



JUSTITIS MINISTERIET

Civilafdelingen

Dato: 2. oktober 2017
Kontor: Formueretskontoret
Sagsbeh: Mathias Mikkelsen
Sagsnr.: 2017-43-0006
Dok.: 490670

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om forældelse af fordringer, lov om erstatningsansvar og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (Ophævelse af forældelsesfrister for gerningsmandens strafansvar i sager om seksuelt misbrug af børn og for erstatningskrav mod forvaltningsmyndigheder for svigt i sager om overgreb mod børn, forhøjelse af niveauet for tortgodtgørelse for seksuelle krænkelse samt ophævelse af 72-timers reglen i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn m.v.)

1. Høringen

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 13. juni 2017 til den 15. august 2017 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Center for Seksuelle Overgreb, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet), Center for Voldtægtsofre (Århus Universitetshospital), Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danner, Dansk Kvindesamfund, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Erstatningsnævnet, Exitcirklen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Socialchefer, Foreningen Far, Hjælp Voldsofre, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstre, Justitia, KL, Kvinderådet, Landsforeningen (KRIM), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen for Voldsramte Kvinder, Landsorganisationen af

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Kvindekrisecentre (LOKK), Landsorganisationen mod seksuelle overgreb, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Mødrehjælpen, Offerrådgivningerne i Danmark, Plejefamiliernes Landsforening, Politiforbundet, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigspolitiet, Seksualpolitisk Forum, Socialpædagogernes Landsforbund, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Tænketanken VM Viden om Mænd, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: Østre og Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Advokatrådet, Børnerådet, Børns Vilkår, Center for Seksuelle Overgreb, Center for Voldtægtsofre (Århus Universitetshospital), Danske Advokater, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Erstatningsnævnet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Hjælp Voldsofre, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstrene, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen mod seksuelle overgreb, Mødrehjælpen, Offerrådgivningerne i Danmark, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Seksualpolitisk Forum, Tænketanken VM Viden om Mænd,

Udover de hørte myndigheder, organisationer, mv. har Landsforeningen Spor afgivet høringssvar.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt til lovforslaget

Sø- og Handelsretten, byretterne, Danske Regioner, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Erstatningsnævnet har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Børns Vilkår er generelt positive over for de foreslåede ændringer og takker for muligheden for at afgive bemærkninger samt for den prioritering af området, som både lovforslaget og processen med inddragelse af interesser har været udtryk for.

Center for Seksuelle Overgreb hilser lovforslaget velkomment og bemærker, at tidsfrister i sager om overgreb mod børn er urimelige, bl.a. fordi børn, der udsættes for overgreb, ofte ikke fortæller om overgrebene umiddelbart efter, de er begået, og ofte først bliver klar over overgrebets samlede konsekvenser som voksne.

Det Kriminalpræventive Råd finder det positivt, at regeringen har fokus på at styrke forholdene for ofre for seksuelle overgreb, og støtter de foreslåede ændringer.

Joan-søstrene bemærker, at lovforslaget indebærer markante forbedringer af forholdene for seksuelt misbrugte, og fremhæver i den forbindelse fastsættelsen af en nedre grænse for tortgodtgørelse, ophævelsen af 72-timers reglen og afskaffelsen af forældelsesfristerne for gerningsmandens strafansvar og offentlige myndigheders erstatningsansvar.

Mødrehjælpen mener overordnet, at det er særdeles positivt, at regeringen ønsker at styrke retssikkerheden for ofre for overgreb mod børn, og at adgangen til at kunne retsforfølge både gerningsmand og myndigheder er principiel.

Retspolitisk Forening kan i det hele støtte lovforslaget, da det bl.a. giver krænkede børn bedre og sikrere rettigheder.

Tænketanken VM Viden om Mænd bakker op om de foreslåede ændringer.

Domstolsstyrelsen bemærker, at styrelsen forventer en begrænset forøgelse af ressourceforbruget som følge af afskaffelsen af forældelsesfristerne for gerningsmandens strafansvar i sager om seksuelt misbrug af børn og ophævelsen af offererstatningslovens krav om anmeldelse inden for 72 timer i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn. Styrelsen forventer, at forøgelsen vil kunne håndteres inden for domstolenes eksisterende økonomiske ramme, men forbeholder sig retten til at vende tilbage, hvis sagsudviklingen viser sig at afvige markant som følge af lovændringen.

Rigspolitiet forudsætter i relation til finansieringen af lovforslaget, at der i forhold til reduktionen af reserven til politiets internationale beredskab på

2,1 mio. kr. årligt er tale om den allerede foretagne reduktion ved FFL18 og ikke en yderligere reduktion.

Justitsministeriet noterer sig høringsparternes generelle opbakning til lovforslaget. For så vidt angår Rigspolitiets hørings svar kan Justitsministeriet bekræfte, at den reduktion af reserven til politiets internationale beredskab, der omtales i lovforslaget, er den reduktion, som er foretaget.

2.2. Straffelovens regler om forældelse af strafansvar i sager om seksuelt misbrug af børn

2.2.1. Om ophævelsen af forældelsesfristerne

Østre Landsret bemærker, at det er et retspolitisk spørgsmål, om og i givet fald hvilken forældelsesfrist der skal gælde for den enkelte forbrydelse, men at en lang eller ingen forældelsesfrist kan have stor betydning for afviklingen af konkrete sager. En afskaffelse af forældelsesfristerne i sager om seksuelt misbrug af børn vil indebære, at der skabes en kategori af sager, der typisk vil være karakteriseret af betydelige bevismæssige problemer, da sådanne sager ofte vil skulle afgøres alene på baggrund af anmelderens og den påståede gerningsmands forklaring. Østre Landsret finder det derfor mere nærliggende at tage højde for, at et barn ikke kan forventes at handle ligeså resolut som en voksen på et seksuelt overgreb, ved at suspendere forældelsesfristen i en passende periode. Samtidig bemærker Østre Landsret, at en afskaffelse af forældelsesfristerne rejser spørgsmål om hensigtsmæssigheden ved at straffe en gerningsmand mange år efter gerningstidspunktet. Østre Landsret anfører, at de nævnte forhold synes at have været medvirkende til, at Straffelovrådet i betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser afstod fra at komme med forslag til mere generelle ændringer af forældelsesreglerne for sådanne forbrydelser.

Vestre Landsret bemærker, at det er et retspolitisk spørgsmål, om forældelsesfristen skal afskaffes i sager om seksuelt misbrug af børn, men henleder opmærksomheden på de betragtninger, der er anført i Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, særligt side 745-750.

Den Danske Dommerforening tilslutter sig hørings svarene fra de to landsretter.

Rigsadvokaten bemærker, at en ophævelse af forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar må antages at kunne indebære vanskeligheder for anklagemyndigheden i forhold til at føre det til domfældelse tilstrækkelige bevis i nogle af de ældre sager om seksuelt misbrug af børn, idet der ofte ikke vil være andre beviser i sagen end forurettedes forklaring.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder det betænkeligt at afskaffe forældelsesfristerne, og henviser til Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser. Der henvises i den forbindelse bl.a. til, at det anføres i betænkningen, at jo ældre forhold, der er tale om, jo større er risikoen for materielt urigtige afgørelser ikke mindst i sager om seksuelle overgreb, hvor det væsentligste bevis ofte vil være forurettedes forklaring. Høringsparterne henviser endvidere til, at de nuværende regler allerede giver vide muligheder for at behandle meget gamle overtrædelser, og at de gældende regler sikrer en hensigtsmæssig balance mellem de særlige hensyn til forurettede og hensynet til at træffe materielt korrekte afgørelser.

Seksualpolitisk Forum fraråder med samme argumentation som Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater en afskaffelse af forældelsesfristerne og anfører derudover, at nyttevirkningen af straf for meget gamle sager er meget lille i relation til almenprævention, gengældelseshensyn og individualprævention.

Offerrådsgivningen i Danmark bemærker, at lovforslaget ikke indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor forældelsesfristerne helt afskaffes. Der er f.eks. ikke henvist til virkningerne af tidligere lempelser af forældelsesreglerne eller til de mulige konsekvenser for en seksuelt misbrugt person, som melder en sag i en sen alder. Offerrådsgivningen i Danmark har svært ved at gennemskue de scenarier, som kan opstå ved en total afskaffelse.

Retspolitisk Forening bemærker med henvisning til Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, at ophævelsen af forældelsesfristerne kan give domstolene særlige problemer mht. beviser og bevisbedømmelse i sager, der anlægges mange år efter forbrydelsen, men foreningen har tillid til, at domstolene kan håndtere disse sager på fair vis.

Det Kriminalpræventive Råd deler Justitsministeriets opfattelse af, at der bør lægges betydelig vægt på hensynet til barnet ved afvejningen af hensynene for og imod en ophævelse af forældelsesfristerne. Rådet finder ikke, at en ophævelse af forældelsesfristerne i afgørende grad forringer retssik-

kerheden for tiltalte, idet bevisvurderingen, herunder vurderingen af troværdigheden af vidneudsagn og skyldsspørgsmålet, foretages af domstolene.

Hjælp Voldsofre er enig i, at hensynet til barnet må gå forud for betragtninger om, at afskaffelsen af forældelse af gerningsmandens strafansvar skulle kunne føre til øget risiko for materielt urigtige afgørelser. Hjælp Voldsofre anfører endvidere, at en anmeldelse af et seksuelt overgreb i barndommen ikke alene forudsætter opnåelse af en vis alder, men også en vis klarhed og indsigt i, hvilke konsekvenser overgrebet har haft.

Justitsministeriet skal indledningsvist bemærke, at ministeriet er opmærksom på de udfordringer, som en ophævelse af forældelsesfristerne for gerningsmandens strafansvar kan give anledning til, og som en række af høringsparterne gør opmærksom på bl.a. med henvisning til den behandling af emnet, som Straffelovrådet har foretaget i betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget er det imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at der ved afvejningen af hensynene for og imod en ophævelse af forældelsesfristerne i sager om seksuelt misbrug af børn må lægges betydelig vægt på hensynet til barnet, herunder navnlig at barnet ofte først som voksen er i stand til at fortælle andre om det seksuelle misbrug. De hensyn, der taler imod en sådan ændring af forældelsesfristen, må derfor vige for dette helt særlige hensyn til barnet, idet der er tale om særdeles grove forbrydelser. Justitsministeriet noterer sig i øvrigt, at en række af høringsparterne deler dette synspunkt.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.2.2. Om forslagets virkningstidspunkt

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og **Landsforeningen Spor** bemærker, at de hensyn, der begrunder en afskaffelse af forældelsesfristerne i sager om seksuelt misbrug af børn, også gør sig gældende i sager, som i dag er forældede efter de gældende regler. Høringsparterne mener derfor, at afskaffelsen af forældelsesfristerne bør ske med tilbagevirkende kraft.

Justitsministeriet skal bemærke, at ophævelse af forældelsesfristerne for gerningsmandens strafansvar med tilbagevirkende kraft som foreslået af høringsparterne ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

2.2.3. Om lovforslagets afgrænsning

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og **Landsforeningen Spor** finder det stærkt beklageligt, at lovforslaget ikke omfatter seksuelle overgreb mod børn og unge, der falder ind under straffelovens § 232 om blufærdighedskrænkelser, da ikke blot krænkelser af blufærdigheden, men også alvorlige seksuelle overgreb mod børn straffes efter bestemmelsen. Høringsparterne foreslår, at § 232 revideres, således at seksuelle overgreb mod børn og blufærdighedskrænkelser mod voksne omfattes af bestemmelsen adskilles i to selvstændige bestemmelser, samt at forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar i sager om seksuelle overgreb mod børn, der i dag er omfattet af § 232, afskaffes.

Justitsministeriet bemærker, at der ved afgrænsningen af de omfattede overtrædelser af straffeloven har været foretaget en afvejning af forskellige hensyn for og imod en ophævelse af den strafferetlige forældelsesfrist. Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for tillige at ophæve den strafferetlige forældelsesfrist for blufærdighedskrænkelser. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at efter straffelovens § 94, stk. 4, regnes forældelsesfristen for overtrædelse af straffelovens § 232 over for et barn under 15 år tidligst fra den dag, den forurettede fylder 21 år.

2.3. Forældelseslovens regler om forældelse af erstatnings- og godtgørelseskrav mod offentlige myndigheder i sager om overgreb mod børn

2.3.1. Om ophævelse af forældelsesfristerne

Retspolitisk Forening og **Børns Vilkår** ser positivt på, at lovforslaget er udvidet i forhold til Justitsministerens oprindelige udspil, således at afskaffelsen af forældelsesfristerne gælder for sager om overgreb mod børn generelt.

Børnerådet bemærker, at effekten af en ophævelse af forældelsesfristerne kan blive modsat den ønskede, idet afskaffelsen kan skabe en forventning om oprejsning til offeret, som ikke kan imødekommes, fordi bevisbyrden ikke kan løftes i retten. Børnerådet anerkender dog samtidig de betragtnin-

ger, der er anført i lovforslaget om de særlige hensyn, der gør sig gældende i forhold til ofre for overgreb.

Mødrehjælpen er enig i, at bevisbyrden i disse sager kan være vanskelig af løfte mange år efter et overgreb, men finder, at det er centralt, at myndighedernes ansvar over for ofre for overgreb kan fastholdes.

Hjælp Voldsofre hilser afskaffelsen af forældelsesfristerne velkommen. Foreningen bemærker dog for så vidt angår myndigheders ansvarsgrundlag, at der ikke – som anført i lovforslaget – kan stilles krav om, at myndigheden skal have optrådt culpøst, førend den kan ifalde et erstatningsansvar.

Justitsministeriet anerkender, at det med tiden bliver vanskeligere at løfte bevisbyrden i de sager om erstatning eller godtgørelse, der er omfattet af lovforslaget. Justitsministeriet er endvidere meget opmærksom på ikke at stille ofrene noget i udsigt, som ikke kan blive indfriet. Det er derfor understreget i bemærkningerne til lovforslaget, at det fortsat vil være hensigtsmæssigt, at sager om erstatning eller godtgørelse mod offentlige myndigheder indledes så tidligt som muligt. Der henvises til pkt. 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

For så vidt angår synspunktet om myndighedernes ansvarsgrundlag, skal Justitsministeriet bemærke, at der ikke med lovforslaget foreslås ændringer heraf, og at det er ministeriets opfattelse, at såfremt der ikke foreligger et særligt ansvarsgrundlag, skal de almindelige erstatningsretlige betingelser være opfyldt, herunder at myndigheden har handlet culpøst. Såfremt der foreligger et særligt ansvarsgrundlag, som det eksempelvis kan være tilfældet ved overtrædelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er det ikke nødvendigvis et krav, at myndigheden har optrådt culpøst.

2.3.2. Om forslagets virkningstidspunkt

Joan-Søstrene anfører, at lovforslagets § 5, hvorefter krav, der allerede er forældede før lovens ikrafttræden, ikke genoplives, er i strid med Østre Landsrets dom i den såkaldte ”Slagelsesag”. Joan-Søstrene foreslår, at der i sager om seksuelt misbrug af anbragte børn ikke kan ske forældelse af det offentliges erstatningsansvar, og at en sådan regel også bør gælde for sager, hvor misbruget ikke har en sådan karakter, at det er omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3.

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og **Landsforeningen Spor** bemærker, at afskaffelsen af forældelsesfristerne bør gives tilbagevirkende kraft, da den er ubetinget til gavn for borgerne, og domstolene herved alene vil skulle behandle skyldsspørgsmålet og ikke spørgsmål om forældelse.

Justitsministeriet bemærker, at en ophævelse af forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft – som foreslået af høringsparterne – vil betyde, at endog meget gamle krav vil kunne indbringes for domstolene. Ofrene vil imidlertid fortsat skulle kunne dokumentere over for en dommer, at de har et krav. Dette kan være særligt problematisk i ældre sager, hvor det kan være forbundet med særlige vanskeligheder at fremskaffe bevismateriale. Det kan således være vanskeligt at finde nulevende vidner, sagsmaterialet kan være begrænset eller ufuldstændigt, eller den offentlige myndighed ikke længere eksistere.

I lovforslaget understreges det derfor også, at det er hensigtsmæssigt, at sager om erstatning eller godtgørelse mod offentlige myndigheder indledes så tidligt som muligt, idet det bliver sværere at løfte bevisbyrden som tiden går. Af samme grunde foreslås der med lovforslaget alene en ophævelse af forældelsesfristerne for krav, der ikke allerede er forældede efter de gældende regler.

For så vidt angår den såkaldte Slagelsesag og lovforslagets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henvises til pkt. 2.3.4 nedenfor.

2.3.3. Om forslagets afgrænsning

Joan Søstrene anfører, at afskaffelsen af forældelsesfristerne for offentlige myndigheders erstatningsansvar bør udstrækkes til også at gælde for overgreb begået mod voksne med betydelig psykiske/kognitive handicap.

Justitsministeriet skal indledningsvist bemærke, at der ved den foreslåede ophævelse af forældelsesfristerne er tale om et meget vidtgående skridt, da det at have forældelsesregler er helt grundlæggende i en retsstat. Når en ophævelse alligevel foreslås, skyldes det, at der gør sig helt særlige hensyn gældende i de situationer, hvor en offentlig myndighed har tilsidesat sine forpligtelser over for et barn, der har været udsat for et overgreb. Dette skyldes bl.a., at en eventuel erstatningssag mod myndighederne ikke opstår, før overgrebene kommer for en dag, hvilket ofte først vil ske, når bar-

net er blevet voksent, da barnet typisk først på dette tidspunkt vil være i stand til at reflektere over overgrebene og over myndighedernes ansvar i forbindelse hermed. Barnet vil først som voksen være klar over mulighederne for at få erstatning fra myndighederne og have de nødvendige ressourcer til at kunne føre en erstatningssag. Ved den foreslåede ophævelse af forældelsesfristerne tages der således højde for det modningsperspektiv, som gør sig særligt gældende i de sager, hvor ofret er et barn.

Dette modningsperspektiv gør sig ikke på samme måde gældende, hvor offeret er en voksen med en betydelig psykisk/kognitiv funktionsnedsættelse. Hertil kommer, at det vil være meget vanskeligt at afgrænse den personkreds, herunder fastlægge den nødvendige grad af psykisk/kognitiv funktionsnedsættelse, som en sådan ophævelse af forældelsesfristerne vil skulle finde anvendelse på.

2.3.4. Forslagets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at lovudkastet ikke indeholder en redegørelse for de menneskeretlige aspekter af forældelsesreglerne, herunder de kriterier og forhold, der som følge af de menneskeretlige forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser. Institut for Menneskerettigheder bemærker endvidere, at der fortsat kan forekomme sager, hvor de gældende forældelsesfrister i sager om misbrugte børns civilretlige krav mod offentlige myndigheder er uforholdsmæssigt korte og vil kunne udgøre en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Instituttet anbefaler, at der i lovforslagets bemærkninger redegøres nærmere for menneskerettens betydning for anvendelse af de danske forældelsesregler, så det står klart, at forældelsesreglerne skal anvendes med respekt for Danmarks internationale forpligtelser.

Børns Vilkår anfører, at bemærkningerne til lovforslaget bør forholde sig til betydningen af menneskerettighederne i relation til lovforslaget, såvel som deres betydning for fortolkningen af de gældende forældelsesregler.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1, er det hensigten, at sætte fokus på ofre for forbrydelser, at øge retfærdigheden for den enkelte, og at ofres adgang til erstatning og godtgørelse forbedres. Som videre anført i pkt. 2.2.3 er det bl.a. hensigten med lovforslaget, at ophævelsen af forældelsesfristerne for erstatnings- og godtgørelseskrav, som udspringer af offentlige myndigheders tilsidesættelse af lovbestemte

forpligtelser over for en person under 18 år i forbindelse med overgreb begået over for denne, skal finde anvendelse på krav, som opstår efter lovens ikrafttræden samt krav, som ikke er forældede på tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Baggrunden for den foreslåede ændring er således et politisk ønske om at stille ofre i overgrebssager bedre i forhold til muligheden for at opnå godtgørelse eller erstatning, når der er sket myndighedssvigt.

Efter EMRK artikel 3 må ingen underkastes tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling. Forbuddet mod tortur mv. er absolut. Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at staterne efter omstændighederne kan have en forpligtelse til positivt at forhindre, at personer udsættes for behandling i strid med EMRK artikel 3. Det vil efter omstændighederne – f.eks. som i den såkaldte Slagelsesag – kunne være tilfældet i sager, hvor børn af deres plejeforældre udsættes for handlinger omfattet af EMRK artikel 3, og hvor en kommune har undladt at gribe ind eller har ført et utilstrækkeligt tilsyn med plejeforældrene.

Adgangen til at gøre forældelsesfrister gældende i sager om overtrædelser af EMRK artikel 3, er reguleret i EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang og artikel 13 om retten til effektive retsmidler.

Menneskerettighedsdomstolen har i sager om forældelse af civile krav udtalt, at forældelsesregler varetager vigtige legitime hensyn, herunder hensynet til at opnå endelig sikkerhed om retstilstanden og til at beskytte potentielle sagsøgte mod gamle krav, som på grund af den forløbne tid er vanskelige at imødegå. Domstolen har på den baggrund i flere sager fundet, at forældelsesfrister i sager om civile krav ikke i sig selv strider mod artikel 6, jf. f.eks. Stubbings m.fl. mod Storbritannien, dom af 22. oktober 1996, præmis 51. Forældelsesfrister må dog ikke være urimeligt korte og skal give den berettigede en reel mulighed for at gøre et krav gældende (krav om proportionalitet).

Efter EMRK artikel 13 skal enhver, hvis rettigheder efter konventionen er blevet krænket, have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør. På samme måde som for EMRK artikel 6's vedkommende er det overladt til medlemsstaterne at fastsætte processuelle regler for udnyttelse af et retsmiddel, herunder frister.

EMRK, som er gennemført i dansk ret ved inkorporering, kan som en del af dansk ret påberåbes for og anvendes af de danske domstole og andre retsmyndigheder. Dansk ret, herunder forældelsesloven, skal således fortolkes i overensstemmelse med EMRK. Østre Landsrets dom af 14. juni 2017 i den såkaldte Slagelsesag er et eksempel herpå. Dommen må ses som udtryk for en samlet vurdering af, at det i den konkrete sag ville være uproportionalt, hvis tortkravene måtte anses for forældede, hvorfor de danske forældelsesregler ikke fandt anvendelse i sagen. Sagen er konkret begrundet bl.a. med henvisning til sagsøgernes unge alder, karakteren af de krænkelse, som de var udsat for under hele deres barndom, og at der ikke var noget særligt modhensyn at tage til den sagsøgte kommune, som ikke havde taget skridt til at undersøge eller oplyse sagen nærmere.

2.4. Erstatningsansvarslovens regler om tortgodtgørelse

2.4.1. Forhøjelse af niveauerne for tortgodtgørelse

Offerrådgivningen i Danmark kan tiltræde den foreslåede ændring.

Advokatrådet og Center for Voldtægtsofre (Århus Universitetshospital) er enige i at niveauerne for tortgodtgørelsen bør udvikle sig i takt med den almindelige lønudvikling.

Hjælp Voldsofre hilser forhøjelserne af tortgodtgørelsesniveauerne velkomment, herunder særligt at der lægges op til højere krænkelsesgodtgørelser til børn.

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og Landsforeningen Spor er enige i, at der bør ske en generel forhøjelse af tortgodtgørelsesniveauerne i sager om seksuelle krænkelse, at der indføres en nedre grænse, og at tortgodtgørelserne bør udvikle sig i takt med den almindelige lønudvikling.

Danske Advokater bemærker, at det er et politisk valg, hvilket niveau tortgodtgørelserne bør ligge på, men at det kan diskuteres, om den foreslåede forhøjelse er tilstrækkelig.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der med den foreslåede ændring af erstatningsansvarsloven tages det fornødne hensyn til den almindelige lønudvikling, der har fundet sted siden 2002, hvor de nuværende ni-

veauer for tortgodtgørelse blev fastlagt. Forslaget sikrer samtidig, at niveauerne ikke fremover stagnerer, men derimod udvikler sig i takt med den almindelige lønudvikling.

2.4.2. Udvidelse af forslaget

Center for Voldtægts ofre (Århus Universitetshospital) mener ikke, at der bør være en fast differentiering mellem godtgørelsens størrelse ved forsøg på voldtægt og fuldbyrdet voldtægt, da de psykiske konsekvenser ved et forsøg på voldtægt kan være lige så alvorlige som ved fuldbyrdet voldtægt. I stedet bør godtgørelsens størrelse fastsættes efter en konkret vurdering af sagen, herunder risikoen for varige mén.

Hjælp Voldsofre anfører, at lovforslaget bør forholde sig specifikt til niveauerne størrelse for fuldbyrdet voldtægt begået efter henholdsvis straffelovens § 216, stk. 1, nr. 1 og straffelovens § 216, stk. 1, nr. 2, idet Hjælp Voldsofre ikke finder det rimeligt, at der i retspraksis synes at være store udsving i størrelsen af godtgørelsen afhængig af, om forholdet falder under stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

Justitsministeriet skal indledningsvist bemærke, at vurderingen af, på hvilket specifikt niveau tortgodtgørelserne i sager om seksuelle krænkelser bør ligge, for at de opleves rimelige, er særdeles vanskelig at foretage, idet den tort, der er lidt, ikke kan opgøres i et bestemt pengebeløb. Det er derfor i sidste ende en politisk vurdering, hvilket niveau godtgørelserne bør ligge på. Hensigten med at forhøje tortgodtgørelsesniveauet for sager om fuldbyrdet voldtægt med ca. 2/3 er imidlertid at afspejle disse forbrydelsers særligt alvorlige karakter.

Justitsministeriet bemærker dernæst, at den foreslåede ændring af erstatningsansvarsloven har til formål at sikre en generel forhøjelse af tortgodtgørelsesniveauerne i sager om seksuelle krænkelser. Derudover har ændringen til formål at gøre det klart, at domstolene ved udmålingen af tortgodtgørelse i sager om seksualforbrydelser fremover bør tage hensyn til den lønudvikling, der har været siden 2002-ændringen af erstatningsansvarsloven, hvilket endvidere har til formål at sikre, at tortgodtgørelsesniveauerne ikke stagnerer på 2017-niveau. Det er imidlertid justitsministeriets opfattelse, at det fortsat bør være op til domstolene at træffe afgørelse om tortgodtgørelsens størrelse i den konkrete sag.

2.4.3. Om forslaget afgrænsning

Børns Vilkår ser meget positivt på forslaget om en minimumsgrænse for tortgodtgørelse i sager om grove tilfælde af seksuelt misbrug af børn, men ser gerne, at minimumsgrænsen udstrækkes til også at gælde i sager om andre overgreb end seksuelle.

Justitsministeriet skal bemærke, at formålet med at fastsætte en minimumsgrænse i sager om grove tilfælde af seksuelt misbrug af børn, som strækker sig over en årrække, og hvor forurettede har et tillids- eller afhængighedsforhold til gerningsmanden, er at modvirke, at der i disse meget krænkende sager tilkendes tortgodtgørelser, som af ofrene opleves som urimeligt lave.

2.4.4. Om domstolenes skøn i sager om seksuelt misbrug af børn

Danske Advokater bemærker, at det bør overvejes at angive mere præcist, hvilken betydning de momenter, som domstolene ifølge lovforslaget kan lægge vægt på ved fastsættelsen af tortgodtgørelsen, bør have.

Hjælp Voldsofre bemærker, at der i praksis kan blive tvivl om, hvornår der er tale om grove tilfælde af seksuelt misbrug af børn, og minimumsgrænsen på 150.000 kr. skal finde anvendelse. Lovforslaget giver dermed domstolene relativt stor magt til at lægge niveauet for krænkesgodtgørelser, og det går således fra at være et politisk spørgsmål til at blive afgjort af retspraksis.

Justitsministeriet skal bemærke, at formålet med lovforslaget ikke er at fratage domstolene deres skøn i sager om seksuelle krænkelser af børn, men derimod at anvise en række momenter, som bør tillægges betydning ved fastsættelsen af tortgodtgørelse. Lovforslagets opregning af disse er ikke udtømmende, og er i vidt omfang udtryk for momenter, der allerede i dag indgår ved domstolenes behandling. Opregningen har imidlertid til formål at sikre, at domstolene inddrager relevante omstændigheder ved fastsættelsen af tortgodtgørelsens størrelse i den konkrete sag.

2.4.5. Forslagets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Børns Vilkår bemærker, at det i bemærkningerne til lovforslaget bør omtales, hvilken betydning praksis fra Den Europæiske Menneskerettigheds-

domstol skal tillægges ved udmåling af godtgørelse, idet det er Børns Vil-kårs opfattelse, at sager om erstatning for offentligt omsorgssvigt må for-ventes i vidt omfang at inddrage menneskeretten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der i lovbemærkningerne tilføjes, at domstolene ved udmåling af tortgodtgørelsens størrelse i sager om myndigheders ansvar, som udspringer af overgreb begået mod børn, skal inddrage praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om udmåling af godtgørelse.

Justitsministeriet skal bemærke, at den foreslåede ændring af erstatnings-ansvarslovens § 26 regulerer offerets krav på tortgodtgørelse fra ger-ningsmanden i anledning af den retsstridige krænkelse, som offeret har været udsat for. Ændringen vedrører ikke et eventuelt krav på godtgørelse, som offeret har mod en offentlig myndighed i anledning af myndighedens svigt over for offeret. Justitsministeriet finder derfor ikke anledning til at redegøre nærmere for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols prak-sis for udmåling af godtgørelse i denne del af lovforslaget.

Justitsministeriet er dog enig i, at domstolene ved udmåling af godtgørel-sens størrelse i anledning af offentlige myndigheders svigt overfor et barn, der har været udsat for et overgreb, bør inddrage praksis fra Den Europæ-iske Menneskerettighedsdomstol, og at dette også sker i praksis, jf. Østre Landsrets afgørelse i den såkaldte ”Slagelsesag”, hvor retten tilkendte en godtgørelse for kommunens overtrædelse af Den Europæiske Menneske-rettighedskonventions artikel 3, jf. princippet i erstatningsansvarslovens § 26, og udtalte, at godtgørelsen størrelsesmæssigt burde tage udgangspunkt i udmålingspraksis ved Menneskerettighedsdomstolen.

2.5. Offererstatningslovens 72-timers regel i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn

2.5.1. Ophævelse af 72-timers reglen for visse sager

Center for Seksuelle Overgreb og Center for Voldtægtsofre (Århus Universitetshospital) hilser ændringen velkommen og bemærker bl.a., at ofre for seksuelle overgreb ofte er så traumatiserede af overgrebet, at de ikke er i stand til at overholde en tidsfrist, og at der med ophævelsen af reglen tages hensyn til de alvorlige psykiske reaktioner et seksuelt over-greb kan have.

Børnerådet hilser forslaget velkommen, idet den gældende regel ikke tager fornødent hensyn til børns særligt sårbare konstitution.

Børns Vilkår bakker op om den foreslåede ændring og henviser særligt til Erstatningsnævnets praksis på området.

Institut for Menneskerettigheder finder generelt den foreslåede ændring positiv, idet ændringen vil finde anvendelse på skader forvoldt ved overtrædelser, der er begået to år før lovændringens forventede ikrafttræden, samt at Erstatningsnævnet af egen drift vil genoptage tidligere afviste sager.

Hjælp Voldsofre forventer, at ophævelsen af offererstatningslovens 72-timers regel vil få betydning for adskillige forurettede, der kan få erstatning, selvom de ikke har indgivet anmeldelse inden for 72 timer, men håber samtidigt ikke, at ophævelsen medfører, at Erstatningsnævnet i højere grad vil meddele afslag på erstatning og godtgørelse med henvisning til, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at en forbrydelse har fundet sted.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at den foreslåede ændring er unødvendig, idet offererstatningsloven allerede i dag indeholder en dispensationshjemmel, som i vidt omfang anvendes i praksis.

Justitsministeriet skal bemærke, at ophævelsen af 72-timersreglen har til formål at forbedre bl.a. voldtægtsorfres mulighed for at få adgang til erstatning og godtgørelse. Den foreslåede ændring har således til formål at sikre, at alle ofre i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn ikke risikerer at få deres krav på erstatning afvist, fordi de ikke har anmeldt forbrydelsen inden for en tidsfrist og ikke opfylder betingelsen for at få dispensation fra anmeldelsesfristen.

2.5.2 Forslagets afgrænsning

Center for Voldtægts ofre (Århus Universitetshospital) bemærker, at lovforslaget ikke forholder sig til sager om forsøg på voldtægt, men at de samme grunde for ophævelse af reglen i sager om voldtægt gør sig gældende i sager om forsøg på voldtægt, idet der kan gå uger, måneder eller år før en person udsat for voldtægt eller forsøg herpå er klar til at anmelde hændelsen.

Offerrådgivningen i Danmark finder, at 72-timers reglen bør ophæves i alle sager.

Hjælp Voldsofre opfordrer Justitsministeriet til at se på en ophævelse eller udvidelse af 72-timers reglen i sager, der vedrører andre personforbrydelser.

Som det fremgår af afsnit 2.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er der vægtige grunde der taler for, at en politianmeldelse skal ske hurtigt. Justitsministeriet har imidlertid – på baggrund af Rigspolitiets opgørelse over anmeldelser i voldtægtssager, som er nævnt i lovforslaget – fundet, at hensynet til den særlige situation som ofre for voldtægt befinder sig i, og som i vidt omfang fører til, at offeret først anmelder forbrydelsen til politiet senere end 72 timer efter gerningstidspunktet, kan begrunde, at anmeldelsesfristen helt bør ophæves i sager om voldtægt. Efter Justitsministeriets opfattelse gør de samme hensyn sig også gældende i sager om incest og seksuelt misbrug af børn, som også er præget af, at forbrydelsen ofte først sent kommer til politiets kendskab. Justitsministeriet har derfor fundet, at anmeldelsesfristen på 72 timer også bør ophæves for disse sager.

Justitsministeriet kan i øvrigt oplyse, at ophævelsen af 72-timers reglen også omfatter sager om forsøg på voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn.

Endelig bemærkes det, at Erstatningsnævnet fortsat vil have mulighed for at dispensere fra kravet om anmeldelse inden for 72 timer, hvis forholdene taler for det.

2.5.3. Forslagets virkningstidspunkt

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og **Landsforeningen Spor** bakker op om den foreslåede ophævelse, men mener, at den bør ske med tilbagevirkende kraft.

Justitsministeriet skal bemærke, at der med lovforslagets § 5, stk. 5, allerede er givet ophævelsen af 72-timers reglen en vis tilbagevirkende kraft, idet ophævelsen også finder anvendelse på skader, der er forvoldt ved overtrædelser, der er begået indtil 2 år forud for lovens ikrafttræden. Det er Justitsministeriets opfattelse, at der hermed er taget det fornødne hensyn til ældre sager.

Det bemærkes i øvrigt, at Erstatningsnævnet af egen drift vil genoptage tidligere sager, hvor der er givet afslag på offererstatning, og afslaget skyldes, at offeret havde anmeldt forbrydelsen til politiet senere end 72 timer efter gerningstidspunktet. Endelig bemærkes det, at Erstatningsnævnet fortsat vil have mulighed for at dispensere fra kravet om anmeldelse inden for 72 timer, hvis forholdene taler for det.

2.6. Øvrige forslag

2.6.1. Forslag om yderligere initiativer i form af rådgivning mv.

Offerrådgivningen i Danmark, Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og Landsforeningen Spor bemærker, at der bør fokuseres på den hjælp, der tilbydes ofre, og at de nuværende tilbud bør udvides og styrkes, herunder tilbud om grundig rådgivning og bisidderhjælp inden en evt. anmeldelse.

Seksualpolitisk Forum opfordrer regeringen til at fokusere på at udvide mulighederne for, at ofre for seksuelle overgreb kan søge rådgivning og økonomisk hjælp til behandling, herunder psykologstøtte.

Justitsministeriet bemærker indledningsvist, at regeringen har fokus på, at der ydes rådgivning og støtte til ofre for seksuelle overgreb, og der findes i dag allerede en række initiativer på området. Politiet og anklagemyndigheden har en særlig vejledningspligt, når de er i kontakt med ofre for seksuelle overgreb, og skal bl.a. vejlede om muligheden for støtte ved offerrådgivning. I alle politikredse er der etableret offerrådgivninger, der tilbyder personlige samtaler og støtte til dem, der henvender sig. Offerrådgivningerne vejleder også om de hjælpeforanstaltninger, der findes af lægelig, psykologisk, social og juridisk karakter. Politiet skal endvidere vejlede om muligheden for at få beskikket en bistandsadvokat samt om mulighederne for at få erstatning fra gerningsmanden eller staten (efter reglerne i offererstatningsloven). Det bemærkes, at der i alle politikredse er særskilte lister med bistandsadvokater, som muliggør at der hurtigt kan etableres kontakt til en bestemt bistandsadvokat, før offeret præsenteres for muligheden for at lade sig bistå.

Justitsministeriet bemærker endvidere, at ofre for seksuelle overgreb i dag kan modtage tilskud til psykologbehandling efter Sundheds- og Ældreministeriets regler om tilskud til psykologbehandling for særligt udsatte persongrupper. Ofre for seksuelle overgreb kan således få dækket 60 pct. af

udgifterne til psykologbehandling. Derudover er der mulighed for gratis behandling bl.a. på Videnscenter for Seksuelle Overgreb og Center for Voldtægts ofre.

2.6.2. Oprettelse af fond til udbetaling af erstatning og godtgørelse

KL anfører, at en afskaffelse af forældelsesfristerne ikke vurderes at ville føre til, at kommunerne i langt højere grad end hidtil vil kunne indgå forlig og dermed undgå, at der føres retssager om krav på erstatning eller godtgørelse. KL vurderer endvidere, at afskaffelsen vil kunne medføre flere retssager om sådanne krav, hvilket vil indebære anvendelse af betydelige offentlige midler til at føre disse sager, hvilket KL finder uhensigtsmæssigt. KL opfordrer derfor til, at der etableres en fond, der kan stå for udbetaling af erstatning og godtgørelse til personer, der som børn har været udsat for overgreb, inspireret af den ordning som kendes fra Offererstatningsloven.

Justitsministeriet bemærker, at det for mange af de børn, som den foreslåede ordning er rettet imod, ikke i første række drejer sig om et behov for økonomisk godtgørelse, men derimod om et behov for at placere et ansvar for det svigt, de har oplevet. En offerfond tilgodeser ikke dette behov. Justitsministeriet finder på den baggrund, at sager om erstatning og godtgørelse fortsat bør behandles i domstolssystemet.

2.6.3. Om modregning i tortgodtgørelser

Landsorganisationen mod seksuelle overgreb og **Landsforeningen Spor** anfører, at det bør indskærpes over for kommunerne, at tortgodtgørelser ikke må modregnes i kontanthjælp, uddannelseshjælp og lignende ydelser, og at det bør undersøges i hvilket omfang, sådanne afgørelser er blevet truffet.

Justitsministeriet skal bemærke, at høringsparternes forslag falder uden for lovforslagets rammer.

Det kan dog i øvrigt oplyses, at det fremgår af § 14, stk. 5, i lov om aktiv socialpolitik, at i kontanthjælpssystemet ser kommunen bort fra formue, som skyldes beløb, der er udbetalt som godtgørelse for ikke-økonomisk skade. Det fremgår af vejledning nr. 39 af 5. marts 1998 om lov om aktiv socialpolitik til lovens § 14, stk. 5, punkt 77, at "der kan være tale om godtgørelser efter lov om forsikring mod følger af arbejdsskade, erstatningsansvarsloven og anden tilsvarende lovgivning". Spørgsmålet om,

hvorvidt man kan se bort fra godtgørelse for tort, ses ikke yderligere afklaret i forarbejderne til loven. Spørgsmålet ses heller ikke afklaret i Ankestyrelsens Principafgørelser

Lov om aktiv socialpolitik henhører under Beskæftigelsesministeriet. Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at en godtgørelse for tort udbetalt efter erstatningsansvarslovens § 26 eller anden lovgivning må anses for at være en godtgørelse for ikke-økonomisk skade, og godtgørelse for tort er derfor omfattet af § 14, stk. 5, i lov om aktiv socialpolitik.

Beskæftigelsesministeriet har ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger grund til at antage, at kommunerne ikke generelt overholder reglerne. Da det fremgår direkte af vejledningen, at der skal ses bort fra f.eks. godtgørelser efter erstatningsansvarsloven, kan Beskæftigelsesministeriet henvise hertil.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til det lovudkast der blev sendt i høring den 13. juni 2017, indeholder det fremsatte lovforslag ikke indholdsmæssige ændringer.

Der er dog foretaget visse mindre ændringer af sproglig og lovteknisk karakter, bl.a. er begrebet ”offentlig myndighed” i den foreslåede ændring af forældelseslovens § 3 erstattet med ”forvaltningsmyndighed”. Der er ikke hermed tilsigtet nogen ændring af bestemmelses anvendelsesområde.

Det bemærkes i øvrigt, at der, efter lovforslaget har været sendt i høring, er indføjet et forslag til ændring af § 11, stk. 2, i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, jf. lovforslagets § 4, nr. 2. Der er tale om en teknisk ændring, som har til formål at sikre, at det er den minister, som Ankestyrelsen hører under, som indstiller medlemmer til Erstatningsnævnet.