enlighet med brottsoffrets roll i det berörda straffrättsliga systemet. När det gäller andra aspekter av de straffrättsliga förfarandena kan behovet av tolkning och översättning variera beroende på specifika frågor, brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet i fråga och deras deltagande i förfarandet samt eventuella särskilda rättigheter. Tolkning och översättning behöver i dessa fall bara tillhandahållas i den mån det krävs för att brottsoffren ska kunna utöva sina rättigheter.

- (35) Brottsoffret bör, enligt förfaranden som fastställs i nationell rätt, ha rätt att överklaga ett beslut om att det inte behövs tolkning eller översättning. Denna rätt medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla någon särskild mekanism eller något särskilt förfarande för överklagande av ett sådant beslut och bör inte leda till att det straffrättsliga förfarandet förlängs på ett oskäligt sätt. En intern omprövning av beslutet i enlighet med befintliga nationella förfaranden skulle vara tillräckligt.
- (36) Den omständigheten att ett brottsoffer talar ett språk som inte är allmänt utbrett bör i sig inte utgöra någon grund för ett beslut om att tolkning eller översättning skulle förlänga det straffrättsliga förfarandet på ett oskäligt sätt.
- (37) Stöd bör finnas tillgängligt från det att de behöriga myndigheterna fått kännedom om brottsoffren och hela tiden under de straffrättsliga förfarandena samt under en lämplig tid efter sådana förfaranden, alltefter brottsoffrets behov och de rättigheter som fastställs i detta direktiv. Olika former av stöd bör lämnas, utan onödiga formaliteter, och med tillräcklig geografisk spridning inom medlemsstaten för att alla brottsoffer ska kunna använda sig av dessa verksamheter. Brottsoffer som lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar kan behöva specialiserade stödverksamheter.
- (38) Personer som är särskilt sårbara eller befinner sig i situationer som innebär en särskilt stor risk för skada, exempelvis personer som utsätts för upprepat våld i nära relationer, offer för könsrelaterat våld eller personer som blir offer för andra typer av brott i en medlemsstat där de inte är medborgare eller bosatta, bör erbjudas specialiserat stöd och rättsligt skydd. Specialiserade stödverksamheter bör grunda sig på ett integrerat och riktat tillvägagångssätt som tar särskild hänsyn till brottsoffrens specifika behov, hur allvarlig den skada är som brottsoffret åsamkats till följd av brottet, liksom förhållandet mellan brottsoffer, förövare, barn och den sociala miljön i stort. En av huvuduppgifterna för dessa stödverksamheter och deras personal, som spelar en viktig roll när det gäller att hjälpa brottsoffret att återhämta sig från och övervinna eventuella skador eller trauman som uppstått till följd av brottet, bör vara att informera brottsoffren om de rättigheter som fastställs i detta direktiv så att de kan fatta beslut i en gynnsam miljö där de behandlas på ett värdigt, respektfullt och hänsynsfullt sätt. Till de typer av stöd som sådana specialiserade stödverksamheter bör erbjuda hör bland annat tillhandahållande av skyddat boende, omedelbart medicinskt stöd, hänvisning till medicinska och kriminaltekniska undersökningar vid våldtäkt eller sexuella övergrepp, kort- och långvarig psykologisk rådgivning, behandling av trauman, rättslig rådgivning, tillgång till rättsligt biträde och särskilda verksamheter för barn som direkta eller indirekta brottsoffer.
- (39) Den verksamhet som bedriver stöd för brottsoffer är inte skyldig att på egen hand tillhandahålla omfattande specialistkunskap och yrkesmässig sakkunskap. Vid behov bör verksamheter som bedriver stöd för brottsoffer bistå med att kontakta befintligt professionellt stöd, till exempel psykolog.
- (40) Även om stödet inte bör vara beroende av att brottsoffren gjort en brottsanmälan till någon behörig myndighet, exempelvis till polisen, är sådana myndigheter ofta mest lämpade att informera brottsoffer om vilken typ av stöd de kan få. Medlemsstaterna uppmanas därför att skapa de förutsättningar som krävs för att kunna hänvisa brottsoffer till stödverksamheter för brottsoffer, bland annat genom att sörja för att kraven i fråga om skydd av personuppgifter kan efterlevas och faktiskt efterlevs. Upprepade hänvisningar bör undvikas.
- (41) Brottsoffrens rätt att höras bör anses ha tillgodosetts när offren tillåts göra skriftliga utsagor eller lämna skriftliga förklaringar.
- (42) Rättigheten för barn som är brottsoffer att höras i samband med ett straffrättsligt förfarande bör inte förhindras enbart på grund av att brottsoffret är ett barn eller på grund av brottsoffrets ålder.
- (43) Rätten till omprövning av ett beslut om att inte väcka åtal bör anses avse beslut som fattas av åklagare och undersökningsdomare eller av brottsbekämpande myndigheter som polistjänstemän, men inte domstolsbeslut. Beslut om att inte väcka åtal bör omprövas av en annan person eller myndighet än den som fattat det ursprungliga beslutet, om inte det ursprungliga beslutet om att inte väcka åtal fattades av den högsta åklagarmyndigheten, vars beslut inte kan omprövas i högre instans, i vilket fall omprövningen kan göras av samma myndighet. Rätten till omprövning av ett beslut om att inte väcka åtal berör inte särskilda förfaranden, till exempel förfaranden mot parlaments- eller regeringsledamöter, när det gäller deras officiella ämbetsutövning.

- (44) Ett beslut om att avsluta de straffrättsliga förfarandena bör omfatta situationer där åklagaren beslutar att lägga ner åtalet eller avbryta förfarandena.
- (45) Genom ett beslut av åklagaren som leder till tvistlösning utanför domstol, och följaktligen till att de straffrättsliga förfarandena avslutas, fråntas brottsoffren rätten att begära omprövning av åklagarens beslut om att inte väcka åtal endast om tvistlösningen medför en varning eller ett föreläggande.
- (46) Verksamheter för reparativ rättvisa, till exempel medling mellan brottsoffer och förövare, familjerådslag och andra former av samråd (till exempel "sentencing circles") kan vara till stor nytta för brottsoffret, men kräver skyddsmekanismer för att förebygga sekundär eller upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning. Sådana verksamheter bör därför i första hand säkerställa brottsoffrets intressen och behov, för att avhjälpa den skada som brottsoffret lidit och undvika ytterligare skada. När ett ärende hänvisas till verksamheter för reparativ rättvisa och förfarandet genomförs, bör man beakta faktorer som brottets art och allvar, graden av trauma, upprepad kränkning av brottsoffrets fysiska, sexuella eller psykologiska integritet, maktobalanser, brottsoffrets ålder, mognad och intellektuella kapacitet, vilka kan begränsa eller minska brottsoffrets förmåga att fatta ett välinformerat beslut, eller kan försvåra möjligheterna att nå ett för brottsoffret positivt resultat. Förfaranden för reparativ rättvisa bör i princip vara konfidentiella, om inte parterna enats om annat, eller om det krävs enligt nationell rätt på grund av allmänintresset. Faktorer som hot som uttalas eller varje form av våld som utövats under förfarandet kan, med hänsyn till allmänintresset, behöva offentliggöras.
- (47) Brottsoffer bör inte förväntas ha kostnader för sin medverkan i straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna bör enbart vara skyldiga att ersätta nödvändiga kostnader för brottsoffer i samband med deras medverkande i straffrättsliga förfaranden och bör inte vara skyldiga att ersätta brottsoffrens rättegångskostnader. Medlemsstaterna bör ha rätt att tillämpa villkor för ersättning av utgifter enligt nationell rätt, såsom tidsgränser för att begära ersättning för kostnader, standardnivåer för levnadsomkostnader och resekostnader och maximal dagersättning för förlorad inkomst. Rätten till ersättning för kostnader vid straffrättsliga förfaranden bör inte uppkomma i en situation där ett brottsoffer lämnar en utsaga i samband med brottet. Kostnader bör endast ersättas i den mån brottsoffret förpliktas eller anmodas av de behöriga myndigheterna att vara närvarande vid och aktivt medverka i straffrättsliga förfaranden.
- (48) Egendom som har tagits i beslag under straffrättsliga förfaranden och som kan återställas bör återlämnas till brottsoffret så snart som möjligt, om det inte föreligger exceptionella omständigheter, till exempel en tvist om äganderätten eller att innehavet av egendomen är olagligt eller att egendomen i sig själv är olaglig. Rätten att få egendomen återlämnad ska inte påverka legitimt kvarhållande av egendomen för andra rättsliga förfaranden.
- (49) Rätten till ett beslut om ersättning från förövaren och relevant tillämpligt förfarande bör även gälla för brottsoffer som bor i en annan medlemsstat än den där brottet begicks.
- (50) Den skyldighet att överlämna anmälningar som detta direktiv föreskriver bör inte påverka medlemsstaternas behörighet att inleda förfaranden och påverkar inte reglerna om domsrätt, enligt rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden ⁽¹⁾.
- (51) Om brottsoffret har lämnat den medlemsstats territorium där brottet begicks bör den medlemsstaten inte längre vara skyldig att ge hjälp, stöd och skydd utom för sådant som har direkt koppling till ett straffrättsligt förfarande som pågår med anledning av det aktuella brottet, såsom särskilda skyddsåtgärder under domstolsförfaranden. Den medlemsstat där brottsoffret är bosatt bör ge den hjälp, det stöd och det skydd som behövs för att brottsoffret ska kunna återhämta sig.
- (52) Det bör finnas åtgärder för att skydda brottsoffren och deras familjemedlemmar från sekundär eller upprepad viktigmisering, hot och vedergällning, till exempel genom interimistiska förelägganden eller skyddsordrar och besöksförbud.

⁽¹⁾ EUT L 328, 15.12.2009, s. 42.

- (53) Risken för sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning, antingen från förövaren eller till följd av medverkan i straffrättsliga förfaranden, bör begränsas genom att förfarandena samordnas på ett sätt som innebär att brottsoffren behandlas på ett respektfullt sätt och gör det möjligt för dem att få förtroende för myndigheterna. Kontakterna med behöriga myndigheter bör underlättas så långt som möjligt, samtidigt som antalet onödiga kontakter med brottsoffret begränsas, till exempel genom att göra videoupptagningar av förhören och tillåta att dessa används under domstolsförandet. Rättstillämparna bör ha tillgång till så många olika åtgärder som möjligt för att kunna förhindra att brottsoffren utsätts för obehag under domstolsförandet, i synnerhet till följd av visuell kontakt med förövaren, dennes familj, medhjälpare eller allmänheten. Därför bör medlemsstaterna uppmanas att, särskilt vad gäller domstolsbyggnader och polisstationer, införa genomförbara och praktiska åtgärder för att där kunna erbjuda brottsoffren sådana möjligheter som separata ingångar och väntrum. Dessutom bör medlemsstaterna i möjligaste mån planera de straffrättsliga förfarandena så att kontakter mellan brottsoffren och deras familjemedlemmar och förövaren undviks, till exempel genom att kalla brottsoffer och förövare vid olika tidpunkter.
- (54) Att skydda brottsoffrets privatliv kan vara ett viktigt sätt att förebygga sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning, och det kan göras på olika sätt, till exempel genom att vägra lämna ut eller begränsa utlämningen av uppgifter om vem brottsoffret är, eller om var han eller hon befinner sig. För barn som är brottsoffer är sådant skydd särskilt viktigt, och inbegriper undanhållande av barnets namn. Det kan dock finnas ärenden där barn i undantagsfall kan dra fördel av att information avslöjas eller offentliggörs på ett omfattande sätt, till exempel om ett barn har blivit bortfört. Åtgärder som vidtas för att skydda brottsoffrets privatliv och bilder av dem och deras familjemedlemmar bör alltid vara förenliga med rätten till en rättvis rättegång och till yttrandefrihet, såsom denna erkänns i artiklarna 6 och 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (55) Vissa brottsoffer löper särskilt hög risk för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning från förövaren i samband med straffrättsliga förfaranden. Det är möjligt att sådana risker beror på brottsoffrets personliga egenskaper, brottstyp eller art eller omständigheterna kring brottet. Det är endast genom individuella bedömningar, som genomförs snarast möjligt, som dessa risker kan identifieras effektivt. Sådana bedömningar bör genomföras för alla brottsoffer för att fastställa om de riskerar sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning, och vilka särskilda skyddsåtgärder de behöver.
- (56) Individuella bedömningar bör ta hänsyn till personliga faktorer som brottsoffrets ålder, kön och könsidentitet eller könsuttryck, etniska tillhörighet, ras, religion, sexuell läggning, hälsa, funktionshinder, uppehållsstatus, kommunikationssvårigheter, förhållande eller beroendeställning till förövaren och tidigare erfarenhet av brott. Bedömningarna bör även ta hänsyn till brottstyp och art och omständigheterna kring brottet, till exempel huruvida det är fråga om hatbrott, brott som begåtts med diskriminerande motiv, sexuellt våld, våld i nära relationer, huruvida förövaren befann sig i en kontrollsituation, om brottsoffrets bostad är belägen i ett område med hög brottslighet eller som domineras av gäng samt om brottsoffrets ursprungsland inte är den medlemsstat där brottet begicks.
- (57) Bland offer för människohandel, terrorism, organiserad brottslighet, våld i nära relationer, sexuellt våld eller sexuell exploatering, könsrelaterat våld, hatbrott, samt offer med funktionshinder och barn som är brottsoffer tenderar en stor andel att bli utsatta för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning. Särskild försiktighet bör iaktas vid bedömningen av om dessa brottsoffer riskerar sådan viktimisering, hot eller vedergällning, och det bör förutsättas att dessa brottsoffer kommer att dra nytta av särskilda skyddsåtgärder.
- (58) Brottsoffer som har identifierats som sårbara för sekundär eller upprepad viktimisering, hot eller vedergällning bör erbjudas lämpliga skyddsåtgärder under de straffrättsliga förfarandena. Åtgärdernas närmare art bör avgöras genom den individuella bedömningen, med hänsyn tagen till brottsoffrets önskemål. Åtgärdernas omfattning bör avgöras utan att det påverkar den brottsanklagades rättigheter och i enlighet med reglerna om domstolarnas bedömningsutrymme. Brottsoffrens oro och rädsla med avseende på förfarandena bör vara avgörande när man fastställer om de är i behov av några särskilda åtgärder.
- (59) Omedelbara operativa behov och hinder kan till exempel göra det omöjligt att säkerställa att det konsekvent är samma polistjänsteman som förhör brottsoffret; sjukdom och moderskaps- eller föräldraledighet är exempel på sådana hinder. Dessutom kanske det inte finns några lokaler tillgängliga som har utformats särskilt för förhör med brottsoffer, till exempel på grund av renoveringsarbeten. I samband med sådana operativa eller praktiska hinder kanske det inte är möjligt att i vissa fall tillhandahålla en särskild åtgärd som har planerats efter en individuell bedömning.

- (60) Om en förmyndare eller en företrädare ska utses för ett barn i enlighet med detta direktiv, kan båda rollerna uppbäras av samma person eller av en juridisk person, en institution eller en myndighet.
- (61) Tjänstemän som är engagerade i straffrättsliga förfaranden och kan förväntas komma i personlig kontakt med brottsoffer bör ges tillgång till och möjlighet att genomgå lämplig inledande och fortlöpande utbildning, som är anpassad till graden av kontakt med brottsoffer, så att de kan identifiera dessa brottsoffer och deras behov och ta hand om dem på ett respektfullt, hänsynsfullt, professionellt och icke-diskriminerande sätt. Personer som kan förväntas bli involverade i en individuell bedömning för att fastställa brottsoffrets specifika behov av skydd och fastställa deras behov av särskilda skyddsåtgärder bör få särskild utbildning i hur en sådan bedömning ska genomföras. Medlemsstaterna bör säkerställa sådan utbildning för polisanställda och domstolspersonal. Utbildning bör likaledes främjas för advokater, åklagare och domare samt för rättstillämpare som tillhandahåller stöd till brottsoffer eller reparativ rättvisa. Detta krav bör vid behov även omfatta utbildning om särskilda stödverksamheter för brottsoffer som brottsoffren bör hänvisas till eller specialutbildning för dem vars arbete är inriktat på brottsoffer med särskilda behov samt särskild psykologisk utbildning. I förekommande fall bör sådan utbildning vara jämställdhetsmedveten och medlemsstaternas utbildningsinsatser bör kompletteras med riktlinjer, rekommendationer och utbyte av bästa praxis i enlighet med Budapestplanen.
- (62) Medlemsstaterna bör främja och ha ett nära samarbete med det civila samhällets organisationer, däribland erkända och aktiva icke-statliga organisationer som arbetar med brottsoffer, särskilt i fråga om initiativ till politikutformning, informationsinsatser och kampanjer för medvetandegörande, forsknings- och utbildningsprogram, fortbildning samt uppföljning och utvärdering av effekten av åtgärder för stöd till och skydd av brottsoffer. För att brottsoffer ska erhålla adekvat omsorg, stöd och skydd bör offentliga verksamheter arbeta på ett samordnat sätt och bör involveras på samtliga administrativa nivåer, det vill säga på unionsnivå liksom på nationell, regional och lokal nivå. Brottsoffren bör få hjälp med att söka upp och kontakta behöriga myndigheter för att undvika upprepade hänvisningar. Medlemsstaterna bör överväga att utveckla "enda åtkomstpunkter" eller "kontaktpunkter" som hanterar offrens olika behov i samband med straffrättsliga förfaranden inklusive behovet att erhålla information, hjälp, stöd, skydd och ersättning.
- (63) För att uppmuntra till och underlätta anmälan av brott och för att möjliggöra för brottsoffren att ta sig ur en ond cirkel av upprepad viktigmisering är det väsentligt att det finns pålitliga stödverksamheter till brottsoffrens förfogande och behöriga myndigheter som är beredda att på ett respektfullt, hänsynsfullt, professionellt och icke-diskriminerande sätt bemöta brottsoffrens anmälningar. På så vis kan brottsoffrens förtroende för medlemsstaternas straffrättsliga system förbättras och antalet oanmälda brott minskas. Rättstillämpare som kan förväntas ta emot brottsanmälningar från brottsoffer bör ha lämplig utbildning för att underlätta brottsanmälan och åtgärder bör vidtas för att tredje part ska ges möjlighet att göra anmälan, inbegripet det civila samhällets organisationer. Det bör vara möjligt att använda kommunikationsteknologi såsom e-post, videoinspelningar eller elektroniska blanketter för att anmäla brott.
- (64) Systematisk och adekvat insamling av statistiska uppgifter är en erkänt viktig del av effektiv politikutformning inom området för de rättigheter som fastställs i detta direktiv. För att göra det lättare att utvärdera tillämpningen av detta direktiv bör medlemsstaterna till kommissionen överlämna relevanta statistiska uppgifter om hur de nationella förfarandena tillämpas på brottsoffer, tillsammans med uppgifter åtminstone om antalet anmälda brott, och brottstyp och, i den mån sådana uppgifter är kända och finns att tillgå, brottsoffrens antal, ålder och kön. Relevanta statistiska uppgifter kan omfatta uppgifter som har registrerats av rättsvårdande myndigheter och brottsbekämpande organ och, i möjligaste mån, administrativa uppgifter som har samlats in av hälso- och sjukvården, socialtjänsten och offentliga och icke-statliga organisationer som ger stöd till brottsoffer eller verksamheter för reparativ rättvisa och andra organisationer som arbetar med brottsoffer. Rättsliga uppgifter kan omfatta information om anmälda brott, antalet fall som utreds och antalet tilltalade och dömda. Verksamhetsbaserade administrativa uppgifter kan – så långt som möjligt – omfatta uppgifter om hur brottsoffer använder stöd som tillhandahålls av statliga myndigheter och offentliga och privata stödorganisationer, exempelvis hur många personer polisen har hänvisat till stödverksamheter för brottsoffer och hur många brottsoffer som efterfrågar stöd, erhåller eller inte erhåller stöd eller reparativ rättvisa.
- (65) Syftet med detta direktiv är att ändra och utöka bestämmelserna i rambeslut 2001/220/RIF. Eftersom de ändringar som ska göras är omfattande både till antal och till sitt innehåll bör det rambeslutet av tydlighetsskäl ersättas i sin helhet i förhållande till medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv.

(66) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och de principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Direktivet syftar särskilt till att främja rätten till värdighet, liv, fysisk och psykisk integritet, frihet och säkerhet, respekten för privatlivet och familjelivet, rätten till egendom, principen om icke-diskriminering, principen om jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, äldres och funktionshindrades rättigheter samt rätten till en rättvis rättegång.

(67) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att fastställa miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av dess omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(68) Personuppgifter som behandlas vid genomförandet av detta direktiv bör skyddas i enlighet med rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete⁽¹⁾ och i enlighet med de principer som fastställs i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, som ratificerats av samtliga medlemsstater.

(69) Detta direktiv påverkar inte mer långtgående bestämmelser i andra unionsrättsakter som behandlar de specifika behoven hos särskilda kategorier av brottsoffer, till exempel offer för människohandel, sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering och barnpornografi, på ett mer specifikt sätt.

(70) I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, har dessa medlemsstater meddelat att de önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(71) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

(72) Europeiska datatillsynsmannen har avgett ett yttrande den 17 oktober 2011⁽²⁾ baserat på artikel 41.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter⁽³⁾.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL 1

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Mål

1. Syftet med detta direktiv är att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden.

Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer erkänns och behandlas på ett respektfullt, hänsynfullt, individuellt, professionellt och icke-diskriminerande sätt vid alla kontakter med verksamheter för stöd till brottsoffer och verksamheter för reparativ rättvisa eller behöriga myndigheter som är verksamma inom ramen för straffrättsliga förfaranden. De rättigheter som fastställs i detta direktiv ska gälla brottsoffer på ett icke-diskriminerande sätt, inbegripet när det gäller deras uppehållsstatus.

2. Vid tillämpningen av detta direktiv ska medlemsstaterna när brottsoffret är ett barn säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet och bedöms individuellt. Ett barnorienterat förhållningssätt där vederbörlig hänsyn tas till barnets ålder, mognad, synpunkter, behov och problem ska ha företräde. Barnet och dess eventuella vårdnadshavare eller annat juridiskt ombud ska informeras om alla åtgärder eller rättigheter med särskild inriktning på barnet.

Artikel 2

Definitioner

1. I detta direktiv avses med

a) *brottsoffer*:

i) en fysisk person som lidit fysisk, psykisk eller emotionell skada eller ekonomisk förlust som en direkt följd av ett brott,

ii) familjemedlemmar till en person vars död var en direkt följd av ett brott, och som har lidit skada av den personens död.

⁽¹⁾ EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

⁽²⁾ EUT C 35, 9.2.2012, s. 10.

⁽³⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

- b) *familjemedlemmar*: make eller maka, person som lever tillsammans med brottsoffret i en fast nära relation, i ett gemensamt hushåll och i ett stabilt och varaktigt förhållande, släktingar i rakt upp- eller nedstigande led, syskon och personer som är beroende av brottsoffret.
- c) *barn*: alla personer som är yngre än 18 år.
- d) *reparativ rättvisa*: alla processer som gör det möjligt för brottsoffer och förövare att, om de frivilligt samtycker, aktivt medverka till att nå en lösning när det gäller frågor kring brottet, med hjälp av en opartisk tredje part.
- a) Vilken typ av stöd de kan få och från vem, inklusive i förekommande fall grundläggande information om tillgång till vård, eventuellt specialiserat stöd, inklusive psykologiskt stöd, och alternativa bostäder.
- b) Förfarandena för brottsanmälan och brottsoffrens roll i samband med dessa.
- c) Hur och på vilka villkor de kan få skydd, inklusive skyddsåtgärder.

2. Medlemsstaterna får fastställa förfaranden för att

- a) begränsa antalet familjemedlemmar som kan komma i åtnjutande av rättigheter som fastställs i detta direktiv, med beaktande av de individuella omständigheterna i varje fall, och
- b) i förhållande till punkt 1 a ii fastställa vilka familjemedlemmar som har företräde när det gäller utövande av de rättigheter som fastställs i detta direktiv.
- d) Hur och på vilka villkor de kan få tillgång till juridisk rådgivning, rättshjälp och andra typer av rådgivning.
- e) Hur och på vilka villkor de kan få tillgång till ersättning.
- f) Hur och på vilka villkor de har rätt till tolkning och översättning.

KAPITEL 2

INFORMATION OCH STÖD

Artikel 3

Rätt att förstå och bli förstådd

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att hjälpa brottsoffren att förstå och att bli förstådda från och med den första kontakten och vid alla ytterligare nödvändiga kontakter med en behörig myndighet i samband med ett straffrättsligt förfarande, även när den myndigheten lämnar information.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att kommunikationen med brottsoffer sker på ett enkelt och begripligt språk, muntligen eller skriftligen. Vid sådan kommunikation ska hänsyn tas till brottsoffrens personliga egenskaper, bland annat eventuella funktionshinder som kan påverka förmågan att förstå eller bli förstådd.
3. Förutsatt att detta inte strider mot brottsoffrets intressen och det straffrättsliga förfarandet inte påverkas negativt ska medlemsstaterna tillåta brottsoffer att åtföljas av en person som de själva valt vid den första kontakten med en behörig myndighet, om brottsoffret behöver hjälp med att förstå och bli förstådd på grund av följderna av brottet.

Artikel 4

Rätt att få information vid den första kontakten med en behörig myndighet

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer utan onödigt dröjsmål erbjuds följande information vid den första kontakten med en behörig myndighet, så att de ges möjlighet att åtnjuta de rättigheter som fastställs i detta direktiv:

2. Omfattningen av den information som avses i punkt 1 och hur detaljerad den är kan variera beroende på brottsoffrens särskilda behov och personliga omständigheter samt brottstyp och art. Ytterligare uppgifter kan också tillhandahållas senare beroende på brottsoffrens behov och hur relevanta dessa uppgifter är i varje skede av förfarandena.

Artikel 5

Rättigheter för brottsoffer i samband med brottsanmälan

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer får en skriftlig bekräftelse av den formella brottsanmälan som de har gjort till en medlemsstats behöriga myndighet med uppgift om de grundläggande aspekterna av brottet i fråga.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer som vill anmäla ett brott och som inte förstår eller talar den behöriga myndighetens språk ska ges möjlighet att göra en brottsanmälan på ett språk som de förstår eller genom att få nödvändigt språkligt stöd.
3. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer som inte förstår eller talar den behöriga myndighetens språk får tillgång till kostnadsfri översättning av den skriftliga bekräftelsen av sin brottsanmälan enligt punkt 1 om brottsoffren så begär, på ett språk som de förstår.

Artikel 6

Rätt att erhålla information om det egna ärendet

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer utan onödigt dröjsmål informeras om att de har rätt att erhålla följande information om det straffrättsliga förfarande som har inletts till följd av en anmälan om brott som har begåtts mot brottsoffret och att de på begäran erhåller sådan information:
 - a) Beslut om att lägga ned eller avsluta brottsutredningen eller om att inte åtala förövaren.
 - b) Upplysningar om när och var rättegången kommer att äga rum samt innebörden av anklagelserna mot förövaren.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer, i enlighet med den roll de har i det berörda straffrättsliga systemet, utan onödigt dröjsmål informeras om att de har rätt att erhålla följande information om det straffrättsliga förfarande som har inletts till följd av en anmälan om brott som har begåtts mot brottsoffret och att de på begäran erhåller sådan information:
 - a) Slutliga domstolsavgöranden.
 - b) Upplysningar om hur det straffrättsliga förfarandet fortskrider, med undantag för om utlämnandet av dessa upplysningar skulle kunna försvåra en korrekt handläggning av ärendet.
3. Den information som lämnas enligt punkterna 1 a och 2 a ska innehålla skälen eller en kortfattad sammanfattning av skälen till beslutet i fråga, med undantag för ett jurybeslut eller ett beslut där motiveringen är konfidentiell, i de fall motiveringen av sådana beslut enligt nationell rätt inte lämnas ut.

4. Brottsoffers önskan att erhålla information eller inte ska vara bindande för den behöriga myndigheten, såvida inte denna information måste tillhandahållas med anledning av brottsoffrets rätt till aktiv medverkan i de straffrättsliga förfarandena. Medlemsstaterna ska tillåta brottsoffer att när som helst ändra sin önskan, vilken sedan ska beaktas.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer ges möjlighet att utan onödigt dröjsmål underrättas om när den person som har frihetsberövats, åtalats eller dömts för brott i ett straffrättsligt ärende som berör dem försätts på fri fot eller har rymt. Dessutom ska medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer underrättas om alla relevanta skyddsåtgärder som utfärdas för dem om förövaren frigges eller rymmer.

6. Brottsoffer ska på begäran erhålla den information som föreskrivs i punkt 5, åtminstone i de fall då de kan befinna sig i fara eller det finns en konstaterad risk för skada för dem, såvida det inte finns konstaterad risk för skada för förövaren till följd av underrättelsen.

Artikel 7

Rätt till tolkning och översättning

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer som inte förstår eller talar det språk på vilket de straffrättsliga förfarandena genomförs på begäran får tillgång till kostnadsfri tolkning, i enlighet med den roll de har i det straffrättsliga systemet i fråga vid straffrättsliga förfaranden, åtminstone när de utfrågas eller hörs av utredande eller rättsliga myndigheter, till exempel vid polisförhör, och att de blir tolkade i samband med deras aktiva medverkan vid domstolsförhandlingar samt vid nödvändiga preliminära utfrågningar.
2. Utan att det påverkar den brottsanklagades rättigheter och i enlighet med reglerna om domstolarnas bedömningsutrymme får kommunikationsteknik som videokonferenser, telefon eller internet användas, förutom när tolken måste vara fysiskt närvarande för att säkerställa brottsoffrens möjligheter att utöva sina rättigheter eller förstå förfarandet.
3. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer som inte förstår eller talar det språk på vilket de straffrättsliga förfarandena genomförs, i enlighet med brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet i fråga vid straffrättsliga förfaranden, på begäran får tillgång till kostnadsfri översättning av information som är väsentlig för att brottsoffren ska kunna utöva sina rättigheter i straffrättsliga förfaranden, till ett språk de förstår, i den utsträckning som brottsoffren ges tillgång till sådan information. Översättningar av sådan information ska inbegripa åtminstone varje beslut om att avsluta de straffrättsliga förfarandena gällande brott som har begåtts mot dem och, på brottsoffrets begäran, antingen skälen för beslutet, eller en kortfattad sammanfattning av dessa, med undantag för ett jurybeslut eller ett beslut där motiveringen är konfidentiell, i de fall motiveringen av sådana beslut enligt nationell rätt inte lämnas ut.

4. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer som i enlighet med artikel 6.1 b har rätt till information om när och var rättegången kommer att äga rum och som inte förstår den behöriga myndighetens språk på begäran får en översättning av den information som de har rätt till.

5. Brottsoffer får lämna in en motiverad ansökan om att en handling ska anses som väsentlig. Det ska inte föreligga någon skyldighet att översätta delar av väsentliga handlingar som inte är relevanta för att brottsoffer ska kunna medverka aktivt i de straffrättsliga förfarandena.

6. Utan hinder av punkterna 1 och 3 får en muntlig översättning eller en muntlig sammanfattning av väsentliga handlingar tillhandahållas i stället för en skriftlig översättning, under förutsättning att en sådan muntlig översättning eller sammanfattning inte påverkar rätten till en rättvis rättegång.

7. Medlemsstaterna ska säkerställa att den behöriga myndigheten bedömer huruvida brottsoffer behöver tolkning eller översättning enligt punkterna 1 och 3. Brottsoffer får överklaga ett beslut om att inte tillhandahålla tolkning eller översättning. De processrättsliga reglerna för ett sådant överklagande ska fastställas i nationell rätt.

8. Tolkning och översättning samt varje prövning av ett överklagande av ett beslut om att inte tillhandahålla tolkning eller översättning enligt denna artikel får inte på ett oskäligt sätt förlänga det straffrättsliga förfarandet.

Artikel 8

Rätt till hjälp från stödverksamheter för brottsoffer

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer som tillvaratar brottsoffrets intressen, såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Familjemedlemmar ska ha tillgång till stödverksamheter för brottsoffer efter behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret.

2. Medlemsstaterna ska underlätta för den behöriga myndighet till vilken anmälan gjordes och andra berörda enheter att hänvisa brottsoffer till stödverksamheter för brottsoffer.

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att inrätta kostnadsfria och konfidentiella specialiserade stödverksamheter utöver, eller som en integrerad del av, allmänna stödverksamheter

för brottsoffer eller göra det möjligt för stödorganisationer för brottsoffer att anlita redan befintliga specialiserade enheter som tillhandahåller sådant specialiserat stöd. Brottsoffer ska efter sina specifika behov ha tillgång till sådana verksamheter och familjemedlemmar ska ha tillgång efter sina specifika behov och i enlighet med omfattningen av den skada de har lidit till följd av det brott som har begåtts mot brottsoffret.

4. Stödverksamheter för brottsoffer och specialiserade stödverksamheter får inrättas som offentliga eller icke-statliga organisationer och får organiseras antingen yrkesmässigt eller på frivillig grund.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att möjligheterna att få tillgång till stödverksamheter för brottsoffer inte är beroende av huruvida ett brottsoffer formellt har anmält brottet till en behörig myndighet.

Artikel 9

Stöd från stödverksamheter för brottsoffer

1. Stödverksamheter för brottsoffer som avses i artikel 8.1 ska minst tillhandahålla följande:

- a) Information, rådgivning och stöd som är relevant för brottsoffrets rättigheter, bland annat upplysningar om nationella system för brottsskadeersättning och deras roll i straffrättsliga förfaranden, inbegripet förberedelser för att närvara vid rättegången.
- b) Information om eller direkt hänvisning till relevanta specialiserade befintliga stödverksamheter.
- c) Emotionellt stöd och, där sådant stöd finns att tillgå, psykologiskt stöd.
- d) Rådgivning om ekonomiska och praktiska frågor till följd av brottet.
- e) Rådgivning om risken för sekundär och upprepad viktigmisering, hot och vedergällning, samt hur sådant ska förebyggas eller undvikas, om detta inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter.

2. Medlemsstaterna ska uppmana stödverksamheterna för brottsoffer att ägna särskild uppmärksamhet åt de särskilda behoven hos sådana brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar.

3. Om detta inte tillhandahålls av andra offentliga eller privata verksamheter ska de specialiserade stödverksamheter som avses i artikel 8.3 minst utveckla och tillhandahålla följande:

- a) Skyddat boende eller annat lämpligt tillfälligt boende för brottsoffer som behöver en säker plats på grund av en överhängande risk för sekundär eller upprepade viktimering, hot eller vedergällning.
- b) Målinriktat och integrerat stöd till brottsoffer med särskilda behov, såsom personer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld och våld i nära relationer, inbegripet stöd med anledning av trauman samt rådgivning.

KAPITEL 3

DELTAGANDE I STRAFFRÄTTSLIGA FÖRFARANDE

Artikel 10

Rätt att höras

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer får höras under de straffrättsliga förfarandena och att de får lägga fram bevisning. I de fall där ett barn som är brottsoffer ska höras ska vederbörlig hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

2. De processrättsliga regler enligt vilka brottsoffer kan höras under straffrättsliga förfaranden och lägga fram bevisning ska fastställas i nationell rätt.

Artikel 11

Rättigheter i samband med beslut om att inte väcka åtal

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer, i enlighet med sin roll i det straffrättsliga systemet i fråga, har rätt till omprövning av ett beslut att inte väcka åtal. De processrättsliga reglerna för sådan omprövning ska fastställas i nationell rätt.

2. I de fall där brottsoffrets roll i det straffrättsliga systemet i fråga, i enlighet med nationell rätt, kommer att fastställas först efter att ett beslut har fattats om att väcka åtal mot förövaren ska medlemsstaterna säkerställa att åtminstone brottsoffer som har utsatts för grova brott har rätt till omprövning av ett beslut om att inte väcka åtal. De processrättsliga reglerna för sådan omprövning ska fastställas i nationell rätt.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer utan onödigt dröjsmål informeras om att de har rätt att få, och att de på begäran får tillräcklig information för att kunna avgöra om de vill begära omprövning av beslut om att inte väcka åtal.

4. I det fall beslutet om att inte väcka åtal fattas av den högsta åklagarmyndigheten vars beslut enligt nationell rätt inte får omprövas får omprövning verkställas av samma myndighet.

5. Punkterna 1, 3 och 4 är inte tillämpliga när åklagaren har beslutat att inte väcka åtal, om ett sådant beslut leder till tvistlösning utanför domstol, i den mån en sådan möjlighet ges i nationell rätt.

Artikel 12

Rätt till skydd inom ramen för verksamheter för reparativ rättvisa

1. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda brottsoffret från sekundär och upprepade viktimering, hot och vedergällning, och åtgärderna ska genomföras när verksamheter för reparativ rättvisa medverkar. Sådana åtgärder ska säkerställa att brottsoffer som väljer att delta i förfaranden för reparativ rättvisa har tillgång till säker och kompetent reparativ rättvisa, med uppfyllande av minst följande villkor:

- a) Verksamheter för reparativ rättvisa ska, med förbehåll för eventuella säkerhetshänsyn, nyttjas endast när det ligger i brottsoffrets intresse, efter frivilligt och välinformerat samtycke från brottsoffret; detta samtycke får när som helst återkallas.
- b) Innan brottsoffret lämnar sitt samtycke till att delta i förfarandet för reparativ rättvisa ska denne få uttömmande och objektiv information om det förfarandet och eventuella resultat samt om hur förfarandet för övervakning av en eventuell överenskommelse ser ut.
- c) Förövaren måste ha bekräftat de grundläggande sakförhållandena i ett ärende.
- d) Eventuella överenskommelser är frivilliga och hänsyn till dem kan tas vid eventuella vidare straffrättsliga förfaranden.
- e) Diskussioner som förs i förfaranden för reparativ rättvisa och som inte är offentliga är konfidentiella och ska inte avslöjas i ett senare skede, utom om parterna samtycker eller om det krävs enligt nationell rätt med hänsyn till ett övervägande allmänintresse.

2. Medlemsstaterna ska i tillämpliga fall underlätta hänskjutandet av ärenden till verksamheter för reparativ rättvisa, bland annat genom att fastställa förfaranden eller riktlinjer om villkoren för ett sådant hänskjutande.

Artikel 13

Rätt till rättshjälp

Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer har tillgång till rättshjälp när de är parter i straffrättsliga förfaranden. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffren har tillgång till rättshjälp ska fastställas i nationell rätt.

*Artikel 14***Rätt till kostnadsersättning**

Medlemsstaterna ska ge brottsoffer som deltar i straffrättsliga förfaranden möjlighet att begära ersättning för kostnader som har uppstått till följd av deras aktiva medverkan i straffrättsliga förfaranden, i enlighet med deras roll i det straffrättsliga systemet i fråga. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka brottsoffer kan få ersättning för kostnader ska fastställas i nationell rätt.

*Artikel 15***Rätt att återfå egendom**

Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer vars egendom har beslagtogs i samband med straffrättsliga förfaranden utan dröjsmål återfår egendomen efter ett beslut av en behörig myndighet, såvida egendomen inte är nödvändig för de straffrättsliga förfarandena. De villkor eller processrättsliga regler enligt vilka sådan egendom återlämnas till brottsoffren ska fastställas i nationell rätt.

*Artikel 16***Rätt till beslut om ersättning från förövaren i samband med straffrättsliga förfaranden**

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer under loppet av de straffrättsliga förfarandena inom rimlig tid får ett beslut om ersättning från förövaren, utom när nationell rätt föreskriver att ett sådant beslut ska fattas genom andra rättsliga förfaranden.

2. Medlemsstaterna ska verka för åtgärder som uppmuntrar förövarna att ge lämplig ersättning till brottsoffren.

*Artikel 17***Rättigheter för brottsoffer bosatta i en annan medlemsstat**

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att deras behöriga myndigheter kan vidta lämpliga åtgärder för att minimera de svårigheter som uppstår när brottsoffret är bosatt i en annan medlemsstat än den där brottet begicks, särskilt med avseende på var de rättsliga förfarandena ska äga rum. I detta syfte ska de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där brottet begicks särskilt ha rätt att

a) ta upp en förhørsutsaga från brottsoffret omedelbart efter brottsanmälan till den behöriga myndigheten,

b) i största möjliga utsträckning höra brottsoffer som är bosatta utomlands med hjälp av de bestämmelser om videokonferenser och telefonkonferenser som fastställs i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater av den 29 maj 2000 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EGT C 197, 12.7.2000, s. 3.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för brott som har begåtts i en annan medlemsstat än den där de är bosatta kan göra en anmälan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de är bosatta, om de inte har kunnat göra detta i den medlemsstat där brottet begicks eller om de, vid brott som enligt den medlemsstatens nationella rätt anses grova, inte har velat göra en anmälan där.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att den behöriga myndighet till vilken brottsoffret gör en anmälan utan dröjsmål överlämnar denna till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där brottet begicks, om behörigheten att inleda förfaranden inte har utövats av den medlemsstat i vilken anmälan gjordes.

KAPITEL 4

SKYDD FÖR BROTTSOFFER OCH ERKÄNNANDE AV BROTTSOFFER MED SPECIFIKA SKYDDSBEHOV*Artikel 18***Rätt till skydd**

Utan att det påverkar den brottsanklagades rättigheter ska medlemsstaterna säkerställa att åtgärder finns tillgängliga för att skydda brottsoffer och deras familjemedlemmar från sekundär och upprepad viktigmisering, hot och vedergällning, inbegripet risken att brottsoffer drabbas av psykisk eller emotionell skada samt för att skydda brottsoffers värdighet vid förhör och vittnesmål. Sådana åtgärder ska vid behov även omfatta förfaranden som är fastställda i nationell rätt för fysiskt skydd av brottsoffer och deras familjemedlemmar.

*Artikel 19***Rätt att undvika kontakt mellan brottsoffer och förövare**

1. Medlemsstaterna ska fastställa de nödvändiga förutsättningarna för att säkerställa att kontakt kan undvikas mellan å ena sidan brottsoffer och vid behov deras familjemedlemmar och å andra sidan förövaren i lokaler där straffrättsliga förfaranden genomförs, såvida inte sådan kontakt är nödvändig för de straffrättsliga förfarandena.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att nya domstolsbyggnader har separata väntrum för brottsoffer.

*Artikel 20***Brottsoffers rätt till skydd vid brottsutredningar**

Utan att det påverkar den brottsanklagades rättigheter ska medlemsstaterna i enlighet med reglerna om domstolarnas bedömningsutrymme säkerställa att följande sker vid brottsutredningar:

a) Brottsoffer ska förhöras utan onödigt dröjsmål efter det att brottet har anmälts till den behöriga myndigheten.

b) Antalet förhör med brottsoffer ska minimeras och förhör ska bara hållas om det är strikt nödvändigt för brottsutredningarna.

- c) Brottsoffer får åtföljas av sitt juridiska ombud och av någon annan person som de själva har valt, såvida det inte föreligger ett motiverat beslut som fastställer något annat.
- d) Läkarundersökningar ska begränsas så mycket som möjligt och endast göras när de är strikt nödvändiga för de straffrättsliga förfarandena.

Artikel 21

Rätt till skydd av privatliv

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter under det straffrättsliga förfarandet kan vidta lämpliga åtgärder för att skydda brottsoffers privatliv, inklusive brottsoffrets personliga särdrag till vilka hänsyn tas vid den individuella bedömning som föreskrivs i artikel 22, och bilder av brottsoffer och deras familjemedlemmar. Medlemsstaterna ska dessutom säkerställa att behöriga myndigheter får vidta alla lagenliga åtgärder för att förhindra offentlig spridning av all information som kan leda till att barn som är brottsoffer identifieras.
2. För att skydda brottsoffers privatliv, integritet och personuppgifter ska medlemsstaterna, med respekt för yttrandefriheten och informationsfriheten och mediernas frihet och mångfald, uppmuntra medierna att tillämpa självreglering.

Artikel 22

Individuell bedömning av brottsoffer för att fastställa specifika skyddsbehov

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att en individuell bedömning snabbt görs av brottsoffer i enlighet med nationella förfaranden för att fastställa specifika skyddsbehov och för att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle få del av särskilda åtgärder under de straffrättsliga förfarandenas gång, i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 23 och 24, på grund av deras särskilda sårbarhet för sekundär eller upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning.
2. Vid den individuella bedömningen ska hänsyn särskilt tas till
- a) brottsoffrets personliga särdrag,
 - b) brottstypen eller brottets art, och
 - c) omständigheterna kring brottet.
3. Inom ramen för den individuella bedömningen ska särskild uppmärksamhet ägnas åt brottsoffer som har lidit avsevärd skada till följd av brottets allvar, brottsoffer som har utsatts för ett brott som begåtts med diskriminerande motiv som kan ha koppling till framför allt deras personliga särdrag, brottsoffer vars förhållande eller beroendeställning till förövaren gör dem särskilt sårbara. Härvid ska offer för terrorism, organiserad

brottlighet, människohandel, könsrelaterat våld, våld i nära relationer, sexuellt våld eller sexuell exploatering och hatbrott samt offer med funktionshinder vederbörligen beaktas.

4. Med avseende på tillämpningen av detta direktiv ska barn som är brottsoffer anses ha specifika skyddsbehov på grund av sin sårbarhet för sekundär eller upprepad viktigmisering, hot eller vedergällning. För att avgöra huruvida och i vilken utsträckning de skulle vara hjälpta av sådana särskilda åtgärder som föreskrivs i artiklarna 23 och 24 ska barn som är brottsoffer genomgå en individuell bedömning som föreskrivs i punkt 1 i den här artikeln.

5. Omfattningen av den individuella bedömningen får anpassas med hänsyn till brottets allvar och graden av uppenbar skada som har åsamkats brottsoffret.

6. En sådan individuell bedömning ska göras i nära samverkan med brottsoffret och ska ta hänsyn till deras önskemål, inklusive om de inte önskar få del av särskilda åtgärder som föreskrivs i artiklarna 23 och 24.

7. Om de omständigheter som ger upphov till en individuell bedömning har förändrats avsevärt ska medlemsstaterna säkerställa att den uppdateras under hela det straffrättsliga förfarandet.

Artikel 23

Rätten till skydd för brottsoffer med specifika skyddsbehov under straffrättsliga förfaranden

1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar den brottsanlagades rättigheter och i enlighet med reglerna om domstolarnas bedömningsutrymme, säkerställa att brottsoffer med specifika skyddsbehov som åtnjuter särskilda åtgärder som fastställts till följd av en individuell bedömning som föreskrivs i artikel 22.1 kan komma i åtnjutande av de åtgärder som föreskrivs i punkterna 2 och 3 i den här artikeln. En särskild åtgärd som planerats efter en individuell bedömning ska inte tillhandahållas om operativa eller praktiska hinder gör detta omöjligt eller om det finns ett trängande behov av att förhöra brottsoffret och underlåtenhet att göra detta skulle kunna skada brottsoffret, någon annan person eller påverka förfarandet negativt.
2. Följande åtgärder ska under brottsutredningar finnas tillgängliga för brottsoffer med specifika skyddsbehov enligt artikel 22.1:
- a) Förhör med brottsoffret hålls i lokaler som har utformats eller ställts i ordning för detta ändamål.
 - b) Förhör med brottsoffret hålls av eller med hjälp av yrkeskunniga personer som är särskilt utbildade för detta ändamål.

- c) Alla förhör med brottsoffret genomförs av samma personer, om detta kan göras utan hinder för god rättsskipning.
- d) Alla förhör med brottsoffer som har utsatts för sexuellt våld, könsrelaterat våld eller våld i nära relationer genomförs, om brottsoffret så önskar, av personer av samma kön som brottsoffret såvida de inte genomförs av en åklagare eller domare och förutsatt att detta inte påverkar det straffrättsliga förfarandet negativt.
3. Följande åtgärder ska under brottsutredningar finnas tillgängliga för brottsoffer med specifika skyddsbehov som fastställts i enlighet med artikel 22.1:
- a) Åtgärder för att förhindra visuell kontakt mellan brottsoffer och förövare, även under avläggandet av förhørsutsaga, med lämpliga hjälpmedel, inklusive kommunikationsteknik.
- b) Åtgärder som ger brottsoffret möjlighet att höras i rätten utan att behöva vara närvarande, i synnerhet med användning av lämplig kommunikationsteknik.
- c) Åtgärder för att undvika onödigt utfrågning om brottsoffrets privata förhållanden som inte är relaterade till brottet.
- d) Åtgärder som gör det möjligt att höra personen inom stängda dörrar.

Artikel 24

Barns rätt till skydd som brottsoffer under straffrättsliga förfaranden

1. Utöver de åtgärder som föreskrivs i artikel 23 ska medlemsstaterna, när brottsoffret är ett barn, säkerställa följande:
- a) När ett barn som är brottsoffer förhörs i samband med straffrättsliga förfaranden får audiovisuella upptagningar alltid göras och användas som bevisning vid straffrättsliga förfaranden.
- b) Vid brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden ska behöriga myndigheter, i enlighet med brottsoffers roll i det straffrättsliga systemet i fråga, utse en särskild företrädare för ett barn som är brottsoffer, om vårdnadshavarna enligt nationell rätt inte får företräda barnet som är brottsoffer på grund av att det föreligger en intressekonflikt mellan dem och barnet som är brottsoffer, eller om det inte finns någon medföljande vuxen eller om barnet som är brottsoffer har skilts från sin familj.
- c) I de fall där barnet som är brottsoffer har rätt att företrädas av ett juridiskt biträde, ska barnet ha rätt att företrädas av ett eget juridiskt biträde i sitt eget namn i förfaranden där det

föreligger, eller skulle kunna föreligga, en intressekonflikt mellan barnet som är brottsoffer och vårdnadshavarna.

De processrättsliga reglerna för de audiovisuella upptagningar som avses i punkt 1 a och användningen av dem ska fastställas i nationell rätt.

2. Ett brottsoffer vars ålder är osäker och som kan uppfattas som minderårig ska med avseende på tillämpningen av detta direktiv antas vara ett barn.

KAPITEL 5

ÖVRIGA BESTÄMMELSER

Artikel 25

Fortbildning av rättstillämpare

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att tjänstemän som kan förväntas komma i kontakt med brottsoffer, till exempel poliser och domstolspersonal, får både allmän och specialiserad utbildning på en nivå som är anpassad till kontakten med brottsoffer, i syfte att öka deras medvetenhet om brottsoffers behov och göra det möjligt för dem att behandla brottsoffer på ett opartiskt, respektfullt och professionellt sätt.
2. Utan att domstolsväsendets oberoende eller skillnader i organisationen av det inom unionen påverkas, ska medlemsstaterna kräva att de som är ansvariga för utbildning av domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden ger både allmän och specialiserad utbildning för att öka domares och åklagares medvetenhet om brottsoffrens behov.
3. Med vederbörlig hänsyn till juristkårens oberoende ska medlemsstaterna rekommendera att de som ansvarar för utbildning av jurister ska ge både allmän och specialiserad utbildning för att öka juristers medvetenhet om brottsoffers behov.
4. Medlemsstaterna ska genom sina offentliga organisationer eller genom att finansiera organisationer för stöd till brottsoffer, uppmuntra initiativ som möjliggör att de som tillhandahåller stödverksamheter för brottsoffer liksom verksamheterna för reparativ rättvisa, får lämplig utbildning på en nivå som är anpassad till kontakten med brottsoffer, för att säkerställa att dessa verksamheter tillhandahålls i enlighet med yrkesnormerna på ett opartiskt, respektfullt, och professionellt sätt.
5. Beroende på rättstillämparnas uppgifter samt arten och omfattningen av deras kontakter med brottsoffer, bör utbildningen syfta till att möjliggöra för rättstillämparen att känna igen brottsoffer och behandla dem på ett respektfullt, professionellt och icke-diskriminerande sätt.

Artikel 26

Samarbete och samordning av insatser

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna för att förbättra brottsoffers möjlighet att utöva de rättigheter som fastställs i detta direktiv och enligt nationell rätt. Samarbetet ska åtminstone syfta till

- a) utbyte av god praxis,
- b) samråd i individuella fall, och
- c) hjälp till europeiska nätverk som arbetar med frågor av direkt betydelse för brottsoffers rättigheter.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, inbegripet på internet, som syftar till att höja medvetenheten om de rättigheter som fastställs i detta direktiv, minskar risken för viktimisering och minimerar de negativa följderna av brott och risken för sekundär och upprepad viktimisering, hot och vedergällning, i synnerhet genom att inrikta sig på riskgrupper som barn, offer för könsrelaterat våld och våld i nära relationer. Sådana insatser kan inbegripa kampanjer för information och medvetandegörande och forsknings- och utbildningsprogram, i tillämpliga fall i samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället och andra intressenter.

KAPITEL 6

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 27

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den 16 november 2015 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 28

Tillhandahållande av information och statistik

Medlemsstaterna ska senast den 16 november 2017 och vart tredje år därefter till kommissionen överlämna tillgänglig infor-

mation som visar hur brottsoffer har använt de rättigheter som fastställs i detta direktiv.

Artikel 29

Rapport

Kommissionen ska senast den 16 november 2017 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att efterleva bestämmelserna i detta direktiv, inbegripet en beskrivning av de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 8, 9 och 23, vid behov åtföljd av lagstiftningsförslag.

Artikel 30

Ersättande av rambeslut 2001/220/RIF

Rambeslut 2001/220/RIF ersätts härmed med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv, dock utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande i nationell rätt.

Med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv ska hänvisningar till det rambeslutet anses som hänvisningar till detta direktiv.

Artikel 31

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 32

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 25 oktober 2012.

På Europaparlamentets vägnar

M. SCHULZ

Ordförande

På rådets vägnar

A. D. MAVROYIANNIS

Ordförande

Rättelse till Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF

(Europeiska unionens officiella tidning L 315 av den 14 november 2012)

På sidan 72, artikel 23.3, ska det

i stället för: "3. Följande åtgärder ska under brottsutredningar finnas tillgängliga för brottsoffer med specifika skyddsbehov som fastställts i enlighet med artikel 22.1:"

vara: "3. Följande åtgärder ska under domstolsförfaranden finnas tillgängliga för brottsoffer med specifika skyddsbehov som fastställts i enlighet med artikel 22.1:"
