



Til lovforslag nr. L 133

Folketinget 2010-11

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 7. april 2011

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af retsplejeloven

Forenkling af bødesagsprocessen

[af justitsministeren (Lars Barfoed)]

1. Ændringsforslag

Socialistisk Folkeparti og Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 9. februar 2011 og var til 1. behandling den 3. marts 2011. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 21. december 2010 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 157. Den 10. februar 2011 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget 1 skriftlig henvendelse fra Den Sociale Retshjælp.

Justitsministeren har over for udvalget kommenteret den skriftlige henvendelse til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 10 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse. Spørgsmål 1-9 er besvaret. Spørgsmål 10 forventes besvaret inden 2. behandling.

2 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF, KF og LA) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (S, SF, RV og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Enhedslistens medlem af udvalget kan støtte lovforslaget, men er stadig noget betænkelig ved retssikkerheden i forhold til de situationer, hvor bødeforlægget ikke når frem f.eks. på grund af fejl fra Post Danmark eller på grund af identitetstyveri. Derfor vil EL i forbindelse med evaluering af reglerne om forkyndelse prøve at få gennemført en ordning, så der er større sikkerhed for, at brevet når frem. Det kunne måske være ved krav om, at brevet skal sendes anbefalet.

EL opfordrer samtidig til, at Justitsministeriet og politiet ser på det arbejde, Den Sociale Retshjælp udfører i forhold til bødesager, og de forslag, som de er kommet med i forbindelse med dette lovforslag.

Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Ændringsforslag

Af et *mindretal* (SF og EL), tiltrådt af et *mindretal* i udvalget (S og RV):

Ny paragraf

1) Efter § 2 indsættes som ny paragraf:

»§ 01. Justitsministeren fremsætter lovforslag om revision af loven i folketingsåret 2014-15.«

[Revisionsklausul]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Med ændringsforslaget indsættes en revisionsbestemmelse i loven, der indebærer, at et lovforslag om revision af loven skal fremsættes for Folketinget i folketingsåret 2014-15.

Formålet med bestemmelsen er, at Folketinget får lejlighed til at vurdere, om den ønskede forenkling af bødesagsprocessen er opnået i praksis.

Det forudsættes, at der foretages en evaluering af loven forud for fremsættelse af lovforslag om revision af loven i Folketinget.

Kim Andersen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Karsten Nonbo (V) Peter Skaarup (DF) fmd. Marlene Harpsøe (DF)
Pia Adelsteen (DF) Tom Behnke (KF) Vivi Kier (KF) Simon Emil Ammitzbøll (LA) Bjarne Laustsen (S) Maja Panduro (S)
Benny Engelbrecht (S) Julie Skovsby (S) Anne Baastrup (SF) Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) nfmd. Manu Sareen (RV)
Line Barfod (EL)

Kristendemokraterne, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Kristendemokraterne (KD)	1
Dansk Folkeparti (DF)	24	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Tjóðveldi (T)	1
Radikale Venstre (RV)	9	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

Oversigt over bilag vedrørende L 133**Bilagsnr. Titel**

- | | |
|---|--|
| 1 | Høringsvar og høringsnotat, fra justitsministeren |
| 2 | Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 3 | Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 4 | Henvendelse af 2/3-11 fra Den Sociale Retshjælp |
| 5 | 1. udkast til betænkning |
| 6 | 2. udkast til betænkning |

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 133**Spm.nr. Titel**

- | | |
|----|--|
| 1 | Spm., om ministeren vil se på oprettelse af et centralt register over, hvilke bøder den enkelte borger har fået, og hvor borgeren kan få oplyst, hvilke bøder man skylder, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 2 | Spm., om ministeren vil sikre, at der bliver udarbejdet en skabelon for bødeforlæg, som er skrevet i et klart sprog, der kan forstås også af borgere, der har svært ved at læse officielle breve, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 3 | Spm., om ministeren vil se på at forlænge fristen fra 14 dage til 4 uger, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 4 | Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at der er god mulighed for at få genoptaget sagen, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 5 | Spm. om, hvilke konsekvenser det vil have for andre sager, hvis man får en udeblivelsesdom på baggrund af et bødeforlæg, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 6 | Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at overvejelserne om, hvorvidt der også er behov for en erstatningssag, indgår i overvejelserne om, hvorvidt der skal afholdes retsmøde med bevisførelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 7 | Spm., om ministeren vil tage initiativ til flere midler til retshjælp, så det gode arbejde, som Den Sociale Retshjælp udfører, kan udvides til flere steder og flere personer, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 8 | Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag om, at der skal ske en evaluering af loven og være en revisionsklausul i loven, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 9 | Spm. om kommentar til henvendelse af 2/3-11 fra Den Sociale Retshjælp, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 10 | Spm., om en borger eller en virksomhed, der får et bødeforlæg og ikke inden for 14-dages-fristen kan nå at få afklaret, om man vil acceptere det, kan meddele, at man ønsker sagen prøvet ved retten, til justitsministeren |

2 af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålene og justitsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra EL.

Spørgsmål 4:

Hvordan vil ministeren sikre, at der er god mulighed for at få genoptaget sagen?

Svar:

Lovforslagets § 1, nr. 6, indebærer, at domfældte kan få sin sag genoptaget, hvis vedkommende godtgør at have været forhindret i at anmode om et retsmøde på grund af omstændigheder, som ikke kan tilregnes den pågældende, eller at bødeforelægget ikke er kommet rettidigt til vedkommendes kundskab.

Den foreslåede adgang til genoptagelse svarer til, hvad der i dag gælder ved udeblivelsesdomme, som afsiges i bødesager, der behandles uden domsmænd efter retsplejelovens kapitel 80, og hvor en tiltalt udebliver fra hovedforhandlingen uden oplyst lovligt forfald. I sådanne tilfælde kan domfældte således få sin sag genoptaget, hvis vedkommende kan godtgøre at have haft lovligt forfald og på grund af omstændigheder, der ikke kan tilregnes vedkommende, har været forhindret i at give meddelelse om det, eller at indkaldelsen til retsmødet ikke er kommet rettidigt til vedkommendes kundskab.

Det er med lovforslaget forudsat, at der – på samme måde som tilfældet er i dag for så vidt angår indkaldelse til retsmøder – vil blive anlagt en meget lempelig vurdering, hvis tiltalte oplyser ikke at have modtaget bødeforelægget. Der henvises til punkt 5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Spørgsmål 5:

Hvilken konsekvens vil det have for andre sager, hvis man får en udeblivelsesdom på baggrund af et bødeforelæg; vil en borger eller en virksomhed så kunne påberåbe sig under en senere sag, f.eks. en erstatningssag, at de ikke var skyldige, eller vil det blive lagt til grund, at de er skyldige?

Svar:

Spørgsmålet om, hvilken betydning en afgørelse i en straffesag kan tillægges under en efterfølgende civil retssag, er behandlet en række steder i den juridiske litteratur.

Om dette spørgsmål fremgår således bl.a. følgende af Stephan Hurwitz, *Den Danske Strafferetspleje*, 3. udg. (1959), side 562-565:

»En udbredt opfattelse i nyere teori går ud på, at der må tillægges den strafferetlige afgørelse bindende kraft i civile sager. Ræsonnementet er hovedsagelig det, at når der tillægges en civil dom »positiv funktion« i senere civile sager mellem de samme parter, må så meget mere straffedommen med dens større garantier for resultatets rigtighed være bindende. Denne betragtning fører dog strengt taget kun til at tillægge straffedommen bindende virkning i relation til den tiltalte, ikke i relation til den forurettede eller andre, der ikke har været parter i straffesagen. [...]

For det første bør man ikke uden videre bringe alle domme i straffesager ind under den samme sandhedsformodning eller –fiktion. I summarisk behandlede sager, specielt politisager, er de særlige garantier for afgørelsens rigtighed ikke til stede i det forudsatte omfang, og den i disse sager trufne afgørelse burde derfor, i hvert fald som regel, ikke virke prækluderende for proceduren og afgørelsen i civile søgsmål.

Dernæst ses der ikke at foreligge tilstrækkelig real begrundelse for, at forurettede og andre, hvis krav eller forpligtelser ikke er blevet påkendt i forbindelse med straffesagen, skal være bundet af dennes afgørelse af skyldsspørgsmålet. [...]

Tilbage står endnu tilfælde, hvor spørgsmålet er, hvorvidt tiltalte under en senere civil sag bør være bundet af en fældende afgørelse af skyldsspørgsmålet i straffesagen. Naturligvis er betænkkeligheden herved mindre, end hvor talen er om dommens bindende virkning for trediemand. På den anden side synes dog alle i betragtning kommende retsplejehensyn at kunne tilgodeses, dersom der også i denne relation blot tillægges straffedommen betydning som bevis, og for denne løsning taler også her den betragtning, at man herved undgår de betydelige vanskeligheder og hele den usikkerhed, der er forbundet med at bestemme grundlaget for og omfanget af retskraftprækclusionen. I praksis synes denne løsning også foretrukket.«

Af Mogens Koktvedgaard og Hans Gammeltoft-Hansen, Lærebog i Strafferetspleje, 2. udg. (1978), side 359-360, fremgår bl.a. følgende om straffedommes betydning i efterfølgende civile sager:

»Det antages i civilprocessen, at civile domme i et vist omfang har positiv retskraft i senere civile sager. Herfra ledes man let til den slutning, at straffedomme så meget des mere må have retskraft i senere civile sager, idet de processuelle garantier for et rigtigt domsresultat er langt større indenfor strafferetsplejen. Denne slutning har også nogen støtte i lovgivningen, jfr. således ægteskabslovens § 40 stk. 1 (skilsmisse efter straffedom), strfl. § 271 stk. 1 (om utilstedeligheden af bevis i injuriersager for strafbare handlinger, for hvilke der foreligger endelig frifindelsesdom) og rpl. § 288 (udsættelse af civile sager, indtil en straffesag, hvis resultat »vil have indflydelse på sagens udfald«, er afgjort); se også s. 135 om det såkaldte »ensrettingsprincip« i adhæsionsprocessen. Fra disse lovbestemmelser synes der dog næppe at kunne udledes nogen almindelig regel om en positiv retsvirkning – højst en regel om bevisvirkning. Dette skyldes bl.a., at området for en sådan virkning måtte være højst usikkert både i saglig henseende (hvilke elementer i straffedommen har retskraftvirkning?) og i personel henseende (har dommen kun virkning for domfældte eller tillige for den forurettede eller for enhver tredjemand?). Disse usikkerhedsmomenter gør den positive retskraftvirkning lidet acceptabel, og man føres da frem mod den antagelse, at den afsagte straffedom normalt alene har virkning som bevis, d.v.s. at der består adgang til at føre modbevis. Denne opfattelse synes også lagt til grund i praxis, jfr. til ex UfR 1945,725 H [...]«

Hans Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje III, 1. udg. (1996), side 194-195, anfører bl.a. følgende om spørgsmålet:

»Det har været gjort gældende, at straffedomme i almindelighed bør tillægges bindende virkning i civile sager. Begrundelsen skulle bestå i, at eftersom civile domme i et vist omfang tillægges bindende virkning (positiv retskraft) i senere civile sager, burde dette desto mere gælde straffedomme, der er tilblevet indenfor rammerne af strafferetsplejens videregående garantier for et materielt rigtigt resultat. Begrundelsen er imidlertid ikke holdbar. En væsentlig part af straffesagerne, forseelsesagerne, behandles ikke under former, der overgår civilprocessen [...] Og straffeprocessens garantier vedrørende den materielle sandheds princip tager sigte på beskyttelse af tiltalte, ikke omvendt; allerede strafferetsplejens almindelige bevisbyrde-regel udelukker, at en frifindelse skulle kunne tillægges bindende virkning vedrørende skyldsspørgsmålet i en senere erstatningssag [...] Hertil kommer, at et princip om straffedommens bindende virkning i civile sager måtte nødvendiggøre overvejelser om den subjektive identitet, d.v.s. om dommen også skulle have bindende virkning i forhold til forurettede og andre trediemænd.

Resultatet må være, at straffedommen – medmindre andet er udtrykkeligt bestemt – alene tillægges bevisvirkning i forhold til senere civile sager. Denne opfattelse synes også lagt til grund i praksis.«

Om betydningen af straffedomme anfører Eva Smith m.fl., Staffeprocessen, 2. udg. (2008), side 948-949, bl.a. følgende:

»Bevisbyrde-reglerne i civile sager og straffesager er forskellige. I civile sager gælder et bevisovervægtighedsprincip. I straffesager derimod gælder »In dubio pro reo« grundsætningen om, at tvivlen skal komme den tiltalte til gode, og den tiltalte således skal frifindes, hvis der er rimelig tvivl om, at anklagemyndighedens vurdering af sagen er den rigtige. Ud fra dette synspunkt kunne det forekomme naturligt at sige, at straffe-

domme måtte have positiv retskraft i civile sager, såfremt de drejede sig om de forhold, som var afgjort i straffedommen. Koktvedgaard og Gammeltoft-Hansen udtrykker det således: »Man ledes let til den slutning, at straffedomme så meget des mere må have retskraft i senere civile sager, idet de processuelle garantier for et rigtigt domsresultat er langt større indenfor strafferetsplejen.«

Denne slutning er imidlertid kun korrekt, hvis der er sket domfældelse i straffesagen. Er der sket frifindelse i straffesagen, er det langt fra givet, at en civil afgørelse af den samme sag vil nå til samme resultat, og det skyldes netop, at beviskravet i de civile sager er mindre, end det er i en fældende straffedom. Koktvedgaard og Gammeltoft-Hansen når dog af andre grunde frem til, at en straffesag ikke har positiv retskraft i en senere civil sag, men alene kan tillægges bevisvirkninger. Det betyder, at der i den senere civile sag er mulighed for at føre modbevis. [...]«

Som det fremgår, synes det at være den overvejende opfattelse i den juridiske litteratur, at en straffedom ikke uden videre har bindende virkning under en eventuel senere civil sag, men alene skal kunne tillægges bevismæssig betydning. Det fremgår af litteraturen endvidere, at denne opfattelse også synes at være lagt til grund i praksis.

Det bemærkes, at Justitsministeriet i en besvarelse af 30. marts 2011 af spørgsmål nr. 716 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg har behandlet spørgsmålet om en frifindende strafferetlig doms betydning for en senere civilretlig sag.