

Cirkulæreskrivelse om forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2 Til

Side 1 af 7

Cirkulæreskrivelse om forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2 Til politi og anklagemyndighed

CIS nr 10092 af 21/12/2006 (Gældende)

Lovgivning som forskriften vedrører

LBK Nr. 786 af 09/08/2005

Senere ændringer til forskriften

Forskriftens fulde tekst

Cirkulæreskrivelse om forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2 Til politi og anklagemyndighed

Det følger af restaurationslovens § 31, stk. 2, at politiet kan forbyde en person, der i forbindelse med restaurationsbesøg har begået en strafbar handling, at opholde sig som gæst i bestemte restaurationsvirksomheder.

Et sådant forbud kan meddeles af politimesteren/politidirektøren for så vidt det af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden må anses for nødvendigt. Afgørelsen træffes på grundlag af en konkret vurdering af de oplysninger, der indgår i sagen.

Folketingets Ombudsmand afgav den 16. april 2004 en udtalelse i anledning af en konkret sag om meddelelse af et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2, hvori ombudsmanden på en række punkter udtalte kritik af behandlingen af sagen.

Justitsministeriet har endvidere i en række nyere sager taget stilling til spørgsmålet om karakteren af de strafbare forhold, som kan danne grundlag for et forbud, samt spørgsmålet om udstrækning af et forbud til flere restaurationer.

Med henblik på at opnå en ensartet behandling af sagerne i de enkelte politikredse har Justitsministeriet på den baggrund fundet anledning til at udarbejde en samlet gennemgang af reglerne om og praksis vedrørende politiets behandling af sager om meddelelse af forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2.

Cirkulæreskrivelsen indeholder en gennemgang af de generelle betingelser for at udstede et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2 (afsnit 1). Endvidere behandler cirkulæreskrivelsen forbuddets udstrækning, herunder den geografiske og den tidsmæssige udstrækning af forbuddet (afsnit 2).

Endelig indeholder cirkulæreskrivelsen en gennemgang af forskellige forvaltningsretlige spørgsmål, som kan opstå i forbindelse med meddelelse af et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2 (afsnit 3).

1. Betingelserne for at meddele forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2.

1.1 Det strafbare forhold

Det følger af restaurationslovens § 31, stk. 2, at politiet kan forbyde en person, der i forbindelse med restaurationsbesøg har begået en strafbar handling, at opholde sig som gæst i bestemte virksomheder. Forbuddet kan meddeles efter anmodning fra restauratøren, men også på politiets eget initiativ. Afgørelsen træffes på grundlag af en konkret vurdering af de oplysninger, der indgår i sagen.

Meddelelse af forbud forudsætter ikke, at der er begået flere strafbare handlinger i forbindelse med restaurationsbesøg. Ved lov nr. 1084 af 10. december 2002 blev restaurationslovens § 31, stk. 2,

præciseret, således at det nu klart fremgår, at der er mulighed for at meddele et forbud allerede første gang, der konstateres en strafbar handling i forbindelse med restaurationsbesøg.

Det er efter restaurationslovens § 31, stk. 2, en betingelse for at meddele et forbud, at der i forbindelse med restaurationsbesøg er begået en strafbar handling. Det er ikke en forudsætning, at det strafbare forhold, som ligger til grund for forbuddet, er fastslået ved dom. Et forbud kan således meddeles, når den pågældende er sigtet for en strafbar handling i forbindelse med restaurationsbesøg.

Justitsministeriet har i en række sager efter en konkret vurdering ophævet forbud, hvor den pågældende ikke var blevet sigtet for den strafbare handling, som dannede grundlag for forbuddet, ligesom ministeriet har ophævet forbud, hvor den sigtelse, som lå til grund for forbuddet, af bevismæssige årsager blev frafaldet, idet ministeriet i disse tilfælde ikke fandt, at det med tilstrækkelig sikkerhed kunne fastslås, at der var begået et strafbart forhold.

Det fremgår af forarbejderne til restaurationslovens § 31, stk. 2, at det er en forudsætning for at meddele et forbud efter restaurationsloven, at det må anses for nødvendigt af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden.

Bemærkningerne må antages at forudsætte, at et forbud skal være nødvendiggjort af en forventning om, at den pågældende person i fremtiden vil forstyrre ro og orden på den konkrete restauration, såfremt vedkommende ikke meddeles forbud mod at tage ophold på restaurationen.

Bemærkningerne må endvidere antages at forudsætte, at ikke alle strafbare forhold begået på en restauration kan danne grundlag for et restaurationsforbud. Det er således ikke i sig selv tilstrækkeligt, at der er begået et strafbart forhold på en restauration. Det strafbare forhold skal tillige have en sådan tilknytning til eller sammenhæng med restaurationsbesøget, at det er nødvendigt af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden på restaurationen at meddele et forbud på baggrund af overtrædelsen. Der skal være tale om strafbare handlinger, som typisk begås i restaurationsmiljøet, eller som det er vigtigt at modvirke særligt i restaurationsmiljøet.

Justitsministeriet har således i en konkret sag ophævet et restaurationsforbud, som var meddelt på baggrund af, at den pågældende var sigtet for overtrædelse af straffelovens § 279 ved på restaurationen at have forsøgt at benytte et stjålet dankort, idet ministeriet ikke fandt, at det strafbare forhold var af en sådan karakter, at det af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden på restaurationen var nødvendigt at meddele den pågældende et forbud efter restaurationsloven.

For så vidt angår besiddelse af euforiserende stoffer, er det ministeriets opfattelse, at en sådan besiddelse i en restaurationsvirksomhed efter en konkret vurdering af blandt andet karakteren af den pågældende restaurationsvirksomhed efter omstændighederne i sig selv kan danne grundlag for et restaurationsforbud af hensyn til lovlighed, ædruelighed og opretholdelse af ro og orden.

Dette indebærer, at der i situationer, hvor det strafbare forhold består i besiddelse af euforiserende stoffer, skal anlægges en vurdering af, om det i forhold til den konkrete restaurationsvirksomhed er nødvendigt at meddele et forbud. Besiddelse af euforiserende stoffer til eget forbrug, hvor de euforiserende stoffer ikke kan antages at være bestemt til at indtage i forbindelse med restaurationsbesøget, vil således ikke i alle tilfælde kunne danne grundlag for et forbud efter restaurationsloven. I vurderingen af, om et forbud er nødvendigt i relation til den konkrete restaurationsvirksomhed, skal indgå karakteren af den pågældende restauration, omstændighederne i forbindelse med besiddelsen, samt om der er tale om en restaurationsvirksomhed, hvor der ofte konstateres overtrædelser af lov om euforiserende stoffer.

En vurdering af baggrunden for og karakteren af det strafbare forhold vil kunne føre til, at kravet om, at forbuddet skal være nødvendigt af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden, ikke kan anses for at være opfyldt, idet der ikke foreligger det fornødne

grundlag for at antage, at den pågældende i fremtiden generelt vil forstyrre ro og orden i forbindelse med restaurationsbesøg.

Også strafbare forhold begået uden for en restaurationsvirksomhed kan danne grundlag for meddelelsen af et forbud efter restaurationsloven, blot det strafbare forhold har tilknytning til restaurationsbesøget. Der kan for eksempel være tale om strafbare forhold begået i køen til restaurationen eller strafbare forhold, som udspringer af en episode inde på restaurationen.

Justitsministeriet har eksempelvis i en konkret sag vedrørende et forbud, som var meddelt på baggrund af en overtrædelse af politivedtægten begået på fortovet uden for en restauration, stadfæstet forbuddet under henvisning til, at handlingen fandt sted i tilknytning til restaurationsbesøget.

Det strafbare forhold skal dog have en vis nær og umiddelbar tilknytning til et restaurationsbesøg for at kunne danne grundlag for udstedelse af et forbud efter restaurationsloven.

Justitsministeriet har således i en konkret sag ophævet et forbud under henvisning til, at det strafbare forhold, som lå til grund for forbuddet, ikke havde en sådan tilknytning til den pågældendes forudgående besøg på restaurationsvirksomheden, at der var grundlag for at meddele et forbud. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at den pågældende var dømt for forholdet, og at retten i den forbindelse havde lagt til grund, at der var tale om helt uprovokeret og meningsløs gadevold.

1.2 Den tidsmæssige sammenhæng mellem det strafbare forhold og forbuddet

Det skal være aktuelt nødvendigt at udstede et forbud, hvilket må antages at forudsætte, at et forbud skal udstedes i en vis tidsmæssig sammenhæng med det strafbare forhold, som ligger til grund for forbuddet.

Justitsministeriet har således i en konkret sag ophævet et forbud, der blev meddelt som led i en generel gennemgang af sager vedrørende værtshusrelateret vold i et forsøg på at nedbringe antallet af sådanne sager knap et år efter, at det seneste strafbare forhold, som dannede baggrund for forbuddet, var begået. Ministeriet fandt under hensyn til den medgåede tid ikke, at forbuddet på tidspunktet for meddelelsen var nødvendigt, ligesom der ikke i øvrigt sås at foreligge oplysninger, som gjorde et forbud aktuelt nødvendigt.

1.3 Forbuddets proportionalitet

En afgørelse om udstedelse af et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2, skal endelig være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Det må således antages, at en vurdering af grovheden af det begåede strafbare forhold vil kunne føre til, at et forbud ikke kan udstrækkes til at omfatte andre restaurationer end den, hvor det strafbare forhold er begået.

Justitsministeriet skal dog i den forbindelse bemærke, at Folketingets Ombudsmand i en udtalelse, som er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning, 1986, s. 82, i forbindelse med en konkret sag har bemærket, at et forbud må anses som et indgreb af ringe intensitet i forhold til adressaten.

Justitsministeriet har således som ovenfor nævnt i en række sager, hvor det strafbare forhold, som lå til grund for forbuddet, bestod i besiddelse af en lille mængde hash til eget forbrug, stadfæstet de pågældende forbud.

Justitsministeriet skal dog bemærke, at et forbud, der udstrækkes til at omfatte flere restaurationer må anses for forholdsvis indgribende over for den pågældende, særligt hvor forbuddet omfatter størstedelen af restaurationsstederne i en by, således at forbuddet får karakter af en generel udelukkelse fra at deltage i byens restaurations- og natteliv.

Det må således antages, at en vurdering af grovheden af det begåede strafbare forhold vil kunne føre

til, at et forbud ikke kan udstrækkes til at omfatte andre restaurationer end den, hvor det strafbare forhold er begået.

2. Forbuddets udstrækning

2.1 Forbuddets geografiske udstrækning

Der er efter praksis ikke grundlag for at antage, at det strafbare forhold, som ligger til grund for forbuddet, nødvendigvis skal være begået i den eller de restaurationer, som forbuddet vedrører. Der er således mulighed for at udstede forbud, som omfatter andre restaurationsvirksomheder end den virksomhed, hvor det strafbare forhold er begået. I tilfælde, hvor et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2, udstrækkes til at omfatte flere restaurationer, skal der for hver enkelt restauration omfattet af forbuddet, anlægges en konkret vurdering af, om betingelserne i bestemmelsen er opfyldt i forhold til restaurationen, herunder om det af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden må anses for nødvendigt at udstede et forbud.

Justitsministeriet har i en række konkrete sager, hvor et restaurationsforbud er udstrakt til flere restaurationer, stadfæstet forbuddets udstrækning under henvisning til, at de pågældende restaurationer er beliggende på en sådan måde, at de udgør et samlet restaurationsområde.

I de konkrete sager har området været karakteriseret ved en flerhed af restaurationer, som er placeret inden for et snævert geografisk område, ofte side om side og med en tæt trafik af gæster mellem de forskellige restaurationer, således at de nærmest kan betragtes som én restauration. I disse situationer vil det oftest for at opnå den ønskede effekt af et forbud være nødvendigt, at dette udstrækkes til at omfatte samtlige restaurationer i området.

Justitsministeriet har endvidere i en række konkrete sager, hvor et forbud er udstrakt til flere restaurationer, stadfæstet forbuddets udstrækning under henvisning til, at de pågældende restaurationer er af samme karakter, og alle er beliggende inden for et begrænset geografisk område.

På grund af antallet og beliggenheden af restaurationsområderne kan der i disse tilfælde næppe siges at foreligge et samlet restaurationsområde, men i det omfang flere restaurationer af samme karakter er beliggende inden for et mindre geografisk område, kan forbuddet efter omstændighederne udstrækkes til at omfatte alle disse restaurationer.

Justitsministeriet har endelig i en række konkrete sager, hvor et forbud er udstrakt til flere restaurationer, stadfæstet forbuddets udstrækning på baggrund af en konkret viden om den person, som forbuddet er rettet imod, herunder at den pågældende typisk indfinder sig på alle restaurationsområderne i løbet af samme aften.

Det kan i disse situationer ikke anses for en forudsætning, at de restaurationer, som er omfattet af forbuddet, er beliggende tæt på hinanden, selvom dette ofte vil være tilfældet. Det er således ikke de pågældende restaurationsområder, men alene personens adfærd som begrunder forbuddets udstrækning. Der vil dog formentlig i sådanne tilfælde ofte være tale om restaurationsområder af samme karakter.

Et forbud kan ikke udstrækkes til at omfatte flere restaurationsområder alene på baggrund af en aftale med de pågældende restaurationsområder herom. Der skal være omstændigheder ved den konkrete sag, som medfører, at det må anses for nødvendigt at udstrække forbuddet til også at omfatte andre restaurationsområder end den, hvor det strafbare forhold er begået.

Justitsministeriet har således i en konkret sag, hvor et forbud var udstrakt til at omfatte to restaurationsområder, har ophævet forbuddet for så vidt angår den ene restauration, idet forbuddet alene var udstrakt til denne restauration på baggrund af, at restaurationsområdet på den pågældende restauration havde meddelt, at personer, som af politiet blev meddelt forbud mod at indfinde sig som gæster i andre restaurationsvirksomheder i byen, ligeledes var uønskede på hans restauration.

En vurdering af baggrunden for og karakteren af det strafbare forhold vil kunne føre til, at kravet om, at forbuddet skal være nødvendigt af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden på restaurationen, ikke kan anses for at være opfyldt i forhold til andre restaurationer end den, hvor forholdet er begået, idet der i disse tilfælde ikke foreligger det fornødne grundlag for at antage, at den pågældende i fremtiden generelt vil forstyrre ro og orden i forbindelse med restaurationsbesøg.

Justitsministeriet har således i en konkret sag ophævet et forbud, da ministeriet ikke fandt, at det strafbare forhold, som lå til grund for forbuddet var af en sådan karakter, at det kunne danne grundlag for at udstrække restaurationsforbuddet til andre restaurationer, end den hvor forholdet var begået. Justitsministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at baggrunden for det strafbare forhold var en konkret konflikt mellem den pågældende og forurettede, samt at der ikke i øvrigt for Justitsministeriet var oplyst omstændigheder, som pegede på, at den pågældende i fremtiden ville forstyrre ro og orden på andre restaurationer end den, hvor det strafbare forhold var begået.

2.2 Forbuddets tidsmæssige udstrækning

Restaurationslovens § 31, stk. 2, tager ikke stilling til den tidsmæssige udstrækning af forbud, som meddeles efter bestemmelsen. I praksis udstedes et forbud efter restaurationsloven oftest for 2 år.

Justitsministeriet skal dog bemærke, at der i den enkelte sag skal anlægges en konkret vurdering af, om det er nødvendigt at udstrække forbuddet til at gælde i 2 år. Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriet i en konkret sag, under henvisning til at der var tale om et enkeltstående forhold, fandt, at forbuddet i den konkrete sag ikke burde udstrækkes til mere end 1 år.

Det forudsættes således, at forbuddets tidsmæssige udstrækning begrænses til den periode, hvor forbuddet efter en konkret vurdering må anses for at være nødvendigt af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden på restaurationen.

3. Forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med udstedelse af restaurationsforbud

Meddelelse af et forbud efter restaurationsloven er en afgørelse, som træffes af en forvaltningsmyndighed, og sager om udstedelse af restaurationsforbud skal derfor behandles i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 571 af 19. december 1985 (forvaltningsloven). Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.

3.1 Partshøring

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en part i en sag gøres bekendt med oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder og have lejlighed til at fremkomme med en udtalelse, når det må antages, at parten ikke er bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af disse oplysninger. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

En partshøring efter forvaltningslovens § 19 kan foretages såvel mundtligt som skriftligt, afhængig af, hvilken fremgangsmåde der i den konkrete situation skønnes hensigtsmæssig. Mundtlig partshøring bør alene anvendes, hvor sagen er af forholdsvis enkel karakter.

En forbudssag efter restaurationslovens § 31, stk. 2, er ikke af en sådan karakter, at mundtlig partshøring er udelukket. Der vil som oftest være tale om enkle faktiske oplysninger, som den pågældende i forvejen er bekendt med.

Meddelelse af forbud efter restaurationsloven sker ofte på eller uden for restaurationen kort tid efter, at det strafbare forhold, som ligger til grund for forbuddet, er begået. Partshøringen foretages i disse situationer typisk mundtligt umiddelbart inden, at der meddeles et forbud.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at det som udgangspunkt ikke er udelukket at anvende denne fremgangsmåde, men ministeriet finder anledning til at bemærke, at den pågældende skal være i en tilstand, hvor partshøring med mening kan foretages. Partshøring på grund af den pågældendes tilstand kan være udelukket, hvis vedkommende er svært beruset, påvirket eller ophidset.

Et forbud kan som ovenfor nævnt udstrækkes til at omfatte andre restaurationer end den, hvor det strafbare forhold er begået. Justitsministeriet skal gøre opmærksom på, at den pågældende, i de tilfælde hvor et forbud udstrækkes til at omfatte flere restaurationer, ligeledes skal partshøres over de forhold, som ligger til grund for, at forbuddet udstrækkes til flere restaurationer.

Folketingets Ombudsmand har i anledning af en konkret sag den 28. marts 2000 udtalt, at det forhold, at et forbud omfattede 10 restaurationer, som ikke havde tilknytning til sigtelserne, talte for, at partshøringen burde være foretaget skriftligt eller i hvert fald med en vis frist, således at den pågældende havde haft lejlighed til nærmere at overveje sine eventuelle bemærkninger hertil.

Justitsministeriet skal på den baggrund gøre opmærksom på, at der i tilfælde, hvor et forbud udstrækkes til at omfatte flere restaurationer, og hvor de oplysninger, den pågældende skal partshøres over, derfor er mere komplicerede, kan være grund til at foretage partshøringen skriftligt eller med en vis frist, således at den pågældende får lejlighed til at overveje eventuelle bemærkninger.

Justitsministeriet har i flere sager konstateret, at det ikke fremgik af sagens akter, at der var foretaget partshøring, og hvilke oplysninger den pågældende i den forbindelse blev partshørt over. Justitsministeriet skal derfor bemærke, at det altid skal fremgå af sagens akter, om der er foretaget partshøring, samt hvilke forhold der er foretaget partshøring over.

3.2 Begrundelse

Det fremgår af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse skal være ledsaget af en begrundelse, når den meddeles skriftligt, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Efter forvaltningslovens § 24 skal afgørelser dels indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, dels angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønnet. Begrundelsen skal endvidere indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal således efter forvaltningslovens § 24 fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Det skal i begrundelsen for forbuddet nærmere præciseres, hvilke handlinger der ligger til grund for forbuddets udstedelse, herunder hvor og hvornår de pågældende handlinger er begået.

I tilfælde, hvor et forbud udstrækkes til at omfatte flere restaurationer end den restaurationsvirksomhed, hvor forholdet er begået, skal det endvidere fremgå af begrundelsen, hvad der er baggrunden for at udstrække forbuddet til at omfatte flere restaurationsvirksomheder.

3.3 Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25 skal afgørelser, som kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Det skal således fremgå af det meddelte forbud, at afgørelsen om meddelelse af forbud (efter 1.

januar 2007) kan påklages til Rigspolitichefen, jf. afsnit 4.

3.4 Gyldighed

Det skal endvidere fremgå af forbud meddelt efter restaurationslovens § 31, stk. 2, hvor længe forbuddet gælder.

Justitsministeriet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at forbuddet, der er fastsat for en periode på to år, begynder at løbe fra og med dagen efter den dag, hvor den begivenhed, som udløser fristen, finder sted, jf. restaurationslovens § 36 a, stk. 1. I forhold til lovens § 31, stk. 2, er det det strafbare forhold, som udløser fristen. Hvis der er tale om en fortsat forbrydelse, lægges periodens sidste dag til grund for fristberegningen.

Er det strafbare forhold f.eks. begået den 5. januar 2007, begynder fristen at løbe den 6. januar 2007, og fristen udløber således den 5. januar 2009 ved døgnets slutning.

Forbuddet kan håndhæves over for den pågældende, når forbuddet er forkyndt for vedkommende.

Hvis forbuddet forkyndes samme dag, som det strafbare forhold, der ligger til grund for forbuddet, er begået, kan forbuddet håndhæves over for den pågældende allerede fra dette tidspunkt. Fristen for forbuddet begynder imidlertid også i dette tilfælde først at løbe fra og med dagen efter.

Hvis forbuddet forkyndes på et senere tidspunkt, begynder fristen for forbuddet alligevel at løbe allerede fra og med dagen efter den dag, hvor det strafbare forhold er begået, jf. ovenfor.

4. Overgangsregler

I forbindelse med politi- og domstolsreformen er restaurationslovens § 34, stk. 1, blevet ændret således, at politiets afgørelser efter restaurationslovens § 31, stk. 2, fra 1. januar 2007 kan påklages til Rigspolitichefen og ikke som i dag til Justitsministeriet. Det følger af retsplejelovens § 109, stk. 2, at Rigspolitichefens afgørelser i klagesager over afgørelser truffet af politidirektørerne ikke kan påklages til Justitsministeriet.

Klager fremsat efter 1. januar 2007 behandles af Rigspolitichefen, mens klager, der er fremsat inden den 1. januar 2007, vil blive færdigbehandlet i Justitsministeriet.

Justitsministeriet, den 21. december 2006

Mette Lyster Knudsen