



Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Stanley Stener Nielsen  
Sagsnr.: 2016-731-0066  
Dok.: 2009052

## Forslag

### til

## Lov om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og forskellige andre love

(Øget respekt for det offentlige rum, offentlige myndigheder og personer i offentlig tjeneste m.v.)

### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 81 indsættes efter nr. 11 som nyt nummer:

»12) at gerningen har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv,«.

Nr. 12 og 13 bliver herefter nr. 13 og 14.

2. I § 119, stk. 1, ændres »Den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen,« til: »Den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold mod nogen,«.

3. I § 119, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid.«

4. Efter § 119 indsættes:

»§ 119 a. Den, som krænker en af de i § 119 nævnte personers fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde genere den pågældende under udfø-

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

relsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.«

5. I § 121 ændres »6 måneder« til: »1 år «.

## § 2

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1242 af 11. november 2015, som ændret ved lov nr. 169 af 27. februar 2016 og lov nr. 641 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

1. I kapitel 15 indsættes i *titlen* efter »fuldbyrdelse af fængselsstraf«: »m.v.«.

2. Efter § 89 a indsættes:

»§ 89 b. Anvendelse af digital kommunikation kan ske, hvis der er tale om en påmindelse til den, der er tilsagt til afsoning eller møde m.v. hos kriminalforsorgen, om tid og sted for fremmøde m.v.«

3. I § 110 a indsættes efter »Direktoratet for Kriminalforsorgen«: »og kriminalforsorgsområdet«.

4. Efter kapitel 21 a indsættes:

### »Kapitel 21 b

#### *Bøde for udeblivelse fra afsoning*

§ 110 b. Den, som uden lovlig grund udebliver efter tilsigelse til afsoning, straffes med bøde.

*Stk. 2.* Kriminalforsorgsområdet kan i sager om overtrædelse af stk. 1 i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde.

*Stk. 3.* Reglerne i retsplejelovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg efter stk. 2.

*Stk. 4.* Vedtages bødeforelægget, bortfalder videre forfølgning. Vedtagelsen har samme virkning som en dom.

*Stk. 5.* Kriminalforsorgsområdet kan bestemme, at en bøde efter stk. 1 skal modregnes i den indsatte vederlag for beskæftigelse efter § 42, stk. 1, i de tilfælde, hvor den pågældende ikke betaler bøden. Den indsatte skal dog mindst have udbetalt en ydelse til dækning af personlige fornødenheder.

*Stk. 6.* Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om behandlingen af sager om modregning af bøder.«

### § 3

I lov nr. 363 af 13. maj 2009 om hæftelse for børns erstatningsansvar foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

**»Lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb«.**

2. Efter § 1 indsættes:

»§ 1 a. Den, der anstifter eller leder et opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, er erstatningsansvarlig for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, der deltager i dette.«

### § 4

I lov om erstatningsansvar, jf. lovbekendtgørelse nr. 266 af 21. marts 2014, som ændret ved lov nr. 1493 af 23. december 2014 og lov nr. 395 af 2. maj 2016, foretages følgende ændringer:

1. I § 21, *nr. 2*, ændres »luftfartsloven eller« til: »luftfartsloven,«.

2. I § 21, *nr. 3*, ændres »søloven.« til: »søloven eller«.

3. I § 21 indsættes som *nr. 4*:

»4) § 1 a i lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb.«

### § 5

I lov om tv-overvågning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1190 af 11. oktober 2007, som ændret ved lov nr. 713 af 25. juni 2010, § 1 i lov nr. 422 af 10. maj 2011 og § 1 i lov nr. 736 af 25. juni 2014, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. En kommunalbestyrelse kan med henblik på at fremme trygheden yde økonomisk tilskud til etablering og drift af tv-overvågning omfattet af § 2, stk. 2.«

## § 6

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. februar 2017.

*Stk. 2.* Lovens § 3 finder anvendelse på skader, der forvoldes efter bestemmelsens ikrafttræden.

## § 7

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Lovens § 2 kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

*Stk. 3.* Lovens §§ 3-5 kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### **Indholdsfortegnelse**

1. Indledning
2. Lovforslagets hovedpunkter
  - 2.1. Skærpet straf for alle former for kriminalitet, der har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste
    - 2.1.1. Gældende ret
    - 2.1.2. Regeringens overvejelser
    - 2.1.3. Den foreslåede ordning
  - 2.2. Udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens særlige regel om trusler om vold mod personer i offentlig tjeneste
    - 2.2.1. Gældende ret
    - 2.2.2. Regeringens overvejelser
    - 2.2.3. Den foreslåede ordning
  - 2.3. Skærpet straf for overgreb mod personer i offentlig tjeneste i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden og i den pågældendes fritid
    - 2.3.1. Gældende ret
    - 2.3.2. Regeringens overvejelser
    - 2.3.3. Den foreslåede ordning
  - 2.4. Chikane af personer i offentlig tjeneste
    - 2.4.1. Gældende ret
    - 2.4.2. Regeringens overvejelser
    - 2.4.3. Den foreslåede ordning
    - 2.4.4. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtigelser
  - 2.5. Skærpet straf for fornærmelig tiltale mv. mod personer i offentlig tjeneste
    - 2.5.1. Gældende ret
    - 2.5.2. Regeringens overvejelser
    - 2.5.3. Den foreslåede ordning
  - 2.6. Kriminalforsorgens adgang til at anvende digital kommunikation (sms-beskeder)
    - 2.6.1. Gældende ret
    - 2.6.2. Regeringens overvejelser
    - 2.6.3. Den foreslåede ordning
  - 2.7. Kriminalforsorgens adgang til indkomstregisteret

- 2.7.1. Gældende ret
- 2.7.2. Regeringens overvejelser
- 2.7.3. Den foreslåede ordning
- 2.8. Bødestraf for udeblivelse fra afsoning
  - 2.8.1. Gældende ret
  - 2.8.2. Regeringens overvejelser
  - 2.8.3. Den foreslåede ordning
- 2.9. Skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af farlige opløb
  - 2.9.1. Gældende ret
  - 2.9.2. Regeringens overvejelser
  - 2.9.3. Den foreslåede ordning
  - 2.9.4. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser
- 2.10. Mulighed for at kommuner kan yde økonomisk tilskud til privates tv-overvågning
  - 2.10.1. Gældende ret
  - 2.10.2. Regeringens overvejelser
  - 2.10.3. Den foreslåede ordning
- 3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
- 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
- 5. Administrative konsekvenser for borgerne
- 6. Miljømæssige konsekvenser
- 7. Forholdet til EU-retten
- 8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

## 1. Indledning

I maj 2016 fremlagde regeringen sammen med de øvrige borgerlige partier (aftalepartierne) det retspolitiske udspil »Respekt for det fælles – Respekt-pakke I« (Respektpakken) med fokus på at øge respekten for det offentlige rum, offentlige myndigheder og personer i offentlig tjeneste. Dette lovforslag har til formål at gennemføre de dele af udspillet, hvor lovgivning vurderes at være nødvendig.

Lovforslaget indeholder et forslag om ændring af straffelovens § 81, så det bliver en straffskærpende omstændighed, at kriminalitet har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv. Det betyder, at det forhold, at offeret udsættes for en forbrydelse på grund af sin eller eksempelvis sin ægtefælles offentlige tjeneste, skal indgå som en straffskærpende omstændighed ved fastsættelsen af den konkrete straf.

Lovforslaget indeholder endvidere et forslag om ændring af straffelovens § 119, stk. 1, om vold og trusler om vold mod personer i offentlig tjeneste, som indebærer, at bestemmelsens anvendelsesområde udvides. Bestemmelsen vil således komme til også at omfatte trusler, der fremsættes via tredjemand, og trusler der fremsættes offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Det foreslås samtidig, at det kommer til at fremgå af straffelovens § 119, stk. 1, at det er en straffskærpende omstændighed, at overgreb mod personer i offentlig tjeneste begås, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid. Det foreslås i den forbindelse, at straffen i disse tilfælde skal forhøjes med omkring en tredjedel i forhold til den straf, der hidtil har været fastsat af domstolene.

I forlængelse af lovforslaget lægges der yderligere op til, at der skal gælde samme krav til sagsbehandlingstiden for sager om vold efter straffelovens § 119, stk. 1, som der i dag gælder efter straffelovens §§ 244, 245 og 246.

Lovforslaget indeholder endvidere – som noget nyt i forhold til Respektpakken – et forslag om at indføre en ny bestemmelse som § 119 a i straffeloven, der for personer i offentlig tjeneste eller hverv yder et særligt strafretligt værn mod chikane med baggrund i den pågældendes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Lovforslaget indeholder også et forslag om at styrke den strafferetlige beskyttelse af personer i offentlig tjeneste mod hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale i medfør af straffelovens § 121. Det indebærer, at normalstraffen for overtrædelser af bestemmelsen hæves, så udgangspunktet fremover vil være en bøde på 5.000 kr.

Der foreslås en ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., således at der indføres bødestraf for udeblivelse fra afsoning uden lovligt forfald. Det foreslås herudover, at sådanne bøder skal kunne modregnes i de ydelser, den indsatte modtager under indsættelsen. Endvidere foreslås det, at kriminalforsorgen får mulighed for at udstede bødeforelæg ved udeblivelse fra afsoning.

Det foreslås tillige at ændre lov om fuldbyrdelse af straf m.v. for at give kriminalforsorgen bedre mulighed for at undersøge, om dømte, som skal afsone i kriminalforsorgens institutioner, modtager sociale ydelser med henblik på at kunne underrette relevante offentlige myndigheder om indsættelse til strafafsoning samt udeblivelse herfra.

Desuden foreslås det – som noget nyt i forhold til Respektpakken – at ændre lov om fuldbyrdelse af straf m.v. med henblik på at give kriminalforsorgen mulighed for at anvende digital kommunikation, herunder sms-beskeder, uden samtykke fra borgeren til at påminde om tilsigelse til afsoning eller møde m.v. hos kriminalforsorgen.

Det foreslås endvidere at indføre et skærpet erstatningsansvar for personer, der anstifter eller leder såkaldte farlige opløb. Disse personer bliver efter lovforslaget erstatningsansvarlige for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, der deltager heri. Personer, som anstifter eller leder et opløb, vil således med forslaget blive erstatningsansvarlige for de øvrige deltageres skadegørende handlinger, uanset at de ikke selv har forvoldt eller medvirket til at forvolde skaden, og uanset om det er muligt at identificere de deltagere i opløbet, som har forvoldt de konkrete skader.

Lovforslaget indeholder endeligt et forslag til ændring af lov om tv-overvågning, der indebærer, at der sker en udvidelse af kommunernes adgang til – med henblik på at fremme trygheden – at yde økonomisk tilskud til boligorganisationers tv-overvågning af boligområder og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil.



For så vidt angår initiativerne i Respektpakken om øget brug af udeblivelsesdomme, som kræver ændringer af retsplejeloven, vil der blive fremsat et selvstændigt lovforslag herom sammen med en række øvrige ændringer af retsplejeloven inden udgangen af 2016.

## **2. Lovforslagets hovedpunkter**

### **2.1. Skærpet straf for alle former for kriminalitet, der har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste**

#### *2.1.1. Gældende ret*

*2.1.1.1.* Straffelovens § 119 yder personer, der handler i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, en særlig strafferetlig beskyttelse mod vold og trusler.

Den beskyttede personkreds i straffelovens § 119 er nærmere omtalt i pkt. 2.2.1 nedenfor, hvoraf det bl.a. fremgår, at bestemmelsen omfatter personer ansat i den offentlige forvaltning (dvs. statslige, regionale og kommunale institutioner), ligesom andre personer, der handler i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, kan være omfattet.

Anvendelsesområdet for straffelovens § 119 omfatter situationer, hvor de pågældende personer udsættes for vold eller trusler om vold i arbejdstiden under udførelsen af tjenesten, uden for arbejdstiden, hvor den pågældende må anses for at være trådt i tjeneste, samt uden for arbejdstiden i anledning af tjenesten.

En person i offentlig tjenestes nærmeste er ikke omfattet af den særlige strafferetlige beskyttelse i § 119, men de er derimod beskyttet af straffelovens almindelige bestemmelser om vold i §§ 244-246 og trusler i § 266 mv.

*2.1.1.2.* De generelle regler om straffens fastsættelse inden for den strafferamme, der gælder for en forbrydelse, fremgår af straffelovens §§ 80, 81 og 82.

Straffelovens § 80 angiver de hovedhensyn, som i almindelighed skal indgå ved straffastsættelsen. Efter straffelovens § 80, stk. 1, skal der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen læg-

ges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Efter straffelovens § 80, stk. 2, skal der ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom. Ved vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde til gerningen.

Straffelovens §§ 81 og 82 supplerer § 80. I bestemmelserne opregnes en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende og formildende omstændigheder ved strafudmålingen. Opregningen i bestemmelserne i §§ 81 og 82 er ikke udtømmende, idet domstolene også vil kunne lægge vægt på andre forhold, som anses for at være relevante for strafudmålingen i den konkrete sag.

Straffelovens §§ 80, 81 og 82 finder anvendelse både ved bødestraf og fængselsstraf. Bestemmelserne regulerer alene den strafudmåling, der finder sted inden for strafferammen.

Straffelovens § 81 indeholder ikke i dag nogen bestemmelse om, at det er en strafskærpende omstændighed, at en strafbar handling har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv. Bestemmelserne i straffeloven om strafskærpende omstændigheder er dog ikke udtømmende, og det må antages, at det allerede i dag med afsæt i straffelovens § 80 i en række tilfælde vil kunne anses som en strafskærpende omstændighed, at en strafbar handling har baggrund i forurettedes – eller dennes nærmestes – udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Endvidere findes der i dag en regel i straffelovens § 81, nr. 13, hvorefter det er en strafskærpende omstændighed, at gerningen er begået af en tidligere indsat over for institutionen eller en person med ansættelse ved institutionen.

### *2.1.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 2.4 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om at udstrække den særlige strafferetlige beskyttelse af personer i offentlig tjeneste til at omfatte alle typer forbrydelser, der begås med baggrund i den pågældendes offentlige tjeneste. Det fremgår, at det ligeledes kun er rime-

ligt, at denne beskyttelse også skal gælde disse personers familiemedlemmer og andre nærtstående.

Aftalepartierne vil derfor udtrykkeligt slå fast i straffeloven, at det er en straffeskærpende omstændighed, at kriminalitet har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste. Det betyder, at der i de sager, hvor offeret udsættes for en forbrydelse på grund af sin eller eksempelvis sin ægtefælles offentlige tjeneste, skal udmåles en væsentligt skærpet straf i forhold til straffen for en »almindelig« overtrædelse.

Initiativet, der skal sikre en bedre strafferetlig beskyttelse af personer i offentlig tjeneste og disses nærmeste, skal imødegå tilfælde, hvor en forbrydelse begås som reaktion på den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste. Det fremgår, at initiativet ikke vil være begrænset til bestemte forbrydelsestyper, men i praksis formentlig navnlig vil få betydning i forbindelse med vold, trusler, hærværk og fredskrænkelser.

Justitsministeriet finder, at en ændring af straffelovens § 81 vil sikre, at det fremover i almindelighed skal tillægges skærpende betydning ved straffastsættelsen, at en strafbar handling har baggrund i forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

### *2.1.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at fastsætte i straffeloven, at det ved strafudmålingen i almindelighed skal tillægges skærpende betydning, at gerningen har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv. Den nye bestemmelse foreslås indsat som et nyt nummer (nr. 12) i straffelovens § 81.

Afgrænsningen af begrebet den forurettedes »nærmeste« må foretages i overensstemmelse med det tilsvarende begreb i retsplejelovens § 171 om, hvem der er fritaget for den almindelige pligt til at afgive forklaring i retten. Udtrykket omfatter således normalt personens ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende. Efter omstændighederne vil også fjernere slægtninge, nært besvogrede og mindre faste samlivsforhold kunne være omfattet.

Den foreslåede bestemmelse er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper, men vil i praksis formentlig navnlig få betydning i forbindelse med vold, trusler, hærværk og fredskrænkelser.

Den foreslåede bestemmelse vil angå strafudmålingen inden for den strafferamme, som gælder for den pågældende forbrydelse. Bestemmelsen vil derfor ikke have betydning i tilfælde, hvor det indgår i selve gerningsindholdet i en strafbestemmelse – eller i betingelserne for anvendelsen af en forhøjet strafferamme – at gerningen har baggrund i forurettedes offentlige tjeneste eller hverv. Bestemmelsen omfatter således f.eks. ikke strafudmålingen for overtrædelse af straffelovens §§ 119-122.

Den foreslåede bestemmelse omfatter derimod tilfælde, hvor en forbrydelse i øvrigt begås som reaktion på den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Den foreslåede bestemmelse regulerer ligesom straffelovens § 81 som nævnt alene den strafudmåling, der finder sted inden for strafferammen, mens der ikke tilsigtes ændringer i adgangen til at anvende skærpede sidestrafferammer i de enkelte strafbestemmelser.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 1, og bemærkningerne hertil.

## **2.2. Udvidelse af anvendelsesområdet for straffelovens særlige regel om trusler om vold mod personer i offentlig tjeneste**

### *2.2.1. Gældende ret*

*2.2.1.1.* Straffelovens § 119 indeholder et særligt strafferetligt værn for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter straffelovens § 119, stk. 1, straffes den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, som det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge vedkommende til at foretage en tjenestehandling. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 8 år.

Baggrunden for den særlige beskyttelse er bl.a., at personer, der optræder som repræsentanter for offentlige myndigheder, er særligt udsatte for angreb og derfor har behov for et ekstra værn mod den risiko for vold og trusler, som denne funktion medfører, herunder således at de uhindret kan udføre deres opgaver (jf. Rigsdagstidende 1924-25, tillæg A, spalte 3338).

2.2.1.2. Den beskyttede personkreds omfatter bl.a. polititjenestemænd, anklagere, dommere, ansatte ved afsonings- og behandlingsinstitutioner (f.eks. fængselsfunktionærer, faglærere, sundhedspersonale og pædagoger), ansatte ved kommunale institutioner (f.eks. lærere, socialrådgivere, sagsbehandlere, ansatte ved skoler, fritids- og plejehjem), ansatte i den offentlige befordring (f.eks. togpersonale, buschauffører), sundhedspersonale ansat i offentlige institutioner (f.eks. læger, sygeplejersker, social- og sundhedsassistenter og -hjælpere), kommunale parkeringsvagter og politikere.

Den beskyttede personkreds omfatter tillige ansatte i private virksomheder, der efter aftale udfører opgaver på det offentliges vegne, herunder bl.a. buschauffører, der er ansat ved det private busselskab Arriva A/S, jf. Østre Landsrets dom af 9. april 2002 (gengivet i UfR 2002.1644Ø), og ansatte ved selvejende institutioner, der drives for offentlige midler, jf. Vestre Landsrets dom af 23. april 2008 (gengivet i TfK 2008.526V).

2.2.1.3. Anvendelsesområdet for straffelovens § 119 omfatter tilfælde, hvor de pågældende personer udsættes for vold eller trusler om vold i arbejdstiden under udførelsen af tjenesten, uden for arbejdstiden, hvor den pågældende må anses for at være trådt i tjeneste, samt uden for arbejdstiden i anledning af tjenesten.

Straffelovens § 119, stk. 1, omfatter trusler fremsat direkte til den beskyttede person. Det udgør efter retspraksis en overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, at true en person omfattet af den beskyttede personkreds med vold, uanset om truslen fremsættes til den pågældende personligt, i en telefonsamtale, i et brev, en e-mail, en sms eller lignende.

Straffelovens § 119, stk. 1, omfatter derimod ikke trusler fremsat i pressen, på offentligt møde eller andetsteds. Trusler, som er fremsat på internettet (eksempelvis på chatfora, sociale medier, hjemmesider mv.), men ikke fremsat direkte til den beskyttede person, er som udgangspunkt heller ikke omfattet af straffelovens § 119, stk. 1.

Straffelovens § 119, stk. 1, omfatter heller ikke trusler fremsat via tredje mand, når gerningsmanden ikke har bedt om, at truslerne viderebringes til adressaten, selv om gerningsmanden måtte indse det som overvejende sandsynligt, at hans trusler ville blive viderebragt til adressaten, jf. nærmere

re herom i Højesterets dom af 12. februar 2016 (gengivet i UfR 2016.1939H).

Trusler, der ikke er omfattet af straffelovens § 119, stk. 1, kan efter omstændighederne udgøre en overtrædelse af straffelovens almindelige bestemmelse om trusler i § 266, hvorefter den, som på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Som det fremgår af bestemmelsen, er kun trussel om at begå en strafbar handling af den angivne grove karakter omfattet af § 266, og bestemmelsen omfatter således ikke – i modsætning til straffelovens § 119, stk. 1 – trussel om simpel vold.

### *2.2.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 2.1 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om, at det skal være trygt at varetage et hverv på fællesskabets vegne. Det kan ikke forsvares at fremsætte trusler mod personer i offentlig tjeneste. Denne mangel på respekt over for fællesskabets repræsentanter – og det enkelte menneske i offentlig tjeneste – skal have konsekvenser og mødes med fordommelse.

I dag beskytter straffelovens særlige regel om trusler mod personer i offentlig tjeneste kun mod trusler, der er fremsat direkte over for den person, som truslen angår. Det særlige beskyttelseshensyn, der ligger bag straffelovens bestemmelser om personer i offentlig tjeneste, tilsiger efter aftalepartiernes opfattelse ikke, at det bør være afgørende, om truslerne er fremsat direkte over for personen i offentlig tjeneste eller på anden måde – f.eks. via tredjemand såsom en kollega eller et familiemedlem, på internettet, på sociale medier eller i pressen.

Aftalepartierne vil derfor udvide anvendelsesområdet for beskyttelsen, så den også kommer til at omfatte trusler, der ikke er fremsat direkte over for den person i offentlig tjeneste, som truslen angår. På den måde sikres det også, at der tages højde for den udvikling, der løbende sker, i måden vi kommunikerer og interagerer med hinanden på.

Justitsministeriet finder, at initiativet bør gennemføres ved at udvide anvendelsesområdet for straffelovens § 119, stk. 1, så bestemmelsen fremover finder anvendelse på alle typer af trusler om vold, der generelt er egnede til at komme til den beskyttede persons kendskab.

### *2.2.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at udvide anvendelsesområdet for straffelovens § 119, stk. 1, til også at omfatte indirekte trusler og trusler fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Med den foreslåede ændring af bestemmelsens ordlyd vil det ikke længere være en betingelse, at truslen er fremsat direkte over for den beskyttede person. Den foreslåede ændring af bestemmelsen udvider anvendelsesområdet med det formål at kriminalisere trusler, der generelt er egnede til at komme til den beskyttede persons kendskab. Dette vil efter lovteksten være tilfældet, hvor truslen fremsættes direkte over for den beskyttede person, til tredjemand med forsæt til, at truslen viderebringes til den beskyttede person, offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Bestemmelsen vil således fortsat omfatte fremsættelse af trussel direkte til den beskyttede person f.eks. personligt, i en telefonsamtale, i et brev, en e-mail, en sms eller lignende.

Bestemmelsen vil endvidere omfatte trusler, der er fremsat via tredjemand, hvis der er forsæt til, at truslen bliver viderebragt til den beskyttede person, uanset om gerningsmanden har bedt om, at truslen viderebringes til dens adressat. Det må i almindelighed antages, at der er forsæt til, at truslen viderebringes til den beskyttede person, såfremt truslen fremsættes over for den beskyttede persons kollegaer eller personens nærmeste, herunder normalt personens ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende. Efter omstændighederne vil også fjernere slægtninge, nært besvogrede og mindre faste samlivsforhold kunne være omfattet.

Bestemmelsen omfatter fremover også trusler, som fremsættes offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Dette kan f.eks. være tilfældet med trusler på internettet, sociale medier, i pressen eller på offentlige møder. Trusler, der fremsættes i en lukket kreds af personer, vil derimod som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen. Afgrænsningen af, hvornår en trussel er fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, skal forstås i overensstemmelse med den tilsvarende afgrænsning heraf i straffelovens § 266 b.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 2, og bemærkningerne hertil.

## **2.3. Skærpet straf for overgreb mod personer i offentlig tjeneste i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden og i den pågældendes fritid**

### *2.3.1. Gældende ret*

2.3.1.1. Straffelovens § 119 indeholder et særligt strafferetligt værn for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter straffelovens § 119, stk. 1, straffes den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, som det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge vedkommende til at foretage en tjenestehandling. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 8 år.

For så vidt angår den beskyttede personkreds og anvendelsesområdet for straffelovens § 119, stk. 1, henvises der til pkt. 2.2.1 ovenfor.

Rigsadvokaten har i 2009 redegjort for retspraksis i sager om bl.a. overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1. Redegørelsen er gengivet som bilag 1 til Rigsadvokaten Informerer nr. 12/2009.

Rigsadvokatens gennemgang viste, at straffen i en sag, hvor en ustraffet person fremsætter verbale trusler om vold efter § 119, stk. 1, i retspraksis udmåles i niveauet 10-60 dages fængsel, idet de fleste straffe dog udmåles i niveauet 10-20 dages fængsel.

Straffen for mindre alvorlig vold udmåles i niveauet 10-30 dages fængsel, og straffen for ordinær vold i niveauet 20-60 dages fængsel, idet de fleste straffe dog udmåles til 30 eller 40 dages fængsel.

I sager om f.eks. gentagne eller grovere overtrædelser udmåles der dog typisk væsentligt højere straffe end i de ovenfor anførte sagstyper.

Straffene for overtrædelse af § 119, stk. 1, er som udgangspunkt udmålt som ubetingede fængselsstraffe.

Rigsadvokaten bemærker sammenfattende, at det er vanskeligt præcist at angive strafniveauet for overtrædelser af straffelovens § 119. Dette skyldes



bl.a., at sagerne er af meget forskellig karakter, og at strafudmålingen sker efter en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i sagen, herunder karakteren af truslen eller volden og omstændighederne, da forholdet blev begået.

2.3.1.2. Straffelovens §§ 133-134 a indeholder bestemmelser, som på forskellige måder kriminaliserer grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden mv.

Det følger herudover af straffelovens § 119, stk. 3, 2. pkt., og § 291, stk. 4, at det ved fastsættelse af straffen skal indgå som en straffskærpende omstændighed, hvis der lægges hindringer i vejen for udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller begås hærværk, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

Det fremgår ikke i dag af straffelovens § 119, stk. 1, at det er en straffskærpende omstændighed, hvis en overtrædelse af bestemmelsen er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

Det må dog antages, at det allerede i dag med afsæt i straffelovens § 80 i en række tilfælde vil kunne anses som en straffskærpende omstændighed, at overtrædelsen af straffelovens § 119, stk. 1, er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

2.3.1.3. Som nævnt ovenfor under pkt. 2.2.1 finder straffelovens § 119, stk. 1, bl.a. anvendelse i situationer, hvor personer i offentlig tjeneste eller hverv udsættes for vold eller trussel om vold uden for arbejdstiden, hvor den pågældende må anses for at være trådt i tjeneste, samt uden for arbejdstiden i anledning af tjenesten.

Det fremgår ikke i dag af bestemmelsen, at det er en straffskærpende omstændighed, hvis overtrædelsen af straffelovens § 119, stk. 1, er begået mod den pågældende i dennes fritid.

Det må dog antages, at det allerede i dag med afsæt i straffelovens § 80 i en række tilfælde vil kunne anses som en straffskærpende omstændighed, at overtrædelsen af straffelovens § 119, stk. 1, er begået mod den pågældende i dennes fritid.

### *2.3.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 1.1 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om at skærpe straffen i sager, hvor der udøves vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, ved at lægge en tredjedel oven i det nuværende strafniveau.

Det fremgår, at initiativet bl.a. skal imødegå situationer, hvor politi og brandvæsen i forbindelse med uroligheder er blevet mødt med stenkast mv., og situationer hvor en gruppe personer f.eks. møder op på hospitaler og skaber uroligheder samt truer personalet.

Det fremgår endvidere af afsnit 2.3 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om, at når en person i offentlig tjeneste har fri, skal den pågældende i særlig grad være beskyttet mod overgreb, som har baggrund i dennes arbejde. Aftalepartierne vil derfor skærpe straffen i sager, hvor der udøves vold eller trusler mod personer i offentlig tjeneste, når overgrebet sker i fritiden som følge af den pågældendes tjeneste, ved at lægge en tredjedel oven i det nuværende strafniveau.

Justitsministeriet finder, at de nævnte initiativer bør gennemføres ved en ændring af straffelovens § 119, stk. 1, der fastslår, at det er en straffeskærpende omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid. Samtidig bør det tilkendegives i lovforslagets bemærkninger, at straffniveauet generelt bør forhøjes med omkring en tredjedel i disse situationer.

### *2.3.3. Den foreslåede ordning*

*2.3.3.1.* Det foreslås, at det kommer til at fremgå af straffelovens § 119, stk. 1, at det er en straffeskærpende omstændighed, at vold eller trussel om vold mod personer i offentlig tjeneste sker i forbindelse med grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden, eller at forholdet begås mod den pågældende i dennes fritid.

For så vidt angår det første led i forslaget til ændring af straffelovens § 119, stk. 1, sigtes til en sådan forstyrrelse af den offentlige ro og orden, som er nævnt i straffelovens § 134 a. Der kan eksempelvis være tale om

uroligheder i forbindelse med fodboldkampe, optøjer i forbindelse med demonstrationer, tumult i større personkredse mv.

For at den foreslåede strafskærpelse skal kunne anvendes, skal gerningsmanden have haft forsæt med hensyn til, at der foregik en sådan forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

For så vidt angår det andet led i forslaget til ændring af straffelovens § 119, stk. 1, sigtes til, at volden øves eller truslen fremsættes mod den beskyttede person uden for arbejdstiden eller i en privat sfære.

Bestemmelsen vil således i almindelighed omfatte en trussel fremsat mod den beskyttede person ved dennes private bopæl, på vej til og fra arbejde, i forbindelse med en privat indkøbssituation, privat gåtur mv.

Bestemmelsen vil i almindelighed også omfatte en trussel fremsat til den beskyttede persons private telefon, postadresse, e-mailadresse eller profil på et socialt medie eller lignende, idet sådanne trusler må anses for fremsat inden for den beskyttede persons private sfære, uanset om de fremsættes indenfor eller udenfor arbejdstiden.

Det forudsættes i den forbindelse, at det forhold, at truslen fremsættes over for den beskyttedes persons nærmeste, herunder ægtefælle eller barn, fordi denne person f.eks. åbner døren til bopælen eller besvarer en privat telefon, tillige vil være omfattet af strafskærpelsen.

Trusler, der fremsættes offentligt, men ikke mod den beskyttede person, f.eks. på internettet, i pressen eller lignende, vil i almindelighed ikke være omfattet af strafskærpelsen, idet sådanne trusler ikke kan anses for fremsat mod den beskyttede person i dennes fritid.

2.3.3.2. Som anført ovenfor under pkt. 2.3.1.1 idømmes der som udgangspunkt ubetinget frihedsstraf i sager om overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1.

Det er med forslaget til straffelovens § 119, stk. 1, 2. pkt., forudsat, at der som udgangspunkt skal ske en forhøjelse af straffen med omkring en tredjedel i forhold til den frihedsstraf, der ville være blevet fastsat efter de hidtidige regler, hvis der er tale om et forhold begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på

offentligt sted, eller om et forhold begået mod den pågældende i dennes fritid.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det bemærkes, at der ud over de forhold, som er omfattet af den foreslåede straffeskærpselsesregel, vil kunne forekomme andre grove overtrædelser af straffelovens § 119, stk. 1, hvor der allerede efter de gældende regler må forventes at blive udmålt en mærkbar ubetinget fængselsstraf, herunder f.eks. i sager om grov vold eller med betydelig skade på forurettede.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

## **2.4. Chikane af personer i offentlig tjeneste**

### *2.4.1. Gældende ret*

Straffeloven indeholder ikke i dag en selvstændig bestemmelse om chikane af personer i offentlig tjeneste eller hverv.

Der kan dog som led i chikane mod en person i offentlig tjeneste eller hverv begås handlinger, der er omfattet af straffelovens bestemmelser. Straffelovens §§ 119 og 121 yder således personer i offentlig tjeneste eller hverv et særligt strafferetligt værn mod vold, trusler og fornærmelig tiltale mv. Herudover beskyttes personer i offentlig tjeneste eller hverv af straffelovens almindelige regler om f.eks. hærværk (§ 291) og freds- og æreskrænkelser (27. kapitel).

På samme måde kan der som led i chikane mod en person i offentlig tjeneste eller hverv begås handlinger, der er omfattet af øvrig lovgivning. Eksempelvis vil offentliggørelse, der har karakter af chikane, af visse personoplysninger, herunder portrætbilleder, uden samtykke som udgangspunkt være strafbart efter § 6, stk. 1, i lov om behandling af personoplysninger (persondataloven).

Personer i offentlig tjeneste beskyttes endvidere mod fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, herunder stalking, ved de muligheder for tilhold mv., som fremgår af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (tilholdsloven). Ved et tilhold kan en person forbydes at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden, jf. tilholdslovens § 1.

Et tilhold kan bl.a. gives, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv., og der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden på denne måde, jf. lovens § 2. Det fremgår i den forbindelse af forarbejderne til loven, at tilhold bl.a. kan anvendes med henblik på at beskytte personer i offentlig tjeneste eller hverv mod krænkende kontakt fra personer, som de er kommet i kontakt med i kraft af deres arbejde, jf. Folketingstidende 2011-12, A, L 10 som fremsat, side 15.

Overtrædelse af et tilhold straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. tilholdslovens § 21. Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane.

#### *2.4.2. Regeringens overvejelser*

Der findes i dag et særligt strafferetligt værn for personer i offentlig tjeneste eller hverv, som beskytter mod vold, trusler og fornærmelig tiltale mv. Derimod findes der ikke et sådant værn mod andre former for chikane, der begås med baggrund i den pågældendes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv. Her vil de nugældende regler i tilholdsloven kunne yde en vis beskyttelse, men det er som nævnt ovenfor under pkt. 2.4.1 en betingelse for strafansvar, at der forudgående er givet et tilhold.

Der har hen over sommeren været en række episoder, hvor personer i offentlig tjeneste eller hverv, herunder politibetjente og fængselsbetjente, har været udsat for systematisk og grov chikane, der i nogle tilfælde har kulmineret i sager om vold, trusler og drabsforsøg.

Som en særlig tendens er der konstateret en stigning i antallet af episoder uden for tjenesten eller hvervet. Eksempelvis har der i løbet af sommeren været flere eksempler på hjemmesider og Facebook-grupper, der oprettes med det formål at udstille personer i offentlig tjeneste eller hverv med

navn, billede, privat adresse og telefonnummer. Der er også eksempler på, at personer i offentlig tjeneste eller hverv har været passet op af flere personer ved bopælen eller er blevet forfulgt eller filmet på vej til og fra arbejde.

Regeringen finder, at der på den baggrund – for at opretholde et rimeligt beskyttelsesniveau og sikre, at personer i offentlig tjeneste eller hverv upåvirket kan udføre deres arbejde – er opstået et behov for at fremrykke det strafferetlige værn, så personer i offentlig tjeneste eller hverv er beskyttet mod chikane, der begås under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, herunder ved førstegangstilfælde af chikane. Det bør således ikke være en betingelse for strafansvar, at der forud er givet et tilhold ved denne form for chikane, der er foranlediget af en persons legitime udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Justitsministeriet er i den forbindelse opmærksom på, at Straffelovrådet i en redegørelse af 15. februar 1988 har fundet, at der ikke bør ske en generel kriminalisering af fredskrænkelser uden forudgående advarsel (tilhold). Efter rådets opfattelse er det således kravet om en på forhånd meddelt advarsel, der bevirker en passende afgrænsning af det strafbare område. Rådet fremhævede bl.a., at de forhold, der beskrives i (dagældende straffelovs) § 265, meget ofte udspiller sig mellem samlevende personer eller personer, der tidligere har været samlevende. Den personlige baggrund bevirker, at den ene part ikke på forhånd kan siges at være en fremmed og uvedkommende person i forhold til den anden. Efter rådets vurdering adskiller forholdene sig herved fra husfredskrænkelser, krænkelser af breveller telefonhemmeligheden og lignende, hvor det i de fleste tilfælde let kan fastslås, at en person ikke har nogen rimelig grund til at blande sig i andres forhold. Bl.a. af de ovenfor nævnte grunde fandt Straffelovrådet, at det måtte anses for betænkeligt at foretage den ændring i (dagældende straffelovs) § 265, at henvendelser mv. efter omstændighederne bliver umiddelbart strafbare, uden at den pågældende på forhånd er gjort opmærksom på, at hans eller hendes optræden krænker den andens fred, og at det vil være strafbart at fortsætte.

Der kunne efter Straffelovrådets opfattelse kun blive tale om en kriminalisering uden forudgående advarsel, såfremt man i loven indføjede en straffebestemmelse, hvor der i nye og selvstændige ordvalg blev beskrevet en strafværdig gerningstype af mere begrænset omfang end de i (dagældende straffelovs) § 265 nævnte forhold. Rådet kunne dog ikke pege på nærliggende muligheder med hensyn til formuleringen af en sådan ny straffebe-

stemmelse, og rådet fandt ikke, at der kunne siges at være påvist klart afgrænsede gerningstyper, der afdækker et behov for at indføre den omhandlede udvidede kriminalisering.

Strafferetsplejeudvalget har i betænkning nr. 1526/2011 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning tilsluttet sig Straffelovrådets synspunkter.

Justitsministeriet har inddraget Straffelovrådets og Strafferetsplejeudvalgets overvejelser i vurderingen af spørgsmålet om en ny bestemmelse, der kriminaliserer fredskrænkelser mod personer i offentlig tjeneste eller hverv uden forudgående tilhold.

I den anledning har Justitsministeriet navnlig lagt vægt på, at der som ovenfor anført hen over sommeren har været en udvikling, der har påvist en række klare gerningstyper, som der er behov for at imødegå gennem et udvidet strafferetligt værn på dette område.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at det er et særligt kendetegn for denne form for chikane, at den er rettet mod en person i offentlig tjeneste eller hverv, der som udgangspunkt er en uvedkommende person i forhold til gerningsmanden, og at der derfor ikke på samme måde som i samlivsrelationer og lignende er behov for ved et tilhold at markere over for gerningsmanden, at den andens fred krænkes. Endvidere er det kendetegnende for de eksempler på chikane af personer i offentlig tjeneste eller hverv, som den udvidede kriminalisering navnlig er tænkt at skulle imødegå, at gerningsmanden ikke er i tvivl om, at der sker en fredskrænkelse, idet en sådan krænkelse er selve formålet med handlingen.

Justitsministeriet finder endvidere, at det er muligt at beskrive en række fredskrænkelser, som udgør en tilstrækkelig klar afgrænsning af, hvilke tilfælde der er omfattet af kriminaliseringen.

I tilknytning til det ovenstående bemærkes det, at beskyttelseshensynet bag en bestemmelse som den foreslåede er identisk med beskyttelseshensynet bag straffelovens §§ 119-121. Baggrunden for bestemmelsen er således navnlig, at personer, der optræder som repræsentanter for offentlige myndigheder, er særligt udsatte for angreb og derfor har behov for et ekstra værn mod den risiko for vold og trusler mv., som denne funktion medfører, herunder således at de uhindret kan udføre deres opgaver.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at en ny bestemmelse, der kriminaliserer fredskrænkelser mod personer i offentlig tjeneste eller hverv uden forudgående tilhold, er egnet til at imødegå den seneste tids eskalerende chikane af personer i offentlig tjeneste eller hverv, og at en sådan bestemmelse ikke frembyder de betænkeligheder, som Straffelovrådet og Strafferetsplejeudvalget har peget på.

#### *2.4.3. Den foreslåede ordning*

*2.4.3.1.* Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven som § 119 a, hvoraf det fremgår, at den, som krænker en af de i § 119 nævnte personers fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde genere den pågældende under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Udtrykkene »offentlig tjeneste eller hverv« og »under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme« skal forstås i overensstemmelse med de tilsvarende udtryk i straffelovens § 119, stk. 1, jf. nærmere herom pkt. 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen omfatter for det første kontakt. Kontakt kan forekomme på forskellig måde, og det er efter den foreslåede bestemmelse afgørende, om den pågældendes adfærd reelt har karakter af en henvendelse eller kontakt fra gerningspersonen til den beskyttede person.

Bestemmelsen omfatter for det andet det at forfølge en beskyttet person. Det kan eksempelvis forekomme ved, at den pågældende følger efter, iagttager eller overvåger en beskyttet person uden helt at nærme sig, således at adfærden ikke eller ikke med sikkerhed kan betegnes som kontakt.

Bestemmelsen omfatter for det tredje den, som på anden måde generer den beskyttede person. Udtrykket »genere« skal forstås bredt og kan omfatte alle typer af handlinger, herunder fysisk ageren og forskellige former for kommunikation. Der kan eksempelvis være tale om videooptagelse eller fotografering af den beskyttede person i private sammenhænge eller indsamling eller videregivelse, herunder offentliggørelse, af private oplysninger mv.

Den foreslåede bestemmelse forudsætter, at kontakten, forfølgelsen mv. udgør en krænkelse af den beskyttede persons fred. Heri ligger, at bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset til handlinger, der går ud over



sådanne ubehageligheder, som almindeligt menneskeligt samkvem regelmæssigt kan føre med sig. Handlingen skal således være af en vis grovhed, før der er tale om en fredskrænkelser i bestemmelsens forstand.

Det forudsættes, at bestemmelsen omfatter handlinger, der generelt er egnede til at udgøre en krænkelse af den beskyttede persons fred.

En fredskrænkelser kan f.eks. bestå i hyppige, uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Herudover vil et enkeltstående forhold kunne være af en så grov beskaffenhed, at det i sig selv kan anses som en krænkelse omfattet af bestemmelsen.

Der vil generelt skulle lægges vægt på, om et tilfælde af kontakt, forfølgelse mv. sker i en ikke-arbejdsræssig sammenhæng eller en arbejdsræssig sammenhæng, idet der i den sidstnævnte situation typisk vil skulle mere til, før der er tale om en fredskrænkelser i bestemmelsens forstand.

Det skal navnlig ses i sammenhæng med, at en person i offentlig tjeneste som en naturlig del af sit hverv i mange situationer vil være i kontakt med borgere, herunder hvor der kan opstå uoverensstemmelser. Det gælder navnlig, når der sker myndighedsudøvelse. Herudover skal der – også som følge af Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 10 – være vide rammer for at kritisere offentlige myndigheder og personer i offentlig tjeneste. Tålegrænsen må derfor for en generel betragtning være højere, når den beskyttede person er i tjeneste.

Hvorvidt et konkret tilfælde af kontakt, forfølgelse mv. kan karakteriseres som en fredskrænkelser af den beskyttede person, vil dog i alle tilfælde stadig skulle afgøres ud fra en konkret helhedsvurdering af sagens omstændigheder.

Den foreslåede bestemmelse finder således bl.a. ikke anvendelse, hvis adfærden har karakter af en ytring, der er beskyttet af EMRK artikel 10, sådan som denne bestemmelse fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Dette indebærer, at der ikke i medfør af den foreslåede bestemmelse kan pålægges strafansvar i tilfælde, hvor det vil være i strid med EMRK artikel 10.

Anklagemyndigheden og domstolene vil således i forbindelse med tiltale-rejsning og afgørelser af straffesager i relevant omfang skulle foretage en konkret helhedsvurdering af, om hensynet til en vidtgående ytringsfrihed om navnlig emner af samfundsmæssig interesse bør føre til, at der i den konkrete sag ikke pålægges eller søges pålagt strafansvar for fredskrænkel-se af personer i offentlig tjeneste eller hverv. Ligesom det er tilfældet med straffesager om injurier, vil domstolene således skulle inddrage praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet, jf. nærmere herom pkt. 2.4.4.

2.4.3.2. Det forudsættes, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i førstegangstilfælde i udgangspunktet straffes med en bøde på 7.500 kr., dog således at grovere – herunder systematiske – overtrædelser kan straf-fes med en kortere frihedsstraf. Ved overtrædelse af bestemmelsen i gentagelsestilfælde bør der som udgangspunkt ligeledes straffes med en kortere frihedsstraf.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurde-ring i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det an-givne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændighe-der, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffe-lovens kapitel 10.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 4, og bemærkningerne hertil.

#### *2.4.4. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtigelser*

2.4.4.1. Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende foran-staltninger kan ingensinde på ny indføres.

Bestemmelsen i § 77 beskytter alle personer, alle typer af ytringer og en-hver formidlingsform.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77

indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed.

Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

Den foreslåede ordning vil indebære et indgreb i den materielle ytringsfrihed, idet den efter omstændighederne vil skabe mulighed for at straffe personer, når de har fremsat visse ytringer.

Det er den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur, at grundlovens § 77 ikke umiddelbart beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374, og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 503 f. Efter den overvejende opfattelse i den statsretlige litteratur udelukker grundlovens § 77 således ikke lovgivningsmagten fra at gøre ytringer på et hvilket som helst område og med et hvilket som helst indhold ansvarspådragende. Justitsministeriet tilslutter sig denne retsopfattelse.

Det bemærkes i øvrigt, at den gældende lovgivning på en række områder indeholder begrænsninger i den materielle ytringsfrihed, f.eks. straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser og bestemmelserne i forvaltningsloven og speciallovgivningen om tavshedspligt samt de dertil knyttede sanktionsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152 f.

Forslaget rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.

2.4.4.2. Den materielle ytringsfrihed er derimod beskyttet af artikel 10 i EMRK. Efter EMRK artikel 10, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed. Artikel 10 omfatter udtrykkeligt såvel ytringer i form af oplysninger om faktiske forhold som tilkendegivelser af personlige meninger. Beskyttelsen omfatter dog ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til vold, eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelser af andre persongrupper.

Beskyttelsen af ytringsfriheden efter artikel 10 er ikke ubegrænset. Der kan foretages indgreb i ytringsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved

lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed, jf. artikel 10, stk. 2.

Et indgreb i ytringsfriheden skal således være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund i forhold til de lovlige hensyn, som er opregnet i artikel 10, stk. 2.

Det centrale spørgsmål vil typisk være, om indgrebet kan anses for nødvendigt i et demokratisk samfund. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis slået fast, at der – i lyset af, at ytringsfriheden udgør en helt grundlæggende rettighed i et demokratisk samfund – skal være et presserende samfundsmæssigt behov for at anse betingelsen for opfyldt. Domstolen anlægger i den forbindelse en konkret helhedsvurdering af den pågældende sag, hvor ikke blot indholdet af de omhandlede ytringer, men også den kontekst, som de er fremsat i, og hvem de er fremsat overfor, tillægges betydning.

2.4.4.3. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sin praksis slået fast, at personer i offentlig tjeneste i deres hverv er underlagt vide rammer for acceptabel kritik og således må tåle mere end private, hvilket har sammenhæng med, at der i et demokratisk samfund skal være vide rammer for at kritisere myndighederne. Det bemærkes i den forbindelse, at EMRK artikel 10 efter Domstolens praksis også beskytter ytringer, der fornærmer og chokerer samfundet eller dele heraf.

Domstolen har dog også i flere sager slået fast, at det kan være nødvendigt at beskytte personer i offentlig tjeneste mod fornærmelige og ydmygende verbale angreb tiltænkt at påvirke dem i udførelsen af deres hverv eller for at skade offentlighedens tillid til dem og den myndighed, som de arbejder for, jf. eksempelvis dom af 21. januar 1999, Janowski mod Polen, dom af 21. marts 2002, Nikula mod Finland, og dom af 21. december 2004, Busuioaciu mod Moldova.

I forhold til udtalelser i aviser eller andre lignende medier er der efter Domstolens praksis en videre adgang til at fremkomme med skarpe og polemiske udtalelser. Der er således forskel på, om ytringerne fremsættes generelt over for offentligheden (f.eks. som led i en igangværende debat om

et emne af samfundsmæssig interesse), eller om der sættes ind over for en embedsmand i funktion, jf. bl.a. sagen Busuioc mod Moldova.

Der gælder en endnu videre adgang til at fremkomme med skarpe og polemiske udtalelser, hvis udtalelserne rettes mod en offentlig institution som sådan og ikke mod en navngiven embedsmand, jf. dom af 25. juni 1992, Thorgeirson mod Island.

Der gælder efter Domstolens praksis en særlig vid adgang til at ytre sig skarpt og polemisk om politikere, jf. bl.a. dom af 8. juli 1986, Lingens mod Østrig, dom af 23. maj 1991, Oberschlick mod Østrig (nr. 1), dom af 1. juli 1997, Oberschlick mod Østrig (nr. 2), og dom af 25. februar 2010, Renaud mod Frankrig, herunder særligt når sådanne udtalelser fremsættes som led i en igangværende politisk debat.

Efter Domstolens praksis er der også en videre adgang til at kritisere embedsmænd end private. Domstolen har imidlertid udtalt, at embedsmænd ikke i samme omfang som politikere kan siges bevidst at udsætte sig selv for, at alle deres udtalelser og handlinger kritisk bliver undersøgt, jf. bl.a. dom af 17. december 2004, Pedersen og Baadsgaard mod Danmark.

2.4.4.4. På den anførte baggrund kan strafansvar for at krænke en af de i straffelovens § 119 nævnte personers fred ved, som efter den foreslåede bestemmelse i § 119 a, at kontakte, forfølge eller på anden måde genere den pågældende under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme efter omstændighederne udgøre et indgreb i ytringsfriheden efter EMRK artikel 10. Den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119 a skal således kunne begrundes i et legitimt hensyn og være nødvendig i et demokratisk samfund, jf. EMRK artikel 10, stk. 2.

Formålet med udvidelsen af anvendelsesområdet er at tilvejebringe en bedre beskyttelse af personer i offentlig tjeneste, herunder politibetjente, fængselsfunktionærer, sundhedspersonale, socialrådgivere, sagsbehandlere mv., mod at blive udsat for chikane, der begås under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme.

Dette formål udgør efter Justitsministeriets opfattelse et legitimt hensyn, som kan begrunde indgreb i ytringsfriheden, jf. den omtalte praksis fra Domstolen pkt. 2.4.4.3 ovenfor.

Det afgørende er herefter, om indgrebet kan anses for at være nødvendigt i et demokratisk samfund, hvilket Justitsministeriet finder er tilfældet.

Justitsministeriet skal i den forbindelse for det første henviser til, at der – som det også er anført ovenfor – er konstateret en stigning i antallet af episoder, hvor personer i offentlig tjeneste eller hverv har været udsat for chikane, hvilket har gjort det vanskeligere for personer i offentlig tjeneste at udføre deres arbejde. Der har bl.a. været flere eksempler på hjemmesider og sider på sociale internetbaserede medier, hvor personer i offentlig tjeneste er blevet udstillet med navn, billede, privat adresse og telefonnummer.

Dette yder den gældende lovgivning ikke en tilstrækkelig beskyttelse imod, hvorfor der er behov for at reagere, hvis ikke beskyttelsen af personer i offentlig tjeneste skal blive udvandet.

Justitsministeriet skal i den forbindelse fremhæve, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119 a ikke er rettet mod adgangen til at fremsætte kritik af personer i offentlig tjeneste, og bestemmelsen omfatter således alene chikanesituationer, jf. nærmere herom pkt. 2.4.3.1 ovenfor.

Justitsministeriet skal for det andet henviser til, at det strafferetlige værn i persondataloven og tilholdsloven ikke yder en tilstrækkelig beskyttelse mod chikane af personer i offentlig tjeneste eller hverv. Den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119 a vil således bl.a. også finde anvendelse på situationer, der ikke er omfattet af strafansvaret i disse love.

Justitsministeriet skal for det tredje henviser til, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119 a ikke finder anvendelse, hvis adfærden har karakter af en ytring, der er beskyttet af EMRK artikel 10, sådan som denne bestemmelse fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Dette indebærer, at der ikke i medfør af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119 a kan pålægges strafansvar i tilfælde, hvor det vil være i strid med EMRK artikel 10.

Anklagemyndigheden og domstolene vil således i forbindelse med tiltale-rejsning og afgørelser af straffesager i relevant omfang skulle foretage en konkret helhedsvurdering af, om hensynet til en vidtgående ytringsfrihed om navnlig emner af samfundsmæssig interesse bør føre til, at der ikke pålægges eller søges pålagt strafansvar for udtalelser mod personer i offentlig tjeneste. Ligesom det er tilfældet med straffesager om injurier, vil domsto-

lene således skulle inddrage praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet, jf. nærmere herom pkt. 2.4.4.3 ovenfor.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at forslaget er foreneligt med EMRK.

## **2.5. Skærpet straf for fornærmelig tiltale mv. mod personer i offentlig tjeneste**

### *2.5.1. Gældende ret*

*2.5.1.1.* Straffelovens § 121 yder personer, der handler i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, en særlig strafferetlig beskyttelse mod verbale overfald. Efter bestemmelsen straffes den, som med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen af de i straffelovens § 119 nævnte personer under udførelsen af hans tjeneste eller hverv eller i anledning af samme med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Som eksempler fra nyere trykt retspraksis på hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale, som i de konkrete tilfælde er anset for omfattet af bestemmelsen, kan nævnes udtryk som »narrøv«, »fuck you«, »svin«, »luder«, »racist«, »nazikælling« og »kriminell«.

*2.5.1.2.* Ifølge trykt retspraksis er der i nyere domme for overtrædelse af straffelovens § 121 udmålt bøder fra 1.200 kr. og op til 4.000 kr. fordelt som dagbøder, jf. Østre Landsrets dom af 20. februar 2015 (gengivet i UfR 2015.1873Ø), Vestre Landsrets dom af 5. september 2012 (gengivet i TfK 2012.1048V) og Østre Landsrets dom af 25. juni 2012 (gengivet i UfR 2012.3166Ø).

Efter § 3, stk. 1, i ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv. samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger) må slagsmål, skrigen, råben eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden, ikke finde sted. Fornærmelig optræden mv. over for f.eks. en polititjenestemand, der ikke er omfattet af straffelovens § 119, stk. 1, eller § 121, kan efter omstændighederne være omfattet af denne bestemmelse. Bestemmelsen kan alene anvendes i situationer, hvor forseelsen er begået på et sted, hvortil offentligheden har almindelig adgang, jf. bekendtgørelsens § 2.

Der skal i sager om overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, som udgangspunkt nedlægges påstand om en bødestraf på 1.500 kr., jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 1, og bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed og lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v., jf. Folketingstidende 2010-11 (1. samling), A, L 102 som fremsat, side 8.

### *2.5.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 2.5 i Respektpakken, at der skal være en ordentlig tone mellem myndighedspersoner og borgere. Der er behov for at reagere på det normskred, som ligger i, at nogle mennesker tror, at de kan tiltale eksempelvis politiet eller en socialrådgiver med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale uden konsekvenser.

Aftalepartierne er derfor enige om at styrke den strafferetlige beskyttelse af personer i offentlig tjeneste for at imødegå situationer, hvor folk ikke udviser den fornødne respekt over for personer i offentlig tjeneste.

Konkret vil aftalepartierne skærpe bødestraffen for fornærmelig tiltale af personer i offentlig tjeneste, så udgangspunktet fremover bliver en bøde på 5.000 kr. Der sikres hermed et straffniveau, som på rimelig måde afspejler det forhold, at der er tale om et angreb på personer i offentlig tjeneste.

Justitsministeriet finder, at skærpelsen af bødestraffen bør gennemføres ved, at strafferammen i straffelovens § 121 ændres

### *2.5.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås, at skærpelsen af bødestraffen gennemføres ved, at strafferammen i straffelovens § 121 ændres, således at overtrædelser kan straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, og at det i den forbindelse af lovforslagets bemærkninger kommer til at fremgå, at udgangspunktet for overtrædelse af bestemmelsen fremover bør være en bøde på 5.000 kr.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1, nr. 5, og bemærkningerne hertil.

## **2.6. Kriminalforsorgens adgang til at anvende digital kommunikation (sms-besked)**



### 2.6.1. Gældende ret

2.6.1.1. Efter straffuldbyrdslovens § 9, stk. 1, indkaldes den dømte til fuldbyrdelse af fængselsstraffen, såfremt den pågældende ikke er varetægtsfængslet efter endelig dom.

De nærmere regler herom er fastsat i bekendtgørelse nr. 177 af 26. februar 2016 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen). Det fremgår af bekendtgørelsens § 10, stk. 1, at indkaldelse til udståelse af fængselsstraf skal ske skriftligt. Det fremgår endvidere, at den dømte skal indkaldes med en frist på mindst 1 måned før datoen for fremmøde, jf. § 11, stk. 1, i visse tilfælde dog mindst 10 dage, jf. stk. 2-4.

Efter lov nr. 528 af 11. juni 2012 om Offentlig Digital Post er det obligatorisk for borgere og virksomheder at kunne modtage post fra offentlige myndigheder digitalt. Digital post blev obligatorisk for alle virksomheder i Danmark den 1. november 2013, og for borgere den 1. november 2014, medmindre man er fritaget.

Kriminalforsorgen har som følge af overgangen til digital post til borgere pr. 1. november 2014 som overvejende udgangspunkt sendt indkaldelser til afsoning til den dømtes e-boks, medmindre den pågældende er fritaget herfor. Kriminalforsorgen sender dog på nuværende tidspunkt også indkaldelser som almindelig post.

2.6.1.2. Anvendelse af digital kommunikation (sms-beskeder) til beskeder om møde til afsoning mv. er en behandling af personoplysninger omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven), jf. lovens § 1, stk. 1.

Behandling af personoplysninger ved anvendelse af digital kommunikation skal bl.a. ske under iagttagelse af behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 5-8 og § 11 samt sikkerhedskravene i lovens § 41, stk. 3, og bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Datatilsynet har i 2010 udstedt retningslinjer om persondatalovens sikkerhedskrav i forhold til brug af sms-beskeder i den offentlige sektor. Retningslinjerne er opdateret i 2015. Det er i retningslinjerne forudsat, at der forinden afsendelse af sms-beskeder er indhentet samtykke fra borgeren

hertil, hvis sms-beskederne indeholder fortrolige personoplysninger, herunder følsomme oplysninger.

Ifølge retningslinjerne kan offentlige myndigheder således med samtykke sende borgerne aftalepåmindelser og servicebeskeder, som indeholder fortrolige personoplysninger, dog ikke oplysninger om borgerens personnummer.

Myndighederne skal endvidere altid iagttage de grundlæggende principper i persondatalovens § 5 om saglighed, proportionalitet og dataminimering. Servicebeskeder bør derfor kun indeholde oplysninger af fortrolig karakter, når dette er nødvendigt for at opfylde formålet med fremsendelse af servicebeskeden.

### *2.6.2. Regeringens overvejelser*

Udeblivelse fra afsoning fra danske fængsler og arresthuse er i de senere år steget betydeligt.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil sms-beskeder kunne medvirke til nedbringelse af antallet af udeblivelser i det omfang, udeblivelserne skyldes forglemmelse fra den dømtes side.

En sådan besked bør efter Justitsministeriets opfattelse kunne sendes pr. sms uden samtykke fra den pågældende. Udgangspunktet om, at der forinden afsendelse af sms-beskeder er indhentet samtykke, bør således fraviges, da der i vidt omfang er tale om en persongruppe, som det kan være vanskeligt at opnå samtykke fra, f.eks. fordi de ikke ønsker at samarbejde med kriminalforsorgen, og som kriminalforsorgen ofte ikke forud for afsoningstidspunkt eller møde mv. har haft særlig kontakt til.

Det bemærkes, at lignende regler findes på andre områder. Således fremgår det af retsplejelovens § 154 a, stk. 1, nr. 6, at anvendelse af digital kommunikation bl.a. kan ske, hvis der er tale om en påmindelse til den, der skal møde i retten, om tid og sted for det pågældende retsmøde.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at kriminalforsorgen bør have tilsvarende mulighed for at anvende digital kommunikation bl.a. i form af beskeder pr. sms, da det må antages at være et egnet middel til at begrænse antallet af udeblivelser fra afsoning, navnlig i de sager, hvor indkaldelse sker med et længere tilsigelsesvarsel.

Indkaldelse til afsoning sker som nævnt under pkt. 2.5.1.1 ovenfor som hovedregel mindst en måned før datoen for fremmøde pr. digital post, og en besked f.eks. pr. sms vil således kunne medvirke til at sikre, at manglende fremmøde ikke skyldes forglemmelse.

Da udeblivelser ikke kun forekommer i forbindelse med indkaldelse til afsoning, bør adgangen til at anvende bl.a. sms-beskeder også omfatte tilsigelse til møder mv. hos kriminalforsorgen.

### *2.6.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås, at der i straffuldbyrdelsesloven indsættes en regel om anvendelse af digital kommunikation.

Det foreslås således, at kriminalforsorgen får mulighed for at anvende digital kommunikation, bl.a. sms-beskeder, uden samtykke fra borgeren til at påminde om tilsigelse til afsoning eller møde mv. hos kriminalforsorgen.

Det forudsættes, at beskeden alene indeholder de oplysninger om tid og sted, som sætter den indkaldte i stand til at give møde i overensstemmelse med tilsigelsen.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 1 og 2, og bemærkningerne hertil.

## **2.7. Kriminalforsorgens adgang til indkomstregisteret**

### *2.7.1. Gældende ret*

Ifølge § 7 i bekendtgørelse nr. 49 af 12. januar 2015 af lov om et indkomstregister kan bl.a. statslige myndigheder få terminaladgang til indkomstregisteret, i det omfang de pågældende i henhold til anden lovgivning kan få sådan adgang.

Det fælles offentlige indkomstregister indeholder oplysninger om borgerenes indkomstforhold og arbejdsomfang, og den enkelte myndighed, som skal have adgang til indkomstregisteret, aftaler med den dataansvarlige myndighed, SKAT, hvilke oplysninger myndigheden har behov for at modtage.

I forarbejderne til bestemmelsen er det forudsat, at adgang alene vil kunne etableres i overensstemmelse med persondatalovens regler, jf. Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 3452 ff.

Persondataloven gælder bl.a. for elektronisk behandling – herunder indsamling og videregivelse – af personoplysninger, f.eks. behandling af personoplysninger via terminaladgang til indkomstregisteret.

Der er i persondatalovens § 5 fastsat en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger.

Efter persondatalovens § 5, stk. 2, skal indsamling af data ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og senere behandling må ikke være uforenelig med disse formål. Etableringen af terminaladgang til indkomstregisteret vil derfor forudsætte, at en sådan adgang ikke er uforenelig med formålene med adgangen til indkomstregisteret.

Efter persondatalovens § 5, stk. 3, skal de oplysninger, som behandles, være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, oplysningerne indsamles til, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. Etablering af terminaladgang til indkomstregisteret vil kræve en selvstændig vurdering i forhold til disse krav.

Det vil således i forbindelse med etablering af terminaladgang til indkomstregisteret konkret skulle overvejes, om det er sagligt og nødvendigt at give adgang, og om der på det enkelte område kan gives en begrænset adgang til oplysningerne i indkomstregisteret. Det er et krav, at offentlige myndigheder mv. ikke behandler eller har adgang til oplysninger, som de ikke har behov for.

Herudover indeholder persondataloven bl.a. mere specifikke regler om, hvornår en myndighed må behandle – herunder indsamle og videregive – personoplysninger. Det afhænger af oplysningernes karakter og formålet med behandlingen, hvilke regler myndighederne skal følge i det enkelte tilfælde. Efter persondatalovens § 6 kan ikke-fortrolige oplysninger samt almindeligt fortrolige oplysninger bl.a. behandles, hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse, jf. § 6, stk. 1, nr. 6. Oplysninger om en persons private indkomst- og formueforhold vil som udgangspunkt have karakter af almindeligt fortrolige oplysninger. Det er den myndighed, der

vil indsamle oplysninger, som skal vurdere, om betingelserne herfor er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Efter straffuldbyrdslovens § 110 a kan Direktoratet for Kriminalforsorgen få terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret til brug for fuldbyrdelse af straf.

Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 395 af 30. april 2007 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og retsplejeloven (Adgang til oplysninger i indkomstregisteret) som en konsekvens af oprettelsen af det fælles offentlige indkomstregister. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2006-2007, tillæg A, side 4338 f., at de straffuldbyrdende myndigheder i visse tilfælde kan have behov for at inddrage indkomstoplysninger ved behandling af sager om fuldbyrdelse af straf, herunder ved klagesager over bødeinddrivelse og sager om udståelse af bødeforvandlingsstraf.

Hjemlen i straffuldbyrdslovens § 110 a er dog ikke udnyttet, og Direktoratet for Kriminalforsorgen anvender derfor ikke indkomstregisteret.

Det følger af en række love, at det er det generelle udgangspunkt, at man ikke kan modtage sociale ydelser under strafafsoning eller ved unddragelse herfra, jf. bl.a. §§ 74 og 75 i bekendtgørelse nr. 1032 af 23. juni 2016 af lov om sygedagpenge, § 62 i bekendtgørelse nr. 832 af 7. juli 2015 af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. og § 22 i bekendtgørelse nr. 1121 af 17. september 2015 af lov om fleksydelse.

Kriminalforsorgen er i medfør af en række love om sociale ydelser forpligtiget til at underrette kommune eller anden offentlig myndighed om indsættelse til strafafsoning, jf. bl.a. § 46, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 10 af 12. januar 2015 af lov om social pension, § 45, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 11 af 12. januar 2015 af lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og § 62, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 832 af 7. juli 2015 af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. Kriminalforsorgen skal ligeledes underrette kommune eller anden relevant myndighed om undtagelse fra straffuldbyrdelse, når kriminalforsorgen får formodning om, at en person, der bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse, modtager sociale ydelser, jf. f.eks. § 46 b i bekendtgørelse nr. 10 af 12. januar 2015 af lov om social pension, § 165 b i bekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 af lov om social service og § 10 a i bekendtgørelse nr. 468 af 20. maj 2016 af lov om aktiv socialpolitik.

Når kriminalforsorgen skal vurdere, om en person, der bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse, modtager sociale ydelser, undersøges det, om der i kriminalforsorgens sag er konkrete oplysninger, der kan danne grundlag for formodningen. En sådan formodning vil f.eks. kunne opstå, hvis der i forbindelse med en dom er udarbejdet en personundersøgelse, jf. retsplejelovens § 808, eller hvor det er beskrevet i andre dele af sagens akter. Hvis kriminalforsorgen i øvrigt har et kendskab af nyere dato til den pågældende, kan dette ligeledes danne grundlag for en formodning om, at den pågældende modtager en social ydelse og dermed udløse kriminalforsorgens underretningspligt.

### *2.7.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 3.5 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om, at kriminalforsorgsområdet skal have adgang til indkomstregisteret med henblik på at undersøge, om dømte modtager sociale ydelser, så det i højere grad sikres, at der ikke udbetales sociale ydelser til dømte, som burde være i fængsel, men ikke møder op til afsoningen.

Kriminalforsorgen vil med initiativet således få bedre mulighed for at undersøge, om dømte, som skal afsone i kriminalforsorgens institutioner, modtager sociale ydelser med henblik på at kunne underrette de relevante myndigheder om indsættelse til afsoning og udeblivelse herfra. Dette skal sikre, at oplysningerne tilgår de relevante myndigheder tidligere end i dag, således at de relevante myndigheder får bedre muligheder for at indstille ydelserne fra det tidspunkt, hvor ydelsen efter den relevante lovgivning skal ophøre.

De gældende regler vedrørende adgang til indkomstregisteret giver alene mulighed for, at Direktoratet for Kriminalforsorgen kan få adgang til indkomstregisteret, jf. straffuldbyrdelseslovens § 110 a. Dette skyldes, at hjemlen i 2007 blev indført med henblik på bl.a. behandlingen af klager over bødeinddrivelse, som varetages af direktoratet.

Justitsministeriet finder, at en udvidelse af straffuldbyrdelseslovens § 110 a til også at omfatte kriminalforsorgsområdet vil forbedre kriminalforsorgens mulighed for at undersøge, i relevante tilfælde, om dømtes indtægtsgrundlag udgøres af sociale ydelser med henblik på i givet fald at underrette de relevante myndigheder om den forventede indsættelse til afsoning.

### *2.7.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås, at kriminalforsorgsområdet kan få terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret til brug for fuldbyrdelse af straf.

Som det fremgår under pkt. 2.6.1 vil kriminalforsorgen i dag kun have en formodning om, at den dømte modtager sociale ydelser, hvis det tilfældigvis fremgår af sagens akter.

Med forslaget vil kriminalforsorgsområdet således kunne foretage opslag i indkomstregisteret i forbindelse med indkaldelse og indsættelse af dømte til afsoning med henblik på at kunne underrette kommune eller anden relevant myndighed i de tilfælde, hvor den dømte modtager ydelser, som eventuelt skal indstilles under afsoningen. Kriminalforsorgsområdet vil endvidere kunne anvende indkomstregisteret til at tilvejebringe oplysninger om indkomstgrundlag i de tilfælde, hvor dømte udebliver efter tilsigelse til afsoning med henblik på at opfylde sin underretningspligt.

Det forudsættes, at kriminalforsorgsområdet underretter den relevante myndighed i de tilfælde, hvor der sker ændringer, som kan have betydning for udbetaling af sociale ydelser, herunder eventuel fremrykning eller udskydelse af afsoningstidspunktet.

Den almindelige pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for udbetaling af sociale ydelser, påhviler fortsat personer, der modtager sådanne ydelser, jf. § 11, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1052 af 8. september 2015 af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt § 4 i lov nr. 324 af 11. april 2012 om Udbetaling Danmark med senere ændringer. For personer, der søger om eller modtager ydelser fra en a-kasse, fremgår pligten af § 12, stk. 2, i a-kassens vedtægt, jf. bilag 1 i bekendtgørelse nr. 949 af 19. august 2015 om standardvedtægt for anerkendte a-kasser.

Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet vil også i andre tilfælde have behov for at inddrage indkomstoplysninger ved behandlingen af sager om fuldbyrdelse af straf, herunder ved behandlingen af klager over bødeinddrivelse, udståelse af bødeforvandlingsstraf og sager om betinget benådning bl.a. på vilkår af, at den dømte betaler en bøde, som fastsættes ud fra den pågældendes bruttoindtægt.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det er både sagligt og nødvendigt for kriminalforsorgen at få adgang til de relevante oplysninger i ind-

komstregisteret til brug for udførelsen af kriminalforsorgens ovennævnte opgaver, og at adgangen til og indsamlingen af nødvendige oplysninger fra registeret bl.a. på den baggrund kan ske inden for persondatalovens rammer.

Det forudsættes i den forbindelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet alene kan anvende adgangen til indkomstregisteret i tilfælde, hvor dette er relevant. Der skal således foretages en konkret vurdering ud fra de foreliggende oplysninger i kriminalforsorgens sag af, om der er grundlag for at foretage opslag i indkomstregisteret. Det vil f.eks. ikke være tilfældet, hvor der foreligger oplysninger om, at den dømte er selvforsørgende.

Det forudsættes endvidere, at adgangen til indkomstregisteret begrænses til de medarbejdere i kriminalforsorgen, der beskæftiger sig med behandlingen af de relevante sagstyper.

Videregivelse af oplysninger fra kriminalforsorgen til den relevante myndighed sker – ligesom ved indsamling af oplysninger i indkomstregisteret – efter de almindelige behandlingsregler i persondataloven.

Kriminalforsorgen skal således bl.a. iagttage de grundlæggende principper i persondatalovens § 5 og behandlingsbetingelserne i lovens § 6, som er angivet ovenfor under pkt. 2.6.1. Idet der vil indgå oplysninger om strafbare forhold i en sådan underretning til den relevante myndighed, skal kriminalforsorgen endvidere iagttage persondatalovens § 8, stk. 2, hvorefter videregivelse af sådanne oplysninger bl.a. kan ske, hvis det er nødvendigt for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. nr. 3.

Det er Justitsministeriets vurdering, at kriminalforsorgen efter persondataloven kan underrette en relevant kommune eller anden relevant myndighed om, at en borger, der formodes at modtage sociale ydelser, er indkaldt til afsoning på et bestemt tidspunkt med henblik på, at udbetalingsmyndigheden kan træffe afgørelse om at stoppe udbetalingen af sociale ydelser.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 3, og bemærkningerne hertil.

## **2.8. Bødestraf for udeblivelse fra afsoning**

### *2.8.1. Gældende ret*



Det er efter gældende ret ikke strafbart at udeblive fra afsoning, men der eksisterer i dag flere reaktionsmuligheder mv. over for dømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning.

Efter § 21, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1034 af 23. juni 2016 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen), skal en indsat, der uden lovlig grund er udeblevet efter tilsigelse til afsoning, i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen som udgangspunkt fratages muligheden for at kunne meddeles tilladelse til udgang.

Desuden skal det efter straffuldbyrdeslovens § 46, stk. 2, ved vurderingen af risikoen for misbrug af udgangstilladelse bl.a. tillægges særligt vægt, hvis den indsatte ikke er mødt til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen.

Udeblivelse efter tilsigelse til afsoning kan endvidere betyde, at afsoningsinstitution ændres fra åben til lukket institution. Det fremgår således af straffuldbyrdeslovens § 22, stk. 4, nr. 1, at fuldbyrdelse af straf i fængsel kan ske i lukket fængsel, hvis der efter de i øvrigt foreliggende oplysninger om den dømte og efter kriminalitetens art er bestemte grunde til at antage, at den dømte ved anbringelse i åbent fængsel vil undvige. Oplysninger om, at den pågældende er udeblevet efter tilsigelse til afsoning, kan indgå i denne bedømmelse, jf. pkt. 29 i vejledning nr. 9116 af 29. februar 2016 om anbringelse og overførsel af dømte, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsvejledningen).

Endeligt kan udeblivelse tale imod eventuel tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslag til lov nr. 86 af 30. november 2005 om ændring af lov om fuldbyrdelse straf m.v., at en domfældt anses for at være udeblevet uden lovlig grund, hvis den pågældende ikke møder på det tidspunkt, hvortil den pågældende er tilsagt til afsoning, og dette skyldes omstændigheder, som må lægges den pågældende til last. En domfældt er ikke udeblevet uden grund, hvis undladelsen af at møde til afsoning skyldes omstændigheder, som ikke kan lægges den pågældende til last f.eks. i tilfælde, hvor domfældte er mødt for sent som følge af togforsinkelse eller lignende. Hvis den tidsmæssige overskridelse af mødetidspunktet må anses for ubetydelig, vil der normalt kunne ses bort fra en

sådan overskridelse, jf. Folketingstidende 2005-2006, tillæg A, side 2590.

### *2.8.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 3.3 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om, at udeblivelse fra afsoning i fængsler og arresthuse uden lovlig grund skal være strafbart, og at der skal indføres bødestraf herfor. Bøderne skal kunne modregnes i de ydelser, den indsatte modtager under afsoning.

Myndighederne har allerede i dag en række reaktionsmuligheder over for dømte, som ikke møder op til afsoning. Udeblivelse fra afsoning kan således indebære, at afsoningsstedet ændres fra åbent til lukket fængsel, ligesom den indsatte som udgangspunkt fratages muligheden for udgang de første tre måneder af afsoningen. Derudover vil udeblivelse tale imod tidlig prøveløsladelse efter noget for noget-ordningen og indgå i vurderingen af misbrugsrisikoen ved meddelelse af udgangstilladelse.

Den høje udeblivelsesprocent viser imidlertid, at reaktionsmulighederne i dag ikke er tilstrækkelige, og aftalepartierne vil derfor kriminalisere og indføre bødestraf for udeblivelse fra afsoning uden lovligt forfald.

Initiativet skal supplere den eksisterende indsats mod udeblivelse fra afsoning fra danske fængsler og arresthuse og medvirke til at sikre, at flere dømte møder til afsoning til tiden.

Justitsministeriet finder, at initiativet bør gennemføres ved, at der i straf fuldbyrdelsesloven indsættes et nyt kapitel vedrørende bøde for udeblivelse fra afsoning, og at kriminalforsorgsområdet i den forbindelse får mulighed for at udstede administrative bødeforelæg, da der er tale om et stort antal sager, hvor overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål.

### *2.8.3. Den foreslåede ordning*

Den foreslåede bestemmelse i § 110 b, stk. 1, indebærer, at det bliver strafbart ikke at møde op til afsoning uden lovlig grund på det tidspunkt, hvor den pågældende er tilsagt.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i almindelighed straffes med en bøde på 1.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil dog fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det foreslås endvidere, at kriminalforsorgsområdet i sager om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 110 b, stk. 1, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen afgøres uden retssag, hvis den, der er udeblevet, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til at betale bøden.

Overtrædelser af den foreslåede bestemmelse i stk. 1 er generelt klare og umiddelbart konstaterbare, således at sagens afgørelse som udgangspunkt ikke beror på skønsmæssige elementer af betydning.

En betingelse for, at sagen kan afsluttes med et administrativt bødeforelæg, vil efter den foreslåede ordning således være, at den pågældende erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt med betaling af bøden.

Vedtages bødeforelægget, vil yderligere strafforfølgning bortfalde. Vedtagelsen har samme virkning som en dom.

Såfremt den pågældende ikke vedtager bødeforelægget, oversendes sagen til politiet med henblik på videre foranstaltning.

Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtiget til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse for bødeforelæg.

Forslaget indebærer yderligere, at der i tilfælde, hvor den dømte udebliver fra afsoning, kan træffes bestemmelse om, at den vedtagne eller idømte bøde modregnes i den indsattes vederlag for beskæftigelse efter § 42, stk. 1, i de tilfælde, hvor den pågældende ikke betaler bøden. Den indsatte skal dog mindst have udbetalt en ydelse til dækning af personlige fornødenheder. Det er således en forudsætning for modregning, at kriminalforsorgen administrerer denne modregningsadgang således, at der ved hver udbetaling af arbejdspenge levnes den indsatte et passende beløb.

Det foreslås, at modregning kan anvendes som inddrivelse i tilfælde, hvor vedkommende enten ikke har evne eller vilje til at betale en vedtaget eller idømt bøde efter stk. 1. Modregning kan således ske i de tilfælde, hvor den dømte erklærer sig skyldig i overtrædelsen af den foreslåede bestemmelse i stk. 1, men hvor den dømte ikke evner at betale bøden. Modregning kan endvidere ske i de tilfælde, hvor den dømte ikke har erklæret sig skyldig i overtrædelsen, men hvor domstolene ved dom har fundet den pågældende skyldig i overtrædelsen.

Efter den foreslåede ordning skal politiet således oversende en ved domstolene idømt bøde for udeblivelse til kriminalforsorgen med henblik på inddrivelse gennem modregning.

I de tilfælde, hvor den dømte afsoner en kort frihedsstraf, og modregning derfor ikke i fuldt omfang kan ske under afsoning, oversendes det resterende krav til politiet med henblik på inddrivelse på sædvanlig vis.

Det foreslås endeligt, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om behandlingen af sager om modregning af bøder.

Der tilsigtes ingen ændringer i anvendelsen af øvrige reaktionsmuligheder som beskrevet ovenfor under pkt. 2.7.1.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2, nr. 4, og bemærkningerne hertil.

## **2.9. Skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af farlige opløb**

### *2.9.1. Gældende ret*

*2.9.1.1.* Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Er forsamlingen offentlig, har politiet ret til at overvære den, og forsamlinger under åben himmel kan forbydes, hvis der er risiko for fare for den offentlige fred.

Ved en forsamling forstås i almindelighed den samtidige tilstedeværelse af en flerhed af personer i et fælles øjemed (for at befordre en meningstilkendevivelse) og under en vis ledelse.

Hvis en forsamling går i opløsning på grund af slagsmål, voldsanvendelse eller hærværk, skifter forsamlingen karakter fra at være en forsamling, der

er beskyttet af grundlovens § 79, til at være et opløb, som der kan skrides ind over for efter grundlovens § 80 og politilovgivningen.

Hvis en forsamling forbydes eller opløses af politiet eller går i indre opløsning, bliver den også til et opløb i lovens forstand.

Et opløb kan opstå såvel udendørs som indendørs, og uden at der først har været tale om en forsamling.

Det følger af grundlovens § 80, at den væbnede magt (i praksis politiet), når den ikke angribes, kun må skride ind ved opløb, efter at mængden tre gange i kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.

2.9.1.2. Fremkaldelse, ledelse og deltagelse i opløb kan efter omstændighederne straffes efter straffelovens §§ 133 og 134. Straffelovens § 120 indeholder desuden en særlig regel om opløb som middel til overfald på eller tvang mod offentlige myndigheder.

Straffelovens § 133 angår såkaldt farlige opløb, det vil sige opløb, der fremkaldes med det forsæt at øve eller true med vold mod person eller gods, mens straffelovens § 134 angår såkaldt ufarlige opløb.

Efter straffelovens § 133, stk. 1, er det strafbart at fremkalde (anstifte) opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods.

I medfør af straffelovens § 133, stk. 2, straffes de, der ved et opløb, under hvilket nævnte formål er lagt for dagen, optræder som opløbets ledere, samt enhver deltager, der undlader at efterkomme øvrighedens lovligt forkyndte påbud til mængden om at skilles.

Straffelovens § 133, stk. 3, angår strafansvaret for visse forbrydelser, som begås under farlige opløb. Det følger af bestemmelsen, at anstiftere og ledere af opløbet straffes efter den strafferamme, som gælder for de forbrydelser, som begås, f.eks. straffelovens §§ 244 og 245 om vold og § 291 om hærværk.

For anstiftere og ledere opstiller straffelovens § 133, stk. 3, således et udvidet strafansvar, idet disse personer kan gøres ansvarlige for visse forbrydelser, som begås af opløbets menige deltagere, uanset om anstifteren eller lederen kan straffes efter de almindelige ansvarsbetingelser. Det er dog en

betingelse for det særlige ansvar, at forbrydelsen er begået under opløbet, og at den hører under dets formål.

Efter straffelovens § 134 straffes den, der deltager i såkaldt ufarlige opløb. Det følger af bestemmelsen, at deltagelse i ufarlige opløb ikke i sig selv er strafbart. Strafansvaret indtræder først, hvis deltagerne ikke efterkommer politiets påbud om at skilles. Fremkaldelse og ledelse af ufarlige opløb er ikke særskilt kriminaliseret.

Straffelovens § 120 angår de særlige tilfælde, hvor opløb anvendes som middel til at overtræde straffelovens § 119 om bl.a. overfald af og tvang mod offentlige myndigheder. Efter bestemmelsen straffes et sådan opløbs anstiftere og ledere i overensstemmelse med straffelovens § 119. Det samme gælder de deltagere, som undlader at efterkomme øvrighedens lovligt forkyndte påbud til mængden om at skilles.

2.9.1.3. Sideløbende med et strafansvar vil der efter dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontraktforhold kunne pålægges en person erstatningsansvar for skade, som den pågældende har forvoldt eller medvirket til at forvolde under et opløb.

De almindelige erstatningsretlige principper tager sigte på dels at varetage genopretningshensyn – det vil sige hensynet til at sikre skadelidtes muligheder for at få dækket sit tab – dels præventive hensyn, idet risikoen for at ifalde erstatningsansvar i almindelighed antages at være et incitament til at handle ansvarligt og dermed undgå skade.

For at kunne pålægge en skadevolder erstatningsansvar, er det en forudsætning, at der foreligger det fornødne ansvarsgrundlag. Dansk rets almindelige ansvarsgrundlag er den såkaldte culperegulering. Culpareglen beskrives traditionelt således, at der indtræder ansvar for skade, som forvoldes ved en handling, der kan tilregnes den, der handler, som forsætlig eller uagtsom. Det almindelige culpaansvar er i en række tilfælde fraveget i særlovgivningen. Et skærpet ansvarsgrundlag følger f.eks. af reglerne om objektivi ansvar i færdselsloven og reglerne om forældres hæftelse for børns erstatningsansvar.

Objektivt ansvar er den mest vidtgående måde, hvorpå skadevolders ansvar kan skærpes, og indebærer, at skadevolder ifalder erstatningsansvar, uanset om der er noget at bebrejde vedkommende selv, og uanset om andre, som vedkommende er ansvarlig for, har handlet culpøst. Objektivt an-

svar findes på områder, hvor der er fundet behov for et særligt strengt ansvarsgrundlag, bl.a. fordi der på området er stor risiko for skade, eller fordi der, hvis en skade indtræder, vil være tale om omfattende skadeforvoldelse.

Lovbestemt objektivt ansvar kendes som nævnt fra færdselsloven, hvorefter den, der er ansvarlig for et motordrevent køretøj, er ansvarlig på objektivt grundlag for den skade, køretøjet forvolder ved færdselsuheld mv.

En anden måde, hvorpå ansvarsnormen kan skærpes, er ved at pålægge en person ansvar for andres fejl i form af et såkaldt hæftelsesansvar. Dette er en fravigelse af den almindelige culparegel, hvorefter en person alene pålægges erstatningsansvar for egne fejl. Der er dog samtidig ikke tale om et objektivt ansvar, da hæftelsesansvaret forudsætter culpa hos den skadevoldende og dermed grundlæggende bygger på et culpaprincip. Det kræves i den forbindelse, at den eller de skadeforvoldende personer skal kunne identificeres.

Regler om, at en person bliver ansvarlig for en andens skadegørende handlinger kendes fra arbejdsgiverens ansvar for ansattes handlinger, jf. Danske Lov 3-19-2, og fra reglerne om forældres hæftelse for børns erstatningsansvar.

En betingelse for at ifalde et erstatningsansvar er endvidere, at der foreligger den nødvendige forbindelse mellem den indtrådte skade og det ansvarspådragende forhold. Erstatningsansvar forudsætter således, at der er årsagssammenhæng mellem den skadevoldende adfærd og den pågældende skade. Det kan udtrykkes som et krav om, at et ansvarspådragende forhold som udgangspunkt skal have været en nødvendig betingelse for en skades indtræden.

Herudover forudsætter et erstatningsansvar, at der foreligger såkaldt adækvans (påregnelighed). Herved forstås, at den ansvarspådragende adfærd skal have forøget risikoen for, at den pågældende skade indtræffer. Hvis skadesrisikoen er den samme som før handlingen, må en derefter indtrådt skade betragtes som hændelig. Det er dog ikke i sig selv tilstrækkeligt, at risikoen er blevet forøget – risikoen skal forøges for den skade, som rent faktisk indtræder. Et erstatningsansvar omfatter således ikke følger, der fremstår som atypiske og tilfældige i forhold til den risiko, som blev fremkaldt ved den ansvarspådragende handling.

Endelig er det en betingelse for at rejse et erstatningskrav, at skadelidte har lidt et økonomisk tab som følge af den skadevoldende handling eller undladelse.

2.9.1.4. En skadevolder er som udgangspunkt ikke erstatningsansvarlig for skade, der dækkes af en tingsforsikring eller driftstabsforsikring, jf. erstatningsansvarslovens § 19, stk. 1. Reglen gælder, uanset om ansvarsgrundlaget er den almindelige culparegel eller et strengere ansvarsgrundlag.

Reglen finder i øvrigt også anvendelse, hvis selskabet udbetaler erstatningen »pr. kulance«. Er der tegnet forsikring med selvrisiko, er der erstatningsansvar for det beløb, som selvriskoen udgør. Hvis der er underforsikret, er der erstatningsansvar for det beløb, som ikke dækkes af forsikringen.

Udgangspunktet i § 19, stk. 1, gælder ikke, såfremt den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller ved grov uagtsomhed, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 1, eller skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed, jf. lovens § 19, stk. 2, nr. 2.

Fortolkningen af lovens § 19, stk. 2, nr. 1, er nærmere behandlet i den juridiske litteratur. Det fremgår således af »Erstatningsansvarsloven med kommentarer«, Jens Møller og Michael S. Wiisbye, 6. udgave, 2002, side 436, at bestemmelsen i lovens § 19, stk. 2, nr. 1, kun vedrører det personlige ansvar for den, der selv har voldt skade forsætligt eller groft uagtsomt. Dette indebærer bl.a., at en person, der efter et strengere ansvarsgrundlag end det almindelige culpaansvar er ansvarlig for andre personers skadegørende handlinger, ikke vil kunne gøres erstatningsansvarlig for skade, der dækkes af en tings- eller driftstabsforsikring, til trods for at skaden måtte være forvoldt forsætligt eller groft uagtsomt.

Erstatningsansvarslovens § 19 gælder i medfør af lovens § 21 ikke for erstatningsansvar, der er omhandlet i 1) færdselslovens regler om ansvar for motordrevne køretøjer, eller som i øvrigt er dækket af den for køretøjet lovpligtige ansvarsforsikring, 2) luftfartsloven eller 3) søloven. Bestemmelsen undtager således de specifikke erstatningsretlige regler på de nævnte områder fra erstatningsansvarslovens almindelige regler om bortfald af erstatningsansvar for skader, der er dækket af tings- eller driftstabsforsikring. Det skyldes især hensynet til at sikre erstatningsreglernes ska-



deforebyggende (præventive) effekt, samt at regresretten, jf. erstatningsansvarslovens § 22, kan have økonomisk betydning.

Såfremt der er erstatningsansvar for en skade, der er dækket af en skadesforsikring, indtræder forsikringsselskabet i det omfang, det har betalt erstatning, i den skadelidtes krav mod den erstatningsansvarlige (regres), jf. erstatningsansvarslovens § 22, stk. 1. Såfremt erstatningsansvaret er bortfaldet efter bestemmelsen i lovens § 19, stk. 1, vil forsikringsselskabet ikke have nogen ret at indtræde i.

### *2.9.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 1.2 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om at indføre et skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb, som fremover skal kunne ifalde et erstatningsansvar for alle materielle skader forvoldt under opløbet, uanset om det har været muligt at identificere den eller de deltagere, som har forvoldt den konkrete skade.

Det er i dag muligt at rette et erstatningsansvar mod de personer, som udøver hærværk i forbindelse med et opløb, dvs. bl.a. når politiet har opløst demonstrationer eller forsamlinger. Det er i den forbindelse afgørende, at man har pågrebet den person, som kan siges at være ansvarlig skadevolder. Man skal altså identificere den person, der har begået hærværk f.eks. smadret en rude. Det er desværre ikke altid muligt at udpege den eller de egentlige skadevoldere i en større gruppe af deltagere i et opløb.

Aftalepartierne anser anstiftere og ledere som hovedansvarlige for, at opløbet finder sted, og disse personer har samtidig indflydelse på, hvordan opløbet forløber, og dermed en reel mulighed for at forhindre skadevoldende handlinger under opløbet.

Aftalepartierne vil derfor skabe et incitament til, at ingen opfordrer andre til at hæрге byen og vandalisere privat ejendom.

Justitsministeriet har overvejet, i hvilken lov reglerne om dette erstatningsansvar bør placeres. Ministeriet har fundet det mest hensigtsmæssigt at placere reglerne i lov nr. 363 af 13. maj 2009 om hæftelse for børns erstatningsansvar, der i forvejen indeholder regler om et skærpet erstatningsansvar for andre personers skadegørende handlinger eller undladelser.

Efter de almindelige regler om bortfald af erstatningsansvar for skader, der dækkes af forsikring, jf. erstatningsansvarslovens § 19, vil anstiftere og ledere af opløb ikke kunne gøres erstatningsansvarlige for skader, der forvoldes af opløbets øvrige deltagere, hvis skaden er dækket af forsikring.

Det må forventes, at en ikke uvæsentlig del af de skader, der kan blive forvoldt under et opløb, vil være dækket af forsikring. For at sikre den foreslåede ordnings præventive effekt finder Justitsministeriet det derfor nødvendigt, at der samtidig foretages en ændring af erstatningsansvarslovens § 21, således at anstiftere og ledere af opløb kan gøres erstatningsansvarlige efter reglen om skærpet erstatningsansvar for skader, der forvoldes af opløbets øvrige deltagere, selv om disse skader måtte være dækket af forsikring.

### *2.9.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at indføre et skærpet erstatningsansvar for personer, der anstifter eller leder opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, således at de bliver erstatningsansvarlige for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, som deltager i dette.

Efter den foreslåede ordning vil personer, der anstifter eller leder opløb, være objektivt ansvarlige i den forstand, at ansvaret udløses, uanset om tingsskade er forvoldt forsætligt, uagtsomt eller hændeligt af opløbets deltagere, og uanset om det er muligt at identificere den eller de personer, der har forvoldt skaden.

For at det skærpede erstatningsansvar finder anvendelse, skal der være tale om et opløb, som er fremkaldt med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods. Med forslaget bliver anstiftere og ledere dermed erstatningsansvarlige for de menige deltageres skadegørende handlinger, ligesom de i dag kan straffes for visse lovovertrædelser, herunder bl.a. vold og hærværk, som begås af andre deltagere under opløbet, jf. straffelovens § 133, stk. 3.

Det er ikke en forudsætning, at et opløbs anstifter eller leder samtidig findes skyldig i overtrædelse af straffelovens § 133. Det indebærer bl.a., at der efter omstændighederne kan pålægges en person, som har anstiftet eller ledet et opløb, erstatningsansvar efter den foreslåede ordning, selv om der ikke er ført en straffesag mod den pågældende. Det samme gælder i til-

fælde, hvor anklagemyndigheden vælger at rejse tiltale for overtrædelse af andre bestemmelser frem for straffelovens § 133.

Med den foreslåede ordning tilsigtes der alene en skærpelse af ansvarsgrundlaget for anstiftere og ledere, som ifalder erstatningsansvar på objektivt grundlag for al tingsskade, der forvoldes af opløbets deltagere. De øvrige betingelser for at ifalde erstatningsansvar, som følger af de almindelige erstatningsretlige principper, herunder kravet om årsagssammenhæng og adækvans, finder således anvendelse.

Det skærpede erstatningsansvar for anstiftere og ledere omfatter al tingskade, der forvoldes under eller i forbindelse med hele opløbet. Det gælder, uanset på hvilket tidspunkt den pågældende tager del i opløbet, og uanset om den pågældende forlader opløbet undervejs i dets forløb. Det er således ikke en forudsætning, at anstifteren eller lederen har været til stede under hele opløbet.

For at sikre at anstiftere og ledere kan gøres ansvarlige for skader, der dækkes af forsikring, foreslås det endvidere at udvide anvendelsesområdet for erstatningsansvarslovens § 21, således at bestemmelsen også omfatter erstatningsansvaret efter den foreslåede ordning.

Det indebærer, at erstatningsansvarslovens almindelige regler om bortfald af erstatningsansvar, jf. lovens § 19, ikke vil finde anvendelse i forhold til det foreslåede skærpede erstatningsansvar.

Som følge heraf vil anstiftere og ledere kunne gøres erstatningsansvarlige for skader, der dækkes af forsikring, ligesom et forsikringselskab vil have regres mod de pågældende personer, jf. erstatningsansvarslovens § 22, stk. 1.

Herudover finder de almindelige erstatningsretlige regler i øvrigt anvendelse. Det indebærer bl.a., at erstatningsansvaret for anstiftere eller ledere af opløb vil kunne nedsættes eller helt bortfalde efter den almindelige lempelsesregel i erstatningsansvarslovens § 24. Endvidere vil de almindelige regler om solidarisk hæftelse og regres mellem flere skadevoldere, jf. erstatningsansvarslovens § 25, finde anvendelse.

Det vil være op til skadelidte at forfølge sit erstatningskrav. Den skadelidte vil kunne gøre kravet gældende efter de almindelige bestemmelser i retsplejelovens kapitel 89 om påtale af borgerlige krav under straffesager. Den

skadelidte er dog ikke forpligtet til at forfølge kravet i forbindelse med en straffesag, men kan i stedet vælge at forfølge det i den borgerlige retsplejes former.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets §§ 3 og 4 og bemærkningerne hertil.

#### *2.9.4. Forholdet til grundloven og Danmarks internationale forpligtelser*

Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Er forsamlingen offentlig, har politiet ret til at overvære den, og forsamlinger under åben himmel kan forbydes, hvis der er risiko for fare for den offentlige fred.

Grundlovens § 79 beskytter således retten til at forsamle sig fredeligt. Derimod beskytter grundlovens § 79 ikke forsamlinger, som udøver vold, hærværk og lignende. Sådanne ufredelige forsamlinger karakteriseres som opløb, jf. grundlovens § 80.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 11, stk. 1, har enhver bl.a. ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger. Ligesom grundlovens § 79 beskytter EMRK artikel 11 ikke ufredelige forsamlinger.

Som det fremgår ovenfor pkt. 2.8.3, foreslås det at skærpe erstatningsansvaret for personer, der anstifter eller leder opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, således at de pågældende personer vil kunne gøres erstatningsansvarlige for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, der deltager i dette.

Det skærpede erstatningsansvar vil således alene gælde for skader, der forvoldes under eller i forbindelse med såkaldt farlige opløb med voldshandlinger, hærværk mv. Skader, der måtte blive forvoldt under fredelige forsamlinger, vil således ikke være omfattet af lovforslaget. Det skærpede erstatningsansvar vil endvidere alene påhvile personer, der anstifter eller leder opløb med forsæt til at øve eller true med vold på person eller gods.

Arrangører mv. af fredelige forsamlinger – herunder fredelige forsamlinger, som måtte udvikle sig til opløb – vil således ikke kunne gøres erstatningsansvarlige efter lovforslaget, medmindre de pågældende arrangører mv. tillige anstifter eller leder et (efterfølgende) opløb med det anførte forsæt.

Den foreslåede ordning indebærer på denne baggrund ikke et indgreb over for fredelige forsamlings i grundlovens og EMRK's forstand, og lovforslaget vurderes derfor at være forenelig med beskyttelsen af forsamlingsfriheden i grundloven og EMRK.

## **2.10. Mulighed for at kommuner kan yde økonomisk tilskud til private tv-overvågning**

### *2.10.1. Gældende ret*

*2.10.1.1.* Efter tv-overvågningsloven må private som hovedregel ikke foretage tv-overvågning af gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, jf. lovens § 1.

Tv-overvågningsloven indeholder imidlertid nogle undtagelser til dette forbud, herunder i lovens § 2, stk. 2, hvorefter boligorganisationer og foreninger mv., der repræsenterer husstandene i et boligområde, har mulighed for efter tilladelse fra politiet at foretage tv-overvågning af det pågældende boligområde og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil, når overvågningen er væsentlig af hensyn til kriminalitetsbekæmpelse. En tilladelse kan gives for højst 5 år ad gangen.

*2.10.1.2.* Tv-overvågningslovens generelle forbud mod tv-overvågning af områder, som benyttes til almindelig færdsel, omfatter ikke offentlige myndigheders tv-overvågning.

For offentlige myndigheder gælder forvaltningsrettens almindelige sagsbehandlingsregler og normer for god forvaltningsskik, herunder bl.a. pligten til kun at varetage saglige hensyn i forbindelse med myndighedsudøvelsen. Endvidere er offentlige myndigheder underlagt et almindeligt proportionalitetsprincip. Herudover finder persondatalovens regler anvendelse for offentlige myndigheders behandling af personoplysninger, herunder i forbindelse med tv-overvågning.

Særligt for kommuners vedkommende er det tidligere anset for tvivlsomt, om der med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan foretages tv-overvågning af frit tilgængelige områder som f.eks. gågader, stisystemer og parkeringspladser alene med det formål at øge befolkningens tryghed, jf. bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om tv-overvågning

og lov om behandling af personoplysninger, jf. Folketingstidende 2010-11 (1. samling), A, L 145 som fremsat, side 7.

På den baggrund blev tv-overvågningslovens § 2 a indsat ved lov nr. 422 af 10. maj 2011 om udvidelse af adgangen til tv-overvågning for kommuner.

Efter denne bestemmelse kan kommunerne med henblik på at fremme trygheden foretage tv-overvågning af offentlig gade, vej, plads eller lignende område, som benyttes til almindelig færdsel, og som ligger i nær tilknytning til et område, der tv-overvåges i medfør af lovens § 2, stk. 2. Det er en betingelse for en kommunes tv-overvågning efter denne bestemmelse, at det pågældende areal, der benyttes til almindelig færdsel, er offentligt og ligger i nær tilknytning til et område, der allerede tv-overvåges af en boligorganisation mv. i henhold til en tilladelse fra politiet, ligesom det er forudsat, at kommunen kun kan foretage tv-overvågning i medfør af bestemmelsen, hvis der må formodes at være en vis tættere sammenhæng mellem på den ene side de kriminalitetsproblemer, der er i det pågældende boligområde, og på den anden side en utryghedsskabende adfærd på nærliggende offentlige arealer uden for boligområdet.

En boligorganisation mv. kan som nævnt ovenfor under punkt 2.9.1.1 inden for rammerne af tv-overvågningslovens § 2, stk. 2, selv tv-overvåge arealer, der ligger i »direkte tilknytning« til det pågældende boligområde.

For arealer, der ligger i direkte – og dermed også i nær – tilknytning til et boligområde, er der efter omstændighederne således adgang for både boligorganisationen og kommunen til at tv-overvåge disse arealer. Kommunerne kan i sådanne situationer vælge at tilbyde boligorganisationen at foretage tv-overvågningen af de pågældende områder i stedet for boligorganisationen. Hvis boligorganisationen kun har fået tilladelse til at tv-overvåge sine egne områder, er det derimod alene kommunen, der kan tv-overvåge de andre områder (dvs. områder i tilknytning til boligområdet).

2.10.1.3. I den under punkt 2.9.1.2 nævnte situation, hvor både boligorganisationen og kommunen har kompetence til at tv-overvåge et offentligt område, kan kommunen i stedet vælge at tilbyde boligorganisationen at finansiere boligorganisationens tv-overvågning af det pågældende område. Det er således med det anførte forudsat, at kommunen – som det mindre i det mere – kan afholde udgifterne til en boligorganisations tv-overvågning af offentlige arealer, der ligger i direkte tilknytning til boligområdet, og

som boligorganisationen har opnået polititilladelse til at tv-overvåge, når kommunen selv ville kunne tv-overvåge de pågældende arealer efter tv-overvågningslovens § 2 a.

Det er antaget, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke giver kommunerne adgang til at yde økonomisk tilskud til privates tv-overvågning ud over de tilfælde, hvor kommunerne selv vil kunne foretage tv-overvågning. Kommunerne kan således ikke yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af private områder, herunder private veje og private fællesveje, med henblik på at fremme borgernes tryghed.

### *2.10.2. Regeringens overvejelser*

Det fremgår af afsnit 1.5 i Respektpakken, at aftalepartierne er enige om at give kommunerne mulighed for – med henblik på at fremme trygheden – at yde økonomisk tilskud til boligorganisationers tv-overvågning af boligområder og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil.

Som reglerne er i dag, kan kommunerne alene yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af offentlige områder, som foretages af en boligforening efter tilladelse fra politiet. Kommunerne har således ikke mulighed for at yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af private arealer, som foretages af boligforeninger.

Københavns Kommune har således peget på, at kommunen har set sig nødsaget til at meddele afslag på en række ansøgninger fra boligforeninger om tilskud til tv-overvågning som led i en generel tryghedsskabende indsats, idet der var søgt om midler til hel eller delvis overvågning af private fællesveje. Med initiativet gives kommunerne mulighed for også at yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af private arealer.

Justitsministeriet finder, at der i tv-overvågningsloven bør indføres en bestemmelse, som generelt gør det muligt for kommunerne med henblik på at fremme trygheden at yde økonomisk tilskud til etablering og drift af tv-overvågning, der foretages for boligorganisationer og foreninger mv. efter tilladelse fra politiet i medfør lovens § 2, stk. 2.

### *2.10.3. Den foreslåede ordning*

Det foreslås at give kommunerne mulighed for generelt at yde økonomisk tilskud til privates tv-overvågning af et boligområde og af arealer, som ligger i direkte tilknytning hertil.

Det vil med forslaget ikke være en betingelse for at yde økonomisk tilskud til boligorganisationers tv-overvågning efter § 2, stk. 2, at kommunen selv vil kunne tv-overvåge de pågældende arealer efter tv-overvågningslovens § 2 a.

Den foreslåede adgang for kommunerne til at yde økonomisk tilskud til etablering og drift af tv-overvågning omfattet af tv-overvågningslovens § 2, stk. 2, vil alene give en mulighed for kommunerne for at yde tilskud. Kommunerne vil således ikke være forpligtede til at bruge muligheden.

Der tilsigtes ikke med lovforslaget en ændring af betingelserne for, hvor og hvornår tv-overvågning kan iværksættes af boligorganisationer mv.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 5 og bemærkningerne hertil.

### **3. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige**

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for regioner og kommuner af betydning. Lovforslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for staten. Det skønnes, at lovforslaget vil medføre merudgifter, der vurderes at kunne rummes inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske rammer.

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for stat, regioner og kommuner af betydning.

### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

### **5. Administrative konsekvenser for borgerne**

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.



## **6. Miljømæssige konsekvenser**

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

## **7. Forholdet til EU-retten**

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

## **8. Hørte myndigheder og organisationer mv.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den [...] til den [...] været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Andelsboligforeningens fællesrepræsentation ABF, Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation, Ankenævnet for Forsikring, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Boligselskabernes Landsforening, BUPL, Copenhagen Business School, Juridisk Institut, Danmarks Lejerforeninger, Danmarks Lærerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Franchise Forening, Dansk Fængselsforbund, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Dansk Organisation af Detailhandelskæder, Dansk PEN, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Sygeplejeråd, Danske Advokater, Danske Medier, Danske Regioner, Danske Udlejere, Danske Ældreråd, Datatilsynet, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Aktuarforening, Den Danske Dommerforening, Den Danske Præsteforening, Det Ethiske Råd, Det Kriminalpræventive Råd, DI, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Ejendomsforeningen Danmark, Erstatningsnævnet, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finansrådet, Finanstilsynet, FOA, Forbrugerklagenævnet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Forbrugerrådet Tænk, Foreningen af Fængselsinspektører, vicefængselsinspektører og økonomichefer, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Socialchefer, Forsikring & Pension, FRIDA Forsikring Agentur A/S, FTF, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, Grundejernes Landsorganisation, Hjælp Voldsofre, HK Danmark, HK Landsklubben for Danmarks Domstole, HK Landsklubben for Kriminalforsorgen, HK Landsklubben for Politiet, Husleje- og Beboerklagenævnsforeningen, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Kriminalforsorgens Lokale Præsteforening, Kriminalforsorgsforeningen, Københavns Universitet, Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Krimi-

nalforsorgen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Lejernes Landsorganisation i Danmark, Lægeforeningen, Offerrådgivningerne i Danmark, Parcelhusejernes Landsforening, Politidirektørforeningen, Politiforbundet i Danmark, Realkreditankenævnet, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Socialt Udsatte, Samtlige byretter, SAVN, SikkerhedsBranchen, Socialpædagogernes Landsforbund, Statens Byggeforskningsinstitut, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Sø- og Handelsretten, TEKNIQ, Tryk-frihedsselskabet, Udbetaling Danmark, Vejdirektoratet, Vestre Landsret, Ældre Sagen, Østre Landsret, Aarhus Universitet, Juridisk Institut.

## 9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen af betydning	Det skønnes, at lovforslaget vil medføre merudgifter, der vurderes at kunne rummes inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske rammer.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen af betydning
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for bogene	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtigelser (sæt X)	Ja      Nej X	

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Til nr. 1

I straffelovens § 81 er oplyst en række forhold, som i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straffastsættelsen.

Det foreslås at indsætte et nyt nummer i straffelovens § 81, hvoraf det fremgår, at det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Udtrykket »offentlig tjeneste eller hverv« skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i straffelovens § 119, stk. 1, jf. nærmere herom pkt. 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Afgrænsningen af begrebet den forurettedes »nærmeste« må foretages i overensstemmelse med det tilsvarende begreb i retsplejelovens § 171 om, hvem der er fritaget for den almindelige pligt til at afgive forklaring i retten. Udtrykket omfatter således normalt personens ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende. Efter omstændighederne vil også fjernere slægtninge, nært besvogrede og mindre faste samlivsforhold kunne være omfattet.

Det er en forudsætning, at forbrydelsen har »baggrund i« den pågældendes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv, hvilket bl.a. vil omfatte tilfælde, hvor en forbrydelse begås som reaktion på eller som følge af den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv.

Som eksempler på tilfælde, der bl.a. omfattes af den foreslåede straffeskærpsesgrund, kan nævnes hærværk mod en socialrådgivers private bil, hvis hærværket begås som følge af den pågældendes arbejde, overtrædelse af et tilhold om ikke at kontakte eller følge efter en medarbejder i en kommunal socialforvaltning, hvis overtrædelsen begås som følge af den pågældendes arbejde, og trusler mod en fængselsbetjents ægtefælle, hvis truslerne fremsættes som følge af fængselsbetjentens arbejde.

Det forudsættes, at der foreligger oplysninger om, at den strafbare gerning har baggrund i den pågældendes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv, f.eks. ved gerningspersonens tidligere kontakt til den pågældende, gerningspersonens udtalelser eller adfærd i øvrigt i forbindelse med gerningen.

Bestemmelsen finder anvendelse i forhold til enhver form for forbrydelse, som har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv. Bestemmelsen vil derfor ikke have betydning i tilfælde, hvor det indgår i selve gerningsindholdet i en strafbestemmelse – eller i betingelserne for anvendelsen af en forhøjet strafferamme – at gerningen har baggrund i forurettedes offentlige tjeneste eller hverv. Bestemmelsen omfatter således f.eks. ikke strafudmålingen for overtrædelse af straffelovens §§ 119-122.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Efter straffelovens § 119, stk. 1, straffes den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, som det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge vedkommende til at foretage en tjenestehandling. Strafferammen er bøde eller fængsel indtil 8 år.

Det foreslås at udvide anvendelsesområdet for straffelovens § 119, stk. 1, til at omfatte den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold.

Der er med den foreslåede ændring foretaget en sproglig tilpasning af den del af bestemmelsens gerningsindhold, der vedrører vold. Der er ikke dermed tilsigtet ændringer i forhold til gældende ret.

Med den foreslåede ændring af bestemmelsens ordlyd vil det ikke længere være en betingelse, at truslen er fremsat direkte over for den beskyttede person. Den foreslåede ændring af bestemmelsen udvider anvendelsesområdet med det formål at kriminalisere trusler, der generelt er egnede til at komme til den beskyttede persons kendskab. Dette vil efter lovteksten være tilfældet, hvor truslen fremsættes direkte over for den beskyttede person,

til tredjemand med forsæt til, at truslen viderebringes til den beskyttede person, offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Bestemmelsen vil således fortsat omfatte fremsættelse af trussel direkte til den beskyttede person f.eks. personligt, i en telefonsamtale, i et brev, en e-mail, en sms eller lignende.

Bestemmelsen vil endvidere omfatte trusler, der er fremsat via tredjemand, hvis der er forsæt til, at truslen bliver viderebragt til den beskyttede person, uanset om gerningsmanden har bedt om, at truslen viderebringes til dens adressat. Det må i almindelighed antages, at der er forsæt til, at truslen viderebringes til den beskyttede person, såfremt truslen fremsættes over for den beskyttede persons kollegaer eller personens nærmeste, herunder normalt personens ægtefælle, faste samlevende, forældre, børn og søskende. Efter omstændighederne vil også fjernere slægtninge, nært besvogrede og mindre faste samlivsforhold kunne være omfattet.

Bestemmelsen omfatter fremover også trusler, som fremsættes offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Dette kan f.eks. være tilfældet med trusler på internettet, sociale medier, i pressen eller på offentlige møder. Trusler, der fremsættes i en lukket kreds af personer, vil derimod som udgangspunkt ikke være omfattet af bestemmelsen. Afgrænsningen af, hvornår en trussel er fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, skal forstås i overensstemmelse med den tilsvarende afgrænsning heraf i straffelovens § 266 b.

Trusler fremsat på offentlige møder, i aviser, radio og tv og i elektroniske udgaver af disse medier må anses for at være fremsat offentligt.

Herudover må trusler fremsat i offentlige debatfora på hjemmesider og i udtalelser på blogs på internettet som hovedregel anses for at være fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Trusler, som fremsættes på lukkede profiler eller sider på sociale medier, blogs, fora eller lignende med få følgere, venner, forbindelser mv. må typisk betragtes som fremsat i så privat en kreds, at de ikke anses for fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Omvendt kan der på en lukket profil eller side være så mange følgere, venner, forbindelser mv., at en trussel omfattes af kriminaliseringen og dermed må anses for fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Det vil bero på en konkret vurde-

ring i den enkelte sag, om en trussel på en lukket profil eller side må anses for fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Hvis en trussel, der er fremsat på en lukket profil eller side på et socialt medie uden forsæt til udbredelse i en videre kreds, efterfølgende videreformidles af en anden person til den beskyttede person, offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds, forudsættes det, at den rene videreformidling af truslen ikke vil være omfattet af kriminaliseringen. Hvis videreformidlingen af truslen derimod har karakter af fremsættelse af en ny trussel om vold, vil en sådan trussel være omfattet af kriminaliseringen. Om en videreformidling som den nævnte er strafbar, vil således bero på en konkret vurdering af videreformidlingens karakter og sagens øvrige omstændigheder.

Trusler, der fremsættes i en lukket kreds af personer, f.eks. i en bestyrelse, i en forening eller lignende, kan som udgangspunkt ikke anses for at være fremsat offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds. Det vil dog også her bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om en sådan trussel må anses for fremsat med forsæt til udbredelse i en videre kreds.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Det følger af straffelovens § 119, stk. 1, at den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år.

Det foreslås, at der i straffelovens § 119, stk. 1, indsættes et nyt punktum, hvorefter det ved fastsættelse af straffen skal indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid.

Med udtrykket »grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted« sigtes til en sådan forstyrrelse af den offentlige orden, som er nævnt i straffelovens § 134 a. Der kan eksempelvis være tale om uroligheder i forbindel-

se med fodboldkampe, optøjer i forbindelse med demonstrationer, tumult i større personkredse mv.

For at den foreslåede strafskærpselsesgrund skal kunne anvendes, skal gerningsmanden have haft forsæt med hensyn til, at der foregik en sådan forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

Den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119, stk. 1, 2. pkt., kan anvendes, selv om den pågældende ikke har været egentlig deltager i urolighederne og dermed ikke kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 134 a. Hvis dette imidlertid er tilfældet, forudsættes det, at der straffes i sammenstød for overtrædelse af begge bestemmelser, jf. straffelovens § 88. Der vil i så fald skulle fastsættes en frihedsstraf, der både omfatter overtrædelsen af straffelovens § 134 a og § 119, stk. 1.

Den foreslåede strafskærpselsesregel finder kun anvendelse, hvis der er en tidsmæssig og geografisk sammenhæng mellem overtrædelsen og den grove forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Afgrænsningen heraf svarer til afgrænsningen af det tilsvarende udtryk i den nugældende straffelovs § 119, stk. 3, 2. pkt.

Overtrædelsen af straffelovens § 119, stk. 1, skal begås samtidig med eller i umiddelbar forlængelse af, at der i det pågældende område foregår grove forstyrrelser af den offentlige ro og orden omfattet af straffelovens § 134 a. Dette omfatter også tilfælde, hvor en person fremsætter trusler mod en person i offentlig tjeneste, inden der er opstået sådanne uroligheder, og som fortsætter hermed, mens der i området foregår grov forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Omfattet er desuden forhold, der begås i umiddelbar forlængelse af sådanne uroligheder, f.eks. hvis personer på vej væk fra stedet, hvor urolighederne er blevet opløst af politiet, øver vold mod politiet i tilstødende gader mv.

Der skal som nævnt endvidere være tale om, at overtrædelsen er begået »i området«, hvor den grove forstyrrelse af den offentlige ro og orden foregår. Den nærmere fastlæggelse af området, hvor der i en given situation foregår uroligheder, må bero på en konkret vurdering bl.a. af urolighedernes omfang og udstrækning og af de geografiske forhold det pågældende sted.

Den foreslåede bestemmelse omfatter ikke kun de gader, pladser, torve mv., hvor der foregår uroligheder, men også gader mv., som støder op til det sted, hvor urolighederne foregår, og som f.eks. kan anvendes som ad-



gangs- eller flugtveje til og fra stedet. Bestemmelsen omfatter således f.eks. tilfælde, hvor en gruppe personer i en gade, som støder op til en plads, hvor der foregår omfattende uroligheder, kaster sten eller flasker mod politiet, som er på vej op mod pladsen.

I nogle tilfælde flytter uroligheder sig løbende – afhængig af, hvor uromagerne bevæger sig hen – inden for et bestemt område, f.eks. inden for et bestemt kvarter, omkring nogle boligblokke eller omkring et bestemt bygningskompleks. I sådanne tilfælde vil som udgangspunkt hele området omkring f.eks. boligblokkene eller bygningskomplekset være omfattet af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 119, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen omfatter derimod ikke andre overtrædelser, der sker i samme by eller bydel uden en nær geografisk sammenhæng med det sted, hvor urolighederne foregår, uanset hvad motivet eventuelt måtte være for overtrædelserne.

Som eksempler på opførsel, der rammes af den foreslåede strafskærpsesgrund, kan bl.a. nævnes, at en gruppe unge spærrer en befærdet gade med nogle containere, som de sætter ild til, og da brandvæsenet rykker ud for at slukke den påsatte brand, kaster en af de unge en glasflaske efter brandmændene, i forbindelse med en demonstration går en større gruppe maske-rede personer til angreb på politiet ved at kaste sten og affyre kanonslag, eller efter en fodboldkamp opstår der slagsmål blandt to fanggrupperinger, og da politiet stopper urolighederne, fremsætter en af de anholdte trusler mod to politibetjente.

Med udtrykket »fritid« sigtes til, at volden øves eller truslen fremsættes mod den beskyttede person uden for arbejdstiden eller i en privat sfære.

Bestemmelsen vil således i almindelighed omfatte en trussel fremsat mod den beskyttede person ved dennes private bopæl, på vej til og fra arbejde, i forbindelse med en privat indkøbssituation, privat gåtur mv.

Bestemmelsen vil i almindelighed også omfatte en trussel fremsat til den beskyttede persons private telefon, postadresse, e-mailadresse eller profil på et socialt medie eller lignende, idet sådanne trusler må anses for fremsat inden for den beskyttede persons private sfære, uanset om de fremsættes indenfor eller udenfor arbejdstiden.

Det forudsættes i den forbindelse, at det forhold, at truslen fremsættes over for den beskyttedes persons nærmeste, herunder ægtefælle eller barn, fordi

denne person f.eks. åbner døren til bopælen eller besvarer en privat telefon, tillige vil være omfattet af strafskærpselsen.

Trusler, der fremsættes offentligt, men ikke mod den beskyttede person, f.eks. på internettet, i pressen eller lignende, vil i almindelighed ikke være omfattet af strafskærpselsen, idet sådanne trusler ikke kan anses for fremsat mod den beskyttede person i dennes fritid.

Som eksempler på tilfælde, der omfattes af den foreslåede strafskærpselsesgrund, kan bl.a. nævnes, at en fængselsbetjent bliver udsat for et voldeligt overfald på vej hjem fra sit arbejde af en tidligere indsat, der har fulgt efter ham, en politibetjent, der arbejder med rocker- og bandemiljøet, bliver i sin fritid passet op på parkeringspladsen uden for et supermarked og truet af et bandemedlem, som den pågældende tidligere har været med til at arrestere, eller en socialrådgiver på sin private mobiltelefon modtager sms-beskeder, hvori en borger fremsætter trusler, fordi borgeren er utilfreds med kommunens behandling af sin sag.

Det er med forslaget til straffelovens § 119, stk. 1, 2. pkt., forudsat, at der som udgangspunkt skal ske en forhøjelse af straffen med omkring en tredjedel i forhold til den frihedsstraf, der ville være blevet fastsat efter de hidtidige regler, hvis der er tale om et forhold begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, eller om et forhold begået mod den pågældende uden for dennes arbejdstid.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne straffniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Straffeloven indeholder ikke i dag en selvstændig bestemmelse om chikane af personer i offentlig tjeneste.

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven som § 119 a, hvoraf det fremgår, at den, som krænker en af de i § 119 nævnte personers fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde genere den pågældende under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Udtrykkene »offentlig tjeneste eller hverv« og »under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme« skal forstås i overensstemmelse med de tilsvarende udtryk i straffelovens § 119, stk. 1, jf. nærmere herom pkt. 2.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen omfatter for det første »kontakt«, hvorved bl.a. forstås mundtlige eller skriftlige henvendelser. Henvendelser, der sker via elektronisk kommunikation, det vil sige ved anvendelse af telefoni og internet mv., er også omfattet. Sådanne henvendelser vil f.eks. kunne være e-mails, sms eller beskeder via sociale netværk (f.eks. Facebook, Instagram eller Twitter) eller apps (f.eks. Whatsapp eller Skype).

Kontakt kan imidlertid forekomme på forskellig måde, og det er efter den foreslåede bestemmelse afgørende, om den pågældende adfærd reelt har karakter af en henvendelse eller kontakt fra gerningspersonen til den beskyttede person. Det er derimod ikke afgørende, om kontakten sker direkte. Det forhold, at en meddelelse gennem f.eks. Facebook, blogs, debatfora mv. på internettet ikke direkte er adresseret til den beskyttede person, er således ikke afgørende. Det er dog et krav, at meddelelsen må kunne anses for reelt rettet også til den beskyttede person, ligesom gerningsmanden må have forsæt til, at meddelelsen virker som en henvendelse til den beskyttede person.

Bestemmelsen omfatter også andre former for henvendelser (kontakt), herunder f.eks. henvendelser i form af ophold uden for den beskyttede persons bolig, aflevering eller tilsendelse af objekter mv. Kontakt kan også bestå i, at en person går til et sted, som den pågældende ved, at den beskyttede person er på vej til.

Bestemmelsen omfatter for det andet det at »forfølge« en beskyttet person. Det kan eksempelvis forekomme ved, at den pågældende følger efter, iagttager eller overvåger en beskyttet person uden helt at nærme sig, således at adfærden ikke eller ikke med sikkerhed kan betegnes som kontakt. Noget sådant kan efter omstændighederne være belastende i samme grad som egentlig kontakt.

Bestemmelsen omfatter for det tredje den, som på »anden måde generer« den beskyttede person. Udtrykket »generer« skal forstås bredt og kan omfatte alle typer af handlinger, herunder fysisk ageren og forskellige former for kommunikation. Der kan eksempelvis være tale om videooptagelse eller fotografering af den beskyttede person i private sammenhænge eller indsamling eller videregivelse, herunder offentliggørelse, af private oplysninger mv.

Den foreslåede bestemmelse forudsætter, at kontakten, forfølgelsen mv. udgør en »krænkelse« af den beskyttede persons »fred«. Heri ligger, at bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset til handlinger, der går ud over sådanne ubehageligheder, som almindeligt menneskeligt samkvem regelmæssigt kan føre med sig. Handlingen skal således være af en vis grovhed, før der er tale om en fredskrænkelse i bestemmelsens forstand.

Hvorvidt et tilfælde af kontakt, forfølgelse mv. kan karakteriseres som en fredskrænkelse af den beskyttede person og dermed som en overtrædelse af bestemmelsen, skal afgøres ud fra en konkret helhedsvurdering af sagens omstændigheder.

Det forudsættes i den forbindelse, at bestemmelsen omfatter handlinger, der generelt er egnede til at udgøre en krænkelse af den beskyttede persons fred. Det indebærer, at der ikke stilles krav om, at den beskyttede persons fred i det konkrete tilfælde blev krænket.

En fredskrænkelse kan f.eks. bestå i hyppige, uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Herudover vil et enkeltstående forhold kunne være af en så grov beskaffenhed, at det i sig selv kan anses som en krænkelse omfattet af bestemmelsen.

Eksempelvis vil en enkelt generende opringning eller besked i almindelighed ikke være omfattet af bestemmelsen, men såfremt de generende opringninger eller beskeder gentager sig, vil forholdet stille sig anderledes. Desto mere generende opringningen eller beskeden er, desto færre generende opringninger eller beskeder skal der til, før forholdet omfattes af den foreslåede bestemmelse. For eksempel vil hyppige opringninger eller offentliggørelse af privat telefonnummer med en opfordring til andre om at skabe en »sms-storm« eller lignende mod den beskyttede person kunne ud-

gøre en fredskrænkelse omfattet af bestemmelsen. Det samme gælder en enkeltstående generende handling, hvis gerningspersonen har viden om, at den beskyttede person også bliver chikaneret af lignende adfærd fra andre. En enkeltstående generende opringning om natten vil efter omstændighederne også kunne udgøre en fredskrænkelse omfattet af bestemmelsen.

Personlig kontakt mv. til den beskyttede person ved f.eks. dennes private bopæl, på vej til og fra arbejde vil efter omstændighederne kunne udgøre en fredskrænkelse omfattet af bestemmelsen bl.a. afhængig af kontaktens nærmere karakter, herunder indholdet af en eventuel ordveksling.

Meddelelse af urigtige oplysninger om eksempelvis alvorlige ulykker overgået en persons nærtstående eller lignende vil i almindelighed også udgøre en fredskrænkelse omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Der vil generelt skulle lægges vægt på, om et tilfælde af kontakt, forfølgelse mv. sker i en ikke-arbejds-mæssig sammenhæng eller en arbejds-mæssig sammenhæng, idet der i den sidstnævnte situation typisk vil skulle mere til, før der er tale om en fredskrænkelse i bestemmelsens forstand.

Hvorvidt et konkret tilfælde af kontakt, forfølgelse mv. kan karakteriseres som en fredskrænkelse af den beskyttede person, vil dog i alle tilfælde stadig skulle afgøres ud fra en konkret helhedsvurdering af sagens omstændigheder.

Forfølgelse, overvågning eller observation, herunder ved brug af kamera, af den beskyttede person i en ikke-arbejds-mæssig situation, dvs. i fritiden, vil således i almindelighed udgøre en fredskrænkelse omfattet af bestemmelsen, idet der typisk aldrig vil være nogen saglig grund til at foretage en sådan handling.

Derimod vil forfølgelse, overvågning eller observation, herunder ved brug af kamera, af den beskyttede person i en arbejds-mæssig situation normalt ikke være omfattet af bestemmelsen. For eksempel vil det i almindelighed ikke være en overtrædelse af den foreslåede bestemmelse at videofilme politibetjente, parkeringsvagter mv. i forbindelse med deres arbejde i det offentlige rum. Der kan dog være tilfælde, som omfattes af bestemmelsen. Det vil bl.a. kunne være tilfældet, hvis der samtidig fremsættes påtrængende udtalelser, f.eks. om den pågældendes børn mv. eller private oplysninger såsom navn, privat adresse eller telefonnummer mv.

Den efterfølgende offentliggørelse af en videooptagelse kan i overensstemmelse med det anførte udgøre en (selvstændig) fredskrænkelse.

Oprettelse af eller bidrag til en hjemmeside med offentliggørelse af private oplysninger om personer i offentlig tjeneste, herunder private billeder, private telefonnumre eller adresser, med den hensigt at udstille de pågældende for offentligheden vil i almindelighed udgøre en fredskrænkelse omfattet af bestemmelsen. Dette vil derimod ikke være tilfældet, hvis der alene er tale om oplysninger om en offentlig ansats hverv, f.eks. navnet på en embedsmand, der har truffet en administrativ afgørelse.

Den foreslåede bestemmelse finder ikke anvendelse, hvis adfærden har karakter af en ytring, der er beskyttet af EMRK artikel 10, sådan som denne bestemmelse fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Dette indebærer, at der ikke i medfør af den foreslåede bestemmelse kan pålægges strafansvar i tilfælde, hvor det vil være i strid med EMRK artikel 10.

Anklagemyndigheden og domstolene vil således i forbindelse med tiltale-rejsning og afgørelser af straffesager i relevant omfang skulle foretage en konkret helhedsvurdering af, om hensynet til en vidtgående ytringsfrihed om navnlig emner af samfundsmæssig interesse bør føre til, at der i den konkrete sag ikke pålægges eller søges pålagt strafansvar for fredskrænkel-se af personer i offentlig tjeneste eller hverv. Ligesom det er tilfældet med straffesager om injurier, vil domstolene således skulle inddrage praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om spørgsmålet, jf. nærmere herom pkt. 2.4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det forudsættes, at overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i første-gangstilfælde i udgangspunktet straffes med en bøde på 7.500 kr., dog så-ledes at grovere – herunder systematiske – overtrædelser kan straffes med en kortere frihedsstraf. Ved overtrædelse af bestemmelsen i gentagelsestil-fælde bør der som udgangspunkt ligeledes straffes med en kortere friheds-straf.

Ved afgørelsen af, om en overtrædelse kan karakteriseres som grov, kan der bl.a. lægges vægt på overtrædelsens formål, karakter, omfang, herun-der om den har virket stærkt generende eller været egnet til at skabe væ-sentlig utryghed for den forurettede.

Som eksempler på grovere overtrædelser kan nævnes oprettelse af en hjemmeside, der offentliggør eller søger at offentliggøre personoplysninger om personer i offentlig tjeneste eller hverv, idet en sådan fredskrænkel- se i almindelighed er stærkt generende for den forurettede og samtidig in- debærer en videregivelse af private oplysninger uden et legitimt formål. På samme måde vil fremmøde ved den beskyttede persons hjem i almindelig- hed være egnet til at virke stærkt generende og skabe væsentlig utryghed.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurde- ring i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det an- givne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændighe- der, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffe- lovens kapitel 10.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 5

Efter straffelovens § 121 straffes den som med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen af de i § 119 nævnte personer under udførelsen af hans tjeneste eller hverv eller i anledning af samme, med bø- de eller fængsel indtil 6 måneder.

Det foreslås at skærpe straffen for overtrædelse af straffelovens § 121 såle- des, at straffen som udgangspunkt fremover bliver en bødestraf på 5.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurde- ring i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det an- givne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændighe- der, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffe- lovens kapitel 10.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

## *Til § 2*

Til nr. 1

Titlen på straffuldbyrdelseslovens kapitel 15 udvides til at omhandle særlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraf m.v.

Ændringen er en konsekvens af den foreslåede ændring i nr. 2, hvorefter sms-beskeder kan gives både ved indkaldelse til afsoning og tilsigelse til andre møder om f.eks. tilsyn.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Anvendelse af digital kommunikation til påmindelser (sms-beskeder) om møde til afsoning er en behandling af personoplysninger. Efter Datatilsynets retningslinjer om sikkerhedskrav i forhold til brug af sms i den offentlige sektor forudsættes det, at der forinden afsendelse af sms-beskeder er indhentet samtykke fra borgeren hertil, hvis sms-beskeden indeholder fortrolige oplysninger.

Den foreslåede bestemmelse i § 89 b indebærer, at kriminalforsorgen kan anvende digital kommunikation, hvis der er tale om en besked til den, der er tilsagt til afsoning eller møde mv. hos kriminalforsorgen, om tid og sted for fremmøde mv. Kriminalforsorgen vil således kunne sende bl.a. sms-beskeder uden samtykke til den dømte om indkaldelse eller møde forud for den dato, hvor den dømte er tilsagt til afsoning eller møde mv.

Det forudsættes med forslaget, at beskeden alene indeholder de oplysninger om tid og sted, som sætter den indkaldte i stand til at give møde i overensstemmelse med tilsigelsen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3

Efter straffuldbyrdelseslovens § 110 a kan Direktoratet for Kriminalforsorgen få terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret til brug for fuldbyrdelse af straf.

Hjemlen i straffuldbyrdelseslovens § 110 a er ikke udnyttet, og Direktoratet for Kriminalforsorgen anvender derfor ikke indkomstregisteret.



Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 395 af 30. april 2007 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og retsplejeloven (Adgang til oplysninger i indkomstregisteret). Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, jf. Folketingstidende 2006-2007, tillæg A, side 4338 f., at hjemlen navnlig er tiltænkt behandlingen af sager vedrørende klager over bødeinddrivelse, udståelse af bødeforvandlingsstraf og sager om betinget benådning.

Den foreslåede ændring indebærer, at også kriminalforsorgsområdet kan få en terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret i forbindelse med indkaldelse til afsoning og ved indsættelse, således at kriminalforsorgen bedre kan underrette kommune eller anden relevant myndighed om, at en person, der modtager sociale ydelser, er indkaldt til afsoning og senere indsat eller udeblevet fra afsoning, og at udbetaling af ydelserne derfor eventuelt skal indstilles.

Indkaldelse til afsoning foretages af kriminalforsorgsområdet, jf. iværksættelsesbekendtgørelsens § 15.

Det forudsættes, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og kriminalforsorgsområdet alene kan anvende adgangen til indkomstregisteret i tilfælde, hvor dette er relevant. Der skal således foretage en konkret vurdering ud fra de foreliggende oplysninger i kriminalforsorgens sag af, om der er grundlag for at foretage opslag i indkomstregisteret. Det vil f.eks. ikke være tilfældet, hvor der foreligger oplysninger om, at den dømte er selvforsørgende.

Det forudsættes endvidere, at adgangen til indkomstregisteret begrænses til de medarbejdere i kriminalforsorgen, der beskæftiger sig med behandlingen af de relevante sagstyper.

Det forudsættes endelig, at kriminalforsorgsområdet underretter den relevante myndighed i de tilfælde, hvor der sker ændringer, som kan have betydning for udbetaling af sociale ydelser, herunder eventuel fremrykning eller udskydelse af afsoningstidspunktet.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 4

Det er efter de gældende regler i straffuldbyrdelsesloven ikke strafbart at udeblive efter tilsigelse til afsoning, men der eksisterer flere reaktionsmuligheder mv. over for dømte, der udebliver fra afsoning, herunder navnlig udgangskarantæne i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen. Endvidere kan udeblivelse betyde, at den dømte placeres i lukket frem for åbent fængsel, og at udeblivelse indgår i vurderingen af risiko for misbrug af eventuel senere udgangstilladelse. Derudover vil udeblivelse tale imod eventuel tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40.

Den foreslåede bestemmelse i straffuldbyrdelseslovens § 110 b, *stk. 1*, indebærer, at det bliver strafbart ikke at møde op til afsoning uden lovlig grund på det tidspunkt, hvor den pågældende er tilsagt.

En domfældt er ikke udeblevet uden lovlig grund, hvis undladelsen af at møde til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen skyldes omstændigheder, som ikke kan lægges den pågældende til last f.eks. i tilfælde, hvor domfældte er mødt for sent som følge af togforsinkelse, eller hvor udeblivelse skyldes akut opstået sygdom, som har gjort den pågældende ude af stand til at møde rettidigt til afsoning. Hvis den tidsmæssige overskridelse af mødetidspunktet må anses for ubetydelig, vil der normalt kunne ses bort fra en sådan overskridelse.

Det forudsættes, at indkaldelsen er kommet frem til den pågældendes e-boks eller folkeregisteradresse, men den behøver ikke at være kommet til den pågældendes kundskab. En indkaldelse afsendt via digital post anses for at være kommet frem, når indkaldelsen er tilgængelig i den pågældendes e-boks. For så vidt angår domfældte, der er fritaget for digital post, anses indkaldelsen bl.a. for at være kommet frem, når den er sendt som anbefalet brev, leveret med bud eller lignende.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i almindelighed straffes med en bøde på 1.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil dog fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Kriminalforsorgsområdet kan med det foreslåede *stk. 2* udstede administrative bødeforelæg, således at sagen kan afgøres uden dom, hvor den dømte erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til at betale bøden inden en nærmere angiven frist.

Retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtiget til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse for bødeforelæg, jf. den foreslåede bestemmelse i § 110 b, *stk. 3*.

Vedtages bødeforelægget inden den i bødeforelægget angivne frist, bortfalder yderligere strafforfølgning, jf. det foreslåede *stk. 4*.

Såfremt den pågældende ikke vil vedtage bødeforelægget, overgår sagen til politiet med henblik på indbringelse af sagen for retten.

Kriminalforsorgsområdet kan endvidere med det foreslåede *stk. 5* bestemme, at en vedtaget eller idømt bøde efter *stk. 1* skal modregnes i det vederlag, som den indsatte modtager for beskæftigelse under afsoning.

Modregning kan anvendes som inddrivelse i tilfælde, hvor den dømte enten ikke har evne eller vilje til at betale bøden. Modregning kan således ske i de tilfælde, hvor den dømte erklærer sig skyldig i overtrædelsen af den foreslåede bestemmelse i *stk. 1*, men hvor den dømte ikke evner at betale bøden. Modregning kan endvidere ske i de tilfælde, hvor den dømte ikke har erklæret sig skyldig i overtrædelsen, men hvor domstolene ved dom har fundet den pågældende skyldig i overtrædelsen og idømt en bøde.

Det forudsættes, at politiet oversender en ved domstolene idømt bøde for udeblivelse til kriminalforsorgen med henblik på inddrivelse gennem modregning.

I de tilfælde, hvor den dømte afsoner en kort frihedsstraf, og modregning ikke fuldt kan ske under afsoning, oversendes det resterende krav til politiet med henblik på inddrivelse på sædvanlig vis.

Det forudsættes, at bødestraf for udeblivelse fra afsoning fremhæves særligt i den indkaldelse, som sendes til den dømte ved tilsigelse af den pågældende til afsoning.

Efter det foreslåede *stk. 6* kan justitsministeren fastsætte nærmere regler om behandlingen af sager om modregning af bøder. Det vil i sådanne reg-

ler nærmere kunne bestemmes, hvordan kriminalforsorgsområdet skal behandle sager om modregning af bøder, hvorvidt der skal være administrativ klageadgang samt nærmere om udbetaling af beløb til dækning af personlige fornødenheder.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### *Til § 3*

Til nr. 1

Det foreslås, at bestemmelsen om et skærpet erstatningsansvar for personer, der anstifter eller leder opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, indsættes i lov om hæftelse for børns erstatningsansvar, jf. lovbekendtgørelse nr. 363 af 13. maj 2009.

Som konsekvens heraf foreslås det, at lovens titel ændres til »Lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb«.

Der er ikke tilsigtet nogen ændring af forståelsen af bestemmelserne i den gældende lov om hæftelse for børns erstatningsansvar.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Personer, der anstifter og leder opløb, kan i dag gøres ansvarlige for skader, der forvoldes under eller i forbindelse med opløb, på baggrund af det almindelige culpaansvar.

Det foreslås at indføre et skærpet erstatningsansvar for personer, der anstifter eller leder opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, således at de bliver erstatningsansvarlige for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, som deltager i dette, uanset at anstifteren eller lederen ikke selv har forvoldt eller medvirket til at forvolde skade.

Disse personers ansvar er objektivt i den forstand, at det udløses, uanset om tingsskade er forvoldt forsætligt, uagtsomt eller hændeligt af opløbets

deltagere, og uanset om det er muligt at identificere den eller de personer, der har forvoldt skaden.

Ved vurderingen af om en person har anstiftet eller ledet et opløb, vil det afgørende være, om den pågældende ved sine handlinger eller undladelser har fremkaldt eller medvirket til at fremkalde opløbet, eller – f.eks. ved at opfordre eller tilskynde til hærværk – udøvet indflydelse på eller påvirket opløbets forløb.

Der er intet til hinder for, at flere personer i forening eller uafhængigt af hinanden kan anstifte eller lede et opløb.

En person, der anstifter eller leder et opløb, vil være erstatningsansvarlig for al tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med hele opløbet, uanset på hvilket tidspunkt den pågældende tager del i opløbet. Det er således ikke en forudsætning, at den pågældende har været til stede under hele opløbet, ligesom det er uden betydning, at den pågældende har forladt opløbet undervejs i dets forløb.

Det skærpede erstatningsansvar omfatter alene personer, der anstifter eller leder opløb omfattet af bestemmelsen. Menige deltagere vil således ikke være omfattet af det skærpede erstatningsansvar. Såfremt en menig deltager forvolder eller medvirker til at forvolde skade under opløb, uden at den pågældende derved kan siges at have anstiftet eller ledet opløbet, vil deltageren imidlertid kunne gøres ansvarlig for denne skade efter de almindelige erstatningsretlige regler.

Heller ikke arrangøren af en lovlig forsamling, der udvikler sig til opløb, vil være omfattet af erstatningsansvaret, medmindre arrangøren har indtaget en anstiftende eller ledende rolle i opløbet.

Det skærpede erstatningsansvar er efter forslaget afgrænset til alene at omfatte tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløb. Andre former for skade, herunder navnlig personskade, vil således ikke efter forslaget være omfattet af det skærpede erstatningsansvar.

Det er en betingelse, at tingsskaden forvoldes under eller i forbindelse med opløb, hvilket indebærer, at skaden skal forvoldes, mens et opløb står på eller i forbindelse med, at et opløb fremkaldes. Det er ikke en betingelse, at politiet forinden har påbudt de tilstedeværende at spredes efter politilovens § 9, stk. 5, jf. grundlovens § 80.

Det er endvidere en betingelse, at skaden er forvoldt af en person, der deltagere i opløbet, herunder også andre anstiftere eller ledere, idet det dog ikke kræves, at den eller de konkrete skadevoldere identificeres.

Herudover skal der være tale om et opløb, som er fremkaldt med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods. For at det skærpede erstatningsansvar finder anvendelse, skal opløbet således have samme karakter som beskrevet i straffelovens § 133. Det er dog ikke en forudsætning, at et opløbs anstifter eller leder samtidig findes skyldig i overtrædelse af straffelovens § 133. Det indebærer bl.a., at der efter omstændighederne kan pålægges en person, som har anstiftet eller ledet et opløb, erstatningsansvar efter den foreslåede bestemmelse, selv om der ikke er ført en straffesag mod den pågældende. Det samme gælder i tilfælde, hvor anklagemyndigheden vælger at rejse tiltale for overtrædelse af andre bestemmelser frem for straffelovens § 133.

De almindelige erstatningsretlige regler finder i øvrigt anvendelse.

Hvis betingelserne herfor er opfyldt, vil erstatningsansvaret for anstiftere eller ledere af opløb således kunne nedsættes eller helt bortfalde efter den almindelige lempelsesregel i erstatningsansvarslovens § 24, hvis ansvaret vil virke urimeligt tyngende for den erstatningsansvarlige, eller hvis ganske særlige forhold i øvrigt gør det rimeligt. Ved vurderingen heraf skal der navnlig tages hensyn til skadens størrelse, ansvarets beskaffenhed, skadevolderens forhold, skadelidtes interesse, foreliggende forsikringer og omstændighederne i øvrigt.

I det indbyrdes forhold mellem flere anstiftere eller ledere vil dansk rets almindelige regler om solidarisk ansvar og regres endvidere finde anvendelse, jf. herved erstatningsansvarslovens § 25. Det samme gælder det indbyrdes forhold mellem den egentlige skadevolder, såfremt denne kan identificeres, og et opløbs anstifter eller leder, dog således at den egentlige skadevolder alene vil hæfte solidarisk for den skade, som den pågældende konkret har forvoldt eller medvirket til at forvolde.

Anvendelsesområdet for erstatningsansvarslovens § 21 foreslås udvidet, således at det foreslåede erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb undtages fra erstatningsansvarslovens almindelige bestemmelser om bortfald af erstatningsansvar for skader, der er dækket af tings- eller driftstabs-

forsikring. Der henvises til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 4, nr. 3, samt pkt. 2.8.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

De almindelige bestemmelser i erstatningsansvarslovens § 22 om regres for skadelidtes forsikringsselskab finder anvendelse.

I visse tilfælde er der mulighed for, at staten betaler erstatning for tingskade, der skyldes overtrædelse af straffeloven, jf. offererstatningslovens § 1, stk. 2, og §§ 3-5.

Såfremt skadelidte i medfør af offererstatningslovens bestemmelser har fået erstatning for tingskade forvoldt under eller i forbindelse med opløb, vil staten efter offererstatningslovens § 17 indtræde i skadelidtes krav mod opløbets anstiftere og ledere.

Det vil være op til skadelidte at forfølge sit erstatningskrav. Den skadelidte vil kunne gøre kravet gældende efter de almindelige bestemmelser i retsplejelovens kapitel 89 om påtale af borgerlige krav under straffesager. Den skadelidte er dog ikke forpligtet til at forfølge kravet i forbindelse med en straffesag, men kan i stedet vælge at forfølge det i den borgerlige retsplejes former.

Såfremt den skadelidte vælger at forfølge sit erstatningskrav i den borgerlige retsplejes former eller kravet henvises hertil af domstolene, vil den skadelidte kunne have behov for at få indsigt i (dele af) politiets sagsmateriale om det pågældende opløb. Der kan f.eks. være tale om rapportmateriale, videomateriale mv.

Indsigt i politiets sagsmateriale i straffesager reguleres af offentlighedsloven og retsplejelovens kapitel 3 a om aktindsigt. Særligt for så vidt angår retsplejeloven følger det af lovens § 41 d, stk. 1, at den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en borgerlig sag eller en straffesag, herunder indførsler i retsbøgerne, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål. Det samme gælder forurettede i straffesager, eller hvis forurettede er afdøde, forurettedes nære pårørende. I straffesager gælder retten til aktindsigt først, når sagen er endeligt afsluttet.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 41 h, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gi-

ves aktindsigt i videre omfang end fastsat i retsplejelovens §§ 41 a-41 g. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der kan være grund til at udvise imødekommenhed, når forurettede i straffesager anmoder om aktindsigt, før sagen er endeligt afsluttet, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 645. Der må efter Justitsministeriets opfattelse gælde noget tilsvarende bl.a. i tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt er begrundet i et ønske om at skaffe oplysninger til brug for forfølgningen af et erstatningskrav efter den foreslåede bestemmelse.

Det bemærkes i øvrigt, at lov om behandling af personoplysninger efter Justitsministeriets opfattelse ikke er til hinder for, at politiet videregiver relevante oplysninger om bl.a. anstifteren og lederen af opløbet til den skadelidte, når det er nødvendigt for, at den skadelidte kan gøre kravet gældende ved civilt søgsmål. Oplysningerne må ikke omfatte mere, end hvad der kræves til forfølgelse af kravet.

Skadelidte i en verserende civil sag har herudover også mulighed for at anmode om et editionspålæg i medfør af retsplejelovens § 299, stk. 1, hvorefter retten efter begæring af en part kan pålægge tredjemand at forevise eller udlevere dokumenter, der er undergivet hans rådighed, og som har betydning for sagen, medmindre der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som han ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. §§ 169-172.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 4*

Til nr. 1 og 2

Ændringerne foretages af tekniske årsager som konsekvens af, at der med lovforslagets § 4, nr. 3, indsættes et nyt nr. 4 i erstatningsansvarslovens § 21.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 3



Efter erstatningsansvarslovens § 19 bortfalder erstatningsansvaret for skader, der er dækket af tings- eller driftstabsforsikring, medmindre den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller groft uagtsomt, eller skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervsmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed.

I medfør af erstatningsansvarslovens § 21 undtages erstatningsansvar efter færdselslovens regler om ansvar for motordrevne køretøjer, eller som i øvrigt er dækket af den for køretøjet lovpligtige ansvarsforsikring, luftfartslovens og sølovens regler fra reglerne i erstatningsansvarslovens § 19.

Det foreslås at ændre erstatningsansvarslovens § 21, således at bestemmelsens anvendelsesområde udvides til også at omfatte det skærpede erstatningsansvar for anstiftere og ledere efter den foreslåede ordning, jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3, nr. 2.

Som følge af den foreslåede ændring af § 21 vil erstatningsansvaret for anstiftere og ledere efter den foreslåede ordning ikke bortfalde efter erstatningsansvarslovens § 19, selv om de skader, der forvoldes af de øvrige deltagere under eller i forbindelse med et opløb, måtte være dækket af forsikring.

Den foreslåede ændring indebærer således, at anstiftere og ledere vil kunne gøres erstatningsansvarlige for skade, selv om skaden måtte være dækket af forsikring.

Den foreslåede ændring vedrører alene det skærpede erstatningsansvar for anstiftere eller ledere efter den foreslåede ordning. Bestemmelserne i den gældende lov om hæftelse for børns erstatningsansvar vil således ikke blive omfattet af § 21.

Med den foreslåede ændring tilsigtes der ikke nogen ændringer af det øvrige anvendelsesområde for erstatningsansvarslovens § 21.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 5*

Til nr. 1

I dag kan kommunerne yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af offentlige områder i direkte tilknytning til et boligområde, som foretages for private boligorganisationer mv. efter tilladelse fra politiet i medfør af tv-overvågningslovens § 2, stk. 2. Kommunerne kan imidlertid ikke yde økonomisk tilskud til tv-overvågning af selve boligområdet eller af områder i direkte tilknytning hertil, som ejes af private.

Det foreslås, at en kommunalbestyrelse med henblik på at fremme trygheden kan yde økonomisk tilskud til etablering og drift af tv-overvågning omfattet af tv-overvågningslovens § 2, stk. 2.

Kommunen vil efter den foreslåede bestemmelse kunne afholde udgifterne til en boligorganisations tv-overvågning efter § 2, stk. 2, af et boligområde og af arealer, der ligger i direkte tilknytning hertil, uanset om området er privat eller offentligt ejet.

Det vil ikke være en betingelse for at kunne yde økonomisk tilskud til boligorganisationers tv-overvågning efter § 2, stk. 2, at kommunen selv vil kunne tv-overvåge de pågældende arealer.

Der vil alene kunne ydes tilskud til tv-overvågning med henblik på at fremme trygheden. Det er således en betingelse, at tv-overvågning af det pågældende område efter kommunens nærmere vurdering vil fremme trygheden for borgere, som færdes i området. Det forudsættes i den forbindelse, at kommunen i tvivlstilfælde vil foretage høring af politiet med henblik på at få afklaret, om tv-overvågning er hensigtsmæssig som led i en tryghedsskabende indsats.

Med udtrykkene »tilskud til etablering og drift« sigtes til de udgifter, som måtte være forbundet med opsætning af kameraer samt den daglige drift og vedligeholdelse heraf.

Bestemmelsen regulerer ikke betingelserne for, hvor og hvornår tv-overvågning kan iværksættes.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.9 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

#### *Til § 6*

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. februar 2017.

Det foreslås endvidere, at der indsættes et *stk. 2*, hvorefter lovens § 3 finder anvendelse på skader, der forvoldes under eller i forbindelse med opløb efter bestemmelsens ikrafttræden.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2.8 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det følger af straffelovens § 3, at spørgsmålet om straf for handlinger, som er foretaget før lovens ikrafttræden, efter lovens ikrafttræden skal afgøres efter de nye regler, men at afgørelsen dog ikke må blive strengere end efter de tidligere regler.

#### *Til § 7*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Det følger af *stk. 1*, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, jf. dog *stk. 2* og *3*.

Færøerne har pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område. For Grønland gælder en særlig kriminallov. Der er derfor ikke foreslået hjemmel til at sætte de lovændringer, der er omfattet af lovforslagets § 1 om ændringer af straffeloven, i kraft for Færøerne og Grønland.

Det følger af *stk. 2*, at lovens § 2 ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

Straffuldbyrdsloven er ikke sat i kraft for Grønland. De gældende regler om fuldbyrdelse af straf findes i den grønlandske kriminallov. Straffuldbyrdsloven er heller ikke sat i kraft på Færøerne, men den kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger. Det foreslås på den baggrund, at lovforslagets § 2 ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

Det følger af *stk. 3*, at lovens §§ 3-5 ved kongelig anordning kan sættes helt eller delvis i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

Færøerne har pr. 1. januar 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det formueretlige område. Lovforslagets §§ 3 og 4 skal derfor ikke gælde eller ved kongelig resolution kunne sættes i kraft for Færøerne. Lovforslagets §§ 3 og 4 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

Tv-overvågning omfattet af lovforslagets § 5 er overtaget af de færøske myndigheder som et færøsk særanliggende. Lovforslagets § 5 skal derfor ikke gælde eller ved kongelig resolution kunne sættes i kraft for Færøerne. Lovforslagets § 5 kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.

**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov**

*Gældende formulering*

*Lovforslaget*

**§ 1**

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016, foretages følgende ændringer:

**§ 81.** Det skal ved straffens fastsættelse i almindelighed indgå som skærpende omstændighed,

1-13) ---

1. I § 81 indsættes efter nr. 11 som nyt nummer:

»12) at gerningen har baggrund i den forurettedes eller dennes nærmestes udførelse af offentlig tjeneste eller hverv,«.

Nr. 12 og 13 bliver herefter nr. 13 og 14.

**§ 119.** Den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen, hvem det påhviler at handle i medfør af offentlig tjeneste eller hverv, under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, eller som på lige måde søger at hindre en sådan person i at foretage en lovlig tjenestehandling eller at tvinge ham til at foretage en tjenestehandling, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år.

*Stk. 2-3.* ---

2. I § 119, stk. 1, ændres »Den, som med vold eller trussel om vold overfalder nogen,« til: »Den, som øver vold, truer med at øve vold eller offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter trussel om vold mod nogen,«.

3. I § 119, stk. 1, indsættes som 2. pkt.:

»Ved fastsættelse af straffen skal det indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet er begået, mens eller i umiddelbar forlængelse af at der i området foregår grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt

sted, eller at forholdet er begået mod den pågældende i dennes fritid.«

4. Efter § 119 indsættes:

»§ 119 a. Den, som krænker en af de i § 119 nævnte personers fred ved at kontakte, forfølge eller på anden måde genere den pågældende under udførelsen af tjenesten eller hvervet eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.«

§ 121. Den, som med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen af de i § 119 nævnte personer under udførelsen af hans tjeneste eller hverv eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

5. § 121. Den, som med hån, skældsord eller anden fornærmelig tiltale overfalder nogen af de i § 119 nævnte personer under udførelsen af hans tjeneste eller hverv eller i anledning af samme, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år.

## § 2

I lov om fuldbyrdelse af straf m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1242 af 11. november 2015, som ændret ved lov nr. 169 af 27. februar 2016 og lov nr. 641 af 8. juni 2016, foretages følgende ændringer:

### Kapitel 15

*Særlige spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen ved fuldbyrdelse af fængselsstraf*

1. I kapitel 15 indsættes i *titlen* efter »fuldbyrdelse af fængselsstraf«: »m.v.«.

2. Efter § 89 a indsættes:

»§ 89 b. Anvendelse af digital kommunikation kan ske, hvis der er tale om en påmindelse til den, der er tilsagt til afsoning eller møde

m.v. hos kriminalforsorgen, om tid og sted for fremmøde m.v.«

**§ 110 a.** Direktoratet for Kriminalforsorgen kan få terminaladgang til de nødvendige oplysninger i indkomstregisteret til brug for fuldbyrdelse af straf.

**3.** I § 110 a indsættes efter »Direktoratet for Kriminalforsorgen«: »og kriminalforsorgsområdet«.

**4.** Efter kapitel 21 a indsættes:

»Kapitel 21 b

*Bøde for udeblivelse fra afsoning*

**§ 110 b.** Den, som uden lovlig grund udebliver efter tilsigelse til afsoning, straffes med bøde.

*Stk. 2.* Kriminalforsorgsområdet kan i sager om overtrædelse af stk. 1 i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelser, erklærer sig skyldig i overtrædelser og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde.

*Stk. 3.* Reglerne i retsplejelovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg efter stk. 2.

*Stk. 4.* Vedtages bødeforelægget, bortfalder videre forfølgning. Vedtagelsen har samme virkning som en dom.

*Stk. 5.* Kriminalforsorgsområdet kan bestemme, at en bøde efter stk. 1 skal modregnes i den indsattes vederlag for beskæftigelse efter §

42, stk. 1, i de tilfælde, hvor den pågældende ikke betaler bøden. Den indsatte skal dog mindst have udbetalt en ydelse til dækning af personlige fornødenheder.

*Stk. 6.* Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om behandlingen af sager om modregning af bøder.«

### § 3

I lov om hæftelse for børns erstatningsansvar, jf. lovbekendtgørelse nr. 363 af 13. maj 2009, foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

**Lov om hæftelse for børns erstatningsansvar**

**»Lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb«.**

2. Efter § 1 indsættes:

»§ 1 a. Den, der anstifter eller leder et opløb med det forsæt at øve eller true med vold på person eller gods, er erstatningsansvarlig for tingsskade, der forvoldes under eller i forbindelse med opløbet af personer, der deltager i dette.«

### § 4

I lov om erstatningsansvar, jf. lovbekendtgørelse nr. 266 af 21. marts 2014, som ændret ved lov nr. 1493 af 23. december 2014 og lov nr. 395 af 2. maj 2016, foretages følgende ændringer:

§ 21. §§ 19 og 20 gælder ikke for



erstatningsansvar, der er omhandlet  
i

- 1) færdselslovens regler om ansvar for motordrevne køretøjer, eller som i øvrigt er dækket af den for køretøjet lovpligtige ansvarsforsikring,
- 2) luftfartsloven eller
- 3) søloven.

**1.** I § 21, nr. 2, ændres »luftfartsloven eller« til: »luftfartsloven.«

**2.** I § 21, nr. 3, ændres »søloven.« til »søloven eller«.

**3.** I § 21 indsættes som nr. 4:

»§ 1 a i lov om hæftelse for børns erstatningsansvar og om skærpet erstatningsansvar for anstiftere og ledere af opløb.«

## § 5

I lov om tv-overvågning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1190 af 11. oktober 2007, som ændret ved § 1 i lov nr. 713 af 25. juni 2010, § 1 i lov nr. 422 af 10. maj 2011 og § 1 i lov nr. 736 af 25. juni 2014, foretages følgende ændringer:

**1.** Efter § 2 a indsættes:

»§ 2 b. En kommunalbestyrelse kan med henblik på at fremme trygheden yde økonomisk tilskud til etablering og drift af tv-overvågning omfattet af § 2, stk. 2.«

## § 6

*Stk. 1.* Loven træder i kraft den 1. februar 2017.

*Stk. 2.* Lovens § 3 finder anvendelse på skader, der forvoldes efter

bestemmelsens ikrafttræden.

## § 7

*Stk. 1.* Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Lovens § 2 kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Færøerne med de ændringer, som de færøske forhold tilsiger.

*Stk. 3.* Lovens §§ 3-5 kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for Grønland med de ændringer, som de grønlandske forhold tilsiger.