



JUSTITSMINISTERIET

Strafferetskontoret

Dato: 27. februar 2013
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Anne Høgenhaven Simony
Sagsnr.: 2012-731-0020
Dok.: 704709

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar vedrørende forslag til lov om Offerfonden

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et lovudkast har været i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet, Fængselsforbundet i Danmark, Foreningen af Fængselsinspektører m.fl., Kriminalforsorgsforeningen, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgens lokale præsteforening, Landsklubben af socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International, Retsikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Offerrådgivningen i Danmark, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen for Kvindekrisecentre, Joan-Søstrene, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkesskadede, FDM, Københavns Universitet, Århus Universitet, Syddansk Universitet, Roskilde Universitet, Aalborg Universitet, Danmarks Tekniske Universitet, Handelshøjskolen i København, Handelshøjskolen i Århus, Danmarks Pædagogiske Universitet, Rektorkollegiet.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget svar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Offerrådgivningen i Danmark, Foreningen Hjælp Voldsofre, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkeskadede, Danske Universiteter, Københavns Universitet, Roskilde Universitet, Aalborg Universitet, og FDM.

Herudover har Rådet for Sikker Trafik afgivet høringssvar.

Justitsministeriets bemærkninger hertil er anført nedenfor i *kursiv*.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Danske Advokater, Danske Universiteter, Københavns Universitet, Roskilde Universitet og Aalborg Universitet har ikke bemærkninger til lovforslaget.

Erstatningsnævnet, Det Kriminalpræventive Råd og Foreningen Hjælp Voldsofre udtrykker generel støtte til den foreslåede etablering af en offerfond.

Offerrådgivningen i Danmark ser yderst positivt på hele lovforslaget og dets indhold og har ingen yderligere bemærkninger eller kommentarer.

Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkeskadede tilslutter sig med stor tilfredshed lovforslagets formål og udformning.

2.2. Offerfonden

Rådet for Sikker Trafik finder grundlæggende, at det er en god idé at etablere en offerfond til at hjælpe ofre for forbrydelser og trafikofre.

Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkeskadede bemærker, at de formål, som midlerne fra offerfonden kan tilgodese, forekommer velvalgte

og passende brede, således at såvel eksisterende som nye initiativer kan støttes på en hensigtsmæssig måde. Landsforeningen er i øvrigt enig i, at fondens midler ikke bør anvendes som personlige legater til de enkelte ofre, da denne opgave allerede løses af mange eksisterende fonde.

Foreningen Hjælp Voldofre bemærker, at det er positivt, at der er mulighed for at støtte uddannelse og anden opkvalificering af de landsdækkende støtteorganisationers arbejde og tilføjer, at det bør overvejes at angive i bemærkningerne, at man ønsker et niveau for uddannelse mv., der mindst svarer til de minimumsstandarder, der fremgår af artikel 25, stk. 4, om uddannelse af fagfolk i Direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse. Foreningen nævner i øvrigt, at det bør overvejes at nævne bl.a. støtte til ofre for forbrydelser begået i udlandet til Offerfondens formål enten direkte i forslaget § 1, stk. 2, eller i bemærkningerne til lovforslaget.

Som det fremgår af pkt. 5.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal en del af Offerfondens midler kunne anvendes til at kvalificere støttepersoners arbejde, herunder eksempelvis ved at tilknytte en eller flere psykologer til landsdækkende offerforeninger med henblik på, at disse kan supervisere de frivillige støttepersoner/rådgivere, eller ved at uddanne de pågældende støttepersoner/rådgivere. Der vil således kunne gives støtte til formål omfattet af artikel 25, stk. 4, i Direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012.

Som § 1 i lovforslaget og lovforslagets bemærkninger er formuleret, vil der efter en konkret vurdering af det enkelte projekt også kunne ydes støtte til bl.a. projekter til gavn for ofre for forbrydelser begået i udlandet. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af pkt. 5.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der kan bevilges midler til projekter eller aktiviteter, der har et klart offerperspektiv. Når det gælder tilskud til organisationer, bør det overordnede formål ved tildelingen af midler være, at ofre skal kunne få mere eller en bedre form for støtte eller hjælp, end hvad der allerede tilbydes.

Institut for Menneskerettigheder henleder opmærksomheden på, at der ifølge ligestillingslovens § 8 bør være en ligelig fordeling af kvinder og mænd i statslige råd, nævn og udvalg, der er nedsat af en minister.

Det fremgår af lovforslagets § 2, at fondens midler skal administreres af et råd, der oprettes af Justitsministeriet. Rådet vil skulle bestå af en formand og to andre medlemmer, hvoraf et medlem udnævnes efter indstilling fra Rektorkollegiet og et medlem efter indstilling fra Offerrådgivningen i Danmark. Udnævnelse af de pågældende medlemmer vil ske i overensstemmelse med reglerne i ligestillingsloven, i det omfang fonden må anses for omfattet heraf.

2.3. Offerbidraget

Danske Regioner finder, at der kan være en betænkelighed ved at påføre de unge, der idømmes en ungdomssanktion, en yderligere udgift i form af et offerbidrag henset til denne gruppes økonomiske situation. Regionerne påpeger, at der kan være en risiko for, at den unge skaffer pengene til denne udgift og øvrige udgifter som eksempelvis bøder og sagsomkostninger, ved at begå kriminalitet.

Det Kriminalpræventive Råd peger på, at Offerfondens finansieringsmetode kan være en udfordring i forhold til resocialisering af gerningsmanden, som i forvejen pålægges sagens omkostninger.

Justitsministeriet er ikke enig i det anførte.

Regeringen har i samarbejde med Enhedslisten besluttet at etablere en offerfond, som skal styrke hjælpen til ofre for forbrydelser, og som finansieres ved indførelse af et offerbidrag, der skal betales af gerningsmænd, som er fundet skyldige i visse lovovertrædelser af mere alvorlig karakter, hvor der er eller kunnet have været et offer.

Det skal i øvrigt bemærkes, at aftaleparterne bag flerårsaftalen for kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016 er enige om, at der gennemføres en række analyser i aftaleperioden. I den forbindelse fremgår det bl.a. af aftalen, at der nedsættes et udvalg om forebyggelse og resocialisering, som skal foretage en gennemgang af den samlede forebyggelses- og resocialiseringsindsats med henblik på, at der inden for de eksisterende bevillingsrammer kan ske en betydelig nytænkning, fokusering og omprioritering af den eksisterende indsats med forebyggelse og resocialisering, så der opnås endnu større udbytte og effekt af ressourcerne. Udvalget skal bl.a. overveje muligheden for eftergivelse af sagsomkostninger.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at en række hensyn kan tilgodes ved etablering af en offerfond, herunder tanken om bod og den pædagogiske effekt over for gerningsmanden samt de initiativer, der kan iværksættes for mere generelt at hjælpe ofre. Samtidig konstaterer Institutet, at også mindre straffelovsovertrædelser, mindre alvorlige færdselslovsovertrædelser samt overtrædelser af anden særlovgivning, hvorved der udmåles en betinget eller ubetinget fængselsstraf, omfattes af lovforslaget.

Med henblik på at skabe en klar og præcis lovhjemmel for i hvilke tilfælde, der skal betales et offerbidrag, anbefaler Institutet i lovforslaget at opliste samtlige de særlove, hvorefter der kan pålægges offerbidrag. Institutet bemærker samtidig, at en fiskal afgift på 500 kr. risikerer at have næsten samme størrelse som den strafsanktion, der udmåles f.eks. ved et mindre butikstyveri. Herved risikerer der at ske en forrykning af det strafferetlige sanktionssystem, ligesom det kan rejse spørgsmål i forhold til det almindelige strafferetlige proportionalitetsprincip.

Institutet finder i øvrigt, at en ordning, hvorefter bidraget pålægges af retten i forbindelse med domsafsigelse mv., er at foretrække ud fra generelle retssikkerhedsmæssige betragtninger.

Det fremgår af lovforslagets § 4 og bemærkningerne hertil, at der udover nærmere opregnede sager vedrørende færdselsloven vil være bidragspligt ved alle særlovsovertrædelser, hvor der idømmes betinget eller ubetinget fængselsstraf eller foranstaltninger efter straffelovens § 74 a. Justitsministeriet finder derfor – ud fra lovtekniske hensyn – ikke anledning til at opregne samtlige aktuelle særlove i lovforslaget. En sådan opregning ville i øvrigt i givet fald skulle ændres ved lov, hver gang der indførtes nye hjemler til idømmelse af fængselsstraf i særlovgivningen.

Som det fremgår af pkt. 5.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil lovovertrædere, som dømmes for et eller flere strafbare forhold eller vedtager bødeforelæg i en sag af ovenfor nævnt karakter, direkte ved lov blive pålagt at betale et fiskalt beløb på 500 kr. I modsætning til oplægget fra arbejdsgruppen vil der således ikke skulle træffes afgørelse herom ved en domstol. Eftersom det er objektivt konstaterbart, om en gerningsmand i en sag er dømt for et eller flere strafbare forhold eller har vedtaget bødeforelæg i en sag omfattet af ordningen, og da det fremgår direkte af loven, at der i de nærmere bestemte tilfælde skal betales en offerafgift, finder Justitsministeriet det ubetænkeligt ikke at indføre en ordning, hvor bidraget pålægges af retten i forbindelse med domsafsigelse.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan ikke anbefale det foreslåede, hvorefter domfældte – uanset kriminalitetens karakter – skal bidrage til Offerfonden.

Rådet for Sikker Trafik finder en del af den valgte finansieringsmåde betænkelig, da størstedelen af fondens indtægter vil komme fra færdselsforseelser, hvor der ikke er et offer. Det kan betyde, at trafikanterne kan opfatte bidraget som urimeligt. Samtidig finder Rådet, at der er risiko for, at bidraget til offerfonden vil blive opfattet som en forhøjelse af færdselsbøderne. Rådet påpeger i den forbindelse, at der i dag i befolkningen generelt er en meget positiv holdning til og accept af politikontrol og de nye bødetakster på færdselsområdet. Ved at lægge et obligatorisk offerbidrag oveni bøden finder Rådet, at der kan være risiko for, at det vil være skadeligt for denne accept.

Rådet anfører i tilknytning hertil bl.a., at der med sikkerhed ikke er noget (trafik)offer, hvis man får et klip i kørekortet, idet man i givet fald ville få en alvorligere sanktion. Det samme gør sig som hovedregel også gældende for sager, der medfører kørselsforbud eller betinget frakendelse af førerretten. I sager med ubetinget frakendelse af førerretten, anfører Rådet, at der i mange tilfælde kan være et offer, hvorfor det her forekommer mere rimeligt med et obligatorisk bidrag til offerfonden.

Rådet foreslår, at man ved valg af finansieringsmodel lader sig inspirere af den svenske Brottofferfond, eller at pengene – såfremt der vælges en finansieringsmodel, som ikke direkte involverer et offer – findes i et andet og bredere område end trafikområdet, som har et finansieringspotentiale uden negative effekter.

FDM bifalder, at indsatsen til støtte for ofre for voldsforbrydelser og trafikulykker styrkes gennem rådgivning, oplysninger og forskning mv.

FDM anfører, at administrations- og inddrivelsesomkostningerne umiddelbart forekommer voldsomme i forhold til det beløb, som bliver til rådighed for offerfonden, hvorfor det allerede af denne grund bør overvejes, hvorvidt der kan findes en alternativ finansieringsmodel, som sikrer et større beløb til offerfonden og færre administrative omkostninger.

FDM finder den afgrænsning, som den af Justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppe om en styrket indsats over for ofre for forbrydelser lagde op

til, meget hensigtsmæssig, hvis man ønsker at skabe sammenhæng mellem forbrydelsen og bistanden til offeret. Udvidelsen til at omfatte en lang række færdselsovertrædelser kan kun betragtes som et ønske om at finansiere fonden. Hermed er hele idéen om, at det er voldsmanden, som betaler for offerrådgivningen, faldet bort og dermed også grundlaget for en offerfond.

FDM bemærker i tilknytning hertil, at det forekommer endnu mere uhenigtsmæssigt, når betaling til offerfonden ikke omfatter gerningsmænd, der udøver simpel vold efter straffelovens § 244 eller overtræder våbenlovens § 4, hvorimod bilister skal betale selv i forbindelse med mindre færdselsforseelser, hvor der hverken er sket en ulykke endsize er ofre.

FDM anbefaler derfor, at yderligere rådgivning til volds- og trafikofre finansieres via finansloven, hvorved man undgår unødige administrations- og opkrævningsomkostninger. Alternativt kan finansieringen delvis tilvejebringes via finansloven og delvist via opkrævning i tilfælde, hvor der rent faktisk er et offer samt i tilfælde af overtrædelser af våbenlovens § 4 og ved grove overtrædelser af færdselsloven, hvor der sker ubetinget frakendelse eller udstedes kørselsforbud.

Foreningen Hjælp Voldofre finder det vigtigt, at fonden får en vis volumen, således som man tilstræber ved at udvide indtægtsområdet i forhold til, hvad arbejdsgruppen oprindeligt foreslog.

Som det fremgår af pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vurderede den af Justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppe om en styrket indsats over for ofre for forbrydelser, om der burde etableres en offerfond. En sådan fond måtte efter arbejdsgruppens opfattelse i givet fald afgrænses til at omfatte de forbrydelser, hvor der er et egentligt offer, det vil sige primært ved overtrædelse af straffelovens kapitel 23 (forbrydelser i familieforhold), kapitel 24 (forbrydelser mod kønssædeligheden), kapitel 25 (forbrydelser mod liv og legeme) og kapitel 26 (forbrydelser mod den personlige frihed) samt straffelovens § 288 (røveri).

Med den ovennævnte afgrænsning af de omfattede forbrydelser fandt arbejdsgruppen, at der – selv om der var store usikkerheder forbundet med vurderingen af såvel de forventelige indtægter som de forventelige udgifter hos de berørte myndigheder – ville være risiko for, at udgifterne ville overstige de indtægter, man ville kunne forvente. På den baggrund fandt

arbejdsgruppen ikke, at de nødvendige forudsætninger for etablering af en offerfond her i landet var til stede.

Som det fremgår af pkt. 5.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, ønsker regeringen at styrke hjælpen til ofre for forbrydelser ved at etablere en offerfond, der løbende kan uddele støttemidler til forskellige former for offerrelaterede projekter og aktiviteter. Som det videre fremgår af pkt. 5.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, foreslås kredsen af sager, hvor der skal betales et offerbidrag – i modsætning til den snævre afgrænsning, som arbejdsgruppen lagde op til – afgrænset til en bredere kreds af lovovertrædelser, hvor der er eller kunne have været et offer. Dette omfatter sager, hvor der er begået kriminalitet af mere alvorlig karakter samt grovere færdselsforseelser.

Det fremgår i den forbindelse af lovforslagets § 4 og bemærkningerne hertil, at der skal betales bidrag i sager, hvor der vedtages bødeforelæg, idømmes straf eller idømmes foranstaltninger efter straffelovens § 70 eller § 74 a for overtrædelse af straffeloven, hvor der idømmes betinget eller ubetinget fængselsstraf eller idømmes foranstaltninger efter straffelovens § 74 a for overtrædelser af andre love end straffeloven, hvor der vedtages eller idømmes betinget eller ubetinget frakendelse af førerretten, jf. færdselslovens § 125 og § 126, hvor der vedtages eller idømmes kørselsforbud, jf. færdselslovens § 127, eller hvor den pågældende ved vedtagelse eller dom er fundet skyldig i forhold omfattet af færdselslovens § 125, stk. 2, nr. 1-5 (såkaldte ”klipforseelser”).

Det gælder således i forhold til både de omfattede sager vedrørende overtrædelse af straffeloven, færdselsloven og særlovgivningen i øvrigt, at det ikke er en forudsætning for at være omfattet af pligten til at betale offerbidrag, at der er tale om et konkret offer. Ved afgrænsningen er der således lagt vægt på, at der er tale om mere alvorlige forhold, hvor der er eller kunne have været et offer.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at overtrædelser af færdselsloven og anden særlovgivning, der alene medfører straf af bøde uden anden form for straf eller andre retsfølger, i modsætning til overtrædelser af straffeloven ikke omfattes. De opregnede færdselssager er således i alle tilfælde afgrænset ud fra, at forseelsen udover eventuel straf, herunder i form af bøde eller fængsel, medfører betinget eller ubetinget frakendelse af førerretten, kørselsforbud eller klip i kørekortet.

Det bemærkes i øvrigt, at en gerningsmand, som eksempelvis idømmes straf for simpel vold, jf. straffelovens § 244, også vil skulle betale et bidrag til fonden. Som anført er bl.a. alle overtrædelser, hvor der vedtages bødeforelæg eller idømmes straf for overtrædelse af straffeloven, således bidragspligtige, uanset straffens karakter eller omfang.

Det bemærkes endvidere, at også overtrædelser af våbenlovens § 4, stk. 1, er bidragspligtige, i det omfang overtrædelserne medfører en betinget eller ubetinget fængselsstraf. Det bemærkes i den forbindelse, at overtrædelser af våbenlovens § 4, stk. 1, i førstegangstilfælde under skærpende omstændigheder forudsættes at medføre en ubetinget frihedsstraf på 7 dages fængsel, som eventuelt kan gøres betinget med vilkår om samfundstjeneste, jf. bemærkningerne til lov nr. 274 af 27. marts 2012. Det fremgår endvidere af forarbejderne, at der er tale om skærpende omstændigheder, der kan begrunde ubetinget frihedsstraf, hvis en person bærer kniv på steder eller under omstændigheder, hvor der er en nærliggende risiko for, at der kan opstå tilspidsede situationer af potentiel voldelig karakter.

Som det fremgår af pkt. 5.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, foreslås der en ordning, hvor Offerfondens økonomi hviler i sig selv. Dette indebærer, at offerfonden årligt vil kunne udbetale midler svarende til statens indtægter fra offerbidrag fratrukket omkostningerne til administration.

3. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag svarer med enkelte ændringer af primært redaktionel karakter til høringsudkastet.