



Brüssel, den 15. November 2019
(OR. en)

14056/19

LIMITE

DROIPEN 181
COPEN 430
JAI 1185
CT 122
FREMP 163
SOC 745

VERMERK

Absender: Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.: 13631/19
Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu den Rechten der Opfer

1. Die Stärkung des Schutzes der Rechte der Opfer von Straftaten zählt zu den Prioritäten des Programms des Vorsitzes. Auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) in der Formation der Justizministerinnen und -minister vom 7. Oktober 2019 wurde dieses Thema in einer Aussprache während des Mittagessens auf der Grundlage eines Diskussionspapiers¹ erörtert. Die Delegationen begrüßten die Initiative des Vorsitzes, sich mit diesem Thema zu befassen und weitere Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen.
2. Als weiteren Schritt legte der Vorsitz einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates² vor, mit dem Ziel, den bestehenden EU-Rahmen im Bereich der Opferrechte zu stärken, seine Umsetzung zu verbessern und effizienter zu gestalten und ihn weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang werden in dem Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates konkrete Maßnahmen und Initiativen aufgezeigt, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten zu ergreifen und zu entwickeln sind.

¹ Dok. 12401/19 + COR 1

² Dok. 12630/19

3. Der Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates wurde von der Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" am 9. und 22. Oktober 2019 geprüft.³ Die aus diesen beiden Sitzungen hervorgegangene Fassung des Entwurfs von Schlussfolgerungen des Rates wurde unter Berücksichtigung der schriftlichen Bemerkungen der Mitgliedstaaten im Anschluss an ein Verfahren der stillschweigenden Zustimmung⁴ am 12. November 2019⁵ dem CATS unterbreitet. Die Delegationen haben ihr Einvernehmen über den Wortlaut des in der Anlage wiedergegebenen Entwurfs von Schlussfolgerungen des Rates bestätigt.
4. Der Vorsitz beabsichtigt, den in der Anlage wiedergegebenen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates dem Ausschuss der Ständigen Vertreter auf seiner Tagung am 20. November 2019 und dem Rat (Justiz und Inneres) in der Formation der Justizministerinnen und -minister auf seiner Tagung am 3. Dezember 2019 zur Annahme vorzulegen.

³ Dok. 13125/19

⁴ Dok. 13531/19

⁵ Dok. 13631/19

**ENTWURF VON SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZU DEN RECHTEN DER
OPFER**

Der Rat —

- unter Hinweis auf die bedeutenden Fortschritte, die bei der Schaffung eines umfassenden EU-Rahmens im Bereich der Rechte der Opfer erzielt worden sind;
- unter Hervorhebung der großen Bedeutung einer Weiterentwicklung dieses Rahmens sowie einer Verbesserung seiner reibungslosen und effizienten Umsetzung unter Einbeziehung aller relevanten Interessenträger —
 - (1) BEKRÄFTIGT die neue strategische Agenda der Europäischen Union, der zufolge der Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten eine der Hauptprioritäten für das Vorgehen der Union in der Zeit von 2019 bis 2024 ist. Der Europäische Rat hat bekräftigt, dass Europa ein Ort sein muss, an dem sich die Menschen frei und sicher fühlen;
 - (2) BEGRÜSST die Arbeit der Kommission im Hinblick auf die weitere Verbesserung sowohl im Bereich der Rechte der Opfer als auch im Bereich des Zugangs der Opfer zur Entschädigung. Ferner ist der Rat der Ansicht, dass der Bericht "Strengthening victims' rights: from compensation to reparation- For a new EU victims' rights strategy 2020-2025" (Stärkung der Rechte der Opfer: von der Entschädigung zur Wiedergutmachung – Eine neue Strategie der EU für die Rechte der Opfer (2020-2025)⁶ eine gute Grundlage für die künftige Arbeit bildet;
 - (3) WÜRDIGT die bedeutende Arbeit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), insbesondere im Bereich der Forschung und der Erhebungen in Bezug auf die Feststellung und Beseitigung von Mängeln im Zusammenhang mit den Rechten der Opfer, z. B. die vier im April 2019 veröffentlichten Berichte zum Thema Gerechtigkeit für die Opfer von Gewaltverbrechen. Angesichts der oben genannten Berichte liegt es für den Rat auf der Hand, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Opfer zu Justiz und zu Entschädigung ergriffen werden müssen;

⁶ Der Bericht ist in Dokument 8629/19 in englischer Sprache wiedergegeben.

(4) WEIST ERNEUT auf die Schlussfolgerungen des Rates zu Terrorismusopfern⁷ sowie auf die Schlussfolgerungen des Rates zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung⁸ aus dem Jahr 2014 HIN;

(5) WÜRDIGT die im Rahmen des horizontalen Mandats der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels gemäß Artikel 20 der Richtlinie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels erzielten greifbaren Ergebnisse, auch hinsichtlich des Zugangs zur Justiz und der Wahrnehmung der Rechte von Opfern von Menschenhandel sowie in Bezug auf die Mitteilung mit dem Titel "Berichterstattung über die Folgemaßnahmen zur Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels und zur Ermittlung weiterer konkreter Maßnahmen" (2017);

(6) ERACHTET es als besonders wichtig, die Bemühungen zur Stärkung der Opferrechte in der Europäischen Union fortzusetzen und zu intensivieren. Dafür sollte die aktuelle Bewertung der Umsetzung der jüngsten Rechtsinstrumente – wie der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung⁹ sowie der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI¹⁰ – in naher Zukunft abgeschlossen werden. Der Rat ist der Ansicht, dass es gerechtfertigt ist, die Politik der Europäischen Union im Bereich des Opferschutzes im Einklang mit den neuesten einschlägigen EU-Vorschriften und in Bezug auf die Bedürfnisse und Rechte der Opfer weiterzuentwickeln;

(7) HÄLT die in der Verordnung (EU) 2018/1805 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen¹¹ vorgesehene Rückgabe sichergestellter Vermögensgegenstände an die geschädigte Person für eine wichtige Maßnahme zur Anerkennung von Opfern;

⁷ Dok. 9719/18.

⁸ Dok. 9543/14.

⁹ ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6.

¹⁰ ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57.

¹¹ ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 1.

(8) **UNTERSTREICHT**, wie wichtig es ist, die Rechtsvorschriften zu den Rechten von Opfern in den Mitgliedstaaten in bewährte Verfahren umzusetzen. Es ist wichtig, dass Opfer das Gefühl haben, dass ihre Rechte in der Praxis und unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Straftat begangen worden ist, gelten. Der Zugang der Opfer zu ihren Rechten muss gewährleistet werden, indem die Wirksamkeit der Kommunikation mit den Opfern durch alle geeigneten Maßnahmen verbessert wird. Ferner müssen die Ausbildung und das Fachwissen all jener, die mit den Opfern arbeiten, umfassend und dauerhaft gefördert werden;

(9) **BETONT** die große Bedeutung von EU-Mitteln zur Förderung der Rechte der Opfer von Straftaten in den Mitgliedstaaten. Der Rat hält es für wesentlich, dass die Möglichkeit der Finanzierung von Maßnahmen und Initiativen zur Verbesserung der Rechte der Opfer in das Programm "Justiz", das Programm "Rechte und Werte" und den Fonds für die innere Sicherheit im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 aufgenommen wird;

(10) **ERKENNT AN**, dass Fragen im Zusammenhang mit den Rechten der Opfer interinstitutionell, länderübergreifend und mehrdimensional sind und eine Koordinierung erfordern. Bei der Koordinierung auf EU-Ebene müssen Erfahrungen mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Koordinierung bewertet werden, bevor neue Koordinierungsstrukturen geschaffen oder bestehende Maßnahmen geändert werden. Insbesondere sollten Überschneidungen mit bestehenden Mandaten und gemäß EU-Recht geschaffenen Koordinierungsrahmen auf EU-Ebene vermieden werden. Es ist wichtig, dass die EU die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert. Die nationalen Koordinierungsstrukturen sollten jedoch weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen;

(11) **STELLT FEST**, dass trotz erheblicher Anstrengungen zur Gewährleistung der Anwendung von Regeln und der Achtung von Rechten im Cyberspace alle Formen von Cyberkriminalität und schädlichem Verhalten im Internet weiterhin zunehmen, was den grenzüberschreitenden Schutz für die Opfer, deren Grundrechte verletzt werden, die wirtschaftliche Verluste, Identitätsdiebstahl und eine Schädigung ihres Rufs erleiden, erforderlich macht;

(12) IST DER ANSICHT, dass die Zusammenarbeit sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene verstärkt werden muss. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten muss verstärkt und wirksamer werden, indem bestehende EU-Netze genutzt werden. Eine Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Netz für die Rechte der Opfer¹² und anderen einschlägigen EU-Netzen wie dem Europäischen Justiziellen Netz¹³ und dem Europäischen Netz für Kriminalprävention (im Folgenden "ENKP")¹⁴ wäre zu erwägen. Ferner ist der Rat der Ansicht, dass die in der Entschädigungsrichtlinie genannten Zusammenkünfte der zentralen Kontaktstellen mit größerer Regelmäßigkeit, beispielsweise in Verbindung mit den Sitzungen/Tätigkeiten des Europäischen Netzes für die Rechte der Opfer, organisiert werden könnten. Um den Standpunkt der Opfer ausdrücklich anzuerkennen und die ihnen gewährte Unterstützung zu verstärken, müssen Partnerschaften mit Organisationen und/oder anderen Akteuren, die Dienste zur Unterstützung der Opfer bereitstellen, aktiv gefördert werden;

(13) IST DER ANSICHT, dass der Anspruch auf Ersatz des Schadens, der Opfern aufgrund von Straftaten entstanden ist, eines der grundlegenden Rechte der Opfer ist. Wobei es primär dem Täter obliegt, das Opfer wirksam zu entschädigen. In naher Zukunft sollten besondere Anstrengungen unternommen werden, um den tatsächlichen Zugang der Opfer zu Entschädigung durch den Staat zu verbessern, wie dies in den Bestimmungen über die einzelstaatlichen Entschädigungsregelungen der Entschädigungsrichtlinie vorgesehen ist. Dadurch kann insbesondere die Situation der Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten verbessert werden;

¹² Das Europäische Netz für die Rechte der Opfer wurde zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates zur Einrichtung eines informellen europäischen Netzes für die Rechte der Opfer vom Juni 2016 (Dok. 9997/16) eingerichtet.

¹³ Beschluss 2008/976/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 über das Europäische Justizielle Netz (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 130).

¹⁴ Beschluss 2009/902/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Einrichtung eines Europäischen Netzes für Kriminalprävention (ENKP) und zur Aufhebung des Beschlusses 2001/427/JI (ABl. L 321 vom 8.12.2009, S. 44).

(14) IST DER ANSICHT, dass über geeignete Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Opfer zu Entschädigung nachgedacht werden sollte. Zu diesen Maßnahmen könnte unter anderem eine verstärkte Zusammenarbeit auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene gehören. Abhängig vom Ergebnis der laufenden Bewertung könnte auch eine Überarbeitung der Entschädigungsrichtlinie in Betracht gezogen werden. Ein Teil der möglichen Überarbeitung sollte darin bestehen, die Aufgaben der nationalen zentralen Kontaktstellen klarer zu definieren. Außerdem wären mehr Information über Probleme bei der Umsetzung der Entschädigungsrichtlinie erforderlich, damit an künftigen Maßnahmen im Bereich des Zugangs der Opfer zu Entschädigung gearbeitet werden kann. Ferner sind weitere Informationen über nationale Entschädigungskriterien und die Definitionen vorsätzlich begangener Gewalttaten in den Mitgliedstaaten erforderlich;

(15) UNTERSTREICHT, dass zur Vereinfachung der einzelstaatlichen Entschädigungsregelungen sowie zur angemessenen Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die Entschädigung weiterhin in Form einer finanziellen Entschädigung erfolgen muss. Die Mitgliedstaaten sollten durch Gewährung angemessener Unterstützung und angemessenen Schutzes sicherstellen, dass es nicht zu einer sekundärer Viktimisierung der Opfer bei der Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen kommt. Der Rat hält eine Harmonisierung im Bereich der Entschädigung und der einzelstaatlichen Entschädigungsregelungen nicht für möglich; allerdings könnte geprüft werden, ob eine gewisse Harmonisierung bei der Definition der Opfer, die Anspruch auf Entschädigung durch den Staat haben, denkbar wäre.

Die Europäische Kommission wird ersucht,

1. eine EU-Strategie zu den Rechten der Opfer für 2020-2024 AUSZUARBEITEN. Die Strategie sollte umfassend sein, und alle Opfer von Straftaten sollten Berücksichtigung finden, dabei sollte ein besonderer Schwerpunkt auf die Opfer von Gewaltverbrechen gelegt werden. Sie sollte einen systematischen Ansatz für einen wirksamen Zugang der Opfer zu Justiz und Entschädigung beinhalten;
2. folgende Maßnahmen in die Strategie AUFZUNEHMEN: Werben für bewährte Verfahren unter den Mitgliedstaaten, wie der Zugang der Opfer zu Informationen, Unterstützung und Schutz verbessert werden kann, neue praxisbezogene Initiativen im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie Koordinierung und Stärkung der Tätigkeiten bestehender Netze wie des Europäischen Netzes für die Rechte der Opfer und des Netzes der nationalen zentralen Kontaktstellen gemäß Artikel 16 der Entschädigungsrichtlinie. In diesem Zusammenhang wird die Kommission ersucht, die Tätigkeiten und die Bedeutung des Europäischen Netzes für die Rechte der Opfer und des Netzes der nationalen zentralen Kontaktstellen zu bewerten und zu prüfen, ob es angemessen wäre, diese beiden Netze zusammenzuführen;
3. den bestehenden Rechtsrahmen für die Rechte der Opfer als Teil der oben genannten Strategie zu BEWERTEN. Besonderes Augenmerk sollte auf die Überarbeitung der einschlägigen EU-Vorschriften im Bereich der Entschädigung, wie der Entschädigungsrichtlinie, gerichtet werden. Die Auswirkungen des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen¹⁵ auf den Zugang der Opfer zu Entschädigung sind ebenfalls zu prüfen;
4. Eurojust, die FRA, das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen und das Europäische Netz für die Rechte der Opfer zu ERSUCHEN zu prüfen, wie die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden im Bezug auf Opfer von Gewalttaten in grenzüberschreitenden Fällen verbessert werden kann. Ferner könnten auch das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten und die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung einen Beitrag leisten, insbesondere bei der Aus- und Fortbildung der Bediensteten der zuständigen Behörden;
5. die EU-Finanzierungsinstrumente für die Förderung der Rechte der Opfer von Straftaten IN VOLLEM UMFANG ZU NUTZEN und Informationen über Finanzierungsmöglichkeiten der EU im Hinblick auf die Verbesserung der Opferrechte in den Mitgliedstaaten aktiv zu verbreiten.

¹⁵ ABl. L 76 vom 22.3.2005, S. 16.

Die Mitgliedstaaten werden aufgerufen,

1. die vollständige und korrekte Umsetzung sowie die wirksame praktische Durchführung der bestehenden EU-Rechtsvorschriften betreffend die Rechte der Opfer zu GEWÄHRLEISTEN;
2. der Verpflichtung zur Umsetzung der in den jüngsten Schlussfolgerungen des Rates im Bereich der Rechte der Opfer vereinbarten Maßnahmen NACHZUKOMMEN;
3. zu GEWÄHRLEISTEN, dass die nationalen Entschädigungsbehörden erforderlichenfalls an nationalen und bilateralen Maßnahmen und an Zusammenkünften nationaler Kontaktstellen teilnehmen, um die Zusammenarbeit zu stärken;
4. einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz für die Rechte der Opfer zu GEWÄHRLEISTEN, bei dem alle Akteure, die voraussichtlich mit Opfern in Kontakt kommen, eingebunden sind und der Zugang der Opfer zu Informationen über ihre Rechte, ihre Unterstützung und ihren Schutz entsprechend den individuellen Bedürfnissen der Opfer Berücksichtigung findet;
5. SICHERZUSTELLEN, dass es auf nationaler Ebene Strategien und Maßnahmen für den Zugang von Opfern zu Entschädigung gibt, und gegebenenfalls Maßnahmen zur Verbesserung zu entwickeln. Diese Maßnahmen können zum Teil darin bestehen, Möglichkeiten zur Nutzung neuer Technologien auszuloten, damit die Opfer besser über ihre Entschädigungsansprüche informiert werden können. Informationen sollten in interaktiver, nutzerfreundlicher und für alle Nutzer zugänglicher Form vorliegen. Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, diese Informationen nicht nur in der jeweiligen Landessprache sondern daneben wenigstens auch in englischer Sprache bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten werden ferner ermutigt, elektronische Dienste und benutzerfreundliche Formulare für die Beantragung von Entschädigung zu entwickeln;
6. bei Amtsträgern, die im Rahmen einzelstaatlicher Entschädigungsregelungen voraussichtlich mit Opfern in Kontakt kommen, das Bewusstsein für die Bedürfnisse der Opfer zu SCHÄRFEN, beispielsweise durch Aus- und Weiterbildung. Ferner werden die Mitgliedstaaten ersucht zu prüfen, ob Schulungen gemäß Artikel 25 der Opferschutzrichtlinie auch für Entschädigungsbehörden angeboten werden sollte;
7. die EU-Finanzierungsinstrumente für die Förderung der Rechte der Opfer von Straftaten IN VOLLEM UMFANG ZU NUTZEN, zum Beispiel auch durch die Entwicklung und Einrichtung interaktiver und nutzerfreundlicher nationaler Websites, telefonischer Beratungsdienste sowie mobiler Anwendungen für die Entschädigungsbehörden in den Mitgliedstaaten.