4. **Konklusion**

4.1. ØSU glæder sig over de forbedringer af Dublinkonventionen, der findes i forslaget til forordning, men er af den opfattelse, at der først bør foretages en harmonisering af asylprocedurerne, modtagelsesbetingelserne og fortolkningen af definitionen af flygtninge og modtagere af andre former for beskyttelse, før der fastlæges regler for, hvordan ansvaret for behandling af asylansøgere fordeles mellem medlemsstaterne. Efter ØSU's opfattelse vil en sådan harmonisering begrænse tilskyndelsen til, at asylansøgere vælger mellem medlemsstaterne, når de indgiver deres ansøgning. Ingen regler for fordeling af ansvaret for behandlingen af asylansøgninger kan fungere ordentligt, uden at lovene og procedurerne harmoniseres.

4.2. På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors blev det bekræftet, at det er vigtigt, at både EU og medlemsstaterne respekterer retten til at søge asyl, og at de, der søger beskyttelse i eller adgang til EU, nyder visse garantier.

4.3. Retten til at søge asyl, som er indeholdt i den universelle menneskerettighedserklæring, undermineres af et system, der knytter ansvaret for asylansøgninger til ansvaret for adgangskontrol. Dette system tilskynder medlemsstaterne til, ved hjælp af et omsiggribende arsenal af kontrolforanstaltninger, at forhindre asylansøgere i nogensinde at nå deres territorium.

4.4. Den foreslåede forordning bidrager på ingen måde til at sikre asylansøgeres rettigheder i medlemsstaterne; den underminerer tværtimod disse rettigheder. Den lægger op til, at medlemsstaterne markerer deres grænser skarpt og træffer repressive foranstaltninger imod folk, der søger at komme ind på deres territorier, med det resultat, at asylansøgerne drives i hænderne på organiserede kriminelle, der giver sig af med menneskehandel.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens grønbog om »Erstatning til ofre for forbrydelser««

(KOM(2001) 536 endelig)

(2002/C 125/09)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 28 september 2001 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Vitor Melícias til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 27. februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse.

1. **Indledning**

1.1. Siden staten i det 18. århundrede påtog sig rollen som ofrenes stedfortræder ved at repræsentere den krænkede part under retssagen mod gerningsmanden, har de borgere, som bliver ofre for forbrydelser, mistet muligheden for at tale deres egen sag og er efterhånden blevet skubbet helt i baggrunden, da de ikke længere optræder som part i sagen. Statens overtagelse af denne rolle indebærer, at ofrene umyndiggøres, hvorved de påføres lidelser, uretfærdig behandling og forstyrrelse af deres sociale liv.

1.1.1. Dette har skabt en ulyksalig og utålelig situation, som man først for få år siden er begyndt at gøre noget ved.

1.2. I næsten alle lande er ofre for forbrydelser i de seneste 20 år begyndt at slutte sig sammen i foreninger, som nu er organiseret i et forum på europæisk plan. Disse foreninger giver mennesker, som lider under de psykologiske, fysiske og materielle følger af en forbrydelse, mulighed for at komme til orde og synliggør dem.

1.3. Sideløbende med ofrenes organisering og i tråd med udviklingen i strafferetten og styrkelsen af principperne om retfærdighed og samfundsmæssig solidaritet er flere stater blevet opmærksomme på disse borgere, som hidtil praktisk taget er blevet ignoreret.

1.3.1. Denne øgede opmærksomhed er ikke kun rettet mod ofrenes stilling i forbindelse med strafferetshåndhævelsen, men også mod muligheden for at få deres tab erstattet i de tilfælde, hvor manglen på anden form for erstatning krænker den mest elementære retfærdighedsfølelse.

1.4. De Forenede Nationer og Europarådet har gjort meget for på internationalt plan at finde løsninger på de problemer, som ofre for forbrydelser, må slås med. Navnlig skal den europæiske konvention om erstatning til ofre for voldsforbrydelser fra 1983 (endnu ikke ratificeret af alle signatarlande) og FN-erklæringen fra 1985 fremhæves.

1.5. EU måtte nødvendigvis bevæge sig i samme retning i forsvaret for et samfund, hvor sikkerheden og retssystemet bygger på solidaritet forstået som ægte medansvar, og som en grundlæggende borgerret er det afgørende, at ingen lades alene over for voldelige overgreb, farer eller forbrydelser.

1.6. I forlængelse af det fremragende arbejde, Kommissionen allerede har udført (Kommissionens meddelelse fra juli 1999), der fulgte op på beslutningerne fra handlingsplanen fra Wien [1] mht. problematikken vedrørende ofre for forbrydelser og fik indflydelse på konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors (formandskabets konklusioner, pkt. 32, fra 1999), antog processen vedrørende skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU's medlemsstater, som blev indledt med Amsterdam-traktaten, en særlig dimension og en særlig betydning, idet den kom til at dreje sig om borgernes konkrete problemer og løsningen af dem. Europa-Parlamentet har på sin side klart støttet en forbedring af erstatningen til ofre for forbrydelser (beslutningerne fra 1989 og 1999).

1.7. Ligeledes blev det under det portugisiske formandskab (første halvår af 2000) og på dettes initiativ med kraftig støtte fra Kommissionen og de efterfølgende formandskaber erkendt, at der er behov for en rammebeslutning om ofrenes stilling i en straffesag. Dette arbejde mundede i marts 2001 ud i vedtagelsen af denne rammebeslutning.

1.8. Efter at det svenske formandskab havde sørget for, at det forberedende arbejde blev udført, fremlægger Kommissionen nu med denne grønbog endnu et vigtigt bidrag til emnet erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i fuld overensstemmelse med henstillingen fra Det Europæiske Råd i Tammerfors.

1.9. ØSU kan som etableret forum for mødet og debatten mellem repræsentanter for det organiserede civilsamfund kun bifalde dette initiativ.

2. **Sammendrag af Kommissionsdokumentet**

2.1. Denne grønbog indleder en høring om, hvorledes man kan sikre og forbedre adgangen til erstatning fra staten til ofre for forbrydelser i EU.

2.2. Grønbogen beskriver de eksisterende europæiske normer vedrørende erstatning fra staten til ofre for forbrydelser.

2.3. Den informerer detaljeret om den retlige situation i de enkelte medlemsstater.

2.4. Den indeholder information og lægger op til formuleringen af grundlæggende spørgsmål, som kan bidrage til at fastslå:

— det relevante omfang af og behov for en indsats på fællesskabsplan;

— hvordan ofrenes mulighed for at opnå erstatning fra staten kan konkretiseres og styrkes i alle medlemsstater;

— hvordan det kan gøres lettere for ofre for forbrydelser at opnå erstatning fra staten i sager, hvor forbrydelsen er begået i en anden medlemsstat end den, hvor ofret er bosiddende.

2.5. Analysen af svarene på de spørgsmål, som Kommissionen stiller, kan give resultater på følgende vigtige områder:

— obligatorisk indførelse i alle medlemsstater af et passende niveau for erstatning fra staten til ofre for forbrydelser og eventuelt fastlæggelse af en minimumsstandard.

[1] EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1-15. Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres.

— indførelse af praktiske mekanismer — gennem samarbejde med de nationale myndigheder og udvikling af de bestående systemer — som kan gøre det lettere for ofre for forbrydelser at opnå erstatning fra staten, uanset hvor i EU ofret har sin bopæl og uanset hvor forbrydelsen er begået.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. Da medlemsstaternes traditioner, kulturer og praksis på dette område er vidt forskellige, og da deres behandling af problematikken omkring ofrenes stilling langt fra er lige fremskreden, ligger statens erstatning til ofre for forbrydelser — som det fremgår af den studie, der blev resultatet af konferencen i Umeå (oktober 2000), og af selve grønbogen — på niveauer, der rækker lige fra praktisk taget nul til meget acceptable niveauer, som dog endnu i den nuværende situation er umulige at overføre til andre medlemsstater.

3.1.1. Hvis man også tager de nye medlemsstater med i betragtning, er forskellene endnu større.

3.1.2. Denne indlysende kendsgerning gør opgaven endnu vanskeligere og tilsiger al mulig forsigtighed ved dens udførelse; ikke desto mindre anser ØSU det for væsentligt, at der gøres fremskridt på dette område, fordi de har såvel praktisk som symbolsk betydning for den europæiske integrationsproces, hvor borgerne og deres problemer står i centrum.

3.2. Det er utvivlsomt hensigtsmæssigt og for alle medlemsstater acceptabelt, at der skal være statsgaranterede systemer for erstatning til ofre for forbrydelser i alle medlemsstater.

3.2.1. Der må også være almindelig forståelse for nødvendigheden af at indføre sådanne systemer og sikre, at de giver et passende beskyttelsesniveau.

3.2.2. Men det bliver helt sikkert svært at finde et fælles svar på spørgsmålet om, hvor højt dette niveau skal være og hvorledes de dermed forbundne problemer skal tackles. Det vil kræve en stor indsats og vilje fra medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvis der skal opnås virkeligt positive resultater.

3.3. Der bør sættes kraftigt ind over for risikoen for, at medlemsstater med højere niveauer mister interessen for at opretholde og videreudbygge disse, hvis der fastlægges en fælles minimumsstandard.

3.3.1. På baggrund af samme positive logik bør det i de medlemsstater, hvor der ikke er mulighed for erstatning eller hvor erstatningsniveauet ligger under den fastsatte minimumsstandard, undgås at gøre mindsteniveauet til et maksimumsniveau.

3.3.2. Kun på den måde vil forsøget på at finde en fælles løsning kunne gøres gældende. Kun på den måde vil retfærdighedsprincippet blive respekteret og borgerne være beskyttet.

3.4. Hvis et kommissionsinitiativ på dette område skal have mening, må det nødvendigvis baseres på en referenceramme og følgelig fælles normer, som muliggør konvergens.

3.4.1. Det drejer sig her — ligesom på andre områder — om at lovfæste og beskytte borgernes interesser i et afbalanceret samspil med — men ofte også i paradoksal modsætning til — samfundsinteresserne i de enkelte medlemsstater med henblik på den nødvendige og ønskværdige opbygning af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for alle EU-borgere.

3.5. De spørgsmål, som Kommissionen stiller i denne grønbog, giver anvisninger på denne vanskelige balancegang.

3.6. ØSU's udtalelse skal ses i lyset af disse påmindelser og vor fælles tradition for solidaritet og medansvar.

4. **Besvarelse af Kommissionens spørgsmål**

4.1. *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?*

4.1.1. Første del af spørgsmålet kan kun besvares bekræftende. De tre anførte målsætninger er de mest grundlæggende og bør medtages i et initiativ fra Kommissionen (et direktiv synes at være mest passende). ØSU støtter fuldt ud et sådant initiativ.

4.1.1.1. Andre mål såsom tilrådighedsstillelse eller udlevering af fuldstændig og detaljeret information på et for offeret forståeligt sprog eller sikring af den nødvendige bistand til ofrene, så de til fulde kan udnytte de muligheder, der står til deres rådighed, er underordnet de tre førstnævnte. Opfyldelsen af mål af denne art vil i øvrigt i høj grad afhænge af besvarelsen af flere af de efterfølgende spørgsmål.

4.1.1.2. ØSU er fuldt ud bevidst om de budgetmæssige konsekvenser for medlemsstaterne af lanceringen af et kommissionsinitiativ på dette område. På trods heraf, mener det, at der er tale om et indsatsområde, som er væsentligt for den europæiske opbygning, hvor det mest afgørende er: respekten for borgernes værdighed i et ægte fælles retsområde, forsvaret af deres væsentligste interesser og opbygningen af en tilnærmelse af normerne baseret på fælles formulerede målsætninger, som accepteres som et uomgængeligt fundament for en bedre fælles fremtid.

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

4.2.1. Idet man altid må holde sig for øje, at det ikke gælder om at finde frem til den mindste fællesnævner med udgangspunkt i situationen i hver enkelt medlemsstat, men om at få fastlagt en minimumsstandard, som sikrer ofret stilling og interesser som borger i et EU-land, er grønbogens svar på dette spørgsmål tilfredsstillende.

4.2.2. Analyse af de nævnte kriterier:

— Skadelidte, der kan gøre krav på erstatning: Såvel direkte som indirekte ofre, idet definitionerne bør være så ensartede som muligt, uden at glemme personer, for hvem der består forsørgerpligt, eller de såkaldte tilskuere og hjælpere.

— Kriterier vedrørende typer forbrydelser og typer skader: Den fremgangsmåde, som i dag forekommer at være den mest acceptable, er dækning af voldsforbrydelser, som medfører legemsbeskadigelse (fysiske) og psykiske (immaterielle, smerte, lidelse) eller materielle skader, som er uløseligt forbundet med førnævnte. Også rent materielle skader — skønt de påføres offeret uden voldsanvendelse — bør dækkes, hvis de bringer offeret i en alvorlig økonomisk nødsituation. Ofre for ulykker i forbindelse med kørsel i spirituspåvirket tilstand eller under påvirkning af andre stoffer, som nedsætter evnen til at køre bil, bør også tages med i betragtning. I så alvorlige tilfælde som hvor bilisten har handlet uagtsomt og hvor der er tale om fysiske kvæstelser eller dødsfald, bør der være en fælles erkendelse af, at vi står over for en ulovlig voldeligt udført kriminel handling og det bør man drage de rigtige konsekvenser af.

— Der må således fastlægges en overordnet definition af forbrydelser, som berettiger til erstatning.

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

4.3.1. Det bør fastsættes, at der skal foreligge tilstrækkeligt klare bevismidler og mulighed for at efterprøve dem (ligeledes bør man bekræfte princippet om, at misbrug af denne bestemmelse skal straffes).

4.3.1.1. Ligeledes bør der fastsættes et princip om, at procedurerne for bevisfremlæggelse skal være så enkle og fleksible som muligt (forstået som den største grad af sandsynlighed ved påvisningen af årsagssammenhængen mellem den påståede forbrydelse og de anmeldte skader), og at procedurer, som vanskeliggør denne påvisning, bør forbydes.

4.3.1.2. Bortset fra grundprincipperne, som det påhviler medlemsstaterne at fastlægge på grundlag af solidaritetsprincippet (og som skal vurderes ud fra »almindelig sund fornuft«), kan minimumsstandarden omfatte en rimelig frist (med begrundede undtagelser) for fremlæggelse af indicier eller beviser under hensyntagen til den særligt sårbare og usikre situation, offeret befinder sig i, og som ikke må vanskeliggøres yderligere.

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

4.4.1. Hvad angår dækning af materielle skader (hvor der bør tages hensyn til de dårligst stillede) er ØSU fuldstændig enig med grønbogens synspunkt.

4.4.2. For immaterielle skaders vedkommende er en minimumsstandard af afgørende betydning. I betragtning af vanskelighederne ved at finde frem til en fælles definition, støtter ØSU ligeledes den løsning, der peges på i grønbogen. Der bør tages særligt hensyn til de ofre, som har modtaget erstatning, men hvor virkningerne af skaden varer ved i længere tid.

4.4.2.1. Princippet om, at erstatningen skal vurderes på samme måde som i henhold til national erstatningsret, vil ganske vist ikke nødvendigvis resultere i en harmonisering, men vil alligevel være et stort fremskridt.

4.4.2.2. Derimod kunne en harmonisering tilstræbes gennem opstilling af fælles vejledende satser for erstatningsniveauet for de enkelte kategorier af forbrydelser, hvor der fastsættes integrationskriterier for situationen inden for hver kategori.

4.4.2.3. Med indførelsen af vejledende satser risikerer man imidlertid, at myndighederne følger dem slavisk, og at afgørelserne i visse tilfælde træffes uden hensyntagen til menneskelige aspekter. For at undgå dette er det vigtigt, at støtteforeninger for ofrene bliver hørt, da de takket være deres erfaring og lydhørhed i den konkrete situation vil kunne bidrage med afgørende elementer, som kan sikre, at der træffes afgørelser, som ikke er kolde og automatiske.

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

4.5.1. ØSU er generelt enig i Kommissionens fremstilling. Det skal understreges, at ovennævnte minimumsstandard for erstatning af immaterielle skader også skal tage højde for alle former for permanent invaliditet af enhver art, samt for immaterielle skader som følge af langvarig invaliditet. En fælles tabel over de forskellige grader af nedsat erhvervsevne ville eventuelt også være hensigtsmæssig.

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

4.6.1. Efter ØSU's mening må dette spørgsmål besvares benægtende. Erstatning af de reelle skader forekommer ud fra en rimelighedsbetragtning at være den mest retfærdige løsning.

4.6.2. Også hvad fastsættelsen af erstatningsbeløbet angår, er ØSU generelt enig med Kommissionens indfaldsvinkel. Hvad immaterielle skader angår, vil den bedste løsning nok være, at hver enkelt medlemsstat fastsætter, hvorledes erstatningsbeløbet skal beregnes, selvom ovennævnte løsning med fælles satser — trods de dermed forbundne vanskeligheder — ikke bør udelukkes.

4.6.3. I de tilfælde, hvor offeret kommer fra en anden medlemsstat, bør eventuelle forskelle mellem medlemsstaterne tages med i betragtning; dette spørgsmål behandles nedenfor.

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

4.7.1. Det er ikke nødvendigt at afvente afslutningen af en retssag for at kunne vurdere, om der er mulighed for at opnå erstatning fra gerningsmanden eller ad anden vej.

4.7.2. Ofrene stilles ringere, hvis reaktionen på de problemer, de er blevet påført, kommer med stor forsinkelse.

4.7.3. Princippet bør være, at staten som den første og umiddelbare reaktion på offerets reelle behov godkender erstatning og om nødvendigt udbetaler et forskud.

4.7.4. Staten har regresret over for senere udbetalte erstatningsbeløb, især hvis de ydes af gerningsmanden.

4.7.5. Den subsidiære karakter af erstatning fra staten, der foreslås som princip, må ikke føre til, at offeret ingen erstatning får eller på anden måde stilles ringere.

4.7.6. I praksis bør erstatning fra staten nødvendigvis ofte være den første reaktion.

4.7.7. Hvis offeret inden han opnår erstatning fra staten forpligtes til at bevise, at han allerede har udtømt alle andre eventuelle muligheder for at få erstatning uden held (gerningsmanden, forsikringsselskaber osv.), vil den tid, der medgår, samt vanskelighederne ved en sådan sag gøre ham endnu mere til offer og gøre hjælpen fra staten til noget, der nærmer sig hykleri.

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

4.8.1. Dette spørgsmål vedrører, som grønbogen understreger, hovedsageligt private forsikringer.

4.8.1.1. I denne sammenhæng svarer forsikringsspørgsmålet til problematikken vedrørende offerets økonomiske situation.

4.8.1.2. Under alle omstændigheder kan man ikke afvise muligheden for, at det fulde erstatningsbeløb fra staten skal betales tilbage, hvis offeret modtager en erstatning fra en forsikring, som ikke overstiger statens erstatning.

4.8.1.3. Offerets interesser synes at være tilstrækkeligt beskyttet.

4.8.1.4. Det bør dog være princippet om komplementaritet, der gælder, og ikke princippet om den subsidiære karakter af statens erstatning. Der bør ses bort fra private forsikringer. Staten bør handle, som om offeret ikke havde truffet nogen forholdsregler, da offeret ellers bliver straffet for sin forsigtighed.

4.8.1.5. Hvis man derimod går ind for, at statslig erstatning skal have subsidiær karakter, bør staten fremme tegning af privat forsikringer og private sociale forsikringer gennem særlige incitamenter og skattebegunstigelser.

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

4.9.1. Med hensyn til de punkter (punkt 5.5-5.8 i grønbogen), som leder frem til spørgsmålet, kan det fastslås, at statens indtræden i offerets rettigheder til erstatning principielt følger af den erklærede subsidiære karakter af statens erstatning.

4.9.1.1. Dog er det i betragtning af den nødsituation, som offeret stilles i, ikke acceptabelt, at disse principper får konsekvenser for tidsfølgen i statens erstatning.

4.9.2. Hvis staten ikke forpligtes til at yde erstatning, før alle andre muligheder er udtømt, bliver offerets interesser ikke beskyttet, eftersom der hermed indføres procedurer, som i virkeligheden ikke løser noget som helst.

4.9.3. Udbetaling af forskud vil i alle tilfælde være den mest effektive måde, hvorpå der i rette tid kan ydes støtte til offeret, så man kan afværge den fare for udstødelse, der ligger i offerets situation.

4.9.4. Hvis der gives mulighed for udbetaling af forskud som en vigtig mekanisme, der kan tages i anvendelse, når de nødvendige betingelser er opfyldt, vil spørgsmålet om indførelse af frister for indgivelse af ansøgningen om erstatning ikke længere være så vigtigt, eftersom forskuddet vil være et kraftigt incitament til så hurtigt som muligt at indgive ansøgningen. Desuden vil det tvinge staten til en foreløbig undersøgelse af sagen og til at træffe en afgørelse, som i de fleste tilfælde kan fremme den efterfølgende behandling af sagen.

4.9.5. ØSU går under alle omstændigheder ind for så lange frister som muligt og med fastsættelse af undtagelser for særlige tilfælde, hvor fristerne bør være endnu længere (seksuelt misbrug af mindreårige f.eks.), idet der først og fremmest skal tages hensyn til offerets interesser. En sådan fremgangsmåde synes ikke at være til nogen ulempe for staten.

4.9.6. Kravet om anmeldelse af forbrydelsen til politiet på de vilkår og med de undtagelser, der er anført i punkt 5.6 i grønbogen, bør indgå i en minimumsstandard, og der bør som sagt fastsættes undtagelser i alle de tilfælde, hvor det er acceptabelt eller uundgåeligt, at offeret har handlet anderledes.

4.10. *Spørgsmål 10: Bør der i forbindelse med minimumsstandarden fastsættes kriterier for offerets 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?*

4.10.1. Der kan ikke ses bort fra offerets adfærd, hvis denne ligger til grund for forbrydelsen og den deraf følgende skade, og i så fald kan erstatningen fra staten nedsættes eller afslås. Men en tidligere adfærd, det være sig af social, moralsk eller anden art, herunder lovovertrædelser, kan ikke uden videre sammenkædes med en konkret situation, hvor en person er blevet offer for en forbrydelse, for at retfærdiggøre manglende erstatning fra staten. Dette ville give uanede muligheder for alle former for diskrimination, som er uacceptabel ifølge menneskerettighederne og principperne om fri bevægelighed, frihed og garantier.

4.10.2. For at beskytte offeret og under overholdelse af rimelighedsprincippet er det derfor berettiget, at de grunde, der anføres i den europæiske konvention af 1983, tages op til revision og forbedres. Det er f.eks. ikke acceptabelt, at et offer med en kriminel fortid, som ikke har nogen forbindelse med den forbrydelse, vedkommende er blevet offer for, stilles ringere. eller at man kan påberåbe sig den offentlige orden for at diskriminere i forbindelse med muligheden for, at visse former for adfærd eller visse grupper af personer tilkendes erstatning af staten.

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

4.11.1. Ud fra samme synsvinkel som i forbindelse med det foregående spørgsmål forekommer det ikke hensigtsmæssigt at fastlægge andre kriterier.

4.12. *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?*

4.12.1. Et interaktivt samarbejde på grundlag af nettet af nationale myndigheder med ansvar for erstatning til ofre eller det europæiske net af foreninger og andre civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til ofrene, såvel som udnyttelsen af det mellemstatslige samarbejde inden for det europæiske net af juridiske eksperter kan i mange tilfælde være en god løsning. ØSU går ind for oprettelse af et nationalt organ (med deltagelse af de civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til ofrene),

der alene og/eller i samarbejde med andre organer i de forskellige medlemsstater får ansvaret for alle strukturer og foranstaltninger på nationalt plan.

4.12.2. De i punkt 6.2 nævnte hindringer kan med fordel mindskes, hvis medlemsstaterne supplerer hinandens indsats efter fastsættelse af alle obligatoriske fælles procedurer.

4.12.3. Princippet om højhedsrettighed er vanskeligt at komme uden om i den nuværende situation.

4.12.3.1. Da dette udgør det bedst kendte og mest udviklede grundlag for samarbejde og gensidig støtte, kunne man måske overveje at indføre en hybrid model, som overvejende baseres på højhedsprincippet suppleret med et system med dobbelt kompetence (fordelt mellem den stat, hvor forbrydelsen er begået, og offerets bopælsstat), som han kan ty til, hvis erstatningsordningen i hans bopælsstat er gunstigere, således at erstatningen fra den stat, hvor forbrydelsen blev begået, suppleres med erstatningen fra bopælsstaten.

4.12.4. I forbindelse med procedurerne for supplerende erstatning vil offerets bopælsstat inden for rammerne af den gensidige anerkendelse være forpligtet til at acceptere udfaldet af erstatningssagen i den stat, hvor forbrydelsen blev begået.

4.12.4.1. En sådan løsning vil dog ikke være til hinder for, at offeret straks ansøger om supplerende erstatning i sin bopælsstat, således at han kan få udbetalt forskud, hvis omstændighederne berettiger hertil.

4.13. *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?*

4.13.1. Modellen med delt kompetence indebærer den vanskelighed, at offerets bopælsstat skal tage stilling til en forbrydelse, der er begået i en anden stat, og til al information i tilknytning hertil (nødvendigheden af samarbejde medlemsstaterne imellem består og det samme gælder offerets problemer med at skaffe bevismateriale).

4.13.1.1. Desuden kan anvendelsen af denne model af proceduremæssige grunde resultere i afvigende afgørelser.

4.13.2. Den hybride model, der omtales i besvarelsen af foregående spørgsmål, skulle give mulighed for ensartet behandling af analoge tilfælde i hver enkelt medlemsstat, samtidig med at den enkelte borger i en medlemsstat med en gunstigere ordning ikke stilles ringere end medborgere, der bliver ofre for en lignende forbrydelse i deres eget land.

4.13.2.1. På den anden side vil denne model næppe tilskynde medlemsstater med mindre gunstige ordninger til forbedringer for at nå en fælles standard.

4.13.3. For at undgå de store forskelle mellem beskyttelsesniveauet i de enkelte medlemsstater, som denne model kan resultere i, må der fastlægges et referenceniveau baseret på det bedste beskyttelsesniveau i de forskellige medlemsstater. Dette niveau vil være det optimale konvergensmål.

4.13.3.1. Under hensyntagen til de enkelte medlemsstaters udgangspunkt bør der fastsættes en bindende frist for opfyldelsen af dette mål.

4.13.3.2. På denne måde ville der være to fælles normer for fastlæggelse af parametre for erstatningsniveauet:

— et niveau, som udgør det absolutte minimum for en troværdig ordning, og som medlemsstater med dårligere ordninger vil være forpligtet til omgående at nå op på for derefter yderligere at forbedre deres ordning;

— og et førsteklasses niveau, der tjener som referencenorm og incitament til videreudvikling og som parameter for evaluering af de fremskridt, der sker inden for en fælles rimelig frist.

4.13.4. En mulig harmonisering kunne opnås i flere etaper, idet udviklingsforskelle ville mindskes gennem den hybride mekanisme baseret på territorialitetsprincippet og ordningen med supplerende erstatning fra bopælsstaten og/eller via en fælles udligningsfond.

4.13.5. En retningslinie for opfyldelsen af referencenormen, der f.eks. kan bestå af tre eller fire etaper, ville gøre det muligt at indplacere medlemsstaterne i en form for udgangstabel og måle fremskridtene i opfyldelsen af referencenormen.

4.14. *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?*

4.14.1. Ovennævnte hybride model bør tages under overvejelse.

4.14.2. Nævnes skal også det igangværende arbejde i De Forenede Nationer med henblik på oprettelse af en støttefond for personer, som bliver ofre for forbrydelser i udlandet. Dette arbejde bør undersøges med henblik på supplerende erstatning til personer, som bliver ofre for forbrydelser i medlemsstater, som ikke kan yde en passende minimumserstatning. En sådan fond vil også kunne bidrage til gennemførelsen af de nødvendige oplysningskampagner i EU.

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

4.15.1. Som nævnt ovenfor er ensartede formularer, som er oversat til de mest udbredte sprog, en forudsætning for, at den strategi, som grønbogen anbefaler, kan gennemføres.

4.16. *Andre aspekter, som kan reguleres*

4.16.1. Oplysning af offeret, især i forbindelse med forbrydelser i udlandet, kræver en bestemmelse om den type information, der skal stilles til rådighed i hele EU, adgangen hertil og de ansvarlige organer.

4.16.2. I sager, der involverer flere medlemsstater, bør de mest almindelige europæiske arbejdssprog (og tegnsprog — med tilhørende tolkning — for at lette kommunikationen for hørehæmmede ofre) accepteres af alle medlemsstater. Anvendelsen af formularer på to eller tre sprog er som sagt af grundlæggende betydning.

4.16.3. Der bør fastsættes en tidsfrist, inden for hvilken ansøgningen om erstatning skal være behandlet af myndighederne.

4.16.4. De officielle dokumenter, som offeret skal bruge til sin ansøgning, skal stilles gratis til rådighed. Myndighederne bør vejlede offeret i anvendelsen af dokumenterne, som indholdsmæssigt og sprogligt skal formuleres således, at de er til at forstå umiddelbart eller under vejledning. Endvidere bør det i første række være de hurtigste kommunikationsteknologier, som tages i anvendelse.

5. **Konklusion**

5.1. På baggrund af advarslerne i de indledende kommentarer og i bevidstheden om, hvor svære de endelige valg er — som altid vil være et resultat af den konsensus, det er muligt at opnå — mener ØSU, at man bevæger sig i den rigtige retning.

5.2. Det vigtigste må være at finde frem til den bedste måde, hvorpå man kan tackle de spørgsmål, som rejser sig, når en person bliver offer for en forbrydelse i en anden medlemsstat. For at undgå de nævnte problemer bør man som allerede påpeget satse på den højest mulige fælles standard og gradvis bevæge sig hen imod harmonisering.

5.3. Der skal i denne forbindelse lægges vægt på princippet om solidaritet og ligebehandling af borgerne i det fælles område. Man må dog ikke glemme, at konvergens er en proces og ikke blot et mål, og at begrebet »europæisk borger« skal være en fælles kvalitetsreferenceramme, som under ingen omstændigheder må være begrænsende.

5.4. Med andre ord bør indførelsen af en maksimumsstandard indebære, at medlemsstaterne kommer op på et niveau svarende til den mindste fællesnævner.

5.5. Derfor bør der defineres gradvise udviklingsmål for så vidt angår indhold og for så vidt angår det tidsrum, der er nødvendigt for at nå dem. Der bør også etableres sanktioner i tilfælde af, at målene ikke overholdes.

5.6. Forslaget om at anvende princippet om komplementaritet kan støde på modstand i praksis, eftersom afgørelser om erstatning fra staten som oftest ikke er baseret på objektive juridiske kriterier, men på rimelighedsprincipper, hvilket kan føre til dobbelt vurdering. Der er blot tale om et indlæg i diskussionen, hvilket også gælder muligheden for at finde komplementaritet via anvendelsen af en europæisk fond, hvor medlemsstaterne via deres respektive bidrag kunne konvergere mod opfyldelse af standarden og det erstatningsniveau, der er opnået konsensus om. Anvendelsen af en fond ville rette op på det forhold, at det altid er de samme, der betaler mest.

5.7. Som understreget i begyndelsen er Kommissionens fremragende arbejde, som ØSU hilser velkomment, en kulmination på en væsentlig indsats med henblik på at markere en vigtig etape i opbygningen af et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

5.8. Gennemførelsen af Kommissionens initiativ om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser er et konkret og markant skridt hen imod imødekommelse af borgernes reelle behov. Det vil være en synlig og eksemplarisk etape i medlemsstaternes opbygning af et ægte europæisk retligt område baseret på solidaritet — forstået om reel ansvarsdeling — og på den universelle grundlæggende ret, hvorefter ingen må lades i stikken i tilfælde af voldelige overgreb, farer og forbrydelser.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalg udtalelse om »Det strategiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Rusland: De næste skridt«

(2002/C 125/10)

Det Økonomiske og Social Udvalg besluttede på plenarforsamlingen den 28. februar og 1 marts 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23 at afgive udtalelse om »Det strategiske partnerskab mellem Den Europæiske Union og Rusland: De næste skridt«

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Eksterne Forbindelser, som udpegede Filip Hamro-Drotz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 28 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 86 stemmer for og 2 hverken for eller imod.

1. **Indledning**

1.1. Der er sket en betydelig udbygning af forbindelserne mellem EU og Rusland i de seneste år. Samarbejdet dækker næsten alle vigtige politikområder af fælles interesse. Gode forbindelser mellem EU og Rusland er nøglen til en blomstrende fremtid for Europa.

1.2. EU bør fremme transparente og åbne naborelationer til Rusland både på bilateralt og multilateralt plan. Den forestående udvidelse af EU understreger endnu mere betydningen af gode forbindelser og offentlighedens interesse i et solidt partnerskab mellem EU og Rusland. Dette gælder ikke kun for EU, dets medlemsstater og for Rusland, men også for ansøgerlandene, EØS-landene og andre europæiske lande.

1.3. Formålet med udtalelsen er at formulere konklusioner og henstillinger, der frem for alt viser, at inddragelsen af de økonomiske og sociale aktører i samarbejdet mellem EU og Rusland samt bevidstgørelsen af offentligheden om dette samarbejde vil øge mulighederne for, at bestræbelserne på at forbedre partnerskabet mellem EU og Rusland krones med held.

2. **Vigtige elementer i den institutionelle ramme**

2.1. Partnerskabs- og samarbejdsaftalen blev underskrevet i 1994 og trådte i kraft i 1997. Den dækker et bredt politisk, økonomisk og socialt samarbejde, dvs. handel, undervisning og uddannelse, miljø og energi samt overgangen til markedsøkonomi. Samarbejdsmekanismerne beskrives i partnerskabsaftalen: Partnerne mødes to gange om året; samarbejdsrådet, som træder sammen én gang om året, er det centrale forum, og samarbejdsudvalget er ansvarlig for gennemførelsen, og endvidere er der blevet nedsat talrige underudvalg. Desuden er