



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 03.02.2004
KOM(2004)54 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**i henhold til artikel 18 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling
i forbindelse med straffesager**

{SEC(2004)102}

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

I henhold til artikel 18 i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹ skal Kommissionen udarbejde en rapport om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at efterkomme denne rammeafgørelses bestemmelser.

I henhold til artikel 17 i rammeafgørelsen af 15. marts 2001 forpligtes medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde disse bestemmelser senest

- den 22. marts 2006 for så vidt angår artikel 10
- den 22. marts 2004 for så vidt angår artikel 5 og 6
- den 22. marts 2002 for så vidt angår de øvrige bestemmelser.

I henhold til artikel 18 skal medlemsstaterne inden for de samme frister sende teksten til de retsfor skrifter, de udsteder for at gennemføre de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen, i national ret, til Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen. Rådet gennemgår inden et år efter hver af disse datoer de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at efterkomme denne rammeafgørelses bestemmelser, på grundlag af en rapport, som Generalsekretariatet udarbejder med udgangspunkt i oplysninger fra medlemsstaterne og en skriftlig rapport forelagt af Kommissionen.

Den 22. marts 2002 havde ingen af medlemsstaterne endnu givet Kommissionen meddelelse om deres foranstaltninger til gennemførelse af rammeafgørelsen i national ret. Kun Sverige havde reageret den 25. marts 2002. Den 31. december 2002 havde kun ni medlemsstater (Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Finland, Irland, Nederlandene, Portugal, Sverige) indsendt en sådan meddelelse.

Eftersom værdien af denne rapport i høj grad afhænger af kvaliteten og præcisionen af de oplysninger, som medlemsstaterne indsender til Kommissionen, havde det ikke givet megen mening at udarbejde et dokument baseret på dette grundlag. Den 7. januar 2003 udsendte Kommissionen derfor en rykkerskrivelse til alle de medlemsstater, der ikke havde opfyldt deres forpligtelse. Udarbejdelsen af rapporten blev således udsat til den 25. marts 2003. Kommissionen har besluttet i lyset af fristerne i rammeafgørelsen og rykkerskrivelserne at betragte denne dato som referencedato, hvorefter der ikke tages hensyn til eventuelle forsinkede svar fra medlemsstaterne. I denne rapport gøres der således status over gennemførelsen af rammeafgørelsen pr. 25. marts 2003. Nogle medlemsstater har fremsendt andre oplysninger efter denne dato. Kommissionen tager hensyn til disse i en supplerende rapport.

Ved afslutningen af denne rapport havde kun 10 medlemsstater (Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Finland, Italien, Irland, Luxembourg, Portugal, Sverige) indsendt forholdsvis fyldestgørende bidrag vedrørende omsætningen af rammeafgørelsen i national ret. Danmark havde endnu ikke indsendt noget bidrag. I en skrivelse dateret den 20. januar 2003 erklærede

¹ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

Grækenland, at man havde givet et udvalg til opgave at undersøge og udarbejde de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger, og at det efter planen vil afslutte sit arbejde inden for de nærmeste måneder. Frankrig har ikke givet nogen detaljeret beskrivelse af artikel for artikel af foranstaltningerne til omsætning af rammeafgørelsen i national ret. Rapporterne fra Nederlandene og Det Forenede Kongerige var ikke vedlagt tekster, der gav mulighed for at omsætte afgørelsens bestemmelser i national ret. Den følgende analyse kan derfor ikke være fyldestgørende. Man betragtede det imidlertid som forkert at udskyde udarbejdelsen af rapporten yderligere.

Endelig skal det bemærkes, at selv om det i indledningen til rapporten fra Det Forenede Kongerige nævnes, at den dækker England, Wales, Skotland og Nordirland, har Det Forenede Kongerige indsendt et supplerende bidrag vedrørende omsætningen af rammeafgørelsen i Skotland. Systemet i Skotland beskrives nærmere, når det adskiller sig fra de bestemmelser, der omtales i rapporten for Det Forenede Kongerige.

1.2. Metode og kriterier for evaluering af denne rammeafgørelse

1.2.1. Rammeafgørelser baseret på artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union

Nærværende rammeafgørelse er baseret på artikel 31 og artikel 34, stk. 2, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Det juridiske instrument, der bedst kan sammenlignes med rammeafgørelsen, er et direktiv². De to instrumenter er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det resultat, der skal opnås, mens de nationale instanser har kompetence til at fastsætte formen og midlerne; rammeafgørelser har ikke direkte virkning. Til gengæld kan Kommissionen ikke indbringe en sag for Domstolen - i det mindste ikke med den nuværende udformning af Den Europæiske Unions lovgivning - for at tvinge en medlemsstat til at omsætte en rammeafgørelse. Tvister mellem to medlemsstater vedrørende fortolkningen eller anvendelsen (herunder omsætningen) af rammeafgørelsen kan imidlertid indbringes for Domstolen³. Udnyttelsen af denne ret til at indbringe sager for Domstolen kræver et solidt faktisk grundlag, hvilket Kommissionens rapport på grundlag af de indsendte oplysninger kan bidrage til at etablere.

1.2.2. Evalueringskriterier

For at man på grundlag af objektive kriterier skal kunne afgøre, om en medlemsstat har gennemført en rammeafgørelse fuldt ud, kan visse kriterier, som er udarbejdet med tilsvarende formål til brug ved direktiver, anvendes mutatis mutandis på rammeafgørelser. Det er tale om følgende kriterier:

- (a) Omsætningens form og midler skal udvælges med henblik på at sikre direktivets virkning i lyset af sigtet med direktivet⁴.
- (b) Det er vigtigt, at de enkelte medlemsstater gennemfører direktiverne på en måde, der fuldt ud afspejler kravet om retssikkerhed og dermed omsætter direktivets bestemmelser til bindende nationale bestemmelser⁵.

² EF-traktatens artikel 249.

³ EU-traktatens artikel 35, stk. 7.

⁴ Se retspraksis for gennemførelse af direktiver: sag 48/75 Royer, Sml. 1976, s. 497-518.

- (c) Omsætningen af et direktiv kræver ikke nødvendigvis, at den præcise ordlyd overføres til en udtrykkelig juridisk bestemmelse i den nationale ret. Det kan være tilstrækkeligt, at der findes generelle juridiske principper (som f.eks. udspringer af gældende, relevante bestemmelser), hvis disse principper sikrer en fuldstændig anvendelse af direktivet og skaber en juridisk situation med tilstrækkelig præcision og klarhed⁶.
- (d) Direktiverne skal gennemføres inden for den frist, der fastsættes for deres gennemførelse⁷.

De to instrumenter er bindende for medlemsstaterne "med hensyn til det tilsigtede mål". Man kan gå ud fra, at resultatet, det juridiske eller det konkrete, skal være i overensstemmelse med de interesser, som disse instrumenter skal tjene i henhold til traktaten⁸.

Den generelle bedømmelse i henhold til artikel 18 af, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har overholdt rammeafgørelsen, skal i videst muligt omfang være baseret på ovenstående kriterier, dog under hensyntagen til de forskelle, der omtales ovenfor.

1.2.3. Baggrunden for evalueringen

Her er det på sin plads med en bemærkning vedrørende arten af det regulerede område. Rammeafgørelsen vedrører definitionen af ofres generelle stilling med henblik på at sikre dem et højt og ensartet beskyttelsesniveau. Selv om de fleste ordninger synes at være ensartede, findes der stadig forskelle mellem de juridiske ordninger i medlemsstaterne, og dermed tages der i bestemmelserne vedrørende ofres stilling hensyn til de særlige kendetegn i de enkelte lande. Gennem brugen af en rammeafgørelse får medlemsstaterne desuden stor manørefrihed med hensyn til omsætningen. Derfor tager man ved evalueringen af, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har indført de nødvendige bestemmelser til overholdelse af rammeafgørelsen vedrørende disse spørgsmål inden for det strafferetlige system, det fornødne hensyn til medlemsstaternes strafferetssystem.

1.3. Rammeafgørelsens generelle målsætninger

I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 er målet med rammeafgørelsen af 15. marts 2001 at indføre og garantere et højt og sammenligneligt niveau for beskyttelse af ofre i hele Den Europæiske Union, uanset i hvilken medlemsstat de befinder sig. Medlemsstaterne skal tilnærme deres lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser i den udstrækning, det er nødvendigt for at nå dette mål⁹. De skal navnlig sikre respekten for ofrenes værdighed, deres ret til at give og modtage oplysninger, til at forstå og blive forstået, til at blive beskyttet på procedurens forskellige stadier, og der skal tages hensyn til ulempen ved at have bopæl i en anden stat end

⁵ Se retspraksis for gennemførelse af direktiver: sag 239/85 Kommissionen mod Belgien, Sml. 1986, s. 3645-3659. Se også sag 300/81 Kommissionen mod Italien, Sml. 1983, s. 449-456.

⁶ Se retspraksis for gennemførelse af direktiver, f.eks. sag 29/84 Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1985, s. 1661-1673.

⁷ Se retspraksis for gennemførelse af direktiver, f.eks. sag 52/75 Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 277-284, se generelt Kommissionens årsrapporter om kontrollen med anvendelsen af fællesskabsretten, f.eks. KOM(2001)309 endelig.

⁸ PJG Kapteyn og P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", tredje udgave, 1998, s. 328.

⁹ Betragtning 4 i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001.

den, hvor forbrydelsen er begået¹⁰. Derfor er rammeafgørelsens bestemmelser ikke begrænset til spørgsmålet om beskyttelse af offerets interesser inden for den strafferetlige procedure i snæver forstand. De vedrører ligeledes forskellige støtteforanstaltninger over for ofre, før eller efter straffesagen, som vil kunne afbøde virkningerne af forbrydelsen¹¹.

Det er nødvendigt at foretage en indbyrdes tilnærmelse af regler og praksis for så vidt angår ofres stilling og deres vigtigste rettigheder, særlig retten til at blive behandlet med respekt for deres værdighed, retten til at give og modtage oplysninger, retten til at forstå og blive forstået, retten til at blive beskyttet på processens forskellige stadier samt retten til, at der tages hensyn til ulempen ved at have bopæl i en anden stat end den, hvor forbrydelsen er begået¹².

Rammeafgørelsens bestemmelser medfører dog ikke, at medlemsstaterne har pligt til at sikre ofre samme behandling som parterne i en retssag¹³.

1.4. Formålet med denne rapport

Denne rapport skal give Rådet mulighed for at vurdere, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har indført de nødvendige bestemmelser for at overholde rammeafgørelsen.

2. ANALYSE AF NATIONALE BESTEMMELSER MED HENBLIK PÅ GENNEMFØRELSE AF RAMMEAFGØRELSEN ARTIKEL FOR ARTIKEL

Følgende analyse er foretaget på grundlag af de foranstaltninger, medlemsstaterne har givet meddelelse om (se **tabellen, der er vedlagt** denne rapport):

Artikel 1: Definitioner

Kun Finland, Italien, Det Forenede Kongerige og Sverige har interesseret sig for artikel 1. Italien bekræfter, at man ikke har medtaget en enkel liste med definitioner i national ret. Formålet med rammeafgørelsen var imidlertid at tilnærme medlemsstaternes lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser, og det er derfor nødvendigt, at de anvender samme terminologiske grundlag, idet rammeafgørelsen i modsat fald vil blive mindre effektiv. Gennemgangen af de indsendte nationale bestemmelser har imidlertid ikke afsløret terminologiske forskelle, der kunne have denne virkning. Det Forenede Kongerige har udarbejdet en bred definition af udtrykket "offer", som omfatter offeret, dets forældre, en eventuel værge og i tilfælde af mord offerets nære venner. Denne definition skaber ingen problemer med hensyn til overholdelsen, idet den opfylder minimumskravene til rammeafgørelsens definition af udtrykket "offer". I rammeafgørelsens artikel 8, stk. 2, udvides beskyttelsen til at omfatte beskyttelse af ofrenes families og ligestillede personers privatliv.

Artikel 2: Respekt og anerkendelse

I **stk. 1** i rammeafgørelsens artikel 2 henvises der til betragtning 8, ifølge hvilken "det er nødvendigt at foretage en indbyrdes tilnærmelse af regler og praksis for så vidt angår ofres stilling og deres vigtigste rettigheder, særlig retten til at blive behandlet med respekt for deres

¹⁰ Betragtning 3 i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001.

¹¹ Betragtning 6 i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001.

¹² Betragtning 8 i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001.

¹³ Betragtning 9 i Rådets rammeafgørelse af 15.3.2001.

værdighed". I denne bestemmelse nævner man således det overordnede mål for afgørelsens ophavsmænd, nemlig at sikre ofrene en reel stilling inden for den strafferetlige procedure.

Nogle medlemsstater (Østrig, Belgien, Tyskland, Frankrig, Finland, Italien, Luxembourg, Portugal, Sverige) har udtrykkeligt henvist til artikel 2, stk. 1, men eftersom dette stk. især har retskonstaterende karakter, kan man kun konkludere, at en medlemsstat har indført en reel stilling for ofrene i henhold til rammeafgørelsen, når den pågældende stat har omsat alle artiklerne i rammeafgørelsen. Som den følgende analyse vil vise, kan ingen medlemsstater hævde, at de har omsat alle rammeafgørelsens bestemmelser.

I **stk. 2** omtales særligt sårbare ofre, som medlemsstaterne skal sikre en "særbehandling, der er bedst muligt afpasset efter deres situation".

I første række skal det generelt bemærkes, at anvendelsesområdet for de anmeldte beskyttelsesforanstaltninger er forskellige hvad angår definitionen - som ikke findes i rammeafgørelsen - af "særligt sårbare ofre".

- For det første yder visse medlemsstater som Frankrig, Det Forenede Kongerige og Italien særlig beskyttelse til personer, der betragtes som særligt sårbare som følge af deres fysiske eller mentale sårbarhed (mindreårige og fysisk handicappede).
- Til gengæld tager medlemsstater som Spanien, Nederlandene eller Finland udgangspunkt i situationer, der kan medføre en sådan sårbarhed (vold i hjemmet, terrorisme).
- Endelig har nogle medlemsstater valgt at benytte en mere omfattende beskyttelse, der dækker alle typer af personer eller situationer. I Tyskland kan et offers forklaring f.eks. optages på bånd, hvis det viser sig, at offeret ikke kan klare et offentligt retsmøde, og når offerets forklaring er nødvendig for at få fastslået sandheden.

På samme måde anvender man forskellige midler til at beskytte særligt sårbare ofre: Der er således flere gange tale om lyd- eller videooptagelse af afhøringen af offeret (Luxembourg, Tyskland, Østrig, Belgien, Det Forenede Kongerige)¹⁴, Spanien og Finland nævner blot, at der findes mulighed for økonomisk støtte til disse ofre.

Mere specifikt giver svarene fra visse medlemsstater anledning til følgende bemærkninger:

Grækenland har ikke givet meddelelse om nogen bestemmelser til omsætning af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2, i national ret.

Det irske justitsministerium har offentliggjort et charter for ofre, hvori man beskriver det strafferetlige system set fra ofrenes side, men det siges udtrykkeligt, at dette charter kun er vejledende, og at formålet ikke er at fortolke den lovgivning, det vedrører, eller at indføre rettigheder¹⁵. På den anden side vedrører artikel 3-5 i loven fra 1996 udelukkende ofre for vold i hjemmet, mens adskillige andre kategorier af sårbare personer efterlades uden passende beskyttelse.

Omsætningen i national ret i Frankrig vedrører i henhold til de dokumenter, som Kommissionen har modtaget, kun beskyttelsen af oplysninger vedrørende mindreårige.

¹⁴ Vedrørende lyd- eller videooptagelse af afhøringen af ofrene henvises til bemærkningerne under artikel 8, stk. 4.

¹⁵ Side 5 i chartret for ofre.

Endelig lader det til, at man i Det Forenede Kongerige ikke er lydhør over for særligt sårbare ofre, undtagen i Skotland, idet man her melder om forskellige foranstaltninger vedrørende bistand til og beskyttelse af disse ofre mod forskellige former for pres i forbindelse med den strafferetlige procedure. De lovgivningsmæssige foranstaltninger, der nævnes for Skotland, er imidlertid endnu ikke trådt i kraft: loven "Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act" er således endnu ikke stadfæstet af dronningen. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at blive holdt ajour med den gældende retlige status for disse foranstaltninger. På den anden side henvises der ikke til noget retsgrundlag for de øvrige foranstaltninger, der gennemføres til beskyttelse af disse ofre.

Selv om særligt sårbare ofre beskyttes i de fleste medlemsstater, kan der stilles spørgsmål ved, hvorvidt visse af de anvendte foranstaltninger er juridisk bindende.

Artikel 3: Ret til at blive hørt og tilvejebringe beviser

Artikel 3, stk. 1: afhøring af ofre

Hvad angår foranstaltninger til sikring af, at ofrene høres i løbet af retssagen, skal følgende anføres:

- De fleste lande (Tyskland, Østrig, Belgien, Finland, Italien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Portugal) bekræfter, at offeret kan indtræde i sagen som civil part. På denne måde kan offeret blive en integrerende del af den strafferetlige procedure og opnå ret til et vist antal rettigheder såsom retten til at anmode om afhøring af vidner (navnlig Frankrig, Finland og Luxembourg).
- På samme måde anvender medlemsstaterne ofte fremlæggelse af skriftlige erklæringer til at give offeret mulighed for at fremføre sine anbringender på en mere udtømmende måde.
- Vedrørende dette punkt i rammeafgårelsen er oplysningerne fra visse medlemsstater imidlertid ret sparsomme. Som det fremgår af tabellen, har nogle lande såsom Tyskland, Danmark, Finland og Grækenland ikke givet meddelelse om gennemførelsesbestemmelser eller kun gjort det delvis, hvilket er tilfældet for Irland, Frankrig og Det Forenede Kongerige.

Artikel 3, stk. 1: beviser

Ofrenes mulighed for at fremlægge beviser under retssagen er generelt set sikret i de fleste medlemsstater. Man kan imidlertid fremføre følgende bemærkninger:

Fem lande har ikke givet meddelelse om nogen gennemførelsesforanstaltninger i denne forbindelse (Finland, Grækenland, Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). I Irland, Sverige og Italien omtales ofrenes mulighed for at bevise deres påstande ganske vist, men det er beklageligt, at det i de indsendte dokumenter ikke nævnes, at ofrene har ret til at anmode om, at de nødvendige formaliteter gennemføres med henblik på at verificere de strafbare handlinger. Tilsyneladende udgør denne sidste mulighed en reel beskyttelse af ofrenes interesser. Den forefindes i Belgien, Spanien, Frankrig og Luxembourg.

Artikel 3, stk. 2: afhøring af ofre

Hvad angår afhøring af ofre har kun seks medlemsstater (Østrig, Spanien, Finland, Italien, Luxembourg og Sverige) indsendt oplysninger om de nationale bestemmelser for en korrekt

omsætning af artikel 3, stk. 2, i rammeafgårelsen. Danmark, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Det Forenede Kongerige (undtagen Skotland) og Portugal har ikke indsendt gennemførelsesforanstaltninger for denne artikel.

For Skotland er der kun indsendt oplysninger, som med undtagelse af "Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act", som endnu ikke var trådt i kraft ved indsendelsen af rapporten, ganske vist er relevante, men savner et solidt retsgrundlag. Man kan således stille spørgsmålstegn ved, om de retningslinjer, som skal udarbejdes af "Law Society of Scotland", har en reelt bindende karakter .

Som konklusion må man sige, at offerets mulighed for at blive afhørt under retssagen og for at fremlægge beviser i høj grad afhænger af vedkommendes mulighed for at deltage som part i sagen. Endnu en gang kan man kun beklage den sporadiske gennemførelse af denne artikel, især hvad angår stk. 2.

Artikel 4: Ret til at modtage oplysninger

Artikel 4, stk. 1: ret til at modtage oplysninger, navnlig ved begyndelsen af en retssag

Artikel 4, stk. 1, omhandler ofrenes ret til at modtage oplysninger navnlig "fra deres første kontakt med de retshåndhævende myndigheder".

I forbindelse med denne bestemmelse kan medlemsstaterne opdeles i fire kategorier:

1. Nogle medlemsstater (Tyskland, Østrig, Belgien, Finland, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige (Skotland)) har omsat denne forpligtelse i national ret ved at indsætte de krævede oplysninger på myndighedernes og de berørte organisationers websteder og/eller ved at udarbejde informationsbrochurer. Denne fremgangsmåde udgør imidlertid ikke en fuldstændig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 1. Dette giver anledning til to bemærkninger.

Selv om det er korrekt, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i rammeafgårelsen selv kan vælge alle de foranstaltninger, som de finder hensigtsmæssige for at give adgang til relevante oplysninger, erindres der imidlertid om, at rammeafgårelsens bestemmelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål. I henhold til artikel 4, stk. 1, med titlen "ret til at modtage oplysninger" skal hver medlemsstat "sikre [...], at ofre [...] har adgang til oplysninger, der måtte være relevante for beskyttelse af deres interesser". Det indebærer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger, således at deres myndigheder har pligt til på eget initiativ at fremsende disse oplysninger til ofre. I dette tilfælde nås målet med artikel 4, stk. 1, nemlig adgangen til oplysninger fra den første kontakt med de retshåndhævende myndigheder, imidlertid ikke ved blot at offentliggøre informationsbrochurer eller oprette websteder uden nogen aktiv informationsindsats fra myndighedernes side over for de enkelte ofre. De indsendte oplysninger giver f.eks. ikke mulighed for at finde ud af, hvordan chartret for ofre i Irland distribueres, og om det rent faktisk når ud til målgruppen.

Derudover er det korrekt, at vores samfund i stadig højere grad er medieorienteret, og at brugen af Internettet bliver stadig mere almindelig. Man kan imidlertid med god ret spørge, om alle og enhver er i stand til at søge oplysninger på Internettet. En sådan fremgangsmåde forudsætter rent faktisk, at man er klar over, at oplysningerne findes, og at man har adgang til en computer, hvilket langt fra er tilfældet for alle

ofre. Og hvilken garanti findes der for, at personen rent faktisk har forstået de oplysninger, der stilles til rådighed?

Italien og Det Forenede Kongerige har vedtaget utilstrækkelige retsforskrifter på området, eftersom myndighederne på ingen måde er forpligtede til at levere relevante oplysninger til borgerne.

I Skotland har man imidlertid oprettet websteder og offentliggjort forskellige informationsbrochurer.

De foranstaltninger, Portugal har givet meddelelse om, omsætter ikke artikel 4, stk. 1, korrekt, idet de nationale myndigheder ikke forpligtes til på eget initiativ at videregive de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 4, stk. 1, til ofre. Desuden er ministerrådets resolution 6/99 kun gyldig i to år at regne fra 1. januar 1999.

2. Andre medlemsstater (Spanien, Frankrig og Luxembourg) har indført et andet system, som helt klart er i bedre overensstemmelse med målsætningen i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1. Man har således givet aktørerne i den strafferetlige procedure, såsom kriminalpolitiet eller den offentlige anklager, pligt til at underrette ofrene om deres rettigheder og muligheder. Dette giver anledning til en enkelt bemærkning: Bestemmelserne i Luxembourg er alle medtaget i et lovforslag, og det ville være rart at vide, om det er endeligt vedtaget.

3. Endelig har Danmark og Grækenland ikke meddelt bestemmelser til omsætning af denne artikel.

To andre svagheder ved indarbejdelsen af artikel 4, stk. 1, i national ret gør sig gældende i alle medlemsstaterne. Den første vedrører sprogproblemet. I rammeafgørelsen anbefales det, at oplysningerne "så vidt muligt [gives] på sprog, der normalt forstås". Selv om nogle medlemsstater som Tyskland, Det Forenede Kongerige (Skotland), Nederlandene og Finland råder over oplysninger på flere sprog (herunder engelsk), nævner de fleste medlemsstater imidlertid ikke dette aspekt af spørgsmålet. Den anden mangel vedrører artikel 4, stk. 1, litra h), som de fleste medlemsstater ganske enkelt har ignoreret, undtagen Det Forenede Kongerige (Skotland), hvor man har oprettet en telefontjeneste med direkte adgang til tolke.

Artikel 4, stk. 2: ret til at modtage oplysninger vedrørende afviklingen af den verserende sag

Generelt har de fleste medlemsstater omsat denne artikel korrekt i national ret (undtagen Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige). Ofrene har således rent faktisk mulighed for at få kendskab til deres sags skæbne i retsmaskineriet.

Man kan imidlertid stadig påpege visse svagheder ved de nationale systemer:

Hvad angår artikel 4, stk. 2, litra c), vedrørende information om rettens dom, nævner Frankrig intet om denne type af oplysninger i de indsendte dokumenter. Italien underretter kun ofre om rettens dom, hvis disse er indtrådt i sagen som civil part. Finland synes ganske vist at have indarbejdet forpligtelsen i litra c) i sit nationale system, men har ikke indsendt nogen dokumentation for dette. For Portugals vedkommende garanterer de indsendte artikler (artikel 86, 89 og 90, artikel 313, stk. 2, artikel 321 og artikel 372, stk. 4, i strafferetsplejeloven) ganske vist, at offeret kan indhente oplysninger, men der er ingen sikkerhed for, at

offeret informeres aktivt af de nationale myndigheder, hvis vedkommende "klart har udtrykt ønske om dette".

Endelig kan to tidligere anførte bemærkninger gentages her. Det planlægges at omsætte bestemmelserne i litra a) og b) gennem et lovforslag i Luxembourg, og det ville være rart at vide, om det er endeligt vedtaget. For Irlands vedkommende er det eneste juridiske grundlag for information af ofre chartret for ofre, som desværre ikke er juridisk bindende. Desuden er det beklageligt, at man først vil tage stilling til ofres ret til at modtage de oplysninger, der omtales i artikel 4, stk. 2, ved en kommende revision af dette charter.

Artikel 4, stk. 3: ret til at modtage oplysninger vedrørende løsladelsen af gerningsmanden

Kun Finland har foretaget en korrekt omsætning af forpligtelsen til at advare offeret om løsladelsen af den person, der er retsforfulgt eller dømt for forbrydelsen.

- I det irske charter for ofre foreskrives det, at offeret skal advares om løsladelsen af gerningsmanden. Hvis denne forpligtelse ikke overholdes, er ofrenes eneste mulighed imidlertid at skrive til "Garda Victim Liaison Officer" eller til "local Superintendent", som så vil svare dem inden for 21 dage. Således er denne foranstaltnings faktiske bindende karakter meget relativ.
- Italien anfører, at "foranstaltningerne i denne bestemmelse ikke er medtaget i italiensk retspleje".
- De gældende bestemmelser i Det Forenede Kongerige udviser to svagheder. På den ene side foreskrives det i "Criminal Justice and Court Service Act 2000", at offeret skal underrettes, hvis der er planer om at løslade gerningsmanden, samt om betingelserne for denne løsladelse. Dette begrænser sig imidlertid til personer med en dom på mere end 12 måneder for vold eller seksuelle overgreb. På den anden side har man i det særlige retssystem i Skotland indført mulighed for at underrette offeret om løsladelsen af en varetægtsfængslet overfaldsmand, men den juridisk bindende karakter af dette instrument er usikker, også fordi det fremgår, at dette system snart skal indarbejdes i en lov. Desuden er oplysninger vedrørende betinget løsladelse blot garanteret gennem "gængs praksis" inden for politiet.
- Luxembourg nævner ingen gennemførelsesforanstaltninger i denne forbindelse, og det er således ikke muligt at afgøre, hvorvidt der rent faktisk er truffet foranstaltninger.
- Frankrig og Spanien nøjes med at erklære, at arbejdet med dette spørgsmål er i gang.
- Portugal indrømmer, at man endnu ikke har gennemført rammeafgørelsens artikel 4, stk. 3.
- Gennemførelsesbestemmelserne i Sverige (artikel 13 i loven om politimæssig efterforskning (1947:948)) vedrører kun situationen forud for den strafferetlige procedures begyndelse. Der er ikke indsendt oplysninger vedrørende tidspunktet for løsladelsen af den tiltalte eller dømte.
- Danmark, Tyskland og Grækenland har ikke givet meddelelse om bestemmelserne til omsætning af denne artikel.

Artikel 4, stk. 4: ret til ikke at modtage oplysninger

Medlemsstaterne tager kun meget begrænset hensyn til denne bestemmelse. Rent faktisk har kun Finland foretaget en fuldstændig omsætning i national ret. Bortset fra Finland er resultaterne lidet tilfredsstillende:

- Spanien og Italien erklærer ganske enkelt i deres rapporter, at der i øjeblikket ikke findes bestemmelser af den art i deres respektive nationale retsplejelove.
- Østrig, Danmark, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Nederlandene, Luxembourg og Sverige har ikke indsendt gennemførelsesforanstaltninger for denne artikel.
- Selv om udsendelsen af oplysninger i henhold til artikel 4, stk. 3, er mulig i Irland, er problemet med den juridiske værdi af chartret for ofre fortsat gældende. Derfor betragtes denne medlemsstats gennemførelse af rammeafgørelsen ikke som fuldt tilfredsstillende.
- Gennemførelsesbestemmelserne i Portugal (artikel 89 og 90, artikel 277, stk. 3, artikel 283, stk. 5, og artikel 313, stk. 3, i strafferetsplejeloven) udgør ikke nogen omsætning af rammeafgørelsens artikel 4, stk. 4, i national ret, eftersom de ikke garanterer offerets ret til ikke at modtage de pågældende oplysninger.
- Belgien har kun omsat denne bestemmelse meget sporadisk, idet den kun vedrører oplysninger om betinget løsladelse af gerningsmanden.

Analysen af omsætningen af rammeafgørelsens artikel 4 giver anledning til følgende konklusioner:

- Medlemsstaterne skal optræde mere proaktivt og gå foran ofrene. Brochurer og andre websteder giver således ikke nogen reel mulighed for at garantere ofrene adgang til oplysninger, der er relevante for beskyttelsen af deres interesser.
- Man kan kun beklage, at artikel 4, stk. 3 og 4, kun er delvis omsat og undertiden ikke til bindende bestemmelser.

Artikel 7: ofres udgifter i forbindelse med en retssag

Det er beklageligt, at kun seks medlemsstater (Tyskland, Østrig, Spanien, Italien, Portugal og Sverige) ifølge det meddelte har taget hensyn til rammeafgørelsens sondring mellem offeret i dets egenskab af part eller vidne. Afhængigt af kategori vil den krævede bistand ikke være af samme art. Selv om ofre, der er vidner, navnlig har brug for godtgørelse af transportudgifter, bør man i første række afholde udgifter til advokatsalærer for ofre, der er sagsparter.

Når offeret er indtrådt i sagen som civil part, er der i alle medlemsstaterne med undtagelse af Irland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Belgien, mulighed for at afholde advokatsalærer i henhold til lovgivningen. I en nyere lov fra 9. september 2002 har Frankrig endda afskaffet begrebet egenmidler fra betingelserne for adgang til retshjælp i forbindelse med visse overtrædelser, der betragtes som særligt alvorlige.

Endelig skal det bemærkes, at Italien og Luxembourg (i lovforslaget) planlægger, at ofres udgifter til advokatsalærer udelukkende kan pålægges gerningsmanden. Man kan imidlertid

tvivle på den faktiske effektivitet af en sådan foranstaltning, idet gerningsmanden kan være insolvent.

Afslutningsvis skal det siges, at selv om artikel 7 giver medlemsstaterne en vis handlefrihed til en differentieret gennemførelse, afhængigt af om offeret optræder som civil part eller som vidne, er godtgørelsen af udgifter for ofre, der er sagsparter, ofte usikker, hvis staten ikke sørger for det i tilfælde, hvor gerningsmanden er insolvent.

Artikel 8: ret til beskyttelse

Artikel 8, stk. 1 og 2: sikkerhed og privatliv

Indarbejdelsen i national ret af de to første stykker i rammeafgørelsens artikel 8 behandles samlet, eftersom de vedrører samme tema. Som det understreges i den finske lovgivning, indeholder stk. 1 tilsyneladende en generel bestemmelse med en forpligtelse til at sikre offeret og dets familie et passende beskyttelsesniveau med hensyn til deres sikkerhed og beskyttelse af deres privatliv. Denne forpligtelse præciseres i stk. 2 for så vidt angår beskyttelsen af privatlivet inden for rammerne af den strafferetlige procedure.

1. Forpligtelsen til at garantere sikkerheden for truede ofre og deres familier synes at være omsat i national ret i Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Finland, Portugal, Nederlandene og Sverige.

Der erindres i forbindelse med artikel 8, stk. 1, i rammeafgørelsen og den målsætning, der forfølges ("passende beskyttelsesniveau [...] med hensyn til sikkerhed") om, at rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne for så vidt angår det tilsigtede mål, mens de nationale instanser har kompetence til at bestemme form og midler (artikel 34, stk. 2, litra b), i TEU). Hertil kommer, at et "passende beskyttelsesniveau [...] med hensyn til sikkerhed" består af flere elementer eller meget forskellige delmål (f.eks. den fysiske beskyttelse af ofre, der er vidner, fortroligheden af deres vidneudsagn, de forskellige bestemmelser vedrørende afhøring af ofre, der er vidner, fjernelse af anklagede under afgivelsen af vidneudsagnet osv.), og at teksten i artikel 8, stk. 1, giver medlemsstaterne en vis valgfrihed med hensyn til udvælgelsen af disse elementer eller delmål.

Ikke desto mindre giver omsætningen af denne bestemmelse anledning til følgende forbehold:

- Frankrig har indført en ny artikel 434-5 i sin straffelov, hvori det hedder, at "enhver trussel eller andre former for intimidering af andre, som udføres med henblik på at få offeret for en forbrydelse eller lovovertrædelse til at undlade at indgive anmeldelse eller trække deres anmeldelse tilbage, straffes med tre års fængsel eller 45 000 EUR i bøde". Indførelsen af denne forseelse beskytter imidlertid kun offeret selv og ikke vedkommendes familie, således som det kræves i rammeafgørelsens artikel 8, stk. 1. Hvad angår de øvrige aspekter af artikel 8, stk. 1, har Frankrig ikke indberettet gennemførelsesforanstaltninger.
- I Irland findes pligten til at beskytte offeret som tidligere nævnt kun i chartret for ofre, hvis faktiske bindende karakter kan betvivles.
- Luxembourg har medtaget denne forpligtelse i sit lovforslag. Det vil således være en fordel at kende vedtagelsesdatoen for dette lovgivningsinstrument.

2. Hvad angår **beskyttelsen af ofrenes privatliv** har alle medlemsstaterne nævnt muligheden for at kræve, at retssagen foregår for lukkede døre. Dette giver imidlertid anledning til visse forbehold:
- For det første er det beklageligt, at visse lande som Irland og Tyskland ikke har givet oplysning om bestemmelser, der giver dem mulighed for at straffe offentliggørelse af oplysninger om ofrene eller i det mindste de svageste grupper af ofre.
 - Endelig nævner kun Finland beskyttelsen af privatlivet for offerets familie udtrykkeligt, selv om teksten i loven om åbenhed i den offentlige forvaltning ikke er medsendt.
3. Med hensyn til **beskyttelsen mod fotografisk gengivelse**, som nævnes i artikel 8, stk. 2, kan man kun beklage, at langt de fleste medlemsstater ikke har indsendt oplysninger om dette. Kun Tyskland, Østrig, Frankrig og Portugal har indsendt oplysninger om bestemmelser, der er i overensstemmelse med rammeafgårelsen.

Endelig har Danmark og Grækenland ikke meddelt bestemmelser til omsætning af stk. 1 og 2 i denne artikel.

Artikel 8, stk. 3: særskilte venteværelser til ofrene

Kun Tyskland har foretaget en korrekt omsætning af dette krav i rammeafgårelsen. Danmark, Belgien, Frankrig, Finland, Grækenland, Irland, Luxembourg, Det Forenede Kongerige og Nederlandene har ikke indsendt gennemførelsesforanstaltninger for hele denne artikel. Østrig, Portugal og Sverige har ikke meddelt gennemførelsesbestemmelser vedrørende oprettelsen af særskilte venteværelser. Spanien har kun delvis taget hensyn til rammeafgårelsens artikel 8, stk. 3, eftersom bestemmelsen om særskilte venteværelser kun gælder ofre, der samtidig er vidner. For Finlands, Irlands, Luxembourgs og - til dels - Sveriges vedkommende er rammeafgårelsens bestemmelser ifølge landene omsat i praksis. Problemet er, at ingen nationale lovtekster nævner offerets ret til ikke at komme i kontakt med gerningsmanden.

Artikel 8, stk. 4: forhold for afgivelse af vidneforklaring, der er tilpasset særligt sårbare ofre

Det skal i den forbindelse bemærkes, at ønsket om at beskytte vidner allerede findes i Rådets resolution af 23. november 1995¹⁶. De fleste medlemsstater har omsat artikel 8, stk. 4, ved at give vidner mulighed for at afgive vidneforklaring via tv-transmission eller ved at bevare anonymiteten for visse vidner, der betragtes som særligt sårbare.

Danmark, Frankrig og Grækenland har ikke meddelt bestemmelserne til omsætning af netop dette punkt.

Finland lægger vægt på beskyttelsesforanstaltninger over for mindreårige. Disse er imidlertid medtaget i et lovforslag, og det vides ikke på nuværende tidspunkt, om det er endeligt vedtaget.

¹⁶ Rådets resolution af 23.11.1995 om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet, EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5.

Det Forenede Kongerige anvender visse foranstaltninger i Crown Court som f.eks. brug af skærme omkring vidnebænkene, retsmøder for lukkede døre ved seksuelle overgreb og ofre for trusler, tv-transmission og fjernelse af parykker og kapper, mens anvendelsen af disse foranstaltninger i Magistrates' Court begrænser sig til brugen af tv-transmission.

Sammenfattende må omsætningen af artikel 8 siges at være yderst sporadisk. Kun omsætningen af artikel 8, stk. 4, kan betegnes som tilfredsstillende. Til gengæld tager alle medlemsstaterne ikke fuldt ud hensyn til forpligtelsen til at beskytte ofrenes privatliv og sikkerhed i henhold til artikel 8, stk. 1 og 2. Hvad angår indførelsen af særskilte venteværelser til ofrene, nævner de fleste medlemsstater blot, at de forefindes, mens andre ikke har indsendt oplysninger om dette.

Artikel 9: Ret til erstatning i forbindelse med straffesagen

Artikel 9, stk. 1: ret til erstatning i forbindelse med straffesagen

De fleste medlemsstater har skønnet, at omsætning af stk. 1 i denne bestemmelse kunne ske ved, at offeret indtræder som civil part i straffesagen, således at proceduren kan afvikles hurtigere. Irland nævner ikke nogen bestemmelser af denne art, men kun erstatningsordninger for bestemte kategorier af ofre. Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige har ikke meddelt gennemførelsesforanstaltninger for denne bestemmelse. Desuden har visse medlemsstater som f.eks. Tyskland, Frankrig, Belgien, Spanien og Sverige indført muligheden for, at visse kategorier af ofre kan modtage erstatning fra staten. Sådanne foranstaltninger udgør ikke en omsætning af artikel 9, stk. 1, i national ret, medmindre de betragtes som hørende under de undtagelser, der tillades til sidst i dette stk.

Artikel 9, stk. 2: nødvendige foranstaltninger til at tilskynde gerningsmanden til at yde passende erstatning til ofrene

Hvad angår artikel 9, stk. 2, har syv medlemsstater (Tyskland, Østrig, Spanien, Frankrig, Italien, Irland og Nederlandene) givet meddelelse om bestemmelser, der fremmer bestræbelserne på at tilskynde gerningsmanden til at yde passende erstatning til offeret. Finland hævder at have omsat denne forpligtelse i national ret, men henviser ikke til nogen konkrete tekster i sin rapport. Luxembourg bekræfter, at der findes et lovforslag, ifølge hvilket en betinget løsladelse gøres afhængig af, at der indbetales en kaution, der skal sikre udbetaling af erstatning for de skader, der er påført offeret, samt offerets udgifter. Der kan knyttes særlige betingelser til muligheden for betinget løsladelse, navnlig vedrørende gerningsmandens adfærd i forhold til offeret. Belgisk ret indeholder ingen bestemmelser om dette spørgsmål. Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige har ikke givet meddelelse om omsætning i national ret, men i Skotland er det tilsyneladende muligt at kontrollere, at gerningsmanden udbetaler erstatningen.

Artikel 9, stk. 3: tilbagelevering af genstande, som tilhører offeret

I sidste stykke i artikel 9 indføres forpligtelsen til at tilbagelevere offerets ejendele, hvis disse er beslaglagt i løbet af sagen. De fleste medlemsstater har indført denne forpligtelse (Østrig, Belgien, Finland, Italien, Nederlandene, Luxembourg, Portugal, Sverige). Tyskland, Danmark, Spanien, Frankrig og Grækenland har ikke meddelt gennemførelsesforanstaltninger. Irland og Det Forenede Kongerige nævner i deres rapporter, at denne forpligtelse uden tvivl efterleves i praksis, selv om landene ikke har indsendt nogen tekst, der kan danne grundlag for en sådan forpligtelse.

Situationen for de medlemsstater, der ikke har indsendt tilstrækkelige oplysninger, skal kontrolleres, men det lader til, at stk. 1 i denne artikel rent faktisk overholdes. Det er imidlertid beklageligt, at omsætningen af de følgende stykker i artikel 9 er meget sporadisk og kun meddeles af mindre end halvdelen af medlemsstaterne.

Artikel 11: ofre med bopæl i en anden medlemsstat

Artikel 11, stk. 1: ofre med bopæl i en anden medlemsstat

Tyskland, Østrig, Belgien, Danmark, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene og Sverige har ikke meddelt foranstaltninger til omsætning af bestemmelsen om muligheden for at afgive vidneforklaring umiddelbart efter, at lovovertrædelsen er begået, selv om landenes lovgivning synes at give mulighed for dette. Spanien tilkendegiver, at man ikke har indført bestemmelser i den retning i national ret, mens Frankrig ikke har indsendt nogen dokumenter om dette. Nederlandene, Luxembourg, Det Forenede Kongerige og Sverige beskriver deres system for indgivelse af anmeldelser, men henviser ikke til lovgivningstekster.

Hvad angår bestemmelserne for videokonferencer og telekonferencer skal det bemærkes, at konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater af 29. maj 2000 hidtil kun er ratificeret af Portugal og Spanien og er således endnu ikke trådt i kraft¹⁷. Kommissionen erindrer de medlemsstater, der ikke har ratificeret konventionen, om, at de bør gøre det hurtigst muligt. Flere medlemsstater har imidlertid bestræbt sig på at omsætte artikel 10 og 11 i konventionen af 29. maj 2000 (Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Finland, Irland, Italien, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige). Rapporterne fra Tyskland, Nederlandene, Frankrig og Luxembourg er imidlertid fortsat ufuldstændige. Danmark og Grækenland har ikke meddelt gennemførelsesforanstaltninger for denne bestemmelse.

Artikel 11, stk. 2: offerets mulighed for at indgive anmeldelse i sin bopælsstat

Situationen med hensyn til omsætningen af artikel 11, stk. 2, i rammeafgåelsen er yderst utilfredsstillende, idet Spanien, Frankrig, Italien, Portugal og Sverige ikke har gennemført dette stykke. Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Grækenland, Nederlandene og Sverige har ikke givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger. Flere lande (Belgien, Irland og Nederlandene) modtager tilsyneladende anmeldelser og videresender dem om nødvendigt til det land, hvor lovovertrædelserne er sket, selv om der ikke findes henvisninger til noget konkret juridisk grundlag. Kun Luxembourg og Finland synes at have omsat dette stykke korrekt.

Det er klart, at denne artikel indeholder vigtige bestemmelser, som stort set ikke er taget i anvendelse.

Artikel 12: Samarbejdet mellem medlemsstaterne

De fleste medlemsstater henviser blot til de traditionelle netværk af organisationer, der yder støtte til ofre, og til de EF-initiativer, der findes på dette område. Med undtagelse af Portugal har ingen lande nævnt lovgivningstekster. Belgien nævner sit initiativ med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om oprettelse af et europæisk net af nationale kontaktpunkter vedrørende genoprettende retfærdighed. Dette initiativ hører snarere under artikel 10 i rammeafgåelsen af 15. marts 2001 og er således anbragt forkert i sammenhæng

¹⁷ Se artikel 27 i konventionen af 29.5.2000.

med artikel 12. Der er desuden tale om et instrument under Den Europæiske Union, så dette initiativ kan ikke anvendes til omsætning i national ret. Det Forenede Kongerige henviser til sin finansiering af "Victim Support", som er medlem af Det Europæiske Forum for Mægling mellem Offer og Gerningsmand. Frankrig og Italien nævner til gengæld intet om samarbejdet mellem medlemsstaterne. Endelig fremfører Finland, at omsætningen af denne artikel ikke kræver nogen form for lovgivningsforanstaltninger.

Selv om det er korrekt, at denne artikel giver medlemsstaterne brede fortolkningsmuligheder og ikke nødvendigvis indeholder nogen forpligtelse til et lovgivningsinitiativ, kræves der dog mere af medlemsstaterne end en passiv holdning.

Artikel 13: Specialtjenester og offerstøtteorganisationer

Artikel 13 vedrører støtte til ofrene både i den indledende fase og senere. Med undtagelse af Danmark og Grækenland (som ikke har indsendt fyldestgørende oplysninger om dette spørgsmål) og Italien (som ikke har omsat denne bestemmelse) anfører de øvrige medlemsstater generelt, at der findes en offerstøttetjeneste, som finansieres af staten, og som har til opgave at informere, orientere og støtte borgerne med hensyn til deres rettigheder. Imidlertid har kun Østrig, Frankrig (kun vedrørende stk. 1), Portugal og Sverige anmeldt relevante, nationale bestemmelser vedrørende de forskellige funktioner, som disse organisationer kan opfylde, og navnlig mulig støtte til ofrene efter strafferetssagens afslutning.

Spanien og til dels Frankrig henviser til den gældende nationale lovgivning uden at præcisere artiklerne, og derfor er det ikke muligt at kontrollere, hvorvidt alt er blevet omsat. Belgien præciserer visse gennemførelsesbestemmelser, men har ikke medsendt dem. Det Forenede Kongerige (Skotland) bemærker, at regeringen yder støtte til støtteorganisationer for ofre og vidner, nævner deres funktioner, men fremlægger ikke noget tekstmæssigt grundlag for denne beskrivelse.

Konkluderende må man som for de øvrige artikler sige, at medlemsstaterne ikke har leveret tilstrækkelig dokumentation af gennemførelsesbestemmelserne.

Artikel 14: Uddannelse af personer, som inddrages i processen, eller som på anden måde kommer i kontakt med ofre

Portugal og Sverige har som de eneste lande omsat de to stykker i denne artikel i deres nationale lovgivning. De fleste andre lande, med undtagelse af Danmark, Italien og Grækenland (som ikke har indsendt tilstrækkelig dokumentation om dette), nøjes med at henvise til visse organisationers opgaver, som består i at uddanne personer, der inddrages i processen. Det er fortsat ikke klart, om disse organisationer også finansieres af medlemsstaten, således som det kræves i artikel 14. Desuden er de nationale rapporters beskrivelser af disse programmer for vage og er ikke fokuseret på uddannelsesaspektet. Gennemførelsesbestemmelsen, som er meddelt fra Østrig, udgør ikke nogen omsætning af artikel 14 i rammeafgåelsen, idet den ikke omfatter uddannelse af personer, der inddrages i processen.

Artikel 15: Praktiske forhold i forbindelse med ofrenes situation under processen

Kun to medlemsstater (Østrig og Spanien) har truffet de nødvendige foranstaltninger for at overholde denne artikel i rammeafgåelsen.

De øvrige medlemsstater, med undtagelse af Danmark, Italien og Grækenland (som ikke har indsendt tilstrækkelig dokumentation om dette), har meddelt, at de har indført de nødvendige foranstaltninger, selv om beskrivelsen af foranstaltningerne er for vag og ikke tilfredsstillende. Belgien indrømmer, at man ikke har omsat denne artikel i national ret.

Hvad angår stk. 2 henviser medlemsstaterne - med undtagelse af Danmark, Italien og Grækenland (som ikke har indsendt dokumentation om dette) og Sverige - blot til stk. 1. Sverige meddeler, at de fleste politistationer nu råder over et særskilt rum til afhøring af børn; for de øvrige kategorier af vidner arbejder man på at indføre passende forhold alle andre steder inden marts 2005.

Artikel 16: Geografisk anvendelsesområde

I denne bestemmelse fastslås det, at rammeafgørelsen finder anvendelse på Gibraltar. Det Forenede Kongerige har ikke indsendt oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at denne bestemmelse er omsat i national ret.

3. OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Konkluderende må man konstatere, at Kommissionen som følge af manglende bidrag eller mangelfulde bidrag fra visse medlemsstater kun har kunnet danne sig et overfladisk billede af situationen vedrørende omsætningen af rammeafgørelsen i national ret. Dette overfladiske billede gør det ikke desto mindre muligt at konkludere, at den aktuelle situation vedrørende omsætningen af rammeafgørelsens bestemmelser er utilfredsstillende.

a. Situationen vedrørende omsætningen i medlemsstaterne artikel for artikel så ud som følger på referencedatoen den 25. marts 2003:

Artikel 1:

Kun Finland, Italien, Det Forenede Kongerige og Sverige har interesseret sig for artikel 1. Italien bekræfter, at man ikke har medtaget en liste med definitioner i national ret. Formålet med rammeafgørelsen er imidlertid at tilnærme medlemsstaternes lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser, og det er derfor nødvendigt, at de anvender samme terminologiske grundlag, idet rammeafgørelsen i modsat fald vil blive mindre effektiv og gennemførelsen mindre ensartet. Gennemgangen af de indsendte nationale bestemmelser har imidlertid ikke afsløret terminologiske forskelle, der kunne have denne virkning.

Artikel 2:

Eftersom **stk. 1** især har retskonstaterende karakter, kan man imidlertid kun konkludere, at en medlemsstat har indført en reel stilling for ofre i henhold til rammeafgørelsen, når den pågældende stat har omsat alle artiklerne i rammeafgørelsen. Ingen medlemsstat kan dog hævde, at den har omsat alle forpligtelserne i medfør af rammeafgørelsen, idet det må konstateres, at ingen medlemsstat har gennemført artikel 2, stk. 1.

Med hensyn til **stk. 2** skal det bemærkes, at anvendelsesområdet for de anmeldte beskyttelsesforanstaltninger er forskellig hvad angår definitionen - som ikke findes i rammeafgørelsen - af "særligt sårbare ofre". På samme måde anvender man forskellige midler til at beskytte særligt sårbare ofre: Der er således flere gange tale om lyd- eller videooptagelse af afhøringen af offeret (Luxembourg, Tyskland, Østrig, Belgien, Det Forenede Kongerige), Spanien og Finland nævner blot, at der findes mulighed for økonomisk støtte til disse ofre. Med forbehold af følgende kan det konstateres, at de fleste medlemsstater sikrer beskyttelsen

af særlig sårbare ofre. Danmark og Grækenland har frem til referencedatoen (25. marts 2003) ikke givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger. Omsætningen i national ret i Frankrig vedrører i henhold til de dokumenter, som Kommissionen har modtaget, kun beskyttelsen af oplysninger vedrørende mindreårige. Irlands juridiske bindende foranstaltninger er tvivlsomme. Omsætningen i Det Forenede Kongerige er kun delvis, og for så vidt angår navnlig Skotland er de nævnte lovgivningsmæssige foranstaltninger endnu ikke trådt i kraft.

Artikel 3, stk. 1:

De fleste lande (Tyskland, Østrig, Belgien, Finland, Italien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Portugal) bekræfter, at offeret kan indtræde i sagen som civil part. På denne måde opnår offeret et vist antal rettigheder såsom retten til at anmode om afhøring af vidner (navnlig i Frankrig, Finland og Luxembourg). Vedrørende dette punkt i rammeafgørelsen er oplysningerne fra visse medlemsstater imidlertid ret sparsomme (Tyskland, Danmark, Finland, Grækenland, Irland, Frankrig og Det Forenede Kongerige).

Ofrenes mulighed for at fremlægge beviser under retssagen er generelt set sikret i de fleste medlemsstater. Fem lande har imidlertid ikke givet meddelelse om nogen gennemførelsesforanstaltninger i denne forbindelse (Finland, Grækenland, Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige). I Irland, Sverige og Italien omtales ofrenes mulighed for at bevise deres påstande ganske vist. Det er dog beklageligt, at det i de indsendte dokumenter ikke nævnes, at ofrene har ret til at anmode om, at de nødvendige formaliteter gennemføres med henblik på at verificere de strafbare handlinger. Tilsyneladende udgør denne sidste mulighed en reel beskyttelse af ofrenes interesser. Den forefindes i Belgien, Spanien, Frankrig og Luxembourg.

Artikel 3, stk. 2:

Kun seks medlemsstater (Østrig, Spanien, Finland, Italien, Luxembourg og Sverige) har indsendt oplysninger om de nationale bestemmelser for en korrekt omsætning af stk. 2 i rammeafgørelsen. Danmark, Tyskland, Frankrig, Grækenland og Portugal har ikke givet meddelelse om bestemmelserne til omsætning af denne artikel. For så vidt angår Det Forenede Kongerige er der kun indsendt oplysninger om "Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act", som endnu ikke var trådt i kraft ved indsendelsen af rapporten, og de øvrige foranstaltninger, som ganske vist er relevante, skaber tvivl om, hvorvidt retningslinjerne reelt har bindende karakter.

Artikel 4, stk. 1:

Nogle medlemsstater (Tyskland, Østrig, Belgien, Finland, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige (Skotland)) har omsat forpligtelserne i medfør af artikel 4, stk. 1, i national ret ved at indsætte de krævede oplysninger på myndighedernes og de berørte organisationers websteder og/eller ved at udarbejde informationsbrochurer. Denne foranstaltning alene opfylder imidlertid ikke forpligtelserne i medfør af artikel 4, stk. 1, da medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på eget initiativ at fremsende disse oplysninger til ofrene. Spanien og Frankrig har indført et andet system, som helt klart er i bedre overensstemmelse med målsætningen i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1. Man har således givet aktørerne i den strafferetlige procedure, såsom kriminalpolitiet eller den offentlige anklager, pligt til at underrette ofrene om deres rettigheder og muligheder. Luxembourg har kun givet meddelelse om et lovforslag. De foranstaltninger, Portugal har givet meddelelse om, omsætter ikke artikel 4, stk. 1, korrekt, idet de nationale myndigheder

ikke forpligtes til på eget initiativ at videregive de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 4, stk. 1, til ofre. Desuden er ministerrådets resolution 6/99 kun gyldig i to år at regne fra 1. januar 1999.

For så vidt angår sprogproblemerne råder nogle medlemsstater som Tyskland, Det Forenede Kongerige (Skotland), Nederlandene og Finland over oplysninger på flere sprog (herunder engelsk), men de fleste medlemsstater nævner ikke dette aspekt af spørgsmålet. Den anden mangel vedrører artikel 4, stk. 1, litra h), som alle medlemsstater med undtagelse af Det Forenede Kongerige (Skotland) har set bort fra.

Artikel 4, stk. 2:

De fleste medlemsstater har omsat denne artikel på korrekt vis i deres nationale lovgivning (med undtagelse af Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige). Hvad angår artikel 4, stk. 2, litra c), vedrørende information om rettens dom, nævner Frankrig intet om denne type af oplysninger i de indsendte dokumenter. Italien underretter kun ofre om rettens dom, hvis disse er indtrådt i sagen som civil part. Finland synes ganske vist at have indarbejdet forpligtelsen i litra c), i sit nationale system, men har ikke indsendt nogen dokumentation for dette. Det synes ikke at være garanteret, at Irlands foranstaltninger er juridisk bindende. De artikler, Portugal har givet meddelelse om, garanterer ganske vist, at offeret har mulighed for at opnå oplysninger, men de sikrer ikke, at offeret aktivt informeres af de nationale myndigheder, hvis vedkommende "klart har udtrykt ønske om dette". Det planlægges at omsætte bestemmelserne i litra a) og b), gennem et lovforslag i Luxembourg, men Kommissionen ved ikke, om forslaget er blevet endeligt vedtaget.

Artikel 4, stk. 3:

Kun Finland har omsat denne bestemmelse korrekt i national lovgivning. Frankrig og Spanien nøjes med at erklære, at arbejdet med dette spørgsmål er i gang. Irlands gennemførelsesbestemmelser er ikke af juridisk bindende karakter. Italien anfører, at "foranstaltningerne i denne bestemmelse ikke er medtaget i italiensk retspleje". Luxembourg nævner ingen gennemførelsesforanstaltninger i den forbindelse. Portugal indrømmer, at man endnu ikke har gennemført rammeafgørelsens artikel 4, stk. 3. De gennemførelsesbestemmelser, som Sverige har givet oplysning om, vedrører kun situationen, inden stofferetssagen indledes. Der er ikke indsendt oplysninger vedrørende tidspunktet for løsladelsen af den tiltalte eller dømte. Specielt for de bestemmelser, der er gældende i Det Forenede Kongerige, er dels, at det kun er planlagt at informere offeret, hvis lovovertræderen idømmes en dom på mere end 12 måneder for vold eller seksuelle overgreb, dels at der i det særlige retssystem i Skotland er indført mulighed for at underrette offeret om løsladelsen af en varetægtsfængslet overfaldsmand, men at dette kun sikres via politiets "gængse praksis". Danmark, Tyskland, Grækenland og Nederlandene har ikke givet meddelelse om bestemmelserne til omsætning af denne artikel.

Artikel 4, stk. 4:

Kun Finland har omsat denne bestemmelse korrekt i national lovgivning. Spanien og Italien erklærer ganske enkelt i deres rapporter, at der i øjeblikket ikke findes bestemmelser af den art i deres respektive nationale retsplejelove. Østrig, Danmark, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Frankrig, Grækenland, Nederlandene, Luxembourg og Sverige har ikke indsendt gennemførelsesforanstaltninger for denne artikel. Med hensyn til Irland opstår der igen problemer med den juridiske værdi af chartret for ofre. Gennemførelsesbestemmelserne i Portugal udgør ikke en omsætning af rammeafgørelsens artikel 4, stk. 4, i national ret, eftersom de ikke garanterer offerets ret til ikke at modtage de pågældende oplysninger.

Belgien har kun omsat denne bestemmelse meget sporadisk, idet den kun vedrører oplysninger om betinget løsladelse af gerningsmanden.

Artikel 7:

Kun Tyskland, Østrig, Spanien, Italien, Portugal og Sverige har taget hensyn til rammeafgørelsens sondring mellem offeret i egenskab af part eller vidne. De fleste medlemsstater (med undtagelse af Irland, Det Forenede Kongerige og Belgien) har åbnet mulighed for at afholde advokatsalærer, hvis offeret er indtrådt som civil part. Kun i italiensk og luxembourgsk ret kan ofres udgifter til advokatsalærer udelukkende pålægges gerningsmanden. Dette kan skabe problemer, hvis gerningsmanden er insolvent.

Artikel 8:

Forpligtelsen til at garantere sikkerheden for ofre og deres familier synes at være omsat i national ret i Tyskland, Østrig, Belgien, Spanien, Finland, Portugal, Nederlandene og Sverige. Frankrig synes at have sikret beskyttelsen af offeret, men ikke af dennes familie, og landet har ikke givet meddelelse om gennemførelsesbestemmelserne for andre aspekter af artikel 8, stk. 1. Irland har omsat artikel 8, stk. 1, i chartret for offeret, men den juridiske bindende karakter heraf er tvivlsom, mens Luxembourg har medtaget denne forpligtelse i et lovforslag, der endnu ikke er vedtaget. Hvad angår beskyttelsen af ofrenes privatliv har alle medlemsstaterne nævnt, at det er muligt at kræve, at retssagen foregår for lukkede døre. Visse lande såsom Irland og Tyskland har ikke givet oplysninger om bestemmelser, der sætter dem i stand til at straffe videreformidling af oplysninger om ofre eller i det mindste de svageste kategorier heraf, og beskyttelsen af offerets families privatliv nævnes kun eksplicit af Finland, selv om man ikke har givet meddelelse om de relevante bestemmelser. De fleste medlemsstater (med undtagelse af Tyskland, Østrig, Frankrig og Portugal) har ikke givet oplysninger om beskyttelsen af fotografisk gengivelse. Danmark og Grækenland har ikke fremsendt oplysninger om gennemførelsen af stk. 1 og 2.

Kun Spanien, Tyskland og Italien har meddelt deres gennemførelsesbestemmelser for artikel 8, stk. 3, vedrørende indførelsen af særskilte venteværelser til ofrene. Kun Tyskland har gennemført dette stykke korrekt, mens Spanien kun har gjort det delvis, idet der kun stilles særskilte venteværelser til rådighed for ofre, der samtidig er vidner. For Finlands, Irlands, Luxembourgs og - til dels - Sveriges vedkommende er rammeafgørelsens bestemmelser omsat i praksis. Offerets ret til ikke at komme i kontakt med gerningsmanden nævnes imidlertid ikke i nogen nationale lovtekster.

De fleste medlemsstater har omsat artikel 8, stk. 4, om forholdene for afgivelse af vidneforklaring, der er tilpasset særligt sårbare ofre. Danmark, Frankrig og Grækenland har ikke fremsendt oplysninger herom. Finland oplyser, at der i medfør af et lovforslag vil blive truffet beskyttelsesforanstaltninger over for mindreårige. Det Forenede Kongerige anvender flere beskyttelsesforanstaltninger ved Crown Court, men anvendelsen af disse foranstaltninger i Magistrates' Court begrænser sig til brugen af tv-transmission.

For så vidt angår gennemførelsen af artikel 8 kan det konkluderes, at kun stk. 4 er omsat på tilfredsstillende vis, mens omsætningen af de tre første stykker fortsat er skuffende.

Artikel 9:

De fleste medlemsstater har fundet, at omsætningen af artikel 9, stk. 1, om ret til erstatning i forbindelse med straffesagen kunne ske ved, at offeret indtræder som civil part i straffesagen.

Irland nævner ikke nogen bestemmelser af denne art, men kun erstatningsordninger for bestemte kategorier af ofre. Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige har ikke meddelt gennemførelsesforanstaltninger for denne bestemmelse. Visse medlemsstater (f.eks. Tyskland, Frankrig, Belgien, Spanien og Sverige) har indført muligheden for, at visse kategorier af ofre kan modtage erstatning fra staten. Det er allerede blevet bemærket, at sådanne foranstaltninger ikke udgør en omsætning af artikel 9, stk. 1.

Syv medlemsstater (Tyskland, Østrig, Spanien, Frankrig, Italien, Irland og Nederlandene) har givet meddelelse om bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at tilskynde gerningsmanden til at yde passende erstatning til ofrene som omhandlet i artikel 9, stk. 2. Finland hævder at have omsat denne forpligtelse i national ret, men henviser ikke til nogen konkrete tekster i sin rapport. I medfør af det luxembourgske lovforslag gøres en betinget løsladelse afhængig af, at der indbetales en kaution, der skal sikre udbetaling af erstatning for de skader, der er påført offeret, samt offerets udgifter. Der kan knyttes særlige betingelser til en betinget løsladelse, navnlig vedrørende gerningsmandens adfærd i forhold til offeret. Danmark, Grækenland og Det Forenede Kongerige har ikke meddelt gennemførelsesforanstaltninger for denne bestemmelse. I Skotland er det tilsyneladende muligt at kontrollere, at gerningsmanden udbetaler erstatningen.

De fleste medlemsstater har i medfør af artikel 9, stk. 3, gjort det obligatorisk at tilbagelevere genstande, som tilhører offeret, men Tyskland, Danmark, Spanien, Frankrig og Grækenland har ikke givet oplysninger om denne bestemmelse. Irland og Det Forenede Kongerige har nævnt, at denne forpligtelse er opfyldt, men landene ikke har indsendt nogen tekst, der kan danne grundlag for en sådan forpligtelse.

Artikel 11:

Tyskland, Østrig, Belgien, Danmark, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene og Sverige har ikke givet oplysninger om omsætningen af artikel 11, stk. 1. Deres lovgivning synes imidlertid at give mulighed for at afgive vidneforklaring umiddelbart efter, at lovovertrædelsen er begået. Spanien tilkendegiver, at man ikke har indført bestemmelser i den retning, mens Frankrig ikke har indsendt nogen dokumenter om dette. Nederlandene, Luxembourg, Det Forenede Kongerige og Sverige beskriver deres system for indgivelse af anmeldelser, men henviser ikke til lovgivningstekster.

Spanien, Frankrig, Italien, Portugal og Sverige har ikke omsat artikel 11, stk. 2, mens Østrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Grækenland, Nederlandene og Sverige ikke har givet oplysninger herom. Visse lande (Belgien, Irland og Nederlandene) modtager tilsyneladende anmeldelser og videresender dem om nødvendigt til det land, hvor lovovertrædelserne er sket, selv om der ikke findes henvisninger til noget konkret juridisk grundlag. Kun Luxembourg og Finland synes at have omsat dette stykke korrekt.

Artikel 12:

Med undtagelse af Portugal har ingen lande givet oplysninger om gennemførelsesbestemmelser for artikel 12. Frankrig og Italien har intet nævnt herom, mens Finland gør gældende, at omsætningen af denne artikel ikke kræver nogen form for lovgivningsforanstaltninger. Det er allerede længere oppe blevet bemærket, at selv om denne artikel giver medlemsstaterne brede fortolkningsmuligheder, kræves der dog mere af medlemsstaterne end en passiv holdning.

Artikel 13:

For så vidt angår artikel 13 anfører de øvrige medlemsstater generelt, at der findes en offerstøttetjeneste, som finansieres af staten, og som har til opgave at informere, orientere og støtte borgerne med hensyn til deres rettigheder. Imidlertid har kun Østrig, Frankrig (kun vedrørende stk. 1), Portugal og Sverige anmeldt relevante, nationale bestemmelser vedrørende de forskellige funktioner, som disse organisationer kan opfylde, og navnlig mulig støtte til ofrene efter strafferetssagens afslutning.

Spanien og (til dels) Frankrig henviser til den gældende nationale lovgivning uden nærmere at præcisere artiklerne, og derfor er det ikke muligt at kontrollere, hvorvidt alt er blevet omsat. Belgien præciserer visse gennemførelsesbestemmelser, men har ikke medsendt dem. Det Forenede Kongerige (Skotland) bemærker, at regeringen yder støtte til støtteorganisationer for ofre og vidner, nævner deres funktioner, men fremlægger ikke noget tekstmæssigt grundlag for denne beskrivelse.

Artikel 14:

Portugal og Sverige har som de eneste lande omsat de to stykker i denne artikel i deres nationale lovgivning. De fleste andre lande (med undtagelse af Danmark, Italien og Grækenland, som ikke har indsendt tilstrækkelig dokumentation om dette) nøjes med at henvise til visse organisationers opgaver, som består i at uddanne personer, der inddrages i processen. Det er fortsat ikke klart, om disse organisationer også finansieres af medlemsstaten, således som det kræves i artikel 14. Gennemførelsesbestemmelsen, som er meddelt fra Østrig, svarer ikke til artikel 14 i rammeafgårelsen, idet den ikke omfatter uddannelse af personer, der inddrages i processen.

Artikel 15:

Kun Østrig og Spanien har omsat denne artikel. De øvrige medlemsstater, med undtagelse af Danmark, Italien og Grækenland, har meddelt, at de har indført de nødvendige foranstaltninger, selv om beskrivelsen af foranstaltningerne er for vag og ikke tilfredsstillende. Belgien erkender, at man ikke har omsat denne artikel i national ret. For så vidt angår andet stykke henviser de fleste medlemsstater blot til stk. 1, mens Sverige har meddelt, at de fleste politistationer allerede råder over et særskilt rum til afhøring af børn; for de øvrige kategorier af vidner arbejder man på at indføre passende forhold alle andre steder inden marts 2005.

Artikel 16:

Det Forenede Kongerige har ikke indsendt oplysninger, der gør det muligt at konkludere, at denne bestemmelse er omsat i national ret i Gibraltar.

b. Til trods for førnævnte mangler skal det imidlertid nævnes, at omsætningen i visse medlemsstater som Frankrig og Luxembourg allerede er i gang for en del af de bestemmelser, der endnu ikke er omsat i national ret. Således har Luxembourg omsat visse af rammeafgårelsens bestemmelser i et lovforslag, mens Frankrig har givet meddelelse om et program med 14 foranstaltninger vedrørende ofre, som skal videreudvikles over de næste fem år.

Det skal i øvrigt indrømmes, at der i visse af rammeafgårelsens bestemmelser fastsættes generelle målsætninger, der giver medlemsstaterne en høj grad af manøvrefrihed, hvilket gør

det vanskeligt for Kommissionen at kontrollere, hvorvidt rammeafgørelsen er omsat korrekt. I artikel 8 hedder det f.eks., at "hver medlemsstat sikrer et passende beskyttelsesniveau for ofre". På samme måde nævner man i artikel 11 om ofre med bopæl i en anden medlemsstat foranstaltninger, der "især" skal træffes af de berørte medlemsstater.

Hertil kommer, at de bestemmelser, der skal omsættes, er meget forskelligartede: i nogle (navnlig artikel 7) kræves der indgriben fra lovgiverens side, mens andre, som artikel 8, stk. 3, eller artikel 15, stk. 1, kræver praktiske ændringer. Endelig kræves det undertiden, at medlemsstaterne yder finansiel støtte til ikke-statslige offerstøtteorganisationer.

I lyset af ovenstående opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at sikre en hurtig og fuldstændig omsætning af rammeafgørelsens bestemmelser i national ret og til umiddelbart og senest 15. marts 2004 at give Kommissionen meddelelse herom i form af en beskrivelse af de indførte foranstaltninger ledsaget af teksten i de gældende lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser som grundlag for denne meddelelse.