



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 10. december 2020
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Louise Degn Brammer
Sagsnr.: 2020-0090-2378
Dok.: 1728512

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om ændring af lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Ophævelse af revisionsbestemmelse)

I. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 18. november 2020 til den 2. december 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Advokatrådet, Akademikerne, Amnesty International, Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, BL – Danmarks Almene Boliger, Copenhagen Business School (CBS) – CBS LAW – Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Danmarks Jurist- og Økonomforbund, Danmarks Lejerforeninger, Danmarks Tekniske Universitet – DTU Diplom – Center for Diplomingeniøruddannelse, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk IT, Dansk Journalistforbund, Danske Advokater, Danske Havne, Danske Udlejere, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsforening, Domstolsstyrelsen, Ejendomsforeningen Danmark, Erhvervslejerne Landsorganisation, Finans Danmark, Finans & Leasing, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Industriel Retsbeskyttelse, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd FTF, Færøernes Landsstyre, Grønlands Selvstyre, Handelshøjskolen – Århus Universitet, HK, Institut for Menneskerettigheder, IT-Branchen, IT-Politisk Forening, Justitia,

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

KL, Københavns Universitet – Det Juridiske Fakultet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, PROSA, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Rådet for Digital Sikkerhed, samtlige kommuner, SikkerhedsBranchen, Syddansk Universitet – Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Sø- og Handelsretten, Aalborg Universitet – Juridisk Institut – Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Retshjælp og Aarhus Universitet – Juridisk Institut.

II. Høringssvarene

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter v/ Københavns Byret, Advokatrådet, Dansk Arbejdsgiverforening, Dommerforeningen, Domstolsstyrelsen, Grønlands Selvstyre, Institut for Menneskerettigheder, IT-Politisk Forening, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Rigspolitiet og SOS Racisme.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter v/ Københavns Byret, Dansk Arbejdsgiverforening, Dommerforeningen, Domstolsstyrelsen, Grønlands Selvstyre, KL, Politiforbundet og Rigspolitiet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

2. Generelt

Advokatrådet anfører, at Justitsministeriet i lovforslaget har foretaget en vurdering af den aktuelle sundhedsmæssige situation og kriminalitetsbilledet samt omfanget af bestemmelsernes anvendelse i praksis, men at Advokatrådet savner en behandling af lovens indhold i dybden. Det er i den forbindelse Advokatrådets opfattelse, at den hastende proces omkring lovforslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020, som blev vedtaget i foråret med bl.a. voldsomme strafskærpelser til følge, nødvendiggør en grundigere revision af de vedtagne bestemmelser – også inden lovens udløb den 1. marts 2021. Videre er det Advokatrådets opfattelse, at lovens indhold bør gennemgå en

grundigere behandling, således at bestemmelsernes anvendelsesområder under søges nærmere, herunder spørgsmålet om, hvorvidt lovens ordlyd giver anledning til problemer i praksis. Advokatrådet finder, at man ved en sådan undersøgelse med fordel kunne inddrage domstolene og øvrige praktikere. Advokatrådet har desuden noteret sig, at de pågældende bestemmelser fortsat er omfattet af en solnedgangsklausul. Endelig henviser Advokatrådet til Advokatrådets henvendelse af 31. marts 2020 til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020, hvori Advokatrådet bl.a. udtrykte bekymring for hastebehandlingen af lovforslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at fristen for indsendelse af hørings svar er for kort, idet en frist på 4 uger normalt anses som en passende høringsfrist, jf. Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, pkt. 6.1.2. Landsforeningen anfører endvidere, at udtalelserne fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet om den praktiske anvendelse af bestemmelserne burde have været fremlagt (i anonymiseret form) for høringsparterne.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at reglerne medfører et yderligere pres på nogle i forvejen pressede domstole, og at den lange sagsbehandlingstid kan udfordre retssikkerheden, herunder ved at berørte borgere vil skulle vente længere på retfærdighed.

For så vidt angår det af Advokatrådet anførte om omfanget og indholdet af Justitsministeriets revision bemærkes det, at det fremgår af pkt. 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at ministeriet i forbindelse med revisionsovervejelserne har foretaget en vurdering af nødvendigheden, anvendelsen og effekterne af straffelovens § 81 d, retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, samt udlændingelovens § 22, nr. 9. Justitsministeriet har den i forbindelse indhentet en udtalelse fra Sundheds- og Ældreministeriet om den aktuelle sundhedsmæssige situation samt udtalelser fra Rigspolitiet og Rigspolitiet om den praktiske anvendelse af bestemmelserne.

For så vidt angår henvisningen til Advokatrådets henvendelse af 31. marts 2020 til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020 bemærker Justitsministeriet, at det bl.a. fremgår af justitsministerens besvarelse af 1. april 2020 af spørgsmål nr. 102 til L 157, at hastebehandling af lovforslag bør begrænses til det nødvendige. Det fremgår endvidere, at lovforslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020 imidlertid blev hastebehandlet under hensyntagen til den ekstraordinære situation, der medførte, at den almindelige behandling af lovforslaget ikke kunne afventes.

Justitsministeriet kan henholde sig til besvarelsen af spørgsmål nr. 102 af 1. april 2020 til L 157.

For så vidt angår det af Landsforeningen for Forsvarsadvokater anførte om høringsperioden skal Justitsministeriet bemærke, at en revision af straffelovens § 81 d, retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, samt udlændingelovens § 22, nr. 9, efter ministeriets opfattelse forudsætter, at bestemmelserne har været i kraft i en vis tid, før en sådan revision meningsfuldt kan foretages. På denne baggrund – og under hensyntagen til, at der alene er tale om en ophævelse af en revisionsbestemmelse – har Justitsministeriet undtagelsesvist fundet det nødvendigt at forkorte den sædvanlige 4-ugers høringsfrist, således at lovforslaget har kunne fremsættes inden fristen den 30. november 2020.

3. Ophævelse af revisionsbestemmelsen

3.1. Videreførelsen af straffelovens § 81 d

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at det er en forudsætning for, at straffelovens § 81 d finder anvendelse, at lovovertrædelsen helt eller delvis skal have været motiveret af eller have til formål at udnytte den situation, som covid-19-epidemien i Danmark har medført. Efter Institutts opfattelse er det dog uklart, hvad der skal til, for at en forbrydelse kan betragtes som havende baggrund i eller sammenhæng med covid-19-epidemien. Instituttet finder det derfor retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at en bestemmelse, der kan føre til minimum en fordobling af straffen – og i mange tilfælde fængselsstraf – har et så bredt og uklart anvendelsesområde. Instituttet anbefaler på denne baggrund, at der fremsættes et ændringsforslag til straffelovens § 81 d for klart at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at Justitsministeriet ikke i høringen forholder sig til det forhold, at straffelovens § 81 d, stk. 1, er en bestemmelse, hvis anvendelsesområde er ganske uklart. Landsforeningen henviser i den forbindelse til, at der ved en søgning i Ugeskrift for Retsvæsen og Tidsskrift for Kriminalret kun ses én trykt afgørelse (U2020.4286Ø) om straffelovens § 81 d. Landsforeningen henviser videre til Dommerforeningens henvendelse til Folketingets Retsudvalg af 28. marts 2020 vedrørende lovforslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020, som Landsforeningen kan tilslutte sig. Dommerforeningen gjorde i sin henvendelse bl.a. gældende, at domstolene inden for den daværende lovgivning kunne have tillagt krimi-

nalitet af den i loven omfattede karakter endog særdeles skærpende omstændigheder. Dommerforeningen gav endvidere bl.a. udtryk for, at lovforslaget var udtryk for en uhensigtsmæssig form for strafferetlig detailregulering, som i praksis risikerede at give anledning til besværlige fortolkningsproblemer. Landsforeningen finder det på denne baggrund desto mere betænkeligt at forlænge straffelovens § 81 d og foreslår, at bestemmelsen ophæves straks.

SOS Racisme finder, at den del af strafskærpelsen i straffelovens § 81 d, der vedrører skærpet straf for tyveri af værnemidler, er meget diskutabel og blev indført på et spinkelt grundlag ud fra nogle få sager, der blev slået kraftigt op i pressen. SOS Racisme foreslår derfor, at tyveri af værnemidler ikke skal være omfattet af strafskærpelsen i straffelovens § 81 d.

Som anført i pkt. 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger forudsætter anvendelsen af straffelovens § 81 d, at lovovertrædelsen helt eller delvist skal have været motiveret af eller have til formål at udnytte den situation, som covid-19-epidemien i Danmark har medført. Det vil ifølge forarbejderne til bestemmelsen bero på en konkret vurdering af den begåede lovovertrædelse, herunder særligt overtrædelsens karakter, formål og kontekst, om betingelsen er opfyldt, jf. Folketingstidende 2019-20, A, L 157 som fremsat, side 13.

Det må dog i almindelighed antages, at betingelsen er opfyldt, hvis overtrædelsen vedrører hjælpepakker til imødegåelse af skadevirkninger ved covid-19-epidemien eller værnemidler eller andre knappe ressourcer i den konkrete situation. Ligeledes må det i almindelighed antages, at overtrædelsen har baggrund i eller sammenhæng med covid-19-epidemien i Danmark, hvis den tiltalte under påskud af covid-19-epidemien udgiver sig for at repræsentere sundhedsmyndighederne eller lignende med henblik på at få adgang til en borgers hjem, CPR-nummer, NemID eller lignende.

Det vil derimod have formodningen imod sig, at f.eks. overtrædelser vedrørende værnemidler, der ikke udgør en knap ressource i den konkrete situation, vil være motiveret af eller have til formål at udnytte situationen. Det blotte forhold, at der stjæles værnemidler i en sådan situation, vil således ikke indebære, at overtrædelsen vil være omfattet af strafskærpelsen i straffelovens § 81 d, stk. 1, jf. bl.a. Justitsministeriets besvarelse af 30. marts 2020 af spørgsmål nr. 85 fra Folketingets Retsudvalg til L 157.

For så vidt angår Landsforeningen af Forsvarsadvokaters henvisning til Dommerforeningens henvendelse af 28. marts 2020 til Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget til lov nr. 349 af 2. april 2020 kan Justitsministeriet henviser til Justitsministeriets besvarelse af 30. marts 2020 af spørgsmål nr. 84 fra Folketingets Retsudvalg til L 157. Det fremgår bl.a. heraf, at regeringen med straffelovens § 81 d politisk ønskede at fastsætte en ny ramme for udmåling af straf, som klart og tydeligt markerer samfundets afstandtagen til kriminalitet, hvor kriminelle personer udnytter den alvorlige situation i Danmark for egen vindings skyld. Efter regeringens opfattelse var det ikke – og er det fortsat ikke – tilstrækkeligt, at der anvendes de almindelige regler i straffeloven om skærpende omstændigheder, jf. straffelovens § 81. Videre fremgår det bl.a., at grundlovens § 3 ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten regulerer straffastsættelsen for bestemte lovovertrædelser gennem udtrykkelig forhøjelse eller sænkelse af strafniveauet eller angivelse af strafstørrelsen i visse typetilfælde, jf. Straffelovrådets betænkning nr. 1531 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole. Efter Justitsministeriets opfattelse går forarbejderne til straffelovens § 81 d således ikke tættere på strafudmålingen, end hvad der er almindelig praksis for.

3.2. Videreførelsen af retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at blokering af en hjemmeside efter omstændighederne kan udgøre et indgreb i ytrings- og informationsfriheden, som er beskyttet i grundlovens § 77 og artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Instituttet bemærker videre, at der ikke er foretaget en vurdering af, om forslaget er i overensstemmelse med disse bestemmelser. Instituttet anbefaler i den forbindelse, at der i et ændringsforslag foretages en vurdering af retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, i forhold til grundlovens § 77 og EMRK artikel 10.

IT-Politisk Forening finder, at retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., udgør et indgreb i den grundlæggende ret til ytringsfrihed og informationsfrihed som næppe er proportionalt. Foreningen finder det endvidere særligt problematisk, at retsplejelovens § 791 d, stk. 6, giver mulighed for blokering af hjemmesider uden forudgående retskendelse, idet det følger af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), at blokering af hjemmesider uden forudgående retskendelse kun kan ske under exceptionelle omstændigheder. Foreningen bemærker, at de overtrædelser, som efter § 791 d, stk. 1, 2. pkt. kan danne grundlag for blokering, primært, men ikke udelukkende, er formuebestemmelser, hvor grovheden af lovovertrædelserne

ligger meget langt fra terrorisme eller trusler mod offentligt ansatte, som var de overtrædelser, der inden lovændringen i april 2020 kunne danne grundlag for blokering. Foreningen bemærker desuden, at der på hjemmesider kan være indhold, der ikke er ulovligt, samt at blokeringen også rammer fremtidigt indhold, hvorfor en permanent blokering af en hel hjemmeside med dynamisk indhold kan sammenlignes med forhåndscensur. Foreningen bemærker endvidere, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at 32 ud af 39 iværksatte blokeringer er sket uden forudgående retskendelse, og at blokering efter politiets administrative beslutning således er blevet hovedreglen. Videre bemærker Foreningen, at det ikke fremgår af bemærkningerne, hvor lang tid der er gået, inden der forelå retskendelser i de 32 tilfælde. Foreningen anbefaler på denne baggrund, at revisionen gennemføres ved at ophæve retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6.

SOS Racisme foreslår, at revisionsbestemmelsen ophæves for så vidt angår retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, således at muligheden for hurtig nedlukning af hjemmesider og andre internetrelaterede svindelnumre bevares.

Det kan oplyses, at Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsforslag til forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpet straf for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19) (L 157) foretog en vurdering af, hvorvidt forslaget efter ministeriets vurdering kunne gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed. Det var – og er fortsat – Justitsministeriets vurdering, at ændringsforslaget kan gennemføres inden for disse rammer.

Det fremgår af lovforslaget, at baggrunden for forslaget var, at både Center for Cybersikkerhed (CFCS) og Rigspolitiet bl.a. havde konstateret et antal hjemmesider, der via phishing forsøgte at udnytte covid-19-situationen, og at visse domænenavne udgav sig for at være Sundhedsstyrelsen med det formål at franarre borgere personlige oplysninger i form af NemID-nøglekort.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at bestemmelsen om muligheden for at blokere en hjemmeside på øjemedet skal ses i lyset af, at phishing-angreb i helt særlig grad er tidskritiske. Der kan således på få minutter og med få omkostninger udsendes store mængder af e-mails eller sms-beskeder som led i en phishing-kampagne. Hvis det skal sikres, at det domænenavn, som phishingkampagnen linker til, bliver blokeret, inden et stort antal personer

har reageret på kampagnen, vil det i nogle tilfælde være nødvendigt, at politiet kan iværksætte blokeringen hurtigt og derefter indbringe spørgsmålet for retten inden 24 timer.

Endvidere blev der lagt vægt på, at hensynet til at kunne gribe hurtig ind over for bl.a. misinformation og misbrug under den aktuelle covid-19-epidemi gør sig gældende i en sådan helt særlig grad, at der er et behov for at politiet har mulighed for blokering på øjemedet.

3.3. Videreførelsen af udlændingelovens § 22, nr. 9

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at udlændingelovens § 22, nr. 9, udgør en udvidelse af adgangen til at udvise udlændinge, der har etableret et liv i Danmark, og som kan have boet i Danmark det meste af deres liv. Instituttet anfører imidlertid, at der ikke i lovforslaget til loven fra april 2020 eller dette lovforslag er foretaget en grundig vurdering af reglerne i forhold til EMRK artikel 8. Det er efter Instituttets opfattelse væsentligt for forudsigeligheden, at Justitsministeriet generelt forholder sig til, hvilken betydning det har for domstolenes vurdering af spørgsmålet om udvisning, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d om lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19. Instituttet anbefaler, at der fremsættes et ændringsforslag, hvori der redegøres for, hvilken betydning det har for udvisningsvurderingen, at udlændingen er dømt efter straffelovens § 81 d.

SOS Racisme finder, at de mest udlændingeskeptiske partier i Folketinget systematisk har brugt covid-19-krisen til at forsøge at få udvist flest mulige udlændinge, herunder med gennemførelsen af udlændingelovens § 22, nr. 9. SOS Racisme foreslår derfor, at man ophæver udlændingelovens § 22, nr. 9.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af 30. marts 2020 af spørgsmål nr. 23 fra Folketingets Retsudvalg til L 157, at udlændingelovens § 22, nr. 9, giver hjemmel til, at en udlænding – uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og uanset den pågældendes opholdsgrundlag – efter en konkret vurdering vil kunne udvises, hvis den pågældende idømmes ubetinget frihedsstraf, der er fastsat efter straffelovens § 81 d. Efter udlændingelovens § 26, stk. 2, vil en udlænding skulle udvises efter §§ 22-24, herunder den nye bestemmelse i § 22, nr. 9, medmindre dette med sikkerhed vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder særligt EMRK artikel 8 om retten til respekt for privat-

og familieliv. For udlændinge, som er omfattet af EU-reglerne, kan udvisning dog kun ske i overensstemmelse med de principper, der efter EU-reglerne gælder for begrænsning af retten til fri bevægelighed, jf. udlændingelovens § 26 b.

Af besvarelsen fremgår endvidere, at det var Justitsministeriets umiddelbare vurdering, at udlændingelovens § 22, nr. 9, alene ville have meget begrænset praktisk betydning. Der blev herved lagt vægt på, at de straffelovsovertrædelser, der er omfattet af straffelovens § 81 d, men som ikke samtidig er omfattet af udlændingelovens § 22, nr. 1-8, eller § 23, vedrører mindre alvorlige lovovertrædelser, der selv med den skærpede straf efter § 81 d må formodes at skulle straffes med bøde eller en kortere fængselsstraf, der som udgangspunkt ikke vil overstige nogle få måneder. Disse overtrædelser vurderedes derfor ikke i almindelighed at kunne føre til udvisning af udlændinge, der har opholdt sig en længere årrække i Danmark, uanset at overtrædelserne er begået med baggrund i eller i sammenhæng med covid-19-epidemien i Danmark.

Justitsministeriet kan henholde sig til besvarelsen af spørgsmål nr. 23 af 30. marts 2020 til L 157.

III. Lovforslaget

Der er i det fremsatte lovforslag foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, der har været sendt i høring. Opmærksomheden henledes i den forbindelse særligt på, at der fra Rigsadvokaten og Rigspolitiet er indhentet opdaterede tal vedrørende den praktiske anvendelse af straffelovens § 81 d, retsplejelovens § 791 d, stk. 1, 2. pkt., og stk. 6, samt udlændingelovens § 22, nr. 9.