



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 27. februar 2013
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Anne Høgenhaven Simony
Sagsnr.: 2013-731-0026
Dok.: 693875

KOMMENTERET OVERSIGT

over

**høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af retsplejeloven og
lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser
(udvidelse af ordning om underretning af forurettede og styrkelse af
rammerne for behandling af ansøgninger om offererstatning)**

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, Rets sikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Offerrådgivningen i Danmark, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen for Kvindekrisecentre, Joan-Søstrene, Dansk Journalistforbund, Danske Mediers Forum, Boxer TV ApS, Canal Digital Danmark A/S, Dk4, DR, I/S DIGI-TV, METV - Mesopotamia TV, MTG A/S, Viasat, SBS TV A/S, SBS-Net, Stofa A/S, Teracom (Broadcast Ser-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

vice Danmark A/S), TV Midt Vest, TV SYD, TV 2 Sport A/S, TV 2/Bornholm, TV 2/DANMARK A/S, TV 2/FYN, TV 2/Lorry, TV 2/Nord, TV 2/Øst, TV 2/Østjylland, TV 3 A/S, Kanal Hovedstaden, Kanal 23, YOUSEE, Danmarks Lokal-Tv Forening, Dansk Student Tv Forening, Producentforeningen, De Danske Dagblades Forening, Berlingske Media, Danske Medier, JP Politikens Hus, Gold FM/Klassisk FM ApS, Radio 100FM, Radio 2, Radio Nova FM, Radio Pop FM, Radio 24Syv, SBS Radio A/S.

Justitsministeriet har modtaget svar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitiet, Politiforbundet, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Joan-Søstrene, Danske Medier, DR, TV2 Danmark A/S og TV2-regionerne.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Justitsministeriets bemærkninger hertil er anført nedenfor i *kursiv*.

Det bemærkes, at lovforslagets § 2, nr. 1-2, vedrørende ændring af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (stærkelse af rammerne for behandling af ansøgninger om offererstatning) er sendt i høring den 8. februar 2013 med høringsfrist til den 8. marts 2013 hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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, Rets sikkerhedsfonden, Dansk Retspolitisk Forening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Offerrådgivningen i Danmark, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen for Kvindekrisecentre, Joan-Søstrene.

En supplerende kommenteret høringsoversigt vil blive fremsendt snarest muligt efter høringsfristens udløb. Der henvises i øvrigt til pkt. 3 nedenfor.

2. Høringssvarene

2.1. Generelt

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitiet, Politiforbundet, Erstatningsnævnet, Datatilsynet, Det Kriminalpræventive Råd, Kommunernes Landsforening, Danske Advokater og Amnesty International har ikke bemærkninger til lovforslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater henviser til foreningens høringsvar af 17. juni 2011 vedrørende underretningsordningen ved den dømtes første uledsagede udgang og løsladelse og eventuelle undvigelse, hvori foreningen gav udtryk for betænkeligheder ved underretninger, der kan fastholde personer i offerrollen. Tilsvarende betænkeligheder gør sig gældende ved den foreslåede udvidelse af bestemmelsen.

Joan-Søstrene finder, at forslaget indebærer en nødvendig forbedring af de forrettedes retsstilling.

2.2. Forurettedes anmodning om underretning

Landsforeningen Hjælp Voldsofre er glade for, at bestemmelsen i retsplejelovens § 741 g, stk. 1, foreslås udvidet til også at omfatte medvirken i optagelserne til tv- og radioprogrammer, hvori den pågældende har en fremtrædende rolle, og medvirken i et portrætinterview i et dansk dagblad. Foreningen finder dog fortsat, at det bør overvejes at udvide bestemmelsen yderligere.

Foreningen mener endvidere, at retsplejelovens § 741 g, stk. 1, bør ændres, således at dansk lovgivning opfylder de minimumsstandarder, der blev indført ved 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, herunder direktivets artikel 6 om offerets ret til at få information om sin sag.

Foreningen rejser endvidere spørgsmål, om ikke forurettede bør have en vis ophavsret til i hvert fald kommerciel udnyttelse af den forbrydelse, som

den forurettede har været udsat for. Foreningen bemærker i den forbindelse, at den foreslåede udvidelse af § 741 g, stk. 1, eksempelvis ikke vil omfatte udsendelser, hvor gerningsmanden ikke har en fremtrædende rolle, men hvor selve forbrydelsen og forurettede er centrale.

Endelig peger foreningen på, at det bør præciseres, at den forurettede til hver en tid har ret til at omgøre et ønske om underretning.

Joan-Søstrene undrer sig over, at ordningen ikke er gjort obligatorisk, således at forurettede altid modtager underretning, medmindre den pågældende direkte har frabedt sig dette. Joan-Søstrene bemærker endvidere, at vejledningen til forurettede om adgangen til at modtage underretning bør overlades til en enkelt ansvarlig instans.

Direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 er omfattet af det danske retsforbehold, og Danmark er derfor ikke bundet af direktivet. De medlemsstater, som direktivet retter sig til, vil skulle gennemføre direktivet senest den 16. november 2015. Justitsministeriet har ikke på nuværende tidspunkt vurderet, om der bør ske gennemførelse af direktivet i dansk ret, herunder om en sådan gennemførelse vil kræve ændringer af eksisterende lovgivning.

Det fremgår af pkt. 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede ændring af § 741 g, stk. 1, indebærer, at gerningsmandens deltagelse som en fremtrædende person i et tv- eller radioprogram, der produceres til udsendelse her i landet, eller i et portrætinterview i et dansk dagblad sidestilles med gerningsmandens løsladelse mv. Det fremgår endvidere, at hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet ændre bekendtgørelsen om underretning ved udgang og løsladelse mv., således at underretning ved gerningsmandens deltagelse i de pågældende medier ligeledes omfattes heraf. Det er således ikke med forslaget om udvidelse af underretningsordningen tilsigtet ændringer i forhold til den oprindelige underretningsordning, hvori der ligger, at der er tale om en frivillig ordning, hvor underretning alene sker efter anmodning fra forurettede. Et offer kan således på et hvilket som helst tidspunkt under gerningsmandens afsoning anmode om at blive underrettet, ligesom offeret på et hvilket som helst tidspunkt kan ændre sit ønske om underretning.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at den af Justitsministeriet nedsatte arbejdsgruppe om en styrket indsats over for ofre for forbrydelser, som i december 2010 afgav sin rapport, vurderede spørgsmålet om, hvorvidt ordningen i forbindelse med løsladelse mv. skulle gøres obligatorisk. Arbejds-

gruppen var i den forbindelse opmærksom på, at nogle ofre vil foretrække ikke at få underretning, og at underretning – eller blot muligheden herfor – i sig selv kan have en negativ effekt på offerets situation, idet det kan øge offerets frygt for den dag, hvor offeret kan møde gerningsmanden. Arbejdsgruppen anbefalede derfor ikke en ordning, hvor der automatisk gives underretning, og arbejdsgruppen fandt heller ikke, at ofre uden konkret anledning hertil skal spørges, om de ønsker underretning. Arbejdsgruppen fandt således, at en underretning må forudsætte en udtrykkelig anmodning fra offeret, idet det i så fald vil kunne lægges til grund, at offerets ønske om underretning bygger på en velovervejet beslutning herom. Ved indførelse af reglerne om underretning ved løsladelse mv. fulgte Justitsministeriet arbejdsgruppens anbefaling herom. Af de anførte grunde finder Justitsministeriet fortsat ikke grundlag for at indføre en obligatorisk ordning. Dette gælder tilsvarende i forhold til den foreslåede mulighed underretning om gerningsmandens medvirken i tv, radio og dagblade.

Justitsministeriet finder ligeledes ikke grundlag for at indføre en ordning, hvorefter alle forurettede skal spørges, om de ønsker underretning. Justitsministeriet er i den forbindelse opmærksom på, at forudsætningen for, at ofre effektivt vil kunne benytte muligheden for at få underretning, er at de er bekendt med, at muligheden eksisterer. Som anført i pkt. 2.2.2 i lovforslaget almindelige bemærkninger forudsættes ordningen derfor at skulle fremgå af den generelle information, som er tilgængelige for ofre. Herudover vil bistandsadvokater, kontaktpersoner mv. – ligesom det er tilfældet for så vidt angår den eksisterende underretningsordning vedrørende løsladelse mv. – kunne informere offeret om muligheden for underretning, hvis der konkret er anledning til det, og det skønnes at være relevant.

2.3. Afgrænsningen af programmer mv.

Danske Medier udtrykker sympati for ønsket om at kunne forberede den forurettede på konfrontationen med gerningsmanden gennem medierne i de tilfælde, hvor vedkommende tildeles en fremtrædende rolle. Danske Medier finder det dog nødvendigt, at der anlægges en snæver definition af begreberne ”fremtrædende rolle” samt ”portrætinterview”, idet det ikke er praktisk muligt eller hensigtsmæssigt at forsøge at beskytte den forurettede mod enhver eksponering af gerningsmanden i medierne. Danske Medier kan af samme grund tilslutte sig Justitsministeriets bemærkninger om medvirken i nyhedsindslag. Danske Medier er ligeledes enige i, at artikler og nyhedshistorier, hvor der alene formidles fakta om den pågældende dømte eller dennes straffesag samt artikler, hvor der alene bringes kortere

udtalelser eller lignende fra gerningsmanden ikke bør være omfattet af den foreslåede ordning.

Danske Medier peger samtidig på, at afgrænsningen af, hvornår der er tale om et dagblad ikke er tilstrækkelig klar. Det bemærkes i den forbindelse, at et dagblad netop af karakteriseret ved ikke at rette sig mod bestemte erhvervs- eller faggrupper.

Det fremgår af pkt. 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der ved et dagblad forstås en avis, som udkommer mindst én gang ugentligt, og som henvender sig til en bred kreds af læsere. Et skrift, der eksempelvis retter sig mod bestemte erhvervs- eller faggrupper, vil ikke være omfattet af ordningen. Der skal endvidere være tale om et dagblad, hvis indhold hovedsagelig består af redaktionelt stof (det vil sige ikke annoncer) i form af artikler mv. inden for et bredt emneområde. Det er ikke afgørende, om der er tale om et landsdækkende, regionalt eller lokalt dagblad.

2.4. Den dømtes adgang til at udtale sig til medierne

Advokatrådet bemærker, at det generelt er opfattelsen, at der bør udvises tilbageholdenhed i forhold til at tillade, at indsatte medvirker i tv- og radioprogrammer, portrænterviews i dagblade mv. Dette gælder særligt, når der er tale om domfældte for personfarlig kriminalitet.

DR bemærker under henvisning til lovforslagets bemærkninger, at man er enig i, at forslaget ikke direkte begrænser ytringsfriheden. En henvendelse til forurettede forud for en udsendelse kan efter DRs opfattelse indirekte føre til en indskrænkning af den indsatte såvel som mediets informations- og ytringsfrihed. Det må forventes, at henvendelser til forurettede vil kunne føre til betydelig debat om rimeligheden af, at fængsler tillader, at den indsatte medvirker i tv-udsendelser. DR er opmærksom på den betydelige belastning, det kan være at blive udsat for hård kritik i medierne. På den baggrund er det DRs bekymring, at ordningen vil kunne føre til, at fængslernes interesse i at give tilladelse formindskes, og at det kan føre til en begrænsning af de muligheder, der er for at anvende indsatte som medvirkende i tv-produktioner. DR er ligeledes bekymret for, at den foreslåede ordning vil kunne føre til, at indsatte i mindre grad end hidtil ønsker at gøre brug af deres ytringsfrihed.

Det følger af pkt. 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at den foreslåede ordning ikke indebærer begrænsninger i den dømtes mulighed

for at ytre sig, ligesom ordningen ikke i sig selv har betydning for, hvorvidt der konkret meddeles tilladelse til optagelser eller interview efter de gældende regler herom.

2.5. Tidspunktet for underretning mv.

TV2 Regionerne anerkender bestræbelserne på at stille ofre bedre i situationer, hvor gerningsmænd bliver inviteret og får tilladelse til at medvirke i tv-programmer i en fremtrædende rolle. TV2 Regionerne påpeger, at det er afgørende, at underretningspligten ligger hos myndighederne. Herudover lægger TV2 Regionerne vægt på, at det ikke må have opsættende virkning for en tv-optagelse at få kontakt til offeret. Dette gælder ikke mindst, når optagelsen er til et nyhedsindslag, hvor den dømte har en fremtrædende rolle og lejlighed til at ytre sig. Endelig ønsker TV2 Regionerne, at offeret underlægges en tavshedspligt om indholdet af det kommende program, så mediernes konkurrencesituation respekteres.

TV2 Danmark A/S har principielt ingen indvendinger mod den foreslåede underretningsordning. Dog påpeges det, at underretningen kan støde på visse praktiske problemer. Da medvirkende i nyhedsprogrammer principielt omfattes af forslaget, kan Kriminalforsorgen få tidsmæssige vanskeligheder ved at nå at underrette offeret. Dertil kommer, at det ikke altid på optagelsestidspunktet vil være klart, hvornår programmet påtænkes udsendt, at udsendelsestidspunktet kan blive rykket, og endelig at programmer ofte vil blive genudsendt. Ordningen vil derfor sjældent indebære, at offeret vil vide, hvornår tv-udsendelsen finder sted.

TV2 har i øvrigt hæftet sig ved, at det udtrykkeligt i bemærkningerne fremgår, at forslaget ikke indebærer begrænsninger i den dømtes mulighed for at ytre sig, ligesom ordningen ikke i sig selv har betydning for, hvorvidt der konkret meddeles tilladelse til optagelser af den dømte eller tilladelse til udgang med henblik på sådanne optagelser.

Danske Medier har med tilfredshed noteret sig, at den foreslåede ordning ifølge lovudkastets bemærkninger ikke i sig selv har betydning for, hvorvidt der konkret meddeles tilladelse til optagelser eller interview med en gerningsmand. Foreningen går ud fra, at dette også gælder i de situationer, hvor den relevante myndighed ikke umiddelbart kan lokalisere den forurettede og derved ikke har mulighed for at underrette denne inden programmet/portrættet bringes. Foreningen påpeger dog, at dette kan anføres udtrykkeligt i bemærkningerne, således at eventuelle vanskeligheder ved at få

kontakte med forurettede ikke resulterer i et afslag på en besøgsanmodning fra et medie.

Som det fremgår af pkt. 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har Justitsministeriet nøje overvejet, i hvilke situationer der skal kunne ske underretning. Da det er Justitsministeriets opfattelse, at det er væsentligt at udforme en ordning, som så vidt muligt bygger på objektive og let administrerbare kriterier, har ministeriet fundet, at underretningsordningen bør afgrænses til tilfælde, hvor det pågældende tv- eller radioprogram optages under gerningsmandens afsoning. Det vil i den forbindelse være uden betydning, hvornår programmet forventes sendt. Tilsvarende bør underretningsordningen, for så vidt angår portrætinterview, afgrænses til tilfælde, hvor det pågældende interview laves under gerningsmandens afsoning, og det er således også her uden betydning, hvornår det pågældende portræt rent faktisk bringes.

Som det endvidere fremgår af pkt. 2.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, vil det i en række tilfælde ikke være muligt at oplyse offeret om det præcise tidspunkt for offentliggørelse. Dette kan enten skyldes, at en planlagt visning eller udsendelse fremrykkes, udskydes, genudsendes eller helt udgår. Underretningen af offeret bør dog, i det omfang det er den underrettende myndighed bekendt, så vidt muligt indeholde oplysninger om det forventede sende- eller udgivelsestidspunkt. Det forudsættes, at det pågældende medie så vidt muligt bidrager med oplysninger herom.

Det fremgår desuden af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1 (retsplejelovens § 741 g, stk. 1), at det navnlig i de atypiske tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering må antages, at den dømte vil skulle indtage en fremtrædende rolle i et nyhedsindslag i tv eller radio i praksis vil kunne være vanskeligt, hvis ikke umuligt at foretage underretning af offeret, inden programmet sendes. Tilsvarende vil det i praksis kunne være vanskeligt eller endog umuligt at foretage underretning, inden et portrætinterview bringes i et dagblad, idet dagblade ofte vil operere med korte deadlines. I sådanne situationer forudsættes det, at den relevante myndighed udfolder rimelige bestræbelser på at underrette forurettede, hvilket efter omstændighederne vil kunne ske telefonisk.

Det følger således allerede af bemærkningerne, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt eller ligefrem umuligt at nå at underrette den forurettede. Dette forhold forudsættes imidlertid ikke at have indflydelse på, hvorvidt et program/interview må laves eller bringes, eller hvornår det kan sendes.

Justitsministeriet har i øvrigt i pkt. 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger præciseret, at de oplysninger, som myndighederne modtager fra de omfattede medier i forbindelse med ordningen, kun i nødvendigt omfang forudsættes videregivet til den forurettede. Det drejer sig i særdeleshed om oplysningerne om, hvornår og i hvilket medie et program/et portræt forventes bragt. Nærmere indholdsmæssige oplysninger om det pågældende tv-program mv. forventes imidlertid ikke videregivet til den forurettede.

2.6. Øvrige spørgsmål

Danske Regioner forudsætter, at håndteringen af den udvidede ret til underretning af ofre vil foregå på samme måde og ved samme instanser som den allerede eksisterende ret til underretning efter retsplejelovens § 741 g, og som beskrevet i bekendtgørelsen om underretning ved udgang og løsladelse mv. Danske Regioner rejser endvidere i sit høringssvar en række praktiske spørgsmål i tilknytning til ordningen.

Som det fremgår af pkt. 2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger er der i medfør af § 741 g, stk. 3, udstedt bekendtgørelse nr. 809 af 29. juni 2011 om underretning ved udgang og løsladelse mv., som fastsætter de nærmere regler for underretningsordningen.

Det følger af bekendtgørelsens § 6, at kriminalforsorgen foretager underretning vedrørende dømte, som er idømt en ubetinget fængselsstraf, hvilket er kerneområdet for underretningsordningen. Tilsvarende er det kriminalforsorgen, der foretager underretning vedrørende personer dømt til forvaring. Ved foranstaltningsdømte henholdsvis ved unge, som er idømt en ungdomssanktion, forestår statsadvokaten henholdsvis politiet underretningen af ofret.

Som det videre fremgår af pkt. 2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer den foreslåede ændring af § 741 g, stk. 1, at gerningsmandens deltagelse som en fremtrædende person i et tv- eller radioprogram, der produceres til udsendelse her i landet, eller i et portrætinterview i et dansk dagblad sidestilles med gerningsmandens løsladelse mv. Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet ændre bekendtgørelsen om underretning ved udgang og løsladelse mv., således at underretning ved gerningsmandens deltagelse i de pågældende medier ligeledes omfattes heraf. Det vil således også være henholdsvis kriminalforsorgen, statsadvokaten

og politiet, der foretager underretningen af ofret efter den foreslåede udvidede ordning.

3. Lovforslaget

Lovforslagets § 2, nr. 1-2, vedrørende ændring af lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (stærkelse af rammerne for behandling af ansøgninger om offererstatning) er sendt i høring den 8. februar 2013 med høringsfrist den 8. marts 2013. En supplerende kommenteret høringsoversigt vil blive fremsendt, når høringsfristen er udløbet.

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