

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

(2. samling)

Alm. del - bilag 258 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

23. januar 2002



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets grundnotat om Europa-Kommissionens grønbog om erstatning til ofre for forbrydelser, KOM (2001) 536 endelig udgave af 28. september 2001.

P. H. Olsen



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 18. januar 2002
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0489
Dok.: RBL20352

GRUNDNOTAT

om

Europa-Kommissionens grønbog om erstatning til ofre for forbrydelser
(KOM (2001) 536 endelig udgave af 28. september 2001)

1. Resumé

Europa-Kommissionens grønbog om erstatning til ofre for forbrydelser indeholder en generel beskrivelse af den nuværende adgang for ofre til erstatning fra staterne i EU, herunder gældende europæiske normer på området.

På baggrund af denne gennemgang konstaterer Kommissionen, at der er store forskelle i ofres retsstilling afhængig af, i hvilken medlemsstat forbrydelsen er begået. På grund af disse forskelle vurderer Kommissionen, at der er behov for en fællesskabsregulering af reglerne om offererstatning. Kommissionen har dog ikke taget endelig stilling til, om den vil fremsætte forslag på området. Med henblik på en nærmere vurdering af, hvilke foranstaltninger der eventuelt kan træffes på fællesskabsplan for at forbedre adgangen til offererstatning i EU, stiller Kommissionen en række spørgsmål om indholdet af eventuelle fælles initiativer.

2. Formål og baggrund

Formålet med Europa-Kommissionens grønbog om erstatning til ofre for forbrydelser er at indlede en høring af alle interesserede parter om, hvilke foranstaltninger der eventuelt kan træffes på fællesskabsplan for at forbedre erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i EU.

Grønbogen er et debatoplæg, og Kommissionen har ikke endeligt taget stilling til, om den vil fremsætte forslag på området, og hvilket indhold forslaget i givet fald skal have. De høringssvar, som Kommissionen modtager vedrørende grønbogen, vil danne grundlag for Kommissionens

videre overvejelser. I begyndelsen af 2002 vil Kommissionen vurdere behovet for at afholde en offentlig høring for at få de spørgsmål, der behandles i grønbogen, yderligere debatteret.

Kommissionen har ikke i grønbogen taget stilling til, med hvilken hjemmel eventuelle fællesregler om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser skal fastsættes. Som en mulig hjemmel kan nævnes EF-traktatens artikel 65. Denne bestemmelse, som vedrører det civile samarbejde i sager med grænseoverskridende implikationer, blev med Amsterdam-traktaten lagt ind under EF-traktatens afsnit IV (Søjle 1). Europarådet kan herefter vedtage foranstaltninger bl.a. for at fjerne "hindringerne for, at civile retssager forløber tilfredsstillende".

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten.

Danmark vil således ikke deltage i afstemningen om regler, som Kommissionen måtte foreslå på baggrund af de reaktioner, der modtages på grønbogen. Såfremt sådanne eventuelle regler vedtages, vil de ikke gælde for Danmark.

3. Grønbogens indhold

Grønbogen indledes med en mere generel beskrivelse af problemstillingen vedrørende erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

Kommissionen fremhæver, at EU med Amsterdam-traktatens ikrafttræden står over for den udfordring at skulle garantere, at alle kan udøve deres ret til at bevæge sig frit overalt i EU på sikre og retfærdige vilkår. Dette kræver ifølge Kommissionen, at der skabes et "område med retfærdighed". I bestræbelserne herpå må der også tages behørigt hensyn til ofre for forbrydelser i EU.

Kommissionen henviser i den forbindelse bl.a. til Rådets og Kommissionens handlingsplan, for hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres (Wien-handlingsplanen), som Rådet vedtog den 3. december 1998¹.

¹ EF-tidende nr. C 19 af 23. januar 1999, s. 1-15.

Endvidere henviser Kommissionen til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999², hvor formandskabet opfordrede til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofre for forbrydelser, herunder ret til skadeserstatning.

Grønbogen er udarbejdet som svar på henstillingerne i Wien-handlingsplanen og konklusionerne fra Tammerfors.

Kommissionen nævner desuden en række foranstaltninger og initiativer, som allerede er foretaget på området, bl.a. Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Afgørelsen, som er baseret på afsnit VI i EU-traktaten (Søjle 3), forpligter medlemsstaterne til at sikre, at ofre for forbrydelser som led i straffesagen kan opnå en retsafgørelse om erstatning fra gerningsmanden³.

Herudover henviser Kommissionen til det arbejde, der ligger til grund for grønbogen, herunder konklusionerne fra en konference i Umeå i Sverige i oktober 2000, som var opfølgning på en omfattende undersøgelse om ofrenes stilling i EU⁴.

Kommissionen peger desuden på, at Europa-Parlamentet siden 1980'erne har givet udtryk for støtte til bestræbelserne på at forbedre erstatningsmulighederne for ofre for forbrydelser⁵.

Grønbogen angiver at behandle navnlig følgende spørgsmål:

- Hvilke europæiske normer er relevante for behandlingen på fællesskabsplan af spørgsmålet om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser?
- Hvilke muligheder har ofre for forbrydelser i EU i dag for at få erstatning fra staten?
- Hvad er det relevante omfang af og behov for en indsats på fællesskabsplan, når man tager udgangspunkt i de gældende regler i EU?
- Hvordan kan ofrenes muligheder for at opnå erstatning fra staten forbedres gennem et fællesskabsinitiativ?
- Hvordan kan det gøres lettere for ofre for forbrydelser at opnå erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater?

Grønbogen behandler ikke spørgsmålet om *erstatning fra gerningsmanden* til ofre for kriminalitet.

² Formandskabets konklusioner, punkt 32.

³ EF-tidende nr. L 82 af 22. marts 2001, s. 1-4.

⁴ Wergens, Anna: *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000. Undersøgelsen er gennemført med støtte fra EU's Grotius-program.

⁵ Kommissionen fremhæver herved Europa-Parlamentets beslutning om erstatning til ofre for voldsforbrydelser (EF-tidende C 256 af 9. oktober 1989, s. 32-33) og dets beslutning om meddelelse fra Kommissionen om ofre for kriminalitet i Den Europæiske Union (EF-tidende C 67 af 1. marts 2001, s. 304-308).

3.1. Europæiske normer

I grønbogen redegøres der nærmere for de retlige normer, som har betydning for spørgsmålet om offererstatning, herunder forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 7 i EØF-traktaten⁶, retten til en retfærdig rettergang i artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser.

Vedrørende *forbuddet mod forskelsbehandling* fremhæves en præjudiciel afgørelse fra EF-Domstolen i sagen 186/87, Ian William Cowan mod Trésor public. Sagen drejede sig om en britisk statsborger, som blev udsat for et voldeligt overfald, mens han opholdt sig i Frankrig som turist. Gerningsmændene kunne ikke identificeres, og ofret søgte erstatning fra den franske stat i henhold til den nationale erstatningsordning. En betingelse for at få erstatning efter denne ordning var, at ofret enten var fransk statsborger, statsborger i en stat med gensidige aftaler med Frankrig om erstatning fra staten eller i besiddelse af opholdstilladelse i Frankrig.

Domstolen fastslog, at traktatens forbud mod "al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet", indebærer, at personer i en situation, der er omfattet af EF-retten, skal behandles på fuldstændig lige fod med statsborgere i den pågældende medlemsstat. Forbudet mod forskelsbehandling omfattede således også beskyttelsen mod risikoen for overfald og retten til at få økonomisk erstatning fra staten, hvis det alligevel sker. Domstolen fandt derfor ikke, at en medlemsstat kunne gøre erstatning fra staten til et offer betinget af, at den pågældende har opholdstilladelse i landet eller er statsborger i et land, som medlemsstaten har indgået en gensidig aftale med.

Efter *artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, skal "Enhver, når der skal træffes afgørelse...om hans borgerlige rettigheder..., være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang...for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol."

I en sag (Rolf Gustafson mod Sverige, dom af 27. maj 1997) lagde Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til grund, at en statslig erstatningsordning må anses for at indebære en borgerlig rettighed for ofre, som opfylder de betingelser og procedurer, der er fastsat ved ordningen. Følgelig skal kravene i konventionens artikel 6, stk. 1, overholdes for så vidt angår behandlingen af ansøgninger i henhold til en sådan ordning.

⁶ Nu artikel 12 i EF-traktaten.

Den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser⁷, der blev vedtaget i 1983, trådte i kraft i 1988. Formålet med konventionen er at indføre eller udvikle erstatningsordninger for ofre for forbrydelser og fastsætte visse mindstekrav til sådanne ordninger.

Efter konventionen skal en stat betale erstatning for en forbrydelse begået på statens territorium til statsborgere fra de kontraherende stater samt til statsborgere i et medlemsland af Europarådet, som har fast bopæl i den pågældende stat.

Berettiget til erstatning er personer, der som en direkte følge af en forsætlig voldsforbrydelse har lidt alvorlig, varig skade på legeme eller helbred, samt personer, som har mistet en forsørger, der er afgået ved døden som følge af en sådan forbrydelse. Det gælder også, selv om skadevolderen ikke kan retsforfølges eller straffes. Erstatning skal mindst dække tabt arbejdsfortjeneste, udgifter til lægebehandling og hospitalsophold, begravelsesudgifter og tab af underhold (forsørgertab-erstatning). Erstatningen kan gøres subsidiær i forhold til erstatning, som ofret opnår fra anden side, og kan gøres betinget af, at forbrydelsen er anmeldt til politiet, og at der er nedlagt påstand om erstatning inden en bestemt frist. Erstatning kan endvidere nedsættes eller nægtes under hensyn til den skadelidtes handle måde, skadelidtes økonomiske forhold mv.

Konventionen forpligter endelig de kontraherende stater til at udpege en central myndighed, der skal modtage og behandle ansøgninger om erstatning i henhold til konventionen.

3.2. Offererstatningsordningerne i de enkelte medlemslande

Grønbogen indeholder endvidere en oversigt over det nærmere indhold af medlemslandenes ordninger vedrørende erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

3.2.1. Erstatningsbetingelser

Ifølge grønbogen findes der i medlemsstaternes offererstatningsordninger tre forskellige grupper af erstatningsberettigede. For det første det *direkte offer* (dvs. personer som forbrydelsen er direkte rettet imod), for det andet *indirekte ofre* (f.eks. personer for hvem det direkte offer har forsørgelsespligt) og for det tredje *tilskuere og hjælpere* (f.eks. personer, der tilfældigt lider skade ved forbrydelsen og personer, der kommer det direkte offer eller politiet til hjælp).

Samtlige medlemsstater yder erstatning til personer, overfor hvem det direkte offer, som afgår ved døden som følge af forbrydelsen, har forsørgerspligt (f.eks. ægtefælle eller børn).

⁷ Konventionen er ratificeret og trådt i kraft i Aserbajdsjan, Cypern, Danmark, England, Finland, Frankrig, Holland, Luxembourg, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Tyskland. Herudover er konventionen underskrevet af Belgien, Grækenland og Tyrkiet.

Enkelte medlemsstater yder erstatning til "tilskuere", mens enkelte andre – bl.a. den svenske og danske – dækker både "tilskuere" og "hjælpere".

Medlemsstaters erstatningsordninger – med undtagelse af Østrig, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Spanien – omfatter enhver, som bliver udsat for en forbrydelse på den pågældende medlemsstats territorium. Endvidere opererer flere medlemsstater – f.eks. Danmark og Sverige – med mulighed for erstatning fra staten til personer, der bliver udsat for en forbrydelse i udlandet, hvis personen har en særlig tilknytning til den pågældende medlemsstat, f.eks. er statsborger i landet.

I de tilfælde, hvor skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes og retsforfølges, skal det vurderingsorgan, som er ansvarligt for erstatning fra staten, normalt afgøre hvorvidt en person, der søger erstatning fra staten, reelt har været offer for en forbrydelse, og om der er årsagssammenhæng mellem forbrydelsen og den skade, som den pågældende har pådraget sig. Bevisbyrden ligger hos ansøgeren i samtlige medlemsstater, men beviskravet varierer. De fleste medlemsstater anvender dog et lempeligt beviskrav.

3.2.2. Hvilke tab dækkes

Udgifter til lægebehandling dækkes i samtlige medlemsstater, idet erstatningen i Spanien dog er begrænset til alene at dække psykiatrisk behandling af ofre for seksualforbrydelser.

Endvidere ydes der i alle medlemsstater *erstatning for tabt arbejdsfortjeneste*. Det er dog forskelligt hvorledes erstatningen for tabt arbejdsfortjeneste opgøres. F.eks. er erstatningen i Storbritannien og Holland baseret på faste takster, og i Spanien ydes et bestemt beløb pr. dag under sygeorlov.

Hvis ofret for en forbrydelse afgår ved døden som følge af sine skader, er der i samtlige medlemsstater mulighed for at yde økonomisk støtte eller *erstatning for tab af forsørger*, ligesom der vil kunne ske erstatning af rimelige begravelsesudgifter.

De fleste medlemsstater yder en form for *erstatning for tingskade*. Hvis der er tale om overfald eller røveri, yder samtlige medlemsstater med undtagelse af Spanien og Luxembourg således erstatning for genstande, der er blevet beskadiget i forbindelse med forbrydelsen, f.eks. iturevne klæder, knuste brille mv.

Det er kun Danmark, Sverige, Finland og Frankrig, der (i særlige tilfælde) yder erstatning for tingskade, som ikke er opstået i forbindelse med en voldsforbrydelse. I Danmark og Sverige

gælder dette, hvis tingsskaden blev begået af en person af en person, som på gerningstidspunktet var undvejet fra et fængsel eller en institution.

Samtlige medlemsstater yder erstatning til skadelidte, hvis den pågældende bliver invalid som følge af forbrydelsen.

Visse medlemsstater yder efter omstændighederne erstatning for krænkelse af den personlige integritet, psykisk mén osv. (f.eks. tort, svie og smerte). Formålet er ofte at yde erstatning for de lidelser (fysiske og psykiske), vedkommende påføres på grund af sine skader og/eller for den krænkelse, som visse forbrydelser udgør.

Kommissionen påpeger, at der er forskel på, hvordan denne form for erstatning for et ikke-økonomisk tab benævnes i medlemsstaterne, og at det derfor er vanskeligt at vurdere og sammenligne rækkevidden af de forskellige ordninger.

I bl.a. Danmark, Sverige og Finland ydes der erstatning for krænkelse af den personlige integritet (tort) samt erstatning for svie og smerte. I Holland synes den erstatning, der ydes for immaterielle skader ligeledes at omfatte både svie og smerte samt tort, mens den erstatning, der i Luxembourg gives for svie og smerte, tilsyneladende også indeholder erstatning for en form for tort. I Frankrig ydes der kun erstatning for tort ved seksuelle overgreb, mens Tyskland, Spanien, Portugal og Østrig slet ikke yder erstatning af den nævnte karakter.

3.2.3. Erstatningens størrelse

I flere medlemsstater er der ifølge Kommissionen en sammenhæng med den nationale erstatningsret med hensyn til vurderingen af størrelsen af den erstatning, der skal ydes af staten til ofre for forbrydelser i de enkelte tilfælde. I nogle medlemsstater kan staten yde erstatning for de samme former for tab og i det samme omfang som efter de almindelige nationale erstatningsregler, herunder erstatning for økonomisk tab og rimelig erstatning for immaterielle tab, som dette er defineret i den enkelte medlemsstat.

I nogle medlemsstater har ofre et egentligt *retskrav på erstatning fra staten*, mens ordningen i andre medlemsstater udelukkende er baseret på et *kulanceprincip*, hvor der ydes en erstatning, der findes at være "ret og rimelig".

Næsten alle medlemsstater opererer med *øvre grænser* enten for det samlede erstatningsbeløb til et offer eller for forskellige erstatningsposter.

I alle medlemsstater er der mulighed for at *nedsætte eller nægte erstatning* i særlige tilfælde, f.eks. fordi ofret selv må antages helt eller delvis at have været skyld i forbrydelsen. I visse medlemsstater kan ofrets medlemskab af en kriminel organisation eller en tidligere kriminel løbebane ligeledes udelukke den pågældende fra erstatning. I enkelte medlemsstater kan også ofrets forbindelse med gerningsmanden udelukke erstatning, og nogle medlemsstater anvender en generel udelukkelsesbestemmelse med henvisning til den offentlige orden eller den almindelige retsfølelse.

3.2.4. Subsidiær anvendelse af offererstatning og statens indtræden i ofrets rettigheder

I nogle medlemsstater er erstatningen fra staten helt subsidiær i forhold til anden form for erstatning, således at der kun er adgang til erstatning fra staten, hvis det ikke er muligt at få erstattet tabet fra anden side, f.eks. fra skadevolderen selv eller gennem forsikringsudbetaling. I andre medlemsstater anvendes dette princip mindre strengt, således at ofret kun i rimeligt omfang skal have udtømt andre erstatningskilder, mens visse andre medlemsstater slet ikke opererer med princippet om subsidiær anvendelse af statens offererstatning.

I de medlemsstater, hvor statens offererstatning ikke er subsidiær i forhold til anden erstatning, gælder normalt, at staten indtræder i ofrets krav på erstatning fra skadevolder mv., når den har udbetalt erstatning til ofret.

3.2.5. Krav om anmeldelse af forbrydelsen til politiet og frist for ansøgning om offererstatning

I de fleste medlemsstater er det som udgangspunkt en forudsætning for offererstatning, at forbrydelsen er anmeldt til politiet. Dette er i visse tilfælde mere generelt udtrykt som en pligt til at samarbejde med de retslige myndigheder. En række medlemsstater kræver endvidere, at lovovertrædelsen er anmeldt til politiet "uden unødigt ophold".

Medlemsstaterne har desuden fastsat forskellige tidsfrister for indgivelse af ansøgning om offererstatning. Der kan generelt dispenseres fra disse tidsfrister, hvis der foreligger særlige omstændigheder.

Ansøgning om offererstatning skal almindeligvis indgives skriftligt – ofte ved anvendelse af særlige ansøgningsblanketter – idet Holland dog accepterer, at der telefonisk søges om erstatning. Flere medlemsstater kræver dokumentation for et eventuelt økonomisk tab, f.eks. kvitteringer for lægeudgifter.

Alle medlemsstater undtagen Sverige og Tyskland tilbyder en form for forskudsbetaling af offererstatning, f.eks. fordi ofrets helbredstilstand ikke er stationær, og erstatningen derfor endnu ikke kan opgøres endeligt.

3.2.6. De vurderende organer

De organer, der træffer afgørelse i sager om offererstatning, er grundlæggende organiseret på tre forskellige måder. Der er således enten tale om, at erstatningsordningen administreres af et uafhængigt organ (f.eks. en domstol eller et nævn), et ministerium eller af decentrale organisationer. (I Tyskland og Østrig administreres erstatningsordningerne af decentrale organisationer, idet de enkelte delstater er ansvarlige for tilkendelse af erstatning i henhold til reglerne).

Grønbogen indeholder endvidere en tabel over antallet af erstatningsansøgninger og størrelsen af de enkelte medlemsstaters anslåede årlige erstatningsudbetalinger. Tabellen antyder store forskelle i antallet og størrelsen af erstatningsudbetalinger i medlemsstaterne. Således viser tabellen f.eks., at der i Portugal årligt indgives 68 ansøgninger og udbetales 972.000 euro, mens der i Danmark indgives 3.156 ansøgninger og udbetales 5.456.000 euro. Det understreges dog i grønningen, at tabellen ikke bør anvendes som grundlag for konklusioner om ordningernes rækkevidde eller virkemåde.

3.3. Spørgsmål fra Europa-Kommissionen til medlemsstaterne vedrørende minimumsstandarder om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser

3.3.1. Behov for en indsats på fællesskabsplan

Kommissionen giver i grønningen udtryk for, at medlemsstaternes forskellige erstatningsordninger lader meget tilbage at ønske. Det forhold, at det ikke er muligt for ofre for forbrydelser at opnå erstatning i alle medlemsstater, og at der ikke gælder ensartede erstatningsordninger, indebærer forskelle for den enkelte borger afhængig af, i hvilket land den pågældende er bosat eller, hvor forbrydelsen er begået. Således kan to personer, som bliver ofre for den samme forbrydelse i forskellige medlemsstater, modtage vidt forskellige erstatningsbeløb for identiske skader.

Der kan ligeledes opstå store forskelle i mulighederne for offererstatning i sager, der involverer flere medlemsstater, afhængig af disse medlemsstaters erstatningsordninger. Hertil kommer, at en person, der udsættes for en forbrydelse i en medlemsstat, hvor den pågældende ikke har bopæl, vil kunne have svært ved at få adgang til offererstatning som følge af manglende hjælp til at håndtere de administrative procedurer, der gælder i den pågældende medlemsstat.

Kommissionen fastslår, at virkningerne af forskellene i medlemsstaternes erstatningsordninger helt klart ikke er tilfredsstillende i relation til målsætningen om at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Grønbogen opstiller på denne baggrund tre mulige målsætninger for en eventuel indsats på fællesskabsplan:

- 1) Målsætningen kan være at sikre ofre for forbrydelser, der er hjemmehørende i EU, mulighed for erstatning fra staten i alle medlemsstater.
- 2) Målsætningen kan være at begrænse de urimelige virkninger, der kan følge af forskellene i medlemsstaternes erstatningsniveauer, og som i praksis afhænger af ofrets bopælsstat, eller hvor i EU den pågældende bliver offer for en forbrydelse.
- 3) Målsætningen kan være at skabe lettere adgang til erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i sager, der involverer flere medlemsstater.

Det understreges samtidig i grønningen, at opfyldelsen af disse tre målsætninger afhænger gensidigt hinanden, således at den ene målsætning ikke kan opfyldes, uden at de øvrige ligeledes er opfyldt.

3.3.2. Indholdet af minimumsstandarder for erstatning til ofre for forbrydelser

3.3.2.1. Kommissionens generelle betragtninger om minimumsstandarder for offererstatning

Vedrørende eventuelle minimumsstandarder understreges det i grønningen, at der – bl.a. på grund af medlemsstaternes varierende erstatningsniveauer og forskelle i levestandarder – ikke kan blive tale om *ensartede erstatningsniveauer udtrykt i penge*. Det er derimod muligt på fællesskabsplan at fastsætte *ensartede principper for, hvilke former for tab der skal dækkes*. Kommissionen bemærker dog, at det kunne overvejes at opstille minimums- eller maksimumsniveauer for erstatningen til ofre for kriminalitet.

Sigtet må ifølge grønningen desuden være at bygge på det, der i forvejen findes i medlemsstaterne, frem for at forsøge at indføre noget helt nyt. Kommissionen finder således, at et fællesskabsinitiativ bør tage sigte på at *indføre minimumsstandarder frem for harmonisering*.

Kommissionen understreger samtidig, at *erstatningsordningerne bør operere med entydige og klare kriterier*, og at det er vanskeligt at se nogen begrundelse for, hvorfor de kriterier, der indgår i sådanne erstatningsordninger, skulle være mindre entydige end dem, der ligger til grund for de almindelige nationale erstatningsregler. For at sikre gennemsigtige og forudsigelige regler bør de

skønsmæssige beføjelser, som tilkommer den myndighed, der er ansvarlig for den nationale erstatningsordning, begrænses til et minimum. Dette bør efter Kommissionens opfattelse være et styrende princip for overvejelserne omkring de enkelte kriterier.

3.3.2.2. Skadelidte, der kan gøre krav på erstatning

Kommissionen fremhæver, at det efter Cowan-sagen står klart, at muligheden for erstatning skal gælde alle EU-statsborgere på samme betingelser, som gælder for statsborgere i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt at udvide denne mulighed for alle personer, der er lovligt bosiddende i en EU-stat, herunder statsborgere fra tredjelande (dvs. lande udenfor EU).

I samtlige medlemsstater kan også indirekte ofre få erstatning, og de bør derfor også være omfattet af en minimumstandard. Dette bør også gælde indirekte ofre uanset disses bopælsstat, såfremt det direkte offer var lovligt bosiddende i en medlemsstat. Det kan desuden overvejes, hvorvidt begreberne "personer, for hvem der består forsørgerpligt" og "slægtninge" skal defineres i en minimumsstandard, eller om dette i stedet skal afgøres af de enkelte medlemsstater.

3.3.2.3. Hvilke lovovertrædelser og hvilke skader skal være omfattet af en erstatningsordning

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke lovovertrædelser der skal være omfattet af medlemsstaternes erstatningsordninger, peger Kommissionen på, at en minimumsstandard kunne udarbejdes således, at alle lovovertrædelser skal være omfattet, dog således at adgangen til erstatning begrænses ved at indføre forskellige *specifikke restriktioner*, f.eks. sådan at lovovertrædelser, der normalt er dækket af en forsikring, udelukkes (bl.a. trafikforseelser og lovovertrædelser på arbejdspladsen).

Det vil ifølge Kommissionen udgøre en mere vidtgående begrænsning at udelukke lovovertrædelser, der begås ved *hensynsløs eller uagtsom adfærd*. Det kan hævdes, at enkeltpersoner har mulighed for at sikre sig gennem privat forsikring mod tab forårsaget af sådanne lovovertrædelser, men en sådan begrænsning vil kunne føre til, at visse voldsforbrydelser udelukkes, f.eks. uagtsomt manddrab.

En yderligere begrænsning kunne ligge i at fastsætte minimumsstandarder, hvorefter det alene er *alvorlige forbrydelser*, der dækkes, men det vil i sig selv være et begreb, som vil være vanskeligt at definere, ligesom der ville være tale om en betydelig begrænsning af erstatningsmulighederne.

En anden fremgangsmåde kunne være kun at dække *voldsforbrydelser*, så man undgår at skulle sondre mellem forsætlige og uforsætlige lovovertrædelser.

Med hensyn til, *hvilke skader* der som minimum bør være omfattet af erstatningsordningerne, anfører Kommissionen, at disse kunne begrænses til fysisk og psykisk personskade, så egentlig tingsskade udelukkes. Tingsskade kunne f.eks. dækkes udelukkende i det omfang, ofret har lidt tab i direkte tilknytning til en voldsforbrydelse mod den pågældende. Kommissionen understreger dog, at tingsskade også vil kunne have alvorlige negative virkninger for skadelidte.

Et eventuelt krav om, at der skal være tale om *alvorlig skade*, risikerer ifølge Kommissionen at gøre dækningen alt for restriktiv, og det vil være vanskeligt at definere, hvornår en skade er alvorlig.

Kommissionen finder umiddelbart, at en minimumsstandard i hvert fald bør dække *personskade, der er forvoldt ved forsætlige forbrydelser*. En sådan begrænsning vil imidlertid udelukke erstatning til personer, der kommer til skade som "tilskuere" og "hjælpere".

3.3.2.4. *Principper for vurderingen af erstatningskravets berettigelse*

Kommissionen fremhæver, at det i sager, hvor gerningsmanden til en forbrydelse ikke kan pågribes og retsforfølges, er spørgsmålet, hvilken form for bevis der kan kræves af ofret, når vedkommende søger erstatning.

For at sikre ensartethed mellem medlemsstaterne kan der indføres et fælles princip for vurderingen, f.eks. ved at fastsætte en grænse for, hvilken grad af sandsynlighed medlemsstaterne vil kunne kræve som betingelse for erstatning. Fastsættelse af sådanne minimumsstandarder vil imidlertid være forbundet med væsentlige vanskeligheder både i teori og praksis. Alternativet vil være at overlade dette spørgsmål til medlemsstaterne, selv om det kan resultere i betydelige forskelle inden for EU.

3.3.2.5. *Hvilke tab dækkes*

Med hensyn til *materielle tab* bør en minimumsstandard efter Kommissionens opfattelse omfatte erstatning for lægebehandling og hospitalsophold (herunder udgifter til psykologisk rådgivning, psykiatrisk behandling o. lign.), tabt arbejdsfortjeneste, begravelsesudgifter og tab af forsørger. Endvidere kan der f.eks. indføres minimumsregler, hvorefter tingsskade, der er en direkte følge af forbrydelsen, dækkes.

For så vidt angår *immaterielle tab*, dvs. skader som har betydet et ikke-økonomisk tab for skadelidte (f.eks. svie og smerte samt tort), anfører Kommissionen, at det er vanskeligt at afgøre, hvorvidt en eventuel minimumsstandard også bør omfatte sådan skade. Hvis man skal tage ud-

gangspunkt i ofrets behov, kan man ikke se bort fra immaterielle skader. Et offer for en forbrydelse kan ofte forholdsvis hurtigt komme sig rent fysisk efter de skader, der er påført vedkommende, men de psykologiske virkninger af forbrydelsen kan være langvarige og alvorligt belastende.

I lyset af disse overvejelser finder Kommissionen, at der er gode grunde til at inddrage immaterielle skader i en minimumsstandard. Dette fører endvidere til spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en fælles definition af begrebet immaterielle skader i relation til offererstatning. Kommissionen påpeger dog, at det på grund af de eksisterende forskelle mellem medlemsstaterne kan blive særdeles vanskeligt. En mulighed kunne ifølge Kommissionen være at henvise til, at erstatningen skal vurderes i henhold til national erstatningsret, men dermed ville man ikke have opnået ret meget med hensyn til ensartethed i erstatningsordningerne.

Efter Kommissionens opfattelse bør erstatning for permanent invaliditet indgå i en minimumsstandard. Det vil dog være meget vanskeligt at nå frem til en nærmere definition af dette begreb, herunder f.eks. i hvilket omfang erstatningen skal omfatte den til invaliditeten knyttede ikke-økonomiske skade. Ifølge Kommissionen kan det dog overvejes at stille krav om, at erstatningen fra staten til ofre i tilfælde af invaliditet ikke bør afvige væsentligt fra medlemsstaternes almindelige erstatningsretlige regler herom.

3.3.2.6. Fastsættelse af erstatningsbeløbet

Den letteste løsning med hensyn til en minimumsstandard er, at *materielle tab* skal erstattes fuldt ud, således at ofret stilles i en økonomisk situation svarende til den, vedkommende befandt sig i inden forbrydelsen. Det vil kunne være i overensstemmelse med en sådan minimumsstandard at fastsætte standardiserede satser for forskellige udgifter – f.eks. udgifter til lægebehandling og tabt arbejdsfortjeneste – såfremt disse satser er baseret på de faktiske udgifter. Sådanne satser vil imidlertid ikke tage højde for, at udgifterne i konkrete sager kan vise sig at være væsentligt højere eller lavere end normalt, og vil derfor kunne føre til urimelige resultater. På den anden side vil sådanne satser kunne forenkle administrationen af erstatningsordningerne og vil kunne bevirke en hurtigere sagsbehandling.

Med hensyn til ikke-økonomisk skade (f.eks. erstatning for svie og smerte samt tort) er det ifølge Kommissionen næppe muligt at opstille fælles retningslinier for fastsættelse af erstatningsbeløbet. Denne vurdering må derfor overlades til de enkelte medlemsstater, eventuelt med et krav om sammenhæng med socialsikringsydelser, udbetalinger fra privat forsikring eller størrelsen af erstatningsydelsen efter medlemsstaternes almindelig erstatningsregler.

3.3.2.7. Ofrets økonomiske situation

I visse medlemsstater indgår ofrets økonomiske situation både ved selve afgørelsen af, om ofret er erstatningsberettiget, og ved fastsættelsen af erstatningsbeløbet. Kommissionen anfører, at denne retsstilling kan indebære en væsentlig indskrænkning i ofrets ret til erstatning og gør det vanskeligt for den enkelte at forudse mulighederne for offererstatning. Hertil kommer, at begrundelsen for at yde erstatning for ikke-økonomisk tab taler med samme vægt uanset ofrets økonomiske situation. Endvidere vil den enkeltes indkomstniveau kunne betyde, at den pågældende vil være berettiget til offererstatning i én medlemsstat, men ikke i en anden. Kommissionen finder på denne baggrund ikke, at betingelser, som knytter sig til ofrets økonomiske situation, forekommer berettigede.

3.3.2.8. Subsidiær anvendelse af erstatning fra staten til ofre for kriminalitet?

I de fleste medlemsstater er muligheden for at opnå erstatning fra staten subsidiær i forhold til den erstatning, ofret kan opnå fra anden side. Dette er begrundet i, at det er skadevolderen, der har ansvaret for at godtgøre det tab, som den pågældende har påført ofret, samt hensynet til at undgå dobbelterstatning. Kommissionen bemærker, at der ikke er anledning til at opgive dette princip, men at spørgsmålet snarere er, hvor strengt princippet skal håndhæves. Kommissionen peger i denne forbindelse på, at det er uheldigt, at ofret i visse medlemsstater skal afvente resultatet af en civil retssag om gerningsmandens erstatningspligt, før der kan blive tale om erstatning fra staten.

Kommissionen anfører, at den fornødne fleksibilitet kan sikres ved at lempe dette krav, så ofret i rimeligt omfang skal have udtømt andre muligheder for erstatning. Der ville således ikke bestå noget absolut krav om, at der under alle omstændigheder skal anlægges retssag for at få erstatning fra gerningsmanden. Dette rimelighedskriterium kunne også anvendes i sager, hvor det som følge af de ved forbrydelsen påførte skader vil være særdeles vanskeligt for ofret at anlægge et civilretligt søgsmål.

3.3.2.9. Hvilke andre erstatningskilder bør fratrækkes erstatningen fra staten?

Kommissionen bemærker, at udbetalinger fra en lovpligtig forsikring, sociale ydelser og beløb fra tilsvarende kilder bør fratrækkes erstatningen fra staten, men at det er mere tvivlsomt hvorvidt erstatning fra en privat forsikring også bør fratrækkes.

Hvis udbetalingen fra en privat forsikring fratrækkes erstatningsbeløbet, indebærer det, at den pågældende har tegnet forsikringen til "ingen nytte", mens undladelse af at fratække sådanne forsikringsydelser kan føre til dobbelt erstatning for det samme tab.

Skillelinien bør ifølge Kommissionen trækkes ved den faktiske erstatning fra andre kilder, som ofret for forbrydelsen har opnået eller kan forvente at opnå. På den anden side vil en ordning, hvorefter der skal fratrækkes forsikringsudbetalinger, som ofret ville kunne have opnået, hvis vedkommende havde tegnet en passende forsikring, være for restriktiv og meget vanskelig at håndhæve ensartet i hele EU.

3.3.2.10. Krav om politianmeldelse og frister for ansøgning om erstatning fra staten

I de fleste medlemsstater er det en betingelse for erstatning fra staten til ofre for kriminalitet, at *ofret skal have anmeldt forbrydelsen til politiet*. Efter Kommissionens opfattelse bør dette krav også indgå i en fælles minimumsstandard, idet det dog kan overvejes at undtage de tilfælde, hvor ofret har haft vægtige grunde til ikke at indgive politianmeldelse. Kommissionen finder det imidlertid tvivlsomt, om krav på erstatning bør afhænge af, om *politianmeldelse er indgivet inden en bestemt tidsfrist*.

De fleste medlemsstater har endvidere fastsat *tidsfrister for, hvornår der skal være indgivet ansøgning om erstatning fra staten*. Kommissionen bemærker, at sådanne frister forekommer berettigede, men at fristerne af hensyn til de forskellige vanskeligheder, der for ofret kan være forbundet med erstatningsproceduren, f.eks. fordi ofret ikke har bopæl i den stat, hvor den pågældende blev udsat for forbrydelsen, bør være forholdsvis lange. Der er desuden flere særlige situationer, hvor ofret – f.eks. børn der har været udsat for et seksuelt overgreb – søger erstatning fra staten mange år efter, at forbrydelsen blev begået. Der må derfor være undtagelsesregler, der tager højde for sådanne situationer.

3.3.2.11. Udbetaling af forskud

Ofte vil erstatningen til ofre for forbrydelser først blive udbetalt fra gerningsmanden eller fra staten længe efter, at ofret har skullet afholde forskellige udgifter som følge af forbrydelsen, f.eks. udgifter til hospitalsophold. Endvidere vil erstatningssager, som involverer flere medlemsstater, kunne være endnu mere tidskrævende. Kommissionen nævner som en mulig løsning af dette problem, at der udbetales ofret forskud på erstatningen fra staten.

3.3.2.12. Andre kriterier

Efter de nationale erstatningsordninger kan erstatning fra staten i særlige tilfælde nægtes eller nedsættes.

For det første kan det dreje sig om, hvorvidt ofret selv har forvoldt eller medvirket til skaden. Efter Kommissionens opfattelse bør dette kriterium også indgå i en eventuel minimumsstandard.

For det andet kan ofrets forbindelse med organiseret kriminalitet eller medlemskab af kriminelle organisationer være en begrundelse for at nægte erstatning. Dette kriterium giver ifølge Kommissionen anledning til mere principielle indvendinger, bl.a. fordi det vedrører ofres adfærd uden sammenhæng med den pågældende forbrydelse. Desuden findes dette kriterium tilsyneladende normalt ikke i medlemsstaternes almindelige erstatningsret.

For det tredje kan der nægtes erstatning, hvis erstatningsudbetaling anses for at stride mod den almindelige retsfølelse eller den offentlige orden. Efter Kommissionens opfattelse er der her tale om et meget vagt og uklart kriterium, der tillader et meget bredt skøn i erstatningssystemet og efterlader et uklart billede af ofrets retsstilling.

3.3.3. Erstatning til ofre for forbrydelser i sager der involverer flere medlemsstater

Grønbogen behandler herefter mulighederne for inden for EU at forenkle adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, dvs. sager, hvor en EU-statsborger bliver offer for en forbrydelse i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende har bopæl.

Ifølge den retsstilling, som blev fastslået i Cowan-sagen, skal de muligheder, en medlemsstat indrømmer sine egne statsborgere med hensyn til erstatning fra staten, også gælde for alle andre EU-statsborgere. Forskellene mellem medlemsstaternes erstatningsordninger kan dog alligevel få urimelige virkninger. Hovedproblemet er ifølge Kommissionen, at der ikke findes nogen mekanisme til at lette adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater.

For ofre vil det således ofte være forbundet med betydelige praktiske vanskeligheder at opnå erstatning fra en anden stat end den pågældendes bopælsstat.

For det første knytter vanskelighederne sig til *adgangen for ofret til at få de tilstrækkelige oplysninger om mulighederne for at få erstatning fra staten* i den pågældende medlemsstat. Dette kan skyldes, at ofret som turist kun opholder sig kortvarigt i landet, sprogvanskeligheder, eller at der i ofrets bopælsstat ikke er mulighed for at få information om erstatningsmulighederne i andre medlemsstater.

Problemerne opstår *for det andet* i forbindelse med *udfyldelse af ansøgningen om erstatning* i den pågældende fremmede EU-stat og kan bestå i sproglige problemer, problemer med korte tidsfrister for indgivelse af ansøgning om erstatning eller manglende eller begrænsede muligheder for assistance.

For det tredje kan vanskelighederne bestå i problemer med at *fremskaffe den nødvendige dokumentation* (f.eks. politirapporter, sygehusjournaler og lægeerklæringer), bl.a. fordi det er besværligt at indhente sådanne oplysninger fra en anden medlemsstat end bopælsstaten, eller fordi dokumenterne skal oversættes mv.

Kommissionen finder på denne baggrund, at det er nødvendigt at indføre regler på fællesskabsplan for at give ofre i sådanne sager lige så let adgang til erstatning fra staten i en anden medlemsstat som i bopælsstaten.

Kommissionen opstiller i grønbogen *to mulige løsningsmodeller til at sikre adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater*. De afgørende principper for en løsningsmodel bør være, at løsningen er enkel, gennemsigtig og praktisk, samt at den kan anvendes tilstrækkeligt ensartet i hele EU.

Den første løsningsmodel er baseret på *gensidig bistand*. Efter denne model vil ofret have ret til assistance med hensyn til erstatningsspørgsmålet i bopælsstaten, men det vil være den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, der skal behandle ansøgningen om erstatning, og som forestår udbetalingen af en eventuel erstatning. Ofret vil efter denne model desuden have ret til at indgive ansøgning om erstatning til en myndighed i bopælsstaten, der herefter skal fremsende ansøgningen til den relevante myndighed i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået. Efter denne model vil der således skulle fastsættes en række konkrete regler for samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder, f.eks. regler om tidsfrister, sprog og standardformularer.

Der må endvidere tages stilling til, i hvilket omfang bopælsstaten skal være forpligtet til at yde bistand til ofre, herunder om bopælsstaten skal vejlede om gældende ret i andre medlemsstater, yde hjælp til at indsamle dokumentation for erstatningskravet, indhente udenlandske ansøgningsskemaer og foretage oversættelser af dokumenter mv. Det bliver yderligere nødvendigt at foretage en vurdering af, om de nuværende myndigheder rent faktisk er egnede og i stand til at varetage en sådan opgave.

For at løsningsmodellen med gensidig bistand skal kunne fungere, skal de relevante myndigheder i de enkelte medlemsstater have adgang til information om erstatningsordningerne i de øvrige medlemsstater, så de kan formidle de fornødne oplysninger til ofret. Det vil derfor bl.a. være nødvendigt at udarbejde en liste over de relevante myndigheder i samtlige medlemsstater, ligesom der må tilvejebringes oplysning om, hvor ansøgning om erstatning skal indgives. Der vil eventuelt også skulle tilvejebringes oplysning om gældende ret i de enkelte medlemsstater, og det må overvejes at udarbejde standardformularer til brug for kommunikationen mellem medlemsstaternes myndigheder om offererstatning.

Vedrørende ofrets kommunikation med myndighederne i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, nævner Kommissionen, at ofrets bopælsstat eventuelt kan bistå ofret med brug af moderne kommunikationsteknologi, f.eks. således at ofret kommer til orde ved hjælp af videokonferencer.

Kommissionen fremhæver desuden, at løsningsmodellen med gensidig bistand ikke vil være til hinder for, at de medlemsstater, der i dag indrømmer ofre ret til erstatning for forbrydelser begået i udlandet, kan fortsætte denne praksis, og at ofre ligeledes fortsat vil kunne søge erstatning direkte hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået.

Den anden løsningsmodel er baseret på "dobbelts ansvar", således at ofret efter eget valg skal kunne søge og modtage erstatning i enten den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået eller i ofrets bopælsstat. Myndighederne ville skulle behandle en ansøgning om erstatning i henhold til de nationale regler.

Denne model vil ikke være forbundet med den samme administrative byrde for de kompetente myndighederne som efter modellen baseret på gensidig bistand, men der vil dog være behov for en vis koordination mellem medlemsstaternes myndigheder, således at dobbelterstatning undgås. Som følge af adgangen for ofret til efter denne løsningsmodel at vælge mellem forskellige erstatningsordninger, vil behovet for at harmonisere medlemsstaternes erstatningsordninger desuden være mindre.

På den anden side vil det kunne virke urimeligt, at to personer, der bliver ofre for den samme forbrydelse det samme sted, vil kunne få udbetalt meget forskellige erstatningsbeløb på grund af forskelle mellem erstatningsordningerne i deres respektive bopælsstater. Modellen indebærer endvidere risiko for, at ofre vil arbejde aktiv på at søge erstatning under den ordning, som er mest fordelagtig i relation til erstatningsniveauer.

Løsningen baseret på "dobbelts ansvar" indebærer endvidere risiko for en vis ulige fordeling af antallet af erstatningsansøgninger mellem medlemsstater, f.eks. hvor turiststrømmen mellem de pågældende medlemsstater overvejende går den ene vej.

For så vidt angår valget mellem de to nævnte løsningsmodeller bemærker Kommissionen, at modellen med "dobbelts ansvar" forekommer enkel og ligefrem, og at den er den mest fordelagtige for ofret. Denne ordning anvendes desuden allerede i dag af flere medlemsstater, idet der i disse stater er mulighed for at yde erstatning til egne statsborgere eller personer med fast bopæl i medlemsstaten, som påføres skade ved en forbrydelse begået i udlandet. Imod denne løsnings-

model taler, at det, indtil det tidspunkt hvor ofret har indgivet ansøgning om erstatning, er uklart, hvilken myndighed der rent faktisk er ansvarlig for erstatningen i en given sag.

På den anden side vil *løsningsmodellen baseret på gensidig bistand* kræve en mere omfattende harmonisering af erstatningsniveauer, hvis man skal undgå urimelige resultater i sager, der involverer flere medlemsstater.

Ud fra princippet om, at man skal bygge på de eksisterende ordninger i medlemsstaterne, finder Kommissionen, at modellen baseret på gensidig bistand forekommer at være den mest hensigtsmæssige. Denne model kræver således ikke nogen egentlig ændring i den nuværende praksis, men betyder derimod, at myndighederne skal påtage sig et ekstra ansvar for at yde assistance til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater. Det afgørende spørgsmål kan blive om de relevante myndigheder er i stand til at påtage sig dette ansvar, eller om det vil kræve yderligere administrative ressourcer.

I forbindelse med begge modeller bør man ifølge Kommissionen overveje muligheden for at *indføre harmoniserede ansøgningsformularer*, som skal foreligge på alle EU-sprogene og kunne anvendes af et offer for en forbrydelse, uanset i hvilken medlemsstat ansøgningen indgives. Man bør dog være opmærksom på, at dokumentation i form af f.eks. politirapporter, hospitalsjournaler eller anden dokumentation i realiteten kan være det vigtigste element i ansøgningen.

Kommissionen understreger endelig, at det, uanset hvilken af de to modeller man vælger, er nødvendigt at formidle omfattende og let tilgængelig information til borgerne. Sådanne informationskampagner må gennemføres på alle planer såvel europæisk som nationalt. Med hensyn til fælles retsregler kunne det overvejes at give alle politimyndigheder i EU pligt til at formidle information på alle sprog om adgangen for ofre til erstatning fra staten. Også det arbejde, der udføres af ikke-statslige organisationer såsom offerstøttegrupper, kan i høj grad hjælpe ofre til at få adgang til sådan information.

4. Gældende dansk ret

De danske regler om erstatning fra staten til ofre er fastsat ved lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven) (jf. lovbekendtgørelse nr. 470 af 1. november 1985, som ændret ved lov nr. 366 af 18. maj 1994, lov nr. 980 af 17. december 1997 og lov nr. 463 af 7. juni 2001)⁸.

⁸ Lov nr. 463 af 7. juni 2001 indeholder – ud over ændringer af erstatningsansvarsloven – også ændringer af offererstatningsloven. Bl.a. indebærer lovændringen, at der i tilfælde af skadelidtes død ydes erstatning efter reglerne i erstatningsansvarsloven (§§ 12-14 a), f.eks. forsørgertabserstatning til børn, ægtefælle eller samlever. Denne del af lovændringen træder dog først i kraft den 1. juli 2002 og er derfor ikke beskrevet i det følgende.

Afgørelse om erstatning i henhold til offererstatningsloven træffes af Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser (Erstatningsnævnet). Nævnet består af en formand, der skal være dommer, og af 2 andre medlemmer, hvoraf det ene medlem udnævnes efter indstilling fra socialministeren og det andet medlem efter indstilling fra Advokatrådet. Medlemmerne og stedfortrædere for disse udnævnes for 4 år. Justitsministeren fastsætter nævnets forretningsorden og regler om indgivelse af ansøgning.

4.1. Personskade

Efter offererstatningslovens § 1, stk. 1, yder staten erstatning og godtgørelse for *personskade*, der forvoldes ved en straffelovsovertrædelse, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det samme gælder personskade, der indtræder i forbindelse med hjælp til politiet under anholdelse eller i forbindelse med en lovlig privat anholdelse eller forhindring af strafbare handlinger. Desuden ydes der efter § 1, stk. 2, erstatning for *skade på tøj og andre sædvanlige personlige ejendele*, herunder mindre kontantbeløb, som skadelidte havde på sig, da personskaden blev forvoldt.

For denne form for person- og tingsskade har skadelidte et *retskrav* på erstatning fra staten, når lovens betingelser er opfyldt. Der ydes erstatning for enhver overtrædelse af straffeloven, som medfører personskade eller dødsfald – herunder overtrædelser af bestemmelser, der kriminaliserer uagtsomme skadeforvoldelser – og det er uden betydning for kravet på erstatning, om skadevolder eller skadelidte er dansker eller udlænding.

I medfør af § 1, stk. 3, kan der endvidere *i særlige tilfælde ydes erstatning for skader, der forvoldes ved en forbrydelse uden for den danske stat*, hvis skadelidte har bopæl i Danmark, har dansk indfødsret eller på gerningstidspunktet gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation. Der kan desuden ydes erstatning, når sådanne handlinger er begået mod skadelidte med bopæl i Danmark under dennes erhvervsudøvelse uden for den danske stat.

Erstatning efter § 1, stk. 3, kan (i modsætning til erstatning efter § 1, stk. 1-2) kun komme på tale, hvis konkrete grunde taler for at yde erstatning. Der indgår både en vurdering af skadelidtes behov for at få erstatning i det konkrete tilfælde og et skøn over, hvorvidt det, også bortset fra skadelidtes økonomiske behov, findes rimeligt at yde erstatning i det pågældende tilfælde. Turister henvises normalt til de erstatningsordninger, der gælder i den stat, hvor den skadevoldende forbrydelse er begået.

4.2. Tingsskade

Efter offererstatningslovens § 3, stk. 1, yder staten endvidere erstatning for *tingsskade*, der forvoldes ved en straffelovsovertrædelse i den danske stat af visse institutionsanbragte personer, f.eks. personer, der er tvangsanbragt på institution under kriminalforsorgen, er anholdt med henblik på fængsling eller er varetægtsfængslet, eller personer som er tvangsindlagt på psykiatrisk hospital mv.

Skadelidte har også efter denne bestemmelse et retskrav på erstatning, hvis lovens betingelser i øvrigt er opfyldt. I modsætning til § 1, stk. 2, er det ingen betingelse, at der også er forvoldt personskade. Der kan dog ikke ydes erstatning for en formueskade som følge af bedrageri o.lign. forbrydelser, idet bestemmelsen kun giver mulighed for erstatning for selve tingsskaden og ikke for f.eks. afsavn.

Erstatning i medfør af § 3, stk. 1, ydes for skade, der forvoldes på institutionens område eller under ophold uden for dette med tilladelse eller i forbindelse med udeblivelse eller undvigelse.

4.3. Almindelige regler om offererstatning

Efter bestemmelsen i offererstatningslovens § 6 gælder det generelt for erstatning efter offererstatningsloven, at *der ydes erstatning, selv om skadevolderen er ukendt eller ikke kan findes, er under 15 år eller er utilregnelig*. Efter § 6 a finder dansk rets almindelige regler om skadevolderens erstatningsansvar tilsvarende anvendelse på afgørelser i henhold til offererstatningsloven. Det gælder således bl.a. reglerne om nedsættelse eller bortfald af erstatning på grund af skadelidtes eller afdødes medvirken til skaden eller accept af risikoen for at lide skade.

Efter § 7 ydes der ikke erstatning i det omfang, *skaden godtgøres af skadevolderen eller dækkes af forsikringsydelser eller andre ydelser*, der har karakter af virkelig skadeserstatning. Ved lov nr. 463 af 7. juni 2001 ophævedes med virkning fra den 1. januar 2002 offererstatningslovens grundlæggende regel om, at erstatningen fra staten generelt er subsidiær i forhold til andre ydelser, som tilfalder den skadelidte i anledning af skaden, herunder ydelser efter den sociale lovgivning, løn under sygdom, pensionsydelser, private forsikringer eller andre økonomiske ydelser. Der skal således fremover ikke foretages fradrag i erstatningen i videre omfang end efter de almindelige regler i erstatningsansvarsloven.

Erstatningen fra staten vil dog i visse tilfælde fortsat være *subsidiær i forhold til andre ydelser*, som den skadelidte modtager. Det gælder først og fremmest, hvis den skadelidte opnår erstatning fra skadevolder selv eller fra skadevolders ansvarsforsikring, idet udtrykket »godtgøres af skadevolderen« skal forstås således, at det omfatter begge tilfælde. Erstatning fra staten vil også fortsat

som udgangspunkt være subsidiær i tilfælde, hvor den skadelidte har tegnet en forsikring (f.eks. indboforsikring eller ulykkesforsikring), som dækker det lidte tab. I så fald kan den skadelidte ikke få dækket sådanne konkrete udgifter to gange, dvs. både fra forsikringen og fra staten. Den skadelidte skal endvidere søge udgifterne dækket af sin forsikring, før den pågældende søger erstatning fra statskassen, og den skadelidte kan således ikke vælge at gå til Erstatningsnævnet i stedet for til forsikringsselskabet.

Efter § 8 kan erstatning for tingsskade efter § 3 (men ikke erstatning for tingsskade efter § 1, stk. 2) nedsættes eller bortfalde, hvis *skadelidte har undladt at træffe sædvanlige sikkerhedsforanstaltninger, herunder tegning af forsikring.*

Lovens § 9 a fastsætter en *beløbsgrænse for erstatning for tingsskade* efter §§ 3-4. Beløbet reguleres årligt og udgør i 2002 88.500 kr.

4.4. Krav om politianmeldelse uden unødigt ophold, forældelse mv.

Efter offererstatningslovens § 10 forudsætter erstatning fra staten, at straffelovsovertrædelsen er anmeldt til politiet *uden unødigt ophold*, og at skadelidte under en eventuel straffesag mod skadevolderen nedlægger påstand om erstatning. I praksis anses en politianmeldelse, der er indgivet inden 24 timer, sædvanligvis for rettidig.

Efter § 10, stk. 2, kan bestemmelsen dog fraviges, hvis forholdene taler for det. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis ofret på grund af den begåede forbrydelse har været i en tilstand, der kan minde om chok, og hvor den pågældende som følge heraf ikke inden for det første døgn har foretaget politianmeldelse eller rettet henvendelse til myndigheder eller andre, der kunne vejlede om kravet om politianmeldelse.

Er skadelidtes krav på erstatning og godtgørelse fra skadevolderen afgjort ved dom, ydes erstatning efter offererstatningsloven som udgangspunkt med det beløb, som er fastsat ved dommen, jf. § 11 a.

Hvis skadelidte har indgivet ansøgning om erstatning til Erstatningsnævnet, og skadelidtes krav på erstatning fra skadevolderen er under behandling ved retten eller afgjort ved dom, kan nævnet med justitsministerens tilladelse *indtræde som part i sagen* eller indbringe dommen for højere ret efter samme regler som den skadelidte.

Nævnet kan ikke behandle en ansøgning, der er indgivet over 2 år efter, at lovovertrædelsen er begået, medmindre der foreligger særlige grunde, jf. § 13. Særlige grunde kan f.eks. foreligge,

hvis skadelidte først senere får kendskab til, at der er begået en forbrydelse, eller at tingsskade er forvoldt af en person, der er omfattet af § 3.

Nævnet kan, jf. lovens § 14, opfordre ansøgeren til at medvirke til sagens oplysning, herunder ved personligt fremmøde for nævnet, ved i tilfælde af personskade at lade sig undersøge af en læge og om fornødent, eventuelt ved indlæggelse, at lade sig undergive observation og behandling. Nævnet kan endvidere afkræve andre, der har kendskab til forholdene, oplysninger, der må anses for nødvendige, f.eks. indhente sygehusjournaler.

Udgifterne ved sagens behandling ved nævnet, herunder udgifter til de undersøgelser, der er omtalt i § 14, stk. 1, betales af staten. Nævnet kan dog i særlige tilfælde bestemme, at ansøgeren helt eller delvis skal have dækket udgifter, som den pågældende har afholdt i anledning af sagen.

I det omfang der ydes erstatning efter offererstatningsloven, indtræder staten i skadelidtes krav mod skadevolderen, jf. § 17.

5. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det fremgår af grønbogen, at Kommissionen endnu ikke har taget stilling til, om den vil fremsætte forslag om indførelse af fælles EU-regler om erstatning til ofre for forbrydelser.

Hvis der i medfør af EF-traktatens artikel IV fremsættes og vedtages forslag til regler om retshjælp på baggrund af grønbogen, vil reglerne på grund af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender ikke gælde for Danmark, jf. ovenfor under pkt. 2.

6. Høring

Grønbogen er sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre Landsret, Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Nævnet vedrørende erstatning til ofre for forbrydelser, Forbrugerrådet, Advokatrådet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Foreningen Stop Volden, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen Forebyg Vold, Hjælp Voldsramte, De Samvirkende Invalideorganisationer, Det Centrale Handicapråd, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkeskadede.

Justitsministeriet vil snarest muligt sende en oversigt over de modtagne høringsvar til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

7. Subsidiaritetsprincippet

Ifølge Kommissionen er formålet med grønbogen at indlede en høring af alle interesserede parter om, hvilke foranstaltninger der eventuelt kan træffes på fællesskabsplan for at forbedre erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i EU.

Grønbogen er et debatoplæg, og Kommissionen har ikke endeligt taget stilling til, om den vil fremsætte forslag på området, og hvilket indhold forslaget i givet fald skal have. De høringsvar, som Kommissionen modtager vedrørende grønbogen, vil danne grundlag for Kommissionens videre overvejelser. I starten af 2002 vil Kommissionen vurdere behovet for at afholde en offentlig høring for at få de spørgsmål, der behandles i grønbogen, yderligere debatteret.

Grønbogen indgår som led i overvejelserne om hvorledes der kan skabes et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem fastsættelse af et grundlæggende beskyttelsesniveau for EU's indbyggere, uanset hvor i EU de måtte blive ofre for en forbrydelse.

På grund af de grænseoverskridende aspekter vil det efter Kommissionens opfattelse være nødvendigt med en fællesskabsindsats, hvis der viser sig at være behov for regulering.

7. Tidligere forelæggelser

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

