

# UDKAST

## Forslag

til

Lov om ændring af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser  
(Retskrav på erstatning m.v. til ofre for terrorhandlinger begået i udlandet)

### § 1

I lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 1209 af 18. november 2014, som ændret ved § 14 i lov nr. 285 af 29. marts 2017, § 4 i lov nr. 140 af 28. februar 2018, lov nr. 486 af 30. april 2019 og § 2 i lov nr. 895 af 21. juni 2022, foretages følgende ændring:

1. I § 1 indsættes som *stk. 4-6*:

»*Stk. 4.* Staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved terror eller terrorlignende handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte er omfattet af personkredsen i stk. 3, jf. dog stk. 5.

*Stk. 5.* Hvis der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j, finder stk. 4 ikke anvendelse.

*Stk. 6.* I forbindelse med afgørelse om erstatning og godtgørelse efter stk. 4 indhentes en udtalelse fra politiet om, hvorvidt der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde som nævnt i stk. 5.«

### § 2

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. januar 2024.

*Stk. 2.* Loven finder anvendelse for personskade, der forvoldes ved handlinger begået efter lovens ikrafttræden.

### § 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### **Indholdsfortegnelse**

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedpunkter
  - 2.1. Retskrav på erstatning til ofre for terrorhandlinger i udlandet
    - 2.1.1. Gældende ret
    - 2.1.2. Justitsministeriets overvejelser
    - 2.1.3. Den foreslåede ordning
3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Klimamæssige konsekvenser
7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

## 1. Indledning

Ofre, der har været udsat for terror, er ramt for livet. Samtidig er der tale om forbrydelser, som ofte medfører betydelig bevågenhed og eksponering i medierne. Der er et helt særligt hensyn at tage til ofre for disse forbrydelser og deres pårørende. For at skabe klarhed over og sikkerhed for, at ofre for terrorhandlinger begået i udlandet eller pårørende hertil har adgang til erstatning i Danmark, foreslås det at indføre et retskrav på erstatning til ofre for terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet.

Lovforslaget følger op på beslutningsforslag nr. B 167, som blev vedtaget af Folketinget i juni 2022. Beslutningsforslaget blev vedtaget af et bredt flertal i Folketinget (Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Nye Borgerlige, Frie Grønne, Alternativet og UFG). Med beslutningsforslaget har Folketinget forpligtet regeringen til i folketingssamlingen 2022-23 at fremsætte de nødvendige forslag til ændringer af lovgivningen, således at danske borgere, der måtte blive ofre for en terrorhandling begået i udlandet, eller pårørende hertil sikres et retskrav på erstatning efter offererstatningsloven.

## 2. Lovforslagets hovedpunkter

### 2.1. Retsskrav på erstatning til ofre for terrorhandlinger i udlandet

#### 2.1.1. Gældende ret

##### 2.1.1.1. *Lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser*

Det følger af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1209 af 18. november 2014, som ændret ved § 14 i lov nr. 285 af 29. marts 2017, § 4 i lov nr. 140 af 28. februar 2018, lov nr. 486 af 30. april 2019 og § 2 i lov nr. 895 af 21. juni 2022, at staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af bl.a. straffeloven, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat, jf. lovens § 1, stk. 1. Det følger heraf, at skadelidte har et retskrav på erstatning fra staten, hvis en forbrydelse er sket i Danmark, forudsat at de øvrige betingelser i offererstatningsloven, herunder de almindelige erstatningsretlige betingelser, er opfyldt.

Der kan i særlige tilfælde ydes erstatning for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte har bopæl i Danmark, har dansk indfødsret eller på gerningstidspunktet gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation, jf. lovens § 1, stk. 3, 1. pkt., om såkaldt billighedserstatning. Erstatning kan endvidere ydes, når sådanne handlinger er begået mod skadelidte med bopæl i Danmark under dennes erhvervsudø-

## UDKAST

velse uden for den danske stat, jf. 2. pkt. I modsætning til ved straffelovs-overtrædelser begået i den danske stat har skadelidte altså ikke efter gældende ret et retskrav på erstatning, når hændelsen er sket i udlandet. Erstatning forudsætter også i disse tilfælde, at offererstatningslovens øvrige betingelser, herunder de almindelige erstatningsretlige betingelser, er opfyldt.

Offererstatningslovens § 1, stk. 3, har baggrund i hovedloven fra 1976, jf. lov nr. 277 af 26. maj 1976, som indførte offererstatningsordningen i Danmark. Forud for fremsættelsen af loven nedsatte Justitsministeriet den 8. januar 1974 et udvalg, som havde til formål at undersøge mulighederne for en ordning, hvor det offentlige udreder erstatning til ofre for forbrydelser med ret til at gøre regres over for gerningsmanden. Udvalget afgav i juni 1975 betænkning nr. 751/1975 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, som lå til grund for det lovforslag, der senere blev fremsat.

Det fremgår af betænkning nr. 751/1975, side 32, at skader forvoldt ved overtrædelser begået uden for den danske stat som altovervejende hovedregel vil savne tilknytning til Danmark og derfor falde uden for ordningen. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor det vil være rimeligt at yde erstatning. For at dække disse tilfælde er der efter § 1, stk. 3, adgang til at yde erstatning under særlige omstændigheder. Det er forudsat i betænkningen, at bestemmelsen navnlig sigter på en række tilfælde, hvor der vil være dansk jurisdiktion, uanset at handlingen ikke er sket i den danske stat, f.eks. hvis handlingen er sket på et dansk fartøj m.v.

Derudover fremgår det af betænkningens side 32, at bestemmelsen endvidere vil kunne anvendes på skadelidte, der er blevet offer for en terrorhandling i udlandet.

Det følger heraf, at den danske stat kan yde erstatning til ofre for forbrydelser i udlandet, hvis særlige omstændigheder fører til, at det kan være rimeligt at yde erstatning, samt at der vil kunne være tale om sådanne særlige omstændigheder, hvis skadelidte er blevet offer for en terrorhandling i udlandet.

Erstatningsnævnet har behandlet et begrænset antal sager om udbetaling af erstatning til ofre for terrorhandlinger i udlandet. Fra Erstatningsnævnets praksis kan nævnes n.j.nr. 19-520-04289 og 19-520-4664, som også er gengivet i Erstatningsnævnets årsberetning for 2019. Ansøgerne søgte i sagerne om efterladtegodtgørelse ved Erstatningsnævnet som følge af, at deres fælles datter under en vandretur i Marokko blev dræbt af marokkanske terrorister. Nævnet fandt, at drabet var udtryk for en terrorhandling, og at sagen undtagelsesvist kunne behandles efter offererstatningslovens § 1, stk. 3,

## UDKAST

selvom drabet havde fundet sted i udlandet. Nævnet lagde herved vægt på bemærkningerne i betænkning nr. 751/1975 om, at bestemmelsen kan anvendes i sager, hvor skadelidte i udlandet er offer for (andre) terrorhandlinger (end flykapringer). Nævnet lagde ved afgørelsen særlig vægt på forbrydelsens meget voldsomme karakter samt eksponeringen af drabet i pressen og på internettet og på, at ansøgerne som følge heraf havde været udsat for en sådan krænkelse og følelsesmæssig belastning, at der var grundlag for at tilkende dem efterladtegodtgørelse, uanset at deres datter ikke var mindreårig og på tidspunktet for drabet var flyttet hjemmefra.

Bestemmelsen er i praksis også blevet anvendt i såkaldt lukkede danske miljøer, dvs. hvor en person med dansk indfødsret eller bopæl i Danmark begår en forbrydelse mod en anden person med dansk indfødsret eller bopæl i Danmark, f.eks. i forbindelse med en skolerejse.

For så vidt angår skadelidte, der kommer til skade i forbindelse med deres erhvervsudøvelse i udlandet, gælder, at hvis tilskadekomsten kan anses som en arbejdsskade, kan skaderne i visse tilfælde være omfattet af bekendtgørelse nr. 1481 af 2. december 2016 om arbejdsskadesikring for personer, der udsendes til midlertidigt arbejde i udlandet. Erstatning efter offererstatningsloven kan ydes som supplement til den erstatning, der ydes efter arbejdsskadesikringsloven.

Afgår skadelidte ved døden, ydes der erstatning m.v. efter erstatningsansvarslovens §§ 12-14 a og § 26 a, jf. offererstatningslovens § 2. For personskade forvoldt ved handlinger begået i udlandet er erstatning m.v. til afdøde efterladte dog – som gennemgået ovenfor – betinget af, at konkrete grunde taler for, at det vil være rimeligt, at den danske stat yder erstatning.

Som anført ovenfor er adgangen til erstatning fra staten efter reglerne i offererstatningsloven betinget af, at de almindelige erstatningsretlige betingelser og de betingelser, der øvrigt fremgår af offererstatningsloven, er opfyldt. Dette gælder både i tilfælde, hvor skadelidte har et retskrav på erstatning efter offererstatningslovens § 1, stk. 1, og i tilfælde, hvor staten efter en konkret rimelighedsvurdering kan yde erstatning efter den såkaldte billighedsregel i lovens § 1, stk. 3.

Det fremgår af offererstatningslovens § 6 a, at dansk rets almindelige regler om skadevolderes erstatningsansvar, herunder om nedsættelse eller bortfald af erstatning på grund af skadelidtes medvirken til skaden eller accept af risiko, finder tilsvarende anvendelse ved Erstatningsnævnets afgørelser om

erstatning. Det er fast antaget i retspraksis, at afdødes egen skyld også bevirker nedsættelse eller bortfald af de efterladtes krav på erstatning og/eller godtgørelse.

Højesteret fandt i sin dom af 9. december 2019, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2020, side 819, at offererstatningslovens § 6 a indebærer, at skadelidte over for staten skal stilles på samme måde, som skadelidte ville være stillet over for skadevolderen.

I den konkrete sag fandt Højesteret, at der ikke var grundlag for at lade statens erstatning til skadelidte, som var blevet skudt i hovedet af en ukendt gerningsmand, nedsætte eller bortfalde som følge af egen skyld eller accept af risiko efter offererstatningslovens § 6 a. På tidspunktet for skudepisoden var skadelidte involveret i hashhandel, som var kontrolleret af en bande-gruppering, M, og som var i konflikt med en anden bande-gruppering. Skadelidte bar sikkerhedsvest og walkie-talkie, men var ubevæbnet. Efter bevisførelsen fandt Højesteret, at skadelidte formentlig var et tilfældigt offer, og at han ikke var registreret som bandemedlem, men alene som en person, der var i radius af bande-grupperingen M. Højesteret fandt under disse omstændigheder, at der i en sag mod skadevolderen ikke ville ske nedsættelse eller bortfald af erstatningsansvaret som følge af medvirken til skaden eller accept af risiko for skade, og at der derfor ikke var grundlag for at lade skadelidtes erstatningskrav mod staten nedsætte eller bortfalde.

På baggrund af Højesterets dom må det antages, at offererstatningslovens § 6 a medfører, at Erstatningsnævnet skal foretage en konkret vurdering af, om der under en civil sag mellem skadelidte og skadevolder er grundlag for at lade erstatningen nedsætte eller bortfalde.

Offererstatningslovens § 7 fastsætter, at erstatning ikke ydes, i det omfang skaden godtgøres af skadevolderen eller dækkes af forsikringsydelse eller andre ydelser, der har karakter af virkelig skadeserstatning.

Erstatningsnævnet har den endelige administrative afgørelse af de sager, der indbringes for nævnet, jf. offererstatningslovens § 16.

### *2.1.1.2. Straffeloven*

Straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. indeholder en række bestemmelser, som kriminaliserer bl.a. terrorisme og forskellige typer af

## UDKAST

støtte og bistand til terrorisme, herunder eksempelvis finansiering af terrorisme, hvervning eller tilslutning til terrorgrupperinger, oplæring i terrorvirksomhed m.v.

Straffelovens § 101 a kriminaliserer deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i. Det følger således af § 101 a, stk. 1, 1. pkt., at den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som under en væbnet konflikt, i hvilken den danske stat er part, er tilsluttet en væbnet styrke for en part, som kæmper mod den danske stat, straffes med fængsel indtil 12 år. Bestemmelsens stk. 2, 1. pkt., fastsætter, at den, der hverver en person med dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat til en væbnet styrke under de omstændigheder, der er beskrevet i stk. 1, eller som offentligt tilskynder en sådan person til at tilslutte sig fjendtlige styrker i sådanne konflikter, straffes med fængsel indtil 12 år.

Straffelovens § 114 kriminaliserer terrorisme. Efter straffelovens § 114, stk. 1, straffes for terrorisme den, der begår en eller flere af de i bestemmelsen opregnede lovovertrædelser med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige struktur, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade.

De opregnede lovovertrædelser som nævnt ovenfor omfatter:

- 1) Manddrab efter straffelovens § 237.
- 2) Grov vold efter straffelovens § 245 eller § 246.
- 3) Frihedsberøvelse efter straffelovens § 261.
- 4) Forstyrrelse af trafiksikkerheden efter straffelovens § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter straffelovens § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter straffelovens § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.
- 5) Kapring af transportmidler efter straffelovens § 183 a.
- 6) Overtrædelser af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer under særligt skærpene omstændigheder efter straffelovens § 192 a.
- 7) Brandstiftelse efter straffelovens § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter straffelovens § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter straffelovens § 186,

## UDKAST

stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter straffelovens § 187, stk. 1.

- 8) Besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer efter straffelovens § 192 b.

Efter straffelovens § 114, stk. 2, straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer. Efter stk. 3 straffes på samme måde endvidere den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.

Straffelovens § 114 a kriminaliserer terrorlignende handlinger. Efter straffelovens § 114 a straffes for terrorlignende handlinger den, der begår en af de i bestemmelsen opregnede lovovertrædelser, uden at forholdet er omfattet af straffelovens § 114.

De lovovertrædelser, der opregnes i § 114 a, omfatter:

- 1) Overtrædelse af straffelovens § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 266, § 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 1 i konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, artikel 1 i konventionen af 23. september 1971 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed eller artikel II i protokollen af 24. februar 1988 til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart.
- 2) Overtrædelse af straffelovens § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 184, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 260, § 261, stk. 1 eller 2, § 266 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 2 i konventionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter.
- 3) Overtrædelse af straffelovens § 261, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 1 i den internationale konvention af 17. december 1979 imod gidseltagning.
- 4) Overtrædelse af straffelovens § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 186, stk. 1, §§ 192 a, 192 b, 237, 244, 245, 246, 260, 266, 276, 278, 279, 279 a, 281, 288 eller § 291, stk. 2, når handlingen er omfattet af artikel 7 i IAEA-konventionen (Det Internationale Atomenergiagenturs konvention) af 3. marts 1980 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.
- 5) Overtrædelse af straffelovens § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, § 252, stk. 1, §§ 260, 266, 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 3 i konventionen af 10. marts 1988 til



## UDKAST

bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden eller artikel 2 i protokollen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsokkelen.

- 6) Overtrædelse af straffelovens § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 186, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 266 eller § 291, stk. 2, når handlingen er omfattet af artikel 2 i den internationale konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger.
- 7) Overtrædelse af straffelovens § 192 b, § 260 eller § 266, når handlingen er omfattet af artikel 2 i den internationale konvention af 13. april 2005 til bekæmpelse af nuklear terrorisme.
- 8) Overtrædelse af straffelovens § 183, stk. 1 eller 2, når der er tale om forvoldelse af sprængning rettet mod en offentlig bygning eller institution.

Straffelovens § 114 b angår finansiering af terrorvirksomhed. Efter bestemmelsen straffes den, som 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til, 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Efter straffelovens § 114 c, stk. 1, straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Efter stk. 2 straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Efter stk. 3 straffes den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Straffelovens § 114 d kriminaliserer træning, instruktion og anden oplæring til terrorisme m.v. Efter stk. 1 straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Efter stk. 2 straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål. Efter stk. 3 straffes den, som lader

## UDKAST

sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

Efter straffelovens § 114 e straffes den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c, eller 114 d.

Efter straffelovens § 114 f straffes den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen.

Efter straffelovens § 114 g straffes den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe.

Straffelovens § 114 h angår spredning af masseødelæggelsesvåben. Efter bestemmelsen straffes den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben m.v. 1) udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse, 2) til brug for myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse eller 3) handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse.

Straffelovens § 114 i angår modtagelse af økonomisk støtte fra en terrorgruppe eller -sammenslutning. Efter bestemmelsen straffes den, der fra en gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, modtager økonomisk støtte i penge eller andre ydelser til brug for oprettelse eller drift af en institution eller virksomhed eller til lignende formål her i landet.

Straffelovens § 114 j angår indrejse- og opholdsforbud i konfliktområder. Efter stk. 1 straffes den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i bestemmelsens stk. 3. Det følger af stk. 2, at stk. 1 ikke gælder for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Straffelovens § 114 j, stk. 3, fastsætter, at justitsministeren efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren kan fastsætte regler om, at et område, hvor en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e er part i

en væbnet konflikt, skal være omfattet af stk. 1. Forbuddet omfatter for tiden Dayr Az Zawr-provinsen i Syrien og Idlib-provinsen i Syrien, jf. herved bekendtgørelse nr. 708 af 6. juli 2019 om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder.

Efter straffelovens § 114 j, stk. 4, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, tillade efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

### *2.1.1.3. Rådets direktiv nr. 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser*

Rådets direktiv nr. 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser fastsætter en samarbejdsordning mellem de myndigheder, der administrerer offererstatningsordninger i de respektive EU-medlemsstater. Samarbejdsordningen har til formål at sikre, at ofre for forbrydelser altid kan henvende sig til en myndighed i deres bopælsstat med henblik på at mindske de praktiske og sproglige problemer, der opstår i grænseoverskridende situationer.

Det følger af direktivet, at en person, der ansøger om erstatning, i tilfælde hvor en forbrydelse er begået på en anden medlemsstats område end den, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, har ret til at indgive sin ansøgning i den medlemsstat, hvor den pågældende har sit sædvanlige opholdssted, jf. artikel 1. Det følger endvidere af direktivet, at erstatningen udbetales af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område forbrydelsen er begået, jf. artikel 2.

Direktivet er ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller opretholder bestemmelser om erstatning til ofre for forbrydelser begået uden for deres eget område eller til andre personer, der berøres af en sådan forbrydelse, på vilkår, som medlemsstaterne selv specifikt fastsætter, for så vidt sådanne bestemmelser er forenelige med direktivet, jf. direktivets artikel 17.

I forbindelse med gennemførelsen af direktivet blev det vurderet, at den danske offererstatningsordning med få tilpasninger allerede levede op til de krav, som direktivet stiller. Gennemførelsen af direktivet gav således ikke anledning til lovændringer, men alene til administrative justeringer.

### **2.1.2. Justitsministeriets overvejelser**

2.1.2.1. Som beskrevet i pkt. 2.1.1 følger det af den gældende ordning i offererstatningslovens § 1, stk. 3, om såkaldt billighedserstatning, at staten kan yde erstatning m.v. for skader, der forvoldes ved terrorhandlinger begået i udlandet, hvis konkrete grunde taler for, at det vil være rimeligt, at den danske stat yder erstatning.

Folketinget har med vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 167 i folketingsåret 2021-22 forpligtet regeringen til inden udgangen af folketingsåret 2022-23 at fremsætte de nødvendige forslag til ændring af lovgivningen, således at danske borgere, der måtte blive ofre for en terrorhandling i udlandet, eller pårørende hertil sikres et retskrav på erstatning efter offererstatningsloven.

Regeringen er enig i, at der er behov for at skabe klarhed over og sikkerhed for, at ofre for terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet eller pårørende hertil har adgang til erstatning i Danmark.

Det foreslås derfor at indføre en ny bestemmelse i offererstatningsloven, som fastsætter, at staten yder erstatning og godtgørelse for personskade forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet.

2.1.2.2. Indførelse af et retskrav, hvorefter den danske stat yder erstatning og godtgørelse for personskade forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger begået uden for den danske stat, giver anledning til nærmere overvejelser om retskravsordningens anvendelsesområde i sager, hvor det kan forekomme stødende, at den danske stat yder erstatning eller godtgørelse.

Det vil navnlig kunne være tilfældet i situationer, hvor personskaden indtræder i udlandet, hvor skadelidte befinder sig, fordi skadelidte har tilsluttet sig en terrororganisation, eller hvor skadelidte selv har begået terrorhandlinger, ydet bistand til terrorhandlinger eller på anden vis har udvist en handling, der er kriminaliseret i straffelovens terrorbestemmelser.

Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet sammenhængen mellem de ovenfor anførte eksempler på tilfælde, hvor det efter Justitsministeriets vurdering vil kunne forekomme stødende, at den danske stat yder erstatning efter reglerne i offererstatningsloven, og dansk rets almindelige regler om skadelidtes medvirken til skaden eller accept af risikoen.

Der er efter offererstatningslovens § 6 a adgang til at lade skadelidtes eller afdødes erstatning nedsætte eller bortfalde efter dansk rets almindelige regler om skadelidtes eller afdødes medvirken til skaden eller accept af risikoen

## UDKAST

for skade. Der henvises til pkt. 2.1.1 om gældende ret vedrørende offererstatningslovens § 6 a.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der efter gældende ret ikke er adgang til generelt at lade erstatning for skade forvoldt ved terrorhandlinger ned-sætte eller bortfalde som følge af skadelidtes egen skyld eller accept af risiko i tilfælde af, at skadelidte har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens terrorbestemmelser. Vurderingen af, om erstatningen kan ned-sættes eller bortfalde som følge af skadelidtes egen skyld eller accept af ri-siko, beror i stedet på en konkret vurdering af skadelidtes adfærd i det en- kelte skadestilfælde.

Det kan dermed heller ikke udelukkes, at en person, som har været udsat for en terrorhandling begået i udlandet, efter en konkret vurdering kan have ret til fuld erstatning efter offererstatningsloven, selvom skadelidte under op- holdet i udlandet selv har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straf- felovens terrorbestemmelser m.v.

Såfremt det skal være muligt at afvise, at staten yder erstatning efter den foreslåede retskravsordning i sådanne tilfælde, bør der derfor indføres en klar undtagelsesbestemmelse til den foreslåede retskravsordning.

Justitsministeriet har derfor overvejet, hvordan en sådan undtagelsesbestem- melse kan udformes, herunder hvilken handlemåde der skal kunne be- grunde, at staten ikke yder erstatning.

Justitsministeriet finder det i den forbindelse naturligt, at undtagelsesbe- stemmelsen tager udgangspunkt i straffelovens § 101 a og §§ 114-114 j. Der henvises til gerningsbeskrivelserne i pkt. 2.1.1 om gældende ret.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil der ved udformningen af undtagelses- bestemmelsen endvidere kunne tages udgangspunkt i den handlemåde, som skadelidte har udvist under det pågældende ophold uden for Danmark, såle- des at der sker en vis tidsmæssig og geografisk afgrænsning af undtagelses- bestemmelsen. Justitsministeriet finder på denne baggrund, at undtagelses- bestemmelsen bør udformes således, at retskravsordningen ikke finder an- vendelse, hvis der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i ud- landet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

2.1.2.3. Erstatningsnævnet vil som udgangspunkt ikke være i besiddelse af oplysninger om skadelidtes aktiviteter og handlinger under opholdet i udlandet. Der er derimod tale om oplysninger, som politiet og Politiets Efterretningstjeneste (PET) efter omstændighederne kan være i besiddelse af.

Justitsministeriet finder derfor, at der bør indsættes en bestemmelse om, at der i forbindelse med afgørelse om erstatning og godtgørelse efter den foreslåede retskravsordning skal indhentes en udtalelse fra politiet om, hvorvidt der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det bagvedliggende hensyn bag bestemmelsen er således at sikre, at Erstatningsnævnet – der er den kompetente myndighed til at træffe afgørelser om erstatning, jf. offererstatningslovens § 11, stk. 1 – kan træffe afgørelse om erstatning og godtgørelse på et oplyst grundlag.

### **2.1.3. Den foreslåede ordning**

2.1.3.1. Som beskrevet ovenfor under pkt. 2.1.1 er der efter gældende ret kun adgang til at tilkende erstatning og godtgørelse for personskade forvoldt ved handlinger begået i udlandet, hvis det konkret vurderes at være rimeligt.

Det foreslås derfor at indføre en ny bestemmelse i offererstatningslovens § 1, stk. 4, om, at den danske stat yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved terror eller terrorlignende handlinger begået uden for den danske stat.

Forslaget har til formål at sikre, at ofre for terrorisme begået i udlandet eller pårørende hertil har ret til erstatning og godtgørelse fra den danske stat.

Ordningen efter den foreslåede bestemmelse er formuleret således, at den danske stat »yder« erstatning m.v. Det betyder, at den erstatningssøgende vil have et retskrav på erstatning.

I den foreslåede bestemmelse henvises der til den personelle afgrænsning i offererstatningslovens § 1, stk. 3, hvilket betyder, at de to bestemmelser vil finde anvendelse for samme personkreds. Den danske stat vil således kun yde erstatning og godtgørelse, hvis skadelidte på gerningstidspunktet har bopæl i Danmark, har dansk indfødsret eller på gerningstidspunktet gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation, jf. § 1, stk. 3, 1. pkt. Ordningen vil tilsvarende finde anvendelse, når skaden blev forvoldt mod skadelidte med bopæl i Danmark under dennes erhvervsudøvelse uden for den danske stat, jf. § 1, stk. 3, 2. pkt.

## UDKAST

Bestemmelsen vil finde anvendelse for personskade forvoldt ved »terror« eller »terrorlignende handlinger«.

Den foreslåede ordning vil således indebære, at der skal foretages en vurdering af, om personskaden er forvoldt ved en handling, der er begået i udlandet, og som udgør terror eller en terrorlignende handling.

Ved »terror« forstås gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 114. Ved »terrorlignende handlinger« forstås gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 114 a. Der henvises til beskrivelserne af §§ 114 og 114 a under pkt. 2.1.1.2 om gældende ret. Der vil derfor skulle tages udgangspunkt i de nævnte gerningsbeskrivelser ved vurderingen af, om retskravsordningen finder anvendelse.

Erstatningsnævnet vil ikke være forpligtet til at forsøge at indhente oplysninger om hændelsen fra myndighederne i det land, hvori hændelsen er sket. Det forudsættes derfor, at oplysninger fra myndighederne i det pågældende land i almindelighed ikke vil indgå i Erstatningsnævnets sagsbehandling.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter gældende ret efter offererstatningslovens § 1, stk. 3, heller ikke er en forudsætning for, at der kan udbetales erstatning, at der har været en forudgående politimæssig efterforskning eller straffesag. Sager, der behandles efter offererstatningslovens § 1, stk. 3, kan således ofte være vanskelige at få tilstrækkeligt oplyst, da den udenlandske politimæssige efterforskning ofte vil være mindre anvendelig til brug for behandlingen af erstatningsspørgsmålet, end tilfældet er i de sager, hvor dansk politi efterforsker sagen.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de samme udfordringer som udgangspunkt vil gøre sig gældende efter den foreslåede retskravsordning for så vidt angår vurderingen af, om personskaden er forvoldt ved terror eller en terrorlignende handling.

Vurderingen af, om personskaden er forvoldt ved terror eller en terrorlignende handling, vil derfor almindeligvis bero på en troværdighedsvurdering af ansøgerens egne oplysninger, som ofte vil skulle sammenholdes med de oplysninger, der er videregivet i offentligheden.

Det forudsættes på denne baggrund, at betingelsen om, at personskaden skal være forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger, f.eks. vil kunne være opfyldt, hvis der på baggrund af den offentlige omtale af den handling, der har forårsaget skaden, er en formodning om, at gerningsbeskrivelserne i straffelovens §§ 114 eller 114 a er opfyldt.

## UDKAST

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1, og bemærkningerne hertil.

2.1.3.2. Det foreslås endvidere, at der samtidig indføres en ny bestemmelse i offererstatningslovens § 1, stk. 5, om en undtagelse til den foreslåede hovedregel om retskrav på erstatning til ofre for terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet.

Hensynet bag den foreslåede undtagelse er, at staten ikke bør yde erstatning til ofre for terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet i tilfælde, hvor det kan forekomme stødende, at den danske stat yder erstatning.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at staten ikke yder erstatning efter retskravsordningen, hvis der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det afgørende for, om retskravsordningen finder anvendelse, vil være, om skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Der henvises til beskrivelserne af § 101 a og §§ 114-114 j under pkt. 2.1.1.2 om gældende ret.

Det forudsættes, at der i hver enkelt sag foretages en konkret og individuel vurdering af, om der er grundlag for at antage, at den pågældende under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det vil være arten og karakteren af handlemåden, der afgør, om retskravsordningen finder anvendelse.

Det vil ikke være en betingelse, at skadelidte er blevet dømt for overtrædelse af de nævnte bestemmelser.

Det vil tilsvarende ikke skulle vurderes, om skadelidte under opholdet i udlandet har gjort sig skyldig i overtrædelse af en eller flere af de omfattede straffelovsbestemmelser, herunder om der foreligger den til domfældelse fornødne tilregnelser.

Det vil således alene være gerningsbeskrivelserne i de relevante straffelovsbestemmelser, der vil indgå i vurderingen af, om staten yder erstatning efter den foreslåede retskravsordning.

Bestemmelsen vil ligeledes indebære, at skadelidtes forsøg på eller medvirken til de handlinger m.v., der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller



## UDKAST

§§ 114-114 j, ligeledes vil kunne begrunde, at den danske stat ikke yder erstatning m.v.

Efter den foreslåede ordning vil der skulle være »grund til at antage«, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist den nævnte handlemåde.

Kravet vil indebære, at der på baggrund af de foreliggende oplysninger skal være rimelige og konkrete grunde til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det vil bero på et konkret skøn, om der i sagen foreligger tilstrækkelige oplysninger til, at der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist den nævnte handlemåde.

Det vil alene være skadelidtes handlemåde, som vil indgå i vurderingen. Omvendt vil eksempelvis skadelidtes efterladtes handlemåde ikke indgå i vurderingen af, om skadelidtes efterladte har et retskrav på erstatning efter den foreslåede ordning.

Formuleringen »under opholdet i udlandet« vil indebære, at skadelidte skal have udvist den nævnte handlemåde under det pågældende ophold uden for den danske stat. Det vil ikke være en betingelse, at den nævnte handlemåde skal være udvist i samme land, hvori skadelidte pådrog sig personska-

den. Oplysninger om skadelidtes handlemåde under tidligere udlandsophold vil derimod ikke indgå i vurderingen. Det samme vil gælde oplysninger om skadelidtes handlemåde i Danmark.

Erstatningsnævnet vil til brug for afgørelsen af, om retskravsordningen finder anvendelse, indhente en udtalelse fra politiet, jf. pkt. 2.1.3.3 nedenfor.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1, og bemærkningerne hertil.

2.1.3.3. Som beskrevet i pkt. 2.1.2 vil Erstatningsnævnet ikke i almindelighed være i besiddelse af oplysninger om skadelidtes handlinger under opholdet i udlandet, herunder om skadelidte har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det foreslås derfor at indføre en ny bestemmelse i offererstatningslovens § 1, stk. 6, hvorefter der i forbindelse med afgørelse om erstatning og godtgørelse efter den foreslåede retskravsordning skal indhentes en udtalelse fra politiet om, hvorvidt der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens §

## UDKAST

101 a eller §§ 114-114 j. Der henvises til pkt. 2.1.3.2 og bemærkningerne til det foreslåede § 1, stk. 5, om vurderingen heraf.

Den foreslåede ordning vil indebære, at Erstatningsnævnet i forbindelse med behandling af en ansøgning om erstatning for personskade forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet skal indhente en udtalelse fra politiet, som indgår i Erstatningsnævnets afgørelse af, om skadelidte har ret til erstatning efter den foreslåede retskravsordning.

Erstatningsnævnet vil indhente udtalelsen fra den politikreds, hvor skadelidte havde bopæl på tidspunktet for skadens indtræden. Hvis skadelidte på tidspunktet for skadens indtræden ikke havde bopæl i Danmark, vil udtalelsen skulle indhentes fra den politikreds, hvor skadelidte efter det oplyste senest ses at have haft bopæl. Foreligger der ikke oplysninger herom, vil udtalelsen skulle indhentes fra Københavns Politi.

Det forudsættes, at politiet til brug for udtalelsen vil foretage undersøgelser af de oplysninger og registre, der er tilgængelige for politiet, herunder bl.a. ved opslag i Kriminalregistret og Politiets Sagsstyringssystem. Det forudsættes endvidere, at politiet i forbindelse med udtalelsen vil indhente en udtalelse fra PET.

Det må forventes, at der vil kunne være oplysninger og efterretninger i politiets og PET's systemer, som politiet og PET ikke ønsker at videregive til Erstatningsnævnet på grund af oplysningernes karakter eller af hensyn til efterretningstjenestens virke m.v. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis PET's oplysninger stammer fra udenlandske partnere eller kilder, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt ikke vil kunne fremlægges under behandlingen af sagen.

Det bemærkes i den forbindelse, at politiet og PET i disse situationer ikke vil være forpligtet til at lade oplysningerne indgå i udtalelsen eller til at videregive dem til Erstatningsnævnet. I disse tilfælde vil de pågældende oplysninger således ikke indgå i den udtalelse, som politiet skal afgive til Erstatningsnævnet.

Såfremt PET ikke kan eller ikke ønsker at videregive eventuelle oplysninger til politiet, vil PET således tilkendegive over for politiet, at PET ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte.

Politiet vil – såfremt politiet heller ikke i sine selvstændige undersøgelser er blevet bekendt med relevante oplysninger om ansøgeren, eller ikke kan eller ikke ønsker at videregive sådanne oplysninger til Erstatningsnævnet – på

## UDKAST

den baggrund tilkendegive over for Erstatningsnævnet, at politiet ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte.

Politiet vil ligeledes tilkendegive, at politiet ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte, såfremt der – på baggrund af de oplysninger, som politiet og PET ønsker at lade indgå i vurderingen – ikke er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Den foreslåede ordning vil kunne indebære, at en erstatningssøgende kan opnå adgang til erstatning, selvom politiet og PET er i besiddelse af oplysninger, som giver grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Det vil kunne være tilfældet i sager, hvor politiet og PET ikke ønsker at lade disse oplysninger indgå i udtalelsen, f.eks. af hensyn til efterretningstjenestens virke m.v.

Politiets udtalelse om, at der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist den nævnte handlemåde, vil ikke indebære, at skadelidte er mistænkt eller sigtet i en straffesag. Endvidere vil politiets udtalelse herom ikke have betydning for politiets pligt til at indlede efterforskning i sagen. Regler herom følger af retsplejelovens § 742, stk. 2, hvorefter politiet af egen drift iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Politiets udtalelse vil alene blive anvendt til brug for Erstatningsnævnets afgørelse om erstatning og godtgørelse efter den foreslåede ordning.

Politiets udtalelse vil ikke udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men vil indgå i sagsoplysningen til brug for Erstatningsnævnets afgørelse.

Den, der ansøger om erstatning efter den foreslåede ordning, vil have mulighed for at fremkomme med bemærkninger til politiets udtalelse under Erstatningsnævnets eventuelle partshøring af ansøgeren efter forvaltningslovens regler herom.

2.1.3.4. Forslaget vil ikke ændre på, at erstatning ikke ydes, i det omfang skaden godtgøres af andre ydelser, der har karakter af virkelig skadeserstatning, jf. herved offererstatningslovens § 7.

Det vil bl.a. indgå i Erstatningsnævnets vurdering heraf, om der foreligger oplysninger om, at skadelidte har modtaget erstatning i det land, hvor skaden er forvoldt.

Blandt andet på baggrund af Rådets direktiv nr. 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser vil Erstatningsnævnet kunne bistå ansøgeren med ansøgning om erstatning i en anden EU-medlemsstat i overensstemmelse med reglerne i direktivet.

2.1.3.5. Forslaget vil ikke ændre på, at offererstatningslovens øvrige betingelser m.v. skal være opfyldt, for at staten yder erstatning. Den foreslåede ordning vil således ikke ændre på, at dansk rets almindelige regler om skadevolderes erstatningsansvar, herunder om nedsættelse eller bortfald af erstatning på grund af skadelidtes medvirken til skaden eller accept af risiko, stadig finder tilsvarende anvendelse. Erstatningsnævnet skal, hvor retskravsordningen finder anvendelse, også fremover foretage en vurdering af, om skadelidtes erstatning i henhold til gældende ret bør nedsættes som følge af skadelidtes egen skyld eller accept af risiko.

Den foreslåede ordning vil endvidere ikke ændre på, at staten herudover i særlige tilfælde kan yde erstatning for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat i medfør af ordningen om billighedserstatning i offererstatningslovens § 1, stk. 3. Dette kan eksempelvis være i tilfælde, hvor det ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan fastslås, at skaden er forvoldt ved terror eller en terrorlignende handling.

### **3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige**

Lovforslagets vurderes at medføre ingen eller begrænsede økonomiske konsekvenser. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den danske stat efter den nuværende retsstilling allerede i vidt omfang kan yde erstatning for personskade forvoldt ved terror og terrorlignende handlinger begået i udlandet efter offererstatningslovens § 1, stk. 3.

Det kan dog ikke afvises, at den danske stat vil være forpligtet til at yde erstatning i videre omfang efter den foreslåede bestemmelse end efter gældende ret.

Det bemærkes i den forbindelse, at det vurderes at have undtagelsens karakter, at det lykkes at gøre regres over for en udenlandsk gerningsperson. De udgifter, som den danske stat måtte udbetale i erstatning og godtgørelse på grund af en terrorhandling eller terrorlignende handling i udlandet, vil derfor formentlig ikke kunne indkræves. Det må dog tilsvarende antages, at det ikke er muligt at indkræve beløbet hos en udenlandsk gerningsperson med den nuværende retsstilling.

## **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.**

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

## **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for borgerne.

## **6. Klimamæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen klimamæssige konsekvenser.

## **7. Miljø- og naturmæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljø- og naturmæssige konsekvenser.

## **8. Forholdet til EU-retten**

Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter.

## **9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 3. juli 2023 til den 14. august 2023 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Akademikerne, Amnesty International Danmark, Ankenævnet for Forsikring, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Business Danmark, Civilstyrelsen, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Sociale Retshjælps fond, Det Ethiske Råd, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Digitaliseringsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Erstatningsnævnet, Finn Nørgaard Foreningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Udlændingeretsadvokater – FAU, Forsikring & Pension, FRIDA Forsikring Agentur A/S, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, HK Politiet og Anklagemyndigheden, Hjælp Voldsofre, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Kommunernes Landsforening (KL), Københavns Retshjælp, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen Krim, Offerrådgivningen i Danmark, Patienterstatningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigspolitiet, Røde Kors, Syddansk Universitet

## UDKAST

(Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Retshjælp,  
Aarhus Universitet (Juridisk Institut) og samtlige ministerier.

### 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslaget vurderes at medføre ingen eller begrænsede økonomiske konsekvenser
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Ingen	

## UDKAST

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/ Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej X

# UDKAST

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Til nr. 1

Det følger af offererstatningslovens § 1, stk. 3, at erstatning i særlige tilfælde kan ydes for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte har bopæl i Danmark, har dansk indfødsret eller på gerningstidspunktet gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation. Erstatning kan endvidere ydes, når sådanne handlinger er begået mod skadelidte med bopæl i Danmark under erhvervsudøvelse uden for den danske stat.

Bestemmelsen medfører, at den danske stat kan yde erstatning til ofre for forbrydelser i udlandet, hvis særlige omstændigheder fører til, at det kan være rimeligt at yde erstatning. Efter gældende ret kan der være tale om sådanne særlige omstændigheder, hvis skadelidte er blevet offer for en terrorhandling i udlandet. I modsætning til ved overtrædelser begået i den danske stat har skadelidte altså ikke efter gældende ret et retskrav på erstatning, når hændelsen er sket i udlandet.

Når konkrete omstændigheder tilsiger, at det er rimeligt, at den danske stat yder erstatning efter § 1, stk. 3, har skadelidtes efterladte adgang til at opnå erstatning mv. efter erstatningsansvarslovens §§ 12-14 a og 26, såfremt skadelidte afgår ved døden, jf. offererstatningslovens § 2.

Det følger af det foreslåede § 1, stk. 4, at staten yder erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved terror eller terrorlignende handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte er omfattet af personkredsen i stk. 3, jf. dog stk. 5.

Den foreslåede formulering, hvorefter staten »yder« erstatning, vil medføre, at skadelidte vil have et retskrav på erstatning og godtgørelse efter den foreslåede ordning.

Bestemmelsen vil finde anvendelse på personskade forvoldt ved handlinger begået uden for den danske stat. Der sondres ikke imellem EU-medlemsstater og lande uden for EU.



## UDKAST

Med henvisningen til »personkredsen i stk. 3« vil det være en betingelse for at opnå adgang til erstatning og godtgørelse efter bestemmelsen, at skadelidte er omfattet af personkredsen nævnt i offererstatningslovens § 1, stk. 3. Den foreslåede ordning vil derfor omfatte skadelidte med bopæl i Danmark, skadelidte med dansk indfødsret og skadelidte, som gjorde tjeneste for en udsendt dansk udenrigsrepræsentation på gerningstidspunktet, jf. § 1, stk. 3, 1. pkt. Ordningen vil tilsvarende finde anvendelse, når skaden blev forvoldt mod skadelidte med bopæl i Danmark under dennes erhvervsudøvelse uden for den danske stat, jf. § 1, stk. 3, 2. pkt.

For så vidt angår skadelidte, der kommer til skade i forbindelse med deres erhvervsudøvelse i udlandet, gælder, at hvis tilskadekomsten kan anses som en arbejdsskade, kan skaderne i visse tilfælde være omfattet af bekendtgørelse nr. 1481 af 2. december 2016 om arbejdsskadesikring for personer, der udsendes til midlertidigt arbejde i udlandet. Det forudsættes, at Erstatningsnævnet i sådanne tilfælde på sædvanlig vis vil skulle afsøge, om skadelidte er berettiget til erstatning efter arbejdsskadereglene.

Bestemmelsen vil finde anvendelse for personskade forvoldt ved »terror« eller »terrorlignende handlinger«.

Den foreslåede ordning vil således indebære, at der skal foretages en vurdering af, om personskaden er forvoldt ved en handling, der er begået i udlandet, og som udgør terror eller en terrorlignende handling.

Ved »terror« forstås gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 114. Ved »terrorlignende handlinger« forstås gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 114 a. Der henvises til beskrivelserne af §§ 114 og 114 a under pkt. 2.1.1.2 om gældende ret. Der vil derfor skulle tages udgangspunkt i de nævnte gerningsbeskrivelser ved vurderingen af, om retskravsordningen finder anvendelse.

Erstatningsnævnet vil ikke være forpligtet til at forsøge at indhente oplysninger om hændelsen fra myndighederne i det land, hvori hændelsen er sket. Det forudsættes derfor, at oplysninger fra myndighederne i det pågældende land i almindelighed ikke vil indgå i Erstatningsnævnets sagsbehandling.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter gældende ret efter offererstatningslovens § 1, stk. 3, heller ikke er en forudsætning for, at der kan udbetales erstatning, at der har været en forudgående politimæssig efterforskning eller straffesag. Sager, der behandles efter offererstatningslovens § 1, stk. 3, kan således ofte være vanskelige at få tilstrækkeligt oplyst, da den udenlandske politimæssige efterforskning ofte vil være mindre anvendelig til

## UDKAST

brug for behandlingen af erstatningsspørgsmålet, end tilfældet er i de sager, hvor dansk politi efterforsker sagen.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de samme udfordringer som udgangspunkt vil gøre sig gældende efter den foreslåede retskravsordning for så vidt angår vurderingen af, om personskaden er forvoldt ved terror eller en terrorlignende handling.

Vurderingen af, om personskaden er forvoldt ved terror eller en terrorlignende handling, vil derfor almindeligvis bero på en troværdighedsvurdering af ansøgerens egne oplysninger, som ofte vil skulle sammenholdes med de oplysninger, der er videregivet i offentligheden.

Det forudsættes på denne baggrund, at betingelsen om, at personskaden skal være forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger, f.eks. vil kunne være opfyldt, hvis der på baggrund af den offentlige omtale af den handling, der har forårsaget skaden, er en formodning om, at gerningsbeskrivelserne i straffelovens §§ 114 eller 114 a er opfyldt.

Den foreslåede bestemmelse vil ikke ændre på, at offererstatningslovens øvrige betingelser m.v. skal være opfyldt, for at staten yder erstatning.

Forslaget vil ikke ændre på, at erstatning ikke ydes, i det omfang skaden godtgøres af andre ydelser, der har karakter af virkelig skadeserstatning, jf. herved offererstatningslovens § 7.

Det vil bl.a. indgå i Erstatningsnævnets vurdering heraf, om der foreligger oplysninger om, at skadelidte har modtaget erstatning i det land, hvor skaden er forvoldt.

Blandt andet på baggrund af Rådets direktiv nr. 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser vil Erstatningsnævnet kunne bistå ansøgeren med ansøgning om erstatning i en anden EU-medlemsstat i overensstemmelse med reglerne i direktivet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det følger af det foreslåede § 1, stk. 5, at staten ikke yder erstatning efter det foreslåede stk. 4, hvis der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

## UDKAST

Hensynet bag den foreslåede undtagelse er, at staten ikke bør yde erstatning til ofre for terror og terrorlignende handlinger begået i udlandet i tilfælde, hvor det kan forekomme stødende, at den danske stat yder erstatning.

Det afgørende for, om retskravsordningen finder anvendelse, vil være, om skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Der henvises til beskrivelserne af § 101 a og §§ 114-114 j under pkt. 2.1.1.2 om gældende ret.

Det forudsættes, at der i hver enkelt sag foretages en konkret og individuel vurdering af, om der er grundlag for at antage, at den pågældende under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det vil være arten og karakteren af handlemåden, der afgør, om retskravsordningen finder anvendelse.

Det vil ikke være en betingelse, at skadelidte er blevet dømt for overtrædelse af de nævnte bestemmelser.

Det vil tilsvarende ikke skulle vurderes, om skadelidte under opholdet i udlandet har gjort sig skyldig i overtrædelse af en eller flere af de omfattede straffelovsbestemmelser, herunder om der foreligger den til domfældelse fornødne tilregnelser.

Det vil således alene være gerningsbeskrivelserne i de relevante straffelovsbestemmelser, der vil indgå i vurderingen af, om staten yder erstatning efter den foreslåede retskravsordning.

Bestemmelsen vil ligeledes indebære, at skadelidtes forsøg på eller medvirken til de omfattede aktiviteter m.v. også vil kunne begrunde, at den danske stat ikke yder erstatning m.v.

Efter den foreslåede ordning vil der skulle være »grund til at antage«, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist den nævnte handlemåde.

Kravet vil indebære, at der på baggrund af de foreliggende oplysninger skal være rimelige og konkrete grunde til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

Det vil bero på et konkret skøn, om der i sagen foreligger tilstrækkelige oplysninger til, at der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist den nævnte handlemåde.

## UDKAST

Det vil alene være skadelidtes handlemåde, som vil indgå i vurderingen. Omvendt vil eksempelvis skadelidtes efterladtes handlemåde ikke indgå i vurderingen af, om skadelidtes efterladte har et retskrav på erstatning efter den foreslåede ordning.

Formuleringen »under opholdet i udlandet« vil indebære, at skadelidte skal have udvist den nævnte handlemåde under det pågældende ophold uden for den danske stat. Det vil ikke være en betingelse, at den nævnte handlemåde skal være udvist i samme land, hvori skadelidte pådrog sig personskaden.

Oplysninger om skadelidtes handlemåde under tidligere udlandsophold vil derimod ikke indgå i vurderingen. Det samme vil gælde oplysninger om skadelidtes handlemåde i Danmark.

Erstatningsnævnet vil til brug for afgørelsen af, om retskravsordningen finder anvendelse, indhente en udtalelse fra politiet, jf. herom nedenfor om det foreslåede § 1, stk. 6.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås med § 1, stk. 6, at der i forbindelse med afgørelse om erstatning og godtgørelse efter det foreslåede § 1, stk. 4, skal indhentes en udtalelse fra politiet om, hvorvidt der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Der henvises til bemærkningerne til det foreslåede § 1, stk. 5, om vurderingen heraf.

Erstatningsnævnet vil ikke i almindelighed være i besiddelse af oplysninger om – eller i øvrigt have kendskab til – skadelidtes aktiviteter mv. under opholdet i udlandet. Den foreslåede bestemmelse har navnlig til formål at sikre, at Erstatningsnævnet – der er den kompetente myndighed til at træffe afgørelser om erstatning, jf. lovens § 11, stk. 1 – kan træffe afgørelse om erstatning og godtgørelse på et oplyst grundlag.

Den foreslåede ordning vil indebære, at Erstatningsnævnet i forbindelse med behandling af en ansøgning om erstatning for personskade forvoldt ved terror eller terrorlignende handlinger begået i udlandet skal indhente en udtalelse fra politiet, som indgår i nævnets afgørelse af, om skadelidte har ret til erstatning efter den foreslåede retskravsordning.

Erstatningsnævnet vil indhente udtalelsen fra den politikreds, hvor skadelidte havde bopæl på tidspunktet for skadens indtræden. Hvis skadelidte på

## UDKAST

tidspunktet for skadens indtræden ikke havde bopæl i Danmark, vil udtalelsen skulle indhentes fra den politikreds, hvor skadelidte efter det oplyste senest ses at have haft bopæl. Foreligger der ikke oplysninger herom, vil udtalelsen skulle indhentes fra Københavns Politi.

Det forudsættes, at politiet til brug for udtalelsen vil foretage undersøgelser af de oplysninger og registre, der er tilgængelige for politiet, herunder bl.a. ved opslag i Kriminalregistret og Politiets Sagsstyringssystem. Det forudsættes endvidere, at politiet i forbindelse med udtalelsen vil indhente en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste (PET).

Det må forventes, at der vil kunne være oplysninger og efterretninger i politiets og PET's systemer, som politiet og PET ikke ønsker at videregive til Erstatningsnævnet på grund af oplysningernes karakter eller af hensyn til efterretningstjenestens virke mv. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis PET's oplysninger stammer fra udenlandske partnere eller kilder, idet sådanne oplysninger som udgangspunkt ikke vil kunne fremlægges under behandlingen af sagen.

Det bemærkes i den forbindelse, at politiet og PET i disse situationer ikke vil være forpligtet til at lade oplysningerne indgå i udtalelsen eller til at videregive dem til Erstatningsnævnet. I disse tilfælde vil de pågældende oplysninger således ikke indgå i den udtalelse, som politiet skal afgive til Erstatningsnævnet.

Såfremt PET ikke kan eller ikke ønsker at videregive eventuelle oplysninger til politiet, vil PET således tilkendegive over for politiet, at PET ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte.

Politiet vil – såfremt politiet heller ikke i sine selvstændige undersøgelser er blevet bekendt med relevante oplysninger om ansøgeren, eller ikke kan eller ikke ønsker at videregive sådanne oplysninger til Erstatningsnævnet – på den baggrund tilkendegive over for Erstatningsnævnet, at politiet ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte.

Politiet vil ligeledes tilkendegive, at politiet ikke kan bidrage med oplysninger om skadelidte, såfremt der – på baggrund af de oplysninger, som politiet og PET ønsker at lade indgå i vurderingen – ikke er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j.

## UDKAST

Den foreslåede ordning vil kunne indebære, at en erstatningssøgende kan opnå adgang til erstatning, selvom politiet og PET er i besiddelse af oplysninger, som giver grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Det vil kunne være tilfældet i sager, hvor politiet og PET ikke ønsker at lade disse oplysninger indgå i udtalelsen, f.eks. af hensyn til efterretningstjenestens virke m.v.

Politiets udtalelse vil alene blive anvendt til brug for Erstatningsnævnets afgørelse om erstatning og godtgørelse efter den foreslåede ordning.

Politiets udtalelse vil ikke udgøre en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men vil indgå i sagsoplysningen til brug for Erstatningsnævnets afgørelse.

Den, der ansøger om erstatning efter den foreslåede ordning, vil have mulighed for at fremkomme med bemærkninger til politiets udtalelse under Erstatningsnævnets eventuelle partshøring af ansøgeren efter forvaltningslovens regler herom.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Til § 2*

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. januar 2024.

Det foreslås i *stk. 2*, at loven finder anvendelse for personskade, der forvoldes ved handlinger begået efter lovens ikrafttræden.

I sager om personskade, der forvoldes efter lovens ikrafttræden, og som er omfattet af det foreslåede § 1, stk. 4, vil der efter det foreslåede § 1, stk. 5, skulle foretages en vurdering af, om der er grund til at antage, at skadelidte under opholdet i udlandet har udvist en handlemåde, der er kriminaliseret i straffelovens § 101 a eller §§ 114-114 j. Oplysninger om skadelidtes handlemåde inden lovens ikrafttræden vil kunne indgå i denne vurdering.

### *Til § 3*

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det foreslås, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men at loven ved kongelig anordning helt eller delvis skal kunne sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

## UDKAST

Færøerne har pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område, som også omfatter offererstatningsloven. Lovforslaget skal derfor ikke gælde for Færøerne.

For Grønland gælder lov nr. 277 af 26. maj 1976 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, som er sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning nr. 472 af 25. september 1984 med senere ændringer. Det foreslås derfor, at lovforslaget ved kongelig anordning helt eller delvist skal kunne sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.