



Til lovforslag nr. L 31

Folketinget 2017-18

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 25. januar 2018

## Betænkning

over

### 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 krænkelser samt ophævelse af 72-timersreglen i sager om voldtægt, incest og seksuelt misbrug af børn m.v.)

[af justitsministeren (Søren Pape Poulsen)]

#### 1. Ændringsforslag

Der er stillet 6 ændringsforslag til lovforslaget. Justitsministeren har stillet ændringsforslag nr. 1 og 4-6, og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 2 og 3.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 4. oktober 2017 og var til 1. behandling den 24. oktober 2017. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 8 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 13. juni 2017 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 304 (folketingsåret 2016-17). Den 4. oktober 2017 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 16 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

#### Eventuelt identitetsproblem

Udvalget har bedt Folketingets Lovsekretariat om at udarbejde et notat om bl.a. forskellige udkast til ændringsforslag, herunder det, der nu er stillet som nr. 5, jf. L 31 – bilag 12.

Lovsekretariatet vurdererede ikke, at der var manglende identitet ved ændringsforslagene, jf. grundlovens § 41, stk.

2, hvorefter et lovforslag ikke kan endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

#### 3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af DF og IA) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af justitsministeren stillede ændringsforslag.

Enhedslistens medlemmer af udvalget konstaterer, at regeringen har fremsat lovforslaget i forlængelse af regeringens udspil til en offerpakke, »Retfærdighed for ofre«, fra december 2016.

Der blev ikke indgået en politisk aftale, inden regeringen fremsatte lovforslaget.

Lovforslaget indeholder en lang række forbedringer for ofre, som Enhedslisten har været bannerfører for og kæmpet for i årevis. Enhedslisten er derfor meget tilfreds med, at f.eks. 72-timersreglen afskaffes med lovforslaget.

Regeringen lagde i offerpakken oprindelig op til, at det kun skulle være i forhold til »seksuelle overgreb«, at forældelsesfristen skulle fjernes, jf. punkt 3 i »Retfærdighed for ofre«:

»3. Det skal altid være muligt at kræve erstatning fra en offentlig myndighed, som ikke har levet op til sit ansvar over for et barn, der er blevet udsat for seksuelle overgreb. Derfor skal krav om erstatning og godtgørelse mod offentlige myndigheder for svigt i sager om seksuelt misbrug fremover ikke kunne blive forældet. Den foreslåede afskaffelse af forældelsesfristerne vil gælde fremadrettet for krav, der ikke allerede er forældede, når de nye regler træder i kraft.«

Efter pres på regeringen valgte regeringen dog at fjerne ordet »seksuelle« i lovforslaget, således at der i det fremsatte lovforslag sker en afskaffelse af forældelsesfristen i alle

sager om overgreb mod børn og altså ikke kun i forbindelse med seksuelle overgreb.

Der står således i bemærkningerne til lovforslaget (side 4):

»Endvidere indebærer lovforslaget, at forældelsesfristerne for krav på erstatning og godtgørelse, som udspringer af en forvaltningsmyndigheds tilsidesættelse af lovbestemte forpligtelser over for børn, der har været udsat for overgreb, ophæves. Dette er en udvidelse i forhold til retfærdighedsudspillet, der var begrænset til sager om seksuelle overgreb mod børn.«

Lovforslaget og »Retfærdighed for ofre« indebærer i forhold til forældelsesfristen, at »Den foreslåede afskaffelse af forældelsesfristerne vil gælde fremadrettet for krav, der ikke allerede er forældede, når de nye regler træder i kraft.«

Ifølge den europæiske menneskerettighedskonvention er det ikke muligt at ophæve de strafferetlige forældelsesfrister med tilbagevirkende kraft. Hvis man skal følge konventionen, kan man altså ikke ændre forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft i forhold til personer.

Men myndigheder og kommuner er ikke omfattet af menneskerettighederne på denne måde, så når det kommer til erstatningssager om myndighedernes svigt, er der absolut ingen god grund til ikke at afskaffe forældelsesfristerne for alle – også i forhold til de sager, der vil være forældede efter de gældende regler.

Enhedslisten og Dansk Folkeparti stillede i forbindelse med behandlingen af lovforslaget et ændringsforslag, der indebærer, at den foreslåede ophævelse af forældelsesfristen for erstatningskrav og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder får tilbagevirkende kraft, således at krav, der er forældede efter forældelseslovens hidtil gældende regler før lovens ikrafttræden, også omfattes af ophævelsen af forældelsesfristen.

Efter lange overvejelser og efter først at have nægtet at støtte et sådant ændringsforslag er regeringen under truslen om at blive stemt ned i Folketingssalen til sidst kommet frem til at ville støtte dette ændringsforslag. Regeringen har i den forbindelse endda benyttet sig af sin formelle ret til at overtage ændringsforslaget – frem for bare at stemme for det af Enhedslisten og Dansk Folkeparti stillede ændringsforslag.

Enhedslisten ser ligeledes med stor tilfredshed på, at Socialdemokratiet har forladt sin oprindelige position som fremlagt i et læserbrev i Politiken den 1. december 2017, »Fjern dog forældelsesfristen i sager om omsorgssvigt«, om kun at ville støtte afskaffelsen af forældelsesfristen med tilbagevirkende kraft, hvis der samtidig blev oprettet et nævn, der ville kunne besværliggøre borgernes adgang til at føre sager ved domstolene.

Hvis vi ikke afskaffer forældelsesfristerne i de erstatningssager, der er forældede efter gældende regler i dag, svigter vi jo alle de sager, der er hele grunden til diskussionen. Det er eksempelvis Godhavnsdrengene, som blev svigtet af den danske stat og udsat for psykisk terror, seksuelle overgreb og grov vold, mens de var anbragt på børnehjem i 60'erne og 70'erne, og som har kæmpet for en undskyldning i årevis. Men det er også nyere sager. Børns Vilkår har flere

eksempler på sager, hvor mennesker, der har været udsat for overgreb, i dag kæmper for at få erstatning, jf. »Børns Vilkår: Afskaf helt klagefrist for svigtede børn«, tv2.dk den 14. april 2016.

Det kan være sager af samme karakter som Tøndersagen og Slagelsepigerne, hvor børn er blevet lejet ud til seksuelle overgreb eller blevet misbrugt kontinuerligt i årevis af deres plejefamilie og myndighederne ikke har grebet ind, selv om der var masser af anledninger til det.

I sådanne sager skal det altid være muligt at få placeret et ansvar, få en erstatning og sat et punktum – også selv om ofrene er blevet voksne, før de har fået overskuddet til at råbe op.

Regeringen har lavet mange krumspring i sagen.

Først ville regeringen slet ikke ændre på forældelsesfristerne, indtil de kom i mindretal i Folketingssalen i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag nr. B 101 »Forslag til folketingsbeslutning om bedre muligheder for erstatning til børn, der har været udsat for svigt og overgreb« i folketingsåret 2015-16. I forbindelse med beslutningsforslaget blev der afgivet en betænkning, som tydeligt viste, at regeringen på dette tidspunkt var i mindretal i spørgsmålet.

Så forsøgte regeringen i forbindelse med »Retfærdighed for ofre« at afgrænse det til kun at handle om seksuelle overgreb og dermed udelukke erstatning til dem, der er blevet udsat for andre former for grove overgreb og svigt.

Og til sidst har regeringen til det sidste kæmpet imod en afskaffelse af forældelsesfristen i erstatningssager.

Det ændrer ikke ved, at selv om processen har været besværlig, så er resultatet godt. Og Enhedslisten kan støtte lovforslaget.

Et *mindretal* i udvalget (DF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget støtter lovforslaget og har endvidere stillet 2 ændringsforslag til lovforslaget. Forslagene har til hensigt at fjerne forældelsesfristen for vold mod børn, da Dansk Folkeparti finder, at de rigide forældelsesfrister, der i dag er på området, kan være en klar barriere imod, at borgere, der som børn har været udsat for vold, får mulighed for oprejsning senere i livet.

Dansk Folkeparti bemærker, at ministeren i besvarelsen af spørgsmål 1 ikke ønsker at støtte ændringsforslaget, men dog åbner op for en senere revision af reglerne og ser positivt på at »se nærmere på forældelsesfristen i sager om vold mod børn«.

Et *andet mindretal* i udvalget (IA) vil ved 3. behandling stemme hverken for eller imod lovforslaget. Mindretallet vil stemme hverken for eller imod de stillede ændringsforslag.

#### 4. Ændringsforslag

##### Æ n d r i n g s f o r s l a g

##### Til § 1

Af *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undertagelse af IA):

1) Efter nr. 1 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 93, stk 4, der bliver stk. 3, ændres »stk. 1-3« til: »stk. 1 og 2«.

[Konsekvensændring som følge af den foreslåede ændring i § 1, nr. 1]

Af et mindretal (DF):

2) I det under nr. 2 foreslåede § 93 b, stk. 2, ændres »§ 226 eller § 227, stk. 1,« til: »§ 226, § 227, stk.1, eller §§ 244-246,«.

[Ophævelse af forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar i sager om vold mod børn]

3) Nr. 3 affattes således:

»3. I § 94, stk. 4, 1. pkt., udgår »§§ 210 og 216-224, § 225, jf. §§ 216-224, § 226, § 227, stk. 1, § 245 a, § 246, jf. § 245 a,«, og 2. pkt. ophæves.«

[Konsekvensændring som følge af ophævelsen af forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar i sager om vold mod børn]

Af justitsministeren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af IA):

Til § 5

4) I stk. 1 ændres »januar« til: »april«.

[Ændret ikrafttræden af lovforslaget som følge af udskydelsen af lovforslagets behandling i Folketinget]

5) I stk. 3 ændres »stiftet« til: »forældet«, og », medmindre forældelse efter de hidtil gældende regler er indtrådt før lovens ikrafttræden« udgår.

[Ophævelse af forældelsesfristen med tilbagevirkende kraft i sager om erstatnings- og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder]

6) I stk. 5 ændres »januar« til: »april«.

[Udskudt virkningstidspunkt for ophævelsen af 72-timersreglen som følge af forslaget om ændring af tidspunktet for lovens ikrafttræden]

## B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Den foreslåede ændring er en konsekvens af lovforslagets § 1, nr. 1, der ophæver det gældende § 93, stk. 3, hvorefter stk. 4 bliver stk. 3. Det gældende stk. 4 henviser til stk. 1-3 og skal efter ophævelsen af stk. 3 alene henviser til stk. 1 og 2.

Til nr. 2

Lovforslagets § 1, nr. 2, har til formål at ophæve forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar i sager om seksuelt misbrug af børn. Med den foreslåede ændring ophæves forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar

tillige i sager om vold begået mod børn. Den foreslåede ændring indebærer således, at der ikke indtræder forældelse, når en lovovertrædelse, som er omfattet af § 244 om simpel vold, § 245 om grov vold, § 245 a om kvindelig omskæring og § 246 om vold med døden til følge, begås over for en person under 18 år.

Til nr. 3

Den foreslåede ændring er en konsekvens af ophævelsen af forældelsesfristen for gerningsmandens strafansvar i sager om seksuelt misbrug af børn og sager om vold begået mod børn. Med forslaget udgår de dele af § 94, stk. 4, der ikke længere finder anvendelse som følge af ophævelsen af forældelsesfristen.

Til nr. 4

Det følger af lovforslagets § 5, stk. 1, at loven træder i kraft den 1. januar 2018.

Idet det i lovforslaget foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt er passeret og lovforslaget endnu ikke er færdigbehandlet i Folketinget, foreslås det at udskyde lovens ikrafttrædelsestidspunkt til den 1. april 2018.

Til nr. 5

Det følger af lovforslagets § 5, stk. 1, at loven træder i kraft den 1. januar 2018. Efter bestemmelsens stk. 3 finder ophævelsen af forældelsesfristen for erstatnings- og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder også anvendelse på fordringer, der er stiftet før lovens ikrafttræden, medmindre disse er forældede efter de hidtil gældende regler.

Den foreslåede ændring indebærer, at ophævelsen af forældelsesfristen tillægges tilbagevirkende kraft. Det betyder, at ethvert krav på erstatning eller godtgørelse mod en forvaltningsmyndighed kan indbringes for domstolene, uanset hvornår kravet er opstået. Dette gælder også krav, der allerede er forældede på tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Justitsministeren har i en tidligere besvarelse af spørgsmål til lovforslaget tilkendegivet, at et ændringsforslag, der har til formål at ophæve forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft, ikke kan støttes, bl.a. fordi man herved risikerer at stille ofrene noget i udsigt, der ikke kan indfries.

I lyset af at der tegner sig et flertal for en sådan lovændring, finder justitsministeren imidlertid anledning til selv at fremsætte ændringsforslaget, så det sikres, at der i tilknytning til lovændringen afsættes midler til en udvidelse af den rådgivningsordning under Børns Vilkår, hvorefter personer under 30 år vejledes om udsigterne til at opnå erstatning ved domstolene.

Et barn, der har været udsat for myndighedssvigt i forbindelse med overgreb, vil ofte først som voksen være klar over og i stand til at reflektere over overgrebene og over mulighederne for eventuelt at gøre et erstatningsansvar gældende over for myndighederne. De særlige hensyn, der således kan begrunde en ophævelse af forældelsesfristerne, kan også siges at gøre sig gældende i forhold til krav, der allerede er forældede i dag.

En ophævelse af forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft vil imidlertid betyde, at endog meget gamle krav vil

kunne indbringes for domstolene. Det kan således blive vanskeligt for offeret at løfte bevisbyrden ved domstolene. Det er derfor også som ovenfor anført afgørende, at en sådan lovændring ledsages af en udvidelse af den eksisterende rådgivningsordning under Børns Vilkår.

Børns Vilkår bistår i dag potentielle ofre med at indhente relevante sagsakter og kan således efter en gennemgang af sagen vejlede barnet eller den unge herom, hvis Børns Vilkår vurderer, at sagen ikke bør føres ved domstolene, eksempelvis på grund af manglende beviser. Ved at udvide rådgivningsordningen til også at omfatte ofre over 30 år etableres der en smidig adgang for alle til at få vurderet, om en sag vil kunne føre til erstatning eller godtgørelse ved domstolene.

Den nuværende ordning modtager finansiering fra satspuljen. Merudgifterne i 2019 og frem forbundet med afskaffelsen af forældelsesfrister med tilbagevirkende kraft og udvidelsen af rådgivningsordningen hos Børns Vilkår vil derfor skulle finansieres som led i udmøntningen af satspuljen for 2019.

Endelig bemærkes det, at den foreslåede ophævelse af forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft – for så vidt angår krav rettet mod andre forvaltningssubjekter end kommuner, herunder selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning – vil kunne indebære ekspropriation over for det pågældende forvaltningssubjekt. Spørgsmålet vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, og den endelige afgørelse vil henhøre under domstolene. I det omfang, der i det enkelte tilfælde måtte foreligge et ekspro-

priativt indgreb, vil det pågældende forvaltningssubjekt have krav på fuldstændig erstatning fra staten. Kravet vil i givet fald kunne støttes direkte på grundlovens § 73.

#### Til nr. 6

Det følger af § 5, stk. 5, at lovforslagets § 4, nr. 1, ikke finder anvendelse på skader, der er forvoldt ved overtrædelser, der er begået før den 1. januar 2016. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at ophævelsen af 72-timersreglen også kommer ofre til gode, hvor en skade er forvoldt før lovens ikrafttræden. Den bagudrettede virkningsperiode på 2 år følger offererestationslovens § 13, stk. 1, hvorefter Erstatningsnævnet som udgangspunkt ikke kan behandle en ansøgning, der er indgivet, over 2 år efter at lovovertrædelser er begået.

Med henblik på at den i lovforslaget foreslåede virkningsperiode fortsat kommer til at følge offererestationslovens § 13, stk. 1, foreslås der en udskydelse af bestemmelsens virkningstidspunkt til den 1. april 2016. Således vil bestemmelsen fortsat – uagtet at lovens ikrafttrædelsestidspunkt ændres – komme til at finde anvendelse for skader, der er forvoldt ved overtrædelser, der er begået indtil 2 år forud for lovens ikrafttræden.

Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin 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.

*Peter Skaarup (DF) fmd. Peter Kofod Poulsen (DF) Susanne Eilersen (DF) Marlene Harpsøe (DF) Per Nørhøve (DF)*

*Lise Bech (DF) Preben Bang Henriksen (V) Jan E. Jørgensen (V) Britt Bager (V) Mads Fuglede (V) Carl Holst (V)*

*Michael Aastrup Jensen (V) Henrik Dahl (LA) Christina Egelund (LA) Naser Khader (KF) Simon Kollerup (S)*

*Lars Aslan Rasmussen (S) Mette Reissmann (S) Mogens Jensen (S) nfm. Rasmus Prehn (S) Trine Bramsen (S)*

*Kaare Dybvad (S) Rune Lund (EL) Eva Flyvholm (EL) Josephine Fock (ALT) Sofie Carsten Nielsen (RV)*

*Zenia Stampe (RV) Karsten Hønge (SF) Aaja Chemnitz Larsen (IA)*

Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	46	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	14	Tjóðveldi (T)	1
Liberal Alliance (LA)	13	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Alternativet (ALT)	10	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Radikale Venstre (RV)	8		

### Oversigt over bilag vedrørende L 31

Bilagsnr.	Titel
1	Høringsoversigt og høringssvar, fra justitsministeren.
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
3	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
4	Ændringsforslag, fra justitsministeren
5	1. udkast til betænkning
6	2. udkast til betænkning
7	Henvendelse til justitsministeren af 1/12-17 fra KL
8	3. udkast til betænkning
9	4. udkast til betænkning
10	5. udkast til betænkning
11	Ændringsforslag, fra justitsministeren
12	Notat vedr. identitetskrav
13	Ændringsforslag, fra justitsministeren
14	6. udkast til betænkning
15	7. udkast til betænkning

### Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 31

Spm.nr.	Titel
1	Spm., om de foreslåede ophævelser af forældelsesfristerne for gerningsmandens strafansvar og for erstatnings- og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder også omfatter sager om vold mod børn, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om den foreslåede ophævelse af forældelsesfristen for erstatningskrav og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm., om Folketinget så ved lovgivning med tilbagevirkende kraft kan »genoplive fordringen«, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om, hvornår regeringen har planer om at fremsætte lovforslag, som det, der nævnes på side 4 i svar på spørgsmål 1, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om, hvordan de omtalte afgrænsninger kunne tænkes at se ud, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm., om ministeren kan definere »visse sager om vold mod børn« nærmere, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om ministerens kommentar til henvendelsen af 1/12-17 fra KL, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm., om ministeren vil yde teknisk bistand til et ændringsforslag, der indebærer, at den foreslåede ophævelse af forældelsesfristen for erstatningskrav og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder får tilbagevirkende kraft, og at der oprettes et uafhængigt domstolslignende nævn, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 
- 9 Spm. om teknisk bistand til udarbejdelse af et ændringsforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm., om ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 3, hvor ministeren anfører, at ekspropriationsbetragtninger er relevante, men at de ikke kan anvendes over for kommuner (6. afsnit), vil uddybe denne betragtning, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm., om ministeren i forlængelse af svar på spørgsmål 3 vil oplyse, om denne besvarelse baserer sig på hovedværket på området, nemlig Michael Hansen Jensens disputats fra 2006 »Beskyttelse af juridiske personer efter grundlovens § 73«, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm., om ministeren vil yde teknisk bistand til et ændringsforslag, der indebærer, at den foreslåede ophævelse af forældelsesfristen for erstatningskrav og godtgørelseskrav mod forvaltningsmyndigheder får tilbagevirkende kraft, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm., om ministeren mener, at der er den fornødne identitet mellem det oprindelige hovedforslag og ændringsforslaget (vedrørende ophævelse af den civilretslige forældelsesfrist over for kommuner), til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm., om det nævnte ændringsforslag i den foreliggende form vil være et ekspropriativt indgreb over for de pågældende eksempelvis selvejende institutioner, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm., om ministeren vil oplyse eksempler på »lovbestemte forpligtigelser«, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om, hvorledes et søgsmål i praksis skal foregå mod evt. institutioner, der i den mellemliggende periode er ophørt med at eksistere, samt hvem (om nogen) der evt. måtte hæfte for en ophørt selvejende institutions eller fonds forpligtigelser, til justitsministeren, og ministerens svar herpå