



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.09.2001
KOM(2001) 536 slutlig

GRÖNBOK

Ersättning till brottsoffer

(framlagt av kommissionen)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	4
Samråd om grönboken med alla berörda parter.....	4
Översikt över frågorna.....	5
1. Inledning	5
1.1. Brottsoffret och området med frihet, säkerhet och rättvisa.....	5
1.2. Åtgärder och initiativ hittills	6
1.3. Målsättning och tillämpningsområde	7
1.4. Avgränsningar	7
2. Europeiska normer.....	8
2.1. Principen om likabehandling.....	8
2.2. Rätten till en opartisk rättegång	9
2.3. Den europeiska konventionen om ersättning åt offer för våldsbrott	10
3. Översikt över medlemsstaternas ersättningssystem	10
3.1. Inledning	10
3.2. Rätt till bidrag.....	11
3.3. Förluster som täcks.....	12
3.4. Subsidiär tillämpning och statlig subrogation.....	16
3.5. Formella kriterier	16
3.6. Förskottsutbetalning	17
3.7. Prövningsorgan.....	17
3.8. Totalt utbetalda ersättningar och totalantalet mottagna ansökningar	18
4. Behovet av åtgärder på gemenskapsnivå	18
4.1. Bakgrunden för system med statliga ersättningar	18
4.2. Behandlingen av statlig ersättning till brottsoffer på gemenskapsnivå	19
4.3. Brottsoffret som utgångspunkt	20
5. Ersättning till brottsoffer – miniminormer.....	20
5.1. Generella överväganden.....	20
5.2. Innehållet i miniminormerna – kriterier för ersättningsberättigande	21
5.3. Förluster som täcks.....	23
5.4. Subsidiär tillämpning.....	26

5.5.	Statlig subrogation.....	27
5.6.	Rapportering av brottet till polisen.....	28
5.7.	Ansökan om statlig ersättning.....	28
5.8.	Förskottsutbetalning	29
5.9.	Andra kriterier	29
6.	Ersättning till brottsoffer – möjligheterna för offer i gränsöverskridande situationer	30
6.1.	Nuvarande situation.....	30
6.2.	Hinder som uppstår till följd av den gränsöverskridande situationen	30
6.3.	Modellen med ömsesidigt bistånd	32
6.4.	Modellen med dubbelt ansvar	35
6.5.	Allmänna observationer och jämförelser	36
6.6.	Horisontella problem i samband med genomförandet.....	37
7.	Avslutande anmärkningar	38

SAMMANFATTNING

Syftet med denna grönbok är att starta ett samråd med alla berörda parter om åtgärder som skulle kunna vidtas på gemenskapsnivå för att förbättra de statliga ersättningarna till brottsoffer i EU. De viktigaste frågorna som tas upp i grönboken är följande:

- Vilka europeiska normer är relevanta när det gäller statlig ersättning på gemenskapsnivå till brottsoffer?
- Vilka möjligheter har brottsoffer för närvarande att få statlig ersättning i EU?
- Vilken är räckvidden och behovet av åtgärder på gemenskapsnivå, mot bakgrund av de system som redan fungerar i EU?
- Hur kan brottsoffrens möjligheter till statlig ersättning stärkas genom ett gemenskapsinitiativ?
- Hur kan brottsoffrens tillgång till statlig ersättning underlättas i gränsöverskridande situationer?

SAMRÅD OM GRÖNBOKEN MED ALLA BERÖRDA PARTER

Kapitel 5 och 6 i grönboken innehåller ett antal frågor (se listan nedan). Frågorna omfattar de aspekter som kommissionen anser vara de viktigaste att lösa vid bedömningen av ett eventuellt initiativ till statlig ersättning till brottsoffer. Kommissionen önskar att alla berörda parter lämnar in motiverade svar på dessa frågor. De berörda parterna skall dock självfallet inte känna sig bundna till dessa frågor, utan kan även lämna kommentarer om övriga aspekter när det gäller statlig ersättning till brottsoffer, oberoende av om dessa aspekter tas upp i grönboken eller inte. Frågesvar och eventuella kommentarer skall lämnas in före den 31 januari 2002 till

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för rättsliga och inrikes frågor, avdelning A.3
Rue de la Loi 200
B-1049 Bryssel

Fax: +32 2 299 64 57

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

Svaren och kommentarerna kommer eventuellt att offentliggöras på kommissionens webbplats, om inte avsändaren uttryckligen motsätter sig detta. I början av 2002 kommer kommissionen att bedöma behovet av att anordna en offentlig utfrågning för ytterligare debatt om de frågor som tas upp i grönboken.

ÖVERSIKT ÖVER FRÅGORNA

Fråga 1: Bör ett gemenskapsinitiativ om statlig ersättning till brottsoffer föra fram de tre mål som uppräknas i kapitel 4.2? Finns det även andra mål som bör föras fram?

Fråga 2: Vilka kriterier för ersättningsberättigande bör användas för de typer av brott och typer av skador som omfattas av miniminormerna?

Fråga 3: Bör den bevisning som krävs av den som söker statlig ersättning inbegripas i en miniminorm?

Fråga 4: Bör immateriella skador inbegripas i en miniminorm och kan i så fall en definition av sådana skador inbegripas?

Fråga 5: Kan ersättning för stadigvarande men definieras med tanke på en miniminorm?

Fråga 6: Bör en miniminorm ge möjlighet till att beakta offrets ekonomiska situation när offrets rätt till ersättning prövas eller när ersättningsbeloppet fastställs?

Fråga 7: Hur bör den subsidiära naturen hos en statlig ersättning, i förhållande till andra ersättningskällor som offret kan använda, definieras i en miniminorm?

Fråga 8: Vilka ersättningar från övriga källor bör dras av från en statlig ersättning?

Fråga 9: Bör möjligheten till förskottsbetalning inbegripas i en miniminorm?

Fråga 10: Bör kriterier som är kopplade till offrets uppträdande i samband med brottet, offrets deltagande i brottslig verksamhet i allmänhet eller andra faktorer som är kopplade till det allmänna rättsmedvetandet eller statlig praxis inbegripas i en miniminorm?

Fråga 11: Vilka andra kriterier som inte omfattas av denna grönbok kan övervägas för införlivande i en miniminorm?

Fråga 12: Kan rätten för ett offer i en gränsöverskridande situation att vid ansökan om statlig ersättning från en annan medlemsstat få hjälp från en myndighet i den medlemsstat där offret är bosatt vara ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för sådana offer?

Fråga 13: Är möjligheten för ett offer att få statlig ersättning både från den medlemsstat där offret är bosatt och från den medlemsstat där brottet begicks ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i en gränsöverskridande situation?

Fråga 14: Vilka andra lösningar än de som nämns i denna grönbok kan övervägas för att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer?

Fråga 15: Bör man utarbeta harmoniserade formulär som kan användas i alla medlemsstater för ansökan om statlig ersättning?

1. INLEDNING

1.1. Brottsoffret och området med frihet, säkerhet och rättvisa

I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande står EU inför utmaningen att ge alla medborgare möjligheten att röra sig fritt inom hela EU under säkra och rättvisa omständigheter. En del av utmaningen är att skapa ett europeiskt område med verklig

rättvisa där människor kan vända sig till domstolar och andra myndigheter lika lätt i andra medlemsstater som i sin egen, och att skapa större överensstämmelse mellan medlemsstaternas rättssystem. Det nödvändiga i att möta denna utmaning har blivit uppenbart genom det ökande antalet personer som utnyttjar sin rätt att röra sig fritt inom EU, till exempel som arbetstagare, studerande eller turister.

Vid inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa måste man även ta vederbörlig hänsyn till brottsoffrens behov i Europeiska unionen. I rådets och kommissionens handlingsplan¹ från toppmötet i Wien, som antogs av rådet 1998, föreslogs att frågan om stöd till brottsoffer skulle behandlas i form av en jämförande studie av systemen för ersättning till brottsoffer, med en bedömning av om det är möjligt att vidta åtgärder inom EU. Under 1999 gav kommissionen ut ett meddelande² om brottsoffer. I detta behandlades inte endast ersättningsfrågan, utan även andra frågor som kan tas upp för att förbättra brottsoffrens situation inom EU. Med detta meddelande i åtanke föreslogs i Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors 1999³ att man borde införa miniminormer för skydd av brottsoffer, särskilt i fråga om offrens tillgång till rättvisa och rätt till skadestånd, inbegripet juridiska kostnader. Det borde dessutom inrättas nationella program för att finansiera såväl statliga som icke-statliga åtgärder för bistånd till och skydd av offren.

1.2. Åtgärder och initiativ hittills

Europaparlamentet har redan från och med 1980-talet gett ett starkt och kontinuerligt stöd när det har gällt att förbättra ersättningarna till brottsoffer. Här kan särskilt hänvisas till resolutionen från 1989⁴ och resolutionen⁵ om kommissionens meddelande från 1999.

Den 15 mars 2001 antog rådet ett rambeslut⁶ om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Beslutet, som grundar sig på avdelning VI i fördraget, förpliktar medlemsstaterna att säkerställa att brottsoffer kan få ett beslut om ersättning från gärningsmannen inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna skall också vidta åtgärder för att uppmåna gärningsmannen att ge offren adekvat ersättning. Utöver dessa bestämmelser behandlas inte ersättning till brottsoffer.

Som ett förberedande arbete utarbetades år 2000 en övergripande studie⁷ om brottsoffrens ställning inom EU, med stöd av EU:s Grotius-program. Studien omfattade bland annat brottsoffrens möjligheter att erhålla ersättning från staten enligt den nationella lagstiftningen. Den följdes upp genom en konferens i Umeå i oktober 2000, som även den genomfördes med stöd av Grotius-programmet. I slutsatserna⁸ från konferensen ingick en rad rekommendationer om förbättringar av

¹ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1, punkt 51 c.

² Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén. Brottsoffer i Europeiska unionen – Reflexioner över normer och åtgärder. KOM(1999) 349 slutlig, 14.7.1999.

³ Ordförandeskapets slutsatser, punkt 32.

⁴ Resolutionen om offer för våldsbrott. EGT C 256, 9.10.1989, s. 32.

⁵ Resolutionen om brottsoffer i EU. EGT C 67, 1.3.2001, s. 308.

⁶ EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

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

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

brottsoffrens ställning när det gäller frågor om ersättning samt en rekommendation till kommissionen om att överväga bindande lagstiftning på EU-nivå.

1.3. Målsättning och tillämpningsområde

Syftet med denna grönbok är att, som ett svar på det som begärs i handlingsplanen från toppmötet i Wien och slutsatserna från Tammerfors, starta ett samråd om hur man på gemenskapsnivå kunde förbättra möjligheterna för ersättning till brottsoffer i EU.

Grönboken är inriktad på statliga ersättningar och behandlar följande frågor:

- Vilka europeiska normer är relevanta när det gäller statlig ersättning på gemenskapsnivå till brottsoffer?
- Vilka möjligheter har brottsoffer för närvarande att få statlig ersättning i EU?
- Vilket är behovet av åtgärder på gemenskapsnivå, mot bakgrund av de system som redan fungerar i EU?
- Hur kan brottsoffrens möjligheter till statlig ersättning stärkas genom ett gemenskapsinitiativ?
- Hur kan brottsoffrens tillgång till statlig ersättning underlättas i gränsöverskridande situationer?

1.4. Avgränsningar

Möjligheterna för brottsoffer att få ersättning från gärningsmannen behandlas inte i denna grönbok. Möjligheterna att få ett sådant beslut om ersättning från gärningsmannen anges i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. När det gäller möjligheten att i gränsöverskridande situationer få sådana beslut verkställda, finns det ett antal initiativ som har tagits eller som håller på att beredas gällande tillgång till rättvisa i samband med gränsöverskridande rättsförfaranden i allmänhet. Dessa inbegriper särskilt den nyligen antagna förordningen⁹ om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar (även kallad Bryssel I). Inom ramen för programmet¹⁰ för ömsesidigt erkännande håller ett antal initiativ på att utarbetas, bland annat gällande obestridda fordringar. Dessa initiativ omfattar även brottsoffer eftersom deras syfte är verkställande av beslut om ersättning från gärningsmannen i en gränsöverskridande situation. Ett initiativ med inriktning på en särskild typ av civilrättsliga krav, nämligen ersättning till brottsoffret från gärningsmannen, behöver ytterligare begrundas för att säkerställa den nödvändiga samordningen med dessa horisontella initiativ.

På grund av komplexiteten hos dessa frågor, å ena sidan statlig ersättning och å andra sidan ersättning från gärningsmannen, bör de helst även behandlas separat, mot bakgrund av frågornas olika rättsliga karaktär. Det behövs i synnerhet ytterligare

⁹ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, EGT L 12, 16.1.2001, s. 1.

¹⁰ Åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område, EGT C 12, 15.1.2001, s. 1.

förberedande arbete när det gäller de system som används i medlemsstaterna, inbegripet det vilka särskilda åtgärder som i detta hänseende vidtas för att bistå brottsoffer.

Även om frågan om ersättning från gärningsmannen inte omfattas av denna grönbok, kommer kommissionen ändå att ytterligare begrunda framtida initiativ i frågan, initiativ som kan ses som kompletterande åtgärder i samband med programmet för ömsesidigt erkännande.

2. EUROPEISKA NORMER

Principen om likabehandling och rätten till en opartisk rättegång kommer att i korthet behandlas i detta kapitel, mot bakgrund av det som gäller enligt gemenskapsrätten, i 1950 års Europakonvention om skydd av de mänskliga rättigheterna och i gemenskapens lagstiftning om grundläggande rättigheter. Kapitlet innehåller även en kortfattad beskrivning av 1983 års europeiska konvention om ersättning åt offer för våldsbrott, det enda internationella instrumentet på detta område.

2.1. Principen om likabehandling

Räckvidden av diskrimineringsförbudet i artikel 7 i EEG-fördraget¹¹ stod i fokus i ett mål¹² inför EG-domstolen om förhandsavgörande enligt artikel 177¹³ i fördraget. Målet gällde en brittisk medborgare som utsatts för ett överfall under en turistresa till Frankrike. Gärningsmännen kunde inte identifieras, och offret vände sig därför till den franska staten för ersättning enligt det nationella ersättningssystemet. För ersättning krävdes att offret var fransk medborgare eller medborgare i en stat med vilken Frankrike hade avtal om statlig brottsofferersättning eller hade uppehållstillstånd. Statens rättsliga ombud hävdade inför den myndighet som hade att pröva ansökan att inget av ovan nämnda villkor var uppfyllt och att ansökan följaktligen skulle avslås. Myndigheten ansökte därför om att EG-domstolen genom förhandsavgörande skulle fastställa om dessa bestämmelser var förenliga med diskrimineringsförbudet enligt bland annat artikel 7 i EEG-fördraget.

Domstolen angav att fördragets bestämmelse om förbud mot "all diskriminering på grund av nationalitet" måste förstås som ett krav på att personer som befinner sig i en situation som regleras av gemenskapsrätten skall behandlas helt på samma sätt som medborgarna i den berörda medlemsstaten. Exempel på konkreta situationer som nämns i denna artikel är friheten att tillhandahålla tjänster. Denna frihet inbegriper frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner och innebär att bland annat turister skall anses som mottagare av tjänster.

När gemenskapsrätten garanterar fysiska personer rätten att resa till en annan medlemsstat, följer det av denna rättighet att denna person skall skyddas från skada på samma grund som personer som är medborgare eller bosatta i den ifrågavarande medlemsstaten. Principen om likabehandling är således tillämplig på mottagare av

¹¹ Nu artikel 12 i EG-fördraget.

¹² Dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Ian William Cowan mot Trésor public, Rec. 1989, s. 195.

¹³ Nu artikel 234 i EG-fördraget.

tjänster, i den mening som avses i fördraget, vad gäller skydd mot risken att utsättas för överfall och rätten att erhålla den ekonomiska ersättning som den nationella lagstiftningen föreskriver om denna risk förverkligas.

Domstolen fastslog därför att förbudet mot diskriminering i fördraget innebär att en medlemsstat, när det gäller en person som befinner sig i en situation som regleras av gemenskapsrätten, inte får underställa beviljande av en rättighet till en sådan person villkor om att denne är innehavare av ett uppehållsbevis eller är medborgare i ett land som har ingått ett avtal om ömsesidighet med den medlemsstaten.

2.2. Rätten till en opartisk rättegång

I ett avgörande¹⁴ från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna om statlig ersättning till ett brottsoffer, fastslog domstolen hur artikel 6.1 i 1950 års Europakonvention om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skulle tillämpas i det aktuella målet.

Målet gällde en svensk medborgare som påstod sig ha varit offer för människorov och utpressning och därför ställt krav på skadestånd i samband med det efterföljande straffrättsliga förfarandet. Hovrätten avskrev skadeståndsanspråket på grund av att anklagelserna mot svaranden inte kunde styrkas. En senare ansökan om statlig ersättning, som prövades av den svenska myndighet som ansvarar för dessa frågor, avskrevs med motiveringen att offret inte kunnat visa att han lidit skada till följd av ett brott. Offret vände sig till Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och hävdade att svensk lag inte gav möjlighet att få en ansökan om statlig ersättning prövad av domstol. Därmed förelåg en överträdelse av artikel 6.1 i konventionen.

Artikel 6.1 lyder i relevanta delar: "Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter..., vara berättigad till en opartisk och offentlig rättegång... inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag."

Domstolen ansåg att den svenska lag som reglerar statlig ersättning i klara lagstiftningstermer definierar de villkor och förfaranden som en person med ersättningsanspråk måste uppfylla innan ersättning kan komma i fråga. Följaktligen hade en person som uppfyllde dessa villkor och förfaranden rätt till ersättning enligt den aktuella lagen. Den rättighet som i det aktuella fallet hävdades av sökanden kan betecknas som civil i den mening som avses i artikel 6.1. Domstolen noterade att den rättighet som åberopades av sökanden syftade till att ge honom en penningförmån i form av ersättning. Följaktligen var kraven avseende domstol i artikel 6.1 tillämpliga på myndigheten i fråga. Domstolen konstaterade att under de rådande omständigheterna uppfyllde myndigheten dessa krav.

Den slutsats som i detta fall kan dras är att ett system för statlig ersättning kan övervägas när det gäller att bevilja en civil rätt, inom den mening som avses i konventionen, till brottsoffer som uppfyller de villkor och förfaranden som förutsätts enligt systemet. Därför måste kraven enligt artikel 6.1 i konventionen uppfyllas när det gäller behandlingen av ansökningar inom ramen för systemet.

Därutöver bör noteras att rätten till en opartisk rättegång enligt gemenskapsrätten inte är begränsad till tvister gällande rätter och skyldigheter inom civilrättens område

¹⁴

Målet Rolf Gustafson mot Sverige, dom av den 27 maj 1997.

utan att den omfattar alla typer av tvister¹⁵. Denna regel upprepas i artikel 41 i gemenskapens lagstiftning om grundläggande rättigheter¹⁶.

2.3. Den europeiska konventionen om ersättning åt offer för våldsbrott

Europarådet tog redan tidigt på sjuttioalet upp frågan om brottsoffer skulle få ersättning ur offentliga medel, vilket ledde till upprättandet av Europeiska konventionen om ersättning åt offer för våldsbrott 1983. Konventionen trädde i kraft 1988. Tolv¹⁷ av Europeiska unionens medlemsstater har undertecknat konventionen och nio¹⁸ medlemsstater har ratificerat konventionen och införlivat den i sin lagstiftning. Konventionens syfte är att introducera eller utveckla system för ersättning till brottsoffer och fastställa miniminormer för sådana system.

I konventionen anges att ersättning skall utbetalas av den stat inom vilkens territorium brottet begicks till medborgare i alla medlemsstater som anslutit sig till konventionen samt till medborgare i alla stater som är medlemmar i Europarådet och bosatta i den medlemsstat där brottet begicks.

Berättigade till ersättning är personer som har lidit allvarlig kroppsskada eller grava hälsoproblem som direkt följd av ett uppsåtligt våldsbrott samt släktingar till personer som har avlidit till följd av ett sådant brott. Det skall gälla även om det inte finns någon möjlighet att åtala eller straffa gärningsmannen. Ersättningen skall åtminstone täcka inkomstförlust, sjukvårdskostnader och begravningskostnader samt, i fråga om familjemedlemmar som varit beroende av den avlidne för sin försörjning, förlust av underhåll. Ersättningen kan göras subsidiär i förhållande till ersättning som offret erhållit ur andra källor.

Ersättningssystemet får innefatta villkor som t.ex. krav på att brottet skall rapporteras till polisen och att ansökan skall lämnas in inom en fastställd tidsfrist. Ersättningen kan reduceras eller vägras med hänvisning till offrets uppträdande i samband med brottet, eller om ersättning skulle strida mot det allmänna rättsmedvetandet eller statlig praxis. Den kan även vägras eller reduceras med hänsyn till sökandens ekonomiska situation.

Konventionen ålägger de avtalsslutande staterna att utse en central myndighet för att ta emot och vidta åtgärder efter ansökningar om bistånd från någon av de andra parterna i samband med frågor som täcks av konventionen.

3. ÖVERSIKT ÖVER MEDLEMSSTATERNAS ERSÄTTNINGSSYSTEM

3.1. Inledning

I detta kapitel ges en översikt över systemen för ersättning i EU:s medlemsstater. Avsikten är att identifiera grunddragen i de olika systemen, inte att på djupet

¹⁵ Dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, Parti écologiste mot Europaparlamentet, Rec. 1986, s. 1339.

¹⁶ EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

¹⁷ Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige och Förenade kungariket.

¹⁸ Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige och Förenade kungariket. Konventionen har även ratificerats av Azerbajdzjan, Cypern, Norge, Schweiz och Tjeckien.

analysera de olika systemens särdrag. Även definitionen av det kriterium som används för att identifiera dessa grunddrag bör ses mot denna bakgrund, och har således förenklats något.

När hänvisning görs till alla medlemsstater, avses alla medlemsstater som har fungerande statliga ersättningssystem av allmän räckvidd. Därför omfattar översikten inte Grekland och Italien, även om det bör noteras att Italien har ett system för ersättning till offer som blir allvarligt skadade till följd av en terroristattacker eller organiserad brottslighet. För Förenade kungarikets del är beskrivningen baserad på de system som finns i England, Skottland och Wales. Det tas således ingen hänsyn till de skillnader som föreligger med hänsyn till systemet i Nordirland. Eventuella skillnader som kan förekomma mellan delstater beaktas inte heller.

3.2. Rätt till bidrag

3.2.1. Ersättningsberättigade offer

De offer som är berättigade till ersättning genom systemen kan delas in i två grupper, direkta offer (den person mot vilken brottet var riktat), som självfallet omfattas i alla system, och indirekta offer (beroende familjemedlemmar och andra släktingar till ett direkt offer). Vissa system omfattar också en tredje grupp: personer som skadas oavsiktligt i den allmänna förvirringen därför att de råkar befinna sig på platsen eller personer som ingriper för att hjälpa offret eller hjälpa polisen att hindra ett brott eller att gripa gärningsmannen. Denna tredje grupp kompenseras ofta på samma sätt som direkta offer i system som även omfattar oaktsamhetsbrott.

Alla medlemsstater erbjuder ersättning till personer som för sin försörjning var beroende av en person som avlidit till följd av brott. Ofta består denna grupp av barn och make eller maka, men den kan även inkludera tidigare makar som varit berättigade till underhåll eller åldriga eller funktionshindrade föräldrar till offret. Några medlemsstater beviljar även ersättning för immateriella skador till släktingar till en person som avlidit till följd av brott, varvid rätt till ersättning inte förutsätter att familjemedlemmen varit ekonomiskt beroende av den avlidne. Detta kommer att behandlas mera ingående i avsnittet om immateriella skador i allmänhet.

Vad gäller personer som råkat befinna sig på platsen och personer som ingripit täcker det österrikiska systemet de förstnämnda, medan systemen i Förenade kungariket, Irland och Portugal täcker de senare. Systemen i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland och Sverige täcker båda kategorierna.

3.2.2. Kriterier kopplade till territorium, medborgarskap och nationalitet

Alla medlemsstater utom Österrike, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Spanien har system som täcker alla personer som drabbas av brott inom deras territorier, även personer som inte är medborgare i en EU-medlemsstat. Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Spanien beviljar ersättning till icke EU-medborgare som antingen är fast bosatta eller som kommer från länder som uppfyller kravet på ömsesidighet, dvs. de har ett fungerande system som medför ersättning till en medborgare från de nämnda länderna som utsätts för ett brott i den staten. Luxemburg beviljar också ersättning till medborgare i länder som är medlemmar av Europarådet. Österrike erbjuder inga möjligheter för icke EU-medborgare utom EES-länderna att erhålla ersättning för skador till följd av brott.

Flera medlemsstater (Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Luxemburg, Portugal, Sverige) erbjuder en möjlighet till ersättning om en medborgare eller i landet bosatt person skadas utomlands, även om ersättningen oftast är föremål för ett antal begränsande villkor, bland annat att offret måste först ansöka om ersättning i den stat där brottet begicks.

3.2.3. Kriterier kopplade till typen av brott och skada

Ett vanligt krav för rätt till ersättning i samband med ett brott är att brottet varit avsiktligt och/eller inneburit bruk av våld. Vad gäller typen av skador, föreskrivs det ibland att skadan skall ha lett till arbetsförmåga under viss tid. Ibland anges mer allmänt att skadan skall vara av allvarlig art för att offret skall ha rätt till ersättning.

Danmark, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland och Sverige täcker både uppsåts- och oaktsamhetsbrott. I Förenade kungariket och Irland krävs att gärningsmannen brukat våld i samband med brottets förövande. Av dessa sex medlemsstater är det endast Sverige som låter trafikbrott omfattas av systemet.

Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Spanien kräver att skadan skall vara allvarlig för att täckas av systemet. En allmän ståndpunkt i medlemsstaterna är att ersättningsberättigande skador kan vara både fysiska och psykiska.

3.2.4. Prövning av om rätt till ersättning föreligger

Om gärningsmannen förblir okänd eller inte kan åtalas med framgång skall det prövningsorgan som ansvarar för den statliga ersättningen normalt sett besluta huruvida personen som ansöker om ersättning från staten verkligen har varit offer för ett brott. Prövningsorganet måste också besluta om huruvida sökandens skada har uppstått till följd av brottet. I alla medlemsstater ligger bevisbördan hos den sökande, även om graden av bevis varierar och inte alltid är fastställd i den lagstiftning som gäller för systemet. Det står tämligen klart att beviskraven i de flesta medlemsstater är lägre än när det gäller brottmål, men det är svårt att ge en mer exakt bild av vilka normer som gäller i varje medlemsstat. I vissa medlemsstater finns det en koppling till "tort law", vilket innebär att den sökandes rätt till ersättning skall prövas på samma sätt som om offret lämnat in en stämningsansökan.

3.3. Förluster som täcks

3.3.1. Kostnader för läkarvård, inkomstförluster, ersättning till indirekta offer

Kostnader för sjukvård täcks i alla medlemsstater, även om Spanien inskränker ersättningen till psykiatrisk behandling för sexualbrottsoffer. Dessutom täcker flertalet medlemsstater offrets eventuella kostnader för transporter till och från sjukhuset. Danmark och Sverige ersätter transportkostnader, Sverige även inkomstförluster, för släktingar som besöker offer på sjukhus.

Förlust av inkomst ersätts i alla medlemsstater, men det sker på olika sätt. Förenade kungariket använder sig av en schablonersättning som beräknats så att den inkluderar ersättning för inkomstförluster, med möjlighet till ytterligare ersättning vid långvariga skador. Även Nederländerna har ett system baserat på schablonberäkning och Spanien använder inte begreppet inkomstförlust utan beviljar ett dagligt bidrag under sjukfrånvaron.

I de fall offret avlider av sina skador, erbjuder samtliga medlemsstater ersättning till familjemedlemmar som varit beroende av denne för sin försörjning för förlust av underhåll och ekonomiskt stöd. Alla medlemsstater täcker även begravningskostnader inom rimliga gränser.

3.3.2. Skada på egendom

De flesta medlemsstater erbjuder någon form av ersättning för skada på egendom. Det går att se en skillnad mellan ersättning för egendom som skadats i samband med ett våldsbrott och ersättning för stulet gods.

Vid överfall eller rån ersätter alla medlemsstater utom Spanien och Luxemburg med vissa variationer föremål som skadats i tumultet, t.ex. sönderrivna kläder, trasiga glasögon och föremål som är medicinskt nödvändiga, exempelvis proteser. I Danmark ersätts även mobiltelefoner och smycken.

Endast Danmark, Finland, Frankrike och Sverige ersätter förluster vid stöld, i de fall stölden inte har ägt rum i samband med ett överfall. I Finland, Frankrike och Sverige beviljas ersättning om förlusten orsakat synnerligen svåra ekonomiska problem för offret, i Frankrike också om den orsakat synnerligen svåra psykiska problem. Danmark, Finland och Sverige täcker förluster på grund av stöld om brottet begicks av en frihetsberövad person som avvikit från ett fängelse eller en institution.

3.3.3. Stadigvarande men

Alla medlemsstater ger ersättning till offer vilkas skador leder till stadigvarande men. Det är ibland svårt att bedöma om denna ersättning innefattar ett ideellt element eller om ersättningen endast är tänkt att täcka utgifter till följd av menet. Vissa medlemsstater anger klart att de både ger ersättning för framtida inkomstförluster (eller risk för inkomstförluster) och ersättning som inte är kopplad till några specifika kostnader utan beräknas med hänsyn till hur svår skadan är. Denna ideella del beräknas ibland så att den inkluderar ersättning för estetiska ingrepp, t.ex. borttagande av ärr, medan ärr och annan vanställdhet i vissa andra medlemsstater ersätts separat.

Österrike, Irland, Nederländerna och Portugal kopplar ersättningen till de kostnader som offret har haft. Alla dessa länder beviljar ersättning för framtida inkomstförlust eller risk för inkomstförluster. Utöver det beviljar Irland och Portugal ersättning för framtida medicinska och andra följdskostnader. Nederländerna ersätter även kostnader som är kopplade till assistans i hemmet och rehabilitering. Österrike beviljar även bidrag för en sjukvårdare om offret behöver hjälp för grundläggande funktioner och ersätter även specialkostnader som offret har på grund av sitt men.

I Belgien, Danmark, Finland, Luxemburg och Sverige förekommer en ideell ersättning som läggs till eller inbegrips i ersättningen för faktiska kostnader och inkomstförluster som offret har. Prövningen baserar sig på hur svår skadan har konstaterats vara. Skadans svårhetsgrad beräknas ibland som en procentandel, där en högre grad av skada eller men betyder att ersättningen är i motsvarande grad högre. Det franska systemet täcker materiella förluster och ersättningen har även ett ideellt element, men bedömningen grundar sig på framtida inkomstförluster och därför kan ersättningen för en skada av samma svårighetsgrad variera beroende på offrets ålder och anställningsförhållanden.

I de övriga medlemsstaterna är det svårare att bedöma huruvida ersättningen för bestående men inbegriper ett ideellt element eller inte. Tyskland har ett system där skadepension beviljas i tillägg till pension för inkomstförlust. I Spanien klassificeras menet på en skala 1–4, där 1 motsvarar bestående delvis invaliditet och 4 fullständig invaliditet, och ersättningarna beviljas enligt denna skala. Förenade kungariket har ett tariffbaserat system enligt vilket ersättningen inte delas upp i olika element. Tariffen uträknas så att den inbegriper ersättning för kostnader samt för sveda och värk. Därutöver kan offret få ersättning för specialkostnader som uppstått för behandling på grund av skadan eller för behövlig utrustning och vård. Belgien, Finland, Frankrike och Nederländerna beviljar, som ett separat element, ersättning för ärr och vanständhet.

3.3.4. *Annan immateriell skada*

Utöver materiella skador som sjukvårdskostnader och inkomstbortfall, har brott följder som inte kan repareras och är svåra att värdera i pengar. Dessa kan beskrivas som sveda och värk (fysisk och mental), kränkning av den personliga integriteten, långvarigt mentalt lidande osv. Dessa följder av ett brott kan inte avhjälpas på ett sådant sätt att offret skulle återställas till samma ställning som om brottet inte hade inträffat, men de kan betraktas som immateriella skador som kan beviljas ersättning för.

Följaktligen har vissa medlemsstater inkluderat immateriella skador i sina ersättningssystem, men separerat denna typ av ersättning från ersättning för stadigvarande men. Ersättning för immateriella skador syftar till att ersätta offret för det lidande (både fysiskt och psykiskt) som denne erfar på grund av sina skador och/eller den integritetskränkning som (vissa) brott medför. Ersättning för smärta och sorg som åsamkas släktingar till ett brottsoffer som avlider kan också hänföras till denna kategori.

Denna form av ersättning betecknas olika i de olika medlemsstaterna, och därför är det svårt att bedöma och jämföra de olika systemens räckvidd i detta avseende. Ibland finns det gemensamma nämnare, men det är ingen garanti för att ersättningen har samma innehåll.

Sveda och värk är ett begrepp som används i flera medlemsstater. Ersättning för sveda och värk beviljas i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Luxemburg och Sverige. Av dessa beviljar Belgien, Danmark, Finland, Frankrike och Sverige ytterligare ideell ersättning för kränkning av den personliga integriteten. I Danmark, Finland och Sverige utgår ideell ersättning endast vid vissa särskilt kränkande brott. För dessa länder kan det sägas att den ideella ersättningen bedöms mer objektivt på grundval av det brott som begåtts, medan sveda och värk bedöms subjektivt på grundval av de skador som offret åsamkats. I Frankrike beviljas ideell ersättning bara vid sexualbrott

I Nederländerna tycks ersättningen för immateriella skador innehålla element av både ersättning för sveda och värk och ideell ersättning, medan Luxemburg förefaller anse att ersättning för sveda och värk är en form av ideell ersättning.

Ersättning till släktingar till offer som avlidit till följd av brottet beviljas i Belgien, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Luxemburg och Sverige. Den kallas (och omfattar) ersättning för smärta, lidande, sorg och mentala skador.

Österrike, Tyskland, Portugal och Spanien beviljar inte sådan ersättning som tas upp ovan.

3.3.5. *Bestämmande av ersättningsbeloppet*

I flera medlemsstater finns det en koppling till den nationella skadeståndslagstiftningen (som i anglosaxiska länder kallas "tort law") när det gäller att bedöma ersättningen i enskilda fall. Det kan förekomma att ersättning kan begäras för samma typer av förluster som i ett civilmål, eller att beräkningen av skadan görs enligt allmänna skadeståndsregler. Vissa medlemsstater anger att deras system medger full ersättning. Det torde innebära att samma ersättning kan erhållas från staten som skulle ha kunnat utfås genom ett civilrättsligt förfarande, dvs. ersättning för faktiska kostnader i form av materiella förluster och rimlig ersättning för immateriella förluster (som dessa definieras i respektive stat). Ytterligare en faktor av betydelse i detta sammanhang är frågan huruvida systemet kan anses grunda en laglig rätt till ersättning för brottsoffer, eller om det bara fungerar som en förmån (ex gratia) där ersättningen beviljas efter vad som bedöms skäligt snarare än att full ersättning utbetalas.

Så gott som alla medlemsstater har ersättningstak, antingen för det totala belopp som kan beviljas ett enskilt offer eller för de olika delarna i ersättningen.

Vid bedömningen av anspråket tycks offrens ekonomiska situation beaktas endast i de medlemsstater som beviljar ersättning på grundval av skälighet.

Systemen i alla medlemsstater föreskriver även andra grunder för att vägra eller minska ersättningen. En situation där alla medlemsstater kan vägra ersättning är när offret anses som medansvarigt till det brott som gjorde honom till offer. Det kan vara fallet om offret betett sig provocerande i samband med brottet. I vissa medlemsstater kan medlemskap i olagliga brottsorganisationer utesluta från ersättning och i andra kan tidigare brottslighet tas i beaktande. I ett fåtal medlemsstater kan offrets relation till gärningsmannen utgöra grund för vägran. Vissa har även en generell diskvalificeringsregel som grundar sig på hänsyn till allmän ordning eller på billighetshänsyn.

Danmark, Finland, Frankrike, Luxemburg och Sverige strävar efter att bevilja full ersättning, dvs. samma ersättning som skulle ha beviljats enligt nationella skadeståndsregler. Prövningen av ersättningen i denna grupp är sålunda kopplad till skadeståndsreglerna i respektive land, eventuellt med begränsningar i form av ett ersättningstak.

Belgien, Irland, Nederländerna, Portugal och Spanien beviljar inte full ersättning, utan en skälig och rättvis ersättning. Österrike och Tyskland beviljar olika slags bidrag för materiella förluster och rehabilitering, men det är inte möjligt att få ideell ersättning på samma sätt som enligt allmänna skadeståndsregler. Belgien, Tyskland, Nederländerna, Portugal och Spanien beaktar offrets ekonomiska ställning när ersättningen fastställs, även om Belgien och Nederländerna endast gör det i fråga om materiella förluster och Tyskland inte gör det om ersättningen ges i form av en pension. Systemen i Österrike, Belgien, Irland och Portugal har också en viss koppling till de nationella allmänna skadeståndsreglerna när det gäller beräkningen av vissa element i ersättningen.

Systemet i Förenade kungariket har inte någon koppling till nationella skadeståndsregler. Tariffsystemet medför att vissa offer får mer än full ersättning, medan andra offer får mindre. Möjligheten att bevilja en högre ersättning än enligt tariffen och att bevilja tilläggsersättning för kostnader och inkomstförluster fungerar som en garanti för offer som påverkas mycket allvarligt av ett brott.

3.4. Subsidiär tillämpning och statlig subrogation

Principen om subsidiär tillämpning innebär i den mest renodlade formen att en statlig ersättning ses som en sista utväg och offret följaktligen behöver uttömma alla andra möjligheter till ersättning innan han vänder sig till staten. Den självklara källan till ersättning är gärningsmannen, men även möjligheterna till ersättning ur privata eller offentliga försäkringar måste vara uttömda. Denna regel gäller åtminstone i Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Sverige. I Belgien, Danmark och Finland tillämpas denna princip mindre strikt, dvs. offret behöver endast i skälig utsträckning uttömma andra källor även om det är gärningsmannen som i sista hand har ansvaret för att betala. Österrike, Förenade kungariket och Irland tillämpar inte alls principen om subsidiär tillämpning, och offret kan således välja vart hon eller han vill vända sig för att få ersättning. Frankrike tillämpar den enbart i fråga om egendomsbrott.

Subsidiär tillämpning bör inte blandas ihop med dubbel ersättning. Ersättning för samma skada (oavsett om skadan är materiell eller immateriell) dras av från den statliga ersättningen. I de flesta medlemsstater innebär detta att om offret senare erhåller ersättning för samma skada från annat håll, kommer staten att återkräva hela eller delar av den beviljade ersättningen. Österrike och Irland gör ingen avräkning mot ersättning som erhållits genom privat försäkring och Portugal räknar av mot sådan ersättning endast om det anses rimligt.

Om staten går in och betalar offret ersättning som gärningsmannen skulle ha betalat, kan staten från gärningsmannen återkräva det belopp som beviljats offret. I alla medlemsstater utom Förenade kungariket har staten sådan rätt, men i vilken utsträckning den faktiskt används är svårt att bedöma.

3.5. Formella kriterier

3.5.1. Rapportering av brottet till polisen

Alla medlemsstater utom Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Portugal ställer krav på att brottet skall ha anmälts till de brottsutredande myndigheterna för att berättiga till ersättning. Detta krav uttrycks ibland mer allmänt som en skyldighet för offret att samarbeta med de rättsliga myndigheterna. Det stipuleras ofta att rapporten måste göras "utan onödig fördröjning". I alla medlemsstaterna utom Österrike och Belgien kan den beviljande myndigheten godkänna en ersättningsansökan även om ingen anmälan har gjorts. Detta kan till exempel bli fallet om offret, på grund av sitt hälsotillstånd, varit oförmögen att anmäla brottet. I Finland kan det vara en godtagbar ursäkt att offret drabbades utomlands, vilket kan göra det svårt att rapportera brottet till polisen, och i Förenade kungariket godtas språksvårigheter som ursäkt.

3.5.2. Tidsfrist för att lämna in en ansökan om ersättning

De flesta medlemsstaterna (Österrike, Danmark, Finland, Förenade kungariket, Irland, Nederländerna och Spanien) låter tidsfristen börja löpa från den tidpunkt brottet begicks. Av dessa har Irland den kortaste fristen, endast tre månader, och Finland den mest generösa genom att ge offret ett spelrum på tio år. I Spanien upphör fristen att löpa i samband med att brottmålsförfarandet inleds och börjar löpa på nytt när förfarandet har slutförts. I både Belgien och Sverige börjar fristerna att löpa när domstolsförfarandet har slutförts. Frankrike, Luxemburg och Portugal låter fristen börja löpa från tidpunkten för brottets begående, men förlänger fristen med ett år från dagen för avslutandet av brottmålet. Österrike har olika tidsfrister beroende på vilken typ av ersättning ansökan gäller, men det är alltid möjligt att ansöka även efter det att tidsfristen har löpt ut. Konsekvensen av detta är emellertid att ersättning inte beviljas retroaktivt, dvs. för tidsperioden mellan brottet och den dag ansökan lämnas in. Tyskland har ingen fastställd tidsfrist. Ersättning beviljas från den månad då ansökan lämnas in och, om ansökan lämnas in inom ett år från det att skadan har åsamkats, retroaktivt från den dagen.

Allmänt taget kan man i särskilda fall göra undantag från tidsfristerna för inlämnande av ansökan, exempelvis om *force majeure* föreligger eller om offret är ett barn och därmed beroende av att en vuxen lämnar in en ansökan för barnets räkning.

3.5.3. Ansökans innehåll

Det är i allmänhet ett krav att ansökan görs skriftligen, även om Nederländerna även godtar ansökningar per telefon. Flera medlemsstater använder särskilda ansökningsblanketter och dessa finns ibland tillgängliga via Internet. Den sökande måste i många fall tillhandahålla dokument som styrker inkomstförlust eller kvitton på sjukvårdskostnader. Prövningsmyndigheten kan även begära in polisrapporter, sjukjournaler och bevis på offrets finansiella ställning.

3.6. Förskottsutbetalning

Alla medlemsstater utom Sverige och Tyskland erbjuder någon form av förskottsutbetalning. Skälen för att bevilja förskottsutbetalningar är kopplade till offrets ekonomiska situation, eller till att domstolsförfarandet eller det slutliga konstaterandet av de långsiktiga medicinska effekterna av brottet riskerar att försenas. I Belgien kan en nödersättning beviljas antingen som ett fristående krav eller som ett förskott på den slutliga ersättningen.

3.7. Prövningsorgan

De organ som prövar ansökningar och bestämmer om brottsskadeersättningen i medlemsstaterna är i huvudsak organiserade på tre olika sätt. Åtta medlemsstater har ett oberoende organ, kallad kommission (Belgien, Frankrike och Nederländerna), tribunal (Irland) eller myndighet eller styrelse (Finland, Förenade kungariket, Danmark och Sverige). I tre medlemsstater (Luxemburg, Portugal och Spanien) handläggs ansökan av ministerium, och i Luxemburg och Portugal förbereds frågan av en kommission. Tyskland och Österrike har decentraliserade organisationer där delstaterna ansvarar för att bevilja ersättning i enlighet med systemen.

3.8. Totalt utbetalda ersättningar och totalantalet mottagna ansökningar

Tabellen¹⁹ nedan innehåller uppskattningar om totalbeloppet för utbetalda ersättningar och totalantalet ansökningar som i varje medlemsstat har tagits emot inom ramen för systemet med statliga ersättningar. Uppskattningarna anges endast i illustrerande syfte, för att indikera systemens storleksordning. Tabellen skall inte användas som grund för slutledningar om systemens räckvidd eller funktion.

	Totalt utbetald ersättning (euro)	Mottagna ansökningar
Österrike	1 400 000	200-300
Belgien	6 307 000	740
Danmark	5 456 000	3 156
Finland	5 130 000	4 770
Frankrike	147 550 000	13 353 (*)
Tyskland	106 694 000 (*)	9 787
Irland	3 329 000	232
Luxemburg	42 000	16
Nederländerna	4 706 000	3 650
Portugal	972 000	68
Spanien	1 540 000	1 468
Sverige	7 421 000	6 522
Förenade kungariket	340 926 000	78 165

4. BEHOVET AV ÅTGÄRDER PÅ GEMENSKAPSNIVÅ

4.1. Bakgrunden för system med statliga ersättningar

De nationella ersättningssystem som har granskats i detta kapitel har uppstått med flera olika skäl som grund. I många fall utgörs huvudskälet av socialpolitiska motiveringar, där strävan är att undvika ojämlikhet. Det bör dock noteras att det inom denna grupp förekommer betydande skillnader systemen emellan med avseende på de ersättningsbelopp som i praktiken kan fås och begränsningar rörande t.ex. rätt till

¹⁹ Alla uppskattningar gäller år 2000 utom (*) som gäller för 1999. Källa: Mikaelsson, Julia & Wergens, Anna, 2001: *Repairing the irreparable – State compensation to crime victims in the European Union*. Brottsoffermyndigheten, Umeå.

ersättning. Jämlikhet och social solidaritet utgör även de grundläggande principerna bakom 1983 års europeiska konvention. Vissa medlemsstater kopplar behovet av statliga ersättningssystem till kriminalpolitiska faktorer. Dessa skäl har självfallet påverkat systemens utformning i de olika medlemsstaterna och förklarar en del av de skillnader som råder mellan systemen.

Ett gemensamt drag för systemen i alla medlemsstater är dock insikten att offren inte alltid kan få ersättning från gärningsmannen, trots principen att det är gärningsmannen som har ansvaret för ersättning till offret. Detta kan vara fallet om gärningsmannen inte är känd eller inte kan åtalas med framgång, eller om gärningsmannen saknar de medel som behövs för ersättningen till offret. Andra källor såsom obligatorisk eller privat försäkring ger kanske inte heller en tillräcklig täckning av de förluster som offret utsätts för. Offren kan därför anses befinna sig i en sämre situation än andra grupper som utsätts för olika slags skador och förluster, t.ex. till följd av sjukdom, olyckor eller arbetslöshet. Systemen för statliga ersättningar kan därför ses som ett säkerhetsnät för offren.

4.2. Behandlingen av statlig ersättning till brottsoffer på gemenskapsnivå

Översikten i kapitel tre över systemen för statlig ersättning i medlemsstaterna ger vid första anblicken intrycket av att möjligheten för offer i EU att få ersättning lämnar något att önska. Bristen på möjlighet till statlig ersättning till offer i alla medlemsstater och bristen på överensstämmelse mellan de befintliga systemen leder till att medborgarna behandlas olika beroende på var de bor och var brottet begås. Exempelvis två personer som blir offer för brott under identiska omständigheter, men i olika medlemsstater, kan få ersättningsbelopp som är avsevärt olika även om offren har åsamkats likadana skador. Det finns också skillnader som gäller särskilt för gränsöverskridande situationer. Om en medborgare från en medlemsstat som har ett ersättningssystem reser till en annan medlemsstat som inte har ett system eller vars system är begränsat, har denne resenär sämre eller praktiskt taget inga möjligheter att få ersättning om hon eller han blir offer för ett brott under sin vistelse i den andra medlemsstaten. Å andra sidan kan en person som reser i motsatt riktning, mellan dessa samma medlemsstater, få uppleva en drastisk om än tillfällig förbättring av sina rättigheter såsom brottsoffer. En person som blir offer för ett brott i en medlemsstat där denna person inte är bosatt kan finna det svårt att få tillgång till statlig ersättning över huvud taget, på grund av bristen på assistans när det gäller att driva igenom de förfaranden som krävs. Ett sådant brottsoffer upplever säkerligen en godtycklighet, vilket givetvis inte är tillfredsställande mot bakgrund av målet att etablera EU som ett område där det råder frihet, säkerhet och rättvisa för alla.

Utifrån det ovan konstaterade kan man skilja mellan tre mål för eventuella åtgärder på gemenskapsnivå.

- Den första frågan gäller huruvida man borde säkerställa en möjlighet till statlig ersättning för offer i EU, dvs. ett säkerhetsnät för alla som är bosatta i EU.
- Den andra frågan gäller huruvida åtgärder bör vidtas för att begränsa orättvisa effekter av de stora skillnaderna i ersättningsnivå mellan olika medlemsstater. Nivån avgörs i praktiken av offrets bosättningsland eller av var i EU personen blir offer för ett brott.

- Den tredje frågan gäller huruvida man bör underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer, dvs. att offrens tillgång till statlig ersättning inte i betydande grad får påverkas av var i EU brottet begås.

Det bör betonas att dessa tre mål är nära förknippade med varandra. Utan möjligheten till statlig ersättning i alla medlemsstater kan det inte förekomma statlig ersättning i en gränsöverskridande situation. Utan enkel tillgång till statlig ersättning i gränsöverskridande situationer täcker säkerhetsnätet i praktiken inte alla situationer där offer behöver få statlig ersättning.

Fråga 1: Bör ett gemenskapsinitiativ om statlig ersättning till brottsoffer föra fram de tre mål som uppräknas ovan? Finns det även andra mål som bör föras fram?

4.3. Brottsoffret som utgångspunkt

Utgångspunkten är offrets behov ur ett europeiskt perspektiv. Syftet är att ta upp detta behov på ett förutsättningslöst och opartiskt sätt i avsikt att finna de bästa möjliga lösningarna för de tre mål som nämndes ovan. Ändamålet är därför inte att finna den minsta gemensamma nämnaren hos de system som är i bruk, utan att komma fram till hur ytterligare framsteg kunde göras. Detta dock utan att förbise det faktum att alla gemenskapsinitiativ även bör ha som mål att bygga vidare på det som redan har uppnåtts i många medlemsstater, för att man inte skall "uppfinna hjulet på nytt" eller rubba på väletablerade förfaranden.

I kapitel fem behandlas frågan om hur målet ett säkerhetsnät för alla som är bosatta i EU kan uppnås. Detta är i grunden en fråga om hur gemensamma miniminormer kan etableras på gemenskapsnivå. Därför behandlas också i visst mått frågan om hur det andra målet att begränsa orättvisa effekter kan uppnås. Vid behandlingen av gränsöverskridande situationer ligger i detta kapitel utgångspunkten i ett antagande att den territoriella principen gäller utan begränsningar i alla medlemsstater, dvs. offret har rätt att lämna in en ansökan om statlig ersättning i den medlemsstat där brottet begicks. I kapitel sex behandlas målet att säkerställa enkel tillgång till statlig ersättning i gränsöverskridande situationer.

5. ERSÄTTNING TILL BROTTSOFFER – MINIMINORMER

5.1. Generella överväganden

Ju högre grad av harmonisering man kan uppnå, desto mindre är risken för orättvisa effekter till följd av skillnader mellan medlemsstaterna. Det finns å andra sidan även flera avgränsningar som måste beaktas. Ersättningsnivåerna varierar kraftigt mellan medlemsstaterna, beroende på olika synsätt och prioriteringar när det gäller åtgärder för stöd till offer, men även beroende på olikheter i levnadsstandard mellan medlemsstaterna. Därför kan ersättningsnivåer som uttrycks i pengar inte göras enhetliga. De principer som utgör grund för ersättningsnivåerna, med avseende på vilka förluster som ersätts, kan däremot behandlas på gemenskapsnivå. Dessutom bör målet vara, såsom redan tidigare har betonats, att bygga vidare på det som redan existerar i medlemsstaterna i stället för att försöka införa något helt nytt.

Ett gemenskapsinitiativ skulle därför ha som mål att etablera miniminormer i stället för full harmonisering.

Strävan efter att finna miniminormer innebär i grunden att man strävar efter att fastställa vilka begränsningar som medlemsstaterna får tillämpa gällande statlig ersättning till offer. Här bör betonas att det å andra sidan inte finns något som hindrar en medlemsstat från att tillämpa eller införa regler som är mer generösa med tanke på offret. Det behöver knappast nämnas att miniminormer inte får införas i syfte att motivera någon som helst försämring av de förfaranden som för närvarande tillämpas i medlemsstaterna.

I återstoden av detta kapitel behandlas elementen i en gemensam miniminorm, med särskild tonvikt lagd vid gränsöverskridande situationer. Avsikten är inte att uttömmande behandla alla aspekter som kan uppstå i anknytning till varje fråga. Avsikten är främst att ta upp en del av huvudaspekterna, i syfte att stimulera till en diskussion om hur man kan komma vidare. Innan vi närmare behandlar de enskilda kriterierna måste vi betona behovet av att ha klara och väldefinierade kriterier. Det är svårt att se något starkt skäl till varför de kriterier som tillämpas i system för statlig ersättning skulle vara mindre klara än de kriterier som tillämpas när det gäller nationella skadeståndsregler eller nationella socialtrygghetssystem. För att reglerna skall bli tydliga och förutsägbara bör de behöriga verkställande myndigheternas utrymme för diskretionärt beslutsfattande minimeras. Detta är en vägledande princip vid de överväganden som görs för de olika kriterierna.

5.2. Innehållet i miniminormerna – kriterier för rätt till ersättning

5.2.1. Ersättningsberättigade offer

Med hänvisning till Cowan-fallet står det klart att alla EU-medborgare måste få möjlighet till ersättning på samma villkor som medborgarna i den medlemsstat där brottet begicks. Den möjligheten bör även ges till alla personer som är lagligt bosatta i en medlemsstat (enligt gemenskapslagstiftningen eller nationell lagstiftning), alltså även medborgare i tredje land, när de blir offer för brott i en av medlemsstaterna. Denna räckvidd återspeglar räckvidden hos ramavtalet om offrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Den ligger också i linje med principerna i kommissionens nyligen lämnade förslag till rådets direktiv²⁰ om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

I alla medlemsstater är även indirekta offer ersättningsberättigade och bör därför inbegripas i en miniminorm. Förutsatt att det direkta offret är lagligt bosatt i en medlemsstat bör även indirekta offer vara berättigade till statlig ersättning, oavsett i vilken stat de indirekta offren är bosatta. En fråga som måste begrundas är huruvida begreppen "beroende familjemedlemmar" eller "släktingar" skall definieras i en miniminorm eller om det är bättre att definitionen fastslås separat i de enskilda medlemsstaterna.

5.2.2. Kriterier kopplade till typen av brott och typen av skada

Här är alternativen många, på grundval av det som förekommer i medlemsstaterna och det som anges i 1983 års europeiska konvention. Kriterier kan övervägas med avseende på typen av brott och med avseende på typen av de skador offret har åsamkats.

²⁰ KOM(2001) 127 slutlig (13.3.2001), EGT C 240 E, 28.8.2001, s. 79.

En möjlighet vore att omfatta alla brott och begränsa rätten till ersättning genom att antal specifika restriktioner. Det vore tänkbart att utesluta brott som allmänt omfattas av försäkringar, såsom inom området trafik och arbetsliv. En mer vittgående begränsning vore att utesluta oaktsamhetsbrott, dvs. där uppsåt saknas eller som begåtts av vårdslöshet. Man kan hävda att en person kan ordna med skydd genom privata försäkringar mot förluster som orsakas av alla brott av denna typ. Detta kunde dock leda till att vissa våldsbrott utesluts, t.ex. vållande till annans död, där ersättning till beroende familjemedlemmar och andra släktingar vore särskilt motiverad. Begränsningarna kunde också utsträckas till att utesluta brott som inte är allvarliga. Detta begrepp är dock svårt att definiera enhetligt i alla medlemsstater och skulle även göra räckvidden mycket snäv. Ett annorlunda synsätt vore att endast omfatta våldsbrott och på så sätt undvika behovet av att skilja mellan avsiktliga och oavsiktliga brott.

Vad skadan beträffar kunde ersättningen begränsas till personskada, fysisk och mental, dvs. förlust av egendom skulle uteslutas. Förlust av egendom kan t.ex. omfattas endast till den utsträckning som offret har drabbats av förluster som är direkt kopplade till ett våldsbrott mot offret som person. Detta gäller i många medlemsstater. Uteslutandet av skada på egendom kan motiveras med att en person kan ordna med en försäkring som täcker skador av den typen. Det bör å andra sidan betonas att skada på egendom i vissa fall också kan leda till allvarliga negativa verkningar. Om t.ex. en person går miste om egendom som denna person behöver för att tjäna sitt levebröd eller om en person inte har råd med försäkringsskydd, kan det anses vara ojämnt att inte bevilja ersättning för skada på egendom.

Kravet att en skada måste vara allvarlig kan utgöra en risk för att skyddet blir för restriktivt, och leda till ett problem när det gäller att definiera vad som är allvarligt och vad som inte är det. Det vore då bättre att utesluta mindre skador genom en minimiregel rörande det ersättningsbelopp som kan beviljas.

Man kan förstås också överväga kombinationer av kriterier som är kopplade till typen av brott och typen av skada, även om man här bör se upp med att detta inte leder till överdrivet restriktiva kriterier. Vid en första anblick kan konstateras att en miniminorm minst bör täcka avsiktliga brott som leder till personskada. Det bör noteras att en sådan begränsning ändå skulle utesluta vissa grupper som enligt många system i medlemsstaterna anses vara ersättningsberättigade, t.ex. personer som råkat befinna sig på platsen och personer som ingripit.

Fråga 2: Vilka kriterier för ersättningsberättigande bör användas för de typer av brott och typer av skada som omfattas av miniminormerna?

5.2.3. Principer för prövning av rätten till ersättning

I fall där gärningsmannen inte är känd eller där gärningsmannen inte kan åtalas (med framgång) uppstår frågan om vilken grad av bevis som bör krävas av ett offer som anhåller om ersättning. De åsamkade skadorna i sig är ett mindre problem, eftersom offret i de flesta fall kan lämna in en läkarrapport som har upprättats efter brottet. Offret måste dock även bevisa att hon eller han verkligen har varit offer för ett brott och att skadorna är en följd av detta brott. Detta är en viktig fråga eftersom täckningen av situationer där gärningsmannen inte är känd eller inte åtalas är en nyckelfaktor när det gäller statlig ersättning över huvud taget. En balanserad lösning

bör eftersträvas, med hänsyn tagen till behovet av att bevilja ersättning i sådana fall, utan att för den skull uppmuntra till missbruk av systemet.

För att säkerställa enhetlighet mellan medlemsstaterna bör man införa en gemensam princip för bedömningen. Denna kunde t.ex. uttryckas som den starkaste graden av sannolikhet som medlemsstaterna får tillämpa (med hänsyn tagen till att det gäller en miniminorm). Här bör man dock inte förbise svårigheten med att finna en gemensam princip som kan godtas av alla medlemsstater i såväl teoretiskt som praktiskt hänseende. Det är dessutom inte enkelt att bedöma graden av bevis på ett sätt som är exaktare än det som för närvarande tillämpas i medlemsstaterna. Alternativet vore då att lämna över frågan till medlemsstaterna, även om detta kunde leda till betydande skillnader inom EU när det gäller offrens praktiska möjligheter att få ersättning.

Fråga 3: Bör den bevisning som krävs av den som söker statlig ersättning inbegripas i en miniminorm?

5.3. Förluster som täcks

5.3.1. Materiella förluster

I de flesta medlemsstater beviljas ersättning för kostnaderna för läkarvård och sjukhusvistelse, förlust av inkomster och, om det finns beroende familjemedlemmar, begravningskostnader och förlust av underhåll. Även dessa element kan täckas av en miniminorm. Kostnaderna för läkarvård skall inbegripa psykologiskt stöd, psykiatrisk terapi eller liknande som kan behövas till följd av brottet. En tänkbar utvidgning vore att, även om skada på egendom i sig inte berättigar till ersättning (i fall där ersättningsberättigandet är begränsat till personskada), ersättningen skulle täcka materiella förluster som är en direkt följd av brott mot personen. Detta kunde t.ex. inbegripa förluster till följd av skada på personliga tillbehörigheter som offret bar vid tidpunkten för brottet, såsom glasögon och kläder.

5.3.2. Immateriell ersättning

Immateriella skador såsom sveda och värk (*pretium doloris*) är en svårare fråga. Offret kan ha åsamkats skador som inte har föranlett faktiska kostnader och som därför ibland kallas ideella skador. De underliggande faktorer som kan beaktas vid bedömningen av immateriella skador kan inbegripa de negativa följderna under den mest akuta perioden av rehabilitering och vård efter brottet, långvarigt psykiskt lidande, känslomässiga störningar, kränkning av den personliga integriteten, invaliditet (utöver de strikt medicinska följderna), oförmåga att trivas, förlorad framtidstilltro osv. Man kan här beakta både objektiva omständigheter, kopplade till offrets situation i ett visst fall, och subjektiva omständigheter, såsom karaktären eller själva brottets svårighetsgrad. Det är inte möjligt att inom ramen för denna grönbok begrunda dessa begrepp djupare, på grund av skillnader mellan medlemsstaterna med avseende på hur dessa begrepp definieras och huruvida de över huvud taget erkänns.

Med tanke på behovet att se frågan ur offrets perspektiv kan man inte bortse från de immateriella skadorna. Ett offer som har åsamkats skador kan relativt snabbt återhämta sig fysiskt, medan de mentala följderna av brottet kan vara långvariga och orsaka svårt lidande. Därför kan ersättningen enligt de system som för närvarande används i vissa medlemsstater i praktiken täcka dessa skador i egenskap av huvudelement (räknat som andel av den beviljade ersättningen. Samma gäller också

för möjligheten till ersättning till beroende familjemedlemmar eller andra släktingar, när det gäller personer som har avlidit till följd av ett brott, utöver ersättningen för förlust av underhåll. Om de immateriella skadorna utesluts skulle detta även leda till stora skillnader mellan det som offret kan få från gärningsmannen i ett civilmål och det som offret kan få från staten. Mot bakgrund av dessa faktorer verkar det finnas starka skäl för att införliva immateriella skador i en miniminorm.

Den fråga som då uppstår är huruvida man för detta ändamål bör införa en gemensam definition för begreppet immateriella skador. Åtminstone bör man överväga en allmän princip, t.ex. att ersättningen skall täcka sveda och verk samt andra immateriella skador. Att gå längre än så och försöka införa en definition för vad en sådan ersättning bör täcka kan dock vara mycket svårt med tanke på skillnaderna mellan medlemsstaterna. En möjlighet vore att uttryckligen konstatera att ersättningen bör bedömas på samma sätt som enligt de nationella skadestandsreglerna, även om man här inte kommer långt i fråga om enhetligt tillämpande, eftersom dessa regler inte är enhetliga i de olika medlemsstaterna.

Fråga 4: Bör immateriella skador inbegripas i en miniminorm och kan i så fall en definition av sådana skador inbegripas?

5.3.3. *Stadigvarande men*

Såsom konstaterades i kapitel tre beviljas ersättning för stadigvarande men i de flesta medlemsstater som ett separat element, och samma bör gälla för en miniminorm. Detta element kan ofta inbegripa ersättning för immateriella skador. Elementet kan också inbegripa ersättning för ärr eller vanställdhet. Man kan hävda att det senare elementet även är en tänkbar ersättningsgrund i fall där andra permanenta men inte uppstår, vilket i praktiken skulle innebära att det blir en separat typ av ersättning för immateriella skador. När det gäller frågan om bestående men är det mycket svårt att med tanke på en miniminorm få fram en närmare definition om vilka förluster som är bidragsberättigande. Det enda krav som kunde övervägas är ett krav om att den statliga ersättningen i fråga om detta element inte får innebära betydande avvikelser från medlemsstatens normala praxis när det gäller bedömning av skador enligt skadestandsreglerna, eller ersättning från andra källor såsom privata försäkringar.

Fråga 5: Kan ersättning för stadigvarande men definieras med tanke på en miniminorm?

5.3.4. *Bestämmande av ersättningsbeloppet*

Med tanke på en miniminorm kan man tänka sig en rätlinjig lösning som går ut på att bevilja full ersättning för de faktiska materiella förluster som brottsoffret kan påvisa. Ersättningen till offret skulle med andra ord vara tillräcklig för att återställa offrets ekonomiska ställning till den situation som skulle råda om offret inte skulle ha åsamkats några skador. Genom detta skulle full ersättning säkerställas även i gränsöverskridande fall, där offret återvänder till den medlemsstat där hon eller han är bosatt och senare har den största delen av de faktiska förlusterna, såsom kostnader för läkarvård och inkomstförluster.

Vad beträffar användningen av schablonbaserade system för beräkning av hur sådana kostnader ersätts, kan detta anses vara förenligt med kravet att ersätta de faktiska förlusterna. Detta förutsatt att satserna fastställs på grundval av faktiska kostnader för

läkar- och sjukhusvård. Det är dock sannolikt att komplikationer som kan uppstå i enskilda fall inte alltid beaktas, inte heller behovet av att bedöma inkomstförlusten i varje enskilt fall. Ett system med schablonersättning kan också medföra en risk för orättvisa effekter i en gränsöverskridande situation, eftersom satserna beräknas enligt nationella förhållanden och därför eventuellt inte är tillräckliga för att täcka de faktiska kostnaderna i en annan medlemsstat. Å andra sidan kan sådana system förenkla handhavandet av statliga ersättningar, vilket gör att brottsoffret kan få ersättningen snabbare. Sådana aspekter måste också utgöra en del av de övergripande övervägandena om hur ersättningsbeloppet skall bestämmas.

Komplikationer uppstår när det gäller ersättning för sveda och värk och andra immateriella skador, eftersom det inte finns några faktiska förluster som kan användas som grund för ersättningen. Det verkar dock sannolikt att det inte är möjligt att fastställa gemensamma riktlinjer för bestämning av det faktiska ersättningsbeloppet för sådana förluster, trots risken för orättvisa effekter. Bedömningen måste därför hänskjutas till de enskilda medlemsstaterna, eventuellt kopplad till samma skalor som används för bestämning av socialskyddsförmåner, privata försäkringar eller skador som underlyder nationell civilrätt.

En ytterligare faktor att beakta i sammanhanget är att det som till sist är viktigt för brottsoffret är det faktiska belopp som utbetalas, inte hur det totala beloppet kan uppdelas i ersättningar för de olika typerna av förluster som offret har lidit. Man bör därför, med tanke på en miniminorm, inte överdriva behovet av att definiera hur varje element skall ersättas. Det är bättre att sträva efter att alla förluster, materiella och immateriella, täcks av normen, oavsett vilket specifikt element som används för att kategorisera en viss förlust.

Här uppstår även frågan om hur ersättningen skall betalas ut. Huvudalternativen är en klumpsumma eller ett periodiskt belopp. Denna fråga diskuteras dock inte närmare, eftersom det kan anses vara onödigt att behandla den på gemenskapsnivå.

5.3.5. *Offrets ekonomiska situation*

Flera medlemsstater beaktar offrets ekonomiska situation både vid bestämning av ersättningsbeloppet och vid bedömning av själva ersättningsberättigandet. Detta kan motiveras med att det är nödvändigt att i varje enskilt fall bedöma offrets behov, inbegripet offrets förmåga att klara av de ekonomiska förluster som följer av brottet. En sådan bedömning kan dock väsentligen minska ersättningsberättigandet. Bedömningen ger systemet ett diskretionärt drag som gör det svårt för en enskild person att förutspå vilka möjligheter hon eller han verkligen har att få statlig ersättning till följd av ett brott. Dessutom gäller motiveringarna för ersättning av immateriella skador med samma styrka, oberoende av offrets ekonomiska situation. Risken för orättvisa effekter är också betydande i gränsöverskridande fall. En person med en viss inkomstnivå kan nekats ersättning i en medlemsstat men beviljas ersättning i en annan. Det är mycket svårt att utforma en gemensam inkomstprövning som kunde tillämpas i alla medlemsstater och som skulle beakta skillnader i levnadsstandard. Ett villkor av denna typ verkar därför inte vara motiverat.

Fråga 6: Bör en miniminorm ge möjlighet till att beakta offrets ekonomiska situation när offrets rätt till ersättning prövas eller ersättningsbeloppet fastställs?

5.3.6. *Minimi- och maximinivåer*

Med tanke på en miniminorm bör man även beakta frågan om huruvida ersättningen bör ha en minimi- och maximinivå, på samma sätt som i de flesta nationella ersättningsystem. Ett av ändamålen med en minimitröskel är att man då undviker handläggning av ett stort antal ansökningar som gäller mycket små ersättningsbelopp, vilket leder till att handläggningskostnaderna blir betydligt högre än den ersättning som i sista hand betalas ut. Dessutom är brottsoffrets möjligheter att få ersättning från gärningsmannen större i de fall där beloppen är blygsammare. En maximinivå kan motiveras med budgetbegränsningar, men även med ett argumentet att staten inte kan ta på sig ett obegränsat ansvar för ersättning till ett offer. Med hjälp av maximinivåer kan man undvika extrema situationer där t.ex. exceptionellt höga inkomstförluster ersätts. Det är tvivelaktigt huruvida det går att fastställa allmänna nivåer i en miniminorm, av samma skäl som anfördes i samband med ersättningsnivåer i allmänhet. Man kan dock överväga ett maximum för minimitröskeln och ett minimum för maximinivån.

5.4. **Subsidiär tillämpning**

I de flesta medlemsstater är möjligheten att få statlig ersättning subsidiär i förhållande till den ersättning som offret kan få från andra källor. Detta motiveras med att det är gärningsmannen som bär ansvaret för att gottgöra de förluster som har åsamkats offret, och även med strävan efter att undvika dubbla ersättningar. Det finns inga skäl för att överge denna princip vid överväganden som gäller gemensamma miniminormer. Frågan är närmast hur strikt principen skall tillämpas – vilka ansträngningar kan man förutsätta att offret skall göra för att få ersättning från gärningsmannen?

Frågan kompliceras av skillnaderna medlemsstaterna emellan i fråga om de medel och förfaranden som brottsoffer har till förfogande när det gäller att få ersättning från en gärningsman. I en gränsöverskridande situation kan det för det första vara svårt för offret att ställa skadeståndsanspråk, och ännu svårare att få en dom eller ett beslut verkställt. Det är uppenbart att ju mer man kräver av offret i detta hänseende, desto längre dröjer det innan hon eller han kan vända sig till staten för att ansöka om ersättning. I en gränsöverskridande situation är det sannolikt att denna period är längre än i en nationell situation, vilket ytterligare ökar risken för sekundär traumatisering.

Det är värt att notera att ett brottsoffer, både i en nationell och i en gränsöverskridande situation, i själva verket kan ha en bättre ställning om gärningsmannen förblir okänd. I sådana fall behöver man inte vänta på utslaget från ett domstolsförfarande som gäller gärningsmannens ansvar att betala ersättning, inte heller på att ett beslut eller en dom verkställs. Det senare kan i många fall visa sig vara fruktlöst om gärningsmannen är medellös. Denna i viss mån motstridiga effekt blir starkare om principen om subsidiaritet tillämpas strikt.

Utöver skyldigheten att försöka få ersättning från gärningsmannen, kan brottsoffret även tvingas uttömma andra källor såsom privata försäkringar. Detta kan dock antas vara mindre tidskrävande än ett domstolsförfarande, och den gränsöverskridande aspekten har sannolikt mindre inverkan, eftersom en person i regel är försäkrad i den medlemsstat där hon eller han är bosatt.

För att få in en viss flexibilitet kunde man överväga en lösning där detta krav mildras till ett krav om att offret i skälig utsträckning måste uttömma andra ersättningskällor. Det skulle då inte finnas något absolut krav på att i alla omständigheter vända sig till en domstol för att få ersättning från gärningsmannen. Det skulle då inte heller finnas något absolut krav på att invänta utslaget från ett domstolsförfarande, inte heller behov av att definitivt fastställa att gärningsmannen saknar medel. Kriteriet kunde därför gälla för fall där det i ett tidigt skede är uppenbart att gärningsmannen inte kommer att kunna betala något som helst skadestånd. Dessutom kunde man beakta hinder som beror på en gränsöverskridande situation. Skälighetskriteriet kunde också gälla i fall där offret till följd av sina skador har stora svårigheter med att lämna in ett civilt skadeståndsanspråk.

Fråga 7: Hur bör den subsidiära naturen hos en statlig ersättning, i förhållande till andra ersättningskällor som offret kan använda, definieras i en miniminorm?

Denna fråga hör samman med frågan om vilka andra typer av ersättning, som offret i praktiken har fått, kan dras av från den ersättning som staten betalar ut. Ersättningar som betalas ut från obligatoriska försäkringar, socialförsäkringar och liknande källor bör dras av, men frågan om avdrag för ersättning från en privat försäkring är inte så klar. Det kan hävdas att brottsoffret inte skall straffas för sina egna försiktighetsmått. Om ersättningar som betalas ut från en privat försäkring dras av, betyder det att personen i fråga har tagit den privata försäkringen "till ingen nytta". Om å andra sidan en sådan ersättning inte dras av, betyder det i praktiken att offret kan få dubbel ersättning för samma förlust. Detta gäller särskilt i fall där den statliga ersättningen innebär full kompensation för materiella förluster. Det kan under alla omständigheter finnas stora skillnader mellan medlemsstaterna t.ex. i fråga om försäkringsskyddet vid förluster till följd av brott och den utsträckning till vilken sådana försäkringar tecknas. Det är därför svårt att bedöma denna fråga på europeisk nivå. Det uppstår också ett antal andra komplicerade frågor, såsom livförsäkringarnas särskilda karaktär, men att här behandla dessa frågor omfattande vore att gå för långt.

Gränsen bör under alla omständigheter dras vid de faktiska ersättningar som brottsoffret har lyckats få eller (med en viss säkerhet) kan förväntas få från andra källor. Att även dra av en ersättning som brottsoffret kunde ha fått om hon eller han hade ordnat med ett tillräckligt försäkringsskydd, skulle å andra sidan vara för restriktivt och mycket svårt att tillämpa med en viss grad av enhetlighet inom EU.

Fråga 8: Vilka ersättningar från övriga källor bör dras av från en statlig ersättning?

5.5. Statlig subrogation

När ett offer har fått en betalning från ett statligt ersättningssystem gäller i de flesta medlemsstater att staten gör en subrogation gällande offrets rätt till ersättning från gärningsmannen. En mer aktiv roll från statens sida kunde i detta hänseende utvecklas i riktning mot att förmildra de ekonomiska följderna av att betala ut statlig ersättning medan det fortfarande är oklart huruvida brottsoffret kommer att få ersättning från gärningsmannen, såsom diskuteras ovan. Å andra sidan verkar medlemsstater som kraftfullare driver på gottgörelse från gärningsmannen endast ha begränsad framgång, vilket i fråga om budgeten betyder att statlig subrogation inte har någon faktisk inverkan. Det kan även antas att det är svårt för staten att aktivt

utnyttja denna rättighet i en gränsöverskridande situation, dvs. i fall där gärningsmannen är bosatt i en annan medlemsstat.

5.6. Rapportering av brottet till polisen

Såsom konstaterades i kapitel tre tillämpar de flesta medlemsstater ett krav på att brottsoffret måste ha rapporterat brottet till polisen. Detta krav bör även införlivas i en gemensam miniminorm. Undantag kan övervägas för fall där offret har vägande skäl för att inte lämna in ett anmälan. Det är dock tvivelaktigt att göra berättigandet till statlig ersättning beroende av att offret har lämnat in en anmälan till polisen inom en viss tid. Om skadeståndsanspråket lämnas in lång tid efter brottet är detta främst till skada för offret, och gör det under alla omständigheter svårare att fastställa om personen i fråga verkligen har varit offer för ett brott och vilka skador hon eller han har åsamkats. Det ligger därför i offrets eget intresse att lämna in anmälan så snart som möjligt.

5.7. Ansökan om statlig ersättning

De flesta medlemsstater har fastställt tidsfrister för inlämnandet av ansökan om statlig ersättning. Tidsfristen kan börja löpa från tidpunkten för brottet, från när domstolsförfarandet har slutförts eller från när polisundersökningarna har slutförts i fall där inget domstolsförfarande inleds. Sådana tidsfrister verkar vara motiverade. Den fråga som bör övervägas är huruvida gemensamma (minimi-) tidsfrister bör införlivas i en miniminorm. Tidsfristerna kan bidra till att man får öppna och enkla regler för de förfaranden som gäller statlig ersättning, inom hela EU.

Här uppstår ett antal frågor, både i fråga om nationella och gränsöverskridande situationer. Det kan vara nödvändigt att beakta situationer där man måste vänta på resultatet av domstolsförfarandet och offrets ansträngningar att få ersättning från gärningsmannen. Båda dessa fall kan vara mycket tidskrävande. I en gränsöverskridande situation kan det vara svårare för offret att utöva sin rätt till ersättning från gärningsmannen, och den delen av förfarandet kan vara ännu mer tidskrävande. I stället kan han eller hon utöva sin rätt enligt rambeslutet om offrets ställning i straffrättsliga förfaranden, att lämna in skadeståndsanspråket till polisen i den stat där han eller hon är bosatt. Mot bakgrund av dessa exempel verkar det motiverat att tillämpa rätt generösa tidsfrister. Det kan även vara motiverat att låta tidsfristen börja löpa från den tidpunkt då det straffrättsliga förfarandet har slutförts. Det förekommer dessutom flera undantagssituationer där brottsoffret kan lämna in ansökan om statlig ersättning trots att det har gått flera år sedan brottet. Exempel på en sådan situation är barn som har utsatts för sexuellt ofredande. Om tidsfrister fastställs bör de därför åtföljas av undantag som omfattar sådana situationer.

Vad beträffar innehållet i själva ansökan verkar det rätt uppenbart att offret skall lämna in alla tillgängliga handlingar, såsom polisrapporter, läkarrapporter, inkomstintyg, försäkringsintyg osv. När man diskuterar en miniminorm uppstår frågan om huruvida man bör utarbeta harmoniserade formulär som fås på gemenskapens alla språk. Detta kunde i hög grad underlätta tillgången till statlig ersättning för offren och bidra till bättre insyn i handläggningsförfarandet. Denna fråga behandlas närmare i kapitel sex, i anknytning till frågan om att underlätta tillgången till statlig ersättning i gränsöverskridande situationer.

5.8. Förskottsutbetalning

Det betonas ofta att de aktuella förfarandena för ersättning i medlemsstaterna inte alltid stämmer överens med offrets behov. Kostnaderna för sjukhusvård och inkomstförluster, för att nämna några exempel, uppstår omedelbart efter brottet medan ersättningen, oberoende av om den kommer från gärningsmannen eller staten, oftast inte beviljas förrän det har gått en lång tid, ibland flera år. Fördröjningen kan bero på ineffektivitet i det rättsliga systemet och i förvaltningen, men behovet av en grundlig undersökning och bedömning i varje enskilt fall spelar helt uppenbart också en avgörande roll.

En lösning för att avhjälpa eller mildra de negativa följderna av dessa fördröjningar är möjligheten att bevilja en förskottsbetalning av den statliga ersättningen. En sådan åtgärd kan vara till stor hjälp för offret och bidra till att förebygga sekundär traumatisering. I en gränsöverskridande situation kan ersättningen dröja särskilt längre, och då är möjligheten till förskottsbetalning en ännu större hjälp för offret. I fall där det fortfarande är obekant om offret kommer att få någon ersättning från gärningsmannen kan ett förskott från staten bli föremål för principiella invändningar. Det kan hävdas att offret har en möjlighet att ordna för omedelbar hjälp genom att teckna en reseförsäkring. Man bör även beakta den hjälp som en medborgare i utlandet kan få från ambassader eller konsulat.

Fråga 9: Bör möjligheten till förskottsbetalning inbegripas i en miniminorm?

5.9. Andra kriterier

De nationella ersättningssystemen innehåller i regel vissa kriterier som kan leda till förvägrad eller minskad statlig ersättning. Dessa omnämns även i 1983 års europeiska konvention.

Det kan för det första gälla offrets uppträdande före, under och efter brottet. Detta är i grunden kopplat till om offret har orsakat eller bidragit till sina egna skador, en princip som är välkänd i anknytning till de allmänna skadeståndsreglerna. Även om definitionen av principen, med avseende på hur den tillämpas när det gäller statlig ersättning, kan vara i viss mån oklar, bör även denna princip införlivas i en miniminorm.

För det andra kan offrets deltagande i organiserad brottslighet eller medlemskap i kriminella organisationer också utgöra ett skäl för att vägra ersättning. Detta kriterium ger upphov till fler principiella invändningar, eftersom det gäller offrets uppförande utanför det sammanhang som gäller det berörda brottet. Det verkar som om detta kriterium inte skulle vara vanligt i medlemsstaternas allmänna skadeståndsregler. Man kan föreställa sig situationer där kriteriet kan leda till svårigheter eller till och med orättvisa resultat, t.ex. i fall där offret nyligen har deltagit i organiserad brottslighet men sedermera gett upp sin tidigare "livsstil". En frågetecken kan också sättas vid huruvida det är möjligt att få en skälig bedömning av detta kriterium i gränsöverskridande situationer.

För det tredje kan ersättning vägras om beviljandet kan anses strida mot det allmänna rättsmedvetandet eller statlig praxis. Detta verkar vara ett mycket vagt och oklart kriterium och det är svårt att se konkreta exempel på hur kriteriet kan tillämpas i

praktiken. Kriteriet bäddar också för ett starkt diskretionärt drag i ersättningssystemet och gör det svårare att i ett givet fall förutspå offrets möjligheter till ersättning.

Fråga 10: Bör kriterier som är kopplade till offrets uppträdande i samband med brottet, offrets deltagande i brottslig verksamhet i allmänhet eller andra faktorer som är kopplade till det allmänna rättsmedvetandet eller statlig praxis inbegripas i en miniminorm?

Fråga 11: Vilka andra kriterier som inte omfattas av denna grönbok kan övervägas för införlivande i en miniminorm?

6. ERSÄTTNING TILL BROTTSOFFER – MÖJLIGHETERNA FÖR OFFER I GRÄNSÖVERSKRIDANDE SITUATIONER

6.1. Nuvarande situation

I detta kapitel analyseras vilka åtgärder som kunde föreslås i syfte att underlätta tillgången till statlig ersättning i hela EU för offer i gränsöverskridande situationer. Med begreppet "offer i gränsöverskridande situationer", som kommer att användas genomgående i detta kapitel, förstås en EU-medborgare som blir offer för ett brott i en annan medlemsstat än den där han eller hon är fast bosatt.

Enligt EG-rättens principer, såsom de fastställdes i Cowan-fallet, måste de möjligheter som en medlemsstat ger sina egna medborgare när det gäller statlig ersättning även ges till alla andra EU-medborgare. Om alla medlemsstater beviljar rätten till statlig ersättning kunde man tro att detta skulle vara tillräckligt för att offer i gränsöverskridande situationer inte hamnar i kläm. Det bör observeras att detta inte gäller EU-medborgare som är lagligt bosatta i en medlemsstat och blir offer för brott i en annan, men det är snarare en fråga som bör tas upp i samband med en miniminorm.

Ändå kan skillnader mellan medlemsstaternas ersättningssystem leda till orättvisa effekter beroende på var i EU en person blir offer för ett brott. Detta problem behandlas till vissa delar i kapitel fem. En viktigare fråga är att översikten över EU-normerna (kapitel två) och de befintliga systemen (kapitel 3) ger vid handen att det inte finns någon mekanism som underlättar tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer. I detta kapitel behandlas de problem som ett offer i en gränsöverskridande situation kan utsättas för, och tänkbara lösningar för att underlätta sådana problem.

6.2. Hinder som uppstår till följd av den gränsöverskridande situationen

De hinder som uppstår till följd av den gränsöverskridande situationen, och som kan försämra offrets förmåga att ansöka om statlig ersättning, kan i illustrationssyfte indelas i tre grupper: hinder förknippade med informationen om möjligheterna att få statlig ersättning, hinder förknippade med att lämna in en ansökan för statlig ersättning och hinder förknippade med den undersökning som måste åtfölja ansökan.

6.2.1. Information

Som exempel kan nämnas ett brottsoffer som en kort tid efter brottet lämnar den medlemsstat där brottet utfördes, t.ex. en turist. Ett sådant offer har en mycket

begränsad tid till förfogande för att få information på platsen om sina möjligheter att få statlig ersättning för de åsamkade skadorna. I den medlemsstat där offret är bosatt finns det begränsade eller inga möjligheter att få sådan information. Att från ett annat land få reda på vilken myndighet i den medlemsstat där brottet ägde rum offret skall vända sig till, och att klara av eventuella språkskillnader, kan visa sig vara svårt. Det kan noteras att många medlemsstater även i rent nationella situationer har erfårit svårigheter när det gäller att nå offer med information om möjligheter till ersättning. Man kan därför anta att problemet försvåras i en gränsöverskridande situation.

6.2.2. *Ansökan*

När ett brottsoffer har lyckats få den nödvändiga informationen om sina möjligheter att ansöka om statlig ersättning, kan hon eller han fortfarande stöta på språksvårigheter när det gäller att sammanställa ansökan. Nationella regler som föreskriver korta tidsfrister inom vilka ansökan måste lämnas in kan vara svårare att efterleva i en gränsöverskridande situation. Brottsoffret måste kanske, även här på avstånd, följa med utgången av de straffrättsliga förfarandena i den medlemsstat där brottet ägde rum. Samtidigt är offret kanske inte berättigat att lämna in en ansökan förrän dessa förfaranden har slutförts. Det kan också vara svårt för offret att få bli hört (personligen) inför den myndighet som granskar ansökan. Även här har offret begränsade eller inga möjligheter att få hjälp med sitt ärende. Det kan dessutom hända att myndigheten i den medlemsstat där brottet ägde rum inte har tillräckliga rutiner för att hantera ansökningar från offer som är bosatta i en annan medlemsstat, eller att dessa myndigheter inte är fullt medvetna om sitt ansvar i sådana situationer.

6.2.3. *Undersökningen*

Brottsoffret måste i regel tillsammans med sin ansökan bifoga ett antal rapporter. I gränsöverskridande situationer måste dessa rapporter sannolikt fås från olika medlemsstater. Polisrapporten har i regel upprättats i den medlemsstat där brottet ägde rum. Läkarrapporten kan ha upprättats antingen i den medlemsstat där brottet ägde rum eller i den medlemsstat där offret är bosatt. I vissa fall behövs läkarrapport från båda medlemsstaterna, om vården har varit långvarig på grund av mycket svåra skador. Om offret vill lämna in ansökan om ersättning för inkomstförluster behövs ett inkomstintyg från den medlemsstat där offret är bosatt. Vissa medlemsstater kräver också att brottsoffret kan påvisa att gärningsmannen faktiskt är medellös och oförmögen att betala skadestånd. I en gränsöverskridande situation kan det vara svårt för offret att få sådan information från en annan medlemsstat. Rapporterna från den medlemsstat där offret är bosatt behöver eventuellt översättas, och därutöver måste de innehållsmässigt uppfylla kraven enligt de regler som gäller i den medlemsstat där ansökan görs. I tillägg till detta kan offret tvingas att till sin ansökan bifoga en kopia av beslutet eller domslutet från de rättsliga förfarandena mot gärningsmannen.

6.2.4. *Övriga observationer*

Det finns med andra ord ett antal praktiska hinder som försvårar tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer. Offret kan utsättas för den ekonomiska börda som det innebär att få ansökan och den bifogade undersökningen översatt till nödvändiga delar. Sådana hinder måste ses mot bakgrunden av den från början känsliga situation som offret befinner sig i till följd av brottet. De svårigheter som uppstår till följd av att situationen är gränsöverskridande kan leda till sekundär traumatisering, eventuellt till den grad att offret väljer att inte över huvud taget lämna

in någon ansökan. Det är därför uppenbart att blotta förekomsten av ett system med statliga ersättningar i alla medlemsstater, kopplat till principen om likabehandling såsom den fastställs i Cowan-fallet, inte räcker till. Man kan inte heller förvänta sig att situationen förbättras om alla medlemsstater ratificerar 1983 års europeiska konvention, eftersom konventionen inte innehåller konkreta bestämmelser om hjälp till offer i gränsöverskridande situationer. Det verkar därför vara nödvändigt med åtgärder på gemenskapsnivå för att offer i gränsöverskridande situationer på ett enklare sätt skall få tillgång till statlig ersättning i vilken medlemsstat som helst – lika enkelt som i den medlemsstat där ett sådant offer är bosatt.

6.2.5. *Möjliga lösningar för att garantera underlättad tillgång till ersättning i gränsöverskridande situationer*

Vid sökandet efter en lösning för hur målet om enkel tillgång till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer kan genomföras, finns det ett antal vägledande principer som gäller. Man kan för det första konstatera att en sådan lösning måste vara enkel, öppen och praktisk, både för brottsoffret och för de myndigheter som är inbegripna. Offrets intressen bör dock prioriteras. För det andra kan man konstatera att lösningen måste fungera med nöjaktig enhetlighet i hela EU, för undvikande av snedvridningar och orättvisa effekter.

Med dessa principer i åtanke lägger vi fram två modeller för en lösning avsedd att säkerställa tillgången till statlig ersättning till offer. För att fokusera på de särskilda problemen i gränsöverskridande situationer är båda modellerna baserade på antagandet att det i alla medlemsstater finns en möjlighet för offer att få en skälig statlig ersättning genom att en miniminorm införs på gemenskapsnivå. Syftet med att införa modeller är att strukturera diskussionen om hur frågan skall föras vidare. Modellerna utgör självfallet inte de enda lösningar som kan övervägas, och inte heller skall de ses såsom "färdiga" – avsikten är att identifiera de olika modellernas främsta för- och nackdelar, för att underlätta en jämförelse mellan dem.

6.3. **Modellen med ömsesidigt bistånd**

De praktiska hinder som ett offer i en gränsöverskridande situation stöter på kan minskas genom att ge offret rätt till hjälp i den medlemsstat där hon eller han är bosatt.

Denna lösning bygger på den territoriella principen, dvs. principen att den medlemsstat där brottet ägde rum är ansvarig för att betala ut ersättning och granska ansökan i enlighet med sina nationella regler.

Denna princip kan kompletteras med brottsoffrets rättighet att lämna in ansökan till en myndighet i den medlemsstat där offret är bosatt. Denna myndighet (härefter kallad den överlåtande myndigheten) är då skyldig att överlåta ansökan till den behöriga myndigheten (härefter kallad den mottagande myndigheten) i den medlemsstat där brottet begicks. Detta innebär ett visst mått av administrativ hjälp till offret. Det huvudsakliga syftet med denna modell är sålunda att tillhandahålla konkreta regler för samarbetet mellan de berörda myndigheterna i medlemsstaterna, i likhet med de regler som nyligen har införts för rättsligt samarbete mellan

medlemsstaterna när det gäller delgivning av handlingar och upptagning av bevis²¹. Dessa förordningar kan också tjäna som underlag för diskussioner om vissa praktiska aspekter, t.ex. fastställandet av exakta tidsfrister, språkanvändning och standardformulär.

Här uppstår den viktiga frågan hur långt den överlåtande myndighetens skyldighet skall utsträcka sig när det gäller att ge offret administrativ hjälp. Till de skyldigheter som kan föreslås hör följande:

- Hjälpa offret att få information om möjligheterna att få statlig ersättning i den medlemsstat där brottet begicks, dvs. information om det materiella innehållet i de regler som tillämpas.
- Hjälpa offret med att få det material som behövs för att sammanställa ansökan (t.ex. de formulär som krävs) och se till att alla nödvändiga bilagor finns med.
- Ordna de översättningar som behövs, säkerställa att ansökan (inbegripet medföljande rapporter) lämnas in på ett språk som godkänns av den mottagande myndigheten.

Den överlåtande myndighetens skyldigheter skulle dock inte omfatta granskning eller preliminär bedömning av ansökan.

6.3.1. Ansvariga myndigheter i medlemsstaterna

Det är nödvändigt att besluta om vilken myndighet som i varje medlemsstat skall ha de skyldigheter som anges ovan. För att nå klarhet och enkelhet ligger det nära till hands att föreslå ersättningssystemets behöriga myndighet i varje medlemsstat. Oberoende av om en person har blivit offer för ett brott i den medlemsstat där hon eller han är bosatt eller i en annan medlemsstat, kan offret vända sig till samma myndighet för att lämna in en ansökan om statlig ersättning. Dessa myndigheter har också byggt upp en betydande expertis när det gäller den berörda medlemsstatens system med statliga ersättningar, en erfarenhet som är väsentlig när det gäller att åta sig uppdraget att ge brottsoffer information om system som är främmande för dem. Det behövs dock ytterligare bedömning av huruvida de befintliga myndigheterna i praktiken är lämpliga och har förmågan att åta sig detta uppdrag. Likaså bör man överväga om det vore bättre att ansvaret för vissa av skyldigheterna, såsom översättningar, ges till den mottagande myndigheten. Den andra frågan är hur detta ansvar kan genomföras i medlemsstater med flera (decentraliserade) myndigheter. Skall alla ha denna skyldighet eller skall en viss myndighet utses? De svar man når fram till måste fås genom en balans mellan den önskade graden av enhetlighet inom EU och respekten för subsidiaritetsprincipen.

6.3.2. Information och samarbete mellan myndigheterna

Vilken lösning man än väljer för att utse de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna måste dessa myndigheter ha tillgång till information om

²¹ Rådets förordning (EG) nr 1348/2000 av den 29 maj 2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur, EGT L 160, 30.6.2000, s. 37. Rådets förordning (EG) nr 1206/2001 av den 28 maj 2001 om samarbete mellan EU-medlemsstaternas domstolar när det gäller upptagning av bevis i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur, EGT L 174, 27.6.2001, s. 1.

ersättningssystemen i andra medlemsstater, så att de kan ge adekvat information till brottsoffer. Detalj djupet i denna information måste bestämmas av det exakta innehållet i den överlåtande myndighetens skyldigheter gentemot brottsoffret. Som ett minimum måste man upprätta en förteckning över de behöriga överlåtande och mottagande myndigheterna i alla medlemsstater, tillsammans med information om hur ansökningarna bör göras enligt de enskilda nationella regelverken. Därutöver behövs eventuellt information om de nationella reglernas aktuella innehåll, eftersom detta skulle ge den överlåtande myndigheten en möjlighet att ge offret detaljerad information om vilka möjligheter hon eller han har att få statlig ersättning enligt det främmande systemet. Man kunde överväga ett standardformulär för kommunikationen mellan myndigheterna, avsett att användas när ansökningar överläts. Med hjälp av modern kommunikationsteknik kan kontakterna mellan myndigheterna ytterligare underlättas och för snabbas.

Man bör finna en lösning för hur denna information skall sammanställas och förvaltas, eventuellt i form av ett register som upprättas på gemenskapsnivå och därefter uppdateras kontinuerligt. Denna katalog skulle innehålla information om alla ersättningssystem i medlemsstaterna. Såsom ovan konstaterades kunde man här använda annan lagstiftning inom området för rättsligt samarbete i mål och ärenden av civil natur som underlag för idéer och förslag. En tilläggsaspekt i fråga om ett sådant register, och samtidigt en praktisk aspekt med tanke på det dagliga handhavandet av ansökningar i gränsöverskridande situationer, kunde vara inrättandet av ett nätverk på expertnivå i syfte att underlätta samarbetet och de direkta kontakterna mellan myndigheterna i medlemsstaterna. I detta hänseende kunde användningen av det europeiska rättsliga nätverket inom privaträtten²² även övervägas för utbyte av erfarenheter, identifiering av problem och särskilt förbättrad spridning av information.

6.3.3. *Rätten att bli hörd*

Ett offer kan finna det svårt att bli hörd inför den mottagande myndigheten när hon eller han har återvänt till den medlemsstat där hon eller han är bosatt. En möjlighet vore att den överlåtande myndigheten även här kunde tillhandahålla hjälp, med användning av modern kommunikationsteknik. Den överlåtande myndigheten kunde ordna så att offret kan höras av den mottagande myndigheten t.ex. med hjälp av en videokonferens.

6.3.4. *Övriga observationer*

De överväganden som redogörs för ovan ger vid handen att modellen med ömsesidigt bistånd i grunden går ut på att flytta över den administrativa börda som en ansökan om ersättning i en annan medlemsstat innebär, från offret till en myndighet i den medlemsstat där offret är bosatt. Det är värt att notera att denna lösning avspeglar den lösning som har valts i rambeslutet om offrets ställning vid straffrättsliga förfaranden. Enligt detta beslut kan offret lämna in ett skadeståndsanspråk till de behöriga myndigheterna i den stat där offret är bosatt, i fall att offret inte kunde göra det i den medlemsstat där brottet begicks. Detta senare villkor kan även övervägas i detta sammanhang.

²²

Rådets beslut nr 2001/470/EG av den 28 maj 2001, EGT L 174, 27.6.2001, s. 25.

Vid genomförandet av denna modell finns det självfallet inget som hindrar att de medlemsstater som för närvarande beviljar ersättning till offer för brott utomlands fortsätter att tillämpa detta. Det skulle inte heller finnas något hinder för offret att ansöka om ersättning direkt hos den behöriga myndigheten i den medlemsstat där brottet begicks.

Fråga 12: Kan rätten för ett offer i en gränsöverskridande situation att vid ansökan om statlig ersättning från en annan medlemsstat få hjälp från en myndighet i den medlemsstat där offret är bosatt vara ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för sådana offer?

6.4. Modellen med dubbelt ansvar

En mer ambitiös och mer omfattande lösning vore att ge brottsoffret rätten att ansöka om och erhålla ersättning i två medlemsstater: både i den medlemsstat där brottet begicks och i den medlemsstat där offret är bosatt. Av det följer att två olika medlemsstaters myndigheter skulle vara ansvariga för ersättningen i ett visst fall – när den ena väl trätt in befrias den andra från sitt ansvar. Varje myndighet skulle handha ansökan i enlighet med sina nationella regler.

6.4.1. Administration och samarbete mellan myndigheter

Ur myndigheternas synvinkel är den administrativa bördan vid denna modell en mer underordnad fråga än vid modellen med ömsesidigt bistånd, eftersom det inte skulle finnas något behov för de nationella myndigheterna att hjälpa offer med att lämna in ansökan i en annan medlemsstat. Modellen med dubbelt ansvar förutsätter inte heller att det upprättas register som innehåller uppgifter om de olika medlemsstaternas ersättningssystem. Den modellen skulle därför vara enklare att utforma, eftersom överlåtande och mottagande myndigheter inte behöver utses. Om det inte behöver överföras ansökningar mellan medlemsstater kan man förvänta sig att handhavandet av ansökningarna går fortare, vilket är en viktig aspekt för offret. Samordning skulle dock fortfarande behövas för att undvika risken för dubbel ersättning, dvs. fall där offret ansöker för och erhåller ersättning i två medlemsstater.

Vad undersökningen beträffar kan en myndighet i en viss medlemsstat finna det svårt att exakt bedöma brottsoffrets rätt till ersättning i fall där brottet har begåtts utomlands. Undersökningen borde basera sig på en polisrapport, och eventuellt också en läkarrapport, från en annan medlemsstat. Vid undersökningen borde man, i tillämpliga fall, få fram information om resultatet från domstolsförfaranden i den andra medlemsstaten, dvs. den medlemsstat där brottsoffret kan ha vänt sig till domstol för att få ersättning från gärningsmannen. Kravet på att alla andra ersättningskällor måste uttömmas, ett krav som gäller i de flesta medlemsstater, kan därför vara svårt att tillämpa.

6.4.2. Ersättningsnivåer

En av fördelarna med modellen med dubbelt ansvar är, ur offrets synvinkel sett, ersättningsnivån. Ett brottsoffer i en gränsöverskridande situation kan lida största delen av sina förluster i den stat där hon eller han stadigvarande är bosatt, särskilt om offret har åsamkats svåra skador till följd av brottet. Det kan handla om framtida inkomstförlust och kostnader för långvarig sjukhusvistelse. Ersättningen för sådana förluster kan variera betydligt mellan olika medlemsstater t.ex. på grund av

skillnader i levnadsstandard. För offret kan en ersättning som fås från den medlemsstat där hon eller han är bosatt därför ofta vara bättre anpassad med tanke på de faktiska förluster som brottet har lett till. Med denna modell skulle behovet av att harmonisera medlemsstaternas ersättningssystem genom en miniminorm vara mindre.

Möjligheten för offren att fritt välja system är den största fördelen för dem, men kan även leda till orättvisor. Två personer som blir offer för ett likadant brott på en likadan plats kan få ersättningsbelopp av betydligt olika storlek, till följd av skillnader mellan ersättningssystemen i de medlemsstater där offren är bosatta. Modellen medför en risk för s.k. forum shopping, dvs. det att offret aktivt söker efter det system som ger de största fördelarna med avseende på ersättningsnivå.

6.4.3. Budgetfrågor

De budgetmässiga följderna som denna modell medför för de olika medlemsstaterna är självfallet svåra att förutse, men det är osannolikt att de är ömsesidiga. Det finns många exempel på två medlemsstater mellan vilka t.ex. turistströmmar eller strömmar av tillfällig arbetskraft är i stort sett enkelriktade. Vid utbetalning av ersättning till ett offer i en gränsöverskridande situation skulle de ekonomiska följderna för de två medlemsstaterna nästan vara det motsatta mot när den territoriella principen tillämpas. Dessutom är det för vissa medlemsstater svårt att förutse eventuella ökning av antalet ansökningar, som eventuellt skulle medföra behov av större administrativa resurser.

Fråga 13: Är möjligheten för ett offer att få statlig ersättning både från den medlemsstat där offret är bosatt och från den medlemsstat där brottet begicks ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i en gränsöverskridande situation?

6.5. Allmänna observationer och jämförelser

Modellen med dubbelt ansvar verkar enkel och rätlinjig och är mer generös ur brottsoffrets synpunkt. Flera medlemsstater tillämpar i själva verket redan denna modell genom att erbjuda en möjlighet till ersättning till medborgare eller bosatta som har åsamkats skador utomlands. Modellen skulle också garantera att lagligt bosatta icke EU-medborgare har rätt till ersättning genom åtminstone en medlemsstat i EU, oavsett om de omfattas av en miniminorm eller inte. Å andra sidan kan denna modell, om den införs på gemenskapsnivå, anses vara mindre proportionerlig än modellen med ömsesidigt bistånd. Tillämpningen av den väcker ett antal frågor, både ur offrets och ur administrationens synvinkel. Fram till den tidpunkt då offret har lämnat in sin ansökan finns det ingen klarhet om vilken myndighet som i praktiken ansvarar för ersättningen i ett visst fall. Lösningen innebär mindre ömsesidighet mellan medlemsstaterna emellan än om den territoriella principen tillämpas. Modellen med ömsesidigt bistånd skulle å andra sidan kräva en mer långtgående harmonisering av ersättningsnivåerna för att undvika orättvisa effekter i gränsöverskridande situationer.

Mot bakgrund av principen att bygga på de system som redan används i medlemsstaterna verkar modellen med ömsesidigt bistånd vara den lämpligaste. I det aktuella läget erkänner alla medlemsstater den territoriella principen, om än med vissa modifikationer. Det bör noteras att modellen med ömsesidig ersättning

självfallet inte skulle hindra medlemsstater som för närvarande beviljar ersättning till medborgare eller bosatta som har skadats utomlands, att fortsätta göra så. Den skulle inte heller hindra andra medlemsstater från att införa en sådan möjlighet. Modellen med ömsesidigt bistånd medför inte i sig krav på ändringar av aktuella förfaranden, utan snarare att staterna tar på sig ett tilläggsansvar för att bistå offer i gränsöverskridande situationer. Det senare kan bli den centrala frågan – kan myndigheterna i medlemsstaterna ta detta ansvar, eller måste ytterligare administrativa resurser tilldelas?

Fråga 14: Vilka andra lösningar än de som nämns i denna grönbok kan övervägas för att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer?

6.6. Horisontella problem i samband med genomförandet

6.6.1. Harmoniserade formulär

Man bör för båda modellerna överväga möjligheten att utarbeta harmoniserade formulär som fås på gemenskapens alla språk och som brottsoffer kan använda oavsett i vilken stat ansökan görs. Man måste dock vara medveten om begränsningarna med sådana formulär, eftersom ansökningarna i de flesta fall måste åtföljas av polis- och läkarrapporter. Dessa rapporter kan i själva verket utgöra de viktigaste elementen i ansökan. Dessutom är de formulär som för närvarande används i medlemsstaterna rätt olika, på grund av att de återspeglar olikheter i de nationella skadestandsreglerna. Utarbetandet av harmoniserade ansökningsformulär som brottsoffer kan använda i alla medlemsstater skulle bli mer genomförbart om det fanns en högre grad av harmonisering. Denna skulle i sin tur fås genom införandet av en miniminorm.

Fråga 15: Bör man utarbeta harmoniserade formulär som kan användas i alla medlemsstater för ansökan om statlig ersättning?

6.6.2. Information till EU-medborgarna

Ett nödvändigt element vid genomförandet, oavsett vilken modell det gäller, är mångsidig och lättillgänglig information till medborgarna. Sådana informationskampanjer bör genomföras på alla nivåer – europeisk, nationell, regional och lokal – och skall helst finnas tillgängliga minst på gemenskapens alla språk. I fråga om gemensamma lagstiftningsåtgärder kunde man överväga en skyldighet för alla polismyndigheter i EU att ge information om offrens rätt till statlig ersättning, på alla språk. En sådan skyldighet existerar redan i många medlemsstater. Denna information kunde omfatta t.ex. existerande möjligheter till ersättning och hur ett brottsoffer kan göra en ansökan (behöriga myndigheter, ansökningsförfaranden och bilagor som krävs för ansökan).

Det samarbete mellan nationella myndigheter som föreslås enligt modellen med ömsesidigt bistånd kunde även övervägas med tanke på en bättre ömsesidig förståelse för systemen i de olika medlemsstaterna. Det europeiska rättsliga nätverket inom privaträtten kunde spela en viktig roll när det gäller att förbättra spridningen av information i hela Europa. Till slut måste även omnämnas den verksamhet som frivilligorganisationerna står för, t.ex. stödgrupper för offer. Sådan verksamhet kan spela en viktig roll för att förbättra offrens tillgång till information.

7. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

Översikten över systemen för statlig ersättning i medlemsstaterna och övervägandena om tänkbara åtgärder på gemenskapsnivå, med en särskild inriktning på gränsöverskridande situationer, verkar bekräfta tanken att ett gemenskapsinitiativ om ersättning till brottsoffer verkligen kunde ge ett reellt mervärde. Ett sådant initiativ kunde utgöra en viktig byggsten för konstruktionen av ett område av frihet, säkerhet och rättvisa samt för skapandet av ett skydd på basnivå för alla som är bosatta i EU, ett skydd som enkelt kan erhållas oavsett var i EU en person blir offer för ett brott.

Vad beträffar en eventuell gemensam miniminorm är det uppenbart att varje element i en sådan standard kräver ett antal ställningstaganden, svåra i sig samtidigt som de lyfter fram de skillnader som förekommer mellan medlemsstaterna. Dessa svårigheter skall dock inte få stå i vägen för betydelsen och önskvärldheten i att nå målet om en gemensam miniminorm. Vid begrundandet av kriterierna som kunde införlivas i en miniminorm har det i de flesta fall särskilt kommit fram att de gränsöverskridande situationerna är mycket relevanta vid bedömningen av de olika lösningarna.

Målet att förbättra tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer verkar vara mer rätlinjigt. Det är värt att notera att den nivå av harmonisering som kan nås genom en miniminorm starkt påverkar valet av lösning för hur detta mål kan nås. Detta bekräftar alltså att målen att tillhandahålla ett säkerhetsnät och begränsa de orättvisa effekterna är nära kopplade till målet att ge offer i gränsöverskridande situationer tillgång till statlig ersättning.

Utöver de frågor som är direkt kopplade till en miniminorm och förbättringen av brottsoffrens ställning i en gränsöverskridande situation, uppstår även andra frågor att ta ställning till. För vissa medlemsstater innebär förbättringar av brottsoffrens möjligheter att få statlig ersättning ett behov av att öka de budgetmässiga och administrativa resurserna från den nivå de för närvarande har. Dessa frågor har endast tagits upp helt flyktigt i denna grönbok, eftersom det inte är förnuftigt att kommissionen startar ett samråd om sådana frågor. Kommissionen erkänner dock att sådana överväganden är uppenbart relevanta.

Kommissionen vill dock såsom en slutanmärkning betona behovet av att ta vara på möjligheten att göra ytterligare förbättringar i fråga om statlig ersättning till brottsoffer. Efter 1983 års europeiska konvention, som innebar ett första steg mot miniminormer, har betydande framsteg gjorts med avseende på att förstå och ta hänsyn till brottsoffrens situation. Samtidigt har EU satt som mål för sig själv att skapa ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. Det verkar som om omständigheterna nu vore de rätta för att på gemenskapsnivå uppnå de ambitiösa målen om bättre ställning för brottsoffer.

Det behövs noggranna överväganden om hur de konkreta åtgärderna kan utformas. Därför är det synnerligen viktigt att alla berörda parter deltar i samrådet om denna grönbok, i syfte att realisera den potential som finns när det gäller att nå betydande framgångar inom detta område.