



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.09.2001
KOM(2001) 536 endelig

GRØNBOG

Erstatning til ofre for forbrydelser

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé af grønbogen.....	4
Høring om grønbogen med inddragelse af alle interesserede parter.....	4
Oversigt over spørgsmål.....	5
1. Indledning	6
1.1. Ofre for forbrydelser og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed	6
1.2. Hidtidige foranstaltninger og initiativer	6
1.3. Formål og omfang	7
1.4. Afgrænsninger	7
2. Europæiske normer.....	8
2.1. Forbuddet mod forskelsbehandling	8
2.2. Retten til en retfærdig rettergang.....	9
2.3. Den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser	10
3. Oversigt over ordninger vedrørende erstatning fra staten i medlemsstaterne.....	11
3.1. Indledning	11
3.2. Betingelser for at få erstatning	11
3.3. Dækning af tab	13
3.4. Subsidiær anvendelse og statens indtræden i ofrets rettigheder.....	16
3.5. Formelle kriterier.....	17
3.6. Udbetaling af forskud	18
3.7. Det vurderende organ	18
3.8. Samlet udbetalt erstatningsbeløb og antallet af ansøgninger	18
4. Behov for en indsats på fællesskabsplan	19
4.1. Baggrunden for ordningerne vedrørende erstatning fra staten.....	19
4.2. Behandling på fællesskabsplan af spørgsmålet om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser	20
4.3. Ofrets situation som udgangspunkt	21
5. Erstatning til ofre for forbrydelser - Minimumsstandarder.....	21
5.1. Generelle betragtninger.....	21
5.2. Elementerne i en minimumsstandard – Kriterier for at kunne opnå erstatning	22
5.3. Tab, der dækkes.....	24

5.4.	Subsidiær anvendelse.....	27
5.5.	Statens indtræden i ofrets rettigheder	29
5.6.	Anmeldelse af forbrydelsen til politiet	29
5.7.	Ansøgning om erstatning fra staten.....	29
5.8.	Udbetaling af forskud	30
5.9.	Andre kriterier	30
6.	Erstatning til ofre for forbrydelser i sager, der involverer flere medlemsstater.....	31
6.1.	Situationen i dag.....	31
6.2.	Særlige hindringer i sager, der involverer flere medlemsstater	32
6.3.	Modellen baseret på gensidig bistand.....	34
6.4.	Modellen baseret på dobbelt ansvar	36
6.5.	Generelle bemærkninger og sammenligninger	38
6.6.	Tværgående spørgsmål i relation til gennemførelsen.....	38
7.	Afsluttende bemærkninger	39

RESUMÉ

Med denne grøn bog indledes der 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. De vigtigste spørgsmål, der behandles i grøn bogen, er følgende:

- 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?

HØRING OM GRØNBOGEN MED INDDRAGELSE AF ALLE INTERESSEREDE PARTER

Kapitel 5 og 6 i grøn bogen indeholder en række spørgsmål, som også er anført nedenfor, og som drejer sig om de problemstillinger, der efter Kommissionens opfattelse primært søges løst i forbindelse med vurderingen af et eventuelt initiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Kommissionen modtager meget gerne velbegrundede besvarelser af disse spørgsmål fra alle interesserede parter. Man behøver ikke begrænse sig til disse spørgsmål, hvis man ønsker at fremsætte bemærkninger til andre aspekter af emnet "erstatning fra staten til ofre for forbrydelser", også selv om det drejer sig om forhold, der ikke er omhandlet i grøn bogen. Besvarelserne af spørgsmålene samt andre eventuelle bemærkninger bedes fremsendt inden den 31. januar 2002 til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender, kontor A.3
Rue de la Loi 200
B - 1049 Bruxelles

Fax: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Besvarelser og bemærkninger vil muligvis blive offentliggjort på Kommissionens websted, medmindre afsenderen udtrykkeligt frabeder sig dette. I starten af 2001 vil Kommissionen vurdere behovet for at afholde en offentlig høring for at få de spørgsmål, der behandles i grøn bogen, yderligere debatteret.

OVERSIGT OVER SPØRGSMÅL

Spørgsmål 1: Bør et fællesskabsinitiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser tage sigte på de tre målsætninger, der er anført i punkt 4.2.? Kan der foreslås andre relevante målsætninger?

Spørgsmål 2: Hvilke typer forbrydelser og personskader skal i givet fald berettige til erstatning fra staten i henhold til en minimumsstandard?

Spørgsmål 3: Skal en sådan minimumsstandard omfatte krav om bevisførelse i et bestemt omfang fra den, der søger erstatning fra staten?

Spørgsmål 4: Skal immateriel skade være omfattet af en minimumsstandard, og bør det i bekræftende fald defineres, hvad der forstås ved immateriel skade?

Spørgsmål 5: Kan erstatning for permanent invaliditet defineres i relation til en minimumsstandard?

Spørgsmål 6: Skal en minimumsstandard give mulighed for at tage hensyn til ofrets økonomiske situation ved vurderingen af erstatningskravets berettigelse og erstatningens størrelse?

Spørgsmål 7: Hvordan skal den statslige erstatnings subsidiære karakter i forhold til andre erstatningskilder fastsættes i en minimumsstandard?

Spørgsmål 8: Hvilke andre erstatningskilder bør fratrækkes erstatningen fra staten?

Spørgsmål 9: Skal en minimumsstandard omfatte mulighed for udbetaling af forskud på erstatningsbeløbet?

Spørgsmål 10: Bør der i forbindelse med minimumsstandardens fastsættes kriterier for ofrets handlemåde i forbindelse med forbrydelsen eller for den pågældendes deltagelse i kriminel aktivitet i almindelighed, og bør der indgå andre overvejelser vedrørende almindelig retsfølelse og samfundshensyn?

Spørgsmål 11: Hvilke andre kriterier, som ikke er omhandlet i grønbogen, bør det overvejes at lade indgå i en minimumsstandard?

Spørgsmål 12: Vil det for at lette adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, være hensigtsmæssigt at give ofre ret til at kræve assistance fra myndighederne i den pågældendes bopælsstat til at søge erstatning i en anden medlemsstat?

Spørgsmål 13: Vil muligheden for frit at kunne søge erstatning enten i bopælsstaten eller i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, være et hensigtsmæssigt middel til at lette adgangen til erstatning fra staten til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater?

Spørgsmål 14: Hvilke andre løsninger ud over dem, der er skitseret i grønbogen, kan overvejes for at lette ofres adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater?

Spørgsmål 15: Bør der udarbejdes ensartede formularer til brug i samtlige medlemsstater ved ansøgning om erstatning fra staten?

1. INDLEDNING

1.1. Ofre for forbrydelser og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden står EU 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. Det kræver, at der skabes et regulært "område med retfærdighed", hvor folk kan henvende sig til domstole og myndigheder lige så let i andre medlemsstater som i deres egen, og hvor der er større kompatibilitet og konvergens mellem medlemsstaternes retssystemer. Det fremgår klart af det stigende antal personer, der gør brug af retten til fri bevægelighed inden for EU, f.eks. som arbejdstagere, studerende eller turister, at der er tale om et spørgsmål af allerstørste betydning.

I bestræbelserne på at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed må der også tages behørigt hensyn til ofrene for forbrydelser i EU. I Rådets og Kommissionens Wien-handlingsplan¹, som Rådet vedtog i 1998, indgår også spørgsmålet om støtte til ofre i form af en sammenlignende undersøgelse af erstatningsordninger for ofre og udforskning af mulighederne for en EU-indsats. Kommissionen offentliggjorde i 1999 en meddelelse², som ikke blot omhandlede erstatningsaspektet, men også andre spørgsmål, der bør tages op til behandling for at forbedre ofrenes stilling i EU. Med henvisning til denne meddelelse opfordrede formandskabet i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999³ til, at der blev udarbejdet minimumsstandarder for beskyttelse af ofre for forbrydelser, navnlig med hensyn til ofrenes adgang til domstole og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstatning, herunder dækning af sagsomkostninger. Formandskabet efterlyste også nationale programmer til finansiering af offentlige og private foranstaltninger vedrørende bistand til og beskyttelse af ofre.

1.2. Hittidige foranstaltninger og initiativer

Europa-Parlamentet har lige siden 1980'erne givet udtryk for stærk og vedvarende støtte til bestræbelserne på at forbedre erstatningsmulighederne for ofre for forbrydelser. Især kan nævnes Parlamentets beslutning fra 1989⁴ og dets beslutning⁵ om Kommissionens meddelelse fra 1999.

Rådet vedtog den 15. marts 2001 en rammeafgørelse⁶ om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Afgørelsen, som er baseret på afsnit VI i EU-traktaten, forpligter medlemsstaterne til at sikre, at ofre for forbrydelser som led i straffesagen kan opnå en retsafgørelse om erstatning fra gerningsmanden. Medlemsstater skal også træffe foranstaltninger til at tilskynde gerningsmanden til at yde passende erstatning til ofret. Spørgsmålet om erstatning til ofre for forbrydelser er kun omhandlet i disse bestemmelser.

¹ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1, punkt 51.c).

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg – Ofre for kriminalitet i Den Europæiske Union – Overvejelser om standarder og tiltag. KOM(1999) 349 endelig udg. af 14. juli 1999.

³ Formandskabets konklusioner, punkt 32.

⁴ Beslutning om erstatning til ofre for voldsforbrydelser. EFT C 256 af 9.10.1989, s. 32.

⁵ Beslutning om ofre for kriminalitet i EU. EFT C 67 af 1.3.2001, s. 304.

⁶ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

Hvad angår det forberedende arbejde, blev der i 2000 gennemført en omfattende undersøgelse⁷ om ofrenes stilling i EU. Undersøgelsen blev gennemført med støtte fra EU's Grotius-program; den omhandlede bl.a. ofrenes muligheder for at få erstatning fra staten i henhold til den nationale lovgivning i medlemsstaterne. Undersøgelsen blev fulgt op med en konference i Umeå i Sverige i oktober 2000, ligeledes med støtte fra Grotius-programmet. Konklusionerne⁸ fra konferencen omfattede en række anbefalinger af, hvordan man kan forbedre ofrenes stilling med hensyn til erstatningsaspektet, samt en henstilling til Kommissionen om at overveje at foreslå bindende lovgivning på EU-plan.

1.3. Formål og omfang

Denne grøn bog er udarbejdet som svar på henstillingerne i Wien-handlingsplanen og konklusionerne fra Tammerfors, og formålet er at lægge op til en høring om, hvordan man eventuelt på fællesskabsplan kan give ofre for forbrydelser bedre adgang til erstatning i EU.

Grøn bogen fokuserer på erstatning fra staten og behandler 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.

1.4. Afgrænsninger

Ofrenes muligheder for at opnå erstatning fra gerningsmanden behandles ikke i denne grøn bog. Muligheden for at opnå en retsafgørelse om erstatning fra gerningsmanden er omfattet af rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Hvad angår muligheden for at håndhæve sådanne afgørelser i sager, der involverer flere medlemsstater, er der taget en række initiativer – og nye er under forberedelse – vedrørende adgangen til domstolene mere generelt i sager, der involverer flere medlemsstater. Blandt disse initiativer kan nævnes den forordning, der blev vedtaget for nylig, den såkaldte "Bruxelles I-forordning"⁹ om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser. I forbindelse med

⁷ Wergens, Anna: *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

⁸ Brottsoffermyndigheten, Sverige, "Conclusions – The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

⁹ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser¹⁰ er der tiltag på vej om bl.a. ubestridte krav. Disse initiativer vil også være til fordel for ofre for forbrydelser, som forsøger at få fuldbyrdet en retsafgørelse om erstatning fra gerningsmanden i en sag, der involverer flere medlemsstater. Et initiativ, der fokuserer på en bestemt type civilretlige krav, nemlig erstatning til ofre for forbrydelser fra gerningsmanden, vil kræve nærmere overvejelser for at sikre den nødvendige samordning med disse tværgående initiativer.

Den kendsgerning, at begge spørgsmål er meget komplekse, dels spørgsmålet om erstatning fra staten, dels spørgsmålet om erstatning fra gerningsmanden, betyder, at det også er mest hensigtsmæssigt at behandle dem hver for sig på grund af deres forskelligartede retlige karakter. Der er navnlig behov for mere omfattende forberedende arbejde med hensyn til fuldbyrdelsessystemer i medlemsstaterne, bl.a. hvilke specifikke foranstaltninger der træffes for at bistå ofre for forbrydelser i denne henseende.

Spørgsmålet om erstatning fra gerningsmanden til ofret er således ikke behandlet i denne grøn bog, men Kommissionen vil dog overveje mulige fremtidige initiativer på dette område, der kan betragtes som ledsageforanstaltninger i forbindelse med programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser.

2. EUROPÆISKE NORMER

I dette kapitel redegøres der ganske kort for princippet om ikke-diskrimination og retten til en retfærdig rettergang med udgangspunkt i gældende EF-ret, den europæiske konvention fra 1950 om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Der redegøres også ganske kort for den europæiske konvention fra 1983 om erstatning til ofre til voldsforbrydelser, som er det eneste internationale instrument om emnet.

2.1. Forbuddet mod forskelsbehandling

Rækkevidden af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 7 i EØF-traktaten¹¹ var emnet for en sag¹² om en præjudiciel afgørelse fra EF-Domstolen med henvisning til traktatens artikel 177¹³. Sagen drejede sig om en britisk statsborger, som blev udsat for et voldeligt overfald, mens han opholdt sig i Frankrig som turist. Gerningsmændene blev aldrig identificeret, og ofret søgte erstatning fra den franske stat i henhold til den nationale erstatningsordning. En betingelse for at få erstatning i henhold til 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. Finansministeriets repræsentant argumenterede over for den myndighed, der skulle behandle ansøgningen, at eftersom ingen af de ovennævnte betingelser var opfyldt, burde ansøgningen afvises. Myndigheden anmodede EF-Domstolen om en præjudiciel afgørelse af, hvorvidt disse

¹⁰ Program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. EFT C 12 af 15.1., 2001, s. 1.

¹¹ Nu artikel 12 i EF-traktaten.

¹² Sag 186/87, Ian William Cowan mod Trésor public, Sml. 1989, s. 195.

¹³ Nu artikel 234 i EF-traktaten.

bestemmelser var forenelige med forbuddet mod forskelsbehandling i bl.a. artikel VII i EØF-traktaten.

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 placeres på fuldstændigt lige fod med statsborgere i den pågældende medlemsstat. Et af eksemplerne på en konkret situation, som er omfattet af denne artikel, er retten til frit at levere tjenesteydelser. Det betyder, at modtagere af tjenesteydelser har ret til at tage til en anden medlemsstat for at modtage en tjenesteydelse der uden at blive hindret af restriktioner, samt at også turister skal betragtes som modtagere af tjenesteydelser.

Når EF-retten garanterer en fysisk person retten til at tage til en anden medlemsstat, er det en konsekvens af denne frihedsret, at den pågældende er beskyttet mod overgreb på samme grundlag som statsborgere eller personer med fast bopæl i den pågældende medlemsstat. Forbuddet mod forskelsbehandling gælder således også for modtagere af tjenesteydelser i den i traktaten fastsatte betydning med hensyn til beskyttelse mod risikoen for overfald og retten til at få økonomisk erstatning i henhold til den nationale lovgivning, hvis det alligevel sker.

Domstolen mente derfor, at det i traktaten fastsatte forbud mod forskelsbehandling betyder, at en medlemsstat ikke kan gøre erstatning fra staten til et offer for en forbrydelse betinget af, at den pågældende har opholdstilladelse i landet eller er statsborger i et land, hvormed medlemsstaten har indgået en gensidig aftale.

2.2. Retten til en retfærdig rettergang

I en sag¹⁴ om erstatning fra staten til et offer for kriminalitet baserede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol sine konklusioner på artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention fra 1950 om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Sagen drejede sig om en svensk statsborger, som hævdede at have været offer for kidnapning og afpresning, og som under den efterfølgende straffesag havde krævet erstatning. Den svenske appelret afviste erstatningskravet med den begrundelse, at anklagerne mod den formodede gerningsmand ikke var blevet bevist. En efterfølgende ansøgning om erstatning fra staten, som blev behandlet af den myndighed, der er ansvarlig for disse spørgsmål i Sverige, blev afvist med den begrundelse, at ofret ikke havde bevist, at han havde lidt skade som følge af en forbrydelse. Ofret henvendte sig til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nedlagde påstand om, at svensk lov ikke gav mulighed for at få et krav om erstatning fra staten behandlet af en domstol, og at der derfor var tale om overtrædelse af konventionens artikel 6, stk. 1.

Det relevante afsnit i artikel 6, stk. 1, lyder: "Enhver skal, 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."

Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at den svenske lov om erstatning fra staten klart og tydeligt definerede de betingelser og procedurer, en person, der søger

¹⁴ Rolf Gustafson mod Sverige, dom af 27. maj 1997.

erstatning fra staten, skal opfylde for at få en sådan erstatning. Følgelig vil han også have ret til erstatning i henhold til loven, hvis han opfylder disse betingelser og procedurer. Den rettighed, klageren hævdede [i den pågældende sag], kunne kategoriseres som en borgerlig rettighed i den i artikel 6, stk. 1, fastsatte betydning, idet Menneskerettighedsdomstolen noterede sig, at klageren hævdede denne rettighed med det formål at opnå en pekuniær fordel i form af erstatning. Følgelig fandt kravene i artikel 6, stk. 1, til en uafhængig og upartisk domstol anvendelse på den pågældende myndighed. Menneskerettighedsdomstolen konkluderede, at myndigheden i den foreliggende sag opfyldte disse krav.

Det kan af denne sag konkluderes, at en statslig erstatningsordning må anses for at indebære en borgerlig rettighed i den i konventionen fastsatte betydning 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 ordningen.

Det skal desuden understreges, at retten til en retfærdig rettergang i EF-retten ikke er begrænset til tvister om borgerlige rettigheder og forpligtelser, men dækker alle former for tvister¹⁵. Denne bestemmelse er gentaget i artikel 41 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.¹⁶

2.3. Den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser

Europarådet beskæftigede sig med spørgsmålet om erstatning med offentlige midler til ofre for voldsforbrydelser allerede i starten af 70'erne, og det resulterede i 1983 i vedtagelsen af den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser. Konventionen trådte i kraft i 1988. Tolv¹⁷ af EU's medlemsstater har undertegnet konventionen, og i ni¹⁸ medlemsstater er konventionen ratificeret og trådt i kraft. Sigtet med konventionen er at indføre eller udvikle erstatningsordninger for ofre for forbrydelser og fastsætte nogle mindstekrav til sådanne ordninger.

Ifølge konventionen skal erstatningen betales af den stat, på hvis territorium forbrydelsen blev begået, til statsborgere fra de kontraherende stater samt statsborgere i et medlemsland af Europarådet, som har fast bopæl i den stat, på hvis territorium forbrydelsen blev begået.

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. Erstatningen skal mindst dække tabt arbejdsfortjeneste, udgifter til lægebehandling og hospitalsophold, begravelsesudgifter og, for personer, der har mistet en forsørger, tab af underhold. Erstatningen kan gøres subsidiær i forhold til erstatning, ofret opnår fra anden side.

¹⁵ Sag 294/83 Parti écologiste mod Europa-Parlamentet, Sml. 1986, s. 1339.

¹⁶ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

¹⁷ Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

¹⁸ Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige. Konventionen er desuden ratificeret af Aserbajdsjan, Cypern, Norge, Schweiz og Tjekkiet.

Erstatningsordningen kan bl.a. omfatte betingelser om, at forbrydelsen er anmeldt til politiet, og at der inden for en nærmere fastsat frist er nedlagt påstand om erstatning. Erstatningen kan nedsættes eller nægtes under hensyn til den skadelidtes handlemåde i forbindelse med forbrydelsen eller på grund af den pågældendes forbindelse med organiseret kriminalitet, eller hvis tilkendelse af erstatning vil være i strid med den almindelige retsfølelse eller den offentlige orden. Erstatning kan ligeledes nedsættes eller nægtes som følge af ansøgerens økonomiske forhold.

Konventionen forpligter de kontraherende stater til at udpege en central myndighed, der skal modtage og behandle anmodninger om bistand fra enhver anden part i forbindelse med forhold, der omfattes af konventionen.

3. OVERSIGT OVER ORDNINGER VEDRØRENDE ERSTATNING FRA STATEN I MEDLEMSSTATERNE

3.1. Indledning

I dette kapitel redegøres der kort for ordninger vedrørende erstatning fra staten i EU's medlemsstater. Formålet er at afdække hovedtrækkene ved de forskellige ordninger, ikke at gå i dybden med specielle karakteristika ved de enkelte ordninger. De kriterier, efter hvilke disse hovedtræk beskrives, skal ses på denne baggrund og er således noget forenkede.

Når der i det følgende henvises til samtlige medlemsstater, skal det forstås som alle de medlemsstater, der opererer med generelle bestemmelser om erstatning fra staten. Grækenland og Italien er derfor ikke medtaget i redegørelsen, selv om man skal være opmærksom på, at der i sidstnævnte medlemsstat findes en ordning, hvorefter personer, der lider alvorlig skade som følge af en terrorhandling eller organiseret kriminalitet, kan få erstatning. For Det Forenede Kongeriges vedkommende er redegørelsen baseret på den gældende ordning i England, Skotland og Wales, og der er således ikke taget hensyn til forskelle i relation til den ordning, der gælder i Nordirland. Heller ikke eventuelle forskelle, der måtte bestå inden for forbundsstater, er omfattet.

3.2. Betingelser for at få erstatning

3.2.1. Skadelidte, der kan få erstatning

Skadelidte, der kan få erstatning i henhold til ordningerne, kan opdeles i to grupper, dels det direkte offer (den person, mod hvem forbrydelsen er rettet), som naturligvis er dækket i samtlige ordninger, dels indirekte ofre (personer, for hvem der består forsørgerpligt, og andre slægtninge til et direkte offer). Visse ordninger dækker desuden en tredje gruppe, nemlig personer, der tilfældigt lider skade i forbindelse med forbrydelsen (såkaldte "tilskuere"), eller personer, der kommer ofret til undsætning eller hjælper politiet med at forhindre en forbrydelse eller pågribe gerningsmanden (såkaldte "hjælpere"). Denne tredje gruppe kan i mange tilfælde få erstatning som direkte ofre i henhold til ordninger, som også dækker uforsætlige lovovertrædelser.

Samtlige medlemsstater yder erstatning til personer, for hvem et offer, der afgår ved døden som følge af forbrydelsen, har forsørgerpligt. Denne gruppe består ofte af børn og ægtefælle, men kan også omfatte tidligere ægtefæller, der modtager

underholdsbidrag, og ofrets forældre, hvis de ikke kan klare sig selv. I nogle få medlemsstater ydes der også erstatning for immateriel skade til slægtninge til ofret, og erstatningen er ikke betinget af, at slægtningen er økonomisk afhængig af afdøde. Dette spørgsmål behandles mere detaljeret i afsnittet om immateriel skade generelt.

Hvad angår tilskuere og hjælpere, dækker ordningen i Østrig tilskuere, mens ordningerne i Det Forenede Kongerige, Irland og Portugal dækker hjælpere, og ordningerne i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland og Sverige dækker begge kategorier.

3.2.2. Kriterier vedrørende territorialområde, statsborgerskab og nationalitet

Samtlige medlemsstater undtagen Østrig, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Spanien opererer med ordninger, der dækker alle personer, som er ofre for en forbrydelse på deres territorium, dvs. også statsborgere fra tredjelande. I Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Spanien ydes der erstatning til ikke-EU-statsborgere, som enten har permanent opholdstilladelse i landet eller kommer fra lande, hvormed der består en gensidig aftale, dvs. en aftale om tilsvarende erstatning til deres statsborgere, som måtte blive udsat for en forbrydelse i det pågældende land. Luxembourg yder også erstatning til statsborgere fra lande, som er medlem af Europarådet, uanset om der foreligger en gensidig aftale eller ej. I Østrig har statsborgere fra tredjelande, bortset fra EØS-landene, ikke mulighed for at opnå erstatning for skader forvoldt ved kriminalitet.

Flere medlemsstater (Østrig, Danmark, Finland, Frankrig, Luxembourg, Portugal og Sverige) opererer med mulighed for erstatning, hvis en person med permanent opholdstilladelse eller statsborgerskab i det pågældende land lider skade i udlandet, men det er normalt forbundet med en række restriktive betingelser, herunder at ofret først skal søge erstatning i det land, hvor forbrydelsen er begået.

3.2.3. Kriterier vedrørende typer af forbrydelser og skader

Når der refereres til kriminalitet, er det en generel betingelse for at opnå erstatning, at forbrydelsen har været forsætlig og/eller voldelig. Med hensyn til skader er det visse steder en betingelse, at skaden skal have resulteret i uarbejdsdygtighed i en vis periode, eller det gælder mere generelt, at skaden skal være af alvorlig art for at kunne udløse erstatning til skadelidte.

Ordningerne i Danmark, Finland, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Irland og Sverige dækker både forsætlige og uforsætlige straffelovsovertrædelser. I Det Forenede Kongerige og Irland kræves det, at der er tale om en voldsforbrydelse. I alle disse seks medlemsstater undtagen Sverige er trafikforseelser udelukket fra ordningernes anvendelsesområde.

I Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien kræves det, at der skal være tale om en alvorlig, længerevarende skade, for at ofret kan blive omfattet af ordningen. Det gælder generelt i medlemsstaterne, at såvel fysiske som psykiske men berettiger til erstatning.

3.2.4. Vurdering af ofrets ansøgning om erstatning

I de tilfælde, hvor skadevolderen er ukendt eller ikke kan pågribes og retsforfølges, skal det vurderingsorgan, der er ansvarligt for erstatning fra staten, normalt afgøre,

hvorvidt en person, der søger erstatning fra staten, reelt har været offer for en forbrydelse. Organet skal også vurdere, hvorvidt den skade, ansøgeren har lidt, er forårsaget af den pågældende forbrydelse. Bevisbyrden ligger hos ansøgeren i samtlige medlemsstater, men beviskravet varierer og er ikke alle steder fastsat i lovgivningen om erstatningsordningen. Der er næppe tvivl om, at der i de fleste medlemsstater opereres med lempeligere krav, end hvad der normalt gælder i straffesager, men det er vanskeligt at fastslå mere nøjagtigt, hvilke krav der stilles i de enkelte medlemsstater. I nogle medlemsstater er der en sammenhæng mellem den almindelige erstatningsret, dvs. at ansøgerens krav skal vurderes på samme måde, som hvis den pågældende havde anlagt civilretligt søgsmål.

3.3. Dækning af tab

3.3.1. Udgifter til lægebehandling, tabt arbejdsfortjeneste, erstatning til indirekte ofre

Udgifter til lægebehandling dækkes i samtlige medlemsstater, men i Spanien er det dog udelukkende begrænset til psykiatrisk behandling af ofre for seksualforbrydelser. Desuden vil de fleste medlemsstater dække udgifter, ofret måtte have haft til transport til og fra hospitalet. Danmark og Sverige yder erstatning for transportudgifter for slægtninge, som besøger ofret på hospitalet, og Sverige yder også erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til de pågældende.

Der ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i samtlige medlemsstater, men der er forskel på, hvordan den beregnes. I Det Forenede Kongerige er erstatningen baseret på en fast sats, der er beregnet til også at dække erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, og med mulighed for yderligere erstatning ved længerevarende skader. Også i Nederlandene gælder der faste satser, og i Spanien opereres der ikke med tabt arbejdsfortjeneste, men med et bestemt beløb pr. dag under sygeorlov.

Hvis ofret dør af sine skader, vil der i samtlige medlemsstater blive ydet økonomisk støtte eller erstatning for tab af forsørger til personer, for hvem den pågældende havde forsørgerpligt. Samtlige medlemsstater vil også dække begravelsesudgifter i rimeligt omfang.

3.3.2. Tingsskade

De fleste medlemsstater yder en form for erstatning for tingsskade. Der kan sondres mellem erstatning for tingsskade i forbindelse med en voldsforbrydelse og erstatning for stjålne effekter.

Hvis der er tale om overfald eller røveri, ydes der i samtlige medlemsstater undtagen Spanien og Luxembourg erstatning for effekter, der er blevet beskadiget i forbindelse med forbrydelsen, men i forskelligt omfang for f.eks. iturevne klæder, knuste briller og effekter, som er fysisk nødvendige, f.eks. proteser. I Danmark dækkes desuden mobiltelefoner og smykker.

Hvad angår stjålne effekter i situationer, hvor der ikke er tale om et voldeligt overfald, er det kun Danmark, Finland, Frankrig og Sverige, der yder erstatning for denne form for tab. I Finland, Frankrig og Sverige ydes der erstatning, hvis tabet har bragt ofret i en ekstraordinær vanskelig økonomisk situation, i Frankrig også, hvis det har medført ekstraordinære psykiske problemer for ofret. I Danmark, Finland og

Sverige dækkes desuden stjålne effekter, hvis forbrydelsen blev begået af en person, som på gerningstidspunktet var undvejet fra et fængsel eller en institution.

3.3.3. *Permanent invaliditet*

I samtlige medlemsstater ydes der erstatning til skadelidte, hvis skaden medfører permanent invaliditet. Det kan være vanskeligt at vurdere, om denne erstatning omfatter et ikke-økonomisk element, eller om erstatningen skal dække udgifter forårsaget af invaliditeten. Nogle medlemsstater anfører tydeligt, at der ydes erstatning for anslået fremtidig tabt arbejdsfortjeneste (eller potentielt tabt arbejdsfortjeneste) samt ikke-økonomisk erstatning, som ikke hænger sammen med nogle bestemte omkostninger, men beregnes på grundlag af graden af invaliditet. Dette ikke-økonomiske element beregnes i visse tilfælde sådan, at det også omfatter erstatning for æstetiske forandringer som f.eks. ar, medens ar og vansiring i andre medlemsstater erstattes særskilt.

I Østrig, Irland, Nederlandene og Portugal er erstatningen knyttet til de omkostninger, der påføres ofret. I alle disse lande ydes der erstatning for fremtidig tabt arbejdsfortjeneste eller mistede indtjeningsmuligheder. Herudover ydes der i Irland og Portugal erstatning for fremtidige læge- og andre udgifter, der måtte påløbe, og det samme er tilfældet i Nederlandene, hvor der desuden ydes erstatning for udgifter i forbindelse med assistance i hjemmet og genoptræning. I Østrig ydes der også et plejetillæg, hvis ofret har brug for hjælp til at udføre basale aktiviteter, samt erstatning for specielle udgifter, der påføres ofret som følge af invaliditeten.

I Belgien, Danmark, Finland, Luxembourg og Sverige lægges erstatning for immateriel skade oveni eller indgår i erstatningen for ofrets faktiske omkostninger og tabte arbejdsfortjeneste. Vurderingen er baseret på graden af den fastslåede invaliditet, i visse tilfælde beregnet som en procentsats, således at alvorligere skader eller højere invaliditet udløser en højere erstatning. Den franske ordning dækker både materielle skader og erstatning for immaterielle skader, men vurderingen er baseret på den fremtidige tabte arbejdsfortjeneste, og samme grad af invaliditet kan således resultere i forskellige erstatninger for personer af forskellig alder og med forskellig erhvervsbaggrund.

I de øvrige medlemsstater er det vanskeligere at vurdere, hvorvidt der indgår erstatning for immaterielle skader i erstatningen for permanent invaliditet. Tyskland opererer med et system, hvorefter der tilkendes invalidepension plus en pension for indkomsttab. I Spanien vurderes invaliditeten på en skala fra 1 til 4, hvor 1 står for varigt delvist tab af arbejdsevne og 4 står for tab af enhver arbejdsevne, og erstatningen gradueres herefter. Ordningen med faste satser i Det Forenede Kongerige opererer ikke med en opdeling af erstatningen i forskellige poster. Satsen beregnes, så den omfatter erstatning både for omkostninger og for svie og smerte. Desuden kan der eventuelt ydes erstatning for særlige udgifter til behandling som følge af skaden eller for dertil hørende udstyr. I Belgien, Finland, Frankrig, Nederlandene og Sverige ydes der erstatning for ar og vansiring som en særskilt post.

3.3.4. *Andre immaterielle skader*

Ud over materielle skader såsom udgifter til lægebehandling og tabt arbejdsfortjeneste har en forbrydelse også ofte konsekvenser, som ikke kan afhjælpes, og som kan være vanskelige at vurdere rent økonomisk. Det kan være svie og smerte

(fysisk og psykisk), krænkelse af den personlige integritet, længerevarende psykiske men osv. Disse virkninger af forbrydelsen kan ikke afhjælpes på en måde, så ofret bringes i samme situation, som hvis forbrydelsen ikke var begået, men de kan betragtes som immaterielle skader, for hvilke der kan ydes erstatning.

Visse medlemsstater har derfor medtaget immaterielle skader i deres erstatningsordninger som en særskilt post ud over de immaterielle skader, der ydes erstatning for ved permanent invaliditet. Sigtet er at yde ofret erstatning for de lidelser (både fysiske og psykiske), vedkommende påføres på grund af sine skader, og/eller for den krænkelse af den personlige integritet, som (visse) forbrydelser udgør. Erstatning for slægtninges tab og sorg, hvis ofret afgår ved døden som følge af forbrydelsen, kan også henføres til denne kategori.

Der er forskel på, hvordan denne form for erstatning benævnes i medlemsstaterne, og det er derfor vanskeligt at vurdere og sammenligne rækkevidden af de forskellige ordninger i denne henseende. I nogle tilfælde er der visse fællesnævner, men det er ikke nogen garanti for, at ordningerne dækker det samme.

Svie og smerte er et begreb, der findes i ordningerne i flere medlemsstater. Der ydes erstatning for svie og smerte i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Luxembourg og Sverige. Af disse lande yder Belgien, Danmark, Finland, Frankrig og Sverige yderligere erstatning for tort eller for krænkelse af den personlige integritet. I Danmark, Finland og Sverige ydes der kun erstatning for tort efter visse forbrydelser, der anses for at udgøre særligt alvorlige overgreb. Man kan sige, at i disse lande vurderes erstatning for tort mere objektivt på grundlag af den begåede forbrydelse, medens svie og smerte vurderes subjektivt på grundlag af de skader, der er påført ofret. I Frankrig ydes der kun erstatning for tort efter seksuelle overgreb.

I Nederlandene synes den erstatning, der ydes for immaterielle skader, at dække både svie og smerte og tort, medens svie og smerte i Luxembourg tilsyneladende betragtes som en form for tort.

I Belgien, Finland, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Irland, Luxembourg og Sverige ydes der erstatning til slægtninge til ofre, som afgår ved døden som følge af forbrydelsen. Det betegnes som (eller dækker) erstatning for tab, lidelse, sorg eller tort.

I Østrig, Tyskland, Portugal og Spanien ydes der ingen erstatning af ovennævnte art.

3.3.5. *Fastsættelse af erstatningsbeløbet*

I flere medlemsstater er der en sammenhæng med den nationale erstatningsret med hensyn til vurderingen af størrelsen af den erstatning, der skal ydes i de enkelte tilfælde. Det kan forekomme, at der kan kræves erstatning for samme former for tab som i et civilretligt søgsmål, eller beregningen af et tab kan følge de almindelige regler i erstatningsretten. Visse medlemsstater oplyser, at der kan ydes fuld erstatning i henhold til ordningen. Det skal formentlig betyde, at der kan opnås samme erstatning fra staten, som den pågældende ville kunne få ved et civilretligt søgsmål, dvs. erstatning for faktiske udgifter med hensyn til materielle tab og rimelig erstatning for immaterielle tab (således som dette begreb defineres i det enkelte land). Det er i denne forbindelse også relevant, om ordningen giver ofre et retskrav

på erstatning, eller om ordningen udelukkende er baseret på et kulanceprincip, hvor der i så fald snarere ydes "ret og rimelig" erstatning frem for fuld erstatning.

Næsten samtlige medlemsstater opererer med øvre grænser enten for det samlede erstatningsbeløb til et offer eller for de forskellige poster.

Spørgsmålet om hensyntagen til ofrets økonomiske situation ved vurderingen af erstatningskravet synes kun at være relevant i de medlemsstater, der opererer med "ret og rimelig" erstatning.

I samtlige medlemsstater opereres der med situationer, hvor erstatning kan nægtes eller nedsættes. En begrundelse for afvisning af erstatningskravet, som gælder i samtlige medlemsstater, er, hvis ofret kan anses for selv at være delvis skyld i forbrydelsen. Det kan være på grund af ofrets handlemåde i forbindelse med forbrydelsen gennem provokation. I nogle medlemsstater kan medlemskab af ulovlige kriminelle organisationer også udelukke personer fra erstatning, og i andre medlemsstater kan der tages hensyn til en tidligere kriminel løbebane. I nogle få medlemsstater kan ofrets forbindelse med skadevolderen medføre afvisning af erstatningskravet. Nogle medlemsstater opererer også med en generel udelukkelsesbestemmelse med henvisning til den offentlige orden eller den almindelige retsfølelse.

Danmark, Finland, Frankrig, Luxembourg og Sverige sigter mod at yde fuld erstatning, dvs. samme erstatning, som ofret ville have fået i henhold til den nationale erstatningsret. Vurderingen af erstatningen i disse lande hænger således sammen med erstatningsretten med de begrænsninger, der kan ligge i eventuelle øvre grænser.

I Belgien, Irland, Nederlandene, Portugal og Spanien ydes der ikke fuld erstatning, men snarere en "ret og rimelig" erstatning. Østrig og Tyskland opererer med forskellige former for ydelser for materielle tab og revalidering, men der kan ikke opnås erstatning for tort på samme måde som inden for erstatningsretten. I Belgien, Tyskland, Nederlandene, Portugal og Spanien tages der hensyn til ofrets økonomiske situation ved fastsættelsen af erstatningsbeløbet, men i Belgien og Nederlandene dog kun for så vidt angår erstatning for materielle tab. I Tyskland tages der ikke hensyn til ofrets økonomiske situation, hvis der ydes erstatning i form af en pension. Ordningerne i Østrig, Belgien, Irland og Portugal har dog også en vis sammenhæng med den nationale erstatningsret i forbindelse med beregningen af nogle af elementerne i erstatningen.

Ordningen i Det Forenede Kongerige har ingen sammenhæng med erstatningsretten. Systemet med faste satser betyder, at nogle ofre vil få mere end fuld erstatning, mens andre vil få mindre. Muligheden for at forhøje erstatningen ud over satsen og tilkende yderligere erstatning for udgifter og tabt arbejdsfortjeneste virker som et sikkerhedsnet for de ofre, der får mere alvorlige men af en forbrydelse.

3.4. Subsidiær anvendelse og statens indtræden i ofrets rettigheder

Princippet om subsidiær anvendelse i snævrere betydning vil sige, at erstatning fra staten opfattes som sidste udvej, og at ofret derfor skal have udtømt alle andre muligheder for erstatning, før han henvender sig til staten. Den mest indlysende erstatningskilde er skadevolderen, men også mulighederne for at opnå erstatning fra

privat eller offentlig forsikring skal være udtømt. Det gælder i hvert fald i Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige. I Belgien, Danmark og Finland anvendes dette princip mindre strengt, forstået på den måde, at selv om det i sidste ende er skadevolderen, der er erstatningspligtig, skal ofret kun i rimeligt omfang have udtømt andre erstatningskilder. Østrig, Det Forenede Kongerige og Irland opererer slet ikke med princippet om subsidiær anvendelse, og her kan ofret selv vælge, hvor han vil søge erstatning. I Frankrig gælder dette princip kun i relation til krænkelse af ejendomsretten.

Subsidiær anvendelse må ikke forveksles med dobbelt kompensation, idet anden erstatning for samme tab (det være sig materielt eller immaterielt) vil blive fratrukket erstatningen fra staten. I de fleste lande betyder det, at hvis ofret efterfølgende får erstatning for samme tab, vil staten kræve en del eller hele erstatningsbeløbet tilbagebetalt. I Østrig og Irland foretages der i denne sammenhæng ikke fradrag for erstatning fra privat forsikring, og i Portugal foretages der kun fradrag for en sådan erstatning, hvis det anses for ret og rimeligt.

Når staten kompenserer ofre for skader, som skadevolderen burde have betalt, kan staten gøre regres gældende over for skadevolderen for det beløb, der er udbetalt til ofret. I samtlige medlemsstater bortset fra Det Forenede Kongerige har staten en sådan ret, men det er vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang den rent faktisk håndhæves.

3.5. Formelle kriterier

3.5.1. Anmeldelse af forbrydelsen til politiet

I samtlige medlemsstater bortset fra Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Portugal forlanges det, at forbrydelsen anmeldes til efterforskende myndigheder, hvis ofret skal kunne gøre krav på erstatning. Det er i visse tilfælde mere generelt udtrykt som en forpligtelse for ofret til at samarbejde med de retslige myndigheder. Mange medlemsstater har en bestemmelse om, at lovovertrædelsen skal anmeldes "uden unødigt ophold". I samtlige medlemsstater undtagen Østrig og Belgien kan den bevilgende myndighed acceptere en ansøgning om erstatning, selv om lovovertrædelsen ikke er anmeldt. Det kan være tilfældet, hvis ofret på grund af sin fysiske eller psykiske tilstand ikke var i stand til at anmelde lovovertrædelsen. I Finland kan det være en acceptabel undskyldning, at forbrydelsen blev begået i udlandet, og at det derfor var vanskeligt at anmelde den til politiet, og Det Forenede Kongerige accepterer sprogproblemer som en rimelig begrundelse.

3.5.2. Tidsfrister for indgivelse af ansøgning

De fleste medlemsstater (Østrig, Danmark, Finland, Det Forenede Kongerige, Irland, Nederlandene og Spanien) fastsætter tidsfristen fra det tidspunkt, forbrydelsen begås. Af disse lande opererer Irland med den korteste frist, nemlig kun tre måneder, mens Finland giver ofret en frist på helt op til ti år. I Spanien sættes uret i stå, når straffesagen indledes, og sættes i gang igen, når retssagen er afsluttet. Både Belgien og Sverige fastsætter deres tidsfrister med virkning fra afslutningen af retssagen. Frankrig, Luxembourg og Portugal har fastsat fristen fra det tidspunkt, forbrydelsen begås, men forlænger den med ét år med virkning fra den dato, hvor straffesagen afsluttes. Østrig opererer med forskellige frister afhængigt af, hvilken form for tab der søges erstatning for, men det er altid muligt også at søge om erstatning, efter at

fristen er udløbet. Følgen er dog, at der ikke ydes erstatning med tilbagevirkende kraft, dvs. for tidsrummet mellem lovovertrædelsen og den dato, hvor ansøgningen indgives. Tyskland opererer ikke med en bestemt tidsfrist. Der ydes erstatning fra den måned, ansøgningen blev indgivet, og hvis ansøgningen indgives inden et år efter den dato, på hvilken skaden blev forvoldt, ydes der erstatning med tilbagevirkende kraft fra denne dato.

Generelt er der mulighed for dispensation fra tidsfristerne for indgivelse af ansøgning i særlige tilfælde, f.eks. som følge af force majeure, eller hvis ofret er et barn og derfor afhængig af en voksen til at udfylde og indgive ansøgningen.

3.5.3. *Ansøgningens indhold*

Det kræves som hovedregel, at der indgives en skriftlig ansøgning, men Nederlandene accepterer dog også ansøgninger indgivet telefonisk. Flere medlemsstater benytter særlige ansøgningsformularer, og disse er nogle steder tilgængelige på Internettet. Ansøgeren skal i mange tilfælde fremlægge dokumentation for tabt arbejdsfortjeneste og kvitteringer for udgifter til lægebehandling. Det organ, der vurderer ansøgningen, kan også anmode om en politirapport, en lægejournal og dokumentation for ofrets økonomiske forhold.

3.6. **Udbetaling af forskud**

Alle medlemsstater undtagen Sverige og Tyskland tilbyder en form for forskudsbetaling. Grunden til, at der kan ydes forskudsbetaling, kan hænge sammen med ofrets økonomiske situation, eller retssagen kan være forsinket, og det samme gælder den endelige fastlæggelse af de langsigtede helbredsmæssige følger af forbrydelsen. I Belgien kan der ansøges særskilt om en hasteerstatning, eller der kan udbetales forskud på den endelige erstatning.

3.7. **Det vurderende organ**

De organer, der vurderer ansøgningerne og træffer afgørelse om erstatningskrav i medlemsstaterne, er i det store og hele organiseret på tre forskellige måder. Otte af medlemsstaterne har et uafhængigt organ, der betegnes enten som en kommission (Belgien, Frankrig og Nederlandene), en domstol (Irland) eller en myndighed eller et nævn (Finland, Det Forenede Kongerige, Danmark og Sverige). I tre medlemsstater (Luxembourg, Portugal og Spanien) afgøres ansøgningerne i et kontor i et ministerium, hvor sagen for Luxembourgs og Portugals vedkommende forberedes af en kommission. Tyskland og Østrig opererer med decentrale organisationer, idet delstaterne er ansvarlige for tilkendelse af erstatning i henhold til reglerne.

3.8. **Samlet udbetalt erstatningsbeløb og antallet af ansøgninger**

Tabellen¹⁹ nedenfor viser overslag over det samlede udbetalte erstatningsbeløb og det samlede antal indkomne ansøgninger i løbet af et år i forbindelse med ordningerne for erstatning fra staten i hver enkelt medlemsstat. Overslagene skal betragtes som rent vejledende for udelukkende at give indtryk af ordningernes

¹⁹ Alle overslag er fra 2000 undtagen de med (*) mærkede, som er fra 1999. Kilde: Mikaelsson, Julia og Wergens, Anna: *Repairing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, Sverige, 2001.

omfang. Tabellen bør ikke anvendes som grundlag for konklusioner om ordningernes rækkevidde eller virkemåde.

	Samlet udbetalt erstatning (€)	Indkomne ansøgninger
Østrig	1 400 000	200-300
Belgien	6 307 000	740
Danmark	5 456 000	3 156
Finland	5 130 000	4 770
Frankrig	147 550 000	13 353 (*)
Tyskland	106 694 000 (*)	9 787
Irland	3 329 000	232
Luxembourg	42 000	16
Nederlandene	4 706 000	3 650
Portugal	972 000	68
Spanien	1 540 000	1 468
Sverige	7 421 000	6 522
Det Forenede Kongerige	340 926 000	78 165

4. BEHOV FOR EN INDSATS PÅ FÆLLESSKABSPLAN

4.1. Baggrunden for ordningerne vedrørende erstatning fra staten

De nationale erstatningsordninger, der er beskrevet i kapitel 3, er indført af flere forskellige årsager. I flere lande er socialpolitiske hensyn den vigtigste begrundelse, og formålet har været at undgå uretfærdige erstatningsresultater, selv om man skal være opmærksom på, at der inden for denne gruppe består væsentlige forskelle mellem ordningerne med hensyn til størrelsen af de erstatninger, der ydes i praksis, og begrænsninger for f.eks. retten til erstatning. Retfærdighedshensyn og samfunds-solidaritet er også de grundlæggende principper bag den europæiske konvention fra 1983. Andre medlemsstater knytter behovet for regler om erstatning fra staten sammen med kriminalpolitiske hensyn. Disse forskellige motiver har naturligvis haft indvirkning på, hvordan ordningerne er udformet i de enkelte medlemsstater, og kan forklare en del af forskellene mellem dem.

Det går dog igen i samtlige medlemsstater, at selv om man kan tilslutte sig princippet om, at det primært er gerningsmanden, der har pligt til at yde erstatning til ofret for forbrydelsen, erkender man, at ofre ikke altid kan få erstatning fra gerningsmanden. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis gerningsmanden ikke kendes eller ikke kan pågribes og retsforfølges, eller hvis gerningsmanden er ubemidlet og derfor ikke kan yde erstatning til ofret. Andre erstatningskilder såsom lovpligtig eller privat forsikring giver muligvis heller ikke passende dækning for de tab, ofret har lidt. Ofrene kan derfor anses for at være ringere stillet end andre grupper, som lider skade eller tab af forskellig art, f.eks. som følge af sygdom, ulykke eller arbejdsløshed.

Reglerne om erstatning fra staten virker således som en form for sikkerhedsnet for ofrene.

4.2. Behandling på fællesskabsplan af spørgsmålet om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser

Gennemgangen i kapitel 3 af de forskellige erstatningsordninger i medlemsstaterne giver – i hvert fald umiddelbart – indtryk af, at mulighederne i EU for at få erstatning som offer for en forbrydelse lader meget tilbage at ønske. Den kendsgerning, at det ikke er muligt for ofrene at opnå erstatning fra staten i samtlige medlemsstater, og at der ikke er konvergens mellem de eksisterende ordninger, indebærer forskelle for den enkelte afhængigt af, i hvilket land den pågældende er bosat, eller hvor en forbrydelse er begået. F.eks. kan to personer, der bliver ofre for en forbrydelse under identiske omstændigheder, men i forskellige medlemsstater, modtage vidt forskellige erstatningsbeløb for identiske skader. Der er også specifikke forskelle i relation til sager, der involverer flere medlemsstater. Hvis en statsborger fra en medlemsstat med en erstatningsordning rejser til en medlemsstat, som slet ikke har nogen erstatningsordning eller kun en begrænset ordning, vil han se sine muligheder for at få erstatning (såfremt han bliver offer for en forbrydelse) blive indskrænket eller stort set forsvinde under opholdet. Omvendt vil en person, der rejser i modsat retning mellem de samme medlemsstater opleve en – ganske vist midlertidig – kraftig forbedring i sine rettigheder som offer for en forbrydelse. En person, der bliver offer for en forbrydelse i en medlemsstat, hvor den pågældende ikke har bopæl, vil muligvis have svært ved at få adgang til erstatning fra staten i første omgang på grund af manglende assistance til at håndtere de administrative procedurer, det kræver. Disse virkninger, som må forekomme helt arbitrære fra den enkelte borgers synspunkt, er helt klart ikke tilfredsstillende i relation til målsætningen om at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for alle.

Ud fra disse overvejelser kan der opstilles tre mulige målsætninger for en eventuel indsats på fællesskabsplan:

- For det første kan det være et mål at sikre ofre for forbrydelser mulighed for at få erstatning fra staten i EU, dvs. at etablere et sikkerhedsnet for alle, der er hjemmehørende i EU.
- For det andet kan det være et mål at begrænse de urimelige virkninger, der kan blive resultatet af de store forskelle mellem medlemsstaternes erstatningsniveauer, og som i praksis afhænger af ofrets bopælsstat, eller hvor i EU den pågældende bliver offer for en forbrydelse.
- For det tredje kan det være et mål at skabe lettere adgang til erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i sager, der involverer flere medlemsstater, dvs. at ofrenes adgang til erstatning fra staten ikke bør være væsentligt påvirket af, hvor i EU forbrydelsen begås.

Det skal understreges, at disse tre målsætninger hænger nøje sammen. Uden mulighed for erstatning fra staten i samtlige medlemsstater kan der ikke skabes lettere adgang til erstatning i sager, der involverer flere medlemsstater. Uden let adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, vil sikkerhedsnettet i praksis ikke dække alle situationer, hvor ofre har behov erstatning fra staten.

Spørgsmål 1: Bør et fællesskabsinitiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser tage sigte på de tre ovennævnte målsætninger? Kan der foreslås andre relevante målsætninger?

4.3. Ofrets situation som udgangspunkt

Udgangspunktet for overvejelserne må være ofrenes behov i en europæisk kontekst. Sigtet skal være at imødekomme disse behov betingelsesløst og fordomsfrit og finde de bedst mulige løsninger på de tre problemstillinger, der er skitseret i det foregående afsnit. Formålet er således ikke at pege på den mindste fællesnævner for de gældende ordninger, men at finde ud af, hvordan man kommer videre. Når det er sagt, skal det dog også understreges, at ethvert fællesskabsinitiativ samtidig så vidt muligt skal baseres på de resultater, der allerede er opnået i mange medlemsstater, så man undgår at skulle "genopfinde hjulet" og bryde med veletableret praksis.

I den resterende del af grønbogen vil man i kapitel 5 skitsere, hvordan målsætningen om et sikkerhedsnet for alle, der er hjemmehørende i EU kan opfyldes. Det er primært et spørgsmål om, hvordan der kan indføres fælles minimumsstandarder på fællesskabsplan. Det tager dermed også til dels fat på den næste målsætning, nemlig at begrænse urimelige virkninger. Når der i dette kapitel refereres til sager, der involverer flere medlemsstater, forudsættes det, at territorialprincippet gælder uden begrænsninger i samtlige medlemsstater, dvs. at ofret har ret til at indgive ansøgning om erstatning fra staten i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået. Kapitel 6 omhandler målsætningen om at sikre let adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater.

5. ERSTATNING TIL OFRE FOR FORBRYDELSER - MINIMUMSSTANDARDER

5.1. Generelle betragtninger

Jo større harmonisering, der kan opnås, des mindre er risikoen for, at forskelle mellem medlemsstaterne skal få urimelige virkninger. På den anden side er der flere særtræk, man skal holde sig for øje. Erstatningsniveauer varierer meget mellem medlemsstaterne på grund af forskellige holdninger eller forskellig prioritering, når det drejer sig om støtte til ofre, men også som følge af forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til levestandard. Der kan således ikke blive tale om ensartede erstatningsniveauer udtrykt i penge. Derimod er det muligt på fællesskabsplan at fastsætte ensartede principper for, hvilke former for tab der skal dækkes. Som tidligere nævnt må sigtet desuden være at bygge på det, der i forvejen findes i medlemsstaterne, frem for at forsøge at indføre noget helt nyt.

Et fællesskabsinitiativ bør derfor tage sigte på at indføre minimumsstandarder frem for harmonisering.

At forsøge at pege på minimumsstandarder er primært ensbetydende med at forsøge at afdække, hvilke begrænsninger for erstatning fra staten til ofre de enkelte medlemsstater bør have mulighed for at fastsætte. Det skal understreges, at der omvendt ikke er noget, som forhindrer medlemsstaterne i at opretholde eller indføre regler, som er mere generøse over for ofrene. Det turde være overflødigt at gøre opmærksom på, at indførelsen af minimumsstandarder ikke må benyttes som

begrundelse for nogen form for forringelse af den nuværende praksis i medlemsstaterne.

I den resterende del af dette kapitel vil man se nærmere på de enkelte elementer i en fælles minimumsstandard med særligt sigte på sager, der involverer flere medlemsstater. Formålet er ikke at redegøre udtømmende for alle de argumenter, der kan fremføres i relation til hver enkelt problemstilling, men snarere at pege på nogle af de vigtigste aspekter, som kan bidrage til at sætte gang i debatten og bringe den videre. Det skal på forhånd understreges, at det er nødvendigt at operere med klare og veldefinerede kriterier. 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 den nationale erstatningsret eller nationale socialsikringsordninger. For at sikre gennemsigtige og forudsigelige regler bør den for ordningen ansvarlige myndigheds skønsmæssige beføjelser begrænses til et minimum. Det bør være et styrende princip for overvejelserne omkring de enkelte kriterier.

5.2. Elementerne i en minimumsstandard – Kriterier for at kunne opnå erstatning

5.2.1. Skadelidte, der kan gøre krav på erstatning

Efter Cowan-sagen står det 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 være hensigtsmæssigt at udvide denne mulighed til alle personer, der er lovligt bosiddende i en EU-medlemsstat i henhold til EF-ret eller national ret, herunder statsborgere fra tredjelande, og som bliver ofre for en forbrydelse på en hvilken som helst medlemsstats territorium. Denne dækning er i overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Den er ligeledes i tråd med principperne i Kommissionens nylige forslag til et rådsdirektiv²⁰ om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.

I samtlige medlemsstater kan også indirekte ofre få erstatning, og de bør derfor også være omfattet af en minimumsstandard. Under forudsætning af at det direkte offer var lovligt bosiddende i en medlemsstat, bør indirekte ofre ligeledes være berettigede til erstatning fra staten, dvs. uanset deres egen bopælsstat. Det kan overvejes, hvorvidt begreberne "personer, for hvem der består forsørgerpligt", og "slægtninge" skal defineres i en minimumsstandard, eller hvorvidt dette i stedet skal afgøres af de enkelte medlemsstater.

5.2.2. Kriterier vedrørende typer forbrydelser og typer skader

Der er flere muligheder med hensyn til dette kriterium alt efter, hvad der i dag gælder i medlemsstaterne, og hvad der er fastsat i den europæiske konvention fra 1983. Der kan overvejes forskellige kriterier med hensyn til typer forbrydelser og typer skader, der påføres ofret.

En mulighed kunne være at dække alle forbrydelser og begrænse adgangen til erstatning ved at indføre forskellige specifikke restriktioner. Lovovertrædelser, der normalt anses for at være dækket af forsikring, kunne udelukkes, f.eks.

²⁰ KOM(2001) 127 endelig udg. af 13. marts 2001. EFT C 240 af 28.8.2001, s. 79.

trafikforseelser og lovovertrædelser på arbejdspladsen. Det ville være en mere vidtrækkende begrænsning at udelukke lovovertrædelser, der begås ved hensynsløs eller uagtsom adfærd, dvs. uforsætlige lovovertrædelser. Det kan hævdes, at enkeltpersoner har mulighed for at sikre sig gennem privat forsikring mod tab forårsaget af alle sådanne lovovertrædelser. Det kan dog føre til, at visse voldsforbrydelser udelukkes, f.eks. uagtsomt manddrab, hvor der i særlig grad kan være behov for erstatning til personer, for hvem der består forsørgerpligt, og andre slægtninge. En yderligere begrænsning kan være kun at dække alvorlige forbrydelser, men det vil i sig selv være et begreb, som kan være vanskeligt at definere ensartet i alle medlemsstaterne, og det ville indsnævre erstatningsmulighederne ganske betydeligt. En anden fremgangsmåde kunne være kun at dække voldsforbrydelser, så man undgår at skulle sondre mellem forsætlige og uforsætlige lovovertrædelser.

Med hensyn til skader kunne erstatningen 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, således som det i dag er tilfældet i mange medlemsstater. En begrundelse for at udelukke tingsskade kunne være, at enkeltpersoner har mulighed for at forsikre sig mod sådanne tab. På den anden side skal det understreges, at tingsskade også kan have alvorlige negative virkninger i visse tilfælde. Hvis f.eks. en person mister effekter, der er nødvendige for, at den pågældende kan tjene til sit underhold, eller hvis en person befinder sig i en sådan situation, at der ikke er råd til forsikring, kan det forekomme urimeligt ikke at yde erstatning for tingsskade.

Krav om, at der skal være tale om en alvorlig skade, kan risikere at gøre dækningen alt for restriktiv og skabe problemer med at definere, hvad der er alvorligt, og hvad der ikke er det. Mindre skader kunne snarere udelukkes via en bagatelgrænse for erstatningsbeløb.

Der kan naturligvis overvejes kombinationer af kriterier vedrørende typen af forbrydelser og typen af påførte skader, men det er vigtigt at undgå, at det resulterer i alt for restriktive kriterier. Ved en umiddelbar betragtning burde en minimumsstandard i hvert fald dække forsætlige forbrydelser, der forårsager personskade. Det er værd at bemærke, at en sådan begrænsning ikke desto mindre vil udelukke visse grupper, der anses for berettigede til erstatning i henhold til ordningerne i flere medlemsstater, bl.a. "tilskuere" og "hjælpere".

<i>Spørgsmål 2: Hvilke typer forbrydelser og personskader skal i givet fald være dækket af en minimumsstandard?</i>
--

5.2.3. Principper for vurdering af et erstatningskravs berettigelse

I sager, hvor gerningsmanden er ukendt eller ikke kan pågribes og retsforfølges (og dømmes), er det et spørgsmål, hvilken form for bevis der kan kræves af ofret, når vedkommende søger erstatning. De skader, der er påført ofret, vil næppe volde problemer, eftersom han i de fleste tilfælde har mulighed for at forelægge en lægejournal, som er udarbejdet efter forbrydelsen. Ofret skal imidlertid også bevise, at han rent faktisk har været offer for en forbrydelse, og at de påførte skader er forårsaget af denne forbrydelse. Det er et vigtigt spørgsmål, eftersom dækning i situationer, hvor gerningsmanden er ukendt eller ikke retsforfølges, er en af de

vigtigste funktioner for en erstatningsordning overhovedet. Der må findes en afbalanceret løsning, hvor der tages hensyn til behovet for at yde erstatning i sådanne sager, uden at det tilskynder til misbrug af ordningen.

For at sikre ensartethed mellem medlemsstaterne kan der indføres et fælles princip for vurderingen. Det kunne f.eks. udtrykkes som den største grad af sandsynlighed, medlemsstaterne skulle have mulighed for at gøre gældende (idet man skal erindre, at det er et spørgsmål om minimumsstandarder). Man skal imidlertid ikke undervurdere vanskelighederne ved at finde et fælles princip, som kan accepteres af alle medlemsstater både rent teoretisk og med henblik på anvendelsen i praksis. Desuden er det ikke let at give en mere præcis vurdering af, hvor stærkt et bevis der rent faktisk kræves i medlemsstaterne i dag. Alternativet vil derfor være at overlade dette spørgsmål til medlemsstaterne, selv om det kan resultere i betydelige forskelle inden for EU med hensyn til de konkrete muligheder for at opnå erstatning.

Spørgsmål 3: Skal en sådan minimumsstandard omfatte krav om bevisførelse i et bestemt omfang fra den, der søger erstatning fra staten?

5.3. Tab, der dækkes

5.3.1. Materielle tab

I de fleste medlemsstater ydes der erstatning for udgifter til lægebehandling og hospitalsophold, tabt arbejdsfortjeneste og, hvis der er efterladte, for hvem ofret havde forsørgerpligt, begravelsesudgifter og tab af underhold. Disse poster bør også være dækket af en minimumsstandard. I udgifter til lægebehandling bør indgå psykologisk rådgivning, psykiatrisk behandling eller tilsvarende, der kan være behov for som følge af en forbrydelse. En mulig udvidelse af dækningen kunne være, at selv om egentlig tingsskade ikke kan udløse erstatning (såfremt erstatning begrænses til personskade), kunne materielle tab, der er en direkte følge af forbrydelsen mod den pågældende, være dækket. Det kunne f.eks. omfatte tab som følge af skade på personlige ejendele, ofret havde på sig, da forbrydelsen blev begået, såsom briller eller klæder.

5.3.2. Immaterielle skader

Immaterielle skader såsom svie og smerte er et større problem. Der er tale om skader, som er påført ofret, og som ikke har medført nogen faktiske udgifter, og de betegnes derfor i visse tilfælde som ikke-økonomiske tab. De faktorer, der kan inddrages i overvejelserne ved vurderingen af immaterielle skader, kan omfatte de negative virkninger for ofret i den umiddelbare pleje- og rekonvalescensperiode efter forbrydelsen, længerevarende psykiske men, angst og bekymring, krænkelse af den personlige integritet, invalidering (ud over de rent lægelige virkninger), tab af livskvalitet, reduceret forventet levetid osv. Både objektive omstændigheder relateret til ofrets situation i det enkelte tilfælde og subjektive omstændigheder såsom forbrydelsens karakter eller grovhed i sig selv kan inddrages. Det er ikke muligt i denne grønne bog at gå ind i mere detaljerede overvejelser om disse begreber, eftersom medlemsstaterne definerer dem forskelligt, og nogle medlemsstater slet ikke anerkender dem.

Hvis man som nævnt skal tage udgangspunkt i ofrets behov, kan man dog ikke se bort fra immaterielle skader. Et offer for en forbrydelse kan 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. Derfor er den nuværende praksis i visse medlemsstater, at dækningen af denne form for tab i realiteten er det vigtigste element i erstatningen (som andel af erstatningsbeløbet). Det gælder også med hensyn til muligheden for at yde erstatning til personer, for hvem ofret har forsørgerpligt, eller andre slægtninge, hvis ofret dør som følge af en forbrydelse, ud over erstatning for tab af underhold. Hvis man udelukkede immaterielle skader, ville det også skabe store forskelle mellem, hvad ofret ville få fra gerningsmanden ved et civilretligt søgsmål, og hvad den pågældende kunne få fra staten. I lyset af disse overvejelser synes der at være gode grunde til at inddrage immaterielle skader i en minimumsstandard.

Det fører til spørgsmålet om, hvorvidt der skal indføres en fælles definition af begrebet immaterielle skader i den foreliggende sammenhæng. Det bør f.eks. som et absolut minimum overvejes at indføre et generelt princip om, at erstatning bør dække svie og smerte og andre immaterielle skader. I lyset af de eksisterende forskelle mellem medlemsstaterne kan det imidlertid blive særdeles vanskeligt at gå videre og forsøge at definere, hvad den erstatning i så fald skulle dække. Det kunne være en mulighed at operere med en udtrykkelig henvisning til, at erstatningen skal vurderes på samme måde som i henhold til national erstatningsret, men dermed ville man ikke have opnået ret meget med hensyn til ensartet anvendelse, når man ser på de nuværende forskelle i medlemsstaternes erstatningsret.

Spørgsmål 4: Skal immateriel skade være omfattet af en minimumsstandard, og bør det i bekræftende fald defineres, hvad der forstås ved immateriel skade?

5.3.3. *Permanent invaliditet*

Som det fremgår af kapitel 3, yder de fleste medlemsstater erstatning for permanent invaliditet som en særskilt post, og det bør også indgå i en minimumsstandard. Denne post kan i mange tilfælde omfatte erstatning for immaterielle skader. Den kan derudover dække erstatning for ar eller vansiring. Det kan hævdes, at der også bør ydes erstatning for sidstnævnte skader, selv om det ikke er forbundet med permanent invaliditet, så det i realiteten bliver en særskilt form for erstatning for immaterielle skader. Hvad angår spørgsmålet om permanent invaliditet, vil det være meget vanskeligt at nå frem til en nærmere definition, som kan indgå i en minimumsstandard, med hensyn til hvilke tab der skulle ydes erstatning for under denne post. Det eneste krav, man kunne overveje, er, at erstatning fra staten til ofre i denne sammenhæng ikke bør afvige væsentligt fra almindelig praksis i medlemsstaterne ved vurderingen af skader inden for erstatningsretten eller erstatning fra andre kilder såsom privat forsikring.

Spørgsmål 5: Kan erstatning for permanent invaliditet defineres i relation til en minimumsstandard?

5.3.4. *Fastsættelse af erstatningsbeløbet*

Den letteste løsning med hensyn til en minimumsstandard på dette felt ville være, når det gælder materielle tab, at yde fuld erstatning for de faktiske tab, som ofret kan dokumentere. Dvs. at ofret som følge af erstatningen for disse tab skulle bringes tilbage i den økonomiske situation, vedkommende ville have været i, hvis han ikke var blevet offer for en forbrydelse. Det ville sikre fuld erstatning også i sager, der

involverer flere medlemsstater, hvor ofret vender tilbage til sin bopælsstat og lider størsteparten af de faktiske tab i denne medlemsstat, f.eks. i form af udgifter til lægebehandling og tabt arbejdsfortjeneste.

Faste satser til beregning af erstatning for sådanne udgifter kan anses for forenelige med kravet om at yde fuld erstatning for de faktiske tab, såfremt satserne er baseret på de faktiske udgifter til lægebehandling og hospitalsophold. Det vil imidlertid hverken kunne tage højde for komplikationer, der måtte opstå i individuelle tilfælde, eller for behovet for at vurdere tabt arbejdsfortjeneste individuelt. Brugen af faste satser kan også medføre risiko for urimelig behandling i sager, der involverer flere medlemsstater, eftersom satserne beregnes på basis af nationale forhold og muligvis ikke vil være tilstrækkelige til at dække de faktiske udgifter, der skal afholdes i en anden medlemsstat. På den anden side kan brugen af faste satser forenkle administrationen af erstatning fra staten og betyde, at ofret for forbrydelsen modtager erstatning hurtigere, og disse aspekter bør også indgå i den samlede vurdering af, hvordan erstatningsbeløbet skal fastsættes.

Der opstår problemer i forbindelse med erstatning for svie og smerte og andre immaterielle skader, eftersom der her ikke er nogen faktiske tab at basere erstatningsbeløbet på. Det vil dog næppe være muligt at opstille fælles retningslinjer for fastsættelsen af det faktiske erstatningsbeløb for sådanne tab på trods af risikoen for urimelige virkninger. Denne vurdering må derfor overlades til de enkelte medlemsstater, eventuelt med et krav om sammenhæng med de skalaer, der anvendes ved fastsættelsen af socialsikringsydelse, privat forsikring eller skadeserstatning inden for den nationale civilret.

I denne forbindelse skal man huske, at set fra ofrets synspunkt er det, der virkeligt tæller, hvor meget den pågældende rent faktisk får udbetalt i erstatning, ikke hvordan det samlede beløb kan opdeles i erstatning for forskellige typer påført tab. I forbindelse med fastsættelsen af en minimumsstandard bør der derfor ikke lægges alt for stor vægt på behovet for at definere, hvordan der skal ydes erstatning for hver enkelt post. Det vigtigste bør snarere være, at alle tab af såvel materiel som immateriel art dækkes af standarden, uanset i hvilke specifikke kategorier disse tab medregnes.

Et andet spørgsmål i tilknytning hertil drejer sig om, i hvilken form erstatningen bør udbetales, hvor de to hovedmuligheder er enten engangsbetaling eller løbende udbetalinger. Det skal dog ikke behandles nærmere i denne sammenhæng, eftersom det må anses for unødvendigt at fastsætte regler herfor på fællesskabsplan.

5.3.5. Ofrets økonomiske situation

Flere medlemsstater tager hensyn til ofrets økonomiske situation ikke blot ved fastsættelsen af erstatningsbeløbet, men også ved vurderingen af selve retten til erstatning. Der kan være lagt den betragtning til grund, at en vurdering af ofrets behov i det enkelte tilfælde er nødvendig, herunder vedkommendes evne til at klare økonomiske tab som følge af forbrydelsen. Det kan imidlertid indebære en væsentlig indskrænkning i ofrets ret til erstatning. Det indfører et skøn i ordningen, som gør det vanskeligt for den enkelte at forudse, hvilke muligheder han rent faktisk har for at opnå erstatning fra staten efter en forbrydelse. Desuden gælder begrundelserne for at yde erstatning for immaterielle skader med samme vægt uanset ofrets økonomiske situation. Det indebærer også en betydelig risiko for urimelige virkninger i sager, der

involverer flere medlemsstater. Den enkeltes indkomstniveau kunne betyde, at han ikke var berettiget til erstatning i én medlemsstat, men ville være berettiget til erstatning i en anden. I betragtning af forskellene i levestandard vil det være meget vanskeligt at udforme fælles transskriterier, som skal gælde i samtlige medlemsstater. En sådan betingelse forekommer derfor ikke berettiget.

Spørgsmål 6: Skal en minimumsstandard give mulighed for at tage hensyn til ofrets økonomiske situation ved vurderingen af erstatningskravets berettigelse og erstatningens størrelse?

5.3.6. *Minimums- og maksimumsniveauer*

Et andet spørgsmål, der bør overvejes i relation til en minimumsstandard, er, hvorvidt der skal fastsættes et minimums- og maksimumsniveau for erstatningen, således som det er tilfældet i de fleste nationale erstatningsordninger. Et af formålene med en minimumsgrænse ville være at undgå at skulle behandle et stort antal ansøgninger om meget små beløb, hvor de dermed forbundne administrationsomkostninger ville være væsentligt højere end den erstatning, der rent faktisk blev udbetalt. Desuden er ofrets mulighed for at opnå erstatning fra gerningsmanden større, hvis det drejer sig om mere beskedne beløb. Et maksimumsniveau kan være berettiget af budgetmæssige hensyn, men også fordi man kan hævde, at staten ikke bør påtage sig ansvaret for at yde erstatning til ofre uden nogen form for begrænsninger. Et maksimumsniveau ville betyde, at man undgik ekstreme situationer, hvor der f.eks. blev udbetalt ekstraordinært store beløb som erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Det er tvivlsomt, om der af samme grunde som dem, der er skitseret i relation til erstatningsniveauer generelt, kan fastsættes fælles niveauer i en minimumsstandard. Det kunne dog overvejes at operere med en maksimumsminimumsgrænse og en minimums-maksimumsgrænse.

5.4. **Subsidiær anvendelse**

I de fleste medlemsstater er muligheden for at opnå erstatning fra staten subsidiær i forhold til den erstatning, ofret kan opnå fra anden side. Det er begrundet i, at det er skadevolderen, der har ansvaret for at godtgøre de tab, han har påført ofret, og også i ønsket om at undgå dobbelt erstatning. Der er ingen grund til at opgive dette princip, når der skal overvejes fælles minimumsstandarder. Spørgsmålet er snarere, hvor strengt princippet skal håndhæves – hvor meget kan man i praksis forlange, ofret skal gøre for at opnå erstatning fra skadevolderen?

Spørgsmålet kompliceres af forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvilke midler og procedurer ofret har til rådighed for at opnå erstatning fra skadevolderen. I sager, der involverer flere medlemsstater, kan det være vanskeligt for ofret overhovedet at gøre et sådant krav gældende, og det kan være endnu vanskeligere at fuldbyrde en retskendelse eller –afgørelse. Det er klart, at jo mere der kræves af ofret i denne henseende, jo længere tid vil der gå, før vedkommende kan søge erstatning fra staten. En sag, der involverer flere medlemsstater, må forventes at trække endnu længere ud end en sag inden for et enkelt land, og det giver således større risiko for, at ofret stilles endnu ringere.

Det er bemærkelsesværdigt både i nationale sager og i sager, der involverer flere medlemsstater, at et offer for en forbrydelse rent faktisk kunne være bedre stillet, hvis gerningsmanden er ukendt. I det tilfælde ville der ikke være behov for at afvente

resultatet af en retssag om gerningsmandens erstatningspligt eller resultatet af fuldbyrdelsen af en sådan afgørelse eller dom, hvilket i mange tilfælde alligevel er frugtesløst, fordi gerningsmanden er insolvent. Denne noget absurde konsekvens bliver endnu mere udtalt, hvis princippet om subsidiær anvendelse håndhæves strengt.

Ud over at søge erstatning fra gerningsmanden kan ofret for forbrydelsen også være forpligtet til først at søge erstatning fra andre kilder såsom privat forsikring. Det må dog formodes at være mindre tidkrævende end en retssag, og det vil formentlig også få mindre betydning i en sag, der involverer flere medlemsstater, da en person normalt vil være forsikret i sin bopælsstat.

For at sikre den fornødne fleksibilitet kunne det være en løsning at lempe dette krav ved blot at forlange, at 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 en retssag for at få erstatning fra gerningsmanden. Der ville heller ikke bestå noget absolut krav om at afvente resultatet af en sådan retssag eller noget behov for at få gerningsmandens insolvens endeligt fastslået. Kriteriet kunne således også anvendes i sager, hvor det på et tidligt stadium står klart, at gerningsmanden ikke vil være i stand til at betale nogen form for erstatning. Desuden kan der tages højde for eventuelle hindringer, der måtte opstå i sager, som involverer flere medlemsstater. Rimelighedskriteriet 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.

Spørgsmål 7: Hvordan skal den statslige erstatnings subsidiære karakter i forhold til andre erstatningskilder fastsættes i en minimumsstandard?

Dette spørgsmål drejer sig om, hvilke andre former for erstatning, som ofret reelt opnår, der bør fratrækkes erstatningen fra staten. Erstatning, der er udbetalt fra en lovpligtig forsikring, sociale ydelser samt beløb fra tilsvarende kilder bør fratrækkes, men det er mere tvivlsomt, om erstatning fra privat forsikring også bør fratrækkes. Man kan hævde, at ofret for en forbrydelse ikke bør straffes for sin egen forsigtighed. Fratrækker man erstatning, der er udbetalt fra en privat forsikring, betyder det, at den pågældende har tegnet en privat forsikring "til ingen nytte". Hvis man ikke fratrækker en sådan erstatning, betyder det til gengæld i praksis, at ofret kan modtage dobbelt erstatning for samme tab. Det gælder især, hvis erstatningen fra staten yder fuld dækning for materielle tab. Under alle omstændigheder kan der være stor forskel mellem medlemsstaterne på, i hvilket omfang forsikringer dækker tab som følge af forbrydelser, og i hvilket omfang private normalt tegner sådanne forsikringer, hvilket gør det vanskeligt at vurdere hele spørgsmålet på europæisk plan. Der er også en række andre komplicerede overvejelser, der gør sig gældende, f.eks. livsforsikringers specielle karakter, men det vil være for omfattende at tage fat på disse problemstillinger her.

Skillelinjen bør under alle omstændigheder trækkes ved den faktiske erstatning fra andre kilder, som ofret for forbrydelsen har opnået eller kan forvente at opnå (med en vis grad af sikkerhed). Også at fratrække erstatning, som ofret kunne have opnået, hvis vedkommende havde tegnet en passende forsikring, vil på den anden side være for restriktivt og meget vanskeligt at håndhæve ensartet i hele EU.

Spørgsmål 8: Hvilke andre erstatningskilder bør fratrækkes erstatningen fra staten?

5.5. Statens indtræden i ofrets rettigheder

I de fleste medlemsstater indtræder staten, når der er udbetalt erstatning fra erstatningsordningen, i ofrets rettigheder til erstatning fra skadevolderen. En mere aktiv indsats fra statens side i denne henseende kunne bidrage til at afbøde de finansielle virkninger af erstatningsordningen i sager, hvor det fortsat er uklart, om ofret vil kunne opnå erstatning fra gerningsmanden, således som det er nævnt ovenfor. På den anden side synes de medlemsstater, som mere ihærdigt gør regres gældende over for gerningsmanden, kun at have begrænset succes hermed, hvilket betyder, at statens indtræden i ofrets rettigheder ikke har nogen reel virkning for de offentlige udgifter. Det må også formodes, at det er vanskeligt for staten at håndhæve denne ret aktivt i sager, der involverer flere medlemsstater, dvs. hvor gerningsmanden har bopæl i en anden medlemsstat.

5.6. Anmeldelse af forbrydelsen til politiet

Som det fremgår af kapitel 3, opererer de fleste medlemsstater med krav om, at ofret skal have anmeldt forbrydelsen til politiet. Dette krav bør også indgå i en fælles minimumsstandard. Det kan overvejes at undtage de tilfælde, hvor ofret kan have vægtige grunde til ikke at foretage anmeldelse. Det er dog tvivlsomt, hvorvidt muligheden for at opnå erstatning fra staten bør afhænge af, at ofret har indgivet anmeldelse til politiet inden en bestemt frist. En anmeldelse, der foretages lang tid efter, at forbrydelsen er begået, vil under alle omstændigheder primært være til skade for ofret selv, fordi det gør det vanskeligere at fastslå, hvorvidt vedkommende rent faktisk har været offer for en forbrydelse, og hvilke skader der er påført ham. Det er derfor i ofrets egen interesse at indgive en sådan anmeldelse så hurtigt som muligt.

5.7. Ansøgning om erstatning fra staten

De fleste medlemsstater har fastsat tidsfrister, inden for hvilke der skal indgives ansøgning om erstatning fra staten. Disse frister kan beregnes fra tidspunktet for forbrydelsen, retssagens afslutning eller lukningen af politiets efterforskning, såfremt der ikke sker retsforfølgning. Sådanne frister forekommer berettigede. Spørgsmålet er, hvorvidt der i en minimumsstandard skal indgå fælles (minimums)tidsfrister. Sådanne frister kan bidrage til at etablere gennemsigtige og enkle procedureregler i hele EU vedrørende erstatning fra staten.

Det giver anledning til en række yderligere spørgsmål både i national sammenhæng og i sager, der involverer flere medlemsstater. Der skal eventuelt tages hensyn til nødvendigheden af at afvente resultatet af en retssag og til ofrets egne bestræbelser på at opnå erstatning fra gerningsmanden, og begge dele kan være særdeles tidkrævende. I sager, der involverer flere medlemsstater, kan det være vanskeligere for ofret at håndhæve sin ret til erstatning fra gerningsmanden, og den del af proceduren kan derfor være endnu mere tidkrævende. I sager, der involverer flere medlemsstater, kan ofret benytte sig af sin ret i henhold til rammeafgårelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager til at indgive anmeldelse til politiet i sin bopælsstat. På baggrund af disse eksempler bør der formentlig fastsættes temmeligt lange tidsfrister. Det kan også være berettiget at lade fristen løbe fra tidspunktet for en eventuel straffesags afslutning. Der er desuden flere særlige situationer, hvor ofret

for en forbrydelse kan søge erstatning fra staten mange år efter, at forbrydelsen blev begået. Et eksempel kan være børn, der har været ofre for et seksuelt overgreb. Derfor må alle tidsfrister være ledsaget af undtagelsesregler for at tage højde for sådanne situationer.

Med hensyn til selve indholdet af ansøgningen forekommer det oplagt, at ofret skal vedlægge al eksisterende dokumentation såsom politirapporter, lægejournaler, indkomstopgørelser, forsikringserklæringer m.m. I relation til en minimumsstandard er det et spørgsmål, hvorvidt der bør indføres ensartede formularer, som skal foreligge på alle EU-sprogene. Det ville gøre det væsentligt lettere for ofre at få adgang til erstatning fra staten og bidrage til at gøre de administrative procedurer mere gennemsigtige. Dette spørgsmål behandles nærmere i kapitel 6 i forbindelse med bestræbelserne på at lette adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater.

5.8. Udbetaling af forskud

Det fremhæves ofte, at den nuværende praksis for erstatning i medlemsstaterne ikke helt er afpasset efter ofrenes behov. Udgifter til f.eks. hospitalsophold samt tabt arbejdsfortjeneste gør sig gældende umiddelbart efter forbrydelsen, mens erstatningen, hvad enten den kommer fra gerningsmanden eller fra staten, normalt først udbetales længe efter, nogle gange flere år senere. Denne tidsforskydning kan skyldes ineffektivitet i retssystemet og den offentlige forvaltning, men en væsentlig årsag er naturligvis også behovet for en grundig efterforskning og vurdering af hver enkelt sag.

En løsning, som kan afhjælpe eller mildne de negative virkninger for ofret af disse forsinkelser, kunne være en mulighed for at få udbetalt forskud på erstatningen fra staten. En sådan foranstaltning kan være til stor hjælp for ofret og være med til at forhindre, at han rammes yderligere i økonomisk henseende. Det kan være mere tidkrævende for et offer at opnå erstatning i en sag, der involverer flere medlemsstater, og det gør det endnu mere berettiget at give mulighed for udbetaling af forskud. I sager, hvor det fortsat ikke vides, om ofret vil kunne få erstatning fra gerningsmanden, kan der dog være principielle indvendinger mod et forskud fra staten. Det kan hævdes, at ofret har mulighed for at sikre sig omgående bistand ved at tegne en rejseforsikring. Den assistance, ambassader og konsulater yder deres egne statsborgere i udlandet, bør også inddrages i overvejelserne.

<p><i>Spørgsmål 9: Skal en minimumsstandard omfatte mulighed for udbetaling af forskud på erstatningsbeløbet?</i></p>

5.9. Andre kriterier

De nationale erstatningsordninger omfatter normalt en række kriterier, som kan resultere i, at erstatning fra staten nægtes eller nedsættes. Også den europæiske konvention fra 1983 opererer med sådanne kriterier.

Det kan for det første dreje sig om ofrets handlemåde før, under eller efter forbrydelsen. Det hænger primært sammen med spørgsmålet om, hvorvidt ofret selv har forvoldt eller medvirket til skaden, et begreb, som er velkendt i erstatningsretten. Selv om definitionen af dette begreb, for så vidt angår dets anvendelse i relation til erstatning fra staten, kan være noget uklar, bør det dog indgå i en minimumsstandard.

For det andet kan ofrets forbindelse med organiseret kriminalitet eller medlemskab af kriminelle organisationer også være en begrundelse for at nægte erstatning. Dette kriterium giver anledning til mere principielle indvendinger, fordi det vedrører ofres adfærd uden sammenhæng med den pågældende forbrydelse. Det ser ud til, at dette kriterium normalt ikke findes i erstatningsretten i nogen af medlemsstaterne. Man kan forestille sig situationer, hvor det ville medføre vanskeligheder eller endog urimelige resultater, f.eks. hvis et offer tidligere har haft forbindelse med organiseret kriminalitet, men efterfølgende har afsværgt sin tidligere "livsstil". Der kan også sættes spørgsmålstejn ved muligheden for en retfærdig vurdering af dette kriterium i sager, der involverer flere medlemsstater.

For det tredje kan der nægtes erstatning, hvis tilkendelse af erstatning anses for at være i strid med den almindelige retsfølelse eller den offentlige orden. Det forekommer at være et meget vagt og uklart kriterium, og det er vanskeligt at finde konkrete eksempler på dets anvendelse i praksis. Det giver også plads for et meget bredt skøn i erstatningssystemet og gør det vanskeligere for ofret på forhånd at regne med muligheden for at opnå erstatning i en given sag.

Spørgsmål 10: Bør der i forbindelse med en minimumsstandard fastsættes kriterier for ofrets handlemåde i forbindelse med forbrydelsen eller for den pågældendes deltagelse i kriminel aktivitet i almindelighed og bør der indgå andre overvejelser vedrørende almindelig retsfølelse og samfundshensyn?

Spørgsmål 11: Hvilke andre kriterier, som ikke er omhandlet i grønbogen, bør det overvejes at lade indgå i en minimumsstandard?

6. ERSTATNING TIL OFRE FOR FORBRYDELSER I SAGER, DER INVOLVERER FLERE MEDLEMSSTATER

6.1. Situationen i dag

I dette kapitel gennemgås det, hvilke foranstaltninger der eventuelt kan iværksættes for at give lettere adgang til erstatning fra staten overalt i EU i sager, der involverer flere medlemsstater. Betegnelsen "sager, der involverer flere medlemsstater", og som anvendes gennemgående i dette kapitel, skal forstås som en sag, hvor en EU-statsborger bliver offer for en forbrydelse i en anden medlemsstat end den, hvori den pågældende er fast bosiddende.

Ifølge Fællesskabets retsprincipper, således som de er fastlagt ved Cowan-sagen, skal de muligheder, en medlemsstat indrømmer sine egne statsborgere med hensyn til erstatning fra staten, også gælde for alle andre EU-statsborgere. Det kunne derfor synes tilstrækkeligt, at samtlige medlemsstater indrømmede ret til erstatning fra staten, hvorved man undgik, at ofre risikerede at sætte sig mellem to stole i sager, der involverer flere medlemsstater. Det skal bemærkes, at dette ikke dækker ikke-EU-statsborgere, der lovligt opholder sig i én medlemsstat og bliver ofre for en forbrydelse i en anden. Det er snarere et spørgsmål, der skal behandles i forbindelse med udformningen af en minimumsstandard.

Forskellene mellem medlemsstaternes erstatningsordninger kan dog få urimelige virkninger afhængigt af, hvor i EU en person bliver offer for en forbrydelse. Dette problem er til dels omhandlet i kapitel 5. Hovedsagen er, at det fremgik klart af

gennemgangen af de europæiske normer i kapitel 2 og de eksisterende ordninger i kapitel 3, at der ikke findes nogen mekanisme til at lette adgangen til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater. De problemer, et offer i en sådan sag risikerer at støde på, og mulige løsninger, som kan afhjælpe disse problemer, behandles nærmere i dette kapitel.

6.2. Særlige hindringer i sager, der involverer flere medlemsstater

I sager, der involverer flere medlemsstater, kan der være særlige hindringer, som gør det vanskeligt for ofre for forbrydelser at søge erstatning fra staten. Disse hindringer kan for overskuelighedens skyld opdeles i tre grupper: manglende oplysning om mulighederne for at få erstatning fra staten, vanskeligheder i forbindelse med indgivelse af en ansøgning om erstatning fra staten og problemer med at fremskaffe den nødvendige dokumentation, som skal ledsage ansøgningen.

6.2.1. Oplysning

Som eksempel kan nævnes et offer, som opholder sig som turist i den medlemsstat, hvor forbrydelsen begås, og derfor forlader denne medlemsstat kort tid efter. Den pågældende har kun meget begrænset tid til at indhente oplysninger på stedet om mulighederne for at få erstatning fra staten for de skader, der er påført ham. I ofrets bopælsstat er der ingen eller kun ringe muligheder for at fremskaffe sådanne oplysninger. Det kan være vanskeligt for den enkelte på afstand at finde ud af, hvilken myndighed man skal henvende sig til i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, og at overvinde eventuelle sprogvanskeligheder. Det skal også bemærkes, at mange medlemsstater har haft problemer med at formidle oplysninger om mulighederne for erstatning til ofre i rent nationale sager. Det må derfor formodes, at problemet er endnu større i sager, der involverer flere medlemsstater.

6.2.2. Ansøgningen

Hvis ofret for en forbrydelse overhovedet har været i stand til at indhente de nødvendige oplysninger om sine muligheder for at søge erstatning fra staten, kan vedkommende stadig komme ud for sproglige problemer ved udfyldelsen af ansøgningen. Nationale regler om korte tidsfrister for indgivelse af ansøgninger kan være endnu vanskeligere at overholde i sager, der involverer flere medlemsstater. Ofret kan være nødsaget til, igen på afstand, at følge resultatet af en eventuel straffesag i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, fordi der muligvis først kan søges erstatning, når sagen er afsluttet. Ofret kan også finde det vanskeligt at komme (personligt) til orde over for den myndighed, der skal behandle ansøgningen. Også her har ofret ingen eller kun begrænsede muligheder for at få assistance, og myndigheden i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, kan desuden være uvant med at behandle ansøgninger fra ofre med bopæl i en anden medlemsstat eller er måske ikke engang fuldt informeret om deres forpligtelser i sådanne sager.

6.2.3. Dokumentation

Ofret skal normalt vedlægge ansøgningen forskellige rapporter, som i sager, der involverer flere medlemsstater, ofte vil hidrøre fra forskellige medlemsstater. Politirapporten vil normalt være udarbejdet i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået. Lægejournalen kan være udarbejdet enten i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, eller i bopælsstaten, eller der kan rent faktisk foreligge

journaler fra begge medlemsstater, hvis der har været behov for længerevarende behandling på grund af omfanget af de skader, ofret blev påført. Såfremt ofret ønsker at søge erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, skal vedkommende fremlægge en indkomstopgørelse fra bopælsstaten. Nogle medlemsstater kræver også, at ofret skal dokumentere, at skadevolderen reelt er ubemidlet og ude af stand til at betale nogen form for erstatning. Også her er det vanskeligere for ofret i sager, der involverer flere medlemsstater, at indhente sådanne oplysninger fra en anden medlemsstat. Den ledsagende dokumentation fra bopælsstaten skal muligvis ikke blot oversættes, men også indeholde andre oplysninger, der kræves i henhold til de gældende regler i den medlemsstat, hvor ansøgningen skal indgives. Derudover skal ofret muligvis sørge for, at ansøgningen vedlægges en kopi af retsafgørelsen eller dommen i straffesagen mod gerningsmanden.

6.2.4. *Andre bemærkninger*

Der er følgelig en række praktiske hindringer, som gør det vanskeligt for ofre at få adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater. Det kan være en økonomisk belastning for ofret at skulle sørge for den nødvendige oversættelse af ansøgningen og den vedlagte dokumentation. Disse hindringer skal ses i sammenhæng med den i forvejen belastende situation, ofret befinder sig i efter forbrydelsen. De vanskeligheder, der opstår, fordi sagen involverer flere medlemsstater, kan betyde, at ofret føler sig endnu hårdere ramt, muligvis i et sådant omfang, at han vælger helt at undlade at søge erstatning. Det er derfor klart, at det, at der findes ordninger vedrørende erstatning fra staten i samtlige medlemsstater, kombineret med princippet om ikke-diskrimination, som er fastslået ved Cowan-sagen, ikke i sig selv er tilstrækkeligt. Ej heller kan samtlige medlemsstaters ratifikation af den europæiske konvention fra 1983 forventes at bedre situationen, eftersom konventionen ikke indeholder konkrete bestemmelser om assistance til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater. Det forekommer derfor 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.

6.2.5. *Mulige løsninger for at sikre let adgang til erstatning i sager, der involverer flere medlemsstater*

I bestræbelserne på at finde frem til en løsning på, hvordan man opfylder målsætningen om let adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, kan man basere sig på en række styrende principper. For det første skal en løsning være enkel, gennemsigtig og praktisk både for ofret og for de involverede myndigheder, men ofrets interesser må prioriteres højest. For det andet skal løsningen kunne anvendes tilstrækkeligt ensartet i hele EU for at undgå fordrejninger og urimelige virkninger.

På grundlag af disse principper redegøres der i det følgende for to løsningsmodeller til at sikre adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater. For at kunne tage højde for de specifikke problemer, der gør sig gældende i sådanne sager, er begge løsningsmodeller baseret på den forudsætning, at der med indførelsen af en minimumsstandard på fællesskabsplan i samtlige medlemsstater består mulighed for, at alle ofre kan opnå passende erstatning fra staten. Modellerne er valgt med henblik på at strukturere debatten om, hvordan man kommer videre. De er naturligvis ikke de eneste mulige løsninger, og ingen af dem må betragtes som

"færdigsyede". Formålet er primært at afdække de vigtigste fordele og ulemper ved begge modeller for at gøre det lettere at sammenligne dem.

6.3. Modellen baseret på gensidig bistand

De praktiske hindringer, der møder ofre i sager, der involverer flere medlemsstater, kunne reduceres ved at give ofret ret til assistance i bopælsstaten.

Grundlaget for denne løsning skulle være territorialprincippet, dvs. at den medlemsstat, hvor forbrydelsen begås, er ansvarlig for udbetalingen af erstatning og behandlingen af ansøgningen i henhold til de der gældende regler.

Dette princip skulle suppleres med en ret for ofret til at indgive sin ansøgning til en myndighed i bopælsstaten. Denne myndighed (i det følgende benævnt "fremsendelsesmyndigheden") skulle være forpligtet til at fremsende ansøgningen til den kompetente myndighed (i det følgende benævnt "den modtagende myndighed") i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, og dermed yde ofret en vis form for administrativ assistance. Hovedformålet med denne model er derfor at fastlægge konkrete regler for samarbejdet mellem de relevante myndigheder i medlemsstaterne svarende til det, der for nylig blev indført omkring forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse²¹. Man kunne lade sig inspirere af disse forordninger med hensyn til en række praktiske aspekter også i denne sammenhæng, f.eks. fastsættelse af nøjagtige tidsfrister, brug af sprog og standardformularer.

Spørgsmålet er imidlertid, hvor omfattende fremsendelsesmyndighedens forpligtelse til at yde administrativ assistance til ofret bør være. Nogle af de forpligtelser, der kunne overvejes, kunne f.eks. være:

- pligt til at bistå ofret med oplysninger om muligheden for at få erstatning fra staten i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, dvs. oplysninger om det materielle indhold af de der gældende regler,
- pligt til at bistå ofret med at indsamle det nødvendige materiale til udfyldelse af ansøgningen (f.eks. de nødvendige formularer) og til at kontrollere, at den krævede dokumentation er vedlagt,
- pligt til at foretage eventuelle nødvendige oversættelser og sikre, at ansøgningen (inkl. den vedlagte dokumentation) indgives på et sprog, der accepteres af den modtagende myndighed.

Fremsendelsesmyndighedens forpligtelser bør på den anden side ikke omfatte nogen form for behandling eller foreløbig vurdering af ansøgningen.

6.3.1. Ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne

Det bliver i givet fald nødvendigt at få afgjort, hvilken myndighed i de enkelte medlemsstater der skal påtage sig ovennævnte forpligtelser. Af praktiske hensyn

²¹ Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retlige og udenretlige dokumenter i civile og kommercielle sager. EFT L 160 af 30.6.2000, s. 37.
Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område. EFT L 174 af 27.6.2001, s. 1.

forekommer det mest oplagt, at det er den myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af erstatningsordningen i de enkelte medlemsstater. Uanset om en person har været offer for en forbrydelse i sin bopælsstat eller i udlandet, kan den pågældende henvende sig til den samme myndighed for at indgive en ansøgning om erstatning fra staten. Disse myndigheder har også opbygget en betydelig ekspertise i forvaltningen af erstatningsordningen i deres eget land, og deres erfaringer vil være af afgørende betydning for varetagelsen af opgaven med at formidle oplysninger til ofre om udenlandske ordninger. Det bliver dog nødvendigt at foretage en vurdering af, hvorvidt de nuværende myndigheder rent faktisk er egnede og i stand til at varetage opgaven. Det bør også overvejes, hvorvidt ansvaret for nogle af forpligtelserne, f.eks. oversættelser, snarere bør påhvile den modtagende myndighed i stedet for. Det andet spørgsmål er, hvordan dette ansvar skal implementeres i medlemsstater med flere (decentrale) forvaltningsniveauer. Skal de alle varetage opgaven, eller skal der udpeges en enkelt myndighed. Svarene på disse spørgsmål må findes ved en afbalancering af den ønskede grad af ensartethed inden for EU med hensynet til subsidiaritetsprincippet.

6.3.2. *Information og samarbejde mellem myndighederne*

Uanset hvilken løsning der vælges med hensyn til udpegelse af ansvarlige myndigheder i medlemsstaterne, skal disse myndigheder have adgang til information om erstatningsordningerne i de øvrige medlemsstater, så de kan formidle de fornødne oplysninger til ofret. Hvor detaljeret denne information skal være, må afhænge af det nøjagtige indhold af fremsendelsesmyndighedernes forpligtelser over for ofret. Det bliver under alle omstændigheder nødvendigt at udarbejde en liste over de kompetente fremsendelsesmyndigheder i samtlige medlemsstater tilligemed oplysninger om, hvordan der indgives ansøgninger efter reglerne i de enkelte medlemsstater. Dertil kommer muligvis oplysninger om det faktiske indhold af de nationale ordninger, så fremsendelsesmyndigheden kan give ofret detaljerede oplysninger om, hvilke muligheder der foreligger for at opnå erstatning fra staten i henhold til den udenlandske ordning. Det kan også overvejes at indføre en standardformular til brug for kommunikationen mellem myndighederne i forbindelse med fremsendelse af ansøgninger. Brugen af moderne kommunikationsteknologi kan yderligere lette og fremskynde kommunikationen mellem myndighederne.

Der må findes en løsning på, hvordan man indsamler og administrerer ovennævnte oplysninger, eventuelt i form af en løbende opdateret vejledning udarbejdet på fællesskabsplan, som indeholder oplysninger om alle erstatningsordninger i medlemsstaterne. Som tidligere nævnt kan man i denne henseende finde inspiration i anden lovgivning om retligt samarbejde i civilretlige sager. Som et yderligere element i forbindelse med en sådan vejledning, som også kunne være praktisk for den løbende behandling af ansøgninger i sager, der involverer flere medlemsstater, kunne det overvejes at oprette et netværk på ekspertplan for at lette samarbejdet og de direkte kontakter mellem myndighederne i medlemsstaterne. I denne forbindelse kunne det være en mulighed at gøre brug af det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område²² til udveksling af erfaringer, afdækning af problemer og især forbedring af informationsformidlingen.

²² Rådets beslutning 2001/470/EF af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område. EFT L 174 af 27.6.2001, s. 25.

6.3.3. *Retten til at blive hørt*

Et offer kan finde det vanskeligt at komme til orde over for den modtagende myndighed, når vedkommende først er vendt tilbage til bopælsstaten. Det kunne være en mulighed at lade fremsendelsesmyndigheden bistå ofret også i denne henseende med brug af moderne kommunikationsteknologi. Fremsendelsesmyndigheden kunne sørge for, at ofret kom til orde over for den modtagende myndighed f.eks. ved hjælp af videokonferencer.

6.3.4. *Andre bemærkninger*

Ovennævnte overvejelser viser, at "modellen baseret på gensidig bistand" primært medfører, at den administrative byrde, der er forbundet med at søge erstatning i en anden medlemsstat, flyttes fra ofret over på en myndighed i bopælsstaten. Det skal fremhæves, at denne løsning svarer til den, man har valgt i rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Ifølge denne afgørelse kan ofret indgive anmeldelse til de kompetente myndigheder i sin bopælsstat, hvis han ikke har haft mulighed herfor i den medlemsstat, hvor lovovertrædelsen blev begået. Sidstnævnte betingelse kan også overvejes i den foreliggende sammenhæng.

Hvis man anvender denne model, er der naturligvis intet, som forhindrer de medlemsstater, der i dag indrømmer ofre ret til erstatning for forbrydelser begået i udlandet, i fortsat at gøre dette. Den vil heller ikke forhindre ofre i at søge erstatning direkte hos den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået.

Spørgsmål 12: Ville det i sager, der involverer flere medlemsstater, for at lette adgangen til erstatning i sådanne sager være hensigtsmæssigt at give ofret ret til at kræve assistance fra myndighederne i den pågældendes bopælsstat til at søge erstatning fra staten i en anden medlemsstat?

6.4. **Modellen baseret på dobbelt ansvar**

En mere ambitiøs og omfattende løsning består i at indrømme ofret ret til at søge og modtage erstatning i to medlemsstater: enten i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, eller i vedkommendes bopælsstat. Det indebærer, at to myndigheder i to forskellige medlemsstater ville være ansvarlige, men således at de gensidigt udelukker hinanden fra erstatning i en hvilken som helst sag. Myndighederne skulle behandle ansøgningen i henhold til deres egne nationale regler.

6.4.1. *Administration og samarbejde mellem myndigheder*

I denne model er den administrative byrde set fra myndighedernes synspunkt mindre relevant end i modellen baseret på gensidig bistand, fordi de nationale myndigheder ikke vil være nødsaget til at bistå ofre med at søge erstatning i en anden medlemsstat. Modellen baseret på dobbelt ansvar kræver heller ikke, at der udarbejdes en vejledning om de enkelte medlemsstaters erstatningsordninger. Det vil derfor være enklere at udforme denne model, fordi der ikke vil være behov for at udpege fremsendelsesmyndigheder og modtagende myndigheder. Når det ikke er nødvendigt at fremsende ansøgninger mellem medlemsstater, må ansøgninger forventes behandlet hurtigere, og det er et vigtigt aspekt for ofret. Der vil dog fortsat være

behov for koordinering for at undgå risikoen for dobbelt erstatning, dvs. at et offer søger og modtager erstatning i to medlemsstater.

Med hensyn til dokumentation vil en myndighed i en given medlemsstat muligvis finde det vanskeligt at foretage en nøjagtig vurdering af ofrets ret til erstatning i sager, hvor forbrydelsen er begået i udlandet. Myndigheden må i givet fald basere sig på en politirapport og eventuelt også en lægejournal fra en anden medlemsstat og fremskaffe de fornødne oplysninger om resultatet af en retssag i den anden medlemsstat, såfremt ofret har anlagt sag for at opnå erstatning fra gerningsmanden. Det nuværende krav i de fleste medlemsstater om, at alle andre erstatningskilder skal være udtømt, kan derfor være vanskeligt at håndhæve.

6.4.2. *Erstatningsniveauer*

Med hensyn til erstatningsniveauet indebærer modellen baseret på dobbelt ansvar en fordel set fra ofrets synspunkt. En person, der er blevet offer for en forbrydelse i en anden medlemsstat, vil muligvis lide hovedparten af sine tab i bopælsstaten, især hvis forbrydelsen har resulteret i alvorlige skader. Det kan f.eks. være tabt arbejdsfortjeneste og udgifter til længerevarende hospitalsophold. Erstatning for sådanne tab kan variere ganske betydeligt mellem medlemsstaterne som følge af bl.a. forskelle i levestandard. For det offer, der modtager erstatning fra bopælsstaten, kan resultatet derfor blive en mere nøjagtig erstatning for de faktiske tab, han er påført som følge af forbrydelsen. Der vil derfor med denne model være mindre behov for at harmonisere medlemsstaternes erstatningsordninger gennem fastsættelse af en minimumsstandard.

Ofres mulighed for frit at vælge, hvilket system der er mest fordelagtigt for dem, kan imidlertid også have urimelige virkninger. To personer, der bliver ofre for den samme forbrydelse samme sted, kan således få udbetalt meget forskellige erstatningsbeløb på grund af forskelle mellem erstatningsordningerne i deres respektive bopælsstater. Modellen indebærer risiko for, at ofre vil arbejde aktivt på at søge erstatning under den ordning, som er mest fordelagtig i relation til erstatningsniveauer.

6.4.3. *Budgetmæssige konsekvenser*

De budgetmæssige konsekvenser for de enkelte medlemsstater er naturligvis vanskelige at forudsige for denne model, men de vil næppe gensidigt opveje hinanden. Der kan sagtens findes eksempler på to medlemsstater, mellem hvilke f.eks. turiststrømme eller midlertidig arbejdskraft grundlæggende går den ene vej. De økonomiske virkninger for de to involverede medlemsstater, når der skal udbetales erstatning til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater, ville i sådanne tilfælde være næsten det modsatte af, hvad der ville være resultatet, hvis man håndhævede territorialprincippet. Hertil kommer, at det er vanskeligt at forudsige en eventuel stigning i antallet af ansøgninger i visse medlemsstater, men det vil muligvis medføre behov for en forøgelse af de administrative ressourcer til formålet.

Spørgsmål 13: Vil muligheden for frit at kunne søge erstatning enten i bopælsstaten eller i den medlemsstat, hvor forbrydelsen blev begået, være et hensigtsmæssigt middel til at lette adgangen til erstatning fra staten til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater?

6.5. Generelle bemærkninger og sammenligninger

Modellen baseret på dobbelt ansvar forekommer enkel og ligefrem og er mere generøs set fra ofrets synspunkt. Flere medlemsstater anvender rent faktisk denne model i dag, idet de giver mulighed for erstatning til statsborgere eller personer med fast bopæl i medlemsstaten, som påføres skade ved en forbrydelse begået i udlandet. Modellen vil også sikre, at lovligt bosiddende ikke-EU-statsborgere i hele EU ville være dækket af ordningen i mindst én medlemsstat, uanset om de pågældende statsborgere er omfattet af en minimumsstandard eller ej. På den anden side kunne denne model, hvis den blev indført på fællesskabsplan, anses for mindre rimelig i forhold til modellen baseret på gensidig bistand. Den rejser en række problemer i relation til anvendelsen set fra såvel ofrets som myndighedernes synspunkt. Indtil det tidspunkt, hvor ofret har indgivet sin ansøgning, er det uklart, hvilken myndighed der rent faktisk er ansvarlig for erstatningen i en given sag. I de indbyrdes forbindelser mellem medlemsstaterne vil løsningen indebære mindre gensidighed, end hvis man anvender territorialprincippet. Modellen baseret på gensidig bistand vil til gengæld 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, forekommer modellen baseret på gensidig bistand at være den mest hensigtsmæssige. Territorialprincippet anerkendes – ganske vist med visse modifikationer – af samtlige medlemsstater i dag. Det skal understreges, at modellen baseret på gensidig bistand naturligvis ikke vil forhindre de medlemsstater, som i dag yder erstatning til de statsborgere eller personer med fast bopæl i medlemsstaten, som påføres skade i udlandet, i fortsat at gøre det. Den vil heller ikke forhindre andre medlemsstater i at indføre en sådan mulighed. Modellen baseret på gensidig bistand kræver således ikke nogen egentlig ændring i den nuværende praksis, men betyder snarere, at myndighederne skal påtage sig et ekstra ansvar for at yde assistance til ofre i sager, der involverer flere medlemsstater. Det kan blive det afgørende spørgsmål: er myndighederne i medlemsstaterne i stand til at påtage sig dette ansvar, eller vil det kræve yderligere administrative ressourcer?

Spørgsmål 14: Hvilke andre løsninger ud over dem, der er skitseret i grønbogen, kan overvejes for at lette ofres adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater?

6.6. Tværgående spørgsmål i relation til gennemførelsen

6.6.1. Harmoniserede formularer

I forbindelse med begge modeller bør man overveje muligheden for at indføre harmoniserede formularer, som skal foreligge på alle EU-sprogene og kunne anvendes af et offer for en forbrydelse, uanset i hvilken medlemsstat ansøgningen indgives. Man skal imidlertid være opmærksom på begrænsningerne ved sådanne formularer, eftersom ansøgninger i de fleste tilfælde skal være ledsaget af politirapporter og lægejournaler. Denne form for dokumentation kan i realiteten være det vigtigste element i ansøgningen. Desuden er de formularer, der i dag anvendes i medlemsstaterne, meget forskelligartede og afspejler forskelle i selve de nationale regler om erstatning. Med fastlæggelsen af en fælles minimumsstandard ville der blive skabt større harmonisering, og det ville igen gøre det lettere at indføre

harmoniserede formularer, som vil kunne anvendes af alle ofre, uanset i hvilken medlemsstat ansøgningen indgives.

Spørgsmål 15: Bør der udarbejdes ensartede formularer til brug i samtlige medlemsstater ved ansøgning om erstatning fra staten?

6.6.2. *Information til borgerne*

Uanset hvilken af de to modeller, man vælger, er det nødvendigt at formidle omfattende og let tilgængelig information til borgerne. Sådanne informationskampagner må gennemføres på alle planer, såvel europæisk som nationalt, regionalt og lokalt og kunne med fordel udformes på i hvert fald alle EU-sprogene. Med hensyn til fælles retsregler kunne det overvejes at give alle politimyndigheder i EU pligt til at formidle information på alle sprog om ofres rettigheder i relation til erstatning fra staten. En sådan forpligtelse består i forvejen i mange medlemsstater. Denne information kunne f.eks. omfatte de eksisterende muligheder for erstatning, og hvordan der søges erstatning, herunder oplysning om de ansvarlige myndigheder samt ansøgningsprocedurer og krav om dokumentation.

Det samarbejde mellem nationale myndigheder, som kræves i forbindelse med modellen baseret på gensidig bistand, ville også være gavnligt for den gensidige forståelse af ordningerne i de forskellige medlemsstater. Det europæiske retlige netværk i civil- og handelsretlige sager kunne bidrage aktivt til at forbedre informationsformidlingen på europæisk plan. Endelig skal også nævnes det arbejde, der udføres af ikke-statslige organisationer såsom offerstøttegrupper, som i høj grad kan hjælpe ofre til at få adgang til information.

7. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Gennemgangen af erstatningsordningerne i medlemsstaterne og overvejelserne om mulige foranstaltninger på fællesskabsplan med særligt fokus på sager, der involverer flere medlemsstater, synes at bekræfte, at et fællesskabsinitiativ om erstatning til ofre for forbrydelser virkelig kan indebære en reel merværdi. Et sådant initiativ kan blive en vigtig byggesten i bestræbelserne på at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem fastsættelse af et grundlæggende beskyttelsesniveau for alle EU's indbyggere, uanset hvor i EU de måtte blive ofre for en forbrydelse.

Med hensyn til eventuel indførelse af en fælles minimumsstandard står det klart, at de enkelte elementer i en sådan standard giver anledning til en række overvejelser, som i sig selv er vanskelige, og som samtidig fremhæver de bestående forskelle mellem medlemsstaterne. Disse vanskeligheder bør dog ikke få lov til at overskygge betydningen af og fordelene ved opfyldelse af målsætningerne for en fælles minimumsstandard. Overvejelserne har navnlig vist, at problemstillingerne i sager, der involverer flere medlemsstater, er særdeles relevante for vurderingen af, hvilke kriterier, der bør indgå i en minimumsstandard.

Målsætningen om at sikre bedre adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater, forekommer umiddelbart lettere at opfylde. Det er bemærkelsesværdigt, at det harmoniseringsniveau, der vil kunne opnås gennem en minimumsstandard, i høj grad afhænger af valget af løsninger med henblik på opfyldelsen af denne målsætning. Det bekræfter derfor, at målsætningen om at

tilvejebringe et sikkerhedsnet og begrænse urimelige virkninger hænger nøje sammen med målsætningen om at give lettere adgang til erstatning fra staten i sager, der involverer flere medlemsstater.

Ud over disse spørgsmål, som er direkte relateret til indførelsen af en minimumsstandard og forbedring af ofres stilling i sager, der involverer flere medlemsstater, er der også andre overvejelser at tage hensyn til. For nogle medlemsstater vil en forbedring af ofres muligheder for at opnå erstatning fra staten kræve øgede budgetmæssige og administrative ressourcer i forhold til, hvad der i dag bevilges til dette formål. Disse spørgsmål er kun ganske kort berørt i denne grøn bog, fordi Kommissionen finder det formålsløst at iværksætte en høring herom, men Kommissionen erkender klart, at sådanne overvejelser er særdeles relevante.

Kommissionen vil dog til slut gerne understrege, at det er vigtigt at gribe denne lejlighed til at gøre yderligere fremskridt med hensyn til at sikre erstatning fra staten til ofre for forbrydelser. Siden den europæiske konvention fra 1983, som udgjorde det første skridt i retning af konvergerende minimumsbestemmelser, er man nået væsentligt længere med hensyn til forståelsen for ofrenes situation og behovet for at hjælpe dem. Samtidig har EU sat sig som mål at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Grundlaget synes nu at være til stede for på fællesskabsplan at få opfyldt mere ambitiøse mål til fordel for ofre for forbrydelser.

Behovet for grundige overvejelser af, hvordan de konkrete foranstaltninger kan udformes, viser også, hvor vigtigt det er at inddrage alle interesserede parter aktivt i høringen om denne grøn bog for at kunne udnytte mulighederne for at gøre mærkbare fremskridt på dette felt.