

Betænkning om

Tilhold, opholdsforbud og bortvisning

**Afgivet af
Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg**

Betænkning nr. 1526

København 2011

[Kolofon]

Indholdsfortegnelse:

Kapitel 1. Indledning	8
1. Strafferetsplejeudvalgets kommissorium	8
2. Strafferetsplejeudvalgets sammensætning.....	10
3. Strafferetsplejeudvalgets arbejde	11
3.1. Udvalgets hidtidige arbejde	11
3.2. Udvalgets nuværende arbejdsprogram.....	11
3.3. Udvalgets arbejde med nærværende betænkning.....	11
4. Resumé af udvalgets overvejelser og forslag	12
Kapitel 2. Gældende ret	24
1. Indledning.....	24
2. Tilhold	24
2.1. Betingelser for at meddele tilhold	25
2.1.1. Formelle krav	25
2.1.2. De materielle betingelser	26
2.1.3. Tilholdets varighed	28
2.1.4. Rekurs og domstolsprøvelse	29
2.1.5. Retsplejelovens § 781, stk. 3	29
2.2. Betingelserne for at pålægge straf efter straffelovens § 265	29
2.2.1. Objektive betingelser	30
2.2.2. Subjektive krav	30
2.2.3. Påtale	30
2.3. Straffen for overtrædelse af straffelovens § 265	31
2.4. Baggrunden for de gældende regler og tidligere overvejelser	32
2.4.1. Lov nr. 212 af 4. juni 1965	32
2.4.2. Betænkning nr. 1102/1987.....	33
2.4.3. Straffelovrådets udtalelse af 15. februar 1988	34
2.4.4. Lov nr. 433 af 31. maj 2000	34
2.4.5. Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer og lov nr. 218 af 31. marts 2004	34
2.4.6. Betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.	35
2.5. Tilgrænsende straffelovsovertrædelser	36
3. Bortvisningsloven.....	38
3.1. Bortvisning.....	39
3.1.1. Formelle betingelser	39
3.1.2. Materielle betingelser	40
3.1.3. Bortvisningens varighed	40
3.1.4. Domstolsprøvelse	41
3.2. Tilhold og forbud efter bortvisningsloven	42
3.3. Straffen for overtrædelse af bortvisning, tilhold eller forbud	43
4. Øvrige regler mv. af betydning for politiets behandling af tilholds- eller bortvisningssager.....	44
4.1. Lov om politiets virksomhed	44
4.2. Politiets videregivelse af oplysninger til de sociale myndigheder	44
4.3. Politiets indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser.....	47
4.4. Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser	49
4.5. National strategi til bekæmpelse af vold i nære relationer	50
5. Forbud mod ophold	50

5.1. Ordensbekendtgørelsen.....	50
5.2. Straffelovens § 236	51
5.3. Grundlovens § 71	53
6. Vilkår som led i betinget dom, udgang fra afsoning og prøveløsladelse samt surrogat for varetægtsfængsling.....	54
6.1. Betinget dom.....	54
6.2. Udgang fra afsoning.....	56
6.3. Prøveløsladelse	57
6.4. Varetægtsfængslingssurrogat	57
7. Beskikkelse af bistandsadvokat.....	58
8. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	60

Kapitel 3. Fremmed ret 62

1. Norge.....	62
1.1. Tilhold mv.....	62
1.2. Chikane mv.	63
1.3. Elektronisk kontrol.....	64
2. Sverige.....	64
2.1. De gældende svenske regler om tilhold mv.	64
2.2. Lov om forbedret beskyttelse mod stalking	66
2.2.1. Tilhold mv.	66
2.2.2. Stalking som strafforhøjelsesgrund	67
2.2.3. Elektronisk kontrol	68
3. Kriminalisering af stalking mv. i andre lande	68
3.1. Australien.....	68
3.2. Holland.....	70
3.3. Storbritannien.....	70
3.4. Tyskland.....	71
3.5. Østrig.....	71

Kapitel 4. Erfaringerne mv. med anvendelse af tilhold og bortvisning..... 73

1. Statistik om tilhold	73
2. Evaluering af reglerne om bortvisning	74
3. Rigsadvokatens redegørelse om erfaringer med anvendelse af tilhold og bortvisning	78
4. Organisationernes erfaringer med anvendelse af tilhold og bortvisning	80
5. Henvendelse fra Dansk Anti-Stalking Forening.....	81
6. Folketingets Retsudvalgs høring om stalking.....	83

Kapitel 5. Udvalgets overvejelser 86

1. Indledning.....	86
1.1. Generelle overvejelser.....	86
1.2. Lovtekniske spørgsmål	86
1.2.1. Problemstilling.....	86
1.2.2. Baggrund	87
1.2.3. Konklusion.....	87
2. Stalking.....	88
2.1. Problemstilling	88
2.2. Baggrund.....	88
2.3. Konklusion.....	90
3. En bestemmelse om straf for fredskrænkelser mv. uden forudgående tilhold	95
3.1. Problemstilling	95
3.2. Baggrund.....	95
3.3. Konklusion.....	97

4. Tilhold	102
4.1. Generelle overvejelser om tilhold	102
4.1.1. Problemstilling	102
4.1.2. Baggrund	102
4.1.3. Konklusion.....	103
4.2. Definition af tilhold, forbud mod al kontakt?	104
4.2.1. Problemstilling.....	104
4.2.2. Baggrund	105
4.2.3. Konklusion.....	105
4.3. Definition af tilhold, beskyttede personer og typer af handlinger.....	106
4.3.1. Problemstilling.....	106
4.3.2. Baggrund	106
4.3.3. Konklusion.....	108
4.4. Betingelser for tilhold	115
4.4.1. Problemstilling.....	115
4.4.2. Baggrund	116
4.4.3. Konklusion.....	116
5. Opholdsforbud.....	120
5.1. Generelle overvejelser om opholdsforbud	120
5.1.1. Problemstilling.....	120
5.1.2. Baggrund	120
5.1.3. Konklusion.....	121
5.2. Definition, forbuddets udstrækning	123
5.2.1. Problemstilling.....	123
5.2.2. Baggrund	123
5.2.3. Konklusion.....	124
5.3. Betingelser for opholdsforbud	125
5.3.1. Problemstilling.....	125
5.3.2. Baggrund	125
5.3.3. Konklusion.....	126
6. Bortvisning	127
6.1. Problemstilling	127
6.2. Baggrund.....	128
6.3. Konklusion.....	129
7. Håndhævelse	132
7.1. Påtaleregler	132
7.1.1. Problemstilling.....	132
7.1.2. Baggrund	132
7.1.3. Konklusion.....	133
7.2. Straf og andre retsfølger.....	133
7.2.1. Problemstilling.....	133
7.2.2. Baggrund	134
7.2.3. Konklusion.....	135
7.3. Straffeprocessuelle indgreb ved efterforskning af tilholdssager mv.	140
7.3.1. Teleoplysning og edition	140
7.3.2. Aflytning i sager om overtrædelse af tilhold mv.	142
7.3.3. Frihedsberøvelse	143
7.4. Politiets behandling af sager om tilhold mv.....	144
7.4.1. Politiets sagsbehandling i sager om tilhold mv.	144
7.4.2. Politiets formaninger, vejledning og mægling.....	145
7.4.3. Mulighed for at en anden politikreds udsteder et tilhold	148
7.4.4. Organisering af indsatsen i politikredsene.....	148
7.4.5. Beskyttelse af den forurettede	149
8. Andre tiltag i lyset af forslag fra organisationerne og debatten om stalking.....	150

8.1. Udbredelse af kendskabet til reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning	150
8.2. Opfølgning på tilhold, opholdsforbud og bortvisning.....	151
8.3. Andre regelsæt	153
8.4. Den forurettedes muligheder for at bevise krænkelser.....	154
8.5. Beskikkelse af bistandsadvokat	155
8.6. Erstatning og godtgørelse.....	155
Kapitel 6. Elektronisk kontrol	157
1. Eksisterende ordninger med elektronisk kontrol	157
1.1. Politiets overfaldsalarmer	157
1.2. Fodlænkeordningen.....	158
2. De tekniske aspekter af elektronisk kontrol med overholdelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.....	159
3. Fremmed ret	162
3.1. Sverige	162
3.2. Norge.....	164
3.3. Spanien.....	166
3.4. Storbritannien.....	167
4. Sammenfatning af nogle centrale elementer i anvendelsen af elektronisk kontrol	168
4.1. Ordningerne i andre lande.....	168
4.1.1. De retlige modeller	168
4.1.2. De tekniske modeller	169
4.2. Fordele og ulemper ved elektronisk kontrol	170
5. Udvalgets overvejelser	172
5.1. Problemstilling.....	172
5.2. Baggrund.....	172
5.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	174
5.4. Udvalgets overvejelser og konklusion vedrørende indførelse af elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.....	177
5.5. Udvalgets overvejelser om udformning af lovregler om elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning	181
5.5.1. Principper for lovregler om elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.....	182
5.5.2. Anvendelsesområdet for elektronisk kontrol i forhold til tilhold, opholdsforbud og bortvisning og indgrebs indhold	182
5.5.3. Betingelser for påbud om elektronisk kontrol	184
5.5.4. Andre lovregler om elektronisk kontrol af tilhold.....	184
Kapitel 7. Lovudkast med bemærkninger	187
1. Lovudkast om tilhold, opholdsforbud og bortvisning	187
2. Bemærkninger til lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.....	193
2.1. Almindelige bemærkninger.....	193
2.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser	194
3. Lovudkast om elektronisk kontrol.....	226
3.1. Lovudkast.....	226
3.2. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovudkastet om elektronisk kontrol.....	227
Bilag 1. Afskrift af Straffelovrådets udtalelse vedrørende spørgsmålet om en eventuel ændring af straffelovens § 265.....	233
Bilag 2. Referat af møde den 21. september 2010 om erfaringerne med tilhold og bortvisning	241
Bilag 3. Evaluering af bortvisningsloven – december 2009	247

Bilag 4. Supplerende besvarelse af 4. februar 2010 af spørgsmål nr. 67 fra Folketingets Socialudvalg (Alm. del).....	271
Bilag 5. Besvarelse af 12. juli 2010 af spørgsmål nr. 1258 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del).....	275

Kapitel 1. Indledning

1. Strafferetsplejeudvalgets kommissorium

Ved kommissorium af 19. november 2009 har Justitsministeriet anmodet Strafferetsplejeudvalget om at gennemgå reglerne om tilhold og bortvisning og overveje, om der er behov for ændringer for at sikre en bedre beskyttelse af og en øget tryghed for ofrene. Kommissoriet har følgende ordlyd:

”1. Politiet kan efter straffelovens § 265 meddele en person en advarsel mod at trænge ind på, skriftligt forfølge eller på anden lignende måde forulempe en anden person (tilhold). Meddelelse af et tilhold forudsætter, at den pågældende allerede har gjort sig skyldig i en flere eller krænkelser af den karakter, som er omfattet af advarslen. Der behøver ikke at være tale om krænkelser, som i sig selv er strafbare – der kan således også meddeles tilhold ved f.eks. hyppige uønskede personlige eller telefoniske henvendelser, gentagne uønskede tilsendelser af blomster eller lignende. Overtrædelse af et sådant tilhold straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 265. Et tilhold gælder normalt i 5 år, jf. § 265, 2. pkt.

Afhængig af de konkrete omstændigheder kan det pågældende forhold indebære en overtrædelse af andre bestemmelser i straffeloven, f.eks. §§ 244-246 om vold, § 264 om ulovlig indtrængen eller § 266 om alvorlige trusler.

Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse fastsat retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens behandling af sager om tilhold efter straffelovens § 265. Cirkulæreskrivelsen suppleres af Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandling af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser. Det fremgår af retningslinjerne, at afgørelsen om at meddele tilhold skal træffes på grundlag af en konkret vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold, samt at politiet ikke bør være for tilbageholdende med at meddele en advarsel, når det begæres af personer, der har været udsat for f.eks. voldtægt, grovere vold eller trusler.

Meddelelse af et tilhold sker normalt efter anmodning fra den forurettede, men politiet kan også meddele et tilhold, selv om der ikke foreligger en sådan anmodning, hvis almen hensyn kræver det, jf. lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v. (bortvisningsloven) § 12, stk. 1.

Det fremgår endvidere af den nævnte rigsadvokatmeddelelse, at sager om overtrædelse af tilhold bør søges behandlet hurtigst muligt.

Ud over meddelelse af tilhold efter straffelovens § 265 kan politiet også hjælpe den forurettede på andre måder, herunder ved at tilbyde vedkommende en overfaldsalarm med direkte alarm til politiet.

Indsatsen på dette område må også ses i sammenhæng med den særlige indsats for at bekæmpe vold mod og forfølgelse af kvinder. Regeringen udarbejdede i 2005 en handlingsplan om bekæmpelse af mænds vold mod kvinder og børn i familien, og regeringen er i gang med at udarbejde en ny national strategi om bekæmpelse af vold i nære relationer.

Rigspolitiet og Rigsadvokaten har i 2007 udarbejdet en fælles strategi for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser.

2. Særligt med hensyn til vold og trusler i familien mv. gælder endvidere, at politiet i visse tilfælde kan bortvise en voldelig eller truende person mv. fra det fælles hjem i en periode med henblik på at hindre (yderligere) vold mv. mod andre medlemmer af husstanden, jf. bortvisningslovens §§ 1-2. Der er tale om et strafsanktioneret forbud mod, at den pågældende i en nærmere fastlagt periode opholder sig i det fælles hjem, dvs. boligen for personens husstand, også selv om den pågældende er ejer af boligen.

En bortvisning kan kombineres med et tilhold efter straffelovens § 265 eller et geografisk afgrænset tilhold, dvs. et forbud mod at opholde sig i et nærmere afgrænset område, jf. § 3, stk. 1 og 2. Forbuddet kan omfatte et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller forurettedes arbejds- eller uddannelsessted.

Beslutning om bortvisning m.v. træffes af politiet, når den forurettede anmoder herom, eller når almene hensyn kræver det. En bortvisning gælder for en periode på højst 4 uger, som kan forlænges med 4 uger ad gangen, jf. lovens § 5. Overtrædelse af en bortvisning eller et tilhold mv. straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. lovens § 11.

Justitsministeriets Forskningskontor udarbejdede i 2006 en evaluering af bortvisningsloven. Det fremgik heraf bl.a., at der i undersøgelsesperioden (1. juli 2004-9.juni 2006) var sket bortvisning i 45 sager. Højst 4 pct. af de potentielle bortvisningssager havde ført til bortvisning, og der var store variationer mellem de forskellige daværende politikredse. Der er iværksat en ny evaluering af bortvisningsloven, som forventes at foreligge omkring årsskiftet 2009-10.

3. Regeringen ønsker at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for forfølgelse og chikane. Det gælder, uanset om forfølgelsen sker i forbindelse med ophævede samlivsforhold m.v. eller f.eks. over for myndigheds personer eller andre. Det er væsentligt, at der i sådanne sager reageres hurtigt, målrettet og effektivt for at sikre den pågældendes sikkerhed og tryghed.

Justitsministeriet har besluttet at anmode Strafferetsplejeudvalget om samlet at gennemgå gældende regler og praksis samt de indhøstede erfaringer vedrørende meddelelse af tilhold og på baggrund heraf vurdere behovet for ændringer navnlig med henblik på at sikre, at brug af tilhold er et praktisk og effektivt middel til at beskytte den forurettede.

Udvalget anmodes bl.a. om at overveje, om betingelserne for at meddele et tilhold eventuelt bør lempes, f.eks. således, at der i visse tilfælde bliver mulighed for at give et tilhold, selv om den pågældende endnu ikke har været udsat for en krænkelse eller forulempelse, hvis der er en konkret nærliggende fare for, at det vil ske. Det skal samtidig overvejes, om der eventuelt i visse tilfælde bør kunne straffes for fredskrænkelser, forfølgelse mv., selv om der ikke forudgående er givet et tilhold.

Udvalget bør desuden overveje behovet for at ændre reglerne om den nærmere afgrænsning af et tilhold, herunder overveje om geografisk bestemte tilhold, som kan gives i forbindelse med bortvisning efter reglerne i bortvisningsloven, også bør kunne gives i andre sager, hvor det er hensigtsmæssigt. Et sådant tilhold kunne i givet fald indebære, at den pågældende får et strafsanktioneret forbud mod at opholde sig inden for et nærmere fastsat område, f.eks. inden for en vis afstand fra den forurettedes bolig, arbejdsplads eller uddannelsessted, uanset om den pågældende i øvrigt kontakter den forurettede eller ej.

Udvalget anmodes endvidere om at overveje spørgsmålet om håndhævelse af et meddelt tilhold. Det skal bl.a. overvejes, om straffen for overtrædelse af et tilhold bør skærpes.

Udvalget skal endvidere overveje spørgsmålet om at indføre adgang til at iværksætte elektronisk kontrol med overholdelsen af geografisk afgrænsede tilhold, jf. ovenfor - f.eks. via GPS-overvågning. Udvalget skal i den forbindelse søge at belyse de tekniske muligheder for at gennemføre en sådan ordning og på baggrund heraf vurdere fordele og ulemper ved ordningen, samt hvordan den i givet fald kan tilrettelægges på den mest hensigtsmæssige måde. Udvalget skal bl.a. indhente oplysninger om relevante udenlandske ordninger og erfaringer med at anvende elektronisk kontrol, herunder bl.a. i Norge.

I tilknytning til overvejelserne om revision af tilholdsreglerne bør Strafferetsplejeudvalget endvidere overveje, om der i lyset af de praktiske erfaringer med anvendelsen af reglerne om bortvisning, jf. herved også den kommende evaluering fra Justitsministeriets Forskningskontor, er behov for at ændre reglerne i bortvisningsloven.

I det omfang Strafferetsplejeudvalget finder, at der er behov for lovændringer, anmodes udvalget om at udarbejde et lovudkast. Med hensyn til det ovenfor nævnte spørgsmål om GPS-overvågning m.v. anmodes udvalget om at udforme et udkast til regler om, hvordan en ordning med elektronisk kontrol med overholdelsen af tilhold i givet fald vil kunne udformes.”

2. Strafferetsplejeudvalgets sammensætning

Strafferetsplejeudvalget havde ved afgivelsen af denne betænkning følgende sammensætning:

Kontorchef Anette Arnsted
Landsdommer Christian Bache (formand)
Politidirektør Elsemette Cassøe
Landsdommer Dorte Jensen
Vicestatsadvokat Jørgen Jensen
Dommerfuldmægtig Karen Moestrup Jensen
Advokat Jakob Lund Poulsen
Advokat Hanne Rahbæk
Statsadvokat Jens Røn
Professor, dr.jur. Eva Smith

Som sekretær for udvalget fungerede ved afgivelsen af denne betænkning konsulent Frank Mathiesen.

3. Strafferetsplejeudvalgets arbejde

3.1. Udvalgets hidtidige arbejde

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå og fremkomme med forslag til revision af retsplejelovens dagældende regler i lovens fjerde bogs andet og tredje afsnit om den del af straffeprocessen, der også betegnes efterforskningsstadiet, herunder de såkaldte straffeprocessuelle tvangsmidler. Gennem årene har udvalget senere fået en lang række nye opgaver.

Udvalgets arbejde har omfattet en gennemgang og revision af spørgsmål og emner, som allerede var reguleret i retsplejeloven, da udvalget blev nedsat, samt en række spørgsmål og emner, som ikke tidligere har været lovreguleret.

Udvalget har i den forbindelse afgivet en række betænkninger, herunder betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv. Senest har udvalget afgivet betænkning nr. 1513/2010 om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager.

Om udvalgets hidtidige arbejde henvises i øvrigt til betænkning nr. 1496/2008 side 7-9.

3.2. Udvalgets nuværende arbejdsprogram

Strafferetsplejeudvalget har for tiden ikke andre opgaver end dem, der afsluttes med nærværende betænkning.

3.3. Udvalgets arbejde med nærværende betænkning

Strafferetsplejeudvalget afgiver hermed en betænkning om reglerne om tilhold mv. Udvalgets kommissorium af 19. november 2009 er gengivet ovenfor under pkt. 1.

Udvalget har afholdt 13 møder.

Udvalget har den 21. september 2010 holdt et møde med en række organisationer på området om erfaringerne med tilhold og bortvisning. I mødet deltog repræsentanter fra Dannerhuset, Landsforeningen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Joan-Søstrene, Mødrehjælpen, Offerrådgivningerne i Danmark og Kommunernes Landsforening, jf. kapitel 4, afsnit 4, og bilag 2.

Endvidere har udvalget den 13. september 2010 modtaget en henvendelse fra Dansk Anti-Stalking Forening om stalking, jf. nedenfor kapitel 4, afsnit 5.

Folketingets Retsudvalg har den 16. marts 2011 afholdt en høring om stalking med oplæg fra en række repræsentanter fra organisationer og myndigheder, jf. nedenfor kapitel 4, afsnit 6.

4. Resumé af udvalgets overvejelser og forslag

Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning er gengivet i *kapitel 5*, mens *kapitel 6* indeholder udvalgets overvejelser om elektronisk kontrol med tilhold mv. *Kapitel 7* indeholder udvalgets lovudkast.

4.1. Udvalget foreslår et nyt regelsæt med henblik på at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, herunder stalking. I tilknytning hertil foreslår udvalget en række initiativer for at forbedre mulighederne for at håndhæve regelsættet og andre tiltag med henblik på at styrke indsatsen på området.

Med det foreslåede regelsæt samles reglerne om tilhold og bortvisning i en ny lov. Der foretages en modernisering af reglerne om tilhold, en kodificering af betingelserne for at udstede tilhold og en systematisering af det samlede regelsæt om tilhold og bortvisning. Endvidere foreslår udvalget, at der i den nye lov indføres mulighed for at udstede opholdsforbud (geografisk bestemte tilhold) også uden for bortvisningstilfælde, samt at reglerne om bortvisning integreres i et samlet regelsæt.

Udvalget er opmærksom på, at stalking udgør et særligt problem, og de problemstillinger, som stalking rejser, har været inddraget i alle aspekter af udvalgets arbejde. Udvalget har derfor nøje gennemgået og tilpasset regelsættet med henblik på at sikre, at

reglerne udgør et hensigtsmæssigt og effektivt værn mod stalking. Endvidere har udvalget foreslået en udtrykkelig bestemmelse om, at stalking – dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane – skal være en skærpende omstændighed ved fastsættelse af straf for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Med en sådan regel defineres det samtidig i loven, hvad der forstås ved stalking.

4.2. Udvalgets forslag til et nyt regelsæt indeholder i øvrigt navnlig følgende nye elementer:

- Der foreslås *en objektivisering af tilholdets indhold*, hvorved i princippet enhver kontakt forbydes, så overtrædelser bliver lettere at fastslå, herunder i stalking-sager. Samtidig foreslås en modernisering af beskrivelsen af tilholdets indhold, således at det bliver et forbud mod at opsøge en anden ved personlige, mundtlige eller skriftlige henvendelser, herunder gennem elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden. Der henvises til kapitel 5, afsnit 4.2 og 4.3, samt § 1 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- Det foreslås, at *betingelserne for tilhold optages i loven*, hvorved det tilsigtes at styrke anvendelsen af tilhold og at klargøre retstilstanden. Efter bestemmelsen vil der kunne meddeles tilhold, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved at kontakte eller følge efter den anden, eller har begået et strafbart forhold mod den anden, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse. Det vil endvidere være en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden. Der henvises til kapitel 5, afsnit 4.4, og § 2, stk. 1, i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- Der foreslås en *særlig regel om tilhold, når en person har været udsat for grov personfarlig kriminalitet*, så det sikres, at den forurettede eller dennes nærmeste ikke skal tåle kontakt mv. med gerningsmanden, og at det i sådanne tilfælde som følge af reglernes udformning let kan konstateres, at betingelserne for tilhold er opfyldt. Bestemmelsen tilsigter således at give ofre for alvorlig personfarlig kriminalitet eller deres nærmeste en udvidet beskyttelse. Der henvises til kapitel 5, afsnit 4.4, og § 2, stk. 2, i udvalgets lovudkast i kapitel 7.

- Der foreslås en *almindelig bestemmelse om opholdsforbud* (geografisk bestemte tilhold). Ved et sådant opholdsforbud forbydes det krænkeren at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af offerets bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor offeret ofte færdes. Med opholdsforbud etableres således en eller flere zoner omkring offeret, hvor krænkeren ikke må være. Efter udvalgets opfattelse vil opholdsforbud reelt kunne styrke beskyttelsen af ofre for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, fordi der kan gribes ind endnu tidligere end ellers, nemlig allerede før en direkte kontakt mellem offeret og krænkeren opstår. Samtidig indebærer det retstekniske og bevismæssige fordele, fordi det undgås, at der kan opstå usikkerhed om, hvorvidt en færden umiddelbart i nærheden af den forurettede har karakteren af en overtrædelse. Det kan ikke mindst være relevant i stalkingsager. Der henvises til kapitel 5, afsnit 5.1 og 5.2, samt § 3 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- Det foreslås, at *betingelserne for at give et opholdsforbud* skal være strengere end for almindeligt tilhold. Betingelserne vil efter forslaget være opfyldt, hvis gentagne fredskrænkelser antager karakter af stalking, men betingelserne vil dog også kunne være opfyldt på et tidligere tidspunkt. Samtidig foreslås indført en *særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse* af afgørelser om opholdsforbud. Der henvises til kapitel 5, afsnit 5.3, og § 4 og §§ 17-20 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- Der foreslås en regel om, at *tilhold og opholdsforbud kan udstrækkes til at omfatte et medlem af forurettedes husstand*. Der henvises til kapitel 5, afsnit 4.3, og § 6 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- Retsplejeloven foreslås ændret med henblik på at *sikre, at der i tilholdssager mv. kan indhentes oplysninger (edition)*, f.eks. om hvem der er indehaver af en kendt e-mail-adresse, og at adgangen til teleoplysning udvides, således at såvel edition som teleoplysning kommer til at omfatte ikke kun gentagne krænkelser, men også enkeltstående krænkelser af grov beskaffenhed. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.3.1, og § 26 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.

- Med henblik på at *fortsætte og styrke politiets anvendelse af formaninger, vejledning og medvirken til en løsning i mindelighed* foreslås indført en særlig regel herom. Politiets vejledning bør bl.a. omfatte forbyggende tiltag og sikring af beviser i sager om tilhold, herunder stalkingsager. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.4.2, og § 15 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.
- *Offererstatningsloven foreslås ændret*, så der fortsat vil være samme mulighed som i dag for erstatning mv. for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af et tilhold, ligesom der også vil blive mulighed for erstatning i anledning af overtrædelse af opholdsforbud og bortvisning. Der henvises til kapitel 5, afsnit 8.6, og § 27 i udvalgets lovudkast i kapitel 7.

4.3. Herudover foreslår udvalget øgede muligheder for håndhævelse af regelsættet og tiltag med henblik på at styrke indsatsen på området, herunder følgende:

- Udvalget finder, at de gældende retningslinjer om, at *tilholdssager bør behandles med fornøden hurtighed og effektivitet*, bør opretholdes for sager om tilhold og opholdsforbud. Efter udvalgets opfattelse er det således væsentligt, at der som led i opfølgningen på en gennemførelse af udvalgets forslag sikres en hurtig sagsbehandling, navnlig for de grovere tilfælde, herunder stalking. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.4.1.
- Udvalget foreslår, at behandlingen af en underliggende konflikt i tilholdssager mv. bør kunne ske i *konfliktråd*, hvis der er udsigt til, at konflikten kan løses på den måde. Det vil være frivilligt for de involverede, om de ønsker at deltage i konfliktråd. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.4.2.
- Det sikres, at et *tilhold kan udstedes af en anden politikreds end den, hvor den forurettede opholder sig*. Det har fra organisationer på området været påpeget, at der kan opstå et sådant behov i tilfælde, hvor en forurettet, der lever skjult for krænkeren, anmoder om et tilhold, idet det ellers vil kunne afsløre over for den indklagede, i hvilken politikreds den forurettede opholder sig. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.4.3.

- Udvalget påpeger, at det vil være *nærliggende, at behandlingen af sager om tilhold mv. ses i sammenhæng med samlivsrelaterede forbrydelser og eventuelt forankres i særlige enheder i politikredsene*, ikke mindst med hensyn til stalkingsager. Det må under alle omstændigheder anses som væsentligt, at der er en klar ansvarsfordeling, således at løbende erfaringer udnyttes bedst muligt. Dette kan endvidere kombineres med, at man foretager de fornødne registreringer med henblik på tilvejebringelse af relevant statistik eller eventuelt monitorering på udvalgte områder. Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.4.4.
- Udvalget finder, at der er behov for, at der i forbindelse med gennemførelse af udvalgets forslag fra politiets side udarbejdes *informationsmateriale, der kan udleveres til anmeldere*, med de centrale regler om tilhold, opholdsforbud og bortvisning og råd til, hvorledes ofre for forfølgelse og chikane bør forholde sig. Der henvises til kapitel 5, afsnit 8.1.
- Udvalget bemærker, at det vil kunne bidrage til øget anvendelse af reglerne om tilhold og bortvisning, at der udarbejdes *pjecer om tilhold, opholdsforbud og bortvisning til politiet, andre offentlige myndigheder og fagfolk* fra organisationer mv., som de kan anvende i deres rådgivning. Der henvises til kapitel 5, afsnit 8.1.

4.4. Strafferetsplejeudvalget har i øvrigt i lyset af kommissoriet og debatten om stalking overvejet en række andre forhold, hvor udvalget ikke foreslår nye regler eller tiltag.

Reglerne om bortvisning

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal overveje, om der i lyset af de praktiske erfaringer med anvendelse af reglerne om bortvisning er behov for at ændre reglerne i bortvisningsloven.

Udvalget finder ikke, at der er grundlag for at foreslå indholdsmæssige ændringer af reglerne om bortvisning fra det fælles hjem. Bortvisningsloven bør dog indarbejdes i en samlet lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og dette vil i sig selv medvirke til, at bortvisningsreglerne får en mere fremskudt placering.

Bortvisning vil således indgå som en del af et samlet regelsæt, der udgør et værn mod forfølgelse og chikane, herunder stalking.

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke i sig selv er problematisk, at bortvisning ikke anvendes i større udstrækning. Der kan være mange grunde til, at bortvisning ikke sker i tilfælde, hvor betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – f.eks. at den voldelige part bliver varetægtsfængslet, eller at den forurettede i stedet ønsker at tage ophold på krisecenter mv. Udvalget henviser samtidig til, at anvendelsen af bortvisning i Danmark ikke adskiller sig væsentligt fra Sverige, når henses til forskellene i befolkningstal. Selv om udvalget ikke foreslår ændringer af reglerne om bortvisning, påpeges det, at det er væsentligt, at man i politiet er opmærksom på bortvisningsmuligheden, ligesom det er væsentligt, at der sker relevant opfølgning på en bortvisning.

Udvalget understreger endvidere, at politiet nøje bør overveje, om der i konkrete tilfælde af en vis grovhed kan være anledning til, at politiet benytter hjemlen til at træffe afgørelse om bortvisning uden en anmodning fra forurettede. Dette kan således komme på tale, hvor det står klart, at begge parter kan være bedst tjent med, at en uholdbar situation bringes til ophør, og at den forurettede part alene på grund af frygt ikke anmoder om bortvisning.

På baggrund af evalueringsrapporten og organisationernes erfaringer er det endelig efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse væsentligt, at man i politiet over hele landet er opmærksom på bortvisningsmuligheden og reglerne herom. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at en fremgangsmåde med daglig kontrol af døgnrapporterne med henblik på at finde potentielle bortvisningssager, der anvendes i nogle politikredse, har vist sig effektiv i praksis. Også en let adgang til information om bortvisning kan tænkes at have betydning.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 6.

Straffen for overtrædelse af tilhold

Udvalget skal efter kommissoriet overveje, om straffen for overtrædelse af tilhold bør skærpes.

Udvalget finder i den forbindelse, at det nuværende strafmaksimum på 2 års fængsel for fredskrænkelser – der svarer til strafferammen for bl.a. trusler på livet – er passende. Efter udvalgets opfattelse er strafferammen tilstrækkelig til at rumme også særlig grove overtrædelser eller et stort antal overtrædelser til samtidig bedømmelse. Udvalget finder endvidere ikke, at der er behov for generelt at hæve straffniveauet for overtrædelser af tilhold mv. Der er således mulighed for inden for den gældende strafferamme på fængsel indtil 2 år at nuancere straffastsættelsen, således at der tages hensyn til den belastning, som offeret har været udsat for, og til udviklingen i samfundets syn på forfølgelse og chikane. Det forudsættes således ved lovudkastet, at anklagemyndigheden og domstolene er opmærksomme på mulighederne for nuancering af straffen for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Som nævnt ovenfor under afsnit 4.1 foreslår udvalget endvidere, at der i en lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning indsættes en særlig bestemmelse om, at det ved overtrædelse af loven skal indgå som en skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane. Med en sådan bestemmelse fastslås det for det første udtrykkeligt i loven, at stalking vil være en skærpende omstændighed ved strafudmålingen. For det andet fastlægges det dermed samtidig i loven, hvad der forstås ved stalking.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.2.

En regel om straf for fredskrænkelse mv. uden forudgående tilhold

Efter kommissoriet skal udvalget overveje, om der er grundlag for at indføre en bestemmelse om straf for fredskrænkelser mv. uden forudgående tilhold.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå en sådan regel. Efter udvalgets opfattelse indebærer ordningen med polititilhold en bedre beskyttelse af den forurettede end en bestemmelse om straf for fredskrænkelse mv. uden forudgående tilhold. Det skyldes, at der med hensyn til tilhold er lavere beviskrav end med hensyn til straf. Der vil således med udvalgets forslag kunne sættes ind med tilhold væsentlig tidligere over for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, end med en bestemmelse om straf uden forudgående tilhold. Samtidig vil den foreslåede objektivering af tilholdet gøre, at det vil

være muligt at straffe for stalking eller psykisk terror, f.eks. som følge af at gerningsmanden regelmæssigt tager ophold uden for offerets bopæl, uden at der kræves bevis for, at gerningsmanden havde til hensigt psykisk at skade offeret. I relation til stalking bemærkes, at udvalget som nævnt ovenfor under afsnit 4.1 foreslår en udtrykkelig bestemmelse om, at stalking – dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane – skal være en skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse.

Udvalget bemærker endvidere, at hvis kravet om forudgående advarsel fjernes – eventuelt i kombination med skærpede krav til forulempelsens grovhed – ville det bevirke, at den prøvelse af karakteren af den uønskede kontakt, der i dag sker ved politiets behandling af en anmodning om tilhold, skulle foregå under en straffesag. Det vil forsinke behandlingen væsentligt og føre til en mindre hensigtsmæssig håndtering.

Hertil kommer, at det efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse vil være nødvendigt at stille krav om en betydelig klarhed – dvs. grovhed – som et modstykke til den manglende forudgående advarsel. Dermed vil en straffebestemmelse for fredskrænkelser, herunder stalking, uden tilhold helt overvejende blive anvendelig i tilfælde, hvor der allerede efter de gældende regler ville være grundlag for at straffe, enten fordi grovheden består i gentagne fredskrænkelser, således at der ofte allerede er givet tilhold, og der dermed foreligger en overtrædelse af tilholdet, eller fordi der foreligger kvalificerende omstændigheder, der i sig selv udgør et strafbart forhold, navnlig husfredskrænkelse, trusler eller vold.

Udvalget finder også, at der ikke er påvist klart afgrænsede gerningstyper, der er egnet for en sådan straffebestemmelse. Hertil kommer, at hvis kravet om forudgående advarsel (tilhold) opgives, vil der kunne opstå problemer med at bevise gerningsmandens forsæt, dvs. forståelse af, at den pågældendes breve, opringninger, blomster mv. virker krænkende. Sådan tvivl om forsættet opstår ikke, når en person ved et tilhold har fået at vide, hvad den pågældende skal holde sig fra.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 3.

Behandling af stalkere, der ikke er psykisk syge

Det har i debatten om stalking været anført, at der bør være mulighed for, at stalkere, der ikke er psykisk syge, ved dom kan pålægges at gå i behandling.

Efter udvalgets opfattelse vil en overvejelse om i sådanne tilfælde at anvende behandling som alternativ eller tillæg til straf kræve en nærmere undersøgelse og vurdering af, hvilken behandling der vil kunne være relevant og effekten heraf. Strafferetsplejeudvalget er ikke sammensat med henblik på en sådan vurdering, der under alle omstændigheder vil kræve inddragelse af særlig ekspertise samt gennemførelse af undersøgelser, der ikke kan ske inden for de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde. Udvalget har i øvrigt ikke kendskab til undersøgelser, der viser, at det har effekt at behandle stalkere, der ikke har en psykisk sygdom. Udvalget bemærker, at behandlingsspørgsmålet ikke alene involverer overvejelser ud fra en vurdering af behandlingens effektivitet, men også retspolitiske overvejelser om henholdsvis straf og behandling. Efter udvalgets opfattelse vil det under alle omstændigheder være en betingelse for behandling som alternativ eller tillæg til straf, at der er en påviselig effekt af behandlingen. Spørgsmålet om behandling af stalkere, der ikke er psykisk syge, vil således give anledning til mere vidtgående overvejelser, hvis behandlingen f.eks. skulle fastsættes som vilkår i en dom eller for prøveløsladelse. Strafferetsplejeudvalget har på denne baggrund ikke foretaget nærmere overvejelser om spørgsmålet.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.2.3.

Tilhold og opholdsforbud som led i varetægtsurrogater, betingede domme, udgang og prøveløsladelse

Strafferetsplejeudvalget har overvejet, om tilhold bør kunne fastsættes som led i varetægtsurrogater, betingede domme, udgang og prøveløsladelse.

Udvalget finder ikke anledning til at foreslå regler herom, idet de foreslåede regler om tilhold, opholdsforbud og bortvisning vil kunne anvendes også i forbindelse med afgørelsen af en straffesag eller en prøveløsladelse, udgang eller fastsættelse af varetægtsurrogat, uden at dette sker som et led i dommen eller afgørelsen.

Udvalget kan endvidere ikke anbefale en ordning med både mulighed for tilhold i forbindelse med en straffedom og tilhold ved en administrativ afgørelse. En sådan ordning vil medføre afgrænsningsproblemer og spørgsmål om indbyrdes retskraft mellem administrativt meddelte tilhold og domstolsafgørelser om tilhold, ligesom der vil opstå spørgsmål om anke og opsættende virkning af domstolsafgørelser om tilhold.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 7.2.3.

Elektronisk kontrol med overholdelse af opholdsforbud mv.

Efter kommissoriet skal udvalget overveje spørgsmålet om at indføre adgang til at iværksætte elektronisk kontrol (GPS-overvågning) med overholdelsen af geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud).

Udvalget kan ikke anbefale, at der indføres elektronisk kontrol af opholdsforbud mv. Det skyldes, at en sådan ordning vil være forbundet med en række problemer af principiel, praktisk og teknisk karakter.

Udvalget har i lyset af kommissoriet vurderet andre landes ordninger med elektronisk kontrol. I Spanien er man længst fremme, og der anvendes elektronisk kontrol ikke med hensyn til tilhold, men med hensyn til en form for varetægtssurrogat. I Norge står man over for at skulle gennemføre en forsøgsordning, der heller ikke omfatter tilhold mv., men derimod består i elektronisk kontrol som en strafferetlig sanktion. I Sverige sigtes mod elektronisk kontrol af tilhold, men loven herom er endnu ikke trådt i kraft. Der findes således ikke erfaringer fra praktisk anvendelse af elektronisk kontrol af tilhold i en retsordning som den danske.

Udvalget påpeger endvidere, at der er tekniske problemer med det kendte udstyr, som indebærer, at der ikke overalt vil være fuld dækning. Udstyrets funktion er helt afhængig af den kontrolleredes medvirken. Udstyret skal bæres efter forskrifterne, og det skal dagligt oplades. Det betyder, at den kontrollerede skal have adgang til opladning, og den kontrollerede skal være indstillet på og huske at foretage den daglige opladning.

Udvalget bemærker videre, at udstyret vil kunne misbruges til chikane ved, at den kontrollerede bevæger sig frem og tilbage over grænsen til det kontrollerede område. Dette vil udløse ”falske” alarmer og underretning af forurettede, hvilket i sig selv vil indebære en belastning for den forurettede. Udstyret forhindrer ikke krænkelser, og falske alarmer vil i sig selv have negative konsekvenser i form af utryghed og unødigt resourceforbrug.

Efter udvalgets opfattelse vil elektronisk kontrol være forbundet med ikke ubetydelige udgifter til teknisk udstyr og systemudvikling, ligesom gennemførelse af kontrollen og reaktion over for overtrædelser og svigt kan kræve betydelig brug af politimæssige ressourcer.

Udvalget finder herudover, at elektronisk kontrol må anses for et betydeligt indgreb i den personlige frihed, som har karakter af individuel personovervågning. Udvalget anfører, at som følge af sin karakter af et betydeligt og ressourcekrævende indgreb bør elektronisk kontrol kun komme på tale i grovere tilfælde, dvs. over for personer, der allerede har vist en betydelig vilje til at forulempe den forurettede. Effektiviteten af elektronisk kontrol vil helt afhænge af den kontrolleredes adfærd. Motivationen til at lade sig kontrollere – dvs. overholde kravet om at bære og oplade udstyret mv. – må efter udvalgets opfattelse bygge på udsigten til en sanktion, navnlig i form af frihedsberøvelse. Denne motivation må i sagens natur antages at være ringest med hensyn til de personer, der står for de grovere tilfælde. En ordning med påbud om elektronisk kontrol kan efter udvalgets opfattelse ikke forventes at skabe en tilstrækkelig motivation til, at den kontrollerede vil medvirke i kontrollen. Det skyldes, at der ud fra gældende regler normalt ikke vil være grundlag for varetægtsfængsling eller i øvrigt ubetinget frihedsstraf, hvis der alene sker en overtrædelse af et påbud om elektronisk kontrol. Udvalget bemærker i den forbindelse, at motivationen må ventes at være klart større ved en anvendelse af elektronisk kontrol som varetægtssurrogat eller vilkår for betinget dom eller prøveløsladelse end ved elektronisk kontrol af tilhold. Dette skyldes, at risikoen for frihedsberøvelse ikke er lige stor i alle de nævnte tilfælde. Udvalget påpeger i forlængelse heraf, at hvis man retspolitisk ønsker at tage elektronisk kontrol i brug, bør man snarere end med hensyn til tilhold og opholdsforbud overveje anvendelse af elektronisk kontrol med hensyn til varetægtssurrogater, betingede domme og prøveløsladelse. Udvalget anbefaler dog ikke i øvrigt, at tilhold og opholdsforbud mv. skal kunne anvendes som led i varetægtssurrogater, betingede domme og prøveløsla-

delse, og udvalget har derfor ikke overvejet spørgsmålet nærmere i relation til elektronisk kontrol.

Sammenfattende bemærker udvalget, at der må forventes problemer med at få den kontrollerede til at medvirke, og effektiviteten må derfor antages at kunne blive ringe. Det må endvidere forudses, at gennemførelse af et sådant mærkbart indgreb vil medføre et betydeligt ressourceforbrug samtidig med, at det kun vil føre til små resultater. Man vil herunder efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse kunne komme i situationer, hvor man på den ene side må konstatere, at man ikke kan få den kontrollerede til at bære og vedligeholde udstyret, og på den anden side ikke har mulighed for at håndhæve påbuddet om elektronisk kontrol effektivt.

Der henvises til kapitel 6, navnlig afsnit 5.4.

Efter kommissoriet skal Strafferetsplejeudvalget udarbejde et udkast til regler om elektronisk kontrol, selv om udvalget ikke kan anbefale en sådan ordning. Udvalgets overvejelser herom fremgår af kapitel 6, afsnit 5.5, og udvalgets lovudkast om elektronisk kontrol fremgår af kapitel 7, afsnit 3.

København, den 1. juli 2011

Anette Arnsted	Christian Bache (formand)
Elsemette Cassøe	Dorte Jensen
Jørgen Jensen	Karen Moestrup Jensen
Jakob Lund Poulsen	Hanne Rahbæk
Jens Røn	Eva Smith

Frank Mathiesen

Kapitel 2. Gældende ret

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de retsområder, der er af betydning for Strafferetsplejeudvalgets arbejde med den foreliggende betænkning.

På baggrund af udvalgets kommissorium beskrives i afsnit 2 gældende ret om tilhold og baggrunden herfor, og i afsnit 3 beskrives reglerne i bortvisningsloven. I afsnit 4 beskrives de øvrige regler mv., der er af betydning for politiets behandling af tilholds- og bortvisningssager. Efter kommissoriet skal udvalget overveje, om geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud) bør kunne gives i andre sager end i bortvisningssager, og i afsnit 5 beskrives derfor gældende regler, der giver mulighed for at forbyde ophold i forskellige situationer. I afsnit 6 beskrives reglerne om vilkår som led i betinget dom, udgang fra afsoning og prøveløsladelse samt om surrogat for varetægtsfængsling, der er af betydning for udvalgets overvejelser om tilhold, opholdsforbud og elektronisk kontrol. I afsnit 7 behandles reglerne om bistandsadvokater, der har betydning for udvalgets overvejelser om tilhold mv. I afsnit 8 beskrives de relevante bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2. Tilhold

Advarsler (tilhold) udstedes med hjemmel i straffelovens § 265. Efter denne bestemmelse kan en person, der krænker en andens fred, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, hvis den pågældende forinden af politiet er meddelt en advarsel mod at trænge ind på, skriftligt forfølge eller på anden lignende måde forulempe den anden.

Det særlige ved tilhold er, at handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, bliver strafbare, efter at advarslen i form af et tilhold er givet. Tilhold kan således virke på to måder. For det første kan kontakt, der i sig selv er generende, forbydes. For det andet kan man ved at forbyde den blotte kontakt mellem forurettede og den krænkende, f.eks. voldelige part, forebygge, at der opstår situationer, hvor nye tilfælde af f.eks. vold finder sted.

2.1. Betingelser for at meddele tilhold

2.1.1. Formelle krav

2.1.1.1. Efter § 12, stk. 1, i lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold mv. (bortvisningsloven) meddeles tilhold, hvis overtrædelse er omfattet af straffelovens § 265, når den, som tilholdet skal beskytte, anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det.

Det er forudsat i forarbejderne, at adgangen til at meddele tilhold uden begæring fra den, som tilholdet skal beskytte, reserveres til tilfælde, hvor der er væsentlig risiko for, at den svage part udsættes for alvorlige overgreb, herunder vold eller voldtægt, eller risiko for overgreb mod børn.

I Rigsadvokatens meddelelse 3/2008 om behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser er det i den forbindelse anført, at politiets mulighed for på eget initiativ at meddele et tilhold gælder situationer, hvor der sigtes mod at forebygge et alvorligt overgreb, idet der f.eks. ikke kan antages at være et behov for at meddele tilhold til en person, der alene retter gentagne fredelige henvendelser til forurettede, medmindre forurettede finder, at henvendelserne er til gene. Endvidere kan det være relevant i tilfælde, hvor forurettede, f.eks. på grund af anden etnisk oprindelse end dansk, kan have vanskeligt ved at overskue konsekvenserne og betydningen af et tilhold og derfor er tilbageholdende med at fremsætte anmodning herom.

2.1.1.2. Meddelelse af tilhold er en forvaltningsretlig afgørelse, og forvaltningslovens krav om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. finder således anvendelse. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 indeholder nærmere retningslinjer for den administrative behandling af sager om tilhold. Det fremgår bl.a. heraf, at tilhold skal indføres i politiprotokollen i sin fulde ordlyd, og at der samtidig skal angives en begrundelse for afgørelsen samt klagevejledning. Det bør endvidere anføres i protokollen, at overtrædelse af tilholdet er strafbart i henhold til straffelovens § 265, og det skal fremgå, hvor længe tilholdet har gyldighed. Sagens parter bør straks underrettes, når politiet har truffet afgørelse, og parterne skal have udleveret udskrift af politiprotokollen. Det bør tilstræbes, at indklagede er til stede, når der meddeles tilhold, men den pågældende har ikke mødepligt og kan ikke anholdes og bringes til stede.

Hvis den indklagede ikke er til stede, skal politiprotokollen forkyndes for den pågældende personligt.

2.1.2. De materielle betingelser

Som det fremgår af bestemmelsen, forudsætter strafansvar efter § 265, at der inden krænkelsen er meddelt den pågældende tilhold. Betingelserne for at meddele tilhold fremgår ikke af straffeloven, men er fastsat i administrative forskrifter.

Reglerne om tilhold er omtalt i betænkning nr. 1102/1987 om den forurettedes stilling i voldtægts- og voldssager (betænkningens kapitel 7). I betænkningen anføres det bl.a., at reglerne for politiets behandling af sager om tilhold bør samles af hensyn til overskueligheden og den ensartede behandling af sagerne.

I betænkningen side 122 ff. er angivet de materielle betingelser for at meddele tilhold.

På baggrund af betænkningen tilkendegav Justitsministeriet (jf. folketingstidende 1988-89, tillæg A, sp. 221 ff.), at der ville blive udsendt nærmere administrative retningslinjer for politiets behandling af sager vedrørende tilhold. Disse retningslinjer er fastsat i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265. Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at afgørelser om tilhold skal træffes på grundlag af en konkret vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold, der indgår i sagen. De konkrete sager kan være af meget forskellig karakter, og der kan derfor alene fastsættes enkelte vejledende retningslinjer for skønnet. Endvidere fremgår det af cirkulæreskrivelsen, at politiet imidlertid i tvivlstilfælde ikke bør være for tilbageholdende med at meddele et tilhold.

På baggrund af betænkningen og cirkulæreskrivelsen kan opstilles følgende materielle betingelser for at meddele tilhold:

2.1.2.1. Der skal foreligge en fredskrænkelse

Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at meddelelse af tilhold forudsætter, at indklagede allerede har gjort sig skyldig i en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes

af tilholdet. Der kan således ikke gives tilhold i situationer, hvor der intet er sket mellem parterne, men hvor den ene part blot tror, at den anden part på et senere tidspunkt eventuelt vil foretage handlinger, der kan begrunde, at der meddeles et tilhold. Det er på den anden side ikke nødvendigt, at episoder har været anmeldt til eller efterforsket af politiet. Har politiet imidlertid tidligere været indblandet i sagen på grund af episoderne, vil der ofte være et særligt behov for at skride ind med et egentlig tilhold. Dette gælder navnlig, hvis en tidligere begæring om meddelelse af et tilhold er afslået, samtidig med at det er tilkendegivet parterne, at sagen kan tages op på ny, hvis der finder nye forulempelser sted.

Det fremgår endvidere af cirkulæreskrivelsen, at fredskrænkelser ofte har karakter af henvendelser, der ikke i sig selv er strafbare eller truende, foruroligende, fornærmelige, fysisk forulepende eller lignende. I sådanne tilfælde, hvor det hovedsageligt er henvendelsernes antal, der bevirker, at de opleves som ubehagelige eller forstyrrende, skal der i almindelighed foreligge flere fredskrænkelser, der er foregået over en vis periode, førend tilhold meddeles. Der kan desuden tages hensyn til sandsynligheden for, at krænkelserne fortsætter, hvis der ikke gribes ind.

2.1.2.2. Der stilles de almindelige straffeprocessuelle beviskrav med hensyn til gerningsmandens identitet

I Kommenteret straffelov, Speciel del, Vagn Greve m.fl., 9. omarbejdede udgave, 2008, side 436, henvises til betænkning nr. 1102/1987, side 122, hvor det anføres, at der stilles de almindelige straffeprocessuelle beviskrav med hensyn til gerningsmandens identitet. Ib Henricson anfører dog i Politiret, 4. udgave, 2007, side 399, at beviskravene for, at forurettede er blevet forulempet i tilstrækkelig grad til, at det kan danne basis for et tilhold, ikke kan være af samme styrke som i straffeprocessen i almindelighed, idet meddelelse af tilhold er mindre indgribende end straffeprocessuelle indgreb.

2.1.2.3. Krænkelsen skal i almindelighed være foregået over en vis periode

Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at en enkelt ophidset episode som oftest ikke vil udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at meddele et tilhold, medmindre forholdet er af betydelig grovhed. Politiet bør dog ikke være tilbageholdende med at meddele tilhold i

tilfælde, hvor forurettede har været udsat for voldtægt, vold af en vis grovhed eller trusler efter straffelovens § 266.

2.1.2.4. Det skal være sandsynligt, at krænkelserne vil fortsætte, hvis der ikke gribes ind

Det vil bero på en vurdering af de tidligere krænkelser og den krænkendes bevæggrunde for chikanen mv., om det må antages, at krænkelserne vil fortsætte.

Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at hvis forurettede nærer frygt for, at en gerningsmand, der har udøvet voldtægt, vold af en vis grovhed eller trusler efter straffelovens § 266, vil vende tilbage, bør der ikke stilles for strenge krav med hensyn til vurderingen af sandsynligheden herfor.

Det fremgår endvidere, at meddelelse af tilhold forudsætter, at parterne ikke allerede har fundet sammen igen eller ventes at ville gøre det, og at der således fortsat antages at kunne forekomme krænkelser, der kan danne grundlag for, at man fra det offentlige side direkte modarbejder kontakt mellem dem. Om denne betingelse er opfyldt, afgøres på grundlag af en vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold, der indgår i den pågældende konkrete sag. Det er således ikke udelukket at meddele et tilhold i tilfælde af, at der f.eks. i et ægteskab ikke er indgivet separations- eller skilsmissebegæring, at samlivet på gerningstidspunktet ikke var ophævet, eller at indklagede har samværsret med børn, der bor hos forurettede. Også i denne forbindelse vil krænkelsernes grovhed kunne tillægges betydning. Det er derimod naturligvis en afgørende forudsætning, at parternes samliv er ophørt på det tidspunkt, hvor tilholdet meddeles.

2.1.3. Tilholdets varighed

Efter straffelovens § 265, 2. pkt., er et tilhold gyldigt for 5 år. Det kan dog på forhånd begrænses til en kortere periode.

Et tilhold kan frit trækkes tilbage. Etablerer parterne et fredeligt forhold, bortfalder tilholdet, uanset om samkvemmet kun er for en kort periode. Det gælder selvsagt ikke, hvis samkvemmet påtvinges den forurettede.

Den fastsatte frist på 5 år kan forlænges ved meddelelse af et nyt tilhold før eller ved udløbet af 5-års fristen, hvis der fortsat er grundlag for et tilhold.

2.1.4. Rekurs og domstolsprøvelse

Politiets afgørelse om tilhold kan påklages til den regionale statsadvokat, jf. § 12, stk. 2, i bortvisningsloven. Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages.

Endvidere vil lovligheden af tilholdet kunne prøves i forbindelse med en straffesag om overtrædelse af tilholdet.

Herudover kan lovligheden af et meddelt tilhold prøves af domstolene efter den almindelige regel i grundlovens § 63, jf. UfR 2003.153H.

2.1.5. Retsplejelovens § 781, stk. 3

Efter bestemmelsen i retsplejelovens § 781, stk. 3, 1. pkt., kan teleoplysning foretages, uanset at kriminalitetskravet i § 781, stk. 1, nr. 3, ikke er opfyldt, hvis mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265. Betingelserne i retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1 (mistankekravet) og nr. 2 (indikationskravet) skal dog fortsat være opfyldt.

Efter bestemmelsen er det ikke et krav, at der foreligger et forudgående tilhold.

2.2. Betingelserne for at pålægge straf efter straffelovens § 265

Efter straffelovens § 265 kan en person, der krænker en andens fred, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, hvis den pågældende forinden af politiet er meddelt en advarsel mod at trænge ind på, skriftligt forfølge eller på anden lignende måde forulempe den anden.

2.2.1. Objektive betingelser

Det er en grundlæggende betingelse for at straffe efter straffelovens § 265, at der foreligger et gyldigt tilhold. Om betingelserne for at meddele tilhold henvises til afsnit 2.1 ovenfor.

Det relevante kriterium i § 265 er, at gerningsmanden krænker nogens fred ved en forulempelse. I bestemmelsen nævnes som eksempler på forulempelser at ”trænge ind på ham” eller at ”forfølge ham med skriftlige henvendelser”. Det vil bero på tilholdets ordlyd og sagens omstændigheder, om der i det konkrete tilfælde er sket en forulempelse. I praksis er de almindelige forulempelser personlige henvendelser, telefonopringninger og tilsendelse af breve. Der er dog i retspraksis også eksempler på andre former for forulempelser, f.eks. UfR 1996.1087V, hvor den tiltalte på trods af et tilhold havde sendt et pladeønske gennem radioen til den forurettede. En forulempelse kan også bestå i handlinger, som er selvstændigt kriminaliseret, f.eks. vold eller trusler.

2.2.2. Subjektive krav

Det er en betingelse, at gerningsmanden subjektivt har forsæt til overtrædelse af straffelovens § 265. Gerningsmanden har forsæt, hvis den pågældende har forstået, at handlingerne virker forulempende. Det vil i praksis sjældent være et bevistema, da det er en betingelse, at forulemperen gøres bekendt med tilholdet, og dermed med, at han eller hun skal afholde sig fra de pågældende handlinger.

2.2.3. Påtale

Overtrædelse af straffelovens § 265 er undergivet privat påtale, idet offentlig påtale dog kan ske, når den forurettede anmoder herom, jf. straffelovens § 275, stk. 1, jf. stk. 2. Efter retsplejelovens § 720, stk. 2, 2. pkt., skal en anmeldelse fra den berettigede anses som en begæring om offentlig påtale, medmindre andet fremgår af anmeldelsen.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 727, stk. 2, 1. pkt., at der kan ske offentlig påtale af en lovovertrædelse, som er henvist til privat forfølgning, hvis almene hensyn kræver det.

Det bemærkes i øvrigt, at det følger af retsplejelovens § 720, stk. 3, 2. pkt., at hvis en begæring efter stk. 2 (om betinget offentlig påtale) tilbagekaldes, inden der er afsagt dom, standses forfølgningen, medmindre påtalemyndigheden skønner, at almene hensyn kræver, at forfølgningen fortsættes.

2.3. Straffen for overtrædelse af straffelovens § 265

Strafferammen i straffelovens § 265 blev ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 forhøjet fra bøde eller fængsel indtil 6 måneder til bøde eller fængsel indtil 2 år. Det fremgår af forarbejderne til loven, at overtrædelsen af et tilhold bør være undergivet samme strafmaksimum som straffelovens § 266 om trusler på livet. Der var endvidere tilsigtet en forhøjelse af straffniveauet således, at der i højere grad skeles til grovheden og omstændighederne ved overtrædelsen af § 265, og bl.a. vil man ved bedømmelsen af overtrædelsens karakter kunne skele til den praksis, der foreligger for overtrædelse af straffelovens § 266.

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse nr. 9/2005 om strafpåstande i sager om overtrædelse af straffeloven, at der for anklagemyndighedens strafpåstand ved overtrædelse af et tilhold efter straffelovens § 265 gælder følgende retningslinjer:

Første gang et tilhold overtrædes, vil det som udgangspunkt være tilstrækkeligt at nedlægge påstand om bødestraf, medmindre der foreligger skærpende omstændigheder. Bødepåstanden i førstegangstilfælde bør ikke være mindre end 1.000 kr.

Er der tale om flere førstegangsovertrædelser til samtidig pådømmelse, bør udgangspunktet være en bøde i den nævnte størrelsesorden pr. overtrædelse.

Er der tale om et meget betydeligt antal overtrædelser, som har været stærkt generende for den forurettede, kan der være grundlag for i førstegangstilfælde at nedlægge påstand om frihedsstraf. Som eksempel er nævnt TfK 2000.60/2Ø, hvor tiltalte, der ikke tidligere var straffet, i 73 tilfælde havde kontaktet sine børns mor, selv om han var meddelt et tilhold. Retten fastsatte straffen til hæfte i 30 dage, idet der på den ene side blev lagt vægt på, at der er tale om et stort antal overtrædelser, og på den anden side, at de fleste henvendelser var af meget kort varighed, og at tiltalte ikke på noget tidspunkt

havde været truende eller voldelig. Henset til, at der var indgået en samværsordning om børnene, gjorde landsretten straffen betinget.

Der kan endvidere påstås frihedsstraf i førstegangstilfælde ved enkelte overtrædelser, hvis overtrædelserne er af betydelig grovhed og er egnede til at skabe væsentlig utryghed for den forurettede.

Ved overtrædelse af tilhold efter straffelovens § 265 i gentagelsestilfælde skal der som udgangspunkt nedlægges påstand om frihedsstraf. Som eksempel er nævnt TfK 2005.811Ø, hvor den tiltalte, der tidligere var idømt 10 dagbøder a 500 kr. for overtrædelse af straffelovens § 265, blev idømt 20 dages betinget fængsel for at have overtrådt straffelovens § 265 ved flere gange at være kørt forbi sin tidligere kærestes bopæl. Endvidere nævnes TfK 1999.119V, hvor tiltalte, der tidligere var idømt dagbøder for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 265, i ni tilfælde overtrådte et tilhold ved at rette henvendelse til forurettede, ligesom han havde stjålet forurettedes pung. Straffen blev fastsat til hæfte i 30 dage. Endelig nævnes TfK 2005.705V, hvor den tiltalte, der tidligere var straffet med dagbøder for overtrædelse af straffelovens § 265, blev idømt 30 dages fængsel for overtrædelse af straffelovens § 265 ved flere gange at have rettet telefoniske og personlige henvendelser til forurettede.

2.4. Baggrunden for de gældende regler og tidligere overvejelser

Ved borgerlig straffelovs ikrafttræden i 1933 havde § 265 følgende affattelse:

”§ 265. Den, der krænker nogens Fred ved trods forud af Politiet given Advarsel at trænge ind paa ham, forfølge ham med skriftlige Henvendelser eller paa anden lignende Maade forulempe ham, straffes med Bøde eller Hæfte indtil 6 maaneder.”

2.4.1. Lov nr. 212 af 4. juni 1965

Ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 om ændringer af borgerlig straffelov (Konfiskation, fuldbyrdelse af frihedsstraf mv.) blev strafferammen i § 265 ændret fra ”bøde eller hæfte indtil 6 måneder” til ”bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder”. Begrundelsen for den skærpede strafferamme var, at der i praksis havde været sager, hvor den hidtil gældende strafferamme ikke fandtes

tilstrækkelig, jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, sp. 975. Der fremgår således følgende af bemærkningerne til bestemmelsen:

”Den nugældende strafferamme synes at bygge på en vurdering af de af bestemmelsen omfattede forhold, hvorefter disse betragtes som fredskrænkelser af mindre alvorlig beskaffenhed. En ikke helt ubetydelig del af de sager vedrørende overtrædelse af § 265, som foreligger i praksis, angår imidlertid forhold af en ret alvorlig beskaffenhed, herunder navnlig fremsættelse af trusler, som til dels kan ligestilles med de af § 266 omfattede forhold, der kan medføre straf af bøde, hæfte eller fængsel i indtil 2 år.”

2.4.2. Betænkning nr. 1102/1987

I betænkning nr. 1102/1987 om den forurettedes stilling i voldtægts- og straffesager blev det overvejet, om visse forulempelser burde gøres strafbare direkte, dvs. uden forudgående advarsel. Af betænkningen side 135-136 fremgår bl.a. følgende herom:

”De forulempelser, der omtales i straffelovens § 265, foregår tit mellem ægtefæller eller andre nærtstående. Ofte er anmelderen helt uinteresseret i, at gerningsmanden straffes, og kun interesseret i selv at få fred. Et polititilhold vil i princippet være rigeligt til at opnå dette mål.

I andre situationer er der lige så lidt som ved andre straffelovsovertrædelser behov for at give forulemperen nogen advarsel på forhånd. Det kan opfattes som en ekstra belastning for forurettede først at skulle argumentere for, at tilholdet gives, og derefter at skulle vente på behandlingen af tilholdssagen, herunder at politiet får mulighed for at forkynde tilholdet for forulemperen.

Udvalget finder, at de nævnte ulemper for forurettede samt den omstændighed, at § 265 er en af de få bestemmelser i straffeloven, der kræver forudgående advarsel til gerningsmanden, taler for, at bestemmelsen ændres, således at forulempelser bliver strafbare også uden sådan advarsel.

Udvalget er på den anden side opmærksom på, at der, såfremt man fjerner den forudgående advarsel som betingelse for at kunne straffe, vil kunne opstå problemer med hensyn til den subjektive tilregnelser (gerningsmandens forsæt). Disse problemer kan i vidt omfang undgås, hvis der er meddelt advarsel.

Det er under alle omstændigheder udvalgets opfattelse, at tilholdsinstutttet skal opretholdes. Dels er der formentlig i befolkningen en forventning om, at det eksisterer, dels kan forurettede have gode grunde til ikke at ønske en straffesag, men kun en advarsel til forulemperen, og en henlæggelse af eller frifindelse i en straffesag kan være meget uheldig, idet ”forulemperen” deri vil få et holdepunkt for at betragte sin opræden som berettiget. Endelig bør et forhold alt andet lige kunne betragtes som grovere, hvis der i forvejen er givet advarsel, end hvis der ikke er.

Udvalget henstiller, at spørgsmålet om ændring af straffelovens § 265 på den baggrund forelægges for Straffelovrådet til nærmere overvejelse.”

2.4.3. Straffelovrådets udtalelse af 15. februar 1988

I en udtalelse af 15. februar 1988 anførte Straffelovrådet bl.a., at det vil være særdeles vanskeligt at afgrænse det strafbare område i en bestemmelse om strafansvar for grovere fredskrænkelser uden forudgående tilhold. Udtalelsen er optrykt som bilag 1. Straffelovens § 265 omfatter således også en række helt dagligdags handlinger, der ikke i sig selv er truende, foruroligende, fornærmende, fysisk forulepende eller lignende. Dette gælder f.eks. telefoniske henvendelser, når disse opleves som ubehagelige eller forstyrrende. I grovere tilfælde, hvor der er tale om egentlige trusler, vold, blufærdighedskrænkelser eller husfredskrænkelser, er forholdet (direkte) strafbart efter andre bestemmelser i straffeloven.

Straffelovrådet pegede også på de vanskeligheder, som ville kunne opstå ved anvendelsen af en bestemmelse, der ikke indeholder krav om forudgående tilhold, med hensyn til beviset for gerningsmandens forsæt. Kravet om forsæt indebærer, at gerningsmanden skal forstå, at den pågældendes handlinger virker krænkende. Disse problemer kan i vidt omfang undgås, hvis der forud er meddelt tilhold.

2.4.4. Lov nr. 433 af 31. maj 2000

Ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ændring af forskellige lovbestemmelser i forbindelse med gennemførelsen af en lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Ændringer som følge af straffuldbyrdelsesloven, afskaffelse af hæftestrafpen og prøveløsladelse af livstidsdømte m.v.) blev § 265, 1. pkt., ændret således, at ”hæfte eller under skærpende omstændigheder” udgik.

2.4.5. Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og straffesrammer og lov nr. 218 af 31. marts 2004

Straffelovrådet foreslog i betænkning nr. 1424/2002, at strafmaksimum i § 265 burde hæves fra fængsel indtil 6 måneder til fængsel indtil 2 år. Som begrundelse for forslaget anførte Straffelovrådet, at udviklingen havde vist, at de forhold, som er kriminaliseret i § 265, kan have en sådan lighed med de forhold, som omfattes af § 266, at de bør være undergivet samme strafmaksimum som i § 266.

Ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, der var baseret på Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002, blev strafferammen i § 265 forhøjet fra bøde eller fængsel indtil 6 måneder til bøde eller fængsel indtil 2 år. Det fremgår af forarbejderne til loven, at overtrædelsen af et tilhold bør være undergivet samme strafmaksimum som straffelovens § 266 om trusler på livet. Der var endvidere tilsigtet en forhøjelse af strafniveauet således, at der i højere grad skeles til grovheden og omstændighederne ved overtrædelsen af § 265, og det blev tilkendegivet, at man bl.a. ved bedømmelsen af overtrædelsens karakter vil kunne skele til den praksis, der foreligger for overtrædelse af straffelovens § 266.

2.4.6. Betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.

Strafferetsplejeudvalget foreslog i betænkning 1439/2004 side 136 at gøre det muligt at udstede tilhold ud fra almene hensyn uden anmodning fra den forurettede, hvilket efterfølgende blev gennemført ved § 12, stk. 1, i lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v.

Udvalget anførte endvidere i betænkningen side 136, at det kan diskuteres, om ordningen med tilhold for en nutidig betragtning i det hele er hensigtsmæssigt udformet, og at overvejelserne som dem, der er gjort i betænkningen fra 1987, naturligt peger frem mod en revision af § 265 med et bredere sigte.

Af side 139-140 fremgår endvidere følgende overvejelser om geografisk bestemte tilhold:

”Udvalget kan tiltræde Justitsministeriets Projektgruppes anbefalinger. Der er således for en nutidig betragtning gode grunde til at overveje anvendelsen af geografisk bestemte tilhold. En udvidelse af det traditionelle tilhold ved så at sige at lægge en ”sikkerhedszone” uden om den forurettede vil rumme betydelige fordele. Først og fremmest vil man dermed kunne begrænse utrygheden hos personer, der har været og er udsat for en betydelig belastning som følge af overgreb og trusler herom. Men det geografisk bestemte tilhold vil også reelt kunne virke i retning af i videre omfang at modvirke nye overgreb derved, at der kan gribes ind endnu tidligere end ellers, nemlig allerede før en direkte kontakt mellem forurettede og den krænkende part opstår. Hertil kommer retstekniske og bevismæssige fordele, idet usikkerhed om, hvorvidt en færden umiddelbart i nærheden af den forurettede i det enkelte tilfælde har karakter af en overtrædelse, kan undgås.

På den anden side vil et geografisk afgrænset tilhold rumme et væsentligt større indgreb over for den, som tilholdet nedlægges over for, end et almindeligt tilhold efter straffelo-

vens § 265. Som anført af Justitsministeriets Projektgruppe, vil det være nødvendigt med en række begrænsninger. Et geografisk bestemt tilhold bør således kun kunne udstedes under betingelser, der er strengere end betingelserne for tilhold i almindelighed.

Som berørt ovenfor i afsnit 2 om tilhold uden anmodning, anvendes tilhold i praksis dels i tilfælde af typiske fredskrænkelser dels i tilfælde, der angår mere alvorlige krænkelser og trusler herom, således fx vold og voldtægt. På samme måde som med hensyn til tilhold uden anmodning vil navnlig den sidstnævnte tilfældegruppe være aktuel med hensyn til geografisk bestemte tilhold.

Udvalget finder imidlertid, at en nærmere vurdering af, hvilke regler – herunder navnlig vedrørende betingelserne for indgrebet – der bør opstilles for geografisk afgrænsede tilhold, rejser en række spørgsmål, der naturligt kan behandles i sammenhæng med en sådan mere almindelig revision af tilholdsreglerne, som er omtalt ovenfor i afsnit 2. Som ligeledes berørt i dette afsnit, ligger en sådan revision uden for de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde.

Udvalget finder dog, at geografisk bestemte tilhold også uden en sådan revision bør kunne gøres anvendelige i tilfælde, hvor de foreslåede ganske strenge betingelser for bortvisning, jf. kapitel 4, er opfyldt. Erfaringerne fra en sådan ordning vil i givet fald kunne indgå i senere overvejelser om tilhold i almindelighed.”

2.5. Tilgrænsende straffelovsovertrædelser

Det indgår i udvalgets kommissorium at overveje ændringer af anvendelsesområdet for tilhold. De handlinger, der er omfattet af et tilhold, kan have en sådan karakter, at de er omfattet af andre straffebestemmelser, herunder navnlig straffelovens §§ 244-246 (vold), § 264 (husfredskrænkelser), § 264 a (uberettiget fotografering mv.), § 264 d (uberettiget videregivelse af meddelelser vedrørende en andens private forhold mv.), § 266 (trusler), § 267 (ærekrænkelser) og § 291 (hærværk).

2.5.1. Vold straffes efter straffelovens §§ 244-246.

Efter straffelovens § 244 straffes den, som øver vold mod eller på anden måde angriber en andens legeme, med bøde eller fængsel indtil 3 år.

Ifølge straffelovens § 245, stk. 1, 1. pkt., straffes den, som udøver et legemsangreb af særlig rå, brutal eller farlig karakter eller gør sig skyldig i mishandling, med fængsel indtil 6 år. Efter § 245, stk. 1, 2. pkt., skal det betragtes som en særlig skærpene omstændighed, hvis et sådant legemsangreb har haft betydelig skade på legeme eller helbred til følge.

Efter straffelovens § 245, stk. 2, straffes den, som uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde tilføjer en anden person skade på legeme eller helbred, med fængsel indtil 6 år.

Endelig følger det af straffelovens § 246, at hvis et legemsangreb, der er omfattet af § 245, har været af en så grov beskaffenhed eller haft så alvorlige skader eller døden til følge, at der foreligger særdeles skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel i 10 år.

2.5.2. Efter straffelovens § 264, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uberettiget

- 1) skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted,
- 2) undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil.

Det følger af § 264, stk. 2, at begås det i stk. 1, nr. 1, nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller gøre sig bekendt med oplysninger om en virksomheds erhvervshemmeligheder, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor forholdet er begået under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

2.5.3. Ifølge straffelovens § 264 a straffes den, som uberettiget fotograferer personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted, med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Det samme gælder den, der ved hjælp af kikkert eller andet apparat uberettiget iagttager sådanne personer.

2.5.4. Efter straffelovens § 264 d straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, der uberettiget videregiver meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden.

2.5.5. Det følger af straffelovens § 266, at 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.

2.5.6. Efter straffelovens § 267 straffes den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

2.5.7. Ifølge straffelovens § 291 straffes den, der ødelægger, beskadiger eller bortskaffer ting, der tilhører en anden, med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Efter § 291, stk. 2, kan straffen stige til fængsel i 6 år, hvis der øves hærværk af betydeligt omfang eller af mere systematisk eller organiseret karakter, eller hvis gerningsmanden tidligere er fundet skyldig i overtrædelse af § 291 eller § 180, § 181, § 183, stk. 1 og 2, § 184, stk. 1, § 193 eller § 194.

3. Bortvisningsloven

Efter kommissoriet skal Strafferetsplejeudvalget overveje, om der i lyset af de praktiske erfaringer med anvendelsen af reglerne om bortvisning er behov for at ændre reglerne i bortvisningsloven. På den baggrund gennemgås i det følgende gældende ret om bortvisning.

Ved lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold mv. blev der indført mulighed for, at politiet kan bortvise en person over 18 år fra sit hjem, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået nærmere opregnede lovovertrædelser, jf. lovens § 2. Herudover skal der være bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil begå endnu en overtrædelse, hvis han eller hun forbliver i hjemmet. Det er også et krav, at bortvisningen skal være proportional.

Efter bortvisningslovens § 3, stk. 1, kan politiet samtidig forbyde den pågældende at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe et medlem af husstanden ved at meddele et tilhold (svarende til et tilhold efter straffelovens § 265). Herudover kan det efter lovens § 3, stk. 2, forbydes den, der bortvises, at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem af husstandens arbejds- eller uddannelsessted (forbud).

3.1. Bortvisning

Bortvisning indebærer, at en person over 18 år forbydes at opholde sig i sit hjem, jf. bortvisningslovens § 1. Formålet med reglerne om bortvisning er at give politiet mulighed for i visse tilfælde at bortvise en voldelig eller truende person mv. fra det fælles hjem i en periode med henblik på at hindre vold mv. mod medlemmer af husstanden, og således at det som udgangspunkt bør være den voldelige eller truende person og ikke den forurettede, der om fornødent skal forlade hjemmet. Bortvisning udgør et strafsanktioneret forbud mod at indfinde sig og opholde sig i sit eget hjem. Den blotte tilstedeværelse i hjemmet vil herefter udgøre en overtrædelse. Den bortviste kan dog under ledsagelse af politiet afhente nødvendige personlige effekter på bopælen.

Alle personer over 18 år, der hører til den pågældende husstand, kan bortvises.

3.1.1. Formelle betingelser

Efter bortvisningslovens § 5 kan bortvisning ske, når et medlem af husstanden anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at bortvisning kan besluttes uden anmodning fra den forurettede, hvis der er væsentlig risiko for, at medlemmer af husstanden udsættes for alvorlige overgreb. Det fremgår endvidere, at bortvisning således kan ske, hvis der er begrundet formodning om, at den forurettedes passivitet eller modvilje skyldes frygt eller lignende, eller hvis forurettede er et umyndigt barn eller i øvrigt en person, der er ude af stand til at varetage egne interesser. Efter bemærkningerne er det ikke udelukket at bortvise i tilfælde, hvor forurettede er myndig, mentalt habil og giver udtryk for at foretrække et voldspræget samliv frem for en samlivsophævelse ved bortvisning, men det er forudsat, at volden mv. i sådanne ekstraordinære tilfælde har antaget en sådan karakter, at politiet ikke med rimelighed kan undlade at gribe ind.

En afgørelse om bortvisning er en forvaltningsretlig afgørelse, og forvaltningslovens regler om partshøring, aktindsigt, skriftlighed, begrundelse og klagevejledning finder derfor anvendelse.

En afgørelse om bortvisning skal forkyndes for den pågældende, jf. bortvisningslovens § 6, stk. 3, 1. og 2. pkt.

3.1.2. Materielle betingelser

Efter bortvisningslovens § 2, nr. 1, er det for det første en betingelse for at foretage bortvisning, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en overtrædelse af straffelovens §§ 210, 213, eller 266 eller straffelovens kapitel 24-26, og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, eller at den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden. Efter bestemmelsens 1. led er det en betingelse, at der er begået kriminalitet. Efter 2. led er en trussel om simpel vold efter straffelovens § 244 tilstrækkelig, selv om sådanne trusler efter § 266 ikke i sig selv er strafbare.

For det andet er det efter § 2, nr. 2, en betingelse, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå en lovovertrædelse, der er nævnt i nr. 1. Bestemmelsen i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, om varetægtsfængsling i tilfælde af gentagelsesfare er efter bemærkningerne til bestemmelsen i § 2, nr. 2, vejledende ved fortolkningen af bortvisningsreglerne, idet betingelserne om gentagelsesfare i bortvisningsloven dog i højere grad vil kunne være opfyldt, selv om der kun er oplysning om et enkelt endnu ikke pådømt forhold.

For det tredje indeholder bortvisningslovens § 2, nr. 3, et krav om, at bortvisning skal være proportional, dvs. at bortvisning ikke bør anvendes, hvis indgrebet vil stå i misforhold til den derved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den pågældendes husstand og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side. Der skal her foretages en helhedsvurdering af, om bortvisning i det konkrete tilfælde er et rimeligt indgreb.

3.1.3. Bortvisningens varighed

Efter bortvisningslovens § 5, stk. 2, skal der fastsættes en frist for den tidsmæssige udstrækning af bortvisningen, der ikke må overstige fire uger. Bortvisningen kan herefter forlænges i fire uger ad gangen, men det kræver, at der fortsat er en risiko for overgreb.

Efter bemærkningerne til bestemmelsen bør forbuddet af hensyn til den bortviste ikke tidsmæssigt udstrækkes ud over, hvad der er nødvendigt.

3.1.4. Domstolsprøvelse

Ved forkyndelsen skal den bortviste vejledes om, at pågældende inden 14 dage efter forkyndelsen kan indbringe spørgsmålet for retten, jf. § 6, stk. 3. Sagen skal snarest muligt og senest inden 24 timer efter modtagelse af anmodningen forelægges for retten. Det samme gælder for afgørelser om forlængelse af bortvisning.

Efter § 6, stk. 4, har en anmodning om indbringelse for retten ikke opsættende virkning.

Anmodning om rettens prøvelse skal fremsættes over for politiet, og den bortviste har pligt til at meddele politiet en adresse og et eventuelt telefonnummer, hvortil indkaldelse til retsmøde kan meddeles, jf. § 7. Når meddelelse om retsmødet er givet til den adresse eller det telefonnummer, som den bortviste har oplyst, behøves en egentlig forkyndelse ikke.

Hvis afgørelsen begæres indbragt for retten, skal der beskikkes en advokat for den bortviste, jf. § 8, stk. 1. Den beskikkede advokat har samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag. Om salær og godtgørelse for udlæg til en beskikket advokat gælder samme regler som for beskikkede forsvarere, jf. retsplejelovens § 741.

Efter bortvisningslovens § 8, stk. 2, kan der endvidere beskikkes en advokat for en forurettet, der skal afgive forklaring i retten. Reglerne i retsplejelovens §§ 741 c-741 d finder tilsvarende anvendelse. Om salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31. Reglerne om bistandsadvokater er beskrevet nedenfor i afsnit 7.

Det fremgår af bortvisningslovens § 9, stk. 1, at retsmøde skal afholdes snarest muligt. Hvis anmodningen om sagens indbringelse for retten fremsættes ved forkyndelsen af en førstegangsafgørelse om bortvisning, skal retsmøde afholdes inden 5 dage.

Efter stk. 2 har klageren ret til at være til stede i retsmødet og udtale sig, medmindre retten finder, at dette af særlige grunde er nyttesløst eller skadeligt for den pågældende. Sagen kan behandles, selv om klageren udebliver, såfremt den beskikkede advokat er mødt.

Ifølge stk. 3 træffer retten efter mundtlig forhandling afgørelse på grundlag af sagens dokumenter og en eventuel forklaring i retten fra klageren. Under særlige omstændigheder kan retten tillade yderligere bevisførelse.

Retten afgør ved kendelse. Går afgørelsen ud på, at indgrebet godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt, jf. stk. 4.

3.2. Tilhold og forbud efter bortvisningsloven

Efter bortvisningslovens § 3 suppleres reglerne om bortvisning af en bestemmelse om tilhold og forbud mod at opholde sig i et nærmere afgrænset område. Tilhold og forbud kan efter bestemmelsen kun meddeles, hvis der samtidig sker bortvisning.

Efter § 3, stk. 1, i bortvisningsloven kan der i tilknytning til en bortvisning meddeles et tilhold, der svarer til et tilhold efter straffelovens § 265. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at spørgsmålet om, hvorvidt bortvisning bør ledsages af et tilhold, beror på en vurdering af behovet for beskyttelse af forurettede. Der er således ikke fastsat egentlige betingelser for at meddele tilhold i forbindelse med en bortvisning.

Bortvisningen kan endvidere suppleres med et geografisk bestemt tilhold, dvs. et forbud mod at opholde sig i et nærmere afgrænset område, jf. bortvisningslovens § 3, stk. 2. Forbuddet kan omfatte et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller forurettedes arbejds- eller uddannelsessted. Efter bemærkningerne til bestemmelsen er formålet at skabe mulighed for at etablere en "sikkerhedszone" for forurettede, hvorved man vil kunne begrænse utrygheden hos personer, som har været eller stadig er udsat for en betydelig belastning som følge af overgreb eller trusler herom.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det geografiske område, der er dækket af forbuddet, skal beskrives så præcist som muligt, og at det alene bør dække et mindre område, hvor den forurettede almindeligvis færdes.

Forbud er betinget af, at et tilhold efter stk. 1 ikke er tilstrækkeligt af hensyn til bortvisningens formål, og at forbuddet ikke vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til husstanden og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

Der er ikke adgang til særskilt at indbringe et tilhold eller et forbud efter bortvisningsloven for retten, men sådanne afgørelser vil kunne prøves i forbindelse med rettens prøvelse af en afgørelse om bortvisning. En afgørelse om tilhold og forbud kan derimod påklages til den regionale statsadvokat, jf. § 12, stk. 2.

3.3. Straffen for overtrædelse af bortvisning, tilhold eller forbud

Efter bortvisningslovens § 11 straffes forsætlig overtrædelse af en bortvisning, et tilhold eller et forbud med bøde eller fængsel i indtil 2 år, hvilket svarer til strafferammen for overtrædelser af straffelovens § 265.

Det er i Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 anført, at da overtrædelser af bortvisningsloven er af samme karakter som overtrædelser af straffelovens § 265, kan anklagemyndighedens påstand om sanktionen følge påstandene i sager om overtrædelse af straffelovens § 265, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 9/2005 om strafpåstanden i sager om overtrædelse af straffeloven. Der henvises herom til afsnit 2.3 ovenfor. Det fremgår videre af 2008-meddelelsen, at overtrædelse af en afgørelse om bortvisning, som består af en indtrængen på bopælen i strid med bortvisningen, i almindelighed bør anses for at være af alvorligere karakter end en overtrædelse af et tilhold efter straffelovens § 265 eller et tilhold eller et forbud, jf. bortvisningslovens § 3, og at der på den baggrund efter omstændighederne i sådanne tilfælde kan være grundlag for at nedlægge påstand om frihedsstraf i førstegangstilfælde.

Der foreligger ikke trykte domme om overtrædelse af bortvisningsloven.

4. Øvrige regler mv. af betydning for politiets behandling af tilholds- eller bortvisningssager

I dette afsnit redegøres for øvrige regler mv. af betydning for politiets behandling af tilholds- og bortvisningssager.

4.1. Lov om politiets virksomhed

Efter § 5, stk. 1, i lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed har politiet til opgave at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed. I bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at politiet i medfør af § 5 vil kunne gribe ind over for husspektakler, hvis der er konkret og nærliggende fare for enkeltpersoners sikkerhed.

Det følger af § 5, stk. 2, at politiet med henblik på at afværge fare som nævnt i stk. 1 kan foretage indgreb over for den eller de personer, der giver anledning til faren. Politiet kan herunder bl.a. udstede påbud, jf. § 5, stk. 2, nr. 1.

Efter stk. 3 kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller dem, der giver anledning til faren, hvis mindre indgribende midler, jf. stk. 2, ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer.

Endelig kan politiet efter stk. 4 skaffe sig adgang til et ikke frit tilgængeligt sted uden retskendelse, når det er nødvendigt for at afværge fare som nævnt i stk. 1.

4.2. Politiets videregivelse af oplysninger til de sociale myndigheder

Det fremgår af Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser, at politiet generelt bør være opmærksom på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i sager om samlivsrelateret vold, således at der ydes en aktiv og socialt orienteret bistand til parterne på så tidligt et tidspunkt som muligt.

Hvis der foreligger samtykke fra den pågældende, kan alle informationer videregives til de sociale myndigheder.

Persondataloven gælder for udveksling af personoplysninger inden for den offentlige forvaltning, som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling eller fra et manuelt register, jf. lovens § 1, stk. 1. Endvidere gælder loven for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, jf. persondatalovens § 1, stk. 3, og forvaltningslovens § 28, stk. 1.

Det følger af persondatalovens § 5, stk. 1-3, at videregivelse af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med god databehandlingskik (stk. 1), at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål (stk. 2), samt at de oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles (stk. 3).

Bestemmelserne i § 5, stk. 1-3, giver ikke en forvaltningsmyndighed et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling. Hjemmel hertil skal søges i bl.a. persondatalovens §§ 6-8.

I persondatalovens § 6, stk. 1, fastsættes de generelle betingelser for, hvornår behandling af oplysninger må finde sted. Det følger af bestemmelsen, at behandling af oplysninger kun må finde sted, hvis en af de i nr. 1-7 angivne betingelser er opfyldt. Behandling af oplysninger kan bl.a. finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, jf. § 6, stk. 1, nr. 6.

Behandling af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold er i øvrigt reguleret i persondatalovens §§ 7 og 8.

Persondatalovens § 7 omhandler oplysninger om racemæssig og etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Lovens § 8 omhandler oplysning-

ger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte. Ifølge § 8, stk. 2, må de nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
- 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

Videregivelse kan endvidere ske, hvis betingelserne i persondatalovens § 7 er opfyldt, jf. § 8, stk. 6. Efter persondatalovens § 7 kan der bl.a. ske behandling af oplysninger, hvis det er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område, jf. § 7, stk. 6.

Er det ikke muligt at opnå samtykke, vil oplysninger af rent privat karakter omfattet af persondatalovens § 8, som eksempelvis oplysninger om interne familieforhold eller om væsentlige sociale problemer, som ovenfor nævnt bl.a. kunne videregives, hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3.

Efter retsplejelovens § 115 er der endvidere mulighed for at videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende arbejde. Bestemmelsen tager hovedsageligt sigte på SSP-samarbejdet, men finder efter forarbejderne til lov nr. 403 af 13. juni 1990, hvor bestemmelsen (da § 115 b) blev indsat, også anvendelse, såfremt videregivelsen har til hensigt at forebygge eksempelvis samlivsrelateret vold eller børnemishandling. Uanset den seneste ændring af bestemmelsens ordlyd ved lov nr. 1549 af 21. december 2010 må det antages, at bestemmelsen fortsat er anvendelig i forhold til forebyggelse af samlivsrelateret vold mv. Det kan således ikke antages at have været hensigten, at bestemmelsen ikke længere skulle kunne anvendes i sådanne tilfælde.

Efter lov om social service § 153, stk. 1, har personer i offentlig tjeneste pligt til at underrette kommunen, når de i deres virksomhed bliver bekendt med forhold for børn og unge under 18 år, der må give formodning om, at barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Underretningspligten er ikke betinget af, at der er tale om omsorgssvigt, overgreb eller lignende situationer.

Tilkaldes politiet til samlivsrelateret vold, hvor der er mindreårige børn til stede, kan politiet således være forpligtiget til at underrette kommunen.

Endvidere fremgår det af de gældende retningslinjer i cirkulæreskrivelse nr. 11075 af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265, at politiet bør være opmærksom på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i tilholdssager, således at der ydes en aktiv og socialt orienteret bistand til parterne på et så tidligt tidspunkt som muligt. Politiet bør således efter omstændighederne opfordre parterne til at henvende sig til de sociale myndigheder eller eventuelt af egen drift orientere disse myndigheder om sagen. Endvidere fremgår det, at det i den forbindelse forudsættes, at en eventuel videregivelse af oplysninger til de sociale myndigheder sker i overensstemmelse med forvaltningslovens § 28 (nu persondatalovens regler, jf. ovenfor), dvs. som udgangspunkt med samtykke fra de pågældende parter, og, hvis samtykke ikke foreligger, da kun i form af en kort oplysning i neutral form om, at de pågældende har været i kontakt med politiet og skønnes at have behov for social bistand.

4.3. Politiets indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser

Rigspolitiet har siden 2007 udstukket de overordnede rammer for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser. Politiets indsats har taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi fra august 2007 for en styrket indsats på dette område.

Formålet har været at sikre, at vold i samlivsforhold er et område, som politikredsene har meget stor fokus på. Der er ofte tale om sager, der kan udvikle sig meget alvorligt

for offeret, og hvor offeret i mange tilfælde ikke ser sig i stand til eller har mulighed for at sikre sig imod, at situationen forværres.

Der har i den forbindelse været fokus på følgende:

- Tilvejebringelse og udvikling af et højt fagligt kompetenceniveau.
- Udbygning af samarbejdet mellem politi, sociale myndigheder og sundhedsvæsen.
- Effektiv anvendelse af reglerne om bortvisning og tilhold.

Et element i strategien har været etablering af særlige enheder i politikredsene med opgaver i relation til samlivsrelaterede forbrydelser, udpegelse af et antal ressourcepersoner, hvis funktion er at varetage opgaver af rådgivende, koordinerende og opfølgende karakter vedrørende alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser, samt udarbejdelse af en handlingsplan for indsatsen over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser, herunder for samarbejdet med andre myndigheder på området.

Hovedopgaverne kan i punktform beskrives således:

- Modtagelse af alle oplysninger fra politikredsens forskellige afdelinger og løbende underretning om status i de enkelte sager.
- Vurdering af behovet for underretning af de sociale myndigheder.
- Sikring af, at der hurtigt tilbydes fornøden rådgivning (kontakt til krisecenter, voldtægtscenter, kontaktoplysninger til politiet, beskikkelse af bistandsadvokat og henvisning til offerrådgivning mv.).
- Overvejelse af behovet for særlige beskyttelsesforanstaltninger (udlevering af overfaldsalarm, tilhold eller bortvisning mv.).
- Udpegning af en kontaktperson for forurettede.

Med henblik på at kunne gennemføre en indsats, der er tilpasset de lokale forhold og dermed det lokale trusselsbillede, er indsatsen på området fra 2011 forankret i de enkelte politikredse, der prioriterer og organiserer indsatsen på baggrund af en vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede. Rigspolitiets strategi fra 2007, der i videre omfang bygger på en central styring af indsatsen, er ikke længere gældende. Indsatsen vil imidlertid med inddragelse af de erfaringer, der er gjort på området i de seneste år, fortsat tage udgangspunkt i de principper, som er udtrykt i strategien.

4.4. Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser

Rigsadvokaten har i meddelelse nr. 3/2008 fastsat nærmere retningslinjer for behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser.

I meddelelsen er bl.a. anført, at det ikke alene bør bero på den forurettede, om der fra samfundets side skal gribes ind over for vold.

På den baggrund er det fastsat, at politiet skal indlede efterforskning, ikke blot når der foreligger en anmeldelse fra en af parterne, men også når politiet tilkaldes i forbindelse med uoverensstemmelser mellem parterne, og der foreligger en formodning om, at den ene af parterne har været udsat for vold begået af den anden. I disse tilfælde bør politiet på stedet begynde en efterforskning i sagen, herunder ved indledende afhøring af forurettede og sigtede.

Herudover er det i meddelelsen anført, at politiet i videst muligt omfang bør vejlede den forurettede om den videre behandling af sagen, ligesom politiet skal vejlede den forurettede om muligheden for advokatbistand og om muligheden for erstatning og om muligheden for at henvende sig til en offerrådgivning.

I meddelelsen er der i øvrigt fastsat detaljerede retningslinjer om iværksættelse af efterforskning i sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser, vejledning af forurettede, efterforskning af sagen, afgørelse af tiltalsspørgsmålet samt anvendelse af bortvisning og tilhold.

4.5. National strategi til bekæmpelse af vold i nære relationer

I juni 2010 har regeringen i samarbejde med partierne bag satspuljeforligene udarbejdet en national strategi til bekæmpelse af vold i nære relationer. Strategien indeholder en lang række konkrete initiativer, der overordnet set har fokus på følgende:

- Forebyggende og tidlig indsats.
- Støtte på kort og lang sigt til ofre for vold i nære relationer.
- Viden, forankring og tværfagligt samarbejde.

5. Forbud mod ophold

Efter kommissoriet skal Strafferetsplejeudvalget overveje, om geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud) bør kunne gives i andre sager end i bortvisningssager, og i dette afsnit beskrives derfor gældende regler, der giver mulighed for at forbyde ophold.

Der er ikke i straffelovens § 265 hjemmel til at meddele et geografisk bestemt tilhold, således at den pågældende forbydes at indfinde sig i et bestemt geografisk område. Politiet kan derimod meddele polititilhold mod at krænke freden hos en konkretiseret personkreds, f.eks. de ansatte i en privat virksomhed eller offentlig myndighed.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.2, kan en bortvisning under visse betingelser suppleres med et forbud mod at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem af husstandens arbejds- eller uddannelsessted.

5.1. Ordensbekendtgørelsen

Efter § 6, stk. 1, i 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 (ordensbekendtgørelsen) kan politiet påbyde enhver at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes ophold eller færden medfører ulempe for de omkringboende eller forbipasserende, eller når der er be-

grundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver en strafbar adfærd. Det følger af bestemmelsens stk. 2, at hvis en person flere gange har overtrådt bestemmelsen i § 3 (om gadeuorden mv.), kan politiet meddele den pågældende forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en afstand af 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er begået. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte. Det fremgår af stk. 3, at bestemmelsen i stk. 2 for så vidt angår veje, finder tilsvarende anvendelse med hensyn til den, over for hvem stk. 1 i oftere gentagne tilfælde er bragt i anvendelse.

Det følger af § 6, stk. 5, at forbud efter stk. 2 og stk. 3 skal meddeles skriftligt og være begrundet. For forbuddet skal fastsættes en frist, der ikke kan overstige 2 år.

Som led i bandepakken fra 2009 (lov nr. 501 af 12. juni 2009) blev der indsat en bestemmelse i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, om såkaldte zoneforbud. Det følger af bestemmelsen, at har en person udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, kan politiet meddele den pågældende forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

Efter § 6, stk. 6, skal der for forbud efter stk. 4 fastsættes en frist, der ikke kan overstige 3 måneder. Fristen kan dog forlænges med indtil 3 måneder ad gangen.

Efter bekendtgørelsens § 18, stk. 1, straffes manglende efterkommelse af forbud udstedt i medfør af § 6, stk. 1 og 2, med bøde. Manglende efterkommelse af forbud udstedt i medfør af § 6, stk. 4, straffes med fængsel indtil 6 måneder, under særligt formildende omstændigheder dog med bøde, jf. § 18, stk. 3.

5.2. Straffelovens § 236

Det følger af straffelovens § 236, stk. 1, at når nogen dømmes efter §§ 216, 217, 218, stk. 1, 222 eller 223, stk. 2, eller efter §§ 224, 225 eller 226, jf. en af fornævnte bestemmelser, eller efter § 232, kan der ved dommen gives den pågældende pålæg om

ikke at indfinde sig i offentlige parker eller anlæg, på fællede, ved skoler og legepladser, ved opdragelseshjem, ved sindssygehospitaller og institutioner for personer med vidtgående psykiske handicap, i bestemt angivne skove og på bestemt angivne badeanstalter og strandbredder.

Ifølge stk. 2 kan der ved dommen gives personer, der dømmes efter de i stk. 1 nævnte paragraffer eller efter §§ 228 og 229, pålæg om, at de ikke må lade børn under 18 år tage ophold i deres bolig eller uden politiets tilladelse selv tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig børn under den nævnte alder. Pålægget gælder dog ikke med hensyn til børn, over for hvilke den domfældte har forsørgelsespligt.

Efter stk. 3 i bestemmelsen kan den dømte forlange spørgsmålet om ophævelse af et pålæg efter stk. 1 eller 2 forelagt retten, når der er forløbet 3 år efter straffens udståelse. Begæringen fremsættes over for anklagemyndigheden, der snarest muligt indbringer spørgsmålet for retten. § 59, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. Afgørelsen træffes ved kendelse. Tages begæringen ikke til følge, kan den dømte ikke fremsætte ny begæring, før der er forløbet 3 år fra kendelsens afsigelse. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren tillade, at indbringelse for retten sker før udløbet af denne frist.

Efter stk. 4 kan overtrædelse af de i henhold til stk. 1 og 2 meddelte pålæg straffes med fængsel indtil 4 måneder.

Bestemmelsen i § 236, stk. 1, ses i trykt retspraksis senest at være anvendt i 1936, jf. JD 1936.47 (pålæg om ikke at indfinde sig i Københavns kommunes badeanstalter og i svømmehallerne i København og på Frederiksberg). I UfR 1956.302 toges en påstand om anvendelse af § 236, stk. 1 og 2, ikke til følge.

I trykt retspraksis ses bestemmelsen i straffelovens § 236, stk. 2, anvendt flere gange i de senere år.

5.3. Grundlovens § 71

Grundlovens § 71, stk. 1, 1. pkt., fastslår, at ”den personlige frihed er ukrænkelig”, og et eventuelt forslag om geografisk bestemte tilhold vil skulle vurderes i forhold til bl.a. denne bestemmelse.

Der er i den juridiske litteratur overvejende enighed om, at denne del af bestemmelsen i § 71 ikke kan tillægges nogen selvstændig retlig betydning. Således anfører Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 600, at bestemmelsen i § 71, stk. 1, 1. pkt., er en proklamation uden retligt indhold, mens Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 340, antager, at bestemmelsen er en programerklæring, som angiver retsordenens almindelige tendens og den retning, som den konkrete rets-anvendelse og fortolkning bør tage, men at der ikke kan udledes konkrete retsvirkninger af bestemmelsen. Peter Germer har i Statsforfatningsret, 4. udgave, 2007, side 243-244, tilsluttet sig Poul Andersens vurdering af bestemmelsens betydning. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret III, 2003, side 226, er ligeledes på linje hermed.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 3. udgave, 1980, side 238 ff. og Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave, 1980, side 602, antager på den anden side, at bestemmelsen, selv om den fortrinsvis har betydning som principudtalelse, dog har en vis selvstændig betydning, idet den formentlig udelukker vilkårlige, regelløse indgreb i den personlige frihed.

Grundlovens § 71 indeholder endvidere nærmere regler vedrørende frihedsberøvelse inden for og uden for strafferetsplejen.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan frihedsberøvelse kun finde sted med hjemmel i loven. Ved Højesterets dom refereret i UfR 1926.277H, blev det fastslået, at der skal være tale om en ”direkte og utvetydig lovhjemmel”.

Enhver, der anholdes, skal ifølge stk. 3 inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse.

Særligt med hensyn til frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen fastsætter stk. 6, at lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, skal forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Spørgsmålet om, hvornår der er tale om en frihedsberøvelse i bestemmelsens forstand, er bl.a. behandlet af Alf Ross i Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave, side 591ff., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1973, side 340 ff. og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret III, 2003, side 226-227. Der er enighed om, at ikke ethvert indgreb i en persons bevægelsesfrihed kan anses for en frihedsberøvelse i grundlovens forstand. Der synes således bl.a. at være enighed om, at et forbud mod at indfinde sig et bestemt sted ikke kan karakteriseres som frihedsberøvelse. Dette gælder også, selv om forbuddet indebærer, at den pågældende ikke må indfinde sig i en større del af landet, se f.eks. Poul Andersen, side 598.

6. Vilkår som led i betinget dom, udgang fra afsoning og prøveløsladelse samt surrogat for varetægtsfængsling

Efter kommissoriet skal Strafferetsplejeudvalget overveje reglerne om tilhold, og hvorvidt der i videre udstrækning bør kunne gives geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud). En mulighed kunne være, at tilhold og opholdsforbud fastsættes som vilkår som led i betinget dom, udgang fra afsoning eller prøveløsladelse eller som surrogat for varetægtsfængsling, og i det følgende beskrives på den baggrund de gældende regler om vilkår som led i betinget dom, udgang fra afsoning og prøveløsladelse samt om varetægtssurrogat.

6.1. Betinget dom

Efter straffelovens § 57 kan der knyttes vilkår til betingede domme.

Efter bestemmelsen kan retten som vilkår bestemme, at den dømte i hele prøvetiden eller en del af denne skal undergives tilsyn. Endvidere kan retten fastsætte andre vilkår, som findes formålstjenlige, herunder at den dømte:

- 1) overholder særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, uddannelse, anvendelse af fritid eller samkvem med bestemte personer,
- 2) tager ophold i egnet hjem eller institution; for sådant ophold fastsættes ved dommen en længstetid, der i almindelighed ikke kan overstige 1 år,
- 3) afholder sig fra misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter,
- 4) underkaster sig afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende medikamenter, om fornødent på hospital eller i særlig institution,
- 5) underkaster sig en struktureret, kontrolleret alkoholistbehandling af mindst et års varighed,
- 6) underkaster sig psykiatrisk behandling, om fornødent på hospital,
- 7) retter sig efter tilsynsmyndighedens bestemmelser om indskrænkninger i rådigheden over indtægter og formue og om opfyldelse af økonomiske forpligtelser,
- 8) betaler erstatning for tab, der er forvoldt ved lovovertrædelsen,
- 9) efter kommunens afgørelse undergives foranstaltninger efter § 52 i lov om social service, eventuelt af nærmere angiven art, og efterkommer de forskrifter, kommunen meddeler den pågældende.

Som det fremgår af bestemmelsen, er opstillingen af vilkår ikke udtømmende.

Det fremgår af side 25 i betænkning nr. 519/1969 om vilkår ved betingede domme og prøveløsladelser, at ”formålstjenlige” efter sin sammenhæng må fortolkes således, at der alene kan anvendes vilkår, som kan påregnes at have virkning i retning af at skabe bedre muligheder for, at den pågældende fremover fører en kriminalitetsfri tilværelse. Det fremgår endvidere, at bestemmelsen ikke kan benyttes til i vilkårsform at fastsætte restriktioner med rent ”pønalt” sigte.

I Kommenteret straffelov, Almindelig del, Vagn Greve m.fl., 9. omarbejdede udgave, 2008, side 340, er anført, at sigtet med særvilkår efter straffelovens § 57 overvejende må være specialpræventivt, rettet imod om der er udsigt til ved indvirkning på den dømtes personlige, arbejdsmæssige eller sociale problemer at mindske risikoen for ny kriminalitet.

6.2. Udgang fra afsoning

Det fremgår af straffuldbydelseslovens § 46, stk. 1, at en indsat kan få tilladelse til udgang, når:

- 1) udgangsformålet er rimeligt begrundet i uddannelsesmæssige, arbejdsmæssige, behandlingsmæssige, familiemæssige eller andre personlige hensyn,
- 2) der ikke er bestemte grunde til at antage, at den indsatte i forbindelse med udgang vil begå ny kriminalitet, unddrage sig fortsat straffuldbydelse eller på anden måde misbruge udgangstilladelsen, og
- 3) hensynet til retshåndhævelsen ikke i øvrigt taler imod udgangstilladelse.

Det fremgår af straffuldbydelseslovens § 50, at justitsministeren fastsætter regler om tilladelse til udgang. Der er fastsat regler herom i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 793 af 25. juni 2010 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner (udgangsbekendtgørelsen).

Der gælder særlige tidsmæssige betingelser for, hvornår den indsatte kan få tilladelse til udgang med henblik på besøg hos nærstående personer, og som er forskellige afhængig af, om den indsatte er placeret i åben eller lukket institution, straffens længde, og om den indsatte har været på fri fod mellem dom og strafudståelse.

For enhver udgangstilladelse gælder en række obligatoriske vilkår, der fremgår af straffuldbydelseslovens § 48, stk. 1, og § 11 i udgangsbekendtgørelsen, herunder at den indsatte under udgangen ikke begår strafbart forhold eller i øvrigt misbruger udgangstilladelsen, og at den indsatte følger den fastlagte rejseplan og ikke skifter opholdssted uden forud indhentet tilladelse.

Efter straffuldbydelseslovens § 48, stk. 2, kan der herudover efter en konkret vurdering fastsættes yderligere vilkår, som findes formålstjenlige for at undgå misbrug, herunder at den indsatte under udgangen undergiver sig vilkår som nævnt i straffelovens § 57.

Det fremgår endvidere af udgangsbekendtgørelsens § 12, stk. 2, at hvor lovovertrædelsens grovhed og karakter eller hensynet til den forurettede taler derfor, skal der fastsættes vilkår om, at den indsatte ikke må besøge bestemte steder eller opsøge bestemte

personer. Fastsættelse af dette vilkår kan kun undlades, hvis tungtvejende hensyn taler herimod.

6.3. Prøveløsladelse

Efter straffelovens § 38, stk. 1, kan løsladelse på prøve finde sted, når 2/3 af straffen, dog mindst 2 måneder, er udstået. Prøveløsladelse er forudsat som et regelmæssigt led i fuldbyrdelse af fængselsstraffe på 3 måneder og derover.

Herudover er der i straffelovens § 38, stk. 2, og § 40 a fastsat regler om, at prøveløsladelse i særlige tilfælde kan ske før 2/3 af straffen er udstået.

Løsladelse betinges af, at den pågældende ikke i prøvetiden begår strafbart forhold, jf. straffelovens § 39, stk. 1.

Det kan fastsættes som vilkår for løsladelsen, at den pågældende i hele prøvetiden eller en del af denne undergives tilsyn, og yderligere vilkår kan fastsættes efter reglerne i § 57, jf. straffelovens § 39, stk. 2.

6.4. Varetægtsfængslingsurrogat

Ifølge retsplejelovens § 765, stk. 1 og 2, kan retten træffe afgørelse om mindre indgribende foranstaltninger end varetægtsfængsling, når visse betingelser er opfyldt.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”§ 765. Er betingelserne for anvendelse af varetægtsfængsling til stede, men kan varetægtsfængslingsens øjemed opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, træffer retten, hvis sigtede samtykker heri, i stedet for varetægtsfængsling bestemmelse derom.

Stk. 2. Retten kan således bestemme, at sigtede skal

- 1) undergive sig et af retten fastsat tilsyn,
- 2) overholde særlige bestemmelser vedrørende opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samkvem med bestemte personer,
- 3) tage ophold i egnet hjem eller institution,
- 4) undergive sig psykiatrisk behandling eller afvænningsbehandling for misbrug af alkohol, narkotika eller lignende, om fornødent på hospital eller særlig institution,
- 5) give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter,
- 6) hos politiet deponere pas eller andre legitimationspapirer,
- 7) stille en af retten fastsat økonomisk sikkerhed for sin tilstedeværelse ved retsmøde og ved fuldbyrdelsen af en eventuel dom.”

7. Beskikkelse af bistandsadvokat

7.1. Efter retsplejelovens § 741 a, stk. 1, beskikker retten i sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens § 119 (forbrydelser mod embedsmænd mv.), § 123 (forbrydelser mod vidner), § 210 (incest), §§ 216-223, § 224 eller § 225, jf. §§ 216-223, § 232 (sædelighedsforbrydelser), § 237, jf. § 21 (drabsforsøg), §§ 244-246 (vold), §§ 249 (uagtsom legemsbeskadigelse) og 250 (hensættelse i hjælpeløs tilstand), § 252, stk. 2 (smitte med en livstruende sygdom), §§ 260-262 a (ulovlig tvang, frihedsberøvelse og menneskehandel) eller § 288 (røveri), en advokat for den, der er forurettet ved lovovertrædelsen, når den pågældende fremsætter begæring om det.

Efter retsplejelovens § 741 a, stk. 2, skal der i visse grove sædelighedssager (overtrædelse af straffelovens § 210, §§ 216 og 217, § 218, stk. 2, § 222, stk. 2, 2. led, eller § 223, stk. 1, samt overtrædelse af § 224 eller § 225, jf. § 210, §§ 216 og 217, § 218, stk. 2, § 222, stk. 2, 2. led, eller § 223, stk. 1) ske beskikkelse, medmindre den pågældende efter at være vejledt om retten til beskikkelse af advokat frabeder sig det. Den forurettede skal have lejlighed til at tale med en advokat før politiets afhøring af forurettede, medmindre den pågældende efter at være blevet vejledt frabeder sig det.

Efter retsplejelovens § 741 a, stk. 3, kan beskikkelse af advokat afslås i sager – dog ikke i sager om overtrædelserne nævnt i bestemmelsens stk. 2, jf. ovenfor – hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig. Med sager af mindre alvorlig karakter menes ifølge bestemmelsens forarbejder sager, der kan forventes afgjort med bøde eller en meget kort frihedsstraf.

Når særlige omstændigheder taler for det, kan retten i medfør af retsplejelovens § 741 a, stk. 4, efter anmodning beskikke en advokat for den forurettede, selv om lovovertrædelsen ikke er omfattet af bestemmelsens stk. 1. Sådanne særlige omstændigheder kan ifølge forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 128 – 2006-07) f.eks. foreligge i visse sager om grovere chikane, hvor forurettede er blevet truet og har været udsat for hærverk eller lignende, eller i visse sager om afpresning efter straffelovens § 281. Desuden kan der helt undtagelsesvis tænkes tilfælde, hvor forurettedes personlige forhold – uanset sagens karakter i øvrigt – i sig selv kan begrunde, at der beskikkes en bistandsadvokat.

Fremsætter den forurettede ikke begæring om beskikkelse af bistandsadvokat, kan der efter politiets begæring beskikkes en bistandsadvokat for den forurettede under efterforskningen, jf. retsplejelovens § 741 a, stk. 6. Det samme gælder, når der ikke sker beskikkelse efter bestemmelsens stk. 2.

7.2. Det fremgår af retsplejelovens § 741 b, stk. 1, at politiet vejleder den forurettede eller, hvis den forurettede er afdød ved døden som følge af forbrydelsen, den forurettedes nære pårørende om reglerne om beskikkelse af en bistandsadvokat.

I de sager, der er nævnt i § 741 a, stk. 2, skal forurettede endvidere gøres bekendt med reglerne om advokatens medvirken. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring.

Det skal fremgå af politirapporten, at den forurettede har modtaget behørig vejledning, og at forurettede har fået udleveret relevant skriftligt materiale vedrørende bistandsadvokatordningen mv. Endvidere skal det fremgå, hvis den forurettede ikke har ønsket en advokat beskikket.

Politiet drager omsorg for, at spørgsmål om beskikkelse efter § 741 a indbringes for retten.

7.3. Retsplejeloven fastlægger ikke nærmere regler om bistandsadvokatens opgaver, men af forarbejderne til kapitel 66 a fremgår det, at formålet med en beskikkelse af en advokat er at styrke offerets stilling under sagen. Ud over støtte til den forurettede under afhøringen hos politiet og i retten og bistand ved afgørelsen af eventuelle erstatningskrav forudsættes det, at advokaten ligeledes yder rådgivning om særlige hjælpemuligheder, yder personlig støtte og vejledning og varetager andre opgaver for den forurettede af mere almen karakter.

I betænkning nr. 1102/1987 om den forurettedes stilling i voldtægts- og voldssager er bistandsadvokatens opgaver omtalt på side 41 ff. Heraf fremgår følgende:

”De opgaver, bistandsadvokaten udfører nu, hvor institutionen har virket nogle år, er efter udvalgsmedlemmernes erfaringer:

- 1) At yde den forurettede bistand under afhøringerne hos politiet og i retten. Som eksempler herpå kan nævnes, at advokaten må protestere, hvis der stilles irrelevante spørgsmål til klienten, eller hvis der i strid med retsplejelovens § 185, stk. 2, forsøges bevisførelse om den forurettedes tidligere seksuelle adfærd. Endvidere påhviler det advokaten at være opmærksom på mulighederne for navneforbud, referatforbud, dørlukning samt afhøring af forurettede uden tiltaltes tilstedeværelse (retsplejelovens § 848, stk. 1) og efter drøftelse med klienten at fremsætte eventuelle begæringer herom.
- 2) At bistå ved opgørelse af den forurettedes erstatningskrav og eventuelt søge erstatning betalt af det offentlige via Erstatningsnævnet.
- 3) At rådgive klienten med hensyn til at få givet gerningsmanden advarsel i henhold til straffelovens § 265 ("polititilhold").
- 4) At yde den forurettede bistand af mere almen karakter, herunder
 - a) rådgive efter behov om de forskellige hjælpemuligheder, f.eks. behandling af læge eller psykolog, hjælp i henhold til bistandslovgivningen gennem socialforvaltningen, hjælp til ny bolig mv.,
 - b) holde forurettede løbende orienteret om sagens forløb,
 - c) forberede den forurettede på afhøringen i retten,
 - d) hjælpe, hvis den forurettedes interesser krænkes, f.eks. ved overtrædelse af retsplejelovens § 1017 b om forbud mod offentlig at røbe den forurettedes identitet."

7.4. Retsplejelovens § 741 c indeholder en række regler om de beføjelser, som bistandsadvokaten har under sagen. I medfør af retsplejelovens § 741 c, stk. 1, har advokaten adgang til at overvære afhøringer af den forurettede såvel hos politiet som i retten og har ret til at stille yderligere spørgsmål til den forurettede. Advokaten underrettes endvidere om tidspunktet for afhøringer og retsmøder.

Bistandsadvokaten har adgang til at gøre sig bekendt med den forurettedes forklaring til politirapport, jf. retsplejelovens § 741 c, stk. 2, 1. pkt. Når der er rejst tiltale i sagen, har advokaten tillige adgang til at gøre sig bekendt med det øvrige materiale i sagen, som politiet har tilvejebragt, jf. § 741 c, stk. 2, 2. pkt. I det omfang, materialet uden ulempe kan mangfoldiggøres, skal genpart sendes til advokaten. Advokaten må dog ikke uden politiets samtykke overlevere det modtagne materiale til den forurettede eller andre, og han må ikke uden politiets samtykke gøre den forurettede eller andre bekendt med indholdet af det i stk. 2, 2. pkt., nævnte materiale, jf. § 741 c, stk. 3.

8. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Et forslag om geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud) vil skulle vurderes i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og i det følgende beskrives de relevante bestemmelser i konventionen.

En ordning med anvendelse af opholdsforbud kan rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om ret til frihed og sikkerhed, artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted og konventionens artikel 8 om ret til respekt for privatlivet.

Det følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 5, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed, og at ingen må berøves friheden undtagen i de nærmere angivne tilfælde, herunder lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse, jf. stk. 1, litra b.

Endvidere følger det af artikel 2, stk. 1, i 4. Tillægsprotokol, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted er dog ikke absolut, idet der bl.a. efter artikel 2, stk. 3, kan gøres indgreb i retten, hvis det er i overensstemmelse med loven og nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Endelig følger det af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Kapitel 3. Fremmed ret

1. Norge

1.1. Tilhold mv.

I Norge har man to former for tilhold (besøksforbud og kontaktforbud).

Besøksforbud kan nedlægges af anklagemyndigheden og følger af straffeprocesslovens § 222 a. Et besøksforbud er et straffeprocessuelt tvangsmiddel.

Kontaktforbud idømmes i forbindelse med en straffedom og følger af straffelovens § 33. Et kontaktforbud er en straffereaktion i form af et rettighedstab, og det fastsættes som en del af straffastsættelsen.

Begge typer forbud kan nedlægges, hvis der er grund til at tro, at en person ellers vil begå en strafbar handling over for eller forfølge en anden person eller på anden vis krænke en andens fred. Det er herudover en betingelse for at idømme et kontaktforbud efter straffelovens § 33, at den pågældende allerede har begået en strafbar handling. Det fremgår ikke direkte af straffeprocesslovens § 222 a, om det er en betingelse, at krænkeren forud for besøksforbuddet har chikaneret eller på anden måde har forfulgt en anden. Det er dog formålet med bestemmelsen at øge trygheden for ofre for vold, trusler og chikane mv.

Ved begge typer forbud kan den, forbuddet retter sig imod, forbydes at opholde sig på et bestemt sted eller forfølge, besøge eller på anden vis kontakte en anden person. Forbuddene kan også omfatte forbud mod at opholde sig i eget hjem (bortvisning).

Anklagemyndighedens besøksforbud forudsætter ikke, at vedkommende bliver dømt for at have begået en strafbar handling, og det kan nedlægges, hvis den forulempede begærer det, eller almene hensyn kræver det. Den, som forbuddet er rettet imod, kan kræve forbuddet indbragt for domstolene, og den, et forbud skal beskytte, kan indbringe politiets beslutning om ikke at meddele et forbud for retten.

Besøksforbud kan fastsættes for indtil et år, dog højst tre måneder, hvis der er forbud mod at opholde sig i eget hjem.

Et kontaktforbud kan enten fastsættes ved siden af eller i stedet for anden straf, men kan kun fastsættes som eneste sanktion, hvis der er en strafferamme på under 1 års fængsel for handlingen.

Kontaktforbud, der idømmes i forbindelse med en straffesag, kan gælde i indtil 5 år eller, når der er særlige grunde, i ubegrænset tid. Efter 3 år kan kontaktforbuddet prøves på ny af retten.

Forbud mod ophold i eget hjem kan gælde i indtil 1 år.

Overtrædelse af et kontaktforbud eller besøksforbud kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder – eller fængsel indtil 2 år i gentagelsestilfælde, jf. den norske straffelovs § 342.

1.2. Chikane mv.

Efter norsk ret er der et forbud mod at bryde privatlivets fred, jf. den norske straffelovs § 390 a. Bestemmelsen omfatter den ”som ved skremmende eller plagsom opptreden, eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred”. Det er efter bestemmelsen en grundbetingelse, at adfærden er ”hensynsløs”, hvilket forudsætter en adfærd, som er klart forkastelig.

Bestemmelsen kan bl.a. ramme omfattende og langvarig støj for at plage naboer, at en person følger efter en anden og snakker til denne til trods for et udtrykt ønske om at være i fred, samt telefonsamtaler hvor det fejlagtig meddeles, at nogens slægtninge er døde.

Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes med bøder eller fængsel indtil 2 år.

1.3. Elektronisk kontrol

I Norge er der i 2009 gennemført lovgivning om en forsøgsordning med elektronisk kontrol. Der henvises herom til kapitel 6, afsnit 3.2, nedenfor.

2. Sverige

2.1. De gældende svenske regler om tilhold mv.

De gældende svenske regler om tilhold mv. – besøksförbud – findes i lov om besøksförbud (1988:688).

Efter loven kan der gives et besøksförbud, et utvidgat besøksförbud og/eller et särskilt utvidgat besøksförbud.

Et *besöksförbud* indebærer, at der meddeles forbud mod at besøge eller på anden måde at tage kontakt til en anden person eller at følge efter denne. Besöksförbud kan også omfatte forbud mod at opholde sig i eget hjem. Et besøksförbud omfatter ikke kontakter, som af særlige grunde må anses for beføjede.

Beslutning om besøksförbud træffes af anklagemyndigheden, når der på grund af særlige omstændigheder findes at foreligge risiko for, at den pågældende ellers vil begå et overgreb mod, forfølge eller på anden måde alvorligt chikanere den anden.

Ved vurderingen af, om der består den nævnte risiko, skal der tages hensyn til, om den pågældende tidligere har begået overgreb mod den anden persons liv, helbred, frihed eller fred. Det er ikke et ubetinget krav, at den pågældende tidligere har begået overgreb mv., men det anføres i bestemmelsens forarbejder, at besøksförbud skal anvendes meget restriktivt, når den pågældende ikke tidligere har begået overgreb mod den anden.

Hvis et besøksförbud ikke er tilstrækkeligt, kan der meddeles den pågældende et *utvidgat besøksförbud*. Et utvidgat besøksförbud medfører, at det forbydes den pågældende at opholde sig i nærheden af den anden persons bopæl, arbejdsplads eller andre steder, hvor den anden person normalt færdes. Det utvidgat besøksförbud forudsætter,

at betingelserne for et ”almindeligt” besøksförbud er til stede. Derudover skal der i det konkrete tilfælde være grund til at antage, at et besøksförbud ikke er tilstrækkeligt.

Overtrædes et utvidgat besøksförbud, kan der meddeles et *särskilt utvidgat besøksförbud*, hvorefter et eller flere områder i tilknytning til områder i det utvidgat besøksförbud vil blive omfattet. Der er ikke givet nogen anvisning på, hvor stort et geografisk område, der kan være tale om. Det fremgår dog udtrykkeligt af bestemmelsen, at forbuddet kan omfatte et eller flere områder i tilslutning til de områder, som er omfattet af et utvidgat besøksförbud. Området må ikke være større end nødvendigt, og ved vurderingen må blandt andet indgå, om den, som besøksförbudet meddeles, har naturlige grunde til at færdes i området. Det fremhæves desuden i bemærkningerne til bestemmelsen, at det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er vigtigt, at de omfattede områder er klart definerede, således at den pågældende ved, hvor vedkommende må færdes.

Som det fremgår, kan et *särskilt utvidgat besøksförbud* kun meddeles, hvis betingelserne for at meddele et besøksförbud er opfyldt. Desuden er det en betingelse, at de hensyn, som taler for at meddele et *särskilt utvidgat besøksförbud*, vejer væsentligt tungere end hensynet til den person, som får sin bevægelsesfrihed indskrænket. I øvrigt må et *särskilt utvidgat besøksförbud* ikke meddeles for et større geografisk område, end sagens omstændigheder nødvendiggør.

Beslutning om alle de nævnte former for besøksförbud træffes af anklagemyndigheden efter begæring, eller når der i øvrigt findes anledning hertil. Initiativtageren til et besøksförbud behøver således ikke være den, som forbuddet skal beskytte.

Beslutninger om besøksförbud er undergivet domstolskontrol, når en part begærer det. Er der spørgsmål om bortvisning fra hjemmet, skal anklagemyndigheden uden ophold fra modtagelse af begæringen indbringe spørgsmålet for retten. Retten skal i bortvisningssager som udgangspunkt behandle spørgsmålet inden fire dage fra anklagemyndighedens modtagelse af begæringen.

Besöksförbud, utvidgat besøksförbud og *särskilt utvidgat besøksförbud* kan meddeles for indtil et år. Forbuddene kan forlænges en eller flere gange med maksimalt et år ad gangen.

Besöksförbud i form af bortvisning fra hjemmet kan maksimalt meddeles for en periode på 30 dage. Forbuddet kan herefter forlænges i indtil 7 dage ad gangen, hvis der foreligger særlige grunde hertil.

I Sverige behandles besøksförbud i strafferetsplejens former. Overtrædelse af et besøksförbud straffes med bøde eller fængsel i indtil et år.

2.2. Lov om forbedret beskyttelse mod stalking

Den svenske regering har i oktober 2010 fremsat et lovforslag om förstärkt skydd mot stalkning (proposition 2010/11:45). Lovforslaget blev vedtaget i maj 2011, og loven (2011:487) træder i kraft den 1. oktober 2011.

Lovforslaget bygger på udredningen (betænkningen) Stalkning – ett allvarligt brott, SOU 2008:81. Udredningen blev iværksat med henblik på at forstærke beskyttelsen af personer, som udsættes for trusler eller forfølgelse.

2.2.1. Tilhold mv.

Med loven ændres reglerne om besøksförbud.

Der er foretaget den ændring, at udtrykket besøksförbud erstattes med kontaktförbud med henblik på at præcisere, at der er tale om et kontaktförbud, der går videre end et förbud mod besøg.

Endvidere lempes betingelserne for meddelelse af kontaktförbud, derved at de hensyn, der særlig skal tages hensyn til ved risikovurderingen, tydeliggøres.

Efter loven skal en beslutning om kontaktförbud fortsat træffes af anklagemyndigheden, når der på grund af særlige omstændigheder findes at foreligge risiko for, at den pågældende ellers vil begå et overgreb mod, forfølge eller på anden måde alvorligt chikanere den anden.

Ændringen består i, at det ved vurderingen af, om der består den nævnte risiko, skal tages hensyn til, om den pågældende tidligere har begået overgreb mod en anden persons liv, helbred, frihed eller fred. Efter ændringen vil således også overgreb begået mod andre end den, som et kontaktforbud skal beskytte (f.eks. den pågældendes barn), kunne indgå i risikovurderingen.

Med loven indføres også et udtrykkeligt proportionalitetsprincip for at tydeliggøre, at der ved en beslutning om kontaktforbud skal ske en vurdering af, om begrundelsen for et forbud opvejer det indgreb, som forbuddet indebærer for den, der pålægges forbuddet.

Herudover er foretaget den ændring, at en bortvisning vil kunne ske for indtil 2 måneder (mod nu 30 dage) og forlænges i indtil 14 dage ad gangen (mod nu 7 dage). I lovforslagets bemærkninger er anført, at der i 2009 var ca. 100 bortvisninger i Sverige. I lovforslagets bemærkninger henvises endvidere til, at det i udredningen ”Stalking – ett allvarligt brott” – SOU 2008:81 er anført, at en af grundene til, at bortvisning ikke sker så ofte, er, at den tidsmæssige udstrækning af bortvisninger er for kort. Ifølge udredningen afstår nogle personer fra at anmode om bortvisningen, fordi der ikke er udset til, at de underliggende problemer kan løses inden for den tid, som bortvisningen varer.

2.2.2. Stalking som strafforhøjelsesgrund

Med loven indføres en ny bestemmelse § 4 b i den svenske straffelov (brottsbalken) om skærpet straf for ulovlig forfølgelse, hvor allerede strafbare forhold som trusler og vold antager karakter af forfølgelse af en person.

Efter bestemmelsen er ulovlig forfølgelse defineret som at forfølge en anden gennem ulovlige handlinger, der udgør:

- 1) mishandling eller forsøg herpå efter den svenske straffelovs kapitel 3, § 5,
- 2) ulovlig tvang efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 4, stk. 1,
- 3) ulovlig trussel efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 5, stk. 1,
- 4) husfredskrænkelser eller ulovlig indtrængen efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 6,

- 5) forulempelse (omfatter bl.a. stenkastning og beskydning) efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 7,
- 6) seksuel forulempelse efter den svenske straffelovs kapitel 6, § 10,
- 7) hærværk eller forsøg herpå efter den svenske straffelovs kapitel 12, §§ 1 og 2, eller
- 8) overtrædelse af kontaktforbud efter § 24 i loven om kontaktforbud.

Det er endvidere en betingelse, at en af gerningerne har udgjort et led i en gentagen krænkelse af personens integritet.

Straffen for overtrædelse af bestemmelsen er fængsel i indtil 4 år. Der er efter lovforslagets bemærkninger således ikke mulighed for alene at idømme bøde. Den mindste fængselsstraf, der kan fastsættes, er fængsel i 14 dage.

Det fremgår af lovforslaget, at begrundelsen for at foreslå bestemmelsen indført er, at der er behov for et højere strafniveau for forbrydelser af denne karakter.

2.2.3. Elektronisk kontrol

Med lovændringen indføres regler om elektronisk kontrol i forbindelse med særskilt utvidet besøksforbud. Der henvises herom til kapitel 6, afsnit 3.1, nedenfor.

3. Kriminalisering af stalking mv. i andre lande

I debatten om stalking er henvist til, at en række lande har gennemført regler om kriminalisering af stalking. I dette afsnit beskrives nogle regler herom i Australien, Holland, Storbritannien, Tyskland og Østrig, som er nogle af de lande, der har været fremhævet i debatten. Det understreges, at der af tidsmæssige grunde ikke er indhentet nærmere oplysninger om ordningen i de nævnte lande.

3.1. Australien

I Australien har delstaterne fastsat regler, der kriminaliserer stalking. Reglerne herom varierer fra delstat til delstat, men stalking er i alle tilfælde overordnet set defineret som forbud mod at foretage nærmere definerede handlinger, der ikke nødvendigvis i

sig selv er strafbare, med den hensigt at skabe frygt hos offeret eller skade offeret fysisk eller psykisk.

Som eksempel kan nævnes reguleringen i Australian Capital Territory, hvor § 35 i Crimes Act 1990 kriminaliserer stalking. Ifølge bestemmelsen må en person ikke stalke en anden med den hensigt, at

- 1) der hos offeret eller en anden skabes frygt for fysisk eller psykisk skade,
- 2) skade offeret eller en anden, eller
- 3) chikanere offeret eller en anden.

Efter bestemmelsen er det ikke en betingelse, at der hos offeret er opstået frygt for fysisk eller psykisk skade.

I bestemmelsen er "at stalke" defineret som det, at en person ved mindst to lejligheder har foretaget en eller flere af følgende handlinger:

- 1) fulgt efter eller nærmet sig offeret
- 2) opholdt sig nær, kigget på, nærmet sig eller indfundet sig et sted, hvor offeret opholder sig, arbejder eller er på besøg
- 3) overvåget offeret
- 4) ødelagt, beskadiget, anvendt, fjernet mv. ejendele i offerets besiddelse
- 5) givet eller sendt stødende materiale til offeret, eller efterladt sådant materiale et sted, hvor det er sandsynligt, at det vil blive givet til offeret eller komme til dennes kendskab
- 6) rettet telefonisk henvendelse, sendt elektroniske beskeder eller på anden måde kontaktet offeret
- 7) sendt elektroniske beskeder vedrørende offeret til andre
- 8) gjort elektroniske beskeder vedrørende offeret tilgængelige for andre
- 9) handlet i det skjulte på en måde, som må forventes at give anledning til frygt hos offeret
- 10) handlet på en skræmmende, chikanerende eller forulempende måde over for offeret.

Det gælder dog ikke handlinger foretaget af en person som et led i dennes erhverv, hvis det er en del af erhvervet at foretage sådanne handlinger, og handlingen ikke i øvrigt er strafbar.

Strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen er fængsel indtil 2 år. Strafferammen er dog fængsel indtil 5 år, hvis overtrædelsen tillige indebærer, at et forbud eller påbud udstedt af en domstol er overtrådt, eller hvis gerningsmanden var i besiddelse af et offensivt våben.

3.2. Holland

Af den hollandske straffelovs § 258 b fremgår, at en person kan straffes for stalking, hvis han eller hun bevidst gentagne gange ulovligt krænker en anden persons privatliv med forsæt til at tvinge denne til at gøre eller undlade noget eller for at skabe frygt hos denne.

Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

3.3. Storbritannien

I Storbritannien er der fastsat regler om kriminalisering af chikane i Protection from Harassment Act 1997. Lovens §§ 1-7 vedrører England og Wales, mens §§ 8-11 vedrører Skotland.

I lovens § 1 er opstillet et forbud mod at chikanere en anden person. For at statuere chikane efter bestemmelsen skal gerningsmanden ved mindst to lejligheder have foretaget chikanerende handlinger over for offeret. Overtrædelse af bestemmelsen kan efter § 2 straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Lovens § 3 fastsætter, at et offer for chikane kan anlægge civil sag mod gerningsmanden. Retten kan tilkende offeret erstatning. Retten kan endvidere udstede et påbud om, at gerningsmanden skal ophøre med at chikanere offeret. Overtrædelse af et sådant påbud kan straffes med bøde eller fængsel indtil 5 år.

Efter lovens § 4 kan en person, der to eller flere gange hos en anden har skabt frygt for at blive udsat for vold, straffes med bøde eller fængsel indtil 5 år.

Ifølge § 5 i loven kan retten meddele en person, der er dømt for overtrædelse af §§ 2 eller 4, et påbud (restraining order) om at undlade at foretage yderligere handlinger, der chikaner offeret eller skaber frygt for vold hos offeret.

I Skotland er chikane ikke kriminaliseret som i England og Wales. Efter lovens § 8 kan en person, der er udsat for chikane, ved en civil sag anmode retten om at udstede et forbud (non-harassment order) mod at foretage nærmere fastsatte handlinger mv. over for offeret. Retten kan endvidere tilkende offeret erstatning. Ifølge § 9 i loven straffes overtrædelse af et påbud med bøde eller fængsel indtil 5 år.

3.4. Tyskland

I den tyske straffelovs § 238 er efterstræbelse kriminaliseret. Oversat til dansk har bestemmelsen følgende ordlyd:

”Den, der ubeføjet efterstræber en person, idet han vedholdende

- 1) opsøger dennes fysiske nærhed,
- 2) ved anvendelse af telekommunikationsmidler eller øvrige kommunikationsmidler eller via tredjemand forsøger at etablere kontakt til denne,
- 3) ved misbrug af dennes personrelaterede data afgiver bestillinger af varer eller tjenesteydelser for denne eller foranlediger tredjemand til at tage kontakt til denne,
- 4) truer denne med krænkelser af liv, førlighed, helbred eller frihed for denne selv eller en denne nærtstående person, eller
- 5) foretager en anden hermed sammenlignelig handling
- 6) og derved forringer dennes velfærd i alvorlig grad, straffes med fængsel indtil tre år eller med bøde.

Stk. 2. Fængsel fra 3 måneder til 5 år skal idømmes, såfremt gerningsmanden ved handlingen udsætter offeret, et familiemedlem til offeret eller en anden til offeret nærtstående person for livsfare eller alvorlig skade på helbred.

Stk. 3. Såfremt gerningsmanden ved handlingen forårsager offerets, et familiemedlem til offerets eller en anden til offeret nærtstående persons død, er straffen fængsel fra 1 til 10 år.

Stk. 4. I de i stk. 1 nævnte tilfælde forfølges handlingen kun efter begæring herom, medmindre strafforfølgningens myndigheden på grund af den særlige offentlige interesse i strafforfølgningen anser en indgriben ex officio for påkrævet.”

3.5. Østrig

I den østrigske straffelovs § 107 a er vedholdende forfølgelse kriminaliseret. Oversat til dansk har bestemmelsen følgende ordlyd:

”Den, der retsstridigt vedholdende forfølger en person (stk. 2), straffes med fængsel indtil 1 år.

Stk. 2. Forfølgelse af en person udføres af den, der på en måde, der er egnet til at forringe den pågældendes livsførelse på urimelig måde, fortsætter forfølgelsen igennem længere tid ved at

- 1) opsøge dennes fysiske nærhed,
- 2) ved hjælp af telekommunikation eller ved anvendelse af et andet kommunikationsmiddel eller ved hjælp af tredjemand at etablere kontakt til denne,
- 3) ved anvendelse af dennes personrelaterede data at bestille varer eller tjenesteydelser til denne, eller
- 4) ved anvendelse af dennes personrelaterede data at foranledige tredjemand til at tage kontakt med denne.”

Kapitel 4. Erfaringerne mv. med anvendelse af tilhold og bortvisning

1. Statistik om tilhold

Justitsministeriets Forskningskontor har udarbejdet nedenstående tabeller på baggrund af tal fra Danmarks Statistik og fra Politiets Sagsbehandlingssystem POLSAS. Opgørelserne over antallet af meddelte tilhold efter straffelovens § 265 (tabel 1) og antallet af fældende strafferetlige afgørelser for overtrædelser af tilhold (tabel 2) er baseret på data fra Danmarks Statistik. Fældende strafferetlige afgørelser omfatter frihedsstraffe, bøder, tiltalefrafald og foranstaltningsdomme. De øvrige opgørelser – dvs. antal begæring om tilhold efter straffelovens § 265 (tabel 1) samt antal anmeldelser og sigtelser for overtrædelse af tilhold (tabel 2) – er baseret på oplysninger fra POLSAS.

Tabel 1. Antal begæring om tilhold efter straffelovens § 265 samt antal meddelte tilhold, 2001-2009.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Antal begæring	1.735	1.771	1.731	1.540	1.450	1.301	1.197	974	953
Antal meddelte tilhold	491	565	463	419	462	420	373	344	369

Udviklingen fra 2001 til 2009 i det årlige antal begæring om tilhold efter straffelovens § 265 viser et ret så markant fald på 782, svarende til 45 pct. I samme periode mindskes antallet af meddelte tilhold blot med 122, svarende til 25 pct. Andelen af meddelte tilhold set i forhold til antallet af begæring er derfor også noget større i de seneste år (35 pct. i 2008 og 39 pct. i 2009) sammenlignet med tidligere i perioden, hvor meddelte tilhold udgjorde 27-32 pct. af begæringerne.

Antallet af begæring er reduceret siden 2002, særligt i perioden 2004 til 2008, mens det noget lavere niveau af antal meddelte tilhold særligt ses i perioden 2007-2009 – en periode, hvor der generelt ses et fald i kriminalitetsstatistikkerne, hvilket formodentlig har at gøre med omstillingsprocesserne i forbindelse med gennemførelsen af politi- og domstolsreformen.

En mulig forklaring på det markante og længerevarende fald i antallet af årlige begæring samtidig med, at antallet af meddelte advarsler ikke reduceres tilsvarende, kan være, at politiet er blevet bedre til at vejlede i den indledende fase, således at begærin-

gerne er færre, men mere reelle. Denne forklaring underbygges af, at det fra et par af politikredsene oplyses, at både oprettelsen af servicecentre samt ændrede procedurer og vejledningsskrivelser omkring tilhold har betydet, at den indledende vejledning er forbedret.

Tabel 2. Antal anmeldelser, sigtelser og fældende strafferetlige afgørelser for overtrædelser af tilhold efter straffelovens § 265, 2001-2009.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Antal anmeldelser om overtrædelse	939	1.006	951	907	939	829	672	675	603
Antal sigtelser for overtrædelse	892	912	927	832	876	795	602	609	579
Antal fældende strafferetlige afgørelser for overtrædelse	171	197	187	177	201	164	129	134	114

Tabel 2 viser udviklingen vedrørende overtrædelse af tilhold i perioden 2001 til 2009, idet der oplyses om antal anmeldelser, antal sigtelser og antal fældende strafferetlige afgørelser. Samlet set reduceres antallet af overtrædelser i perioden, især fra 2002 til 2007. Den største nedgang i antallet af overtrædelser af tilhold ses fra 2006 til 2007, hvilket gælder både for anmeldelser (et fald på 19 pct.), sigtelser (24 pct.) og afgørelser (21 pct.). Igen kan politi- og domstolsreformen tænkes at have påvirket statistikken.

2. Evaluering af reglerne om bortvisning

Erfaringerne med anvendelse af reglerne i bortvisningsloven er beskrevet i to evalueringsrapporter fra henholdsvis 2006 og 2009 udarbejdet af Justitsministeriets Forskningskontor.

Evalueringerne belyser, i hvilket omfang bortvisningsloven er blevet anvendt, særtræk ved bortvisningssager samt politiets og de sociale myndigheders rolle i bortvisningssager.

Af evalueringsrapporten fra 2006 fremgår følgende af sammenfatningen:

”I perioden 1. juli 2004 til 9. juni 2006 har politiet registreret 279 sager om bortvisning. En gennemgang af sagerne har imidlertid vist, at størstedelen af dem – nemlig 225 af sagerne – reelt ikke angår bortvisningsloven, men er fejljournaliserede. Det betyder, at der

reelt har været 54 bortvisningssager i den nævnte periode. I ni af disse 54 sager har anmodningen om bortvisning ikke ført til en bortvisning. Bortvisning er derfor alene sket i 45 tilfælde inden for en periode på knap to år.

Evalueringen tyder på, at man har været mest opmærksom på den nye lovgivning umiddelbart efter, loven trådte i kraft. Således blev 40 pct. af samtlige bortvisninger gennemført i det første halvår efter lovens ikrafttræden.

Evalueringen viser videre, at kun en meget lille del – højst 4 pct. – af det potentielle antal bortvisningssager reelt har ført til bortvisning. Det potentielle antal bortvisningssager er sager, der formelt opfylder betingelserne for bortvisning ved bl.a. at angå den form for overgreb, loven vedrører, og ved, at parterne boede sammen på tidspunktet for overgrebet.

Der er meget store variationer mellem politikredsene med hensyn til, hvor stor en del af det potentielle antal sager, der ender med bortvisning. Det kan tyde på, at der i ulige grad har været fokus på den nye lovgivning, og at dette har betydning for antallet af sager. Der er da også politikredse, som skiller sig ud ved at have iværksat særligt mange initiativer for at gøre opmærksom på lovens eksistens.

De fleste bortvisningssager er igangsat på baggrund af hændelser, der angår simpel vold (§ 244), mens enkelte angår trusler (§ 266) eller alvorligere vold (§ 245). I de fleste tilfælde fører lovovertrædelsen til en betinget eller ubetinget frihedsstraf.

Alle de bortviste personer er mænd, som i gennemsnit har været samboende med den eller de forurettede i syv år. Mindst en tredjedel af de par og partnere, som bortvisningssagerne angår, er flyttet fra hinanden umiddelbart efter bortvisningen.

Politiet er forpligtet til at underrette de sociale myndigheder om en bortvisning senest samme dag, som afgørelsen om bortvisning træffes. Det er dog usikkert, om denne underretning har fundet sted i alle tilfælde. I en del af sagerne sker underretningen af de sociale myndigheder en eller et par dage for sent.

Afgørelse om bortvisning og forkyndelse heraf sker i de fleste tilfælde i løbet af én eller to dage efter tidspunktet for det overgreb, der ligger til grund for bortvisningen. Selve bortvisningerne har i gennemsnit varet i 25 dage. I otte sager er der sket forlængelse af bortvisningen, mens bortvisningen omvendt i 14 tilfælde er bortfaldet før tid. Sidstnævnte skyldes typisk, at parret er flyttet sammen igen.

I syv af bortvisningssagerne overtrædes forbuddet mod at opholde sig i hjemmet eller i nærheden af hjemmet og/eller de tilhold, der måtte være knyttet til bortvisningen.

I kun godt halvdelen af bortvisningssagerne har socialforvaltningen kontakt med den ene eller begge parter i bortvisningssagen. Det er forholdsvis sjældent, at socialforvaltningen er proaktiv, idet kontakten i de fleste af disse sager skabes ved, at parterne selv henvender sig til socialforvaltningen.

Socialforvaltningerne er undertiden i tvivl om deres rolle i forbindelse med en bortvisningssag. I det omfang, der er kontakt mellem socialforvaltningerne og de involverede i bortvisningssagen, består det typisk i en samtale eller to, som finder sted på socialforvaltningen. Hjemmebesøg samt længerevarende opfølgning sker udelukkende i de tilfælde, hvor der er børn i familien. I sådanne sager kan der forekomme bl.a. rådgivning om samkvem med børn i forbindelse med skilsmisssager og samtaler omkring børnenes trivsel.

Det er i ingen af sagerne oplyst, at der er igangsat behandling, der sigter mod at mindske den krænkende parts voldelige tendenser.

Samarbejde om bortvisningssagen mellem de sociale myndigheder og politiet begrænser sig i de fleste tilfælde til underretning om afgørelsen. I enkelte tilfælde er der dog tale om samarbejde vedrørende løsning af de problemer, der relaterer sig til sagen.

Bortvisning fra hjemmet er i alle tilfælde sket efter anmodning fra den forurettede, men det er ikke forurettede, der i første omgang har taget initiativet hertil. Det er i langt de fleste tilfælde politiet, som har oplyst og vejledt forurettede om muligheden for bortvisning. Det indikerer, at der ikke er alment kendskab til muligheden for at få en voldelig partner bortvist.

Evalueringen tyder på, at der i politikredsene har fundet en orientering om bortvisningsloven sted ved lovens ikrafttræden, og at der er udformet en særskilt vejledning om loven. Alligevel vurderes kendskabet til loven at være mangelfuldt.

Generelt giver politiet udtryk for, at bortvisningsloven er et meget positivt og godt instrument i sager om vold og lignende i hjemmet.”

Af sammenfatning af evalueringsrapporten fra 2009, der blev offentliggjort i februar 2010, fremgår følgende:

”Denne evaluering belyser anvendelsen af lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v. i 2007 og 2008. På baggrund af bortvisningssager fra denne toårige periode undersøges lovens implementering samt karakteristika ved sagerne og disses forløb. Politiets og de sociale myndigheders synspunkter og erfaringer indgår også i evalueringen. Evalueringen er en opfølgning af en evaluering fra 2006, som viste, at loven blev anvendt i et beskedent omfang.

Til brug for evalueringen er der fra politikredsene indhentet oplysninger om de 324 journalnumre, der i politiets sagsstyringssystem er registreret som vedrørende bortvisningsloven i 2007 og 2008. Imidlertid er det kun 69 af disse journalnumre, svarende til 60 sager, som rent faktisk angår bortvisningsloven i den undersøgte periode.

Af de 60 bortvisningssager er der i 43 tilfælde sket en bortvisning af den krænkende part, mens de øvrige bortvisningsanmodninger ikke har resulteret i en bortvisning.

Størsteparten af bortvisningssagerne er iværksat pga. sager om simpel vold (§ 244), men også sager om alvorligere vold (§ 245) eller trusler om vold (§ 266) forefindes. Den lovovertrædelse, der ligger til grund for bortvisningen, resulterer typisk i en betinget eller en ubetinget dom.

Med en enkelt undtagelse er alle de bortviste mænd, herunder sønner til den krænkede. Parterne har i gennemsnit haft fælles adresse i 7 år forud for hændelsen, der har ført til en bortvisning, og i umiddelbar forlængelse af bortvisningsperioden har mindst en tredjedel af parrene ikke længere samme folkeregisteradresse.

Tidsrummet fra gerningstidspunktet til afgørelsen om bortvisning og forkyndelse heraf er typisk meget kortvarigt og i gennemsnit på 5 dage.

Afgørelsen om bortvisning fra hjemmet er i alle tilfælde sket efter anmodning fra forurettede, idet det ikke er forekommet, at politiet har taget initiativet hertil.

I syv af de 43 sager har bortviste krævet afgørelsen prøvet ved retten, hvilket i fire tilfælde har ført til, at afgørelsen ophæves eller ændres.

Bortvisningen har i gennemsnit varet 24 dage, og i fire af sagerne er der sammenlagt registreret seks overtrædelser af forbuddet mod at komme i hjemmet.

I sager om bortvisning fra hjemmet er politiet forpligtet til at underrette de sociale myndigheder om afgørelsen. Af evalueringens materiale fremgår det, at en sådan underretning har fundet sted i godt to ud af tre sager, mens denne oplysning ikke foreligger i de øvrige tilfælde.

Set i forhold til antallet af potentielle bortvisningssager, dvs. sager, der angår den undersøgte periode og de straffelovsbestemmelser, som bortvisningsloven vedrører, er andelen af sager, der fører til en bortvisning, lille, nemlig på 3 pct. Dette svarer til resultaterne fra den tidligere evaluering. I de enkelte politikredse varierer andelen af de potentielle sager, der fører til en bortvisning, fra 1 til 7 pct.

Af interview med politiet fremgår det, at politiet anser bortvisningsloven som et godt redskab i sager om samlivsrelateret vold mv., og at de er meget opmærksomme på lovens eksistens. Det tyder på, at der siden evalueringen fra 2006 er gjort en betydelig indsats for at informere om loven. Når der til trods herfor fortsat er et ret lille antal bortvisningssager, skyldes det ifølge politiet, at loven i en lang række sager ikke er anvendelig. Eksempelvis er forurettede ikke altid indstillet på, at der skal ske en bortvisning, og hensynet til den forurettedes sikkerhed kan betyde, at flytning til et krisecenter ses som en bedre løsning. Kravet om proportionalitet mellem hændelsens grovhed og bortvisningen samt kravet om, at bortvisningen skal mindske risikoen for gentagen vold mv., mindsker også antallet af sager, hvor loven kan anvendes. Videre indebærer en eventuel varetægtsfængsling af den krænkende part, at bortvisning ikke vil være relevant. Endelig nævnes også, at arbejdsbyrden ved en bortvisningssag kan være en hindring i sager, hvor en bortvisning ikke menes at ville kunne føre til en løsning af konflikten. Den forskel, der er mellem politikredsene med hensyn til antallet af bortvisningssager, skal i hvert fald nok i nogen grad forklares med, at nogle politikredse dagligt kontrollerer døgnrapporterne med henblik på at finde potentielle bortvisningssager. Denne praksis forefindes netop i de tre kredse, der har det største antal sager, hvilket indikerer, at en tilsvarende praksis i de øvrige politikredse vil kunne øge antallet af bortvisningssager. Evalueringen tyder dog på, at bortvisning kun vil være et muligt og et godt redskab i en mindre del af sagerne med samlivsrelateret vold mv.

Kendskabet til lov om bortvisning fra hjemmet blandt socialforvaltningernes medarbejdere vurderes af de interviewede medarbejdere som mangelfuldt. Vedrørende lovens anvendelighed peger socialforvaltningens medarbejdere på flere af de samme barrierer, som politiet nævner.”

3. Rigsadvokatens redegørelse om erfaringer med anvendelse af tilhold og bortvisning

Rigsadvokaten har den 22. april 2009 afgivet en redegørelse til Justitsministeriet om anklagemyndighedens praktiske erfaringer med bortvisnings- og tilholdssager på baggrund af en høring af politikredsene og statsadvokaterne.

Det fremgår af redegørelsen, at der i forbindelse med høringen af politikredsene og statsadvokaterne kun i mindre omfang er fremkommet oplysninger om sager omfattet af bortvisningsloven. På den baggrund blev det antaget, at der i praksis alene forekommer ganske få sager om bortvisning af personer fra eget hjem og/eller forbud i henhold til bortvisningslovens § 3. Høringssvarene giver ikke grundlag for at udrede noget nærmere om baggrunden herfor.

For så vidt angår tilholdssager er det almindelig praksis, at politiet i forbindelse med behandlingen af sådanne sager søger at indgå i uformel mægling mellem parterne, hvilket i omkring halvdelen af sagerne skønnes at være tilstrækkeligt. Som led i mæglingen mellem parterne giver politiet i nogle tilfælde en formaning, hvilket f.eks. skønnes hensigtsmæssigt i tilfælde, hvor parterne har fælles børn, og hvor egentlig tilhold derfor kan give praktiske problemer. Hvis mægling eller en eventuel uformel formaning ikke har den ønskede virkning, vil der sædvanligvis blive meddelt et tilhold.

Størstedelen af sagerne angår verbal chikane, og det er således ikke egentlig truende adfærd, der er baggrund for disse sager.

Det er politikredsenes erfaring, at tilhold er effektive og adfærdsregulerende i den overvejende del af sagerne. Dog sker der i et betydeligt antal sager en enkelt overtrædelse af tilholdet. Flere af politikredsene har endvidere peget på, at der i enkelte tilfælde sker gentagne overtrædelser af et tilhold, og at antallet af overtrædelser i disse tilfælde kan være ganske betydeligt. Der er i den forbindelse peget på, at tilhold kun har en begrænset adfærdsregulerende effekt i forhold til psykisk syge, der på grund af deres sygdom forfølger andre personer.

Høringssvarene giver indtryk af, at politiet skrider hurtigt ind ved anmeldelser eller mistanke om overtrædelse af straffelovens § 265. Er der grundlag for at rejse tiltale i sagen, følger anklagemyndigheden retningslinjerne i rigsadvokatmeddelelse 9/2005,

således at der nedlægges påstand om bødestraf i førstegangstilfælde og fængselsstraf i gentagelsestilfælde. Psykisk syge eller mentalt afvigende personer vil ofte blive idømt en behandlingsdom mv. ved gentagne overtrædelser af straffelovens § 265.

Hovedparten af overtrædelserne af tilhold vedrører fortsat chikanøs adfærd. Det er undtagelsen, at overtrædelserne har truende eller voldelig karakter. Der vil normalt ikke være mulighed for at varetægtsfængsle den pågældende i sager, hvor overtrædelserne alene har chikanøs karakter, idet den forventede straf typisk vil være bøde eller fængsel i højst 30 dage, hvilket ikke giver mulighed for varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3.

I enkelte tilfælde har overtrædelserne dog haft så grov karakter, at den pågældende har kunnet anholdes eller varetægtsfængsles.

Rigsadvokaten har endvidere bemærket, at der tillige vil kunne foreligge et selvstændigt grundlag for varetægtsfængsling, hvis overtrædelserne af straffelovens § 265 sker i sammenstød med egentlige trusler omfattet af straffelovens § 266 eller legemsangreb efter straffelovens §§ 244-246.

For så vidt angår klager over politiets afgørelser i tilholdssager er der ikke fra statsadvokaterne givet udtryk for uhensigtsmæssigheder forbundet med den administrative og praktiske behandling af klagesager vedrørende meddelte tilhold.

De enkelte statsadvokater behandler årligt 10-20 klagesager vedrørende tilhold meddelt af politiet. Statsadvokaten for København og Bornholm har dog alene behandlet 41 sager i perioden 2004-08 svarende til ca. 8 sager om året.

Langt størstedelen af klagesagerne vedrører tidligere ægtefæller, samlevende eller seksualpartnere. Herudover vedrører en række af sagerne andre familiemæssige relationer. En mindre gruppe af sagerne vedrører myndighedspersoner, nabostridigheder, eller udspringer af konflikter opstået i forbindelse med forretningsforhold eller lignende. Der er ikke oplyst om sager, hvor en person er blevet udsat for uønsket kontakt mv., uden at der forud herfor har været en personlig tilknytning eller konflikt mellem parterne.

Klagerne angår hovedsagligt det materielle grundlag for politiets afgørelse i tilholdssagen, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for at meddele tilhold var opfyldt. Langt de fleste klager vedrører situationer, hvor politiet har truffet afgørelse om at meddele et tilhold. Kun i ganske få tilfælde klages der over politiets afgørelse om ikke at meddele et tilhold.

Efter det oplyste omgør statsadvokaterne kun undtagelsesvis politiets afgørelser i tilholdssager.

4. Organisationernes erfaringer med anvendelse af tilhold og bortvisning

Strafferetsplejeudvalget har den 21. september 2010 holdt et møde med en række organisationer på området om erfaringerne med tilhold og bortvisning. I mødet deltog repræsentanter fra Dannerhuset, Landsforeningen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Joan-Søstrene, Mødrehjælpen, Offerrådgivningerne i Danmark og Kommunernes Landsforening.

I bilag 2 findes et referat af mødet. Organisationerne har efter aftale på mødet fået fremsendt referatet, som de ikke har haft bemærkninger til. Organisationernes forslag og synspunkter kan helt kort opsummeres i punkterne nedenfor. De enkelte synspunkter dækker ikke nødvendigvis alle organisationernes holdninger.

- Tilholdsreglerne fungerer godt.
- Det bør overvejes at hæve strafniveauet for overtrædelse af tilhold.
- Der kan være behov for øgede muligheder for frihedsberøvelse i tilholdssager.
- Besøgsvenner, der har stjålet fra demente, bør kunne meddeles tilhold.
- Politiets uformelle formaninger kan tit løse konflikten.
- Mægling kan i visse tilholdssager være nyttig.
- Det kan i tilholdssager være vanskeligt for den forurettede at bevise chikane mv.

- Der kan være behov for at udbrede kendskabet til reglerne om tilhold og bortvisning.
- I nogle tilfælde kan der være behov for, at en anden politikreds, end den hvori forurettede opholder sig, udsteder tilholdet, så det ikke afsløres, hvor den forurettede opholder sig.
- Der bør oprettes særlige enheder i politikredsene til behandling af tilholdssager.
- Geografisk bestemte tilhold og GPS-overvågning vil kunne være nyttige i visse sager.
- Der kan være behov for en regel om strafansvar for ”stalking”.
- Der bør ske opfølgning på bortvisning og husspektakler, f.eks. ved behandling og rådgivning.
- Anden lovgivning, f.eks. forældreansvarsloven, bør ikke være til hinder for effektive tilhold eller bortvisninger.
- Det er væsentligt, at der er behandlingstilbud og botilbud til mænd, der bortvises.
- Politiet og de sociale myndigheder bør i lokalrådene drøfte eventuelle samarbejdsproblemer på området.

Synspunkterne er indgået i udvalgets overvejelser i kapitel 5 og 6.

5. Henvendelse fra Dansk Anti-Stalking Forening

Strafferetsplejeudvalget har modtaget følgende henvendelse af 13. september 2010 fra Dansk Anti-Stalking Forening:

"I forlængelse af Justitsministeriets anmodning til Strafferetsplejeudvalget, angående gennemgang af gældende regler og praksis om tilhold mv., ønsker Dansk Anti-Stalking Forening at henlede opmærksomheden på nødvendigheden af dels en klar lovmæssig definition af begrebet stalking og dels bestemmelser i en kommende lovgivning, der decideret tager sigte på stalking. Vi anbefaler en særskilt stalking lovparagraf.

For så vidt angår behovet for en bestemmelse, der definerer begrebet stalking, har foreningen kunnet konstatere, at forslaget lægger op til en sådan bestemmelse, der dog i henhold til foreningens synspunkter svækkes af, at man tilsyneladende agter at definere stalking som "chikane" eller "forfølgelse".

Kriminalisering af stalking

Stalking er langt mere end chikane og forfølgelse, idet stalking også er overvågning, påtrængenhed, truende adfærd og trusler (direkte og indirekte) samt vold og i værste fald drab. Stalking betragtes af eksperter som en form for psykisk vold, der i 43 % af tilfældene eskaleres til fysisk vold¹. I stalkingsager med ekspartner er voldsraten langt højere. Et studie peger på at kvindedrab, der er begået af en tidligere partner, er forudgået af stalking i tre fjerdedele af tilfældene, og i 86 % ved drabsforsøg². Det er efter foreningens opfattelse derfor af afgørende betydning, at der lovgivningsmæssigt skelnes mellem stalking og andre former for generende adfærd, hvorfor foreningen skal henstille til, at stalking defineres særskilt i en selvstændig lovparagraf.

Efter foreningens opfattelse er det endvidere af afgørende betydning, at en definition af stalking tager udgangspunkt i *offerets reaktion*, således at gerningsmandens hensigt og adfærd ikke vægtes i samme omfang. Erfaringer fra f.eks. USA viser, at en definition af stalking baseret på gerningsmandens hensigt og adfærd (herunder trusler) medførte, at flere sager ikke kunne føre til domsfældelse, da stalkeren ikke altid var konkret truende i sin adfærd eller ikke havde forståelse for, at adfærden var generende. En ændring, med vægtning af offerets reaktion, gav en betydeligt forbedret effekt med domfældelse i disse sager. Undersøgelser har påvist at kun mellem 30-60 % af stalkere truer eksplicit³.

Et yderligere argument for vores henstilling om at inkludere offerets reaktion i en fremtidig definition er, dels at den kommunikationsteknologiske udvikling bevirker at stalkere fortsat udvinder nye og svært beviselige metoder til at udføre deres aktiviteter, herunder cyberstalking, og dels at det kan være svært at bevise gerningsmandens hensigt, i tilfælde hvor den fortsatte relation mellem offer og stalker, indebærer en vis form for naturlig kontakt.

Det drejer sig f.eks. om de situationer, hvor stalkeren er en kollega, en nabo eller en tidligere partner med fælles børn. I disse tilfælde kan det være særdeles vanskeligt for offeret at påvise stalking, da en vis kontakt er uafværgelig, og en sag derved kan risikere at blive vanskelig og langtrukket. Dette taler ligeledes for en vægtning af offerets reaktion, som derved ydermere skal gøre sagsbehandlingen hurtigt og effektiv. Foreningen henstiller samtidig til at bevisbyrden *ikke* påhviler offeret alene.

Foreningen har naturligvis forståelse for, at retssikkerheden skal opretholdes, men det er således særdeles vigtigt, at lovgiver holder sig for øje, at stalking også finder sted i tilfælde, hvor der er en naturlig kontakt mellem stalker og offer.

Straf

For så vidt angår det strafsanktionerende åbnes der op for konfliktmægling og behandlingsdomme som et vilkår. Foreningen stiller sig stærkt tvivlende overfor det hensigts-

mæssige ved konfliktmægling, og henstiller samtidig til at behandlingsdomme som alternativ strafsanktion, udover de reelt psykiske syge, *også* omfatter de relativt normale og ikke klinisk syge stalkere.

Når det drejer sig om konfliktmægling, skyldes det, at stalkerens formål er at opnå kontakt med sit offer uanset hvordan. Af samme grund går alle internationale anbefalinger på, at al kontakt mellem offer og stalker skal undgås. Ved konfliktmægling som et vilkår i domsafsigelsen, kan man i overvejende grad frygte, at konfliktmægling bliver et middel til kontakt i denne type sager, hvorfor dette ikke kan tilrådes.

Når det drejer sig om behandlingsdomme som en alternativ strafsanktion, stiller foreningen sig positiv, når dette samtidig indebærer et tilhold. Såfremt en stalker måtte blive idømt en behandlingsdom, er det efter foreningens opfattelse afgørende, at dette, udover de psykiatrisk behandlingskrævende syge, også omfatter den store gruppe af ikke klinisk syge stalkere, der vil kunne profitere af langvarig ambulant behandling. Ved overskridelse af tilhold og behandlingsbrud, bør der øjeblikkeligt sanktioneres med fængselsstraf.

For så vidt angår en særskilt stalkinglovgivning, henstiller foreningen til at bestemmelsen giver mulighed for hurtig og effektivt intervention, *uden* krav om tilhold f.eks. ved en slags forebyggende varetægtsfængsling af den mistænkte, før en formel domsafgørelse. I forbindelse hermed bør alternative betingelser for løsladelse være, dels tilhold, dels accept af behandling, som det ses i udlandet, f.eks. i Holland⁴. Ved overskridelse af de accepterede betingelser, føres sagen til domsfældelse.

Det skal afslutningsvis pointeres, at det efter foreningens opfattelse er af afgørende betydning, at stalking kriminaliseres og defineres juridisk, idet disse sager således hurtigt kan identificeres, hvorved der herefter med den rette lovgivning kan handles hurtigt og konsekvent. En særskilt stalkingparagraf vil samtidig have et stort præventivt potentiale i forhold til de voldsomme menneskelige omkostninger af stalking, for både offer og stalker. Dette, ved ikke mindst at have en stærkt voldsforebyggende effekt.

Referencer

¹ Spitzberg, B.H. (2002): "Tactical Topography of Stalking Victimization and Management". *Trauma, Violence & Abuse*, vil. 3, no 4, p. 261-288

² McFarlane, J.M, Campbell, J.C. Wilt, S. Sachs, C.J., Ulrich, Y, Xu, X (1999): "Stalking and Intimate Partner Femicide". *Homicide Studies*, vil. 3, 4, nov 1999 p. 300-316

³ McEwan, T, Mullen P.E. & Purcell, R. (2006): "Identifying risk factors in stalking: A review of current research". *International Journal of Law And Psychiatry*. Vol. 30 p. 1-9

⁴ Malsch M. (2007): "Stalking – Do criminalization and punishment help?" *Punishment & Society* vol. 9(2) p. 201-209"

Foreningens synspunkter er indgået i udvalgets overvejelser i kapitel 5.

6. Folketingets Retsudvalgs høring om stalking

Den 16. marts 2011 afholdt Folketingets Retsudvalg en høring om stalking med oplæg fra en række repræsentanter fra organisationer og myndigheder.

Oplægsholderens forslag og synspunkter kan helt kort opsummeres i punkterne nedenfor. De enkelte punkter dækker ikke nødvendigvis alle oplægsholderens holdninger.

- Stalking bør kriminaliseres og defineres.
- Stalking bør være en skærpende omstændighed ved strafudmålingen.
- Stalking er psykisk vold.
- Stalking er ofte en forløber for vold eller drab.
- Stalking sker ofte efter, at samlivsforhold er ophørt.
- Stalking rammer ofrenes børn.
- Stalkere bør dømmes til behandling, også selv om de ikke er klinisk syge.
- Ikke alle stalkere påvirkes af truslen om fængselsstraf.
- Tilhold har ikke nogen effekt over for stalkere.
- Tilhold forsinker indsatsen over for stalkere.
- Det kan være vanskeligt at bevise stalking.
- Der bør være mulighed for at foretage aflytning i sager om overtrædelse af straffelovens § 265.
- Politiets formaninger kan være nyttige.
- Sagsbehandlingen bør være hurtigere.
- Der bør være mulighed for geografisk bestemte tilhold.
- Mægling og konfliktråd bør ikke anvendes i stalkingsager.

- Ofre for stalking bør udstyres med politiets overfaldsalarmer.
- Ofre for stalking bør kunne få psykologhjælp.
- Ofre for stalking bør have adgang til at få beskikket bistandsadvokat.
- Ofre for stalking bør have mulighed for at få godtgørelse og erstatning efter offererstatningsloven.
- Ofre for stalking bør have adgang til at skifte identitet og indgå i et vidnebeskyttelsesprogram.

Synspunkterne er indgået i udvalgets overvejelser i kapitel 5.

Kapitel 5. Udvalgets overvejelser

1. Indledning

1.1. Generelle overvejelser

Dette kapitel gengiver Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om hvert af de spørgsmål, som kommissoriet rejser, dog er spørgsmålet om elektronisk kontrol behandlet særskilt i kapitel 6.

Udvalget kan tiltræde, at der er behov for en samlet nyvurdering af reglerne om tilhold mv., jf. også udvalgets bemærkninger om en revision af straffelovens § 265 i betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv. Udvalget har i den forbindelse fundet, at tilhold, herunder geografisk bestemte tilhold, og bortvisning bør ses i sammenhæng, idet disse foranstaltninger er nært beslægtede og supplerer hinanden. Som omtalt i kapitel 4 er der efter de foreliggende tal en vis nedgang i de seneste år i brugen af tilhold, ligesom bortvisning kun anvendes i ret få tilfælde. Efter udvalgets opfattelse ændrer dette imidlertid ikke ved, at tilhold mv. udgør et praktisk og principielt vigtigt element i samfundets beredskab mod fredskrænkelser og personkonflikter, der kan udvikle sig til trusler og vold.

Udvalget har med dette udgangspunkt gennemgået reglerne om tilhold og bortvisning, dels med henblik på kommissoriets enkelte punkter, dels med henblik på ændringer i øvrigt, der samlet tilsigter at styrke anvendelsen af tilhold mv., klargøre retstilstanden samt tilvejebringe øget tryghed for ofre for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane.

1.2. Lovtekniske spørgsmål

1.2.1. Problemstilling

Udvalget har overvejet, om lovregler om tilhold og bortvisning bør samles i en særlov, herunder om der fortsat skal findes en regel om tilhold i straffeloven.

1.2.2. Baggrund

Reguleringen af tilhold er spredt. Tilhold reguleres således både af straffelovens § 265 og af regler i bortvisningsloven. Betingelserne for tilhold er ikke fastsat i straffeloven, og væsentlige retningslinjer findes således i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265.

Bestemmelsen i straffelovens § 265 om straf for overtrædelse af tilhold kan enten opretholdes i straffeloven eller indgå i et nyt samlet regelsæt. Hvis bestemmelsen i straffelovens § 265 flyttes til et andet regelsæt, vil det på den ene side kunne opfattes som et signal om, at der ses lempeligere på overtrædelser af bestemmelsen, idet bestemmelser om alvorligere lovovertrædelser traditionelt hører hjemme i straffeloven. På den anden side vil der være væsentlige fordele forbundet med at samle reguleringen af tilhold, opholdsforbud og bortvisning. En samling af reglerne vil således skabe en overskuelig og sammenhængende regulering på området.

1.2.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget finder i lyset af de generelle synspunkter i afsnit 1.1, at reglerne om tilhold i straffeloven og om bortvisning mv. i bortvisningsloven af hensyn til overskueligheden og reglernes sammenhæng bør samles i en ny lov. Heri vil også kunne indgå de nye regler, som kommissoriet i øvrigt giver anledning til – herunder almindelige regler om såkaldte geografisk bestemte tilhold. Efter udvalgets opfattelse vil en samling af reglerne endvidere falde i tråd med kommissoriets oplæg til en modernisering af regelsættet med henblik på at styrke beskyttelsen mod at blive udsat for forfølgelse og chikane.

Det forhold, at overtrædelse af tilhold ikke fremover vil være omfattet af straffeloven, skal ikke ses som udtryk for en ændret vurdering af alvorligheden af sådanne overtrædelser. Opretholdelse af den nugældende strafferamme for overtrædelse af tilhold på bøde eller fængsel indtil 2 år vil understrege, at der på ingen måde tilsigtes en lempelse med ændringen.

Der henvises til udkastet til en lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning nedenfor i kapitel 7.

2. Stalking

2.1. Problemstilling

Kommissoriet tilsigter bl.a. at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for forfølgelse og chikane.

I de senere år er begrebet "stalking" optrådt i den retspolitiske debat herhjemme om forfølgelse og chikane. Dette engelske ord betegner oprindeligt bl.a. at liste og er brugt om pyrschjagt, dvs. en jagtform, hvor jægeren sniger sig ind på byttet.

Strafferetsplejeudvalget har overvejet stalkings betydning for udvalgets kommissorium.

2.2. Baggrund

Der findes næppe nogen mere præcis, almindeligt anerkendt definition af begrebet stalking. Det betegner oftest en mere omfattende eller systematisk og gentagen forfølgelse eller chikane i form af navnlig uønsket opmærksomhed eller kontakt fra en person over for en anden. Udtrykket er i USA bl.a. anvendt på tilfælde, hvor kendte mennesker forfølges af dem helt ubekendte personer.

Begrebet stalking anvendes i psykologien og psykiatrien, men i visse lande også i lovgivningen, ofte i form af bestemmelser, herunder straffebestemmelser, om chikane (harassment). Stalkeren kan være drevet af tvangstanker eller en fiks idé. Stalkeren kan handle ud fra et ønske om at opnå en positiv relation til den forfulgte eller ud fra hævn- eller hadmotiver.

Det særlige ved stalking må imidlertid antages at være den uønskede kontakt gennem en række henvendelser – personlige, skriftlige eller i form af elektronisk kommunikation – der enkeltvis ikke nødvendigvis er påfaldende og i sig selv ikke udgør en lovovertrædelse, men som indgår i et samlet mønster af påtvunget kontakt eller samvær,

fredskrænkelser, chikane eller psykisk terror. Adfærden kan også omfatte andre former for chikane end henvendelser eller kontakt. I stalking kan også indgå kontakt til den forfulgte nærmeste. Adfærden kan – men gør det ikke nødvendigvis altid – omfatte almindelige straffelovsovertrædelser som husfredskrænkelser, trusler, hærværk, vold og seksuelle krænkelser.

Begrebet stalking kan for så vidt bruges om en lang række meget forskelligartede forhold, som måske opleves ganske forskelligt af de to parter, og som spænder fra overgangsfænomener i forbindelse med samlivsophævelse til langvarig mere systematisk forfølgelse med eller uden grove lovovertrædelser.

Da de groveste tilfælde af stalking vil indebære forsøg på eller fuldbyrdelse af strafbare forhold som trusler og vold og derigennem strafferetligt er beskyttet, er det retspolitiske spørgsmål navnlig, i hvilket omfang der bør fastsættes straffebestemmelser om chikanøse henvendelser mv. som sådan. Det vil sige kontakt, der nogle gange umiddelbart kan fremstå som harmløs, men som for den forfulgte part kan udgøre en efter omstændighederne meget stor belastning.

Gældende dansk ret indeholder ikke en egentlig stalkingbestemmelse, forstået som en bestemmelse, der kriminaliserer chikanerende adfærd, der ikke i øvrigt er ulovlig. Straffelovens § 265 om straf for overtrædelse af polititilhold rammer imidlertid i vidt omfang sådan adfærd, men betingelsen er netop, at der forud for den enkelte handling er givet et polititilhold.

Der er stiftet en forening, Dansk Anti-Stalking Forening, som i en henvendelse til udvalget har anbefalet, at stalking kriminaliseres og defineres juridisk, jf. herved ovenfor i kapitel 4, afsnit 5. Foreningen har foreslået, at der indføres en særskilt strafsanktioneret bestemmelse om stalking. Foreningen har i den forbindelse bl.a. anført, at det er af afgørende betydning, at en definition af stalking tager udgangspunkt i offerets reaktion, således at gerningsmandens hensigt og adfærd ikke vægtes i samme omfang.

Som anført ovenfor i kapitel 3 findes der i en række lande særlige regler om straf for forfølgelse mv.

Endvidere drøftes spørgsmål om bl.a. stalking for tiden i Europarådet i forbindelse med overvejelser om en konvention om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet.

Ved Strafferetsplejeudvalgets møde med en række organisationer blev det af nogle af organisationerne anført, at der kan være behov for en regel om strafansvar for stalking, jf. herved ovenfor i kapitel 4, afsnit 4, og nedenfor i bilag 2.

Folketingets Retsudvalg har den 16. marts 2011 afholdt en høring om stalking, hvor repræsentanter fra en række foreninger og myndigheder holdt oplæg.

Der har endvidere i Folketinget været fremsat to forslag til folketingsbeslutning vedrørende stalking.

Det første beslutningsforslag blev fremsat i efteråret 2009 af medlemmer af SF og Socialdemokratiet. Med beslutningsforslaget (B 45) blev det foreslået at indføre en nærmere definition af forfølgelse og chikane og at fjerne kravet om polititilhold som betingelse for strafbarheden af sådanne handlinger. Beslutningsforslaget blev 1. behandlet den 3. december 2009, og det faldt bort ved udgangen af det pågældende folketingsår.

Senest har medlemmer af Dansk Folkeparti fremsat et beslutningsforslag (B 125) i april 2011, hvor det foreslås at indføre en særskilt bestemmelse om kriminalisering af stalking uden forudgående tilhold. I beslutningsforslaget foreslås at indføre en klar definition af stalking, og at stalkere skal kunne idømmes straf uden forudgående tilhold. Der foreslås også en række andre initiativer i forhold til stalking, herunder hurtigere sagsbehandling, systematisk registrering hos politiet, ændring af bevisvurderingen, styrkelse af offerets retsbeskyttelse, erstatning og alternativer til fængselsstraf og at gøre det nemmere at tvangsindlægge psykisk syge stalkere.

2.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget finder, at stalking som udtryk for grove tilfælde af forfølgelse og chikane udgør en væsentlig problemstilling, der bl.a. rejser spørgsmål om anven-

delse af tilhold og straf, og som derfor har betydning for de opgaver, der indgår i udvalgets kommissorium.

Udvalget har derfor inddraget stalking som et væsentligt element i de overvejelser, som kommissoriet giver anledning til.

Stalking må anses for karakteriseret ved gentagen forfølgelse eller chikane, hvor forfølgelsen ved gentagelsen og måden, hvorpå den sker og griber ind i den forurettedes privatliv, antager en systematisk karakter. Stalking er indgået i debatten som et fænomen, der udgør en kvalificeret og stærkt belastende form for chikane.

Strafferetsplejeudvalget finder derfor, at stalking med henblik på retspolitiske overvejelser kan defineres som *systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane*.

Stalking kan navnlig ske ved fredskrænkelser, som er omfattet af den gældende straffelovs § 265 om tilhold, men kan også ske på anden måde. Det drejer sig dels om forhold, der er selvstændigt strafbare, ikke mindst efter straffelovens bestemmelser om husfredskrænkelse, hærværk, trusler og vold, dels om adfærd der ikke er omfattet af gældende straffebestemmelser. Spørgsmålet om det strafbares område i forhold til straffelovens § 265 og straffelovens øvrige bestemmelser er således en del af debatten om stalking.

Der findes ikke nogen statistik, der nærmere kan belyse omfanget af stalking. Efter oplysninger i Rigsadvokatens redegørelse af 22. april 2009, jf. kapitel 4, afsnit 3, forekommer der i enkelte tilfælde gentagne overtrædelser af tilhold, og antallet af overtrædelser kan i disse tilfælde være ganske betydeligt. At antallet af mere systematiske overtrædelser af tilhold og dermed stalking i den ovenfor anførte forstand kun udgør en mindre del af sagerne synes også at stemme med det indtryk, en gennemgang af domssamlingerne umiddelbart efterlader. Selv om egentlige stalkingtilfælde således formentlig kun udgør en begrænset del af det samlede antal tilholdssager, indebærer den særlige belastning som følge af mere systematisk forfølgelse et væsentligt behov for beskyttelse. Endvidere kan bedre information muligt afdække et større omfang af stalking. Der kan således også være tale om en del tilfælde, der helt eller delvist ikke anmeldes, herunder eventuelt på grund af manglende viden om retsstillingen. Straffe-

retsplejeudvalget har derfor fundet, at stalking ikke blot skal opfattes som en særlig tilfældegruppe, men mere bredt bør inddrages i udvalgets arbejde.

Stalking rejser således efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse navnlig følgende spørgsmål:

- bør der indføres en regel om straf uden tilhold, der dækker stalking?
- bør en straffebestemmelse, der skal anvendes over for stalking, ramme adfærd, der ikke er omfattet af de gældende tilholdsregler, og som heller ikke i øvrigt i dag er strafbar?
- bør der i forhold til regler om tilhold eller andre gældende straffebestemmelser gennemføres særlige regler om strafskærpelse med hensyn til stalking?
- giver stalking anledning til andre tiltag med henblik på at styrke bekæmpelsen af stalking og at beskytte de forurettede?

Den ovenfor fastlagte definition af stalking dækker navnlig de grovere tilfælde af gentagne fredskrænkelser og dermed en del af – men ikke hele – det område, som tilholdsreglerne omfatter. De anførte spørgsmål vil derfor udgøre en del af de problemstillinger, som udvalget skal behandle med hensyn til tilholdsreglerne i almindelighed og til dels med hensyn til geografisk bestemt tilhold og bortvisning.

Udvalget har derfor valgt i det følgende at behandle de nævnte spørgsmål om stalking sammen med de tilsvarende spørgsmål om fredskrænkelser mv. i øvrigt.

Med hensyn til *en regel om straf uden tilhold* bemærkes, at dette spørgsmål udtrykkeligt er omfattet af udvalgets kommissorium og behandles nedenfor i afsnit 3.

Med hensyn til *adfærd, der ikke er omfattet af de gældende tilholdsregler* eller andre straffebestemmelser, bemærkes, at dette spørgsmål behandles som led i overvejelserne om en revision af tilholdsreglerne nedenfor i afsnit 4. Dette afsnit indeholder en gennemgang af bl.a. en række eksempler på stalking, som er beskrevet af personer, der har oplevet forfølgelse og chikane.

Med hensyn til eventuelle nye regler om *strafskærpe* bemærkes, at dette spørgsmål behandles sammen med spørgsmålet om udformning af straffebestemmelser som led i udvalgets samlede forslag om tilhold, opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold) og bortvisning nedenfor i afsnit 7.2.

Med hensyn til *andre tiltag* bemærkes, at der i forbindelse med debatten om stalking er fremkommet en række ideer til, hvorledes man kan styrke beskyttelsen af ofre for stalking. Det drejer sig om forskellige politimæssige forhold, såsom hurtig sagsbehandling, specialisering, registrering og monitorering samt såkaldte bekymringssamtaler (formaninger), yderligere virkemidler for politiet, herunder adgang til frihedsberøvelse, strengere straffe, særlige regler for ofre i form af regler om advokatbistand, erstatning og identitetsskifte og særlige hensyn til forurettede i relation til retningslinjer for mægling samt endelig regler vedrørende behandling af gerningsmænd, herunder psykisk syge gerningsmænd. Sådanne spørgsmål falder i vid udstrækning i tråd med de spørgsmål, som kommissoriet i øvrigt rejser. Spørgsmålet om straf og behandling behandles nedenfor i afsnit 7.2. De øvrige spørgsmål behandles nedenfor i afsnit 7.3, 7.4 og 8.

Udvalget har som led i sine overvejelser om stalking gennemgået en række beretninger om stalking fra personer, der har oplevet chikane og forfølgelse. Sådanne beretninger findes bl.a. hos Lise Linn Larsen: *Stalking – om chikane, forfølgelse og trusler*, 2010, og Henrik Bramsberg: *Forfulgt?*, 2004. Om de forskellige *typer af stalkingadfærd*, der indgår i beretningerne om stalking, henvises til afsnit 4.3.3 nedenfor, herunder om adfærd der ikke er omfattet af nugældende strafferegler.

Det er et gennemgående træk, at der beskrives ofte langvarige forløb, omfattende en lang række fredskrænkelser, men ofte også selvstændigt strafbare forhold, navnlig trusler om vold, hærværk, husfredskrænkelser og vold.

Det er efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse væsentligt at understrege, at der vurderet ud fra de givne oplysninger i de fleste tilfælde må antages at have været grundlag for tilhold ret tidligt i forløbet. Dette gælder også i en del tilfælde, hvor tilhold ikke er søgt eller trods anmodning ikke givet. Det er derfor værd at understrege, at har den forurettede klart tilkendegivet ikke at ønske kontakt med den pågældende, og fore-

kommer der derefter gentagne – men ikke nødvendigvis et stort antal – henvendelser, vil betingelserne for tilhold således efter såvel gældende regler som udvalgets forslag nedenfor i afsnit 4 normalt være opfyldt. Dette gælder efter omstændighederne også, selv om den enkelte henvendelse i sig selv fremstår som fredelig.

Bevisvanskeligheder vil naturligvis kunne spille ind, men praksis viser, at det normalt lykkes at tilvejebringe det fornødne bevisgrundlag for tilhold. Antallet af klager over afslag på tilhold er ikke stort. Politiets afslag på at give tilhold indeholder vejledning om klageadgangen. Der kan dog alligevel være behov for let adgang til mere bred information om reglerne om tilhold mv. Der henvises herom også til afsnit 8.1 nedenfor.

De offentliggjorte beretninger om stalking kan også give anledning til at understrege, at det forhold, at den forurettede har besvaret en henvendelse fra den pågældende, ikke i sig selv er til hinder for, at der kan meddeles tilhold, navnlig ikke hvis svaret går ud på, at yderligere henvendelser klart frabedes, og der derefter forekommer yderligere henvendelser. Det er dog væsentligt, at der ikke mellem parterne opstår en dialog, der kan rejse tvivl om, hvorvidt henvendelser accepteres. På dette punkt har politiet en vigtig opgave med hensyn til vejledning af tilholdssøgende.

Der kan også hos nogle af de forurettede synes at have været den misforståelse, at det er afgørende for, om tilhold kan gives, at henvendelserne har en truende karakter. Dette er ikke tilfældet. Uønskede henvendelser kan således føre til tilhold endog i tilfælde, hvor f.eks. skriftlige henvendelser i sig selv fremstår som venlige, eller hvor henvendelsen består i, at der fremsendes f.eks. blomster eller gaver.

Den omstændighed, at den, der anmeldes, ikke ønsker at udtale sig til politiet, er ikke til hinder for, at der udstedes et tilhold mod den pågældende.

Det må også anses for en misforståelse, når det af en af beretningerne synes at fremgå, at politiet ved en anmeldelse af en igangværende overtrædelse af et tilhold skulle kunne afvise at rykke ud med den begrundelse, at udrykning kun sker, når adfærden har karakter af husspektakler. Politiet er nødt til at prioritere sin indsats, men navnlig i tilfælde af vedvarende anmeldelser om overtrædelse af tilhold kan der være anledning til at rykke ud, også fordi en anholdelse af krænkeren på fersk gerning kan være af bevismæssig betydning i forhold til andre anmeldte overtrædelser.

Materialet omfatter et udmærket eksempel på, at en hurtig kontakt fra politiet til den pågældende med en formaning om ikke at opsøge anmelderen har virket. Det er derfor vigtigt, at chikanerede personer henvender sig til politiet straks, når det står dem klart, at de ikke selv kan håndtere problemet, også fordi politiet vil kunne vejlede om, hvad de bør foretage sig for at sikre bevis mv. Der kan endvidere henvises til de råd til stalkingofre, der er omtalt hos Lise Linn Larsen, side 189. Det drejer sig bl.a. om at samle beviser og dokumentation for hændelserne, at kontakte politiet, at bruge taletidskort og at sørge for at kontakt med politiet mv. sker telefonisk.

3. En bestemmelse om straf for fredskrænkelser mv. uden forudgående tilhold

3.1. Problemstilling

Strafferetsplejeudvalget skal efter kommissoriet overveje, om der bør indføres en bestemmelse om straf i visse tilfælde for fredskrænkelser, forfølgelse mv., uden at der stilles krav om et forudgående tilhold. I overvejelserne nedenfor inddrages også spørgsmålet om en sådan bestemmelse i relation til stalking.

3.2. Baggrund

Spørgsmålet om kriminalisering af fredskrænkelser i form af uønsket kontakt, chikane eller forfølgelse – også kaldt stalking – uden forudgående tilhold har været debatteret flere gange tidligere i de senere år.

Som omtalt ovenfor i afsnit 2.2 har medlemmer af SF og Socialdemokratiet i efteråret 2009 fremsat beslutningsforslag (B 45), hvor det foreslås at indføre en nærmere definition af forfølgelse og chikane og at fjerne kravet om polititilhold som betingelse for strafbarheden af sådanne handlinger.

Endvidere har medlemmer af Dansk Folkeparti fremsat et beslutningsforslag (B 125) i april 2011, hvor det foreslås at indføre en særskilt bestemmelse om kriminalisering af stalking uden forudgående tilhold.

Men allerede betænkning nr. 1102/1987 om den forurettedes stilling i voldtægts- og straffesager rejste spørgsmålet, om visse forulempelser burde gøres strafbare uden forudgående advarsel i form af et polititilhold.

Straffelovrådet behandlede herefter spørgsmålet i en redegørelse af 15. februar 1988, jf. bilag 1. Rådet fandt, at der ikke bør ske en kriminalisering af fredskrænkelser foretaget 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 anførte, at der ikke i ordlyden af § 265 ligger nogen begrænsning til henvendelser eller andre handlinger, der i sig selv er truende, foruroligende, fornærmelige, fysisk forulepende eller lignende, og at bestemmelsen også omfatter breve, telefoniske udtalelser, fremmøde ved den værnedes hjem eller arbejdsplads mv. uden et sådant objektivt krænkende indhold eller præg. Rådet påpegede, at det også i sådanne tilfælde bør være muligt at værne en person mod den andens gentagne henvendelser, når disse opleves som ubehagelige eller forstyrrende.

Rådet fremhævede endvidere, at de forhold, der beskrives i § 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 brev- eller 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.

Af de ovenfor nævnte grunde fandt rådet, at det måtte anses for betænkeligt at foretage den ændring i § 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.

Rådet anførte videre, at såfremt kravet om forudgående advarsel blev opgivet, vil der kunne opstå problemer med hensyn til beviset for gerningsmandens forsæt, dvs. hans eller hendes forståelse af, at den pågældendes breve, opringninger, fremmøde mv. vir-

ker krænkende. Sådan tvivl om forsættet afskæres, når en person efter forudgående undersøgelse har fået at vide, hvad han eller hun skal afholde sig fra.

Rådets betænkeligheder ved at opgive kravet om forudgående advarsel gjaldt også en lovændring, hvor man – uden at ændre formuleringen af § 265 – lavede en tilføjelse med f.eks. følgende indhold: ”Såfremt en krænkelse som nævnt i stk. 1 har haft en særlig grov karakter (eller: er udvist under særligt skærpende omstændigheder), finder samme straf anvendelse, selv om der ikke forud er meddelt advarsel af politiet.”

Efter rådets opfattelse kunne der alene blive tale om en kriminalisering uden forudgående advarsel, såfremt man i loven indføjede en nyaffattet straffebestemmelse, hvor der beskrives en strafværdig gerningstype af mere begrænset omfang end de i § 265 nævnte forhold. Samtidig må en sådan ny gerningsbeskrivelse naturligvis ikke være omfattet af allerede eksisterende straffebestemmelser om f.eks. trusler, vold, blufærdighedskrænkelser og husfredskrænkelser, idet en nykriminalisering i så fald vil være overflødig.

Rådet kunne dog ikke pege på nærliggende muligheder med hensyn til formuleringen af en sådan ny straffebestemmelse, 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. Endelig anførte rådet, at de grove former for forulempelser, der kan tænkes, ofte vil udgøre en overtrædelse af allerede gældende straffebestemmelser.

3.3. Konklusion

Ved vurderingen af spørgsmålet om en straffebestemmelse uden krav om tilhold må man være opmærksom på, at den gældende straffelovs § 265 – ud over kravet om et forudgående tilhold – stiller krav om en særlig kvalificeret adfærd i form af at krænke en andens fred f.eks. ved at forfølge eller på anden lignende måde forulempe den anden. Som pointeret af Straffelovrådet, hjemler § 265 forbud mod handlinger, der ikke i sig selv er forulempende mv., men efter straffebestemmelsen skal de altså indgå i en sammenhæng, der bevirker, at handlingen får karakter af forfølgelse, forulempelse eller lignende.

Man kunne for så vidt – eventuelt i kombination med skærpede krav til forulempelsens grovhed – fjerne kravet om forudgående advarsel. Dette ville imidlertid bevirke, at den prøvelse af karakteren af den uønskede kontakt, der i dag sker ved politiets behandling af en anmodning om tilhold, skulle foregå under en straffesag. Noget sådant ville under alle omstændigheder forsinke behandlingen væsentligt, men også føre til en mindre hensigtsmæssig håndtering, og herunder vanskeliggøre en løsning i mindelighed.

Afgørende må imidlertid efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse være, at man nødvendigvis måtte stille krav om en betydelig klarhed – dvs. grovhed – som et modstykke til den manglende forudgående advarsel. Dermed vil en straffebestemmelse for fredskrænkelser, herunder stalking, uden tilhold helt overvejende blive anvendelig i tilfælde, hvor der allerede efter de gældende regler ville være grundlag for at straffe, *enten* fordi grovheden består i gentagne fredskrænkelser, således at der ofte allerede er givet tilhold, og der dermed foreligger en overtrædelse af tilholdet, *eller* fordi der foreligger kvalificerende omstændigheder, der i sig selv udgør et strafbart forhold, navnlig husfredskrænkelse, trusler eller vold.

Disse forhold og de betænkeligheder, der i øvrigt er anført af Straffelovrådet, illustreres efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse også af den norske ”stalkingbestemmelse”, der er omtalt ovenfor i kapitel 3, afsnit 1.2. Efter denne bestemmelse er det således en grundbetingelse, at adfærden er hensynsløs og dermed klart forkastelig, mens adfærden i øvrigt beskrives alene gennem bredt formulerede udtryk som ”skræmmende eller plagsom optræden eller anden hensynsløs adfærd”. Også for de andre udenlandske stalkingbestemmelser, der er omtalt i kapitel 3, gælder det, at der anvendes ganske upræcise beskrivelser af det strafbare område i det omfang, der ikke er tale om adfærd, som er strafbar efter gældende danske regler, herunder straffelovens § 265 om tilhold. Dansk Anti-Stalking Forening har som anført ovenfor i afsnit 2.2 foreslået en straffebestemmelse om stalking med udgangspunkt i *offerets reaktion*.

Straffebestemmelser, der på de anførte måder angiver gerningsindholdet primært gennem kvalitative beskrivelser af en i øvrigt uspecificeret adfærd, såsom skræmmende eller belastende, kan give anledning til væsentlige betænkeligheder, fordi det kan være vanskeligt på forhånd at afgrænse anvendelsesområdet. Det er således afgørende, at straffebestemmelser bygger på gerningsindhold med en konkret, objektiv afgrænsning.

Det, der bestemmer, om et strafbart forhold er begået, er gerningsmandens objektive adfærd og gerningsmandens subjektive tilregnelser (forsæt mv.) – ikke i sig selv den forurettedes reaktion eller oplevelse. Dette betyder dog vel at mærke ikke, at den måde, som gerningsmandens adfærd er *egnet til at påvirke forurettede*, bliver uden betydning. Dette kan således allerede efter de gældende regler have betydning i flere henseender, herunder med hensyn til om der foreligger en fredskrænkelser, om en adfærd har karakter af strafbare trusler og med hensyn til straffens udmåling.

Det centrale er imidlertid, at det er et helt fundamentalt retssikkerhedsmæssigt krav, at den, der skal straffes, efter straffebestemmelsens udformning har haft mulighed for at indse, at der begås et strafbart forhold. Det kan ikke i sig selv være det afgørende, om en person har opfattet sig som udsat for en krænkelse. Derfor er der heller ikke grundlag for i en straffebestemmelse at definere gerningsindholdet (beskrivelsen af den strafbare handling) ud fra offerets reaktion, således at gerningsmandens adfærd og subjektive forhold ikke bliver det afgørende, jf. de synspunkter, som Dansk Anti-Stalking Forening har fremsat herom over for udvalget i afsnit 2.2 ovenfor.

Imidlertid vil en væsentlig del af problemstillingen om forholdet mellem gerningsmandens adfærd og forurettedes oplevelse heraf falde væk ved en objektivisering af tilholdet, jf. nedenfor i dette afsnit og i afsnit 4.2.

Spørgsmålet om *psykisk terror* som element i en stalkingbestemmelse eller i øvrigt i en ny tilholdsregel må vurderes også i det anførte lys. Dette spørgsmål behandles dog nedenfor i afsnit 4.

Ordningen med polititilhold indebærer efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse en bedre beskyttelse af den forurettede end en bestemmelse om straf uden forudgående tilhold. Det skyldes, at der med hensyn til tilhold er lavere beviskrav end med hensyn til straf. Efter udvalgets forslag kræves således alene *begrundet mistanke* om fredskrænkelser mv. som betingelse for et tilhold, jf. lovudkastets § 2. Når tilhold først er givet, vil der for at straffe for overtrædelse heraf skulle stilles de sædvanlige, strengere beviskrav til domfældelse i en straffesag, nemlig kravet om at tiltaltes skyld er bevist uden for enhver rimelig tvivl. Men her vil det få betydning, at der foreslås en objektivisering af tilholdet, jf. nedenfor i afsnit 4.3. En objektiveret bestemmelse vil eksempelvis ramme tilfælde, der af den forurettede opleves som psykisk terror, f.eks. som følge

af at gerningsmanden regelmæssigt tager ophold uden for forurettedes bopæl, men uden at der kræves bevis for, at psykisk skade er tilsigtet eller er en følge af adfærden. De nævnte forslag må anses for at være af særlig betydning, fordi det fra organisationernes og Dansk Anti-Stalking Forenings side er fremført, at det for de forurettede kan være vanskeligt at bevise chikane, jf. kapitel 4, afsnit 4 og 5.

Strafferetsplejeudvalget har overvejet spørgsmålet om en straffebestemmelse uden krav om tilhold også på baggrund af diskussionen om en bedre beskyttelse mod *stalking*. Med definitionen af *stalking*, hvor der lægges vægt på det systematiske og vedvarende som netop karakteristisk for *stalking*, jf. afsnit 2.3 ovenfor, bliver der imidlertid i ringere grad brug for en straffebestemmelse uden tilhold ved *stalking* end ved fredskrænkelser i almindelighed, fordi man for enhver praktisk betragtning for længst vil have passeret tærsklen for tilhold, når fredskrænkelser antager karakter af *stalking*.

Som berørt ovenfor i afsnit 2.3 kan en bestemmelse om straf uden tilhold i relation til *stalking* anskues som et instrument til indgriben i forløb, hvor chikane kan befrygtes at udvikle sig til vold. For en retspolitisk betragtning kan en særlig interesse således knytte sig til overvejelser om risikoen for, at det der starter som fredskrænkelser – generende men ikke farlige – udvikler sig til alvorlig personfarlig kriminalitet. Spørgsmålet har dog også sammenhæng med i princippet alle de øvrige spørgsmål, der som led i kommissoriet behandles i de følgende afsnit, herunder spørgsmålet om betingelser for tilhold, håndhævelse af tilhold, straf for overtrædelse af tilhold og mulighed for varetægtsfængsling mv. Det skal imidlertid bemærkes, at en risiko for, at kriminalitet udvikler sig fra mindre til mere alvorlige forbrydelser, ikke er enestående for problemkredsen omkring *stalking* og lignende. Det er for så vidt noget, som politiet og de andre retshåndhavende myndigheder altid må være opmærksomme på at modvirke i det omfang, det er muligt. Det bemærkes i øvrigt, at de amerikanske erfaringer, som Dansk Anti-Stalking Forening henviser til ovenfor i kapitel 4, afsnit 5, næppe stemmer med danske forhold, jf. Rigsadvokatens redegørelse af 22. april 2009 i kapitel 4, afsnit 3. Det anføres således i redegørelsen, at hovedparten af overtrædelserne af tilhold vedrører fortsat chikanøs adfærd, mens det er undtagelsen, at overtrædelser har truende eller voldelig karakter. Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse vil en straffebestemmelse uden krav om forudgående tilhold imidlertid heller ikke i denne henseende give bedre muligheder for indgriben end adgangen til at give et tilhold. Det bemærkes end-

videre, at der ikke Strafferetsplejeudvalget bekendt foreligger danske undersøgelser, der peger på en særlig sammenhæng mellem chikane og vold.

Det er på høringen om stalking anført, at tilhold forsinker indsatsen mod stalking. Dette er efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke tilfældet. Der vil således kunne sættes ind med et tilhold på et langt tidligere stadium i forløbet end med straf. Der vil efter omstændighederne være mulighed for tilbageholdelse eller anholdelse, jf. herom også nedenfor afsnit 7.3.3. Sagsbehandlingen vedrørende en anmodning om tilhold vil give politiet et helhedsbillede af situationen, og sagen vil kunne afgøres af politiet selv uden indbringelse for retten på grundlag af et beviskrav om begrundet mistanke, jf. ovenfor. I de tilfælde, hvor der kan være frygt for en eskalering af konflikten, vil politiet allerede på tidspunktet for tilholdet – eller eventuelt før – kunne sætte ind med f.eks. tildeling af overfaldsalarm, skærpet opmærksomhed og en tydelig advarsel til den, der tildeles et tilhold, om at politiet vil være opmærksom på ham eller hende. Om politiets sagsbehandling henvises endvidere til afsnit 7.4.1 nedenfor.

Der er derfor efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke belæg for, at en særlig straffebestemmelse om stalking, der ikke kræver et forudgående tilhold, skulle styrke mulighederne for at forhindre, at stalking udvikler sig til f.eks. vold eller drab.

Strafferetsplejeudvalget finder endvidere, at de betænkeligheder imod en regel om straf uden tilhold, der blev anført af Straffelovrådet, jf. ovenfor afsnit 3.2, fortsat er aktuelle. Der er således stadig ikke påvist klart afgrænsede gerningstyper, der er egnet som grundlag for en sådan straffebestemmelse, ligesom den bevismæssige fordel ved den advarsel, der ligger i tilholdet, stadig er af væsentlig betydning for bekæmpelse af chikane.

På den baggrund og af de grunde, der i øvrigt er anført af Straffelovrådet, finder Strafferetsplejeudvalget ikke, at der bør indføres en ny straffebestemmelse om fredskrænkelser i form af forfølgelse eller lignende.

Strafferetsplejeudvalget finder i det hele, at en styrkelse af beskyttelsen mod chikane og forfølgelse, herunder i tilfælde af stalking, bedre kan ske ved en modernisering af regelsættet om tilhold som foreslået af udvalget i lovudkastet i kapitel 7, herunder regler om beviskrav, en objektivisering af tilholdet, en særlig bestemmelse om tilhold efter

grove strafbare krænkelser samt en almindelig regel om opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold).

På den anførte baggrund er der ikke optaget en bestemmelse om straf for fredskrænkelser uden forudgående tilhold i lovudkastet i kapitel 7. Spørgsmålet om et udvidet anvendelsesområde for tilhold, herunder med henblik på stalking, behandles nedenfor i afsnit 4.3.3.

4. Tilhold

4.1. Generelle overvejelser om tilhold

4.1.1. Problemstilling

Efter kommissoriet skal udvalget gennemgå gældende regler og praksis samt de indhøste erfaringer vedrørende meddelelse af tilhold og på baggrund heraf vurdere behovet for ændringer navnlig med henblik på at sikre, at brug af tilhold er et praktisk og effektivt middel til at beskytte den forurettede. Som anført ovenfor i afsnit 2.3 har Strafferetsplejeudvalget i denne forbindelse inddraget stalking som et væsentligt element.

Udvalget skal efter kommissoriet endvidere overveje, om betingelserne for at meddele et tilhold eventuelt bør lempes, f.eks. således, at der i visse tilfælde bliver mulighed for at give et tilhold, selv om den pågældende endnu ikke har været udsat for en krænkelser eller forulempelse, hvis der er en konkret nærliggende fare for, at det vil ske.

4.1.2. Baggrund

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 3, ovenfor, har Rigsadvokaten den 22. april 2009 på baggrund af en høring af politikredsene bl.a. oplyst, at størstedelen af sagerne om tilhold angår verbal chikane, og det er således ikke egentlig truende adfærd, der er baggrund for disse sager.

Det er politikredsenes erfaring, at tilhold er effektive og adfærdsregulerende i den overvejende del af sagerne. Dog sker der i et betydeligt antal sager en enkelt overtræ-

delse af tilholdet. Flere af politikredsene har endvidere peget på, at der i enkelte tilfælde sker gentagne overtrædelser af et tilhold, og at antallet af overtrædelser i disse tilfælde kan være ganske betydeligt. Der er i den forbindelse peget på, at tilhold kun har en begrænset adfærdsregulerende effekt i forhold til psykisk syge, der på grund af deres sygdom forfølger andre personer.

Hovedparten af overtrædelserne af tilhold vedrører fortsat chikanøs adfærd.

Som anført ovenfor i kapitel 4, afsnit 4, er det erfaringen hos de organisationer, som udvalget har mødt med, at tilholdsreglerne som udgangspunkt fungerer godt. Det er dog også anført, at det kan være vanskeligt for de forurettede at bevise chikane. Det samme er påpeget af Dansk Anti-Stalking Forening, jf. ovenfor i kapitel 4, afsnit 5. Dette aspekt inddrages i overvejelserne nedenfor, ligesom det i øvrigt behandles nedenfor i afsnit 8.4.

Fra organisationernes side er det endvidere om tilhold bl.a. anført, at det bør overvejes at hæve strafniveauet for overtrædelse af tilhold, at der kan være behov for øgede muligheder for frihedsberøvelse i tilholdssager, at der kan være behov for at udbrede kendskabet til reglerne om tilhold og bortvisning, og at der bør oprettes særlige enheder i politikredsene til behandling af tilholdssager. Disse synspunkter er indgået i udvalgets overvejelser i afsnit 7.2, 7.3, 7.4 og 8 nedenfor.

Om de statistiske oplysninger vedrørende tilhold henvises til kapitel 4, afsnit 1, ovenfor.

Om debatten vedrørende stalking henvises til afsnit 2 ovenfor.

4.1.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget har på grundlag af en gennemgang af regler og praksis om tilhold fundet, at ordningen med polititilhold i sin grundlæggende form er velfungerende og imødekommer et væsentligt behov for foranstaltninger til beskyttelse mod uønsket kontakt, forfølgelse og chikane, ikke mindst i samlivsrelationer. Det bemærkes i den forbindelse, at der kun i ganske få tilfælde klages over politiets afgørelser om

ikke at meddele et tilhold, jf. Rigsadvokatens redegørelse af 22. april 2009 som omtalt ovenfor i kapitel 4, afsnit 3.

Der er imidlertid behov for en modernisering af regelsættet, ligesom der er behov for en styrkelse af mulighederne for at sætte ind mod fredskrænkelser og stalking. En sådan ny udformning af reglerne om tilhold bør omfatte såvel en sproglig ajourføring som en indholdsmæssig udvikling af det samlede regelsæt med henblik på en bedre beskyttelse af de forurettede.

Det må i den forbindelse erkendes, at *stalking* udgør et særligt problem. Uanset at antallet af egentlige stalkingtilfælde (dvs. vedvarende og systematisk forfølgelse eller chikane) muligt ikke er meget stort, indebærer den særlige belastning som følge af mere systematisk forfølgelse som anført ovenfor i afsnit 2 under alle omstændigheder et væsentligt behov for beskyttelse. Udvalget har derfor i det følgende ved sine overvejelser om en revision af tilholdsreglerne i særlig grad inddraget stalkingtilfælde.

Det er anført på høringen om stalking, at tilhold ikke har effekt på stalkere. Den omstændighed, at tilhold i nogle tilfælde ikke stopper chikanen, betyder efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke, at forfølgelse og chikane ikke bør bekæmpes ved anvendelse af tilhold. Dels vil det ikke på forhånd kunne vides, om den aktuelle gerningsmand vil lade sig påvirke, dels vil tilhold give grundlag for straf eller i forhold til psykisk syge gerningsmænd dom til behandling.

Nedenfor behandles først i afsnit 4.2 og 4.3 spørgsmålet om udformningen eller definitionen af tilhold. I afsnit 4.4 behandles spørgsmålet om betingelserne for udstedelse af tilhold, herunder spørgsmålet om, hvorvidt det i alle tilfælde bør være en betingelse, at der er sket en fredskrænkelse forud for meddelelse af tilhold.

4.2. Definition af tilhold, forbud mod al kontakt?

4.2.1. Problemstilling

I det følgende behandles først spørgsmålet, om tilhold bør være et forbud mod al kontakt eller kun mod kontakt, der i sig selv kan anses for generende eller chikanerende.

Spørgsmålet om den beskyttede personkreds og hvilke typer af kontakt eller adfærd i øvrigt, der skal kunne forbydes ved tilhold, behandles nedenfor i afsnit 4.3.

4.2.2. Baggrund

Den gældende lovregel om tilhold i straffelovens § 265 er ikke opbygget med bestemmelser om henholdsvis definition af tilhold og betingelser for udstedelsen heraf. § 265 har karakter af en straffebestemmelse, der angiver et gerningsindhold. Bestemmelsen, der stammer fra straffeloven af 1930, lyder således:

"Den, der krænker nogens fred ved trods forud af politiet given advarsel at trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. En af politiet meddelt advarsel har gyldighed for 5 år."

Det, der straffes, er således en overtrædelse af politiets advarsel (polititilhold). Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at det, der kan forbydes, er at "trænge ind på" en anden, at "forfølge" en anden med skriftlige henvendelser og at "forulempe" en anden på "anden lignende måde". Adfærden skal endvidere have karakter af krænkelse af den andens fred. De handlinger, som forbuddet rammer, er altså ved bestemmelsen ikke blot fastlagt objektivt ved angivelse af f.eks. "skriftlige henvendelser", men også ved kvalificerende kriterier i form af fredskrænkelse, der skal have karakter af, at man trænger ind på, forfølger eller forulemper en anden. Sammenhold hermed også afsnit 3.2 og 3.3 ovenfor.

Reglerne om bortvisning, der kan opfattes som en særlig form for tilhold, er opbygget på en anden måde. Efter bortvisningslovens § 1 defineres bortvisning kort og godt som et forbud mod at opholde sig i sit hjem. Betingelserne for at udstede et sådant forbud er fastlagt særskilt i lovens § 2. På samme måde indebærer den særlige adgang til i bortvisningssager at forbyde den bortviste at opholde sig i et nærmere afgrænset område uden for hjemmet som udgangspunkt et forbud mod ethvert ophold i området.

4.2.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget finder, at definitionen af tilhold – på samme måde som bortvisning – bør *objektiveres* således, at fastlæggelsen af forbuddets indhold sker i en

særskilt bestemmelse, og at betingelserne for at udstede et tilhold optages i andre bestemmelser. Definitionsbestemmelsen skal således alene indeholde en objektiv angivelse af den kontakt mv., der forbydes. Situationer, hvor en kontakt af særlige grunde, herunder nødretslignende tilfælde, må anses for beføjet, bør reguleres af en særlig undtagelsesbestemmelse.

Ved denne teknik opnås efter udvalgets opfattelse både en større klarhed i regelsættet og en styrkelse af beskyttelsen, idet i princippet enhver kontakt forbydes. At der opstilles en undtagelsesbestemmelse for beføjet kontakt ændrer ikke ved, at det klare udgangspunkt er, at enhver kontakt afskæres. Det vil således påhvile den, som forbuddet er rettet mod, at sandsynliggøre, at en kontakt har været beføjet. Dette vil også indebære en bevismæssig lettelse med hensyn til overtrædelse af tilhold, jf. herom også ovenfor afsnit 3.

Denne objektivisering af tilholdet vil ikke mindst være af betydning i relation til stalking, idet den letter konstateringen af, hvad der udgør en overtrædelse – og dermed en krænkelse af den forurettede. Der skal således for at konstatere en overtrædelse ikke føres bevis for, at kontakten mv. er sket i en særlig chikanøs hensigt, at den er egnet til at virke psykisk belastende eller lignende.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, navnlig §§ 1-2 og 13.

4.3. Definition af tilhold, beskyttede personer og typer af handlinger

4.3.1. Problemstilling

I det følgende behandles spørgsmålet om, hvilken personkreds der beskyttes, og hvilke typer af handlinger der bør kunne forbydes ved tilhold.

4.3.2. Baggrund

Tilhold er efter den gældende straffelovs § 265 ikke begrænset til at beskytte bestemte personer eller grupper af personer.

Efter praksis anvendes tilhold navnlig i følgende grupper af tilfælde:

- Samlivsrelaterede tilfælde, hvor den ene part har udøvet vold eller andre overgreb mod den anden.
- Samlivsrelaterede tilfælde, hvor kränkelsen sker i sammenhæng med samlivets ophør, typisk i form af chikanerende henvendelser.
- Offentligt ansatte, der krænkes af personer, som de kommer i kontakt med i kraft af deres arbejde.
- Grupper af personer, der ikke hører til en offentlig virksomhed, f.eks. ansatte i en privat virksomhed.
- Kendte personer, der forfølges.
- Andre tilfælde, f.eks. nabokonflikter og chikane forøvet af psykisk syge som led i den pågældendes sygdom.
- Stalking, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane, jf. afsnit 2 ovenfor. Stalking vil typisk forekomme som varianter af en eller flere af de ovennævnte tilfælde.

Om de gældende regler om tilhold henvises i øvrigt til kapitel 2 om gældende ret, afsnit 2.1.2.

Efter den gældende straffelovs § 265 omfatter et tilhold en række forskellige handlinger, der kan sammenfattes som kontakt. Det drejer sig om personlig henvendelse ("trænge ind på"), skriftlig henvendelse ("skriftlige henvendelser") og andre former for henvendelser ("på anden lignende måde forulempe"). Efter praksis omfatter andre henvendelser navnlig telefoniske henvendelser, men også elektronisk kommunikation i form af e-mails og sms-beskeder er med sikkerhed omfattet, allerede fordi disse må sidestilles med skriftlige henvendelser. Imidlertid anses i praksis også en række mere indirekte henvendelser for omfattet, herunder henvendelser ved at sende eller lægge blomster og ved at sende hilsner via radioprogrammer eller ved at tage ophold uden for forurettedes hjem.

4.3.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget finder, at lovens definition af tilhold bør udformes således, at tilhold kan anvendes til beskyttelse af den samme *personkreds* og beskyttelse mod de samme *former for uønsket kontakt* som efter de gældende regler. Der bør derfor – som i den gældende straffelovs § 265 – heller ikke i en ny bestemmelse om tilhold indlægges begrænsninger med hensyn til hvilke *personer, der kan opnå beskyttelse* gennem tilhold. Der vil således også være samme adgang til med tilhold at beskytte offentligt ansatte som hidtil, ligesom der vil kunne meddeles tilhold, uanset om parterne har levet sammen eller ej.

Også med hensyn til hvilken *adfærd*, der bør kunne opnås beskyttelse mod, bør der tages udgangspunkt i den gældende regel om tilhold. En revideret tilholdsregel skal således som minimum omfatte alle de handlinger i form af fredskrænkelser, der er omfattet af den gældende straffelovs § 265.

Strafferetsplejeudvalget har endvidere overvejet, om der herudover – ikke mindst med hensyn til stalking – bør inddrages anden adfærd, dvs. andre handlinger under tilholdets anvendelsesområde.

Udvalget har i den forbindelse som anført ovenfor i afsnit 2.3 gennemgået en række eksempler på stalking og anden form for chikane, der er indgået i den senere tids debat. Det drejer sig bl.a. om beretninger om stalking fra personer, der har oplevet chikane og forfølgelse. Sådanne beretninger findes bl.a. hos Lise Linn Larsen: *Stalking – om chikane, forfølgelse og trusler*, 2010, og Henrik Bramsberg: *Forfulgt?*, 2004. Der kan i øvrigt henvises til referatet af udvalgets møde med en række organisationer, jf. bilag 2.

I materialet omtales en lang række eksempler på, hvad de pågældende har opfattet som udtryk for stalking eller chikane i øvrigt.

De fleste af disse former for adfærd har karakter af handlinger, der allerede omfattes af den gældende tilholdsregel som fredskrænkelser, der kan danne grundlag for tilhold, og som kan føre til straf for overtrædelse af et allerede givet tilhold.

Dette gælder således alle tilfælde, hvor adfærden har karakter af en *henvendelse* fra gerningsmanden til den forurettede, herunder hvor henvendelserne indeholder *trusler* om f.eks. advokat eller politianmeldelse, *beskyldninger* af forskellig slags, f.eks. ved trusler om at udbrede rygter om den forurettede, f.eks. om pædofili eller seksuelle udskjelser. Dette følger allerede af, at uønskede henvendelser, der fortsætter, efter at den forurettede har sagt fra, i sig selv kan føre til tilhold, også selv om den enkelte henvendelse på overfladen har en fredelig eller måske ligefrem venlig karakter.

Trusler om vold vil være selvstændigt strafbare efter straffelovens § 266, hvis volden er af en grovhed som anført i bestemmelsen. Trusler om simpel vold efter straffelovens § 244 er ikke selvstændigt strafbare. Imidlertid vil sådanne trusler, der er rettet imod en person, være en fredskrænkelse, der omfattes af tilholdsreglen.

En handling som at *komme lim i låsen* i forurettedes gade- eller bildør vil efter omstændighederne i sig selv være strafbar som hærværk, men vil tillige efter omstændighederne kunne anses som en henvendelse fra den pågældende til den forurettede, der er omfattet af et tilhold.

Fremsendelse af post eller e-mails med *falsk afsenderangivelse*, herunder med falsk e-mailadresse i kollegers eller andres navn, vil som andre henvendelser, selv om gerningsmanden søger at skjule sin identitet, være omfattet af de gældende tilholdsregler. Det forhold, at denne kontaktmåde kan skabe bevismæssige vanskeligheder, ændrer ikke ved det anførte. Ofte vil adfærden i øvrigt indgå i et mønster, som kan mindske bevisvanskelighederne.

Bestilling af varer i forurettedes navn eller forsøg på *optagelse af lån* i forurettedes navn vil afhængig af omstændighederne kunne indebære strafbare handlinger såsom bedrageri eller dokumentfalsk, men der vil også kunne foreligge en overtrædelse af tilhold, nemlig hvis der reelt er tale om en henvendelse fra gerningsmanden til den forurettede. Bestiller gerningsmanden således f.eks. uden den forurettedes samtykke varer, som bringes ud til den forurettede, vil forholdet – uanset om gerningsmanden selv betaler for varerne eller ej – kunne sidestilles med den form for chikane, at gerningsmanden lægger blomster på den forurettedes dørmåtte, der for længst i praksis er anerkendt som noget, der kan indebære en overtrædelse af et tilhold.

I materialet er beskrevet en helt særlig adfærd, hvor en gerningsmand med bopæl over for forurettedes bopæl med en projektør fra sit vindue *lyser ind gennem forurettedes vinduer*. En sådan adfærd vil kunne anses for en form for henvendelse eller kontakt, der må antages at være omfattet af den gældende tilholdsregel.

Efter udvalgets opfattelse bør reglerne om tilhold så vidt muligt også tage højde for nye former for chikane, herunder ved anvendelse af *Internettet*. I henvendelsen fra Dansk Anti-Stalking Forening tales om ”cyberstalking”, jf. kapitel 4, afsnit 5.

En række tilfælde vil falde direkte under et tilhold, fordi der er tale om *henvendelser*. Det drejer sig om meddelelser fra en person til en anden i form af e-mails eller beske-der via sociale netværk (f.eks. Facebook eller Twitter).

I andre tilfælde er der tale om *ikke direkte henvendelser*. Det kan dreje sig om oprettelse af falske Facebook-profiler eller fremsættelse af ærekrænkende udtalelser eller videregivelse af oplysninger om private forhold via sociale netværk eller i debatfora mv. på Internettet. Sådan adfærd kan være omfattet af tilhold, fordi der reelt er tale om en henvendelse til den forurettede samtidig med henvendelsen til en bredere kreds. Efter de gældende regler har man således som tidligere omtalt anset en radiohilsen for omfattet af tilhold. Det forhold, at en meddelelse gennem f.eks. Facebook ikke direkte er adresseret til den, der chikaneres, er derfor ikke i sig selv afgørende. Men meddelelsen må kunne anses for reelt rettet til denne, og ikke alene til andre, ligesom gerningsmanden må have forsæt til, at meddelelsen virker som en henvendelse til den, der chikaneres. I det omfang anvendelse af nettet på den anførte måde kan karakteriseres som en henvendelse eller kontakt, vil den være omfattet af tilholdsreglen. Det bør bl.a. på den baggrund fremgå af en revideret lovbestemmelse om tilhold, at elektronisk kommunikation er omfattet, jf. udvalgets forslag i kapitel 7, § 1.

Med hensyn til chikane ved brug af nettet henvises også til afsnit 7.3.1 nedenfor om efterforskning med hensyn til bl.a. anonyme henvendelser via nettet.

Udbredelse af krænkende udtalelser eller oplysninger om forurettede via nettet kan endvidere efter omstændighederne udgøre en overtrædelse af straffelovens § 267 om

ærekrænkelser eller af straffelovens § 264 d om uberettiget videregivelse af meddelelser vedrørende en andens private forhold mv.

Chikane kan virke på den måde, at nedsættende omtale udbredes via nettet ved anvendelse af sociale netværk med den følge, at der kommer *henvendelser fra andre personer* med ubehagelige meddelelser til den chikanerede, via nettet eller på anden måde. Et sådant forhold omfattes ikke i sig selv af et tilhold mod den, som i første omgang har udbredt den nedsættende omtale. Har omtalen imidlertid – udtrykkeligt eller reelt – karakter af opfordring til at rette henvendelse til den chikanerede, vil adfærden dog kunne anses for en henvendelse fra den pågældende til den chikanerede gennem andre og dermed anses for en fredskrænkelse, der kan indgå i grundlaget for et tilhold eller udgøre en overtrædelse af et allerede givet tilhold. Forholdet kan som anført ovenfor endvidere være strafbart efter regler om ærekrænkelse eller videregivelse af oplysninger, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden (afhængigt bl.a. af modtagerkredsens størrelse). Et sådant forhold kan som berørt ovenfor også falde under tilholdsreglerne, fordi der er tale om en henvendelse til forurettede samtidig med en henvendelse til andre.

I medierne har der været omtalt eksempler på grov chikane ved meddelelse af *urigtige oplysninger om alvorlige ulykker* overgået en persons nærstående eller lignende. Noget sådant kan forekomme ved telefonopringninger, elektronisk kommunikation i øvrigt eller på anden måde. Hvis der er tale om en direkte eller indirekte henvendelse til den forurettede, vil sådan adfærd kunne imødegås med tilhold.

Der er efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse behov for den klargørende udvidelse af lovens beskrivelse af de pågældende handlinger, at forbuddet også omfatter *at følge efter* den anden. Udvalget lægger vægt på, at der kan forekomme tilfælde, hvor den pågældende følger efter den forurettede, men til stadighed undgår at komme helt tæt på denne. Disse tilfælde kan være belastende i samme grad som forskellige former for kontakt, men falder ikke naturligt under kontaktbegrebet.

Dansk Anti-Stalking Forening har i sin henvendelse til udvalget anført, at stalking også kan tage form af *overvågning*, jf. kapitel 4, afsnit 5. Overvågning vil være omfattet af den af udvalget foreslåede tilholdsregel, hvis adfærden i det enkelte tilfælde kan betegnes som kontakt i vid forstand eller som det at følge efter en person. Overvågning

ved at opholde sig umiddelbart uden for den forurettedes bopæl eller opholdssted vil være omfattet på samme måde som efter praksis vedrørende den gældende tilholdsregel. Andre former for overvågning, f.eks. overvågning ved hjælp af kikkert på en vis afstand, vil ikke i sig selv være omfattet, men kan være strafbar efter omstændighederne som forsøgshandling eller efter straffelovens § 264 a som uberettiget iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted. Der er efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke grundlag for under en ny tilholdsregel at inddrage overvågning i videre omfang end det anførte. Det bemærkes herved, at hvis gerningsmanden trods en vis afstand kan ses af forurettede, og dette står gerningsmanden klart, vil forholdet være omfattet af et tilhold.

Det er også nævnt i debatten, at stalking kan give problemer i relation til *civilretlige regler*, jf. også referatet af udvalgets møde med en række organisationer, se bilag 2. Stalking kan således f.eks. give sig udslag i, at en person, der har et barn med forurettede, i chikanehensigt *rejser sag om forældremyndighed* mv. – alene for at opnå kontakt med forurettede gennem sagsbehandlingen, herunder deltagelse i retsmøder, hvor den forurettede er nødt til at være til stede. I et sådant tilfælde er der – på samme måde som med hensyn til f.eks. *udnyttelse af samværsret* – tale om udøvelse af lovfæstede rettigheder. Der er derfor ikke mulighed for at anse det for en overtrædelse af et tilhold, at den pågældende rejser sagen eller udøver retten.

Det ville i øvrigt kunne være særdeles vanskeligt at fastslå, om der i det enkelte tilfælde er tale om chikane eller et reelt ønske om at opnå den omhandlede retsposition. Spørgsmålet om, hvorvidt der som følge af stalkingproblemet bør foretages justeringer af de civilretlige regler må i sagens natur bero på overvejelser om den rette udformning af disse regler. Spørgsmålet falder derfor uden for Strafferetsplejeudvalgets opgave.

Det står imidlertid fast, at de civilretlige regler ikke udelukker, at der fastsættes tilhold, når betingelserne herfor er opfyldt. Ved den nærmere udformning af et tilhold kan og bør der tages hensyn til relevante civilretlige forhold, herunder f.eks. en samværsret. Ved anvendelsen af de civilretlige regler må der omvendt tages relevante hensyn til et meddelt tilhold, herunder med hensyn til f.eks. nærmere samværsvilkår. Endvidere må det understreges, at en parts adfærd i form af strafbare forhold, herunder chikane i form af tilholdsovertrædelser, efter forholdenes karakter på forskellig måde indgår ved

anvendelse af de civilretlige regler, herunder efter omstændighederne med hensyn til f.eks. spørgsmål om og i hvilket omfang, der skal være samvær. De civilretlige regler udelukker heller ikke, at der på forskellig måde tages hensyn til den forurettede i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling, herunder f.eks. ved respekt af et ønske om tilbageholdelse af adresseoplysninger eller eventuelt om ikke at være til stede i et retsmøde. På det sidstnævnte punkt kan mulighederne for hensyntagen som følge af modpartens processuelle rettigheder være begrænsede, men dog næppe i alle henseender udelukket. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til udvalgets lovudkast, §§ 6 og 13, nedenfor i kapitel 7.

En særlig gruppe af tilfælde er henvendelser, der ikke sker til forurettede selv, men til forurettedes *familiemedlemmer eller bekendte*. Sådanne henvendelser vil ikke i sig selv være omfattet af et tilhold til gerningsmanden om ikke at henvende sig til forurettede. Det må dog understreges, at sådanne henvendelser dels kan danne grundlag for et tilhold i forhold til familiemedlemmet eller den bekendte, dels vil kunne være omfattet af et tilhold i forhold til den forurettede, såfremt henvendelsen konkret kan anses for reelt at være en henvendelse til forurettede eller forsøg herpå.

I øvrigt vil henvendelser til familiemedlemmer og bekendte, som disse selv er indforstået med – f.eks. fordi de trods konflikten mellem tilholdets parter stadig har et godt forhold til den pågældende – ikke være omfattet af tilholdsreglerne. En anden ordning ville gribe ind i familiemedlemmets eller den bekendtes selvbestemmelsesret.

Det anførte udelukker ikke, at der skabes mulighed for, at beskyttelsen ved et tilhold i andre tilfælde kan udstrækkes til den forurettedes nærmeste, hvis det findes nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet eller opholdsforbuddet. Dette kan være aktuelt med hensyn til f.eks. den forurettedes børn eller ægtefælle. Der henvises til udvalgets forslag om en regel herom i lovudkastet i kapitel 7, § 6. Ligeledes kan der være behov for en mulighed for at give tilhold til fordel for forurettedes nærmeste i tilfælde af grov kriminalitet. Der henvises herom til kapitel 7, § 2, stk. 2.

Det er i debatten blevet påpeget, at særlige problemer kan knytte sig til situationer, hvor stalkeren og forurettede er *naboer* eller *kolleger*. Hertil bemærkes, at det forhold, at parterne er naboer, ikke udelukker, at der meddeles tilhold. Heller ikke det forhold, at parterne er kolleger, udelukker et tilhold. En sådan situation vil dog afhængig af

bl.a. virksomhedens størrelse og arbejdsforholdene oftest være uholdbar. Det bemærkes herved, at der i tilfælde, hvor stalking eller lignende grov chikane med relation til arbejdspladsen sker over for en kollega, i almindelighed vil være grundlag for afskedigelse af den krænkende part. Med hensyn til et opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold) henvises til afsnit 5.2.3 nedenfor.

Fra organisationerne på området er det anført, at *besøgsvener, der har stjålet fra demente*, bør kunne meddeles tilhold, jf. ovenfor kapitel 4, afsnit 4 og bilag 2. Udvalget bemærker hertil, at der efter omstændighederne vil kunne meddeles tilhold i sådanne tilfælde, men det vil bero på en konkret vurdering. I relation til demente vil det have betydning, at tilhold ikke nødvendigvis forudsætter en anmodning fra den, som tilholdet skal beskytte. Politiet kan således træffe beslutning om tilhold uden anmodning, når almene hensyn kræver det, jf. § 12, stk. 1, i den gældende bortvisningslov og § 14 i udvalgets lovudkast. Der vil dog kunne være tale om en vanskelig afvejning i tilfælde, hvor den demente ønsker fortsat besøg. Det vil også være af betydning, om der er sket umyndiggørelse eller er grundlag herfor.

Det er blevet gjort gældende i debatten, at stalking indebærer *psykisk terror*, der kan antage mange former, og at et forbud, herunder ved tilhold, bør omfatte psykisk terror. Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er psykisk terror *som sådan* ikke egnet til at indgå i *beskrivelsen* af handlinger, der kan forbydes gennem et tilhold. Der kan herved henvises til de almindelige synspunkter om udformningen af straffebestemmelser, der er anført ovenfor i afsnit 3.3. Hertil kommer, at hensynet til en effektiv håndhævelse af tilhold forudsætter en betydelig klarhed med hensyn til, hvad der kan udgøre en overtrædelse.

Det skal understreges, at der hermed ikke på nogen måde er tale om en underkendelse af, at stalking kan rumme en form for psykisk terror, der er en reel og efter omstændighederne meget mærkbar belastning for forurettede. Der er heller ikke tale om, at psykisk terror gennem uønsket kontakt ikke bør bekæmpes. Tværtimod indebærer den af udvalget foreslåede tilholdsregel, at sådanne tilfælde i almindelighed rammes af tilholdet, der vil være overtrådt også i tilfælde, hvor kontakten i sin ydre form – hvad enten der er tale om personlig henvendelse, telefonopkald, brev, mail, sms eller blomsterhilsen – fremstår som neutral eller ligefrem venlig. Når først tilholdet er givet, vil

kontakt mv. således være forbudt, uden at den forurettede skal godtgøre, at den i det konkrete tilfælde har været krænkende eller er oplevet som psykisk terror.

Sammenfattende bør tilholdet på den anførte baggrund defineres som et *forbud mod at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden.*

Strafferetsplejeudvalget finder således, at stalking-adfærd og anden form for chikane, herunder chikane ved brug af Internettet, i tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt omfang vil være omfattet af en sådan ny tilholdsregel i kombination med de allerede gældende øvrige straffebestemmelser, herunder navnlig straffelovens regler om trusler, vold, husfredskrænkelser og hærværk. Der er herved lagt vægt på, at den beskrevne stalking-adfærd i alt væsentligt vil kunne imødegås med straf efter de nævnte regler, og at en inddragelse af de få tilfælde, der kan falde uden for, ville støde på væsentlige modhensyn, herunder hensyn til udøvelse af civile rettigheder, familiemedlemmers og bekendtes selvbestemmelsesret og hensyn til klart afgrænsede strafferegler.

Det må endvidere for en praktisk betragtning antages, at alle tilfælde af fredskrænkelser, der antager karakter af stalking, i alt væsentligt og for langt de fleste af de enkelte chikanøse handlingers vedkommende vil kunne mødes med straf ved en gennemførelse af udvalgets forslag.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, § 1.

4.4. Betingelser for tilhold

4.4.1. Problemstilling

I det følgende behandles spørgsmålet om, hvorledes regler om de materielle betingelser for udstedelse af tilhold bør udformes, herunder om der bør være adgang til at udstede tilhold uden forudgående fredskrænkelser.

4.4.2. Baggrund

Betingelserne for at meddele tilhold er ikke i dag angivet i loven. Som det fremgår af cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265, beror afgørelsen efter gældende praksis i vidt omfang på politiets skøn. Selv om cirkulæreskrivelsen opstiller visse retningslinjer for skønnet, må betingelserne for at meddele tilhold således i det væsentligste udledes af praksis.

Om de materielle betingelser for udstedelse af tilhold efter de gældende regler henvises i øvrigt til kapitel 2 om gældende ret, afsnit 2.1.2.

Som det fremgår heraf, er det efter gældende ret en betingelse, at den forurettede forud for meddelelse af tilhold har været udsat for krænkelse fra indklagedes side i form af typisk en række forulepende henvendelser, der har karakter af fredskrænkelser, eventuelt i form af eller sammen med strafbare forhold.

4.4.3. Konklusion

Udvalget finder, at betingelserne for at give tilhold bør fremgå af loven. Formålet hermed er at klargøre retstilstanden og gennem reglernes udformning at styrke anvendelsen af tilhold.

Betingelserne bør udformes således, at tilhold som minimum kan anvendes i det omfang, det sker i dag, herunder i de forskellige tilfældegrupper, der er anført ovenfor i afsnit 4.3.2 og 4.3.3.

Strafferetsplejeudvalget finder endvidere, at betingelser for tilhold – på samme måde som de gældende regler om bortvisning – teknisk bør bygges op efter samme systematik som de eksisterende regler i retsplejeloven om straffeprocessuelle tvangsindgreb med kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav. På denne måde sikres det, at der ved anvendelse af et velkendt og indarbejdet begrebsapparat opnås klarhed over betingelsernes indhold. Når det drejer sig om tilhold, vil det, der svarer til ”kriminalitetskravet” – forstået som den krænkelse af den forurettede part, som skal kunne be-

grunde tilholdet – dog omfatte såvel strafbare forhold, som ikke selvstændigt strafbare fredskrænkelser.

Efter udvalgets opfattelse bør det som udgangspunkt være en betingelse for tilhold, at der er begrundet mistanke om, at indklagede har krænket den forurettedes fred ved gennem kontakt at forfølge eller genere denne, og at der er bestemte grunde til at antage, at indklagede fortsat vil krænke forurettede på denne måde.

Strafferetsplejeudvalget finder derimod ikke, at der er grundlag eller behov for en regel om, at tilhold kan udstedes uden *forudgående krænkelse* af den forurettede.

Der er herved *for det første* lagt vægt på, at det efter udvalgets opfattelse ikke er muligt at opstille et hensigtsmæssigt eller anvendeligt kriterium, der kan danne grundlag for det indgreb, som et tilhold er, når der ikke forud er sket noget mellem parterne, der kan anses for en fredskrænkelse. Det kan således efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke anses for realistisk på objektivt grundlag at fastslå det, som kommissoriet betegner som en ”konkret nærliggende fare” for, at en krænkelse vil ske, når der hverken foreligger en fredskrænkelse eller krænkelse gennem strafbart forhold, herunder strafbare trusler. Udtalelser, der kunne anses som en trussel om senere at foretage fredskrænkelser, må for en praktisk betragtning antages at ville fremkomme i en sådan tilknytning til faktiske fredskrænkelser, at der ikke af den grund kan være behov for en særregel. Hertil kommer, at også forsøg på fredskrænkelser vil kunne indgå i grundlaget for et tilhold.

Med hensyn til *fredskrænkelser* bemærkes det herved, at kernen i kravet om fredskrænkelse er uønsket kontakt, og at det ikke er et krav, at chikane har udviklet sig til noget, der kan betegnes som forfølgelse, endsige stalking, jf. herved ovenfor afsnit 2.3. Det vil således være muligt at give et tilhold, væsentligt før man når til et sådant punkt. Har den forurettede således klart givet udtryk for ikke at ønske kontakt med den pågældende, vil efterfølgende henvendelser kunne give grundlag for tilhold, også selv om der ikke er tale om et større antal henvendelser. Det understreges dog herved, at det ikke i sig selv er en betingelse for tilhold, at forurettede har tilkendegivet ikke at ønske kontakt, herunder ikke når der ikke er nogen rimelig anledning til kontakt, f.eks. når kendte mennesker forfølges af dem ukendte personer. Forfulgte personer skal således ikke være nødsaget til at besvare henvendelser fra en stalker.

Med hensyn til *strafbare forhold* henvises bl.a. til bemærkningerne nedenfor om en særlig regel om grove forbrydelser, hvor der ikke skal stilles krav om fredskrænkelse.

Strafferetsplejeudvalget har *for det andet* lagt vægt på, at en styrket beskyttelse mod chikane efter udvalgets opfattelse bedre kan ske gennem den objektivering af tilholdets indhold, som er foreslået ovenfor i afsnit 4.2, og ved regler om tilhold på grundlag af strafbare forhold.

Det er efter forslaget for så vidt angår tilhold på grundlag af *fredskrænkelse* klart, at betingelserne for tilhold i tilfælde, hvor fredskrænkelser antager karakter af stalking, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse og chikane, meget tidligt i forløbet er opfyldt, jf. herom også ovenfor i afsnit 3.3. Trusler om simpel vold, der fremsættes ved henvendelse til forurettede, er ikke selvstændigt strafbare, men vil udgøre en fredskrænkelse, der kan danne grundlag for tilhold. En sådan form for fredskrænkelse må anses for at være af en sådan grov beskaffenhed, at der efter omstændighederne ikke skal meget mere til, for at betingelserne for tilhold vil være opfyldt.

En styrkelse gennem regler om selvstændigt *strafbare forhold* bør ske ved udtrykkelige lovregler om, at strafbare forhold kan danne grundlag for udstedelse af tilhold, og at dette kan ske, blot der er begrundet mistanke, således at gennemførelse af en straffesag ikke skal afventes.

Dette bør *for det første* kunne ske, når det strafbare forhold kan sidestilles med en fredskrænkelse, og der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den forurettede.

Det bør *for det andet* kunne ske, når der er begået en grov personfarlig forbrydelse. Der bør således kunne gives tilhold til fordel for den forurettede eller dennes nærmeste, når der er begrundet mistanke om en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser, og den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt mv. med den pågældende. I denne situation bør der ikke stilles yderligere betingelser. I disse tilfælde skal det således ikke kræves, at der – udover den strafbare handling – har

været fredskrænkende henvendelser mv. forud for, at et tilhold kan gives, og heller ikke, at der er bestemte grunde til at frygte fortsat krænkelse. Til fordel for den forurettedes nærmeste bør der kunne gives tilhold f.eks. i tilfælde af drab, eller hvor et barn udsættes for en alvorlig volds- eller sædelighedsforbrydelse, og hvor en forælder ønsker tilhold, eventuelt samtidig med et tilhold i forhold til barnet.

Ovenfor i afsnit 3.3 er omtalt spørgsmålet om risikoen for, at stalking udvikler sig til alvorlig personfarlig kriminalitet. Det er også anført i debatten om stalking, at vold ofte kan være forløber for stalking. Dette kan navnlig tænkes i tilfælde af samlivsrelateret vold, hvor volden fører til, at den forurettede flytter, f.eks. på krisecenter, hvorefter gerningsmanden begynder at chikanere forurettede ved henvendelser mv. Udvalgets forslag om tilhold på grundlag af strafbart forhold skal også ses i dette lys. Afhængig af voldens karakter og omstændighederne i øvrigt vil der efter forslaget straks eller meget hurtigt efter samlivsophævelsen kunne udstedes tilhold.

Det er ved udformningen af mistankekravet (begrundet mistanke) bl.a. tilstræbt at tage hensyn til det synspunkt, der er fremsat i debatten om forfølgelse og chikane, hvorefter det ofte kan være vanskeligt at bevise chikanen mv., jf. herom også ovenfor afsnit 3.

Mistankekravet ”begrundet mistanke” omfatter efter forslaget alle led i bevisvurderingen, herunder også identiteten af krænkeren. Som omtalt ovenfor i kapitel 2, afsnit 2.1.2.2, er det i betænkning 1102/1987 anført, at der efter de gældende regler stilles de almindelige straffeprocessuelle beviskrav med hensyn til gerningsmandens identitet. Udvalgets forslag om, at beviskravet skal være begrundet mistanke også i denne henseende, svarer imidlertid til de gældende regler om varetægtsfængsling og udelukker ikke en særlig opmærksomhed på identitetsspørgsmålet som led i bevisvurderingen.

I alle tilfælde bør der endvidere gælde et krav om proportionalitet på samme måde som efter de gældende regler om bortvisning.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, §§ 2 og 12.

5. Opholdsforbud

5.1. Generelle overvejelser om opholdsforbud

5.1.1. Problemstilling

Efter kommissoriet skal udvalget overveje behovet for at ændre reglerne om den nærmere afgrænsning af et tilhold, herunder overveje om geografisk bestemte tilhold, som kan gives i forbindelse med bortvisning efter de gældende regler i bortvisningsloven, også bør kunne gives i andre sager, hvor det er hensigtsmæssigt. Det fremgår af kommissoriet, at et sådant tilhold i givet fald kunne indebære, at den pågældende får et strafsanktioneret forbud mod at opholde sig inden for et nærmere fastsat område, f.eks. inden for en vis afstand fra den forurettedes bolig, arbejdsplads eller uddannelsessted, uanset om den pågældende i øvrigt kontakter den forurettede eller ej.

5.1.2. Baggrund

Efter bortvisningslovens § 3, stk. 2, kan der i forbindelse med bortvisning træffes afgørelse om et opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold). Efter bestemmelsen indebærer et opholdsforbud, at det forbydes den, der bortvises, at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller arbejds- eller uddannelsesstedet for et medlem af husstanden.

Opholdsforbud kan kun gives, hvis betingelserne for bortvisning er opfyldt. Det er endvidere en betingelse, at et tilhold ikke er tilstrækkeligt af hensyn til bortvisningens formål, og at forbuddet ikke vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til husstanden og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

Efter de gældende regler er der således alene hjemmel til at udstede et opholdsforbud i forbindelse med en bortvisning. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke med hjemmel i straffelovens § 265 kan udstedes et tilhold, der i almindelighed forbyder en person at indfinde sig i et bestemt geografisk område, f.eks. i det kvarter, hvor den forurettede bor.

I betænkning nr. 1439/2004 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv. har Strafferetsplejeudvalget tidligere overvejet en almindelig regel om opholdsforbud. Udvalget fandt på daværende tidspunkt, at en nærmere vurdering af, hvilke regler – herunder navnlig vedrørende betingelserne for indgrebet – der bør opstilles for opholdsforbud, rejser en række spørgsmål, der naturligt kan behandles i sammenhæng med en almindelig revision af tilholdsreglerne, hvilket lå uden for de tidsmæssige rammer for udvalgets daværende arbejde. Udvalget foreslog dog en bestemmelse om opholdsforbud i forbindelse med bortvisning svarende til bestemmelsen i bortvisningslovens § 3, stk. 2.

5.1.3. Konklusion

Strafferetsplejeudvalget finder, at der bør indføres en almindelig regel om opholdsforbud.

Efter udvalgets opfattelse rummer opholdsforbud, hvorved der så at sige lægges en ”sikkerhedszone” uden om den forurettede, betydelige fordele. Opholdsforbud vil kunne begrænse utrygheden hos personer, som har været og stadig er udsat for en betydelig belastning som følge af overgreb eller chikane mv. Den forurettede bør således i de tilfælde, hvor der er et betydeligt beskyttelsesbehov, have mulighed for at kunne færdes frit i nærheden af sit hjem, arbejdsplads og andre steder, hvor den pågældende ofte færdes, uden at skulle føle sig utryg og bange for at møde den anden.

Samtidig er det udvalgets opfattelse, at opholdsforbud også reelt kan virke i retning af i videre omfang at modvirke nye overgreb mv. derved, at der kan gribes ind endnu tidligere end ellers, nemlig allerede før en direkte kontakt mellem forurettede og den indklagede opstår. Hertil kommer retstekniske og bevismæssige fordele, idet usikkerhed om, hvorvidt en færden umiddelbart i nærheden af den forurettede i det enkelte tilfælde har karakter af en overtrædelse, kan undgås.

Det er også indgået i udvalgets overvejelser, at der i Norge og Sverige gælder almindelige regler om opholdsforbud, som går ud på, at den pågældende ikke må indfinde sig i et nærmere bestemt geografisk område, f.eks. i nærheden af forurettedes hjem, arbejdsplads eller andre steder, hvor den forurettede ofte færdes, jf. kapitel 3 ovenfor.

Opholdsforbud vil kunne være af særlig betydning i tilfælde af *stalking*, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane, men bør ikke være begrænset hertil.

Udvalget er opmærksomt på, at opholdsforbud vil rumme et væsentligt større indgreb over for den, som forbuddet nedlægges over for, end et almindeligt tilhold. Opholdsforbud bør derfor kun kunne udstedes under betingelser, der er strengere end betingelserne for tilhold i almindelighed, jf. nedenfor afsnit 5.3.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der indføres en almindelig regel om opholdsforbud, der i vidt omfang svarer til reglen i den gældende bortvisningslovs § 3, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at udvalget ikke finder, at der er særlige grunde, der tilsiger, at opholdsforbud alene bør kunne gives i forbindelse med bortvisning.

Udvalget bemærker endvidere, at der bør være mulighed for frit at kombinere tilhold, opholdsforbud og bortvisning, hvis betingelserne for foranstaltningerne er opfyldt. Der bør dog i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet vælges den eller de mindst indgribende foranstaltninger, der vurderes at være egnet til at værne den forurettede.

Henset til at opholdsforbud er et ikke ubetydeligt indgreb, finder udvalget, at der bør være en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om opholdsforbud.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der opstilles regler herom, der i det væsentlige svarer til reglerne om domstolsprøvelse af afgørelser om bortvisning. Det betyder, at den, der gives opholdsforbud, inden 14 dage efter, at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kan kræve afgørelsen indbragt for byretten. Efterprøvelse ved retten af politiets afgørelse om opholdsforbud vil blive iværksat ved, at politiet indbringer sagen for byretten, når den, der er givet opholdsforbud, anmoder om en sådan prøvelse. Udvalget foreslår, at sagen i givet fald skal indbringes for retten snarest muligt og senest inden 1 uge efter modtagelsen af anmodningen.

Udvalget finder, at der bør være mulighed for at beskikke en advokat for den, der kræver en afgørelse om opholdsforbud indbragt for retten. Afgørelse herom vil skulle

træffes af retten efter et skøn over sagens kompleksitet, indgrebets karakter og omstændighederne i øvrigt.

Udvalget foreslår endvidere, at der – i lighed med prøvelse af afgørelser om bortvisning – bør være mulighed for at beskikke en bistandsadvokat for forurettede, hvis denne skal afgive forklaring i retten.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, §§ 3, 4 og 17-20.

Nedenfor behandles i afsnit 5.2 spørgsmålet om opholdsforbuds udstrækning og i afsnit 5.3 behandles spørgsmålet om betingelserne for udstedelse af opholdsforbud.

5.2. Definition, forbuddets udstrækning

5.2.1. Problemstilling

I det følgende behandles spørgsmålet om, hvorledes opholdsforbud bør defineres, og navnlig hvilken udstrækning et opholdsforbud bør kunne have.

5.2.2. Baggrund

Efter den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3, stk. 2, indebærer et opholdsforbud, at den pågældende forbydes at opholde sig i nærheden af boligen eller arbejds- eller uddannelsesstedet for et medlem af husstanden.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at et geografisk afgrænset forbud kan indebære et væsentligt indgreb i den bortvistes bevægelsesfrihed, hvorfor udtrykket ”i nærheden” skal fortolkes snævert. Det bør således være et mindre område, hvor den forurettede almindeligvis og ikke kun sporadisk færdes.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at området ikke bør udstrækkes til en hel by eller bydel/kvarter. Den nærmere fastlæggelse af området skal vurderes konkret i hvert enkelt tilfælde og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet.

5.2.3. Konklusion

Udvalget foreslår, at et opholdsforbud defineres som et strafsanktioneret forbud mod at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor personen ofte færdes. Andre områder end de specifikt nævnte vil f.eks. kunne være et supermarked eller idrætsanlæg mv., hvor den forurettede ofte har sin gang.

Den foreslåede definition af opholdsforbud svarer i et vist omfang til den nugældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3, stk. 2. Udvalgets forslag rummer således den tilføjelse, at forbuddet også kan omfatte den forurettedes opholdssted og andet område (end arbejds- eller uddannelsessted), hvor den forurettede ofte færdes.

Endvidere finder udvalget, at opholdsforbud efter omstændighederne bør kunne udstrækkes til et større geografisk område, end forudsat med den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3, stk. 2.

Efter udvalgets vurdering er det ikke hensigtsmæssigt, at der i en almindelig regel om opholdsforbud eller bemærkningerne hertil angives en bestemt maksimal geografisk udstrækning, som et forbud vil kunne omfatte.

Efter udvalgets opfattelse bør opholdsforbuds geografiske udstrækning således afhænge af områdets karakter og parternes forhold. I tæt bebyggede områder, som f.eks. en storby, vil formålet med et opholdsforbud oftest kunne nås ved at lade opholdsforbuddet omfatte et mindre område. Det vil også alt andet lige være resultatet af en proportionalitetsafvejning. Omvendt vil et opholdsforbud, der vedrører et tyndtbefolket område, kunne have en væsentlig større udstrækning.

Parternes forhold bør også spille ind i vurderingen af forbudsområdets geografiske udstrækning. Hvis parterne *bor tæt på hinanden*, må forbudsområdet i givet fald indrettes herefter, således at der også tages behørigt hensyn til den indklagedes bevægelsesfrihed. Omvendt vil det kunne tale for at udstrække opholdsforbuddet til et større område, hvis den forurettede er flyttet fra sit hidtidige bopælsområde – måske for at undgå kontakt med den indklagede – og den indklagede ikke har tilknytning til det aktuelle område eller i øvrigt nogen rimelig grund til at komme i området.

I tilfælde, hvor parterne ligefrem er *naboer*, vil et opholdsforbud normalt vanskeligt kunne anvendes. Det bemærkes herved, at der ikke er og heller ikke efter udvalgets opfattelse bør være hjemmel til at pålægge den fredskrænkende part at flytte. Vælger den forurettede part at flytte, vil der derimod være mulighed for anvendelse af et opholdsforbud i forhold til den nye adresse med den virkning, at den krænkende part udelukkes fra at flytte efter og tage ophold eller bopæl inden for området for et sådant opholdsforbud. Noget lignende vil gælde, hvis parterne er *kolleger*, herunder i den situation hvor forurettede måtte skifte arbejde. Hvis krænkeren skifter arbejde eller afskediges, vil der kunne anvendes opholdsforbud i forhold til forurettedes arbejdsplads.

Det geografiske område, som forbuddet dækker, bør beskrives præcist i afgørelsen, herunder f.eks. ved anvendelse af kort over området, så der ikke er anledning til tvivl om forbuddets udstrækning.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, navnlig § 3.

5.3. Betingelser for opholdsforbud

5.3.1. Problemstilling

I det følgende behandles spørgsmålet om, hvorledes regler om de materielle betingelser for udstedelse af opholdsforbud bør udformes.

5.3.2. Baggrund

Efter den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3, stk. 2, er det for det første et krav for meddelelse af opholdsforbud, at betingelserne for bortvisning er opfyldt. Efter bortvisningslovens § 2 er betingelserne for bortvisning, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en overtrædelse af straffelovens §§ 210, 213 eller 266 eller en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26, og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, eller at den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden, og at der efter det oplyste er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå en af de nævnte lovovertræ-

delser. Endvidere er det en betingelse, at bortvisning ikke vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til husstanden og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

For det andet er det en betingelse for meddelelse af opholdsforbud, at et tilhold ikke er tilstrækkeligt af hensyn til bortvisningens formål. For det tredje må forbuddet ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til husstanden og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

5.3.3. Konklusion

Opholdsforbud indebærer et forbud mod at indfinde sig i et bestemt geografisk område. Et sådant forbud er mere indgribende over for den, som forbuddet rettes mod, end et almindeligt tilhold. Efter udvalgets opfattelse bør betingelserne for at meddele et opholdsforbud derfor være strengere end for almindelige tilhold. På den anden side finder udvalget ikke, at betingelserne for meddelelse af et opholdsforbud bør være de samme som for bortvisning, der alt andet lige er en mere indgribende foranstaltning.

Udvalget finder endvidere, at betingelserne for opholdsforbud – i lighed med de gældende regler om bortvisning samt de foreslåede regler om tilhold – teknisk bør bygges op efter samme systematik som de eksisterende regler i retsplejeloven om straffeprocessuelle tvangsindgreb med kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav.

Efter udvalgets opfattelse bør det som udgangspunkt være en betingelse for opholdsforbud, at betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt. Det bør dog ikke være en betingelse, at den indklagede er meddelt et tilhold. Udvalget finder, at opholdsforbud bør kunne meddeles samtidig med tilhold eller uden et samtidigt tilhold. Formålet med et opholdsforbud vil dog normalt indebære, at tilhold meddeles samtidig med opholdsforbuddet, medmindre den pågældende allerede har et tilhold.

Som nævnt ovenfor bør opholdsforbud kun kunne udstedes under betingelser, der er strengere end de opstillede betingelser for tilhold i almindelighed. Udvalget foreslår på den baggrund, at det bør være en betingelse for opholdsforbud, at betingelserne for tilhold er opfyldt, og at det herudover skal kræves, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har udsat den anden person for oftere gentagen krænkelse (i form af

fredskrænkelser eller strafbart forhold, der kan sidestilles med fredskrænkelser), forsætligt har overtrådt et tilhold eller begået en lovovertrædelse, der kan begrunde tilhold efter den ovenfor i afsnit 4.4.3 foreslåede regel om grov personfarlig kriminalitet eller kan begrunde bortvisning.

Uanset at der ovenfor som udgangspunkt tales om forurettede, vil der i de tilfælde, hvor der efter udvalgets forslag kan gives tilhold til fordel for en forurettets nærmeste (jf. lovudkastet i kapitel 7, § 2, stk. 2), også kunne gives opholdsforbud til fordel for den forurettedes nærmeste, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

Betingelserne for opholdsforbud vil efter forslaget klart være opfyldt, hvor gentagne fredskrænkelser antager karakter af *stalking*, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane. Betingelserne vil dog kunne være opfyldt på grundlag af gentagne fredskrænkelser også på et tidligere tidspunkt.

Udvalget foreslår endvidere, at det bør være en betingelse for opholdsforbud, at et almindeligt tilhold ikke kan antages at være tilstrækkeligt til at værne den, som tilholdet skal beskytte. Det svarer til bestemmelsen i den nugældende bortvisningslovs § 3, stk. 2, nr. 1.

Herudover foreslår udvalget, at der opstilles et proportionalitetskrav svarende til bestemmelsen i bortvisningslovens § 3, stk. 2, nr. 2.

I lighed med hvad der foreslås for så vidt angår tilhold, finder udvalget, at situationer, hvor ophold eller færden i et område omfattet af et opholdsforbud af særlige grunde må anses for beføjet, bør reguleres af en særlig undtagelsesbestemmelse.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, navnlig §§ 4, 12 og 13.

6. Bortvisning

6.1. Problemstilling

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget i tilknytning til overvejelserne om revision af tilholdsreglerne endvidere bør overveje, om der i lyset af de praktiske erfaringer med

anvendelsen af reglerne om bortvisning er behov for at ændre reglerne i bortvisningsloven.

6.2. Baggrund

Som nævnt ovenfor i kapitel 4, afsnit 2, har Justitsministeriets Forskningskontor i to rapporter fra 2006 og 2009 evalueret bortvisningsloven.

Af rapporten fra 2006 fremgår, at der i perioden fra den 1. juli 2004 til den 9. juni 2006 var 54 bortvisningssager, hvoraf 45 af sagerne medførte bortvisning.

Det fremgår af rapporten fra 2009, jf. bilag 3, at der i perioden 2007 og 2008 var i alt 60 sager om bortvisning, hvoraf 43 af sagerne medførte bortvisning. Om baggrunden for det begrænsede antal sager om bortvisning fremgår følgende af 2009-rapporten:

”Af interview med politiet fremgår det, at politiet anser bortvisningsloven som et godt redskab i sager om samlivsrelateret vold mv., og at de er meget opmærksomme på lovens eksistens. Det tyder på, at der siden evalueringen fra 2006 er gjort en betydelig indsats for at informere om loven. Når der til trods herfor fortsat er et ret lille antal bortvisningssager, skyldes det ifølge politiet, at loven i en lang række sager ikke er anvendelig. Eksempelvis er forurettede ikke altid indstillet på, at der skal ske en bortvisning, og hensynet til den forurettedes sikkerhed kan betyde, at flytning til et krisecenter ses som en bedre løsning. Kravet om proportionalitet mellem hændelsens grovhed og bortvisningen samt kravet om, at bortvisningen skal mindske risikoen for gentagen vold mv., mindsker også antallet af sager, hvor loven kan anvendes. Videre indebærer en eventuel varetægtsfængsling af den krænkende part, at bortvisning ikke vil være relevant. Endelig nævnes også, at arbejdsbyrden ved en bortvisningssag kan være en hindring i sager, hvor en bortvisning ikke menes at ville kunne føre til en løsning af konflikten. Den forskel, der er mellem politikredsene med hensyn til antallet af bortvisningssager, skal i hvert fald nok i nogen grad forklares med, at nogle politikredse dagligt kontrollerer døgnrapporterne med henblik på at finde potentielle bortvisningssager. Denne praksis forefindes netop i de tre kredse, der har det største antal sager, hvilket indikerer, at en tilsvarende praksis i de øvrige politikredse vil kunne øge antallet af bortvisningssager. Evalueringen tyder dog på, at bortvisning kun vil være et muligt og et godt redskab i en mindre del af sagerne med samlivsrelateret vold mv.”

Som nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 4, afsnit 4, har udvalget den 21. september 2010 haft et møde med en række organisationer om erfaringerne med tilhold og bort-

visning. Organisationernes synspunkter vedrørende bortvisning er indgået i Strafferetsplejeudvalgets overvejelser, jf. afsnit 6.3 nedenfor.

6.3. Konklusion

Som det fremgår af afsnit 6.2 anvendes bortvisning kun i et begrænset omfang.

Det forhold, at bortvisning ikke anvendes i større udstrækning, er imidlertid efter Strafferetsplejeudvalgets vurdering ikke i sig selv problematisk. Det er således ikke udvalgets opfattelse, at bortvisning er en reaktion, som nødvendigvis skal bringes i anvendelse i et større antal tilfælde.

Der kan være mange grunde til, at bortvisning ikke sker i tilfælde, hvor betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – herunder at den voldelige part bliver varetægtsfængslet, at den forurettede part i stedet ønsker at tage ophold på et krisecenter eller et andet sted uden for det hidtidige hjem, at parterne finder sammen igen, eller at den krænkende part selv flytter.

Afgørende må være, om bortvisning er et praktikabelt instrument i de tilfælde, hvor der reelt og praktisk er behov, og at bortvisningsmuligheden endvidere kan anvendes som et argument eller en mulighed i forbindelse med håndtering af voldssager, husfredskrænkelser og lignende.

Til sammenligning kan i øvrigt nævnes, at bortvisning heller ikke sker i noget større omfang i Sverige, hvor der i 2009 blev anvendt bortvisning i omkring 100 tilfælde. Antallet af indbyggere i Sverige er knap dobbelt så stort som antallet af indbyggere i Danmark.

For så vidt angår det i evalueringsrapporten fra 2009 anførte om arbejdsbyrden ved at foretage bortvisning bemærker udvalget, at betingelserne for bortvisning er bygget op over de straffeprocessuelle regler, som politiet og anklagemyndigheden er fortrolige med. Endvidere vil en bortvisning alt andet lige næppe være mere kompliceret at gennemføre end f.eks. en varetægtsfængsling.

Den antagelse, at der ikke altid er anledning til bortvisning i tilfælde, hvor betingelserne herfor er opfyldt, stemmer også med nogle af de erfaringer, som en række organisationer på området har gjort, jf. ovenfor kapitel 4, afsnit 4. Der vil således være tilfælde, hvor den forurettede naturligt vil føle større tryghed på et krisecenter end i det tidligere fælles hjem, og hvor forurettede derfor ikke ønsker bortvisning.

Organisationerne har imidlertid også påpeget, at nogle politikredse kan have mindre fokus på bortvisningsmuligheden end andre. Det er således erfaringen, at bortvisning anvendes mest i kredse, hvor der sker en systematisk gennemgang af døgnrapporten med henblik på at udfinde sager. Endvidere tør kvinder ofte ikke bede om bortvisning. Der kan derfor efter organisationernes opfattelse være behov for, at politiet i højere grad tager initiativet.

Organisationerne har også understreget vigtigheden af, at der følges op på en bortvisning, herunder med social støtte til begge parter.

De anførte synspunkter lægger efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke op til ændring af de gældende lovregler om bortvisning. Det er således karakteristisk, at der ikke er påpeget problemstillinger, der er direkte knyttet til konkrete bestemmelser i bortvisningsloven. Hertil kommer, at der allerede efter den gældende bortvisningslov er hjemmel til, at politiet træffer bestemmelse om bortvisning uden en anmodning fra forurettede. Dette spørgsmål er ikke egnet til nærmere regulering i loven. Udvalget finder dog anledning til at understrege, at politiet nøje bør overveje, om der i konkrete tilfælde af en vis grovhed kan være anledning til, at denne hjemmel udnyttes. Dette kan således komme på tale, hvor det står klart, at begge parter kan være bedst tjent med, at en uholdbar situation bringes til ophør, og at den forurettede part alene på grund af frygt ikke anmoder om bortvisning.

Spørgsmålet om politiets fokus på bortvisningsmuligheden er reguleret ved administrative forskrifter og retningslinjer. Der kan i denne forbindelse henvises til Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandlingen af samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser, jf. kapitel 2, afsnit 4.4.

På baggrund af evalueringsrapporten og organisationernes erfaringer er det efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse væsentligt, at man i politiet over hele landet er opmærk-

som på bortvisningsmuligheden og reglerne herom. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at fremgangsmåden med daglig kontrol af døgnrapporterne med henblik på at finde potentielle bortvisningssager tilsyneladende har vist sig effektiv i praksis. Også let adgang til information om bortvisning kan tænkes at have betydning. Endvidere peger organisationernes erfaringer på vigtigheden af, at man er opmærksom på muligheden for bortvisning uden anmodning fra den forurettede. Strafferetsplejeudvalget finder imidlertid, at de nævnte spørgsmål er bedst egnede til regulering ved administrative forskrifter for politiet og anklagemyndigheden i forlængelse af en gennemførelse af udvalgets forslag til nye lovregler om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Det må i øvrigt antages, at også socialforvaltningernes kendskab til reglerne om bortvisning vil være af betydning for anvendelsen i praksis af reglerne. Der kan her henvises til referatet af udvalgets møde med en række organisationer, jf. bilag 2.

Strafferetsplejeudvalget kan tilslutte sig, at relevant opfølgning på en bortvisning må anses for vigtig. Det er således indlysende, at politiet efter iværksættelse af en bortvisning bør være særlig opmærksom på den bortvisteds adfærd. Det kan ofte være relevant at forsyne forurettede med en overfaldsalarm, således som det også sker i praksis. Spørgsmålet om sociale hjælpeforanstaltninger og iværksættelse af eventuel behandling i forhold til den bortviste falder uden for udvalgets opgave. Se dog også nedenfor afsnit 7.2.3 om det såkaldte PSP-samarbejde. Det følger imidlertid allerede af den gældende bortvisningslov, at politiet i alle tilfælde af bortvisning skal underrette de sociale myndigheder. Udvalget foreslår også dette element i bortvisningsreglerne opretholdt. Udvalget behandler spørgsmålet om underretning af de sociale myndigheder i forbindelse med tilhold og opholdsforbud nedenfor i afsnit 8.2.

På den anførte baggrund finder Strafferetsplejeudvalget i det hele ikke, at der bør gennemføres ændringer af de gældende lovregler om bortvisning. Bortvisningsloven bør dog indarbejdes i en samlet lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og dette vil i sig selv medvirke til, at bortvisningsreglerne får en mere fremskudt placering.

Bortvisning vil således indgå som en del af et samlet regelsæt, der udgør et værn mod forfølgelse og chikane, herunder stalking.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7.

7. Håndhævelse

7.1. Påtaleregler

7.1.1. Problemstilling

I det følgende behandles spørgsmålet om udformningen af reglerne om påtale af tilhold mv.

7.1.2. Baggrund

Det følger af straffelovens § 275, at overtrædelse af § 265 er undergivet privat påtale, men at offentlig påtale sker, hvis den forurettede anmoder herom (betinget offentlig påtale). I medfør af retsplejelovens § 720, stk. 2, 2. pkt., skal en anmeldelse fra den berettigede anses som en begæring om offentlig påtale, medmindre andet fremgår af anmeldelsen.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 727, stk. 2, 1. pkt., at der kan ske offentlig påtale af en lovovertrædelse, som er henvist til privat forfølgning, hvis almene hensyn kræver det.

I situationer, hvor der både er privat og (betinget) offentlig påtale, finder retsplejelovens § 727 anvendelse, jf. eksempelvis UfR 1998.1445 Ø. Hvis der alene er betinget offentlig påtale, foreligger denne mulighed ikke, medmindre der måtte være særlig hjemmel herfor, jf. f.eks. straffelovens § 305.

I sagen refereret i UfR 1998.1445 Ø var der rejst tiltale for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1, men de tiltalte havde påstået frifindelse under henvisning til manglende påtalekompetence. Landsretten udtalte herom, at den betingede påtaleret efter straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1, jf. § 275, ikke hviler alene på reglen i retsplejelovens § 726, 1. pkt., om betinget offentlig påtale, og anklagemyndigheden var herefter kompetent til i medfør af retsplejelovens § 727, stk. 2, 1. pkt., at påtale efter straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1.

Der ses ikke at foreligge trykte domme om overtrædelse af straffelovens § 265, hvor anklagemyndigheden har rejst tiltale ud fra almene hensyn. Derimod er der refereret sager, hvor domstolene under henvisning til manglende påtalebegæring fra forurettede har frifundet tiltalte for overtrædelse af straffelovens § 265. Dette er dog næppe et praktisk problem efter ændringen af retsplejelovens § 720, hvorefter en anmeldelse fra den berettigede anses som en begæring om offentlig påtale, medmindre andet fremgår af anmeldelsen.

7.1.3. Konklusion

Det forekommer næppe i praksis, at overtrædelse af tilhold påtales ved civilt søgsmål. Der er således efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke behov for privat påtale af overtrædelser af tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Udvalget foreslår derfor, at overtrædelse af tilhold mv. ikke skal være undergivet privat påtale.

Udvalget foreslår herefter, at der i udkastet til en ny lov på området indsættes en fælles bestemmelse, hvorefter forsætlig overtrædelse af tilhold, opholdsforbud eller bortvisning kun påtales efter den forurettedes begæring, medmindre almene hensyn kræver det. En sådan regel om betinget offentlig påtale svarer i øvrigt til den gældende retsstilling for påtale af overtrædelse af tilhold og bortvisning.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, § 21, stk. 3.

7.2. Straf og andre retsfølger

7.2.1. Problemstilling

Udvalget skal efter kommissoriet overveje, om straffen for overtrædelse af et tilhold bør skærpes. På baggrund af debatten om stalking, herunder høringen afholdt af Folketingets Retsudvalg, har udvalget også overvejet spørgsmålet om behandling som alternativ eller tillæg til straf i tilholdssager.

7.2.2. Baggrund

Som det fremgår af afsnit 2.4.5 i kapitel 2 om gældende ret, blev strafferammen i straffelovens § 265 ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 forhøjet fra bøde eller fængsel indtil 6 måneder til bøde eller fængsel indtil 2 år. Formålet var, at overtrædelsen af et tilhold undergives samme strafmaksimum som straffelovens § 266 om trusler på livet. Der var endvidere tilsigtet en forhøjelse af strafniveauet således, at der i højere grad skeles til grovheden og omstændighederne ved overtrædelsen af § 265.

Efter praksis er straffen for overtrædelse af straffelovens § 265 i førstegangstilfælde som udgangspunkt en bøde. Hvis der er tale om et meget betydeligt antal overtrædelser, som har været stærkt generende for den forurettede, er der i praksis eksempler på, at der i førstegangstilfælde idømmes frihedsstraf. Endvidere fremgår det af Rigsadvokatens meddelelse nr. 9/2005, at der bør påstås frihedsstraf i førstegangstilfælde ved enkelte overtrædelser, hvis overtrædelserne er af betydelig grovhed og er egnede til at skabe væsentlig utryghed for den forurettede.

I praksis udløser gentagelsestilfælde af overtrædelse af straffelovens § 265 som udgangspunkt en kortere frihedsstraf.

Strafferammen giver mulighed for, at en person, som ikke respekterer et tilhold, kan varetægtsfængsles.

Personer, der må anses for at være omfattet af straffelovens § 16 eller § 69, kan meddeles et tilhold. Psykisk syge, der udøver chikanen som led i den pågældendes sygdom, vil dog i mange tilfælde ikke ændre adfærd på grund af det meddelte tilhold.

Som det fremgår ovenfor af kapitel 4, afsnit 3, vil psykisk syge eller mentalt afvigende personer ofte blive idømt en behandlingsdom mv. ved gentagne overtrædelser af straffelovens § 265. Også i førstegangstilfælde vil der være mulighed for at idømme en foranstaltningsdom, f.eks. dom til ambulantly behandling. I førstegangstilfælde, hvor mentalundersøgelse ikke kan foretages ambulantly, fordi den sigtede nægter at medvirke hertil, vil der dog være tilfælde, hvor der kan opstå spørgsmål om den fornødne proportionalitet med hensyn til en mentalundersøgelse under indlæggelse, når straffen for

en handling som den foreliggende efter praksis vil være bøde eller en kortere fængselsstraf. Det må dog understreges, at proportionalitetskravet beror på en konkret vurdering, hvor også risikoen for gentagelse efter de foreliggende oplysninger vil spille en væsentlig rolle.

Under høringen om stalking i Folketinget den 16. marts 2011 blev det anført, at der bør være mulighed for, at stalkere, der ikke er psykisk syge, ved dom kan pålægges at gå i behandling.

Som omtalt i kapitel 4, afsnit 4, har nogle af de organisationer, som udvalget har mødtes med, givet udtryk for, at det bør overvejes at hæve straffniveauet for overtrædelse af tilhold.

7.2.3. Konklusion

Efter Strafferetsplejeudvalgets vurdering er straffemaksimum på indtil 2 års fængsel passende, henset til at fredskrænkelser således kan medføre op til 2 års fængsel. Til sammenligning er strafferammen for trusler efter straffelovens § 266 også 2 år, mens simpel vold efter straffelovens § 244 kan medføre indtil 3 års fængsel. Der er dog også ved fastsættelsen af den gældende strafferamme lagt vægt på, at grove tilfælde af tilholdsovertrædelser kan grænse op til trusselstilfælde og dermed have en lignende strafværdighed, jf. ovenfor kapitel 2, afsnit 2.4.

Udvalget finder, at strafferammen er tilstrækkelig til at rumme også særlig grove overtrædelser eller et stort antal overtrædelser til samtidig pådømmelse, ligesom bestemmelsen giver mulighed for en nuancering af straffastsættelsen, navnlig i lyset af en stigende alvor i samfundets syn på vold og chikane, ikke mindst vold i forbindelse med samlivsforhold. Det anførte gælder med hensyn til både tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Om det nuværende straffniveau henvises til kapitel 2, afsnit 2.3.

Udvalget finder endvidere, at det nuværende straffniveau på som udgangspunkt en bøde i førstegangstilfælde og en kortere frihedsstraf i gentagelsestilfælde må anses for passende, idet der konkret kan fastsættes væsentligt hårdere straffe, hvis forholdene tilsiger dette. Som eksempel herpå kan nævnes TfK 2007.807, hvor en tiltalt i en længere periode i et stort antal tilfælde havde overtrådt straffelovens § 265 ved at opsøge eller

rette telefonisk eller personlig henvendelse til sin tidligere hustru, blev straffet med 1 års fængsel, der af helt særlige grunde blev gjort betinget med vilkår om tilsyn af kriminalforsorgen.

Også i tilfælde, hvor der foreligger et mere begrænset antal overtrædelser inden for et kortere tidsrum, kan der imidlertid efter en konkret grovhedsvurdering anvendes frihedsstraf, også i førstegangstilfælde, f.eks. hvor fredskrænkelser antager karakter af egentlig forfølgelse, herunder ikke mindst i tilfælde, hvor den pågældende tidligere har begået vold mod den forurettede.

Strafferetsplejeudvalget finder på den baggrund ikke, at der er behov for generelt at hæve strafniveauet for overtrædelse af tilhold mv. Udvalget lægger herved vægt på, at der inden for den gældende strafferamme på fængsel i 2 år er mulighed for en nuancering i straffastsættelsen, der tager hensyn til den konkrete grovhed i det enkelte tilfælde, herunder hensyn til den belastning, som den forurettede har været udsat for, og til udviklingen i samfundets syn på forfølgelse og chikane. Der er således mulighed for at reagere med frihedsstraf i de grove tilfælde, herunder ubetinget frihedsstraf.

Overtrædelse af bortvisning og opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold) vil som følge af de strengere betingelser herfor være tilfælde, hvor noget sådant kan komme på tale. Det samme gælder stalking.

Strafferetsplejeudvalget finder det væsentligt, at anklagemyndigheden og domstolene er opmærksomme på mulighederne for nuancering af straffen for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Udvalget har overvejet, om der bør være særlige straffebestemmelser om de groveste tilfælde af chikane i form af systematisk forfølgelse i kombination med straffelovsovertrædelser såsom trusler og vold. Noget sådant indgår i den netop vedtagne svenske lov om "Förstärkt skydd mot stalkning" i form af en bestemmelse om skærpet straf, hvor allerede strafbare forhold som trusler og vold antager karakter af forfølgelse af en person, jf. ovenfor kapitel 3, afsnit 2.2.2. Bestemmelsen kan efter sit indhold også omfatte flere tilholdsovertrædelser.

En bestemmelse som den svenske rejser spørgsmål om forholdet til en række straffebestemmelser, og udvalget finder ikke, at der er behov for en tilsvarende dansk regel. Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at de gældende danske regler om straffastsættelse i straffeloven allerede indebærer, at der kan fastsættes en skærpet straf i tilfælde, der ville falde under en regel som den svenske. Det vil således være en væsentlig strafskærpende omstændighed, at flere forhold af f.eks. overtrædelse af tilhold, husfredskrænkelse, hærværk, trusler og vold begået over for samme person og eventuelt tillige dennes nærmeste har karakter af elementer i en mere systematisk forfølgelse.

Inspireret af den svenske bestemmelse foreslår udvalget imidlertid, at der i en lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning indsættes en særlig bestemmelse om, at det ved overtrædelse af loven skal indgå som en skærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane. Med en sådan bestemmelse fastslås det for det første udtrykkeligt i loven, at stalking vil være en skærpende omstændighed ved strafudmålingen. For det andet fastlægges det dermed samtidig i loven, hvad der forstås ved stalking. Der henvises i øvrigt til lovudkastet i kapitel 7, § 21, stk. 2.

Udvalget finder ikke, at der er grundlag for at foreslå ændringer af det gældende regelsæt med henblik på *psykisk syge og mentalt afvigende personer*. Der må ikke mindst af hensyn til de forurettede efter udvalgets opfattelse være samme adgang til at give tilhold til denne personkreds som til alle andre. Det forhold, at sådanne personer ofte ikke ændrer adfærd som følge af et tilhold og således overtræder tilholdet og dermed straffebestemmelsen, adskiller sig i princippet ikke fra situationen i forhold til andre straffebestemmelser. Spørgsmålet om den strafferetlige behandling af psykisk syge og mentalt afvigende personer i sager om tilhold mv. må derfor behandles efter de almindelige regler herom, også med hensyn til iværksættelsen af mentalundersøgelse og fastsættelse af retsfølge. Reglerne om foranstaltninger over for psykisk syge i straffelovens §§ 68 og 69 rummer bredspektrede muligheder for dom til behandling, som på området for tilhold navnlig vil være relevante i grovere tilfælde af forfølgelse, herunder stalking.

En gennemgang af reglerne om mentalobservation og den strafferetlige behandling af psykisk syge ligger uden for udvalgets kommissorium. Udvalget bemærker dog, at PSP-samarbejdet (politi, sociale myndigheder og psykiatrien) vil kunne være til nytte i

forhold til nogle af de psykisk syge personer, der chikanerer andre. Formålet med PSP-samarbejdet er således at skabe et smidigt og uformelt forum for tilrettelæggelse af en koordineret indsats over for socialt udsatte personer med henblik på at sikre, at disse personer hjælpes på den rigtige måde og at forebygge, at de pågældende personer udvikler (eller fortsætter) en kriminel adfærd.

Det har i debatten om stalking været anført, at der bør være mulighed for, at *stalkere, der ikke er psykisk syge*, ved dom kan pålægges at gå i behandling. En overvejelse om i sådanne tilfælde at anvende behandling som alternativ eller tillæg til straf vil kræve en nærmere undersøgelse og vurdering af, hvilken behandling der vil kunne være relevant og effekten heraf. Strafferetsplejeudvalget er ikke sammensat med henblik på en sådan vurdering, der under alle omstændigheder vil kræve inddragelse af særlig ekspertise samt gennemførelse af undersøgelser, der ikke kan ske inden for de tidsmæssige rammer for udvalgets arbejde. Udvalget har i øvrigt ikke kendskab til undersøgelser, der viser, at det har effekt at behandle stalkere, der ikke har en psykisk sygdom. Udvalget har noteret sig, at tidligere overvejelser og undersøgelser vedrørende behandling af voldelige mænd ikke har ført til lovregler herom. Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets besvarelse af 4. februar 2010 af spørgsmål nr. 67 fra Folketingets Socialudvalg (Alm. del), der er optrykt som bilag 4 til denne betænkning. Det bemærkes herved, at behandlingsspørgsmålet ikke alene involverer overvejelser ud fra en vurdering af behandlingens effektivitet, men også retspolitiske overvejelser om henholdsvis straf og behandling. Efter udvalgets opfattelse vil det under alle omstændigheder være en betingelse for behandling som alternativ eller tillæg til straf, at der er en påviselig effekt af behandlingen. Spørgsmålet om behandling af stalkere, der ikke er psykisk syge, vil således give anledning til mere vidtgående overvejelser, hvis behandlingen f.eks. skulle fastsættes som vilkår i en dom eller for prøveløsladelse. Strafferetsplejeudvalget har på denne baggrund ikke foretaget nærmere overvejelser om indførelse af behandling af ikke psykisk syge stalkere som et led i sanktionssystemet.

Strafferetsplejeudvalget har også på baggrund af henvendelsen fra Dansk Anti-Stalking Forening overvejet, om der kan være anledning til at indføre særlige regler om anvendelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning som led i domme, herunder i betingede domme, eller som led i vilkår for udgang, prøveløsladelse eller som surrogat for varetægtsfængsling. Noget sådant forekommer i udlandet, jf. ovenfor kapitel 3.

Allerede de gældende regler om betingede domme, udgang, prøveløsladelse og varetægtsurrogat giver hjemmel for at fastsætte en række forskellige vilkår, jf. ovenfor kapitel 2, afsnit 6. Opregningen af vilkår er ikke udtømmende, og der kan i princippet fastsættes vilkår svarende til f.eks. et tilhold. En mere systematisk anvendelse af sådanne vilkår forudsætter dog reelt et nærmere regelsæt herom.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er et sådant regelsæt dog unødvendigt, idet de foreslåede regler om tilhold, opholdsforbud og bortvisning vil kunne anvendes også i forbindelse med afgørelsen af en straffesag eller en prøveløsladelse, udgang eller fastsættelse af varetægtsurrogat, uden at dette sker som et led i dommen eller afgørelsen.

Med hensyn til anvendelse af tilhold i domme vil reglerne om tilhold mv. også kunne anvendes i situationer, hvor der fastsættes ubetinget fængselsstraf. Der er derfor ingen grund til at komplicere straffesagen med påstande om tilhold mv. og behandlingen heraf. Det ville heller ikke i øvrigt være hensigtsmæssigt. Der vil nemlig være mulighed for og oftest anledning til at gribe ind med tilhold mv. på et klart tidligere tidspunkt end afgørelsen af en straffesag. Beskyttelsen af den forurettede vil endvidere ikke blive bedre, fordi et tilhold fastsættes ved dom. Klagemulighederne for den forurettede vil være bedre, når afgørelsen ikke træffes som et led i en domssag.

Man kunne forestille sig en ordning med både mulighed for tilhold i forbindelse med en straffedom og tilhold ved en administrativ afgørelse. Der vil imidlertid opstå afgrænsningsproblemer og spørgsmål om indbyrdes retskraft mellem administrativt meddelte tilhold og domstolsafgørelser om tilhold, ligesom der vil opstå spørgsmål om anke og opsættende virkning af domstolsafgørelser om tilhold. Det er klart, at et administrativt fastsat tilhold på samme måde som hidtil bør kunne prøves af retten, og at en afgørelse om tilhold ikke på samme grundlag kan ændres administrativt. Hensynet til de forurettede vil imidlertid tilsige, at der f.eks. under anke af en domstolsafgørelse administrativt kan fastsættes tilhold. Det vil derfor give en enklere og klarere løsning at blive stående ved den gældende ordning, hvorefter tilhold fastsættes administrativt, men således at tilhold kan efterprøves af retten.

Med hensyn til *prøveløsladelse* og *udgang* bemærkes, at der i praksis i visse tilfælde fastsættes vilkår om, at den pågældende ikke må opsøge den forurettede. Det bør imid-

lertid efter udvalgets opfattelse ikke føre til, at man i sådanne tilfælde undlader at meddele et tilhold, hvor der ellers er anledning til det. Konsekvensen af overtrædelse af et vilkår for prøveløsladelse eller udgang vil som udgangspunkt være genindsættelse i fængsel eller nægtelse af fremtidige udgange. En overtrædelse af et tilhold vil kunne sanktioneres med en (ny) straf, der kan tillægges gentagelsesvirkning.

For så vidt angår *varetægtssurrogat* vil lignende betragtninger gøre sig gældende.

Strafferetsplejeudvalget foreslår på den baggrund ikke ændringer af de gældende regler på dette punkt.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, § 21.

7.3. Straffeprocessuelle indgreb ved efterforskning af tilholdssager mv.

I det følgende behandles spørgsmålet om ændring af reglerne om fremskaffelse af bevis ved teleoplysning og såkaldt edition. For så vidt angår edition omhandler overvejelserne navnlig oplysning om indehaveren af en kendt e-mail-adresse i forbindelse med vurderingen af, om der er grundlag for at meddele tilhold.

Endvidere behandles spørgsmålet om, hvorvidt der bør være mulighed for at foretage aflytning i sager om overtrædelse af tilhold, som det blev foreslået under Folketingets Retsudvalgs høring om stalking, jf. kapitel 4, afsnit 6.

Endelig behandles spørgsmålet om, hvorvidt der bør være øgede muligheder for frihedsberøvelse af den indklagede part i tilholdssager mv., som foreslået på Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne. Lignende synspunkter har været fremført i debatten om stalking. Der henvises til kapitel 4, afsnit 4-6.

7.3.1. Teleoplysning og edition

7.3.1.1. Særligt for tilholdssager er hjemlen for teleoplysning i retsplejelovens § 781, stk. 3, 1. pkt. Efter denne bestemmelse kan teleoplysning foretages, uanset at kriminalitetskravet i § 781, stk. 1, nr. 3, ikke er opfyldt, hvis mistanken angår gentagne freds-

krænkelser som omhandlet i straffelovens § 265. Betingelserne i retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1 (mistankekravet) og nr. 2 (indikationskravet) skal dog fortsat være opfyldt.

Efter bestemmelsen er det ikke et krav, at der foreligger et forudgående tilhold.

Der har i praksis været en vis tvivl om, hvorvidt der kan foretages *edition* med henblik på at vurdere, om betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt. Det vil f.eks. kunne være relevant i forhold til at klarlægge, hvem der er indehaver af en kendt e-mail-adresse.

Retsplejelovens § 804, stk. 1, om edition har følgende ordlyd:

”Som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, kan der meddeles en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande (edition), hvis der er grund til at antage, at en genstand, som den pågældende har rådighed over, kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller ved lovovertrædelsen er fraendt nogen, som kan kræve den tilbage.”

7.3.1.2. Der kan efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse være behov for en præcisering af reglerne om edition med hensyn til fremskaffelse af f.eks. oplysning vedrørende anonyme henvendelser via nettet.

Der kan således i tilholdssager være behov for at foretage edition med henblik på at vurdere, om betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt. Det vil f.eks. skulle afgøres efter editionsreglerne, om det kan pålægges nogen at udlevere oplysninger til politiet om, hvem der er logget på Internettet på et givent tidspunkt med en angiven IP-adresse, jf. UfR 2005.777 V. Det samme gælder oplysninger om, hvem der er indehaver af en kendt e-mail-adresse.

Udvalget foreslår på den baggrund, at det præciseres, at der kan ske edition, når mistanken angår fredskrænkelser, som kan begrunde tilhold, selv om der ikke er tale om efterforskning af en lovovertrædelse. Indgrebet bør kunne foretages, når der enten foreligger gentagne krænkelser eller en enkelt krænkelser af grov karakter, herunder navnlig krænkelser på grænsen til selvstændigt strafbare forhold. Den gældende regel om teleoplysning, jf. retsplejelovens § 781, stk. 3, 1. pkt., bør herefter udformes i overensstemmelse hermed. På denne måde styrkes mulighederne for efterforskning i sager om tilhold mv.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, § 26.

7.3.2. Aflytning i sager om overtrædelse af tilhold mv.

7.3.2.1. Under høringen afholdt af Folketingets Retsudvalg blev det foreslået, at der indføres hjemmel til at foretage aflytning i sager om overtrædelse af tilhold mv.

7.3.2.2. Telefon- og anden aflytning bør efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse under hensyn til indgrebets alvorlige karakter som hidtil begrænses til tilfælde, der udgør særlig grove strafbare forhold, eller hvor der i øvrigt er et helt særligt behov.

Den eksisterende bestemmelse i retsplejelovens § 781, stk. 3, 1. pkt., om adgang til at indhente teleoplysninger i tilholdssager og de gældende regler om edition giver med den ovenfor i afsnit 7.3.1 foreslåede justering efter udvalgets opfattelse tilstrækkelige muligheder for i sager om såvel udstedelse som overtrædelse af tilhold mv. at fastslå, om der har været en kontakt mv. Der vil således efter udvalgets vurdering normalt ikke være et væsentligt efterforskningsmæssigt behov for at fastslå det nærmere indhold af kontakten.

Med Strafferetsplejeudvalgets forslag til en bestemmelse om tilhold sker der en objektivisering, således at i princippet enhver kontakt mv. forbydes. Efter den foreslåede bestemmelse vil der i sager om overtrædelse af tilhold alene skulle føres bevis for den faktiske kontakt mv., men ikke nødvendigvis for at kontakten mv. har tilsigtet at være eller faktisk har virket krænkende eller chikanerende.

Med hensyn til henvendelser, der sker ved sms eller e-mails, vil indholdet normalt umiddelbart kunne dokumenteres af forurettede, og efter udvalgets forslag om en ændret regel om teleoplysning og om en editionsregel, jf. ovenfor afsnit 7.3.1, vil afsendelsen kunne spores.

Hertil kommer, at i tilfælde hvor der er mistanke om, at henvendelserne har eller vil have karakter af trusler omfattet af straffelovens § 266, er der allerede efter den gældende bestemmelse om betingelserne for aflytning i retsplejelovens § 781 mulighed for at foretage aflytning, hvis mistankekravet og indikationskravet er opfyldt. Det be-

mærkes endelig, at samtaler, hvori den forurettede selv deltager, lovligt kan optages af forurettede, også i andre tilfælde end trusler efter straffelovens § 266.

Herefter finder Strafferetsplejeudvalget ikke tilstrækkeligt behov eller grundlag for særlige regler om aflytning i sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

7.3.3. Frihedsberøvelse

7.3.3.1. På Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne blev det anført, at der burde være mulighed for at frihedsberøve den indklagede part i en kortere periode, indtil den pågældende er ”kølet ned”. Dansk Anti-Stalking Forening har fremført lignende synspunkter.

7.3.3.2. For så vidt angår forslaget om øget mulighed for frihedsberøvelse af den indklagede part i en kort periode bemærker udvalget, at der allerede efter reglerne i politilovens § 5 er mulighed for administrativt at frihedsberøve personer i en kort periode. Efter bestemmelsen kan politiet om nødvendigt frihedsberøve den eller dem, der giver anledning til konkret og nærliggende fare for enkeltpersoners sikkerhed, hvis mindre indgribende midler ikke findes tilstrækkelige til at afværge faren. Frihedsberøvelsen skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må så vidt muligt ikke udstrækkes ud over 6 timer, jf. ovenfor kapitel 2, afsnit 4.1.

Hertil kommer, at der i alle tilfælde, hvor der foreligger et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale, er mulighed for at foretage anholdelse. Efter udvalgets forslag til lovregler videreføres den særlige bestemmelse i bortvisningslovens § 4 om tilbageholdelse af en person, der med rimelig grund antages at have optrådt på en måde, der indebærer en trussel om vold mod et medlem af personens husstand. Bestemmelsen sikrer, at der i alle tilfælde, hvor betingelserne for bortvisning kan være opfyldt, er mulighed for anholdelse eller tilbageholdelse. Der vil ligeledes være mulighed for anholdelse i de groveste af de tilfælde, hvor betingelserne for tilhold eller opholdsforbud kan være opfyldt, nemlig når der som nævnt foreligger et strafbart forhold.

Strafferammen i såvel de gældende straffebestemmelser som i den af udvalget foreslåede straffebestemmelse for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud eller bortvisning på fængsel i 2 år indebærer, at der vil være mulighed for varetægtsfængsling, hvor betin-

gelseerne i øvrigt er opfyldt. En varetægtsfængsling forudsætter som følge af proportionalitetskravet i retsplejelovens § 762, stk. 3, herunder kravet om en forventet straf på over 30 dages fængsel, en ikke ubetydelig grovhed af overtrædelsen. Dette krav vil dog kunne tænkes opfyldt i tilfælde af stalking, jf. definitionen heraf ovenfor i afsnit 2.3.

Strafferetsplejeudvalget finder på den baggrund ikke grundlag for yderligere regler om frihedsberøvelse i relation til sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

7.4. Politiets behandling af sager om tilhold mv.

I det følgende behandles i lyset af forslag fra organisationerne på området og debatten om stalking, jf. kapitel 4, afsnit 4-6, mulige tiltag i forhold til politiets behandling af tilholdssager mv.

7.4.1. Politiets sagsbehandling i sager om tilhold mv.

7.4.1.1. I debatten om stalking har det været anført, at politiets sagsbehandling i forhold til udstedelse af tilhold bør ske hurtigere. Det har i den forbindelse været anført, at det forhold, at der skal ske partshøring, inden et tilhold udstedes, forsinker sagsbehandlingen.

7.4.1.2. Af de gældende retningslinjer i cirkulæreskrivelse nr. 11075 af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265 fremgår, at sager om tilhold – navnlig af hensyn til forurettede – bør behandles med fornøden hurtighed og effektivitet. Det fremgår endvidere, at i tilfælde, hvor sagen ikke kan forventes afsluttet inden kortere tid, bør forurettede af politiet underrettes om, hvad der sker i sagen, og hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Udvalget finder, at disse retningslinjer bør opretholdes i forhold til sager om meddelelse af tilhold og opholdsforbud. Efter udvalgets opfattelse er det således væsentligt, at der som led i opfølgningen på en gennemførelse af udvalgets forslag sikres en hurtig sagsbehandling – navnlig for de grovere tilfælde, herunder stalking.

I relation til partshøring i forbindelse med tilhold bemærkes, at det følger af forvaltningslovens § 19, at hvis en af parterne i en tilholdssag mv. ikke kan antages at være bekendt med, at politiet er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der er til ugunst for den pågældende part og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må der som udgangspunkt ikke træffes afgørelse i sagen, før der er foretaget partshøring.

Partshøring er efter udvalgets opfattelse en væsentlig retssikkerhedsgaranti, som ikke generelt bør fraviges i sager om meddelelse af tilhold mv. Udvalget bemærker i den forbindelse, at der ikke er formkrav til, hvorledes partshøringen skal ske, og det vil således f.eks. kunne ske telefonisk. Partshøring bør således ikke som udgangspunkt indebære en væsentlig længere sagsbehandlingstid. I særligt grove tilfælde, herunder tilfælde der kan være optakt til stalking, f.eks. fordi anmeldelsen angår en række uønskede henvendelser gennem en vis tid, bør politiet være særlig opmærksom på behovet for hurtig partshøring.

En partshøring er ikke det samme som en politiafhøring af en mistænkt eller sigtet. I tilfælde, hvor der kan foreligge et selvstændigt strafbart forhold, f.eks. hvis anmeldelsen omfatter trusler efter straffelovens § 266, vil partshøring og politiafhøring imidlertid kunne ske ved samme lejlighed.

7.4.2. Politiets formaninger, vejledning og mægling

7.4.2.1. Under Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne og i debatten om stalking har det været fremhævet, at politiets uformelle formaninger tit kan løse konflikten, uden at der udstedes et tilhold. Det bemærkes, at Rigsadvokaten også har oplyst, at det er almindelig praksis, at politiet i forbindelse med behandlingen af tilholdssager søger at indgå i uformel mægling mellem parterne, og at politiet i nogle tilfælde giver en formaning i den forbindelse. Hvis mægling eller en eventuel uformel formaning ikke har den ønskede virkning, vil der sædvanligvis blive meddelt et tilhold.

Under høringen i Folketingets Retsudvalg blev det endvidere anført, at det i sager om stalking er væsentligt, at politiet griber ind på et tidligt tidspunkt og formaner den indklagede.

Under Folketingets Retsudvalgs høring om stalking blev der også peget på, at det er vigtigt, at politiet i sager om stalking vejleder den forurettede om de tiltag, som den pågældende selv kan tage for at beskytte sig mod (yderligere) stalking, som f.eks. at få hemmeligt telefonnummer mv. Endvidere blev det foreslået, at politiet skal vejlede den forurettede om, hvordan denne sikrer beviser for chikanen, f.eks. ved at gemme sms'er fra gerningsmanden og notere dennes henvendelser ned.

Under Strafferetsplejeudvalgets møde med en række organisationer mv. blev det også anført, at politiets mægling kan være nyttig i visse tilholdssager. Det blev dog påpeget, at mægling ikke er egnet i alle tilfælde. I nogle tilfælde er der ikke grundlag for at mægle mellem parterne. Mægling vil have den effekt, at parterne ligestilles, hvilket ikke er hensigtsmæssigt, hvis f.eks. den ene part har udøvet vold mod den anden.

I forbindelse med Folketingets Retsudvalgs høring om stalking blev det anført, at mægling og konfliktråd ikke bør anvendes i sager om stalking, da disse tiltag vil medvirke til, at der bliver skabt øget kontakt mellem gerningsmanden og den forurettede.

7.4.2.2. Udvalget kan tilslutte sig, at formaninger og eventuelt en form for ”mægling” kan være nyttige tiltag i visse tilholdssager mv.

Udvalget er endvidere enig i, at politiet i sager om tilhold, herunder stalkingsager, bør vejlede den forurettede om forebyggende tiltag og sikring af beviser. Udvalget foreslår derfor en bestemmelse herom indsat i loven, jf. nedenfor afsnit 8.1.2.

Udvalget har med den foreslåede bestemmelse om vejledning forudsat, at politiet fortsat skal anvende formaninger i sager om tilhold mv., hvis det er relevant. En formaning vil navnlig have betydning i to relationer. For det første i de tilfælde, hvor politiet kan konstatere, at der vil kunne vise sig et behov for et tilhold, opholdsforbud og bortvisning, men hvor der på tidspunktet ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at meddele et tilhold mv. For det andet vil en formaning kunne være relevant, hvor der er grund til at tro, at den indklagede vil ændre sin adfærd som følge af en formaning. Formaninger vil således i disse tilfælde kunne påvirke den indklagede til at stoppe den chikanøse adfærd på et tidligere tidspunkt, inden der er grundlag for at meddele et tilhold mv.

Udvalget er enig i, at det er væsentligt, at politiet er opmærksomt på præventivt at gribe ind med formaninger mv. tidligt i forløbet, særlig hvor der er udsigt til, at chikanen kan udvikle sig til stalking eller lignende.

Udvalget foreslår endvidere, at politiet som hidtil uformelt bør søge en mindelig løsning ved vejledning, dialog og henstillinger over for klager og indklagede, hvis der er udsigt til, at konflikten kan løses på den måde. Denne fremgangsmåde kan minde om formel mægling, men den har en ganske anden karakter, hvor polititjenestemanden udfører en aktiv rolle og bl.a. kan beskytte den svage part og tale dennes sag i forhold til den anden part. Polititjenestemanden vil endvidere kunne stille forslag til konstruktive måder at løse fremtidige konflikter på. Fremgangsmåden vil ikke være egnet i alle tilfælde, f.eks. ikke hvor den ene part har udøvet vold mod den anden, eller hvor den ene part i øvrigt har et klart beskyttelsesbehov, og der således ikke er grundlag for at løse konflikten i mindelighed, f.eks. i stalkingsager.

Udvalget foreslår herudover, at behandling af konflikten bør kunne ske i konfliktråd, jf. lov nr. 467 af 12. juni 2009 om konfliktråd i anledning af en strafbar handling, hvis der er udsigt til, at konflikten kan løses på den måde. En gennemførelse af dette forslag vil skulle ske administrativt ved, at der fastsættes regler herom i medfør af § 6, 2. pkt., i loven om konfliktråd, hvorefter justitsministeren kan bestemme, at ordningen også kan omfatte andre sager end straffesager. Udvalget foreslår, at der i forbindelse med en gennemførelse af lovforslaget fastsættes sådanne regler. Politiet bør, hvor der er anledning til det, vejlede om en sådan mulighed for at søge konflikten løst i konfliktråd. Efter § 2, stk. 1 og 2, i loven om konfliktråd er det en betingelse, at parterne samtykker i at deltage i konfliktråd, og hvis der er tale om børn og unge under 18 år, skal forældremyndighedsindehaveren samtykke i deltagelsen i konfliktråd. Konfliktråd er givetvis ikke i almindelighed egnet i tilfælde af stalking. Det centrale i den forbindelse er imidlertid, at deltagelse i konfliktråd er frivillig, og at konfliktråd således ikke kan anvendes uden den forurettedes indforståelse.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, bemærkningerne til § 15, stk. 1.

7.4.3. Mulighed for at en anden politikreds udsteder et tilhold

7.4.3.1. På Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne blev det anført, at der bør være mulighed for, at et tilhold kan udstedes af en anden politikreds end den, hvor den forurettede opholder sig. Det vil f.eks. være relevant, hvor en forurettet, der lever skjult for den indklagede, anmoder om et tilhold, idet det ellers vil kunne afsløres over for den indklagede, i hvilken politikreds den forurettede opholder sig.

7.4.3.2. Udvalget finder, at der bør være mulighed for, at et tilhold kan udstedes af en anden politikreds, end den politikreds hvor den forurettede opholder sig. I de tilfælde, hvor den forurettede lever skjult for den indklagede, bør meddelelse af et tilhold således ikke kunne medvirke til, at den indklagede kan lokalisere den forurettede.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, bemærkningerne til § 15, stk. 2.

7.4.4. Organisering af indsatsen i politikredsene

7.4.4.1. Under Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne og i debatten om stalking har det været foreslået, at der oprettes særlige enheder i politikredsene til behandling af tilholdssager mv., således at der sættes fokus på området. Samtidig er det blevet påpeget, at det er vigtigt, at politiets indsats er lokalt forankret.

7.4.4.2. Udvalget kan tilslutte sig, at der er fordele ved en klar kompetencefordeling, og at der herunder er politifolk, som kan oparbejde en særlig rutine og indsigt vedrørende sager om tilhold mv. og de konfliktyper, som de repræsenterer. Som beskrevet ovenfor i kapitel 2, afsnit 4.3, har Rigspolitiet siden 2007 udstukket de overordnede rammer for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser. Politiets indsats har taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi fra august 2007 for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser. Elementer i strategien har været etablering af særlige enheder i politikredsene med opgaver i relation til samlivsrelaterede forbrydelser, udpegelse af et antal ressourcepersoner, hvis funktion er at varetage opgaver af rådgivende, koordinerende og opfølgende karakter vedrørende alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser, samt udarbejdelse af en handlingsplan for indsatsen over for jalousidrab og andre al-

vorlige samlivsrelaterede forbrydelser, herunder for samarbejdet med andre myndigheder på området.

Strafferetsplejeudvalget finder, at det vil være nærliggende, at behandlingen af sager om tilhold mv. ses i sammenhæng med samlivsrelaterede forbrydelser og eventuelt forankres i særlige enheder i politikredsene. Noget sådant vil ikke mindst kunne være relevant i sager, hvor chikane er ved at antage eller har antaget karakter af stalking. Det er under alle omstændigheder væsentligt, at der er klarhed over ansvaret med hensyn til sager om tilhold mv. på en sådan måde, at løbende erfaringer udnyttes bedst muligt, og således at et eventuelt mønster i en gerningsmands adfærd afdækkes tidligt. Ovenstående kan endvidere kombineres med, at man foretager de fornødne registreringer med henblik på tilvejebringelse af relevant statistik eller eventuelt monitorering på udvalgte områder. Spørgsmålet må dog i sidste ende bero på en politifaglig vurdering af den mest hensigtsmæssige organisatoriske placering af den politimæssige behandling af disse sager.

7.4.5. Beskyttelse af den forurettede

7.4.5.1. Under Folketingets Retsudvalgs høring om stalking blev det foreslået, at ofre for stalking bør udstyres med politiets overfaldsalarmer.

Endvidere blev det anført, at ofre for stalking bør have adgang til at skifte identitet, f.eks. ved at få nyt cpr-nummer eller indgå i et vidnebeskyttelsesprogram.

7.4.5.2. Ordningen med udlevering af overfaldsalarmer er nærmere beskrevet nedenfor i kapitel 6, afsnit 1.1. Efter den eksisterende ordning beror det på en konkret politimæssig vurdering i det enkelte tilfælde, om politiet udleverer en overfaldsalarm. Spørgsmålet vurderes bl.a. på baggrund af en samtale med den i sagen relevante person samt en vurdering af sagens øvrige omstændigheder. I den forbindelse søges det klarlagt, hvorvidt der er tale om en konkret trussel mod den pågældende, herunder om der er en reel mulighed for, at den pågældende kan blive udsat for vold eller lignende. I forlængelse heraf vurderes det, hvorvidt udlevering af en overfaldsalarm kan medvirke til at nedsætte risikoen for, at den pågældende udsættes for strafbare forhold, og dermed tillige vil kunne have en tryghedsskabende effekt.

Rigspolitiet har oplyst, at udlevering af overfaldsalarmer oftest sker i forbindelse med sager om trusler og vold eller i tilknytning til udstedte tilhold, herunder i æresrelaterede eller rocker-/banderelaterede sager.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er der således allerede med den eksisterende ordning med udlevering af overfaldsalarmer mulighed for at udstyre ofre for stalking med overfaldsalarmer, hvor der måtte være anledning til det.

For så vidt angår det anførte om, at ofre for stalking bør have mulighed for at skifte identitet og indgå i et vidnebeskyttelsesprogram, bemærkes, at Justitsministeriet i en besvarelse af 12. juni 2010 af spørgsmål nr. 1258 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del), jf. bilag 5, tidligere har oplyst, at muligheden for at skifte identitet i forbindelse med et vidnebeskyttelsesprogram bør forbeholdes de mest alvorlige sager, hvor almindelige beskyttelsesforanstaltninger ikke er tilstrækkelige. Det er således en betingelse for, at et identitetsskifte skal kunne gennemføres, at den pågældende medvirker til processen og overholder en række konkret fastsatte betingelser. Den pågældende skal være indstillet på bl.a. at afbryde kontakten til familie, venner og øvrige omgangskreds, ligesom det er nødvendigt at opgive arbejde eller uddannelse.

Strafferetsplejeudvalget finder, at overvejelser om anvendelse af sådanne vidtgående tiltag falder uden for udvalgets kommissorium.

8. Andre tiltag i lyset af forslag fra organisationerne og debatten om stalking

I det følgende behandles i lyset af forslag fra organisationerne og debatten om stalking, jf. kapitel 4, afsnit 4-6, spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for andre tiltag i forbindelse med de foreslåede ændringer af reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

8.1. Udbredelse af kendskabet til reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning

8.1.1. Det blev på Strafferetsplejeudvalgets møde med organisationerne foreslået at udbrede kendskabet til reglerne om tilhold og bortvisning med henblik på en øget anvendelse af disse.

8.1.2. Udvalget kan tilslutte sig, at der kan være behov for foranstaltninger med henblik på at udbrede kendskabet til reglerne om tilhold og bortvisning for at fremme en øget anvendelse af disse. Det foreslås derfor, at der fastsættes en udtrykkelig bestemmelse om, at politiet i sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning bør vejlede parterne om reglerne herom, jf. herved også ovenfor afsnit 7.4.2.2. Se også afsnit 6.3 om et særligt behov med hensyn til bortvisning.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, § 15, stk. 1.

Herudover skal udvalget bemærke, at det også vil kunne bidrage til øget anvendelse af reglerne om tilhold og bortvisning, at der udarbejdes pjecer om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, som politiet, andre offentlige myndigheder og fagfolk fra organisationer mv. kan bruge i deres rådgivning. Informationsmateriale bør være let tilgængeligt, herunder på politiets hjemmeside.

Der kan efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse i det hele være behov for, at der i forbindelse med en gennemførelse af udvalgets forslag fra politiets side udarbejdes et oversigtligt skriftligt *informationsmateriale*, der kan udleveres til anmeldere, med orientering om de centrale regler og råd til, hvorledes ofre for forfølgelse og chikane bør forholde sig. Der kan herved også henvises til gennemgangen ovenfor i afsnit 2.3, der viser, at der er et ikke ubetydeligt behov for sådan information. Dette kan være af særlig betydning i stalkingtilfælde.

8.2. Opfølgning på tilhold, opholdsforbud og bortvisning

8.2.1. Organisationerne påpegede på mødet, at det er meget væsentlig, at der sker opfølgning på bortvisning mv., f.eks. ved rådgivning og behandling. Det blev også anført, at det er væsentligt, at der er behandlingstilbud og botilbud til mænd, der bortvises.

8.2.2. Udvalget er enig med organisationerne i, at det er meget væsentligt, at der sker opfølgning på tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Om opfølgning på bortvisning henvises til afsnit 6.3 ovenfor. Som det fremgår her, foreslår udvalget, at de gældende

regler om bortvisning opretholdes, herunder også reglen om at politiet senest samtidig med en afgørelse om *bortvisning* skal underrette kommunen om sagen.

Efter de gældende regler og retningslinjer skal politiet også i tilholdssager være opmærksomme på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i sagen, således at der kan ydes en aktiv og socialt orienteret bistand til parterne, jf. herved Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 om behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser.

Endvidere fremgår det af de gældende retningslinjer i cirkulæreskrivelse nr. 11075 af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265, at politiet bør være opmærksom på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i tilholdssager, således at der ydes en aktiv og socialt orienteret bistand til parterne på et så tidligt tidspunkt som muligt. Politiet bør således efter omstændighederne opfordre parterne til at henvende sig til de sociale myndigheder eller eventuelt af egen drift orientere disse myndigheder om sagen. Endvidere fremgår det, at det i den forbindelse forudsættes, at en eventuel videregivelse af oplysninger til de sociale myndigheder sker i overensstemmelse med forvaltningslovens § 28 (nu persondatalovens regler, jf. ovenfor kapitel 2, afsnit 4.2), dvs. som udgangspunkt med samtykke fra de pågældende parter, og hvis samtykke ikke foreligger da kun i form af en kort oplysning i neutral form om, at de pågældende har været i kontakt med politiet og skønnes at have behov for social bistand.

I servicelovens § 153, stk. 1, er fastsat en særlig underretningspligt, der pålægger bl.a. politiet at underrette kommunen, hvis de får kendskab til forhold, der giver formodning om, at et barn eller en ung under 18 år har behov for særlig støtte.

I Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008 understreges vigtigheden af, at der af hensyn til børn i voldsramte familier i overensstemmelse med servicelovens § 153, stk. 1, sker underretning af kommunen, når politiet bliver bekendt med forhold, der må give en formodning om, at et barn eller en ung under 18 år har behov for særlig støtte. Men også når det ikke drejer sig om børn og unge under 18 år, følger det af meddelelsen, at der kan ske underretning. Politiet bør således efter meddelelsen generelt være opmærksom på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i sagen med henblik på en aktiv og socialt orienteret bistand på så tidligt et tidspunkt som muligt. Der kan i

disse tilfælde ske videregivelse af oplysninger om sagen til de sociale myndigheder enten med den pågældendes samtykke eller efter omstændighederne med hjemmel i den almindelige bestemmelse i forvaltningslovens § 28, stk. 2 (nu persondatalovens regler, jf. ovenfor kapitel 2, afsnit 4.2), eller i retsplejelovens § 115 om det kriminalitetsforebyggende arbejde.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse er disse retningslinjer tilstrækkelige til at sikre, at de sociale myndigheder inddrages i nødvendigt omfang i forbindelse med sager om tilhold mv. Som følge af indgrebets særlige karakter bør den gældende underrettingsregel om bortvisning dog som anført ovenfor opretholdes. En præcisering af retningslinjerne i relation til tilhold og opholdsforbud kan ske ved administrativt fastsatte bestemmelser.

Meget kan tale for, at opfølgning som anført af organisationerne i form af sociale hjælpeforanstaltninger kan være af væsentlig betydning i visse tilfælde i sager om navnlig bortvisning, men eventuelt også tilhold og opholdsforbud. Spørgsmålet om, hvilke sociale foranstaltninger der i givet fald skal iværksættes, f.eks. rådgivning eller behandling, falder imidlertid uden for udvalgets opgave.

8.3. Andre regelsæt

8.3.1. Det blev på mødet med organisationerne anført, at anden lovgivning ikke bør være til hinder for effektive tilhold eller bortvisninger, og at reglerne om samvær og forældremyndighed mv. i forældreansvarsloven efter omstændighederne bør kunne fraviges, når der er meddelt tilhold eller er sket bortvisning.

8.3.2. Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt, at reglerne i den civile retlige lovgivning ikke unødigt er til hinder for effektive tilhold, opholdsforbud eller bortvisninger. Der er dog tale om en kompliceret problemstilling, idet den civile retlige lovgivning skal varetage en række andre hensyn end regler om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Under alle omstændigheder falder spørgsmålet om eventuelle ændringer i den civile retlige lovgivning uden for Strafferetsplejeudvalgets opgave. Dette gælder også med hensyn til forældreansvarsloven, hvor f.eks. reglerne om fælles forældremyndighed kan skabe visse vanskeligheder for den, der har behov for f.eks. et tilhold i forhold til den

anden forælder. Se herom også afsnit 4.3.3 ovenfor og bemærkningerne til lovudkastet i kapitel 7.

8.4. Den forurettedes muligheder for at bevise krænkelser

8.4.1. Som omtalt ovenfor i kapitel 4, afsnit 4 og 5, har organisationerne og Dansk Anti-Stalking Forening bl.a. peget på, at det i tilholdssager kan være vanskeligt for de forurettede at bevise, at fredskrænkelser eller chikane har fundet sted.

8.4.2. Bevisproblemer er imidlertid ikke særegne for tilholdssager. Politiet er vant til at håndtere bevismæssige problemer i forskellige sagstyper. I tilholdssager kan en anmelder få vejledning også i denne henseende, herunder f.eks. om løbende at notere tidspunkter for henvendelser, gemme sms-beskeder mv. Indsatsen på dette område kan eventuelt styrkes gennem administrative tiltag. Der henvises også til bemærkningerne om informationstiltag ovenfor i afsnit 8.1.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3 og 4, har Strafferetsplejeudvalget endvidere inddraget spørgsmålet om bevismæssige vanskeligheder i overvejelserne vedrørende såvel spørgsmålet om en eventuel regel om straf for fredskrænkelser uden tilhold som spørgsmålet om den nærmere udformning af regler om tilhold mv. Det indgår i de foreslåede regler, at der med hensyn til fredskrænkelser og strafbare forhold, der skal begrunde tilhold, opholdsforbud og bortvisning, alene stilles krav om begrundet mistanke. Med hensyn til overtrædelse af tilhold er det endvidere et led i de foreslåede regler, at der sker en objektivering af tilholdet, således at der alene skal føres bevis for den faktiske kontakt mv., men ikke for at kontakten mv. har været tilsigtet at være eller faktisk har virket krænkende eller chikanerende.

Udvalget har endvidere fundet, at der bør ske en præcisering af reglerne om edition med hensyn til fremskaffelse af f.eks. oplysning vedrørende anonyme henvendelser via nettet og en justering af retsplejelovens § 781 om teleoplysning i overensstemmelse hermed, jf. udvalgets forslag herom ovenfor i afsnit 7.3.1.

8.5. Beskikkelse af bistandsadvokat

8.5.1. Under høringen om stalking afholdt af Folketingets Retsudvalg blev det foreslået, at der bør være mulighed for beskikkelse af bistandsadvokat for ofre for stalking.

8.5.2. Som omtalt ovenfor i kapitel 2, afsnit 7, er der efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 741 a, stk. 4, mulighed for at beskikke en bistandsadvokat i andre tilfælde end i sager om overtrædelse af de i § 741 a, stk. 1, opregnede straffelovsbestemmelser, hvis særlige omstændigheder taler derfor.

Efter bestemmelsen i retsplejelovens § 741 a, stk. 4, er det dog i alle tilfælde en betingelse for beskikkelse af bistandsadvokat, at der foreligger en lovovertrædelse. Beskikkelse af en bistandsadvokat for et offer for stalking forudsætter således, at der foreligger et tilhold mv. og en overtrædelse heraf. Der vil ikke i medfør af bestemmelsen kunne beskikkes en bistandsadvokat i sager, der alene omhandler udstedelse af tilhold, da der ikke på dette tidspunkt foreligger en lovovertrædelse.

Efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse bør ordningen med beskikkelse af bistandsadvokater ikke udstrækkes til at omfatte sager, der alene omhandler meddelelse af tilhold. Udvalget finder på den baggrund ikke grundlag for at foreslå yderligere regler om beskikkelse af bistandsadvokater i sager om tilhold mv. Udvalget bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen i retsplejelovens § 741 a, stk. 4, om beskikkelse af bistandsadvokat vil kunne finde anvendelse i f.eks. grove tilfælde af stalking, når der foreligger en overtrædelse af et tilhold. Det understreges i den forbindelse, at der i tilfælde, hvor der foreligger et selvstændigt strafbart forhold, vil kunne beskikkes bistandsadvokat efter reglen i § 741 a, også før der er meddelt tilhold. Se herom også bemærkningerne til lovudkastet i kapitel 7, § 18, stk. 2.

8.6. Erstatning og godtgørelse

8.6.1. Under høringen i Folketingets Retsudvalg om stalking blev det også foreslået, at ofre for stalking bør have adgang til erstatning og godtgørelse efter offererstatningsloven.

8.6.2. Efter offererstatningslovens § 1, stk. 1, yder staten erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved en straffelovsovertrædelse, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det samme gælder personskade, der indtræder i forbindelse med hjælp til politiet under anholdelse eller i forbindelse med en lovlig privat anholdelse eller forhindring af strafbare handlinger. Efter de gældende regler er der således mulighed for, at staten kan yde erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af tilhold efter straffelovens § 265. Erstatningen vil efter omstændighederne kunne omfatte udgifter til behandling, herunder til psykologbehandling.

Uanset at det må antages at være sjældent forekommende, at der forvoldes personskade ved overtrædelse af tilhold, finder Strafferetsplejeudvalget, at der fortsat bør være adgang til, at staten kan yde erstatning og godtgørelse efter offererstatningsloven i sådanne tilfælde. Udvalget foreslår derfor, at offererstatningsloven ændres således, at der fortsat er mulighed herfor, selv om bestemmelsen om tilhold flyttes fra straffelovens § 265 til en ny særskilt lov, og at overtrædelse af tilhold ikke længere vil have karakter af en straffelovsovertrædelse, og at staten også kan yde erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af opholdsforbud og bortvisning.

Kapitel 6. Elektronisk kontrol

1. Eksisterende ordninger med elektronisk kontrol

1.1. Politiets overfaldsalarmer

1.1.1. I 2003 blev der via Rigspolitiet fordelt et antal alarmtelefoner til politikredsene med henblik på udlevering til voldstruede personer.

Alarmtelefonen havde signaloverførsel til G4S's kontrolcentral og aktiveredes ved tryk på alarmknappen på telefonen. Kontrolcentralen etablerede herefter forbindelse, hvorefter personen skulle oplyse adresse og opholdssted, således at kontrolcentralen kunne finde personen via GPS (Global Positioning System).

Denne type alarmtelefon er blevet udfaset siden 2007, og der er i stedet indført en overfaldsalarm af mærket Lommy Personal, som nu anvendes i samtlige politikredse.

De væsentlige fordele ved den nye type alarmtelefon er, at den i modsætning til det tidligere system har signalforbindelse direkte til alarmselskabet G4S's kontrolcentral, og at forbindelsen etableres via GPS og mobiltelefonnettet GSM (Global System for Mobile Communication). Når alarmtelefonen er tændt, kan den konstant følges af G4S både via GPS-positionen og via de trådløse GSM-signaler, som sendes til mobiltelefonmasterne. Det er således ikke nødvendigt, at bæreren af overfaldsalarmeren opgiver, hvor denne befinder sig, når alarmeren aktiveres.

Ved aktivering af alarmknappen sker der trådløs overførsel af alarmsignalet til G4S's kontrolcentral. Vagtcentralen i den pågældende politikreds bliver omgående kontaktet via en direkte linje, og politiet vil kunne dirigeres frem til den person, der bærer overfaldsalarmeren.

Når overfaldsalarmeren er aktiveret ved tryk på alarmknappen, vil man i øvrigt i G4S's kontrolcentral via medhør på overfaldsalarmeren kunne følge med i eventuelle samtaler på stedet.

Overfaldsalarmer har foruden en overfaldsknap ligeledes en knap, der ved aktivering går direkte til alarmcentralen (112).

1.1.2. Politiets udlevering af overfaldsalarmer beror på en konkret politimæssig vurdering i det enkelte tilfælde.

Spørgsmålet vurderes bl.a. på baggrund af en samtale med den i sagen relevante person samt en vurdering af sagens øvrige omstændigheder. I den forbindelse søges det klarlagt, hvorvidt der er tale om en konkret trussel mod den pågældende, herunder om der er en reel mulighed for, at den pågældende kan blive udsat for vold eller lignende. I forlængelse heraf vurderes det, hvorvidt udlevering af en overfaldsalarm kan medvirke til at nedsætte risikoen for, at den pågældende udsættes for strafbare forhold, og dermed tillige vil kunne have en tryghedsskabende effekt.

Udlevering af overfaldsalarm sker oftest i forbindelse med sager om trusler og vold eller i tilknytning til udstedte tilhold, herunder i æresrelaterede eller rocker-/banderelaterede sager.

Det bemærkes, at spørgsmålet om udlevering af en overfaldsalarm ofte drøftes som led i en generel dialog med den pågældende om dennes situation, hvorunder det tillige drøftes, hvilke forholdsregler den pågældende i øvrigt kan tage. I nogle tilfælde vil dette føre til, at den pågældende foretrækker f.eks. at anvende sin egen mobiltelefon til at kontakte 112 i tilfælde, hvor vedkommende konkret føler sig truet. I mange tilfælde er der således ikke tale om, at der fremsættes en konkret anmodning, der fra politiets side imødekommes eller afslås.

1.2. Fodlænkeordningen

Elektronisk kontrol anvendes i forbindelse med afsoning på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænkeordningen). Ordningen blev indført i 2005.

Ordningen går ud på, at den domfældte skal bære en elektronisk sender (den elektroniske fodlænke) i en rem omkring anklen. Den anvendte teknik er baseret på en GSM-løsning (Global System for Mobile Communication), som opererer via mobilnettet. Senderen kommunikerer med en modtager, som bliver installeret i den domfældtes

hjem. Modtageren kommunikerer via mobilnettet med en central overvågningsenhed hos Kriminalforsorgen.

Før afsoningen begyndes, fastlægger Kriminalforsorgen en aktivitetsplan i samarbejde med den domfældte. Aktivitetsplanen fastslår, hvornår den pågældende skal være hjemme, og hvornår den pågældende må forlade bopælen. Aktivitetsplanen registreres i modtageren, der er på bopælen. På den måde kan det registreres, om senderen (den elektroniske fodlænke) er inden for modtagerens rækkevidde, når den domfældte ifølge aktivitetsplanen forudsættes at være til stede på bopælen.

Hvis den domfældtes aktiviteter afviger fra aktivitetsplanen i relation til ophold på bopælen, udløses en alarm hos Kriminalforsorgen, og der gives besked om alarmeren til tilsynsmyndigheden, som undersøger omstændighederne nærmere og foretager det fornødne.

Det er ikke, som fodlænkeordningen er indrettet, teknisk muligt at spore den domfældte ved hjælp af den elektroniske fodlænke, når den pågældende opholder sig uden for hjemmet og dermed uden for modtagerens rækkevidde. Dermed er det ikke muligt at benytte fodlænke med den nuværende tekniske løsning, der anvendes i fodlænkeordningen, til elektronisk kontrol med overholdelse af tilhold mv.

2. De tekniske aspekter af elektronisk kontrol med overholdelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Elektronisk kontrol af, om en person overholder et tilhold, opholdsforbud eller en bortvisning, forudsætter, at der kan ske overvågning af, hvor den kontrollerede befinder sig. Ved elektronisk kontrol med overholdelse af tilhold forudsættes det også, at den beskyttedes færden overvåges.

Der er overordnet set to systemer, som anvendes til at overvåge, hvor personer befinder sig. Det ene er GPS (Global Positioning System) og den anden er GSM (Global System for Mobile Communication). GPS, der er meget nøjagtigt, er satellitbaseret. Da der skal være adgang til flere satellitter, fungerer systemet dårligt indendørs. GSM er mindre nøjagtigt, men til gengæld virker det de steder, der er mobiltelefon-dækning, dvs. som udgangspunkt også indendørs. De to systemer kan kombineres således, at

hvis den ene teknik ikke kan anvendes, f.eks. fordi der ikke er fri adgang til satellitter, overgår udstyret til den anden teknik. Begge systemer har dog begrænsninger, der gør, at det under visse forhold ikke er muligt at angive den kontrolleredes nøjagtige position.

De systemer, der kendes i dag, går ud på, at den kontrollerede bærer en enhed, der indeholder en GPS-modtager og en sender. GPS-modtageren registrerer løbende den kontrolleredes position, og senderen sender herefter oplysninger (typisk via mobiltelefonnettet) om den kontrolleredes position til dem, der overvåger den pågældende (kontrolcentralen). I udstyret kan også være integreret en mobiltelefon, således at politiet kan kontakte den pågældende, hvis den kontrollerede bevæger sig ind i en forbudszone eller kommer for tæt på den beskyttede.

Den beskyttede kan også tilsvarende bære en enhed, hvilket kan gøre det muligt for kontrolcentralen at se, når den kontrollerede og beskyttede kommer for tæt på hinanden.

Der eksisterer ikke udstyr, som det er fysisk umuligt at tage af eller manipulere, men der findes udstyr, der gør det muligt for kontrolcentralen at opdage, hvis den kontrollerede ikke vedligeholder udstyret eller forsøger at manipulere det.

Batterierne i udstyret skal oplades dagligt.

Elektronisk kontrol kan overordnet deles op i passiv (retrospektiv) og aktiv (kontinuerlig) kontrol. En mellemvariant er hybridovervågning.

Passiv kontrol består i, at den kontrolleredes position løbende registreres og lagres i GPS-modtageren, og positionsoplysningerne sendes kun til kontrolcentralen en eller flere gange i løbet af et døgn. Formålet er retrospektivt at kontrollere, hvor den kontrollerede har været.

Ved aktiv kontrol overføres oplysningerne om den kontrolleredes position med meget korte intervaller, således at der sker en kontinuerlig overvågning af den pågældendes færden, f.eks. ved at kontrolcentralen indsætter positionsoplysninger i et (elektronisk)

kort, som gør det muligt at følge den kontrollerede. Det kræver væsentlige personale-ressourcer at modtage og vurdere sådanne løbende oplysninger.

En mellemvariant er som nævnt hybridovervågning. Ved denne form for overvågning fastsættes nogle områder, som den kontrollerede ikke må bevæge sig ind i, f.eks. omkring den beskyttedes hjem, arbejde mv. Den kontrollerede orienteres om disse områder. Så længe den kontrollerede ikke bevæger sig ind i en forbudszone (eller en sikkerhedszone omkring forbudszone) eller manipulerer med kontroludstyret, sker der ingen overvågning eller alene passiv overvågning af den pågældende. Kontrolcentralen alarmeres, hvis den pågældende bevæger sig ind i en forbudszone, manipulerer med udstyret, eller signalet ophører. Samtidig overgår udstyret til aktiv overvågning (forudsat at der er signal), således at kontrolcentralen løbende kan følge den kontrolleredes færden.

I de tilfælde, hvor der gives besked til kontrolcentralen om, at den kontrollerede har bevæget sig ind i en forbudszone, har manipuleret med udstyret eller signalet falder ud, vil det være op til de, der overvåger systemet, at vurdere, hvad der skal ske i den anledning. Politiet kan rykke ud, og/eller den beskyttede kan advares. Der er også mulighed for, at den beskyttede alarmeres direkte.

Positioneringsovervågning kan kombineres med en ”antikollisionsfunktion”, der er baseret på, at den kontrollerede bærer en enhed, som udsender radiosignaler af typen ”her er jeg”. Den beskyttede bærer en modtager, der kan opfange signaler fra senderen, hvis den kontrollerede kommer for tæt på. En modtager kan også være placeret i den beskyttedes hjem eller på vedkommendes arbejdsplads mv. Kommer den kontrollerede for tæt på modtageren, alarmeres den beskyttede og kontrolcentralen. Den anvendte teknik kaldes for RFID (Radio Frequency Identification). Afhængig af forholdene kan radiosignalerne opfanges i en afstand af mellem 50-400 meter.

Den beskyttede kan også være udstyret med en mobiltelefon med integreret alarmknap svarende til det, som kendes fra politiets overfaldsalarmer.

Anvendes begge systemer (GPS/GSM og RFID), vil den kontrollerede skulle bære 2 enheder, hvoraf den ene er en ”fodlænke” og den anden en sender, der er 2-3 gange større end en mobiltelefon.

Den beskyttede vil afhængig af det valgte system skulle bære op til 3 enheder: en positioneringsenhed, en RFID-modtager og kommunikationsudstyr (mobiltelefon eventuelt med alarmknap).

3. Fremmed ret

3.1. Sverige

Den svenske regering har i oktober 2010 fremsat et lovforslag om forstærket beskyttelse mod stalking. I lovforslaget foreslås bl.a. regler om elektronisk kontrol med overholdelse af et geografisk bestemt tilhold (særskilt utvidgat kontaktförbud), jf. kapitel 3, afsnit 2.2. Lovforslaget blev vedtaget i maj 2011, og loven træder i kraft den 1. oktober 2011.

Efter loven skal et sådant særskilt utvidgat kontaktförbud kombineres med et vilkår om elektronisk overvågning, medmindre der foreligger særlige grunde, der taler imod dette. Særlige grunde vil være omstændigheder af personlige eller praktisk karakter, der umuliggør elektronisk overvågning, f.eks. sygdom hos den pågældende, eller at den pågældende er hjemløs og derfor ikke har regelmæssig adgang til elektricitet.

Det er en betingelse for at meddele et særskilt utvidgat kontaktförbud, at den pågældende har overtrådt et utvidgat kontaktförbud, hvilket er en strafbar lovovertrædelse.

Anklagemyndigheden træffer afgørelse om særskilt utvidgat kontaktförbud med vilkår om elektronisk overvågning.

Særskilt utvidgat kontaktförbud med vilkår om elektronisk overvågning kan højst gives for 6 måneder og kan forlænges med 3 måneder ad gangen.

Det kan straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, hvis den, der er meddelt særskilt utvidgat kontaktförbud med vilkår om elektronisk overvågning, forsætligt eller groft uagtsomt hindrer, at den elektroniske overvågning kommer i stand eller foregår.

I det svenske lovforslag er den tekniske model for elektronisk overvågning ikke nærmere beskrevet, men modellen er baseret på hybridovervågning. Det fremgår således af lovforslaget, at når den kontrollerede træder ind i et forbudsområde, går en alarm hos alarmcentralen, hvilket giver politiet mulighed for at gribe ind, herunder ved at orientere den beskyttede med henblik på, at denne kan bringe sig i sikkerhed.

Den kontrollerede skal bære en elektronisk modtager (fodlænke) i hele overvågningsperioden. Den kontrollerede skal også regelmæssigt oplade batterier. Hvis den pågældende ikke medvirker til overvågningen, kan vedkommende straffes.

I det svenske lovforslag anføres, at elektronisk overvågning har flere fordele. Når den kontrollerede bevæger sig ind i et forbudsområde, går en alarm, som kan give den beskyttede tid til at komme i sikkerhed og politiet mulighed for at gribe ind. Teknikken indebærer også, at der gennem positionsoplysningerne sikres bevis for, at der er sket en overtrædelse af forbuddet mod at bevæge sig ind i bestemte områder. Den øgede opdagelsesrisiko kan også virke præventivt, således at flere personer respekterer forbuddet mod at bevæge sig ind i forbudszoner.

Det anføres på den anden side, at teknikken ikke udgør en ”elektronisk mur”, som beskytter den forurettede, og at det således ikke teknisk er muligt at beskytte den forurettede 100 pct. mod overgreb. Endvidere bemærkes det, at der ikke eksisterer udstyr, som det er fysisk umuligt at tage af eller manipulere. Det er derfor vigtigt, at det teknisk er muligt for kontrolcentralen at opdage, at den kontrollerede ikke vedligeholder udstyret eller forsøger at manipulere det.

I lovforslaget anføres, at man er vidende om, at teknikken har visse begrænsninger, idet den forudsætter, at den kontrollerede bærer udstyr til elektronisk kontrol, at der er signaldækning for det system, der anvendes, og at batterierne i udstyret løbende oplades. Det er dog den samlede opfattelse, at teknikken nu er så tilpas udviklet, at den muliggør en tilstrækkelig sikker og tilforladelig elektronisk overvågning.

I lovforslaget påpeges, at det ofte anføres som et argument mod at indføre elektronisk kontrol, at det medfører falsk tryghed, dvs. at den beskyttede oplever en sikkerhed, der ikke modsvarer af den sikkerhed, som overvågningen i realiteten giver. Det bemærkes

i den forbindelse, at dette problem vil kunne løses ved en informationsindsats om, hvad overvågningen kan og ikke kan bevirke.

3.2. Norge

I Norge er der i 2009 gennemført lovgivning om en forsøgsordning med elektronisk kontrol. Ordningen går ud på, at domstolene i forbindelse med kontaktforbud, der idømmes ved siden af anden straf, kan påbyde den pågældende at undergive sig elektronisk kontrol, hvis det anses for nødvendigt for, at kontaktforbuddet vil blive overholdt.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at påbud om elektronisk kontrol sammen med et kontaktforbud ikke skal føre til kortere eller betinget fængselsstraf i videre omfang, end der ellers ville have været tilfældet.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at elektronisk kontrol ikke er obligatorisk i forbindelse med en dom om kontaktforbud. Der peges på, at elektronisk kontrol næppe vil være egnet over for personer, som vurderes særlig farlige, og som derfor må underlægges andre og strengere tiltag, eller personer, som af forskellige årsager ikke har forudsætningerne for at kunne følge de retningslinjer, som elektronisk kontrol vil indebære.

Kontrollen kan alene omfatte registrering af oplysninger om, at den pågældende bevæger sig inden for områder omfattet af kontaktforbuddet, og oplysninger om udeblevne signaler fra kontroludstyret.

Et påbud om elektronisk kontrol kan efter 6 måneder prøves på ny af retten.

Det kan straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder (eller 2 år i gentagelsestilfælde), hvis den kontrollerede forsætligt eller groft uagtsomt hindrer, at elektronisk kontrol iværksættes eller pågår.

Efter loven vil forsøgsordningen skulle omfatte hele landet. I loven er der ikke fastsat nogen tidsmæssig grænse for, hvor længe forsøgsordningen skal løbe, da det er uvist, hvor lang tid det tager at få indhentet et tilstrækkeligt erfaringsmateriale. Det fremgår

dog af lovforslaget, at afhængigt af hvor mange domfældte, der bliver idømt kontaktforbud med elektronisk kontrol, vil det norske Justitsministerium vurdere, om der bør foretages en større evaluering af ordningen, når der er gået nogle år.

Efter loven træder forsøgsordningen med elektronisk kontrol i kraft efter kongens bestemmelse. Det er i loven forudsat, at det vil tage nogen tid for politiet at tilrettelægge den elektroniske kontrol. Forsøgsordningen er endnu ikke iværksat. Det norske politi afprøver for tiden det udstyr, der påregnes at skulle anvendes til elektronisk kontrol.

I den underliggende lovgivning er det forudsat, at kontrollen sker ved hjælp af GSM og GPS. Den kontrollerede udstyres med en fodlænke og en GPS-modtager. Information om GPS-modtagerens position overføres til en alarmcentral via mobiltelefonnettet (GSM) og indsættes derefter i et kort, som gør det muligt at følge den kontrolleredes færden. Det anføres dog i lovforslaget, at det ikke er en realistisk mulighed at overvåge personen kontinuerligt, fordi det er vanskeligt at gennemføre i praksis og kræver meget store personaleresourcer. Der peges i lovforslaget på, at det centrale er at hindre den truende eller voldelige person i at nærme sig den beskyttede. For at opnå dette er det ikke nødvendigt kontinuerligt at overvåge den kontrollerede, så længe den kontrollerede holder sig uden for visse områder. Derfor giver lovforslaget mulighed for hybridovervågning af forbudszoner omkring den beskyttede person. Den kontrollerede oplyses om disse områder og må ikke færdes inden for disse. Forbudszoner kan være i nærheden af den beskyttedes bopæl, arbejdsplads eller lignende. Forbudszonerne skal afgrænses på en måde, så den kontrollerede ikke er i tvivl om, hvor vedkommende må færdes. Afgrænsningen kan f.eks. være en mindre by eller et område afgrænset af navngivne veje. Hvis den kontrollerede kommer inden for en forbudszone, vil en alarm blive udløst hos alarmcentralen. Afhængig af politiets vurdering af den kontrolleredes farlighed vil politiet herefter ringe til den beskyttede eller rykke ud.

Der kan også placeres en modtager i den beskyttede persons hjem eller på vedkommendes arbejdsplads eller andre relevante steder, som vil advare denne, hvis den kontrollerede kommer inden for det fredede område. For at undgå chikanøs brug af kontrollen kan alarmen indstilles således, at politiet bliver alarmeret, så snart den kontrollerede krydser grænsen for den fredede zone, og at den beskyttede først alarmeres, hvis den kontrollerede kommer inden for en afstand af f.eks. 500 meter fra den beskyttedes bopæl mv.

Det fremgår af lovforslaget, at det tidligere har været anført, at der er visse tekniske udfordringer ved elektronisk kontrol. F.eks. kan GPS-modtageren dækkes med et stykke sølvpapir og dermed ikke fungere. Herudover peges der i lovforslaget på, at senderen i den kontrolleredes fodlænke skal slukkes ved flyrejser, og at der kan være problemer i, at det er den kontrollerede, der selv skal sørge for vedligehold og opladning af det tekniske udstyr. Det har imidlertid været vurderingen, at de teknologiske begrænsninger ikke bør føre til, at man undlader at afprøve en ordning med elektronisk kontrol.

3.3. Spanien

Spanien har siden 2009 anvendt elektronisk kontrol. Der er tale om en præventiv foranstaltning, som kan anvendes, inden der afsiges dom i f.eks. en sag om samlivsrelateret vold. Mens sagen efterforskes og behandles, kan gerningsmanden være på fri fod, være varetægtsfængslet eller være udstyret med en elektronisk fodlænke. Den elektroniske fodlænke kan også anvendes i forbindelse med udgang under afsoning.

Elektronisk kontrol er knyttet til et ”tilhold”. Det nærmere indhold heraf fastlægges af retten. Tilholdet kan gå ud på, at den pågældende ikke må komme tættere end f.eks. 500 m på den beskyttede, og/eller at der er områder, som den kontrollerede slet ikke må færdes i (f.eks. omkring den beskyttedes bopæl eller arbejdsplads).

I Spanien har både den kontrollerede og den beskyttede en modtager og sender, som løbende kan følges fra et landsdækkende kontrolcenter. Hvis de to personer kommer for tæt på hinanden, eller hvis den kontrollerede bevæger sig ind i ”forbudt” område, kan kontrolcentralen reagere. Systemet er baseret på hybridovervågning, dvs. at kontrolcentralen f.eks. først kan følge personerne, når de nærmer sig hinanden, men mens der stadig er en passende margen til den tilladte afstand – f.eks. så kontrolcentralen først kan følge personerne, når der er 1-2 km mellem dem.

Den beskyttede skal give samtykke til at bære udstyret. Den kontrollerede skal ikke give et udtrykkeligt samtykke, men det er i praksis en forudsætning, at vedkommende er indstillet på at bære udstyret. Hvis den kontrollerede ikke vil udstyres med en modtager og sender, vil dette indgå i vurderingen af, om den pågældende bør varetægts-

fængsles. Det samme gælder, hvis han efter at være udstyret med en modtager mv. ikke overholder tilholdet eller samarbejder om overvågningen. Herudover er det særskilt strafsanktioneret ikke at overholde retsafgørelsen om overvågningen med indtil 1 års fængsel.

Både den kontrollerede og den beskyttedes modtager er kombineret med en mobiltelefon, således at der ved opkald til personen kan gives besked om, at den kontrollerede f.eks. er for tæt på den beskyttede, og i hvilken retning vedkommende skal bevæge sig væk. Tilsvarende kan den beskyttede få besked om, hvilken retning han eller hun skal bevæge sig i for at komme væk fra den kontrollerede. Den beskyttedes enhed er desuden udstyret med en alarmknap med direkte opkald til kontrolcentralen.

Der har været visse tekniske problemer mv. – f.eks. opladning af udstyret, hvis personerne ikke er hjemme, ligesom ordningen kan være svær at administrere i praksis i mindre byer, hvor den kontrollerede og den beskyttede begge bor. Indtrykket er, at de beskyttede oplever overvågningen som en ekstra tryghed og sikkerhed.

I august 2009 var der 9 overvågninger, og i maj 2010 var der 331 overvågninger over hele Spanien.

3.4. Storbritannien

Det britiske Justitsministerium har i perioden fra september 2004 til juni 2006 gennemført en forsøgsordning med GPS-overvågning af lovovertrædere. I perioden blev 336 personer elektronisk overvåget. Overvågningen skete i 94 pct. af tilfældene som led i prøveløsladelse. Af de kontrollerede personer var 35 pct. dømt for indbrud, 17 pct. for røveri, 13 pct. for vold, 12 pct. for seksualforbrydelser, 9 pct. for brugstyveri af motorkøretøjer og 7 pct. for økonomisk kriminalitet.

Overvågningen skete primært som passiv kontrol (96 pct. af tilfældene), hvor oplysninger om den kontrolleredes færden blev sendt til en kontrolcentral en eller flere gange om dagen. I 4 pct. af tilfældene blev hybridovervågning anvendt, således at der blev sendt underretning til kontrolcentralen, hvis den kontrollerede bevægede sig ind i en forbudszone eller manipulerede med udstyret.

På grund af den begrænsede brug af hybridovervågning drages der i undersøgelsen ingen egentlig konklusion for så vidt angår hybridovervågning.

4. Sammenfatning af nogle centrale elementer i anvendelsen af elektronisk kontrol

4.1. Ordningerne i andre lande

4.1.1. De retlige modeller

Som det fremgår af de foregående afsnit, er der flere måder at tilrettelægge elektronisk kontrol.

For så vidt angår den retlige side kan elektronisk kontrol enten besluttes af domstolene (Norge og Spanien), eller afgørelsen kan træffes administrativt med mulighed for domstolsprøvelse af afgørelsen (Sverige).

I Norge træffes beslutningen om elektronisk kontrol af domstolene i forbindelse med meddelelse af tilhold, der idømmes ved siden af anden straf. I Spanien anvendes elektronisk kontrol som surrogat for varetægtsfængsling eller i forbindelse med udgang. I Sverige forudsætter elektronisk kontrol, at der er sket en (strafbar) overtrædelse af et udvidet kontaktforbud.

I de tre beskrevne ordninger er det således en betingelse for at iværksætte elektronisk kontrol, at den kontrollerede har begået en strafbar lovovertrædelse.

Det kræves, at den, der skal kontrolleres, medvirker til overvågningen. Det betyder bl.a., at den kontrollerede skal beholde kontroludstyret på og ikke må manipulere det. Det indebærer også, at den kontrollerede skal sørge for at oplade batterierne i udstyret.

Efter de beskrevne ordninger vil manglende medvirken kunne straffes med bøde eller fængsel. Efter den spanske model vil manglende vilje til at lade sig elektronisk kontrollere indgå i vurderingen af, om den pågældende bør varetægtsfængsles. Det samme gælder, hvis den kontrollerede efter at være udstyret med en GPS-modtager og sender ikke overholder tilholdet eller samarbejder om GPS-overvågningen.

4.1.2. De tekniske modeller

De svenske og norske modeller er baseret på GPS i kombination med GSM. I det norske regelsæt er anført, at begge systemer har begrænsninger, der gør, at det under visse forhold ikke er muligt at angive den kontrolleredes nøjagtige position.

Ved alle modellerne er det en forudsætning, at den kontrollerede bærer en GPS-modtager og en sender (udstyret kan bestå af en eller to enheder). Senderen sender herefter løbende oplysninger om den kontrolleredes position til en kontrolcentral. I Spanien bærer den beskyttede også en enhed.

Teknisk set er de norske, svenske og spanske ordninger baseret på hybridovervågning. Dvs. overvågning af, om den kontrollerede bevæger sig ind i forbudszoner, manipulerer med udstyret eller af, om signalet ophører. Det er således forudsat, at der ikke sker en kontinuerlig overvågning af den pågældendes færden, men kun overvågning af, om den kontrollerede bevæger sig ind i en forbudszone mv. Efter den svenske og norske model vil en alarm i givet fald blive aktiveret i alarmcentralen.

I det norske regelsæt er også nævnt, at der kan placeres en modtager i den beskyttede persons hjem eller på vedkommendes arbejdsplads eller andre relevante steder, som vil advare den beskyttede, hvis den kontrollerede kommer inden for det fredede område. For at undgå chikanøs brug af kontrollen kan alarmer indstilles således, at politiet bliver alarmeret, så snart den kontrollerede krydser grænsen for den fredede zone, og at den beskyttede først alarmeres, hvis den kontrollerede kommer inden for en afstand af f.eks. 500 meter fra den beskyttedes bopæl mv.

Den spanske model indeholder ud over overvågning af forbudszoner også en ”antikollisionsfunktion”, der gør, at systemet opdager, hvis den kontrollerede og beskyttede er ved at komme for tæt på hinanden. Hvis det sker, alarmeres kontrolcentralen, der kan kontakte dem via mobiltelefon og oplyse i hvilke retninger, de skal bevæge sig for at undgå at komme i kontakt.

4.2. Fordele og ulemper ved elektronisk kontrol

I forbindelse med de norske og svenske overvejelser om elektronisk kontrol er der peget på en række mulige fordele og ulemper ved sådan kontrol.

Som en fordel er peget på, at elektronisk kontrol kan give en forbedret beskyttelse af den forurettede. Det er anført, at det først og fremmest er tidsaspektet, der udgør den største forskel mellem overfaldsalarmer og elektronisk kontrol. En overfaldsalarm udløses som regel først, når den, der har et tilhold mv., befinder sig i umiddelbar nærhed af den beskyttede, og politiet vil ofte have meget lidt tid til at handle. Ved elektronisk kontrol advares politiet så snart den kontrollerede bevæger sig ind i forbudsområdet, eller når signalet ophører. Elektronisk kontrol giver således politiet bedre mulighed for at gribe ind og/eller advare den beskyttede.

Det er også anført, at elektronisk kontrol kan virke præventivt. Dels vil selve muligheden for ved overtrædelse af tilhold eller opholdsforbud at blive pålagt elektronisk kontrol kunne virke præventivt, da elektronisk kontrol udgør et væsentligt indgreb. Endvidere vil elektronisk kontrol kunne virke forebyggende ved, at den pågældende vil vide, at der bliver gemt positionsoplysninger om ham, hvis han bevæger sig ind i en forbudszone. Hvis den pågældende på trods heraf bevæger sig ind i en forbudszone, vil det i kraft af positionsoplysningerne være nemt at bevise overtrædelsen af forbuddet.

Det er som en ulempe anført, at det er usikkert om elektronisk kontrol vil fungere i praksis, henset til at den kontrollerede selv skal stå for vedligeholdelsen af udstyret til kontrollen, herunder opladning af batterierne i dette. Nogle af dem, som pålægges elektronisk kontrol, vil kunne have vanskeligt ved at følge politiets instruktioner. Motivationen kan også antages at være lav. På den anden side er anført, at truslen om straf vil kunne bøde for dette, ligesom politiets information om vedligeholdelsesforpligtelsen og konsekvensen af brud på denne vil kunne virke motiverende.

Det er også anført, at elektronisk kontrol kan medføre falsk tryghed, dvs. at den beskyttede oplever en sikkerhed, som ikke modsvarer af den sikkerhed, som overvågningen i realiteten giver. På den anden side kan anføres, at det muligvis kunne løses ved en informationsindsats om, hvad overvågningen kan og ikke kan bevirke.

Det er også nævnt som en ulempe, at elektronisk kontrol er et væsentligt indgreb over for den kontrollerede. Ud over selve kontrollen indebærer det også, at den pågældende skal bære en ”elektronisk fodlænke” og sørge for, at udstyret dagligt lades op. Heroverfor står hensynet til den, der søges beskyttet.

Det kan også nævnes som en ulempe, at der ikke findes udstyr, som det er fysisk umuligt at tage af eller ødelægge. En del udstyr til elektronisk kontrol kan dog opdage, at der manipuleres med udstyret, eller at signalet afbrydes, hvorefter kontrolcentralen alarmeres. Herudover er der problemstillinger i forhold til f.eks. flyrejser mv., hvor signalet fra udstyret må afbrydes.

Hvis den beskyttede alarmeres direkte, når den kontrollerede bevæger sig ind i en forbudszone eller kommer for tæt på, kan den elektroniske kontrol også misbruges til at chikanere den beskyttede. Det kan f.eks. ske ved, at den kontrollerede bevæger sig ind og ud af forbudszonen, hvorefter den beskyttede alarmeres unødigt. På den anden side kan det anføres, at alarmen kan indstilles, således at politiet bliver alarmeret, så snart den kontrollerede krydser grænsen for forbudszonen, og at den beskyttede først alarmeres, hvis den kontrollerede kommer inden for en afstand af f.eks. 500 meter fra den beskyttedes bopæl mv. Herved kan chikanøs brug af udstyret begrænses.

Det skal også tages i betragtning, at det kræver personaleressourcer at holde øje med og reagere på alarmer.

Det kan herudover anføres, at opholdsforbud og elektronisk kontrol navnlig vil være relevant i forhold til de grovere tilfælde, f.eks. hvor der forøves grove fredskrænkelser, eller hvor der er tale om gentagne overtrædelser af tilhold. Det må antages, at de personer, der begår de grove overtrædelser eller gentagelsestilfældene, i en del tilfælde ikke vil være indstillet på at undergive sig elektronisk kontrol. På den anden side kan det anføres, at der kan fastsættes motiverende reaktioner (f.eks. straf) over for personer, der ikke vil underkaste sig elektronisk kontrol.

Det kan også antages, at en del af personerne, der begår de grovere fredskrænkelser mv., er psykisk syge, og at de muligvis i en del tilfælde ikke kan håndtere at være undergivet elektronisk kontrol.

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Problemstilling

På baggrund af kommissoriet har udvalget overvejet spørgsmålet om anvendelse af elektronisk kontrol i forbindelse med udvalgets forslag vedrørende tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

5.2. Baggrund

Som det fremgår ovenfor i afsnit 3, er elektronisk kontrol taget i brug eller under indførelse i flere lande. Således anvendes elektronisk kontrol bl.a. i Spanien, mens en forsøgsordning er under forberedelse i Norge, ligesom en ny svensk lov om bl.a. anvendelse af elektronisk kontrol træder i kraft den 1. oktober 2011.

I alle de beskrevne udenlandske ordninger er det reelt en betingelse for elektronisk kontrol, at den, der skal kontrolleres, har eller kan antages at have begået et strafbart forhold.

Formålet med ordningerne er endvidere i alle tilfælde at hindre kontakt mellem den kontrollerede og den forurettede med henblik på at beskytte den forurettede og modvirke ny lovovertrædelse.

Det retlige instrument er imidlertid forskelligt. I Spanien har det elektronisk kontrollerede tilhold karakter af et straffeprocessuelt tvangsindgreb, som kan anvendes som alternativ til varetægtsfængsling (varetægtsurrogat). I Norge – og i det britiske forsøg – anvendes det elektronisk kontrollerede tilhold som et led i straffen, enten som en selvstændig strafferetlig sanktion eller som vilkår for prøveløsladelse. I den netop vedtagne svenske lov er der derimod tale om en politimæssig, præventiv foranstaltning på samme måde, som tilhold efter den gældende straffelovs § 265 anvendes i dansk ret. Efter den svenske lov følger det af betingelserne for foranstaltningen, at der skal være konstateret et strafbart forhold, for så vidt som elektronisk kontrol forudsætter, at et tilhold (kontaktforbud) er overtrådt.

Det følger af det anførte, at den svenske lov blandt de udenlandske ordninger er tættest på det, som Strafferetsplejeudvalget efter kommissoriet skal overveje.

Elektronisk kontrol af et tilhold vil retligt have karakter af en udvidelse af det forbud, der ligger i selve tilholdet, med et påbud om, at den pågældende skal lade sig kontrollere ved at bære det elektroniske udstyr, vedligeholde det (opladning) og eventuelt følge andre retningslinjer for dets brug. Sanktionen for tilsidesættelse vil mest naturligt være den samme som med hensyn til selve tilholdet, nemlig straf. Dette er da også tilfældet efter den lov, der netop er vedtaget i Sverige. Retligt har elektronisk kontrol for så vidt karakter af et strafsanktioneret påbud.

Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om elektronisk kontrol er efter kommissoriet begrænset til tilhold mv. (navnlig "geografisk bestemt tilhold"). Udvalget har derfor ikke gjort sig nærmere overvejelser om anvendelse af elektronisk kontrol som straffeprocessuelt tvangsindgreb eller varetægtssurrogat, selvstændig strafferetlig sanktion eller som vilkår for betinget dom eller prøveløsladelse.

Det bemærkes dog, at elektronisk kontrol i princippet vil kunne anvendes allerede efter de gældende regler om varetægtssurrogater i retsplejelovens § 765, der taler om "mindre indgribende foranstaltninger" end varetægtsfængsling, og hvis opregning af konkrete foranstaltninger i stk. 2 ikke er udtømmende. Noget lignende gælder med hensyn til betingede domme, jf. straffelovens § 57, og prøveløsladelse, jf. straffelovens § 39, stk. 2. Det er en betingelse for anvendelse af varetægtssurrogater, at den sigtede samtykker. En regel om samtykke gælder derimod ikke med hensyn til betingede domme og prøveløsladelse. Under hensyn til foranstaltningens særlige karakter må det dog uanset det anførte reelt anses for en forudsætning, at der udarbejdes et nærmere regelsæt, før anvendelse af elektronisk kontrol på disse områder eventuelt kommer på tale.

Som nærmere omtalt ovenfor afsnit 2 samt 4.1.2 og 4.2 er anvendelsen af elektronisk kontrol forbundet med visse tekniske og praktiske problemer. Teknikken muliggør således ikke nødvendigvis fuldstændig dækning, uanset hvor den kontrollerede befinder sig. Endvidere er kontrollen afhængig af, at den pågældende medvirker, navnlig ved at bære og oplade udstyret. Over for den, som har vilje til at bryde påbuddet, vil kontrollen ikke komme til at virke efter hensigten. Disse mangler kan endvidere skabe en falsk tryghed hos den forurettede part, som kontrollen skal beskytte.

De beskrevne problemer har ikke været til hinder for, at elektronisk kontrol er anvendt i Storbritannien og navnlig i Spanien. I Norge har man gennemført lovregler med henblik på et snarligt praktisk forsøg med elektronisk kontrol. Dette forsøg indebærer, at elektronisk kontrol tages i anvendelse i retspraksis i hele Norge, men altså foreløbig efter et midlertidigt regelsæt. I Sverige er der med kendskab til de omtalte problemer for nylig efter et grundigt forarbejde vedtaget lovregler om indførelse af elektronisk kontrol af tilhold i svensk ret.

5.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

5.3.1. En ordning, hvor overholdelse af et tilhold kontrolleres ved hjælp af GPS-overvågning af den person, der har fået meddelt tilholdet, kan rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5 om ret til frihed og sikkerhed, artikel 2 i 4. Tillægsprotokol om frihed til valg af opholdssted og konventionens artikel 8 om ret til respekt for privatlivet.

Det følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 5, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed, og at ingen må berøves friheden undtagen i de nærmere angivne tilfælde, herunder lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse, jf. stk. 1, litra b.

Endvidere følger det af artikel 2, stk. 1, i 4. Tillægsprotokol, at enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette skal have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Retten til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted er dog ikke absolut, idet der bl.a. efter artikel 2, stk. 3, kan gøres indgreb i retten, hvis det er i overensstemmelse med loven og nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis kan grænsen mellem frihedsberøvelse omfattet af artikel 5 og begrænsninger i bevægelsesfriheden omfattet af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol under tiden være vanskelig at fastlægge. I *Guzzardi mod Italien*, dom

af 6. november 1980, udtalte domstolen således, at forskellen mellem frihedsberøvelse og begrænsning i bevægelsesfriheden snarere er et spørgsmål om grad og intensitet end om karakteren af foranstaltningerne. Ved vurderingen af, om der foreligger frihedsberøvelse i artikel 5's forstand, skal der efter domstolens praksis tages udgangspunkt i sagens konkrete omstændigheder, og en række kriterier, såsom indgrebets art, varighed, virkning og måden, hvorpå foranstaltningen bliver gennemført, skal tages i betragtning.

I *Guzzardi mod Italien* fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at der var tale om frihedsberøvelse. Klager var i 16 måneder pålagt at tage ophold på et afgrænset område (2,5 km²) af en svært tilgængelig lille ø. Klager blev næsten konstant overvåget af myndighederne, hvilket bl.a. gav sig udslag i, at han ikke måtte forlade det afgrænsede område mellem kl. 22 og kl. 07.00 uden at underrette myndighederne herom i rimelig tid, at han ikke havde mulighed for at bevæge sig frit på øen, at han kun kunne besøge fastlandet med politiskorte, og at han skulle melde sig to gange dagligt til myndighederne. Domstolen udtalte, at selv om de enkelte foranstaltninger ikke i sig selv udgjorde frihedsberøvelse, så førte en samlet vurdering af foranstaltningerne til, at klagesagen faldt ind under artikel 5's anvendelsesområde.

I *Raimondo mod Italien*, dom af 22. februar 1994, blev klager underkastet en særlig politiovervågning samme dag, som han var blevet frikendt i alle anklager mod ham. Overvågningen indebar bl.a., at han ikke måtte forlade sit hjem uden at underrette politiet, en meldepligt på bestemte dage, og at han ikke måtte forlade sit hjem mellem kl. 21 og 09.00 uden at have en gyldig grund hertil. Domstolen fastslog, at den særlige politiovervågning ikke havde karakter af frihedsberøvelse i artikel 5's forstand, men at sagen skulle vurderes i forhold til artikel 2 i 4. Tillægsprotokol. Domstolen fremhævede, at overvågningsforanstaltningerne var sagligt begrundet i hensynet til den offentlige orden og kriminalitetsforebyggelse, og at de opfyldte proportionalitetsbetingelsen frem til det tidspunkt, hvor en italiensk domstol ophævede dem. Da myndighederne imidlertid opretholdt overvågningsforanstaltningerne fem måneder efter den italienske domstols ophævelse heraf, konkluderede domstolen, at der var sket en krænkelse af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol.

I sagerne *Olivieira mod Holland* og *Landvreugd mod Holland*, domme af 4. juni 2002, havde klagerne, der var narkomaner, fået forbud mod at opholde sig i et bestemt områ-

de i Amsterdams centrum i en 14-dages periode. Beslutningen om at begrænse klagerens opholdssted var truffet af de lokale myndigheder i henhold til lovgivningen, der gav borgmesteren beføjelse til at udstede sådanne forbud, som borgmesteren anså for nødvendige for at forhindre alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden. Et 14-dages opholdsforbud kunne udstedes til en person, der 5 gange i de foregående 6 måneder i det pågældende område havde begået handlinger, der forstyrrede den offentlige orden, herunder været i besiddelse af hårde stoffer eller ulovlige våben, solgt narkotika eller åbenlyst begået hæleri. Efter 4. gang blev den pågældende person efter fast praksis advaret om, at de kommunale myndigheder næste gang ville udstede et 14-dages opholdsforbud. Da begge klagere var blevet advaret i overensstemmelse med denne praksis, og da opholdsbegrænsningerne var retfærdiggjort af hensynet til at opretholde den offentlige orden og forebyggelse af forbrydelse, var indgrebet over for klagerne proportionalt, og artikel 2 i 4. Tillægsprotokol var således ikke krænket.

Endelig følger det af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Der foreligger ikke praksis fra Menneskerettighedsdomstolen vedrørende anvendelse af GPS-/GSM-overvågning i relation til artikel 5, artikel 2 i 4. Tillægsprotokol eller artikel 8.

Det har i forbindelse med vedtagelsen af lovgivning om elektronisk kontrol i Norge, jf. herom ovenfor i afsnit 3.2, været overvejet, om elektronisk kontrol af opholdsforbud skulle anses for en form for frihedsberøvelse. Udfaldet af disse overvejelser har været, at dette ikke er tilfældet.

5.3.2. Der er efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ikke grundlag i konventionsbestemmelser eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis for at anse opholdsforbud som foreslået af udvalget i kapitel 5 for at være en form for frihedsberø-

velse, omfattet af konventionens artikel 5. Dette gælder også for opholdsforbud kombineret med elektronisk kontrol.

Efter udvalgets opfattelse indebærer indførelse af en almindelig regel om opholdsforbud, kombineret med elektronisk kontrol, endvidere ikke problemer i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller tillægsprotokollen, når det sker under betingelser, der sikrer, at indgrebet kun finder anvendelse i det omfang, det må anses for påkrævet af hensyn til beskyttelse af den forurettede, og under iagttagelse af grundsatningen om proportionalitet.

5.4. Udvalgets overvejelser og konklusion vedrørende indførelse af elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Uanset de tekniske og praktiske problemer med anvendelse af elektronisk kontrol er man i Norge og Sverige gået videre med overvejelser om indførelse af elektronisk kontrol. Teknikken må endvidere ventes løbende forbedret i takt med den tekniske udvikling.

Der er på den baggrund for så vidt ikke tvivl om, at en form for elektronisk kontrol vil kunne etableres. Men man må imidlertid efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse være opmærksom på, at noget sådant er forbundet med en række problemer af principiel, praktisk og teknisk karakter.

Der er således ikke tale om en almindeligt anvendt, veludviklet kontrolform. Man er længst fremme i Spanien, hvor elektronisk kontrol dog ikke anvendes med hensyn til tilhold, men med hensyn til en form for varetægtsurrogat. I Norge står man over for at skulle gennemføre en forsøgsordning, der heller ikke omfatter tilhold mv., men derimod består i elektronisk kontrol som en strafferetlig sanktion. I Sverige sigtes mod elektronisk kontrol af tilhold, men loven herom er endnu ikke trådt i kraft. Der kan således ikke henvises til erfaringer fra praktisk anvendelse af elektronisk kontrol af tilhold i en retsordning som den danske.

Der er tekniske problemer, som indebærer, at der ikke overalt vil være fuld dækning. Udstyrets funktion er helt afhængig af den kontrolleredes medvirken. Udstyret skal bæres efter forskrifterne, og det skal oplades. Den kontrollerede skal have adgang til

opladning, og den kontrollerede skal være indstillet på og huske at foretage den daglige opladning.

Udstyret vil kunne misbruges til chikane ved, at den kontrollerede bevæger sig frem og tilbage over grænsen til det kontrollerede område. Dette vil udløse ”falske” alarmer og underretning af forurettede, hvilket i sig selv vil indebære en belastning for den forurettede i form af noget, der i virkeligheden er en særlig form for fredskrænkelse.

Falsk tryghed kan modvirkes gennem information om kontrollens virkemåde og advarsel om konstaterede tilfælde af svigt. Men det ændrer naturligvis ikke ved tryghedens reelle omfang. Udstyret forhindrer ikke krænkelse, og falske alarmer vil i sig selv have negative konsekvenser i form af utryghed og unødigt ressourceforbrug.

Det må antages, at elektronisk kontrol vil være forbundet med ikke ubetydelige udgifter til teknisk udstyr og systemudvikling, ligesom gennemførelse af kontrollen og reaktion over for overtrædelser og svigt kan kræve betydelig brug af politimæssige ressourcer. Udvalget er ikke i besiddelse af oplysninger, der muliggør en nærmere opgørelse af ressourceforbruget. De svenske undersøgelser peger dog på ganske betydelige udgifter.

Elektronisk kontrol må anses for et betydeligt indgreb i den personlige frihed, som har karakter af individuel personovervågning. Indgrebet kan ikke umiddelbart sammenlignes med fodlænkeordningen for fængselsdømte, hvor kontrollen netop er et alternativ til frihedsstraffen.

For den retspolitiske vurdering må det spille en særlig rolle, i hvilket omfang elektronisk kontrol eventuelt kan træde i stedet for en frihedsberøvelse af den, der skal kontrolleres.

Over for den, som i øvrigt skal være på fri fod, fremstår elektronisk kontrol således som et ganske betydeligt indgreb. Er alternativet derimod en – eventuelt fortsat – frihedsberøvelse, kan elektronisk kontrol fremstå som en noget mindre indgribende foranstaltning.

Som følge af sin karakter af et betydeligt og ressourcekrævende indgreb vil elektronisk kontrol reelt kun komme på tale i grovere tilfælde, dvs. over for personer, der allerede har vist en betydelig vilje til at forulempe den forurettede. Det vil da også være i sådanne tilfælde, at behovet er størst.

Effektiviteten af elektronisk kontrol vil som tidligere anført helt afhænge af den kontrolleredes adfærd. Motivationen til at lade sig kontrollere – dvs. overholde kravet om at bære og oplade udstyret mv. – må bygge på udsigten til en sanktion, navnlig i form af frihedsberøvelse. Denne motivation må i sagens natur antages at være ringest med hensyn til de personer, der står for de grovere tilfælde. Motivationen må endvidere ventes at være klart større ved en anvendelse af elektronisk kontrol som varetægtssurrogat eller vilkår for betinget dom eller prøveløsladelse end ved elektronisk kontrol af tilhold. Dette skyldes, at risikoen for frihedsberøvelse ikke er lige stor i alle de nævnte tilfælde.

Det er således en betingelse for varetægtssurrogat, at betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt. Ved en overtrædelse vil der derfor umiddelbart kunne ske anholdelse og derpå fremstilling i retten med henblik på indsættelse i arresthus. Med hensyn til straf vil den tiltalte kunne have en klar interesse i et vilkår om elektronisk kontrol, hvis dette kan medvirke til, at en fængselsstraf gøres betinget. Overtrædelse af vilkår for betingede domme kan efter straffelovens § 60, stk. 1, nr. 3, føre til fuldbyrdelse af en fængselsstraf. Overtrædelser af vilkår for prøveløsladelse kan føre til genindsættelser. Der vil i disse tilfælde kunne ske anholdelse og varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens §§ 756 og 763.

Ved anvendelse af elektronisk kontrol med hensyn til tilhold mv. vil situationen være anderledes. Her vil der nok kunne blive tale om straf og anholdelse. Om der er grundlag for varetægtsfængsling og fængselsstraf vil imidlertid bero på grovheden. Efter retsplejelovens § 762, stk. 3, kræver varetægtsfængsling bl.a., at lovovertrædelsen kan ventes at medføre en straf over fængsel i 30 dage. Er der alene tale om overtrædelse af *påbuddet om kontrol*, men ikke om overtrædelse af selve tilholdet eller i øvrigt tale om strafbart forhold, vil der efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse ud fra gældende ret normalt ikke være grundlag for en frihedsstraf, der muliggør varetægtsfængsling.

Jo mere sikkert det er, at reaktionen mod en overtrædelse vil være hurtig frihedsberøvelse, jo stærkere må den kontrolleredes motivation til at medvirke ved den elektroniske kontrol antages at være.

På den anførte baggrund må anvendelse af elektronisk kontrol antages at være klart mindre velegnet med hensyn til tilhold mv. end med hensyn til varetægtssurrogater og vilkår for betingede domme eller prøveløsladelse.

Såfremt man retspolitisk ønsker at tage elektronisk kontrol i brug, bør man for så vidt snarere end med hensyn til tilhold og opholdsforbud overveje anvendelse af elektronisk kontrol med hensyn til varetægtssurrogater, betingede domme og prøveløsladelse. Med hensyn til anvendelse af tilhold og opholdsforbud mv. som led i varetægtssurrogater, betingede domme og prøveløsladelse henvises til bemærkningerne herom i kapitel 5, afsnit 7.2. Som det fremgår der, anbefaler Strafferetsplejeudvalget ikke noget sådant, idet regler om tilhold mv. vil kunne anvendes sideløbende med de nævnte foranstaltninger. Udvalget har derfor ikke overvejet spørgsmålet nærmere i relation til elektronisk kontrol.

Med hensyn til tilhold, opholdsforbud og bortvisning må vurderingen som nævnt indledningsvis ske i lyset af, at der ikke er praktiske erfaringer med anvendelse af elektronisk kontrol i forhold til tilhold mv. i lande, der kan tjene til sammenligning. Således har elektronisk kontrol i Norge og Spanien sigte på straf eller varetægtssurrogat, mens de svenske overvejelser foreløbig kun er udmøntet i en lov, der endnu ikke er trådt i kraft.

Sammenfattende må der forventes problemer med at få den kontrollerede til at medvirke, og effektiviteten må derfor antages at kunne blive ringe. Det må endvidere forudses, at et betydeligt ressourceforbrug ved gennemførelse af et sådant mærkbart indgreb vil kunne føre til små resultater. Man vil herunder efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse kunne komme i situationer, hvor man på den ene side må konstatere, at man ikke kan få den kontrollerede til at bære og vedligeholde udstyret, og på den anden side ikke har mulighed for at håndhæve påbuddet om elektronisk kontrol effektivt.

Strafferetsplejeudvalget kan derfor på det foreliggende grundlag ikke anbefale, at der indføres elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

5.5. Udvalgets overvejelser om udformning af lovregler om elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Udvalget skal efter kommissoriet under alle omstændigheder udarbejde et udkast til regler om elektronisk kontrol.

Udvalget har derfor – uanset konklusionen i afsnit 5.4 – overvejet, hvorledes en ordning med elektronisk kontrol bør udformes, såfremt dette instrument ønskes taget i anvendelse med hensyn til tilhold mv.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om man bør starte med en form for *forsøgsordning*. Ved indførelse af elektronisk kontrol i Danmark vil der under alle omstændigheder skulle gennemføres en grundig forberedelse med hensyn til den tekniske løsning. Her vil man formentlig med den fornødne tid til rådighed i vidt omfang kunne drage nytte af de norske og svenske erfaringer. Om anvendelsen i praksis herefter i første omgang skal bygge på et midlertidigt regelsæt eller eventuelt en revisionsklausul er måske af mindre betydning, hvis man som i Norge forestiller sig en landsdækkende ordning fra starten. Ved det vedtagne svenske lovforslag må det anses for lagt til grund, at den foreslåede ordning kan gennemføres uden en forudgående praktisk forsøgsordning. Ikrafttrædelse af regler om elektronisk kontrol kan efter udvalgets opfattelse mest hensigtsmæssigt ske efter justitsministerens bestemmelse, når de tekniske forudsætninger er tilvejebragt.

Imidlertid vil det kunne være en fordel at sætte regler om elektronisk kontrol i kraft for i første omgang en eller to politikredse med henblik på en vurdering af de praktiske problemer ved ordningen og eventuelle justeringer af regelsættet, inden elektronisk kontrol tages i brug på landsplan. En sådan trinvis ikraftsættelse kan dog støde an mod lighedssynspunkter. Dette spørgsmål bør derfor nærmere undersøges, såfremt elektronisk kontrol af tilhold mv. ønskes taget i brug her i landet.

Nedenfor behandler udvalget indledningsvis spørgsmålet om principper for udformning af lovregler om elektronisk kontrol i afsnit 5.5.1. I afsnit 5.5.2 behandles spørgsmålet om anvendelsesområdet og regler om indgrebets indhold, mens afsnit 5.5.3 an-

går betingelserne for indgrebet. Afsnit 5.5.4 handler om lovregler for elektronisk kontrol i øvrigt.

5.5.1. Principper for lovregler om elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Som følge af den stadige tekniske udvikling er det væsentligt, at regelsættet ikke bindes for snævert til en bestemt teknisk løsning.

Ud fra en legislativ betragtning er den største interesse knyttet til spørgsmålet om hjemmel, indgrebets indhold og betingelser. Hertil kommer navnlig spørgsmål om retssikkerhedsgarantier.

Lovregler om elektronisk kontrol bør på den anførte baggrund efter udvalgets opfattelse alene regulere de overordnede spørgsmål om anvendelsesområde, indhold og betingelser mv., mens detailregulering bør ske ved administrativt fastsatte regler.

5.5.2. Anvendelsesområdet for elektronisk kontrol i forhold til tilhold, opholdsforbud og bortvisning og indgrebets indhold

Elektronisk kontrol kan bruges både med hensyn til det geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud) og med hensyn til et almindeligt tilhold, ligesom elektronisk kontrol kan tænkes udnyttet i tilfælde, hvor der er sket bortvisning. Med hensyn til almindeligt tilhold vil det være en forudsætning, at også den beskyttede part – med dennes samtykke – forsynes med en modtager, således at alarm kan udløses ved, at afstanden mellem de to kommer under et fastlagt mindstemål.

Elektronisk kontrol bør både som følge af indgrebets karakter og som følge af det hermed forbundne ressourceforbrug være reserveret for grovere tilfælde. Udvalget foreslår derfor ikke elektronisk kontrol af almindelige tilhold i tilfælde, hvor der ikke er givet opholdsforbud. Derimod bør det ved elektronisk kontrol af opholdsforbud være muligt også at anvende en funktion med alarm ved overskridelse af en mindsteafstand mellem parterne og derigennem en elektronisk kontrol af et almindeligt tilhold. Det er i den forbindelse væsentligt at understrege, at der vil være en forskel på overskridelse af en mindsteafstand og indtrængen i en forbudszone. Mens det sidstnævnte vil have

karakter af en overtrædelse af opholdsforbuddet, vil det førstnævnte ikke i sig selv være en overtrædelse – hverken af opholdsforbud eller tilhold. Alarm ved en overskridelse af mindsteafstanden – der kan være helt uforvarende for den kontrolleredes vedkommende – vil derimod give mulighed for at advare den forurettede og eventuelt for at bede den kontrollerede om at ændre retning mv.

I tilfælde, hvor der er nedlagt opholdsforbud, vil elektronisk kontrol også kunne have betydning for en samtidigt gældende bortvisning. Derimod kan der ikke anses at være behov for elektronisk kontrol af en bortvisning som sådan. Er der i tilfælde af bortvisning behov for en sikkerhedszone omkring boligen, bør der etableres opholdsforbud, der så efter lovudkastet om elektronisk kontrol vil kunne danne grundlag for elektronisk kontrol.

Lovregler om elektronisk kontrol bør udformes med henblik på at definere indgrebet således, at der ikke gøres videregående indgreb i den kontrolleredes tilværelse end nødvendigt. Elektronisk kontrol bør derfor ikke være en konstant overvågning af, hvor den kontrollerede befinder sig. Dette kan udtrykkes således, at kontrollen bør begrænses til såkaldt hybridovervågning, jf. afsnit 2. Det centrale er, at den kontrolleredes position kun bør være tilgængelig for politiet, når der foreligger et behov herfor i form af en situation, der udløser en alarm, dvs. enten at den kontrollerede er i eller i nærheden af den forbudte zone, eller at en mindsteafstand mellem den kontrollerede og den forurettede er overskredet.

Det forudsættes, at politiet skal kunne lægge en sikkerhedsmargin til forbudszonen, som skal kunne reguleres administrativt og justeres i lyset af erfaringerne. Det understreges, at overskridelse af en sådan sikkerhedsmargin eller af en mindsteafstand ikke i sig selv vil være en strafbar overtrædelse af et opholdsforbud mv.

Udvalget foreslår på den anførte baggrund, at en lovregel om indgrebet udformes på den måde, at det ved elektronisk kontrol kan påbydes en person at bære og vedligeholde elektronisk udstyr, der registrerer personens færden. Samtidig bør det fastsættes, at politiet kan gøre sig bekendt med registreringen, når registreringen viser, at den pågældende befinder sig et sted, der strider mod et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller befinder sig i nærheden heraf – og altså kun i disse tilfælde.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, afsnit 3, § 1.

5.5.3. Betingelser for påbud om elektronisk kontrol

Under hensyn til indgrebets karakter af individuel personovervågning og til det nødvendige ressourceforbrug bør der stilles betingelser, der bevirker, at indgrebet kun anvendes, hvor der er et sikkert behov.

Ved udformningen bør der naturligt tages udgangspunkt i de foreslåede regler om opholdsforbud, idet hovedområdet for elektronisk kontrol netop er overholdelsen af et opholdsforbud. Der bør dog stilles yderligere betingelser, idet den elektroniske kontrol gør den samlede foranstaltning væsentligt mere indgribende end det blotte opholdsforbud.

Udvalget foreslår på den baggrund, at elektronisk kontrol skal kunne påbydes, hvis den pågældende er pålagt opholdsforbud, og der endvidere er tale om *dels*, at den pågældende gentagne gange forsætligt har overtrådt et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der er omfattet af udvalgets udkast til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, § 2, stk. 2 (grov personfarlig kriminalitet) eller § 8 (lovovertrædelser, der efter den gældende bortvisningslov kan medføre bortvisning), *dels* at opholdsforbuddet ikke i sig selv kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den forurettede.

Elektronisk kontrol vil efter forslaget kunne påbydes såvel samtidig med meddelelse af et opholdsforbud som efterfølgende i forhold til et tidligere meddelt, stadig gældende opholdsforbud.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, afsnit 3, § 2.

5.5.4. Andre lovregler om elektronisk kontrol af tilhold

Påbud om elektronisk kontrol bør efter indgrebets karakter kun gives for et begrænset tidsrum, som udvalget foreslår fastsat til maksimalt 3 måneder. Påbuddet kan forlænges efter samme regel, hvis betingelserne for elektronisk kontrol er opfyldt ved periodens udløb.

De registrerede oplysninger er af personfølsom karakter, og de bør derfor ikke opbevares ubegrænset. Det bør således ved loven fastsættes, at de registrerede oplysninger skal slettes inden 1 år, medmindre de indgår i en straffesag. Dette gælder både de oplysninger, som politiet har adgang til, og de data, der registreres i systemet med henblik på i givet fald at udløse en alarm.

Lovregler om elektronisk kontrol bør under hensyn til indgrebets karakter omfatte en proportionalitetsregel som den, der indgår i udvalgets udkast til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Også de foreslåede regler om, at der kan træffes beslutning om foranstaltningen uden anmodning fra den, som foranstaltningen skal beskytte, bør tilsvarende gælde for elektronisk kontrol.

Efter udvalgets opfattelse bør kompetencen til at beslutte et påbud om elektronisk kontrol under hensyn til sammenhængen med opholdsforbud henlægges til politiet. Som følge af indgrebets karakter bør der være en tilsvarende adgang til domstolskontrol. Der bør endvidere gælde en regel om forkyndelse af beslutninger om elektronisk kontrol som efter udkast til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Som anført ovenfor i afsnit 5.5.1 bør mere detailprægede regler fastsættes administrativt. Udvalget foreslår derfor, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om elektronisk kontrol, navnlig om den pågældendes pligt til at bære og vedligeholde teknisk udstyr og om politiets adgang til de registrerede oplysninger, herunder om den sikkerhedsmargin i forhold til opholdsforbuddets område og den mindsteafstand mellem den kontrollerede og den forurettede, der kan indlægges i registreringen.

Overtrædelse af påbud om elektronisk kontrol bør være strafsanktioneret efter en straffebestemmelse svarende til den bestemmelse, som udvalget – med udgangspunkt i straffelovens gældende § 265 – har foreslået med hensyn til tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Den, der overtræder et påbud om elektronisk kontrol af et opholdsforbud, vil dermed kunne straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Med hensyn til elektronisk kontrol må det imidlertid anses for nødvendigt at strafsanktionere både forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser, idet navnlig anbringender om at have glemt at op-

lade udstyret vil kunne udgøre et problem for kontrollen. Der foreslås derfor med hensyn til elektronisk kontrol en særlig bestemmelse om grov uagtsomhed.

Der henvises til lovudkastet i kapitel 7, afsnit 3, §§ 3-8.

Kapitel 7. Lovudkast med bemærkninger

1. Lovudkast om tilhold, opholdsforbud og bortvisning

**Forslag
til
Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning**

Kapitel 1
Tilhold og opholdsforbud

§ 1. Ved 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.

§ 2. Tilhold kan gives, hvis

- 1) der er begrundet mistanke om, at en person
 - a) har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved at kontakte eller følge efter den anden som anført i § 1, eller
 - b) mod den anden har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse, og
- 2) der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden som anført under nr. 1.

Stk. 2. Tilhold kan endvidere gives, hvis

- 1) der er begrundet mistanke om, at en person har begået en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser, og
- 2) den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt mv. med den pågældende som anført i § 1.

§ 3. Ved opholdsforbud kan en person forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes.

§ 4. Opholdsforbud kan gives, hvis betingelserne for tilhold efter § 2 er opfyldt, når

- 1) mistanken angår oftere gentagen krænkelse efter § 2, stk. 1, nr. 1, forsætlig overtrædelse af et tilhold efter § 1 eller en lovovertrædelse omfattet af § 2, stk. 2, eller § 8, nr. 1, og
- 2) et tilhold efter § 1 ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person.

§ 5. Et tilhold gives for et bestemt tidsrum på indtil 5 år. Et opholdsforbud gives for et bestemt tidsrum på indtil 1 år.

§ 6. Et tilhold eller opholdsforbud kan udstrækkes til at omfatte et medlem af forurettedes husstand, hvis det findes nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet eller opholdsforbuddet.

Kapitel 2 Bortvisning

§ 7. Ved bortvisning kan en person over 18 år forbydes at opholde sig i sit hjem.

§ 8. En person kan bortvises, når

- 1) der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en overtrædelse af straffelovens §§ 210, 213 eller 266 eller en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26, og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, eller at den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden, og
- 2) der efter det oplyste er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå en lovovertrædelse, der er nævnt under nr. 1.

§ 9. Politiet kan tilbageholde en person, der med rimelig grund antages at have optrådt på en måde, der indebærer en trussel om vold mod et medlem af personens husstand.

Stk. 2. For tilbageholdelsen gælder i øvrigt reglerne om anholdelse i retsplejelovens §§ 755-759 og § 760, stk. 1. Tilbageholdelsen kan ikke udstrækkes ud over 24 timer.

§ 10. Bortvisning sker for et bestemt tidsrum på indtil 4 uger.

§ 11. Senest samtidig med en afgørelse om bortvisning skal politiet underrette kommunen om sagen.

Stk. 2. Ved underretning af kommunen skal endvidere sendes oplysninger og dokumenter i sagen, herunder elektronisk lagrede data, der er nødvendige for de sociale myndigheders behandling af sagen.

Kapitel 3

Fælles bestemmelser

§ 12. Tilhold, opholdsforbud og bortvisning må ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den eller dem, som foranstaltningen skal beskytte, og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

§ 13. Tilhold, opholdsforbud og bortvisning omfatter ikke kontakt, ophold eller færden, som af særlige grunde må anses for beføjet.

§ 14. Tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan besluttes, når en person, som foranstaltningen skal beskytte, anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det.

§ 15. I sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning vejleder politiet parterne om reglerne i denne lov.

Stk. 2. Afgørelse om tilhold, opholdsforbud og bortvisning træffes af politidirektøren.

Stk. 3. Statsadvokaten behandler klager over tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages.

§ 16. Afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal forkyndes. Ved forkyndelse af opholdsforbud og bortvisning skal den pågældende vejledes om retten til at kræve afgørelsen indbragt for retten.

Kapitel 4

Domstolsprøvelse

§ 17. Den, der gives opholdsforbud eller bortvises, kan inden 14 dage efter, at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politiet indbringer afgørelsen for byretten.

Stk. 2. Den, der kræver en afgørelse om opholdsforbud eller bortvisning indbragt for retten (klageren), skal til politiet oplyse en adresse og et eventuelt telefonnummer, hvortil indkaldelse til et eventuelt retsmøde kan meddeles. Forkyndelse af indkaldelse til retsmøde er ikke nødvendig.

Stk. 3. Sagen skal snarest muligt og senest inden 1 uge efter modtagelse af anmodningen indbringes for byretten på det sted, hvor oplysning i sagen mest hensigtsmæssigt må antages at kunne tilvejebringes. I sager om bortvisning skal indbringelse dog ske inden 24 timer.

Stk. 4. Anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

§ 18. Der beskikkes en advokat for den, der kræver en afgørelse om bortvisning indbragt for retten. Der kan beskikkes en advokat for den, der kræver en afgørelse om opholdsforbud indbragt for retten. Den beskikkede advokat har samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag. Om salær og godtgørelse for udlæg til en beskikket advokat gælder samme regler som for beskikkede forsvarere, jf. retsplejelovens § 741.

Stk. 2. Der kan beskikkes en advokat for en forurettet, der skal afgive forklaring i retten. Reglerne i retsplejelovens §§ 741 c og 741 d finder tilsvarende anvendelse. Om salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31.

§ 19. Sagen behandles skriftligt eller mundtligt efter rettens bestemmelse.

Stk. 2. Behandles sagen mundtligt, skal retsmøde afholdes snarest muligt. Såfremt anmodningen om sagens indbringelse for retten fremsættes ved forkyndelsen af en førstegangsafgørelse om bortvisning, skal retsmøde afholdes inden 5 dage.

Stk. 3. Klageren har ret til at være til stede i et eventuelt retsmøde og udtale sig, medmindre retten finder, at dette af særlige grunde er nyttesløst eller skadeligt for den pågældende. Sagen kan behandles, selv om den pågældende udebliver. Er der beskikket advokat efter § 18, stk. 1, kan sagen dog kun behandles, hvis den beskikkede advokat er mødt.

Stk. 4. Retten træffer afgørelse på grundlag af sagens dokumenter og en eventuel forklaring i retten fra klageren. Under særlige omstændigheder kan retten tillade yderligere bevisførelse.

Stk. 5. Rettens afgørelse træffes ved kendelse. Går afgørelsen ud på, at indgrebet godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt.

Stk. 6. Pålægges der klageren sagsomkostninger i en straffesag, der angår forhold, som har givet anledning til opholdsforbuddet eller bortvisningen, pålægges det ved dommen i straffesagen tillige den pågældende at betale omkostningerne ved sagen om opholdsforbud eller bortvisning. Retten kan dog undtagelsesvis bestemme, at disse omkostninger helt eller delvis skal betales af statskassen, såfremt særlige omstændigheder taler for det.

§ 20. I øvrigt gælder retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

Stk. 2. Med hensyn til erstatningskrav finder retsplejelovens § 1018 h anvendelse. Med hensyn til tilbageholdelse efter § 9 finder dog retsplejelovens § 1018 a anvendelse, når bortvisning ikke gennemføres eller godkendes.

Kapitel 5 Straffebestemmelser

§ 21. Den, der forsætligt overtræder §§ 1, 3 eller 7, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Ved fastsættelse af straffen efter stk. 1 skal det indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane.

Stk. 3. Overtrædelse af stk. 1 påtales kun efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver det.

Kapitel 6 Ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 22. Loven træder i kraft den xx.

§ 23. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan med undtagelse af §§ 25 og 26 ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

§ 24. Lov nr. 449 af 9. juni 2004 om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v. ophæves.

§ 25. I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1235 af 26. oktober 2010, som ændret ved § 11 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, § 1 i lov nr. 1549 af 21. december 2010, § 1 i lov nr. 1552 af 21. december 2010, lov nr. 611 af 14. juni 2011 og lov nr. 760 af 29. juni 2011, foretages følgende ændringer:

1. § 265 ophæves.

2. I § 275, *stk. 2*, ændres ”§§ 263-265” til: ”§§ 263-264 d”.

§ 26. I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1237 af 26. oktober 2010, som ændret senest ved § 81 i lov nr. 594 af 14. juni 2011 og § 1 i lov nr. 614 af 14. juni 2011, foretages følgende ændringer:

1. I § 781, *stk. 3, 1. pkt.*, ændres ”gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265” til: ”krænkelser som nævnt i § 2, *stk. 1, nr. 1*, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning”.

2. I § 804, *stk. 1*, indsættes efter ”offentlig påtale,”: ”eller krænkelser som nævnt i § 2, *stk. 1, nr. 1*, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning,”.

§ 27. I lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. juni 2004, som ændret ved § 12 i lov nr. 516 af 7. juni 2006, § 3 i lov nr. 711 af 25. juni 2010 og § 2 i lov nr. 412 af 9. maj 2011, foretages følgende ændring:

I § 1, *stk. 1, 1. pkt.*, indsættes efter ”straffelov”: ”eller lov om tilhold, opholdsforbud eller bortvisning”.

2. Bemærkninger til lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning

2.1. Almindelige bemærkninger

Lovudkastet tilsigter at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for forfølgelse og chikane. Dette gælder ikke mindst i tilfælde af *stalking*, der ved lovudkastet defineres som *systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane*.

Lovudkastet samler reglerne om tilhold i straffeloven, nye regler om opholdsforbud og de gældende regler om bortvisning mv. i bortvisningsloven i en ny lov.

Med lovudkastet sker der en sproglig modernisering af reglerne om tilhold, en kodificering af betingelserne for at udstede tilhold og en systematisering af det samlede regelsæt om tilhold og bortvisning.

Lovudkastet indebærer en objektivering af tilholdets indhold, hvorved i princippet enhver kontakt forbydes, således at overtrædelser bliver lettere at fastslå. Samtidig optages betingelserne for tilhold i loven. Udkastets udformning af betingelserne for tilhold tilsigter at styrke anvendelsen af tilhold og at klargøre retstilstanden. Der indføres endvidere en særlig regel om tilhold, når en person har været udsat for grov personfarlig kriminalitet. Herudover indføres en almindelig bestemmelse om såkaldte geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud), således at der bliver mulighed for anvendelse af sådanne opholdsforbud uden for bortvisningstilfælde. Der foreslås også en regel om, at tilhold og opholdsforbud kan udstrækkes til at omfatte et medlem af forurettedes hushold. Hertil kommer en lovregel, der skal sikre, at politiets indsats med hensyn til mindelig løsning af konflikter på området fortsættes og styrkes. Der foreslås endelig en regel, hvorefter det ved fastsættelse af straf for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal indgå som en skærpene omstændighed, at forholdet har haft karakter af *stalking*, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane.

2.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Lovudkastets § 1 definerer tilhold og fastsætter således hvilken adfærd, der under strafansvar forbydes ved et polititilhold.

Ved lovudkastet ændres polititilhold fra at være et forbud mod fredskrænkelser til at være et forbud mod som udgangspunkt enhver kontakt. Denne objektivisering af tilholdet er en forenkling af såvel principiel som praktisk betydning, idet det efter den foreslåede regel ikke ved konstatering af en overtrædelse af et tilhold skal fastslås, at en kontakt har haft karakter af en fredskrænkelser. Derimod må det, hvis en forsætlig kontakt skal være straffri, kunne antages, at kontakten af særlige grunde har været beføjet, jf. herved udkastets § 13.

Efter § 1 er tilhold således et strafsanktioneret forbud mod at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden.

Bestemmelsen omfatter således for det første *kontakt*.

Efter bestemmelsen er enhver kontakt som udgangspunkt forbudt. Efter bestemmelsen i § 13 omfatter tilhold dog ikke kontakt, som af særlige grunde må anses for beføjet.

Den foreslåede bestemmelse i § 1 erstatter sammen med lovudkastets § 21 om straffen for overtrædelse af tilhold den gældende regel i straffelovens § 265, 1. pkt., hvorefter det straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, hvis en person krænker en andens fred ved trods forud af politiet given advarsel (tilhold) at trænge ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe den anden. Bestemmelsen i straffelovens § 265 foreslås dermed flyttet til den foreslåede lov, der omfatter såvel tilhold, opholdsforbud som bortvisning, således at reguleringen af tilhold mv. er sammenhængende og overskuelig. Det forhold, at overtrædelse af tilhold således ikke fremover vil være omfattet af straffeloven, er derimod ikke udtryk for en ændret vurdering af alvoren af sådanne overtrædelser. Strafferammen på bøde eller fængsel indtil 2 år ændres således efter forslaget ikke.

De former for kontakt, der efter bestemmelsen forbydes, omfatter som minimum anvendelsesområdet for den gældende regel om tilhold. Det drejer sig om: *personlige, mundtlige eller skriftlige henvendelser*. Efter den foreslåede bestemmelse vil det også med et tilhold være forbudt *på anden måde at kontakte den anden*. Det fremhæves endvidere, at også henvendelser, der sker via *elektronisk kommunikation*, dvs. ved anvendelse af telefoni og Internet mv., er omfattet. Sådanne henvendelser via elektronisk kommunikation vil f.eks. kunne være e-mails, sms eller beskeder via sociale netværk (f.eks. Facebook eller Twitter).

Kontakt kan 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 indklagede til forurettede. Det er derimod ikke afgørende, om kontakten sker direkte. Det forhold, at en meddelelse gennem f.eks. Facebook ikke direkte er adresseret til den, der chikaneres, er således ikke afgørende. Men meddelelsen må kunne anses for reelt rettet – også – til denne, og ikke alene til andre, ligesom gerningsmanden må have forsæt til, at meddelelsen virker som en henvendelse til den, der chikaneres.

Bestemmelsen omfatter også de andre former for henvendelser (kontakt) som efter praksis falder under den gældende straffelovs § 265, herunder f.eks. henvendelser i form af ophold lige uden for forurettedes bolig, aflevering eller tilsendelse af blomster og hilsner gennem radioudsendelser.

Bestemmelsen omfatter for det andet det at *følge efter* en person.

Der kan således forekomme chikane i form af, at den pågældende følger efter en 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 i udkastets § 1 omfatter derfor ud over kontakt også, at den pågældende følger efter den anden. Det må i almindelighed kræves, at den pågældende er synlig for den forurettede, idet noget sådant reelt er formålet med den adfærd, som bestemmelsen tilsigter at ramme.

Med hensyn til bestemmelsens nærmere anvendelsesområde henvises i øvrigt til kapitel 5, afsnit 4.3.3, herunder i relation til stalking.

Et tilhold kan begrænses til et forbud mod visse former for adfærd eller henvendelser mv.

Et tilhold kan værne privatpersoner, institutioner, virksomheder og offentlige myndigheder, hvis der er tale om en konkretiseret personkreds.

Til § 2

Den foreslåede bestemmelse i § 2 fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan gives et tilhold. Disse betingelser er i dag ikke angivet i loven (straffelovens § 265). Udkastets § 2 omfatter to regler om tilhold.

Reglen i § 2, *stk. 1*, er den *almindelige regel om tilhold*.

I § 2, *stk. 1, nr. 1*, fastlægges kravene til karakteren af de forhold, som kan føre til et tilhold. Efter bestemmelsen kan tilhold gives på grundlag af, at en person enten a) har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv. som anført i § 1, eller b) mod den anden har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse.

Tilhold vil således efter § 2, *stk. 1, nr. 1, litra a*, for det første kunne meddeles, når den pågældende har udsat den anden for *fredskrænkelse*. Ved fredskrænkelse forstås, at indklagede har gjort sig skyldig i at krænke den andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt mv. som anført i § 1. Fredskrænkelse skal forstås i overensstemmelse med den eksisterende praksis vedrørende de materielle betingelser for at meddele tilhold. Som det fremgår af cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265, beror afgørelsen efter gældende praksis i vidt omfang på politiets skøn. Trusler om simpel vold, der ikke er omfattet af straffelovens § 266 om trusler, vil – når de fremsættes over for den forurettede – udgøre en fredskrænkelse. Der er derfor – i modsætning til reglen om bortvisning i § 8, nr. 1, der som hovedregel kræver, at der er begået strafbart

forhold – ikke i den foreslåede § 2, stk. 1, nr. 1, indsat en særlig bestemmelse om trusler om simpel vold.

Afgørelsen om, hvorvidt der foreligger en fredskrænkelser, vil fortsat skulle træffes på grundlag af en konkret vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold, der indgår i sagen. Fredskrænkelser kan f.eks. bestå i hyppige uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, men som opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Med definitionen af tilhold i § 1 vil fredskrænkelser navnlig kunne ske ved at forfølge eller genere den anden ved personlige, mundtlige eller skriftlige henvendelser, anden kontakt eller ved at følge efter den anden. Det følger af fremhævelsen i § 1, at også henvendelser foretaget via elektronisk kommunikation vil kunne udgøre en fredskrænkelser, der kan udløse et tilhold.

Udover fredskrænkelser af den karakter, som er omfattet af den gældende § 265, vil tilhold efter § 2, stk. 1, nr. 1, litra b, for det andet kunne gives på grundlag af *strafbart forhold*. Efter bestemmelsen vil i princippet alle strafbare forhold rettet mod den, som tilholdet skal beskytte, kunne udløse et tilhold. Det kræves imidlertid, at strafbare forhold, der skal begrunde tilhold, kan sidestilles med en fredskrænkelser omfattet af § 2, stk. 1, nr. 1, litra a. Dette krav kan være opfyldt ved, at forholdet har karakter af en egentlig, strafbar fredskrænkelser som f.eks. husfredskrænkelser eller strafbare trusler efter straffelovens § 266. Kravet kan endvidere være opfyldt ved strafbart forhold, som efter de konkrete omstændigheder kan sidestilles med en fredskrænkelser. Selv om tyveri normalt ikke vil være omfattet af bestemmelsen, kan f.eks. en række tyverier, hvis motiv ikke er vinding, men chikane, efter omstændighederne begrunde et tilhold. Karakteren af det strafbare forhold vil endvidere have betydning ved vurderingen af, om indikationskravet er opfyldt, jf. nr. 2 og nedenfor.

Meddelelse af et tilhold forudsætter således, at indklagede allerede har gjort sig skyldig i en eller flere fredskrænkelser eller i et eller flere strafbare forhold. Der vil derfor – ligesom tilfældet er efter gældende praksis – ikke kunne gives tilhold i situationer, hvor der intet er sket mellem parterne, men hvor den ene part blot tror, at den anden part på et senere tidspunkt eventuelt vil foretage handlinger, der kan begrunde, at der meddeles et tilhold. Også forsøg på krænkelser vil kunne indgå i grundlaget for meddelelse af tilhold. Det er ikke nødvendigt, at episoder har været anmeldt til eller efter-

forsket af politiet. På den anden side vil det fortsat gælde, at har politiet tidligere været indblandet i sagen på grund af episoderne, vil der ofte være et særligt behov for at skride ind med et tilhold. Dette gælder navnlig, hvis en tidligere begæring om meddelelse af et tilhold er afslået, samtidig med at det er tilkendegivet parterne, at sagen kan tages op på ny, hvis der finder nye krænkelser sted.

Politiet bør som hidtil ikke være for tilbageholdende med at meddele et tilhold i tvivlstilfælde. Har den forurettede f.eks. klart givet udtryk for ikke at ønske kontakt med den pågældende, vil efterfølgende henvendelser kunne give grundlag for tilhold, også selv om der ikke er tale om et større antal henvendelser. Det understreges dog herved, at det ikke i sig selv er en betingelse for tilhold, at forurettede har tilkendegivet ikke at ønske kontakt, herunder ikke når der ikke er nogen rimelig anledning til kontakt, f.eks. når kendte mennesker forfølges af dem ukendte personer. Forfulgte personer skal således ikke være nødsaget til at besvare henvendelser fra en stalker.

Med hensyn til anvendelsesområdet henvises i øvrigt til gennemgangen af en række eksempler, herunder stalking, i kapitel 5, afsnit 4.3.3.

Personer, der må anses for at være omfattet af straffelovens § 16 eller § 69, kan meddeles tilhold.

Bestemmelsen i udkastets § 2, stk. 1, nr. 1, stiller endvidere krav til styrken af mistanken om, at der er sket fredskrænkelse eller er begået et strafbart forhold mod den anden (mistankekrav). Efter bestemmelsen skal der foreligge *begrundet mistanke*. Der er tale om et tilsvarende mistankekrav som for varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1, og praksis vedrørende varetægtsfængsling efter denne bestemmelse vil i denne henseende være vejledende.

Efter forslaget til § 2, stk. 1, nr. 2, kræver tilhold endvidere, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden som anført under nr. 1. Bestemmelsen fastsætter de omstændigheder, der kan begrunde et tilhold (indikationskrav).

§ 2, stk. 1, nr. 2, svarer i princippet til retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, både med hensyn til indikationens indhold (gentagelsesfaren) og dens grundlag (bestemte grun-

de). Praksis vedrørende denne bestemmelse kan derfor være vejledende ved fortolkningen af den foreslåede bestemmelse.

Tilhold vil imidlertid efter sit formål være et indgreb, som skal medvirke til at værne den, som tilholdet skal beskytte, mod yderligere krænkelse mv., og det forudsættes, at reglen i forbindelse med tilhold anvendes under hensyntagen til de særlige forhold, der knytter sig til tilholdssager. Dette indebærer bl.a., at betingelsen om gentagelsesfare her i højere grad vil kunne være opfyldt, selv om der kun er oplysninger om få eller eventuelt et enkelt forhold, ligesom der ofte vil være tale om forhold, der ikke har udløst straf, herunder et endnu ikke pådømt forhold.

I de tilfælde, hvor fredskrænkelser har karakter af henvendelser, der ikke i sig selv er strafbare eller truende, foruroligende, fornærmelige, fysisk forulepende eller lignende, hvor det hovedsageligt er henvendelsernes antal, der bevirker, at de opleves som ubehagelige eller forstyrrende, skal der i almindelighed foreligge flere fredskrænkelser, der er foregået over en vis periode, førend tilhold meddeles. Der må desuden tages hensyn til sandsynligheden for, at krænkelse fortsætter, hvis der ikke gribes ind. I den vurdering kan indgå bl.a. den indklagedes motiv til krænkelse samt krænkelse karakter. Hvis henvendelser sker uden rimelig grund, f.eks. efter at den anden klart har udtrykt ønske om at være fri for kontakt, vil der ofte kunne meddeles tilhold efter den foreslåede bestemmelse. Som anført ovenfor med hensyn til § 2, stk. 1, nr. 1, behøver der i sådanne tilfælde ikke at være tale om et større antal henvendelser. Dette følger af, at hver enkelt ny henvendelse viser den pågældendes vilje til at sætte sig ud over anmelderens ønske om at være i fred.

Betingelsen i nr. 2 kan være opfyldt ved, at det må antages, at den pågældende vil begå et strafbart forhold eller en fredskrænkelser mod den anden. Det vil i den forbindelse ikke nødvendigvis være afgørende, om den tidligere krænkelse har karakter af et strafbart forhold eller af en fredskrænkelser, der ikke i sig selv er strafbar.

§ 2, stk. 2, indeholder en særlig regel om tilhold.

Efter denne regel kan tilhold gives i tilfælde, hvor der er begået en grov personfarlig lovovertrædelse. Det er for det første en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab,

røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser, jf. § 2, stk. 2, nr. 1. For det andet er det en betingelse, at den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt mv. med den pågældende som anført i § 1, jf. § 2, stk. 2, nr. 2. Med bestemmelsen sikres det således, at tilhold kan gives i tilfælde, hvor den indklagede har udsat en person for et så groft strafbart forhold, at den forurettede eller dennes nærmeste ikke skal tåle henvendelser fra den indklagede, uanset om der i øvrigt er konkret grundlag for at antage, at den pågældende på ny vil krænke den forurettede eller dennes nærmeste.

Bestemmelsen stiller på den baggrund – i modsætning til den almindelige regel i § 2, stk. 1, nr. 1 – for så vidt ikke andre betingelser end kriminalitetskravet, idet der ikke stilles krav om fredskrænkelse i øvrigt eller gentagelsesrisiko. Bestemmelsen tilsigter således at give ofre for alvorlig personfarlig kriminalitet og deres nærmeste en udvidet beskyttelse i forhold til gældende ret.

Efter bestemmelsen vil der kunne gives tilhold, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser. Spørgsmålet om, hvorvidt en forbrydelse i det enkelte tilfælde er omfattet af bestemmelsen, beror på, om overtrædelsen er så grov, at den forurettede eller dennes nærmeste ikke findes at skulle tåle kontakt m.v. med gerningsmanden. Dette vil afhænge af en konkret vurdering af forbrydelsens beskaffenhed og de omstændigheder, hvorunder den er begået, herunder navnlig hvilken belastning forurettede eller dennes nærmeste har været udsat for. Opregningen af lovovertrædelser er inspireret af straffelovens § 68 a, stk. 2. Det understreges dog, at anvendelsen beror på en *selvstændig vurdering af grovheden* i lyset af det kriterium, der er anført i § 2, stk. 2, nr. 2. Navnlig vil grove tilfælde af vold ikke blot efter straffelovens § 245, men også efter straffelovens § 244 efter omstændighederne kunne være omfattet af den foreslåede bestemmelse. Det forudsættes ved bestemmelsens anvendelse, at der er tale om lovovertrædelser, der i sig selv medfører ubetinget fængselsstraf af en ikke helt kort varighed.

Som det fremgår af bestemmelsen, kan der også udstedes tilhold til fordel for *den forurettedes nærmeste*. Det kan komme på tale, f.eks. hvor et barn udsættes for en alvorlig volds- eller sædelighedsforbrydelse, og hvor en forælder ønsker tilhold, eventuelt

samtidigt med et tilhold i forhold til barnet. Bestemmelsen er anvendelig også i tilfælde af drab, eller hvor den forurettede i øvrigt er afgået ved døden i forbindelse med eller i forlængelse af det strafbare forhold, enten som følge af dette eller af anden grund.

Om begrundet mistanke henvises til bemærkningerne til § 2, stk. 1, nr. 1, ovenfor.

Generelt gælder som hidtil, at det er en betingelse for at meddele et tilhold, at parterne ikke – frivilligt – er samlevende. Det er ikke af betydning, om parterne er skilt eller separeret eller har taget retlige skridt til at blive det, men parternes samliv skal være ophørt, når tilholdet meddeles, og det må ikke forventes, at de vil finde sammen igen.

Til § 3

Med den foreslåede § 3 indføres en almindelig regel om opholdsforbud (geografisk bestemt tilhold), der i vidt omfang svarer til reglen i den gældende bortvisningslovs § 3, stk. 2. I lovudkastet defineres et opholdsforbud som et strafsanktioneret forbud mod at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor personen ofte færdes.

Det foreslås, at forsætlig overtrædelse af et opholdsforbud efter § 3 på samme måde som tilhold straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. den foreslåede bestemmelse i § 21.

Et opholdsforbud indebærer, at den indklagede forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig, arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor personen ofte færdes. Formålet er at etablere en ”sikkerhedszone” for den, som opholdsforbuddet skal beskytte, hvorved man vil kunne begrænse utrygheden hos personer, som har været og stadig er udsat for en betydelig belastning som følge af grov eller oftere gentagen krænkelse eller på grund af, at et tilhold ikke respekteres. Samtidig må et opholdsforbud anses for et væsentligt skridt i retning af reelt at modvirke yderligere krænkelse af den, som opholdsforbuddet skal beskytte.

Det geografiske område, som forbuddet dækker, skal beskrives så præcist som muligt i afgørelsen, herunder f.eks. ved anvendelse af kort over området. Udtrykket ”i nærheden” skal ses i lyset af, at opholdsforbud indebærer et væsentligt indgreb i den indklagedes bevægelsesfrihed. Det bør således normalt være et mindre område, hvor den forurettede ofte færdes. Andre områder end de specifikt nævnte vil f.eks. kunne være et supermarked eller idrætsanlæg mv., hvor den forurettede ofte har sin gang.

Den nærmere fastlæggelse af området skal i hvert enkelt tilfælde vurderes konkret, herunder i lyset af proportionalitetsprincippet, jf. § 12 og nedenfor. Opholdsforbud kan efter den foreslåede bestemmelse udstrækkes til et større område end forudsat med den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3, stk. 2, jf. nærmere kapitel 5, afsnit 5.2.3.

Zoneforbud efter ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005) kan ikke udstrækkes til en større radius end 500 meter fra det sted, hvor den utryghedsskabende adfærd har fundet sted. En sådan angivelse af en bestemt maksimal geografisk udstrækning er ikke hensigtsmæssig ved opholdsforbud. Et opholdsforbuds geografiske udstrækning vil afhænge af områdets karakter og parternes forhold. I tæt bebyggede områder, som f.eks. en storby, vil formålet med et opholdsforbud oftest kunne nås ved at lade opholdsforbuddet omfatte et mindre område. Dette vil også være en følge af den proportionalitetsafvejning, der skal foretages i medfør af udkastets § 12. Omvendt vil et opholdsforbud, der vedrører et tyndtbefolket område kunne have en væsentlig større udstrækning, når ikke konkrete forhold taler imod.

Parternes forhold vil således også spille ind i vurderingen. Hvis parterne bor tæt på hinanden, må forbudsområdet i givet fald indrettes herefter, således at der også tages behørigt hensyn til den indklagedes bevægelsesfrihed, jf. § 12 om proportionalitet. På den anden side vil det kunne tale for at udstrække opholdsforbuddet til et større område, hvis den forurettede er flyttet fra sit hidtidige bopælsområde for at undgå kontakt med den indklagede, og den indklagede ikke har tilknytning til det aktuelle område eller i øvrigt nogen rimelig grund til at komme i området.

Ved fastlæggelse af forbudsområdet bør der også tages hensyn til eventuelle større færdselsårer, f.eks. større veje og banestrækninger mv., som den indklagede har en legitim interesse i at færdes ad.

Med udtrykket ”opholde sig eller færdes” sigtes til enhver fysisk tilstedeværelse inden for det afgrænsede område, herunder at passere igennem området. Et opholdsforbud vil således som udgangspunkt indebære, at den blotte tilstedeværelse i det afgrænsede område vil udgøre en overtrædelse, selv om der er tale om helt kortvarige ophold. Et opholdsforbud indebærer således også et forbud mod at bosætte sig i området.

Efter bestemmelsen i § 13 omfatter opholdsforbud dog ikke færden eller ophold, som af særlige grunde må anses for beføjet.

Til § 4

Den foreslåede bestemmelse fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan gives et opholdsforbud.

Opholdsforbud kan alene gives, hvis betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt, jf. § 2. Det er ikke en betingelse, at den indklagede er meddelt et tilhold. Opholdsforbud kan meddeles samtidig med tilhold eller uden et samtidigt tilhold. Formålet med et opholdsforbud vil dog normalt indebære, at tilhold meddeles samtidig med opholdsforbuddet, hvis ikke den pågældende allerede har et tilhold.

Efter § 4, nr. 1, er det endvidere en betingelse, at den pågældende har udsat den anden person for oftere gentagen krænkelse, forsætligt har overtrådt et tilhold efter § 1 eller har udsat den anden for en lovovertrædelse omfattet af § 2, stk. 2, eller § 8, nr. 1. Det følger af henvisningen til § 2, at mistankekravet er begrundet mistanke.

Efter bestemmelsens 1. led kan oftere gentagen krænkelse efter § 2, stk. 1, nr. 1, føre til et opholdsforbud.

Oftere gentagen krænkelse vil foreligge, når der er tale om et antal krænkelse begået inden for en vis kortere periode. Det kan dreje sig om fredskrænkelser, der ikke i sig selv er strafbare, dvs. fredskrænkelser, der er foretaget forud for, at der er meddelt tilhold, idet fredskrænkelser efter tilholdet vil være strafbare som overtrædelse heraf, jf. nedenfor om bestemmelsens andet led. Det kan endvidere dreje sig om selvstændigt strafbare forhold, der kan sidestilles med en fredskrænkelse. ”Oftere” gentagen kræn-

kelse er et fleksibelt kriterium. Nogle få krænkelser er ikke nok, men vurderingen vil bero på grovheden af krænkelserne og tidsintervallerne mellem disse.

Bestemmelsens 2. led fastsætter, at der endvidere kan gives opholdsforbud, hvis den pågældende forsætlig har overtrådt et tilhold efter § 1. Det er tilstrækkeligt, at der er begrundet mistanke om, at et tilhold forsætligt er overtrådt, og et opholdsforbud kan således gives uafhængigt af, om den pågældende er straffet for overtrædelse af tilholdet.

Bestemmelsens 3. led fastsætter, at der endelig kan gives opholdsforbud, når der er begrundet mistanke om en lovovertrædelse, der er omfattet af udkastets § 2, stk. 2 (grov personfarlig kriminalitet) eller § 8, nr. 1 (lovovertrædelser, der kan føre til bortvisning). Der vil i begge relationer skulle foretages en konkret vurdering af, om lovovertrædelsen er så grov, at den ville kunne føre til enten tilhold efter § 2, stk. 2, eller bortvisning efter § 8, nr. 1. Der skal efter bestemmelsen være tale om en *lovovertrædelse*. Trusler om vold, der ikke er omfattet af straffelovens § 245 og dermed ikke af straffelovens bestemmelse om trusler i § 266, er særskilt nævnt i den gældende bortvisningslov og som følge heraf også i lovudkastets § 8. Da trusler om simpel vold ikke i sig selv er strafbare, falder disse imidlertid uden for henvisningen til § 8 i § 4, nr. 1. Trusler om simpel vold kan derfor ikke i sig selv danne grundlag for opholdsforbud efter bestemmelsens tredje led. En trussel om simpel vold vil dog udgøre en fredskrænkelser eller kontakt omfattet af § 1, der kan indgå i § 4, nr. 1, første og andet led, om henholdsvis oftere gentagne krænkelser og overtrædelser af tilhold.

I de tilfælde, hvor der efter udvalgets forslag kan gives tilhold til fordel for en forurettets nærmeste, jf. udkastets § 2, stk. 2, vil der også kunne gives opholdsforbud til fordel for den forurettedes nærmeste, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.

Efter § 4, nr. 2, er det endelig en betingelse for opholdsforbud efter både nr. 1, 1. og 2. led, at et tilhold efter § 1 ikke kan antages at være tilstrækkeligt til at værne den, som tilholdet skal beskytte. Opholdsforbud bør kun anvendes i de situationer, hvor det er særlig påkrævet, og hvor et almindeligt tilhold, jf. § 1, ikke anses for tilstrækkeligt af hensyn til at værne den, som tilholdet skal beskytte. Har de pågældende krænkelser karakter af fredskrænkelser i form af telefonisk eller anden elektronisk kontakt, vil et opholdsforbud som oftest ikke være relevant.

Til § 5

Den foreslåede bestemmelse i § 5, 1. pkt., fastsætter, at et tilhold gives for et bestemt tidsrum på indtil 5 år. Det svarer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 265, 2. pkt., hvorefter tilhold har gyldighed for 5 år, der efter praksis på forhånd kan begrænses til en kortere periode.

I 2. pkt. foreslås det, at opholdsforbud skal have en kortere gyldighed end tilhold, hen- set til at opholdsforbud er mere indgribende over for den, som forbuddet retter sig mod, end et tilhold. Det foreslås, at opholdsforbud kan gives for et bestemt tidsrum på indtil 1 år.

Et tilhold eller opholdsforbud vil på forhånd kunne begrænses til en kortere periode.

Etablerer parterne et fredeligt samkvem, bortfalder tilholdet eller opholdsforbuddet, uanset om samkvemmet kun er for en kort periode. Det gælder i sagens natur ikke, hvis samkvemmet påtvinges den, som foranstaltningen skal beskytte. Et tilhold eller opholdsforbud kan endvidere trækkes tilbage, hvis den, som tilholdet eller opholdsforbuddet skal beskytte, anmoder om det, medmindre politiet vurderer, at almene hensyn kræver, at tilholdet eller opholdsforbuddet opretholdes.

Fristen på henholdsvis 5 år og 1 år kan forlænges ved meddelelse af et nyt tilhold eller opholdsforbud før eller ved udløbet af fristen, hvis betingelserne for et tilhold eller opholdsforbud på det pågældende tidspunkt er opfyldt.

Hvis den pågældende frifindes for et forhold, hvorom en mistanke er indgået i grund- laget for et tilhold eller opholdsforbud, vil tilholdet eller opholdsforbuddet skulle op- hæves. Dette gælder dog ikke, hvis der i øvrigt er grundlag for foranstaltningen.

Til § 6

Efter bestemmelsen kan et tilhold eller opholdsforbud udstrækkes til at omfatte et medlem af den pågældendes husstand, herunder et barn eller en ægtefælle, hvis det må anses for nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet eller opholdsforbuddet.

Bestemmelsen indebærer, at et tilhold eller opholdsforbud f.eks. vil kunne udstrækkes til også at omfatte den forurettedes særbarn, hvis den indklagede har begået forhold, der uanset at de er rettet mod barnets mor eller far, gør det nærliggende at antage, at fortsatte fredskrænkelser mv. også vil gå ud over barnet, eller at indklagede vil forfølge eller genere den forurettede gennem barnet. I det omfang, der ikke er samværsret til fælles børn, vil tilhold mod at kontakte fællesbørn også kunne komme på tale. Hvis der er samværsret, må et tilhold i givet fald begrænses til et forbud mod kontakt, der rækker ud over det, som følger af samværsretten.

Det er en forudsætning for anvendelse af bestemmelsen, at betingelserne for tilhold eller opholdsforbud er opfyldt, og at det anses for nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet eller opholdsforbuddet at udstrække foranstaltningen til at omfatte et medlem af den pågældendes husstand, herunder ud fra proportionalitetsbetragtninger, jf. lovudkastets § 12.

Den foreslåede bestemmelse forudsætter, at der fastsættes tilhold til fordel for den, der er den umiddelbart forurettede ved den eller de krænkelser, som begrunder tilholdet. I tilfælde, hvor der ikke meddeles tilhold i forhold til den umiddelbart forurettede, vil der i tilfælde af grove forbrydelser kunne meddeles tilhold til fordel for de nærmeste efter den særlige regel i forslagets § 2, stk. 2, og efter omstændighederne opholdsforbud efter forslagets § 4.

Til §§ 7-11

De foreslåede bestemmelser i §§ 7 og 8 svarer til de gældende bestemmelser i §§ 1 og 2 i bortvisningsloven. Der er dog foretaget den ændring, at den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 2, nr. 3, om proportionalitet er flyttet til en fælles bestemmelse i lovudkastets § 12, og hensynet til husstanden vil således fortsat skulle indgå i vurderingen. Endvidere er det i § 13 fastsat, at bortvisning ikke omfatter kontakt, færden eller ophold, som af særlige grunde må anses for beføjet.

Den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 3 om tilhold og opholdsforbud i forbindelse med bortvisning er ikke videreført, idet der som følge af reglerne i udkastets kapitel 1 ikke er behov for en særskilt bestemmelse herom. Tilhold og opholds-

forbud vil således fortsat kunne gives i tilknytning til en afgørelse om bortvisning. Tilhold, opholdsforbud og bortvisning kan frit kombineres, hvis betingelserne for foranstaltningerne er opfyldt. Der bør dog vælges den eller de mindst indgribende foranstaltninger, der vurderes at være egnede til at værne den, som foranstaltningen skal beskytte, jf. § 12.

Kredsen af krænkelser, der efter § 8 kan føre til bortvisning, svarer til den gældende lovregel om bortvisning. I forhold til den foreslåede særlige regel om tilhold i udkastets § 2, stk. 2, er der navnlig den forskel, at røveri og brandstiftelse ikke er omfattet af reglen om bortvisning. Baggrunden for, at røveri og brandstiftelse ikke er taget med, er, at der efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse efter disse lovovertrædelsers særlige karakter ikke er behov herfor i relation til bortvisning, som begrundes med krænkelser i samlivsforhold. Den manglende anvendelighed af bortvisningsreglerne ved røveri og brandstiftelse ses da heller ikke at have givet anledning til problemer i praksis.

De foreslåede bestemmelser i §§ 9 og 10 svarer med enkelte justeringer af redaktionel karakter til de gældende bestemmelser i § 4 og § 5, stk. 2, i bortvisningsloven. Bestemmelsen i bortvisningslovens gældende § 4 er ændret således, at det ikke udtrykkeligt nævnes, at der kan ske forlængelse af bortvisningen efter udløbet af 4 ugers fristen med højst 4 uger ad gangen. Dette skyldes hensynet til en ensartet formulering i forhold til bestemmelsen om tilhold og opholdsforbud i udkastets § 5, der bygger på den gældende straffelovs § 265, 2. pkt. Den ændrede formulering vedrørende bortvisning indebærer således ingen realitetsændring. Fristen på 4 uger kan således forlænges som hidtil, hvis betingelserne for bortvisning fortsat er opfyldt ved udløbet af den hidtidige frist.

Bestemmelsen i bortvisningslovens § 5, stk. 1, hvorefter bortvisning samt tilhold og forbud i forbindelse hermed kan ske, når et medlem af husstanden anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det, er optaget i fælles bestemmelse i lovudkastets kapitel om fælles bestemmelser, jf. § 14.

Hvis den pågældende frifindes for et forhold, hvorom en mistanke er indgået i grundlaget for en bortvisning, vil bortvisningen skulle ophæves. Dette gælder dog ikke, hvis der i øvrigt er grundlag for foranstaltningen.

Den foreslåede bestemmelse i § 11, stk. 1, om, at der senest samtidig med en afgørelse om bortvisning skal ske underretning af kommunen om sagen, svarer til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt.

Om underretning af de sociale myndigheder i tilfælde af tilhold og opholdsforbud henvises til kapitel 5, afsnit 8.2.

Lovudkastets § 11, stk. 2, fastsætter – i overensstemmelse med den gældende regel i bortvisningslovens § 6, stk. 2, 2. pkt. – at der ved underretning af kommunen om bortvisningssager endvidere skal sendes oplysninger og dokumenter i sagen, herunder elektronisk lagrede data, der er nødvendige for de sociale myndigheders behandling af sagen.

Til § 12

Efter den foreslåede bestemmelse i § 12 må et tilhold, opholdsforbud og en bortvisning ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den eller dem, foranstaltningen skal beskytte, og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side. Der skal efter bestemmelsen foretages en særskilt proportionalitetsvurdering i forhold til et tilhold, opholdsforbud og en bortvisning med henblik på at fastslå, om indgrebet er rimeligt.

Det følger endvidere af proportionalitetsprincippet, at der skal vælges det mindst indgribende middel, der kan opfylde formålet.

Tilhold vil i langt de fleste tilfælde være proportionale, da der som udgangspunkt vil være tale om en begrænset forstyrrelse af den pågældendes forhold. Der er således ikke med den foreslåede bestemmelse tiltænkt en begrænsning i anvendelsen af tilhold i forhold til gældende praksis.

Ved opholdsforbud må udstrækningen af det geografiske område i forhold til den indklagedes bolig, arbejds- eller uddannelsessted mv. eller steder, hvor den indklagede har rimelig grund til at færdes jævnlige, tillægges særlig vægt ved proportionalitetsvurderingen. Det kan have betydning for både spørgsmålet om, hvorvidt opholdsfor-

buddet overhovedet bør gives, og i givet fald for områdets udstrækning, se herom bemærkningerne til § 3.

For så vidt angår bortvisning svarer bestemmelsen til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 2, nr. 3.

Til § 13

Med § 13 fastslås, at tilhold, opholdsforbud og bortvisning ikke omfatter kontakt, ophold eller færd, som af særlige grunde må anses for beføjet. Med bestemmelsen foreslås en undtagelse til tilhold efter § 1, opholdsforbud efter § 3 og bortvisning efter § 7. Bestemmelsen indebærer, at det påhviler den pågældende at sandsynliggøre, at en kontakt mv. har været beføjet.

Som eksempel på kontakt, som af særlige grunde må anses for beføjet, kan nævnes en situation, hvor et fælles barn akut bliver alvorlig sygt, og der ikke er andre, der har mulighed for tids nok at køre barnet på hospitalet, hvorfor den pågældende overtræder et tilhold, opholdsforbud eller bortvisning ved at køre barnet på hospitalet.

Et andet eksempel kan være den situation, at en bortvist får adgang til at afhente nødvendige personlige effekter i hjemmet, som i første omgang ikke er blevet medtaget, f.eks. vigtig medicin eller genstande til brug for den bortvistes erhvervsudøvelse, som forudsat i den gældende bestemmelse om bortvisning, jf. lovforslag nr. L 218 – 2003-04.

Det bemærkes, at der i afgørelsen om tilhold, opholdsforbud eller bortvisning kan være fastsat undtagelser fra forbuddet mod kontakt, ophold mv. Kontakt mv., der er omfattet af sådanne undtagelser, der består i en begrænsning af forbuddets udstrækning, falder uden for forbuddet, uden at dette beror på bestemmelsen i § 13.

Til § 14

Efter forslaget til § 14 kan tilhold, opholdsforbud og bortvisning besluttes, når en person, som foranstaltningen skal beskytte, anmoder om det, eller når almene hensyn

kræver det. Må det f.eks. antages, at forurettede af frygt ikke tør anmode om et tilhold mv., kan politiet efter bestemmelsen tage initiativ hertil.

Den foreslåede bestemmelse svarer til de gældende bestemmelser i bortvisningslovens § 5, stk. 1, om bortvisning og § 12 om tilhold.

Som anført i bemærkningerne til lovforslaget til den gældende bortvisningslov bør reglen være begrænset til tilfælde, hvor der er risiko for mere alvorlige overgreb. Det forudsættes herved, at adgangen reserveres til tilfælde, hvor der er væsentlig risiko for, at den svage part udsættes for alvorlige overgreb, herunder vold eller voldtægt, eller risiko for overgreb mod børn.

Bestemmelsen omfatter endvidere opholdsforbud efter de nye almindelige bestemmelser herom i §§ 3 og 4.

Til § 15

Der foreslås i § 15, stk. 1, en udtrykkelig bestemmelse om, at politiet i sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning vejleder parterne om reglerne i denne lov.

Med bestemmelsen fremhæves det, at politiet skal vejlede klager og indklagede om reglerne i denne lov, hvor der er anledning til det. Det vil bero på politiets skøn, om vejledning er påkrævet. Vejledningen af den indklagede kan – ligesom efter nugældende praksis – ske i form af en formaning. Med formaning forstås, at politiet uformelt advarer den indklagede om, at hvis chikanen mv. fortsætter, vil der kunne meddeles den pågældende et tilhold mv., og at politiet orienterer om konsekvenserne af et tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Der er ikke knyttet retsvirkninger til en formaning, og overtrædelser kan ikke sanktioneres, men omstændighederne kan indgå i grundlaget for en senere afgørelse om et eventuelt tilhold, opholdsforbud eller en bortvisning.

Det er ikke en betingelse for at træffe afgørelse om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, at den indklagede forinden er blevet vejledt om reglerne i medfør af den foreslåede § 15.

En formaning vil navnlig have betydning i to relationer. For det første i de tilfælde, hvor politiet kan konstatere, at der vil kunne vise sig et behov for et tilhold, opholdsforbud og bortvisning, men hvor der på tidspunktet ikke er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at meddele et tilhold mv. For det andet vil en formaning kunne være relevant, hvor der er grund til at tro, at den indklagede vil ændre sin adfærd som følge af en formaning. Formaninger vil således i disse tilfælde kunne påvirke den indklagede til at stoppe den chikanøse adfærd på et tidligere tidspunkt, inden der er grundlag for at meddele et tilhold mv.

Efter den foreslåede bestemmelse bør politiet undersøge, om sagen kan afsluttes uden tilhold mv. Politiet bør således som hidtil uformelt søge en mindelig løsning ved vejledning, dialog og henstillinger over for klager og indklagede, hvis der er udsigt til, at konflikten kan løses på den måde. Denne fremgangsmåde kan minde om formel mægling, men den har en ganske anden karakter, hvor polititjenestemanden udfører en aktiv rolle og bl.a. kan beskytte den svage part og tale dennes sag i forhold til den anden part. Polititjenestemanden vil endvidere kunne stille forslag til konstruktive måder at løse fremtidige konflikter på. Fremgangsmåden vil ikke være egnet i alle tilfælde, f.eks. ikke hvor den ene part har udøvet vold mod den anden, eller hvor den ene part i øvrigt har et klart beskyttelsesbehov, og der således ikke er grundlag for at løse konflikten i mindelighed, f.eks. i stalkingsager.

Det foreslås endvidere, at mægling bør kunne ske i konfliktråd, jf. lov nr. 467 af 12. juni 2009 om konfliktråd i anledning af en strafbar handling, hvis der er udsigt til, at konflikten kan løses på den måde. En gennemførelse af dette forslag vil skulle ske administrativt ved, at der fastsættes regler herom i medfør af § 6, 2. pkt., i loven om konfliktråd, hvorefter justitsministeren kan bestemme, at ordningen også kan omfatte andre sager end straffesager. Det foreslås, at der i forbindelse med en gennemførelse af lovforslaget fastsættes sådanne regler. Politiet bør, hvor der er anledning til det, vejlede om en sådan mulighed for at søge konflikten løst i konfliktråd. Efter § 2, stk. 1 og 2, i loven om konfliktråd er det en betingelse, at parterne samtykker i at deltage i konfliktråd, og hvis der er tale om børn og unge under 18 år, skal forældremyndighedsindehaveren samtykke i deltagelsen i konfliktråd.

Stk. 2 fastslår, at afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning træffes af politidirektøren.

I praksis vil det oftest være den politikreds, hvor forurettede er bosiddende, der behandler en sag om tilhold, opholdsforbud eller bortvisning. Det skyldes, at det typisk vil være der, den forurettede henvender sig.

Hvis særlige hensyn til den forurettede gør sig gældende, kan politikredsen dog efter aftale med en anden politikreds overlade afgørelsen af en tilholdssag til den anden politikreds. Det vil f.eks. komme på tale, hvor en forurettet, der lever skjult for den indklagede, anmoder om et tilhold, idet det ellers vil kunne afsløre over for den indklagede, i hvilken politikreds den forurettede er bosiddende.

Efter *stk. 3* behandles klager over tilhold, opholdsforbud og bortvisning af den regionale statsadvokat, og statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages. Bestemmelsen vil også gælde klager fra forurettede over, at politiet ikke har taget en anmodning om tilhold, opholdsforbud eller bortvisning til følge.

Bestemmelsen svarer for så vidt angår tilhold til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 12, *stk. 2*.

Klager over tilhold, opholdsforbud og bortvisning vil som udgangspunkt ikke have opsættende virkning.

Det bemærkes, at efter den foreslåede bestemmelse i § 17, *stk. 1*, kan den, der gives et opholdsforbud eller bortvises, inden 14 dage efter afgørelsen er meddelt den pågældende, kræve, at afgørelsen indbringes for byretten.

En afgørelse om opholdsforbud eller bortvisning kan forlanges indbragt for retten, selv om den pågældende ikke har udnyttet de administrative klagemuligheder.

Til § 16

Det foreslås i § 16, at afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal forkyndes for den pågældende, der ved forkyndelsen samtidig skal vejledes om retten til at kræve afgørelsen indbragt for retten. Afgørelsen om tilhold, opholdsforbud eller bort-

visning får virkning fra forkyndelsestidspunktet, og samtidig begynder fristen på 14 dage for indbringelse af afgørelsen at løbe, jf. § 17, stk. 1.

Til § 17

Med § 17, stk. 1, foreslås en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse af opholdsforbud og bortvisning, således at den person, som opholdsforbuddet eller bortvisningen rettes mod, kan forlange, at afgørelsen indbringes for byretten af vedkommende politidirektør.

Den foreslåede bestemmelse i § 17, stk. 1, svarer for så vidt angår *bortvisning* til den nugældende bestemmelse i bortvisningslovens § 6, stk. 3, 1. pkt.

Baggrunden for de foreslåede regler om domstolsprøvelse af *opholdsforbud* er, at opholdsforbud er et ikke ubetydeligt indgreb. Der kan derfor være behov for en særlig let adgang til domstolsprøvelse.

Bestemmelsen i *stk. 2* pålægger den, der kræver en afgørelse om opholdsforbud eller bortvisning indbragt for retten (klageren), en pligt til over for politiet at oplyse en adresse, hvortil indkaldelse til retsmøde kan meddeles. Oplysningen skal gives senest samtidig med anmodningen om indbringelse for retten. Når meddelelse om retsmødet er givet til den adresse eller det telefonnummer, som den pågældende har oplyst, er en egentlig forkyndelse ikke nødvendig.

I forbindelse med en modtagelse af anmodning om prøvelse ved retten bør der så vidt muligt følges en arbejdsgang, der sikrer muligheden for en hurtig sagsbehandling, og reglen i *stk. 2* skal derfor først og fremmest sikre en praktisk og hensigtsmæssig fremgangsmåde ved indkaldelse til retsmøde i forbindelse med domstolsprøvelse efter § 19.

Retsvirkningerne af klagerens udeblivelse fra retsmødet er nærmere reguleret i § 19, stk. 3.

Bestemmelsen svarer for så vidt angår *bortvisning* til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 7.

Efter *stk. 3, 1. pkt.*, skal vedkommende politidirektør snarest muligt og senest inden 1 uge efter modtagelse af anmodningen indbringe sagen for byretten på det sted, hvor oplysning i sagen mest hensigtsmæssigt må antages at kunne tilvejebringes. I sager om bortvisning skal indbringelse dog ske inden 24 timer, jf. *stk. 3, 2. pkt.*

Baggrunden for forskellen i tidsfristen for indbringelse for retten af afgørelser om opholdsforbud og bortvisning er, at der med opholdsforbud ikke er tale om en foranstaltning af en helt så indgribende karakter som bortvisning – hvor den pågældende ikke længere må opholde sig i sit hidtidige hjem – hvorfor der ikke er samme behov for en meget hurtig indbringelse af sagen.

Indbringelse af sagen skal ske for byretten på det sted, hvor oplysning i sagen mest hensigtsmæssigt må antages at kunne tilvejebringes. Det vil som udgangspunkt være byretten det sted, hvor indklagede eller den, som foranstaltningen skal værne, er bopælssted. Efter omstændighederne vil det dog også kunne være en anden byret, i vis retskreds politiet vurderer, at oplysning i sagen mest hensigtsmæssigt må antages at kunne tilvejebringes, navnlig det sted hvor en krænkelse er sket, herunder forurettedes bopæl.

I relation til bortvisning svarer bestemmelsen i øvrigt i det væsentlige til den gældende § 6, stk. 3, i bortvisningsloven.

Efter *stk. 4* har en anmodning om indbringelse for retten ikke opsættende virkning.

Til § 18

Efter den foreslåede § 18, *stk. 1, 1. pkt.*, beskikkes der en advokat for den, der kræver en afgørelse om bortvisning indbragt for retten. Denne bestemmelse svarer til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt.

Med *stk. 1, 2. pkt.*, foreslås, at der *kan* beskikkes en advokat for den, der kræver en afgørelse om opholdsforbud indbragt for retten. Afgørelse træffes af retten efter et skøn over sagens kompleksitet, indgrebets karakter og omstændighederne i øvrigt. Er der f.eks. tale om sager, der frembyder tvivl eller angår væsentlige indgreb, bør der ske advokatbeskikkelse. Også det forhold, at klageren er en særlig ressourcetsvag person,

kan føre til advokatbeskikkelse. Er der derimod i øvrigt tale om enkle, overskuelige sager, hvor afgrænsningen af området ikke frembyder problemer, vil der normalt ikke være behov for beskikkelse af en advokat. Praksis efter retsplejelovens gældende § 732 om fakultativ beskikkelse af forsvarer kan være vejledende.

Den beskikkede advokat har samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag. Om salær og godtgørelse for udlæg til en beskikket advokat gælder samme regler som for beskikkede forsvarere, jf. retsplejelovens § 741.

Det foreslåede *stk. 2, 1. pkt.*, regulerer adgangen til under behandlingen af en sag om opholdsforbud eller bortvisning at beskikke en bistandsadvokat for forurettede. Forurettede vil som udgangspunkt ikke være direkte inddraget i processen ved retten, og beskikkelse kan efter bestemmelsen derfor kun ske i de tilfælde, hvor den forurettede undtagelsesvis skal afgive forklaring i retten, jf. § 19, stk. 4.

I en række tilfælde vil der sideløbende med sagen om opholdsforbud eller bortvisning skulle behandles en straffesag mod den krænkende part. Når der i sådanne tilfælde efter reglerne i retsplejelovens kapitel 66 a beskikkes advokat for den forurettede i straffesagen, forudsættes det, at bistandsadvokaten også vil have mulighed for at yde forurettede en vis bistand i forbindelse med behandlingen af opholdsforbuds- eller bortvisningssagen, herunder deltage i de afhøringer af forurettede hos politiet, der naturligt vil tage sigte på begge sager. I tilfælde af afhøring i retten vil det således være unødvendigt at foretage særskilt beskikkelse i relation til opholdsforbuds- eller bortvisningssagen. Om beskikkelse af bistandsadvokat for forurettede i sager om tilhold mv. henvises endvidere til kapitel 5, afsnit 8.5. Som det anføres her, forudsættes det, at bestemmelsen i retsplejelovens § 741 a, stk. 4, om beskikkelse af bistandsadvokat vil kunne finde anvendelse i grove tilfælde af stalking, når der foreligger en overtrædelse af et tilhold.

Stk. 2, 2. pkt., fastlægger den beskikkede bistandsadvokats beføjelser i forbindelse med behandlingen af sagen om opholdsforbud eller bortvisning og kompetencen til at foretage beskikkelsen. Det følger således af bestemmelsen, at reglerne i retsplejelovens §§ 741 c-d om beskikkelse af bistandsadvokater i forbindelse med straffesager finder tilsvarende anvendelse.

Af 3. *pkt.* fremgår, hvorledes der skal forholdes med hensyn til salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat. Det følger af bestemmelsen, at der med hensyn til salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31. Det betyder på samme måde som med hensyn til en bistandsadvokat efter retsplejelovens § 741 a, at udgiften afholdes endeligt af statskassen.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer til den gældende § 8, stk. 2, i bortvisningsloven.

Til § 19

Den foreslåede bestemmelse regulerer rettens behandling af sager om opholdsforbud og bortvisning.

Efter *stk. 1* behandles sagen skriftligt eller mundtligt efter rettens bestemmelse.

Det følger af *stk. 2, 1. pkt.*, at et eventuelt retsmøde skal afholdes hurtigst muligt. Opholdsforbuds og bortvisnings karakter tilsiger således en hurtig stillingtagen til indgrebs lovlighed.

De foreslåede *stk. 2, 1. og 2. pkt.*, svarer for så vidt angår bortvisning til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 9, stk. 1.

Efter *stk. 3, 1. pkt.*, har klageren ret til at være til stede i et eventuelt retsmøde og udtale sig, medmindre retten finder, at dette af særlige grunde er nyttesløst eller skadeligt for den pågældende. Det svarer til ordningen i retsplejelovens § 764, stk. 2, vedrørende varetægtsfængsling, og undtagelsen forudsættes at have et tilsvarende snævert anvendelsesområde.

Det foreslås i *stk. 3, 2. pkt.*, at sagen kan behandles, selv om klageren udebliver. Er der beskikket advokat efter § 18, stk. 1, kan sagen dog kun behandles, hvis den beskikkede advokat er mødt, og der ikke foreligger oplysninger om klagerens lovlige forfald.

Stk. 4 regulerer bevisførelsen. Den foreslåede ordning svarer til praksis vedrørende retsmøder under efterforskning.

Reglen betyder, at mundtlig behandling af sagerne kan ske uden, at der nødvendigvis er umiddelbar bevisførelse for retten. Hvis den, der er givet opholdsforbud eller er bortvist, er til stede, bør denne afhøres i retten, men i øvrigt vil sagen som udgangspunkt kunne behandles på grundlag af skriftligt materiale, herunder navnlig politirapporter om politiets iagttagelser, forklaring til politiet fra forurettede og eventuelle andre vidner og lægelige oplysninger. Det tilkommer dog retten efter et skøn i særlige tilfælde at tillade vidneførelse til brug for rettens bedømmelse.

Rettens afgørelse træffes ved kendelse, jf. *stk. 5, 1. pkt.* Afgørende er, om de opstillede betingelser for opholdsforbud eller bortvisning i det foreliggende tilfælde er opfyldt eller ej. Selv om der er tale om efterprøvelse af en administrativ afgørelse, vil der skulle ske en prøvelse af samme intensitet som tilfældet er ved eksempelvis rettens afgørelse om varetægtsfængsling. Retten kan på samme måde prøve afgørelser om tilhold efter lovforslagets § 1, der måtte være truffet samtidig med den indbragte afgørelse.

Går kendelsen efter *stk. 5* ud på, at opholdsforbuddet eller bortvisningen mv. godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt, jf. *stk. 5, 2. pkt.*

Reglerne gælder tilsvarende for afgørelser med hensyn til den retlige prøvelse af en forlængelse af bortvisningsfristen.

Kendelsen kan kæres af anklagemyndigheden, den bortviste eller den, der er pålagt opholdsforbud, efter de almindelige regler om kæremål i strafferetsplejens former, jf. den foreslåede § 20, *stk. 1.*

Stk. 6 regulerer spørgsmålet om afholdelse af omkostningerne i forbindelse med sagen om opholdsforbud eller bortvisning, herunder navnlig omkostningerne til den beskikkede advokat. Den foreslåede ordning indebærer, at det ikke ved opholdsforbuds- eller bortvisningssagen pålægges den, der er givet opholdsforbud eller er bortvist, at betale sagens omkostninger. Omkostningerne i bortvisningssager afholdes således foreløbigt af statskassen. Hvis den, der er givet opholdsforbud eller er bortvist, imidlertid i en straffesag dømmes for forhold, der har ført til opholdsforbuddet eller bortvisningen,

inddrages omkostningerne ved bortvisnings sagen under straffesagen og pålægges da som udgangspunkt den pågældende, jf. bestemmelsens *1. pkt.*

Retten kan dog bestemme, at omkostningerne ved opholdsforbuds- eller bortvisnings sagen i sådanne tilfælde alligevel helt eller delvis skal betales endeligt af statskassen, hvis særlige omstændigheder undtagelsesvis taler herfor, jf. *2. pkt.* Herved kan det bl.a. sikres, at den samlede omkostningsafgørelse i straffesagen bliver rimelig i forhold til straffesagens konkrete resultat og omstændighederne i øvrigt. I de tilfælde, hvor retten ikke har kunnet godkende afgørelsen om opholdsforbud eller bortvisning, bliver der ikke tale om at pålægge den pågældende omkostninger i den henseende.

Endvidere vil det følge af den foreslåede ordning, at omkostningerne ved sagen om opholdsforbud eller bortvisning afholdes endeligt af statskassen i de tilfælde, hvor opholdsforbuddet gives eller bortvisning sker uden grundlag i et strafbart forhold, samt i de tilfælde, hvor en straffesag ikke gennemføres, uanset hvad grunden hertil er.

Bestemmelserne i stk. 2-6 svarer for så vidt angår bortvisning til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 9.

Til § 20

Efter *stk. 1* gælder retsplejelovens regler om strafferetsplejen ved behandlingen af sager om opholdsforbud eller bortvisning i det omfang, loven ikke fastsætter særlige regler. Den generelle henvisning indebærer blandt andet, at reglerne om offentlighed og kæremål finder anvendelse. Med hensyn til offentlighed bemærkes, at bestemmelsen i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 3, om dørlukning, når sagens behandling i et offentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse, navnlig vil kunne være aktuel i sager om opholdsforbud og bortvisning. Lovens særlige regler om behandlingsformen, jf. lovudkastets § 19, indebærer på den anden side, at eksempelvis retsplejelovens regler om medvirken af lægdommere ikke anvendes. Tilsvarende er i lovudkastets § 17, stk. 3, foreslået en særlig værnetingsregel.

For så vidt angår bortvisning svarer bestemmelsen til den gældende § 10, stk. 1, i bortvisningsloven.

Stk. 2, 1. pkt., tager sigte på at give den, som indgrebet rettes mod, mulighed for at få erstatning i de tilfælde, hvor anklagemyndighedens afgørelse om opholdsforbud eller bortvisning viser sig at være uberettiget. Henvisningen til retsplejelovens § 1018 h indebærer for det første, at den lette adgang til at få kravet prøvet i henhold til retsplejelovens kapitel 93 a finder tilsvarende anvendelse. Endvidere indebærer forslaget, at erstatning for uberettiget opholdsforbud eller bortvisning sker på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, hvilket navnlig indebærer, at erstatning forudsætter, at politiet har handlet culpøst. *Stk. 2, 1. pkt.*, svarer i relation til bortvisning til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 10, stk. 2, 1. pkt.

Den foreslåede bestemmelse i § 20, *stk. 2, 2. pkt.*, svarer til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 10, stk. 2, 2. pkt.

Til § 21

Bestemmelsen indeholder regler om straf for forsætlig overtrædelse af tilhold efter § 1, opholdsforbud efter § 3 og forbud i form af bortvisning efter § 7.

Det fastsættes i *stk. 1*, at den, der forsætligt overtræder et tilhold efter § 1 eller et forbud efter §§ 3 eller 7, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Gerningsindholdet i relation til tilhold efter § 1 vil være knyttet til afgørelsen om tilhold. Det strafbare forhold vil således bestå i forsætligt at tage kontakt mv. til den, som tilholdet skal beskytte, uden at kontakten af særlige grunde må anses for beføjet. Der henvises til bemærkningerne til §§ 1 og 13, herunder om objektiveringen i forhold til den gældende regel i straffelovens § 265.

Ved opholdsforbud efter § 3 vil det være strafbart at opholde sig inden for det geografisk afgrænsede område. Der henvises herom til bemærkningerne til § 3.

Det strafbare forhold i relation til bortvisning efter § 7 vil bestå i at opholde sig i boligen på trods af en meddelt afgørelse om bortvisning. I lighed med de gældende regler forudsættes det, at den bortviste bør have adgang til at afhente nødvendige personlige effekter i hjemmet, som i første omgang ikke er blevet medtaget, for eksempel vigtig medicin eller genstande til brug for den bortvistes erhvervsudøvelse. En afhentning af

nødvendige effekter skal ske ved, at politiet ledsager den pågældende til boligen og overværer afhentningen. Politiet bør fortsat i den forbindelse underrette den forurettede. Der henvises til lovforslag nr. L 218 – 2003-2004 og til nærværende lovudkasts § 13.

Straf for overtrædelse af et tilhold eller forbud i medfør af loven forudsætter, at afgørelsen er truffet af den kompetente myndighed og meddelt den pågældende, samt at afgørelsen er lovlig.

Den foreslåede strafferamme på bøde eller fængsel indtil 2 år svarer til de gældende regler i straffelovens § 265 om tilhold og bortvisningslovens § 11, stk. 1, om bortvisning samt tilhold og opholdsforbud i forbindelse med bortvisning.

Strafferammen giver mulighed for, at en person, som ikke respekterer et tilhold, opholdsforbud eller en bortvisning, kan varetægtsfængsles efter retsplejelovens § 762, stk. 1.

Ved bedømmelsen af karakteren af overtrædelser af tilhold vil der som efter den gældende straffelovs § 265 skulle tages udgangspunkt i den nuværende praksis om overtrædelse af straffelovens § 266 (om trusler) i overensstemmelse med forarbejderne til den gældende bestemmelse i straffelovens § 265.

Efter praksis er straffen for overtrædelse af straffelovens § 265 i førstegangstilfælde som udgangspunkt en bøde. Hvis der er tale om et meget betydeligt antal overtrædelser, som har været stærkt generende for den forurettede, er der i praksis eksempler på, at der i førstegangstilfælde idømmes frihedsstraf. Endvidere fremgår det af Rigsadvokatens meddelelse nr. 9/2005, at der bør påstås frihedsstraf i førstegangstilfælde ved enkelte overtrædelser, hvis overtrædelserne er af betydelig grovhed og er egnede til at skabe væsentlig utryghed for den forurettede. I praksis udløser gentagelsestilfælde af overtrædelse af straffelovens § 265 som udgangspunkt en kortere frihedsstraf.

Strafferammen på indtil 2 års fængsel må med hensyn til overtrædelse af tilhold anses for tilstrækkelig til at rumme også særlig grove overtrædelser eller et stort antal overtrædelser til samtidig pådømmelse, ligesom bestemmelsen giver mulighed for en nuancering af straffastsættelsen, navnlig i lyset af en stigende alvor i samfundets syn på

vold og chikane, særlig i forbindelse med samlivsforhold. Der er således mulighed for at anvende frihedsstraf også i førstegangstilfælde af overtrædelse af tilhold, f.eks. hvor fredskrænkelser antager karakter af egentlig forfølgelse, herunder ikke mindst i tilfælde, hvor den pågældende tidligere har begået vold mod den forurettede. Det bemærkes, at hvis der samtidig med overtrædelsen begås vold mv., vil der blive udmålt en højere straf.

Noget lignende vil være gældende med hensyn til overtrædelse af opholdsforbud og bortvisning med de forskelle, der følger af sagernes karakter, herunder at betingelserne for opholdsforbud og bortvisning er væsentligt strengere, hvorfor der derfor alt andet lige vil være tale om grovere krænkelser.

Det forudsættes ved lovudkastet, at anklagemyndigheden og domstolene er opmærksomme på mulighederne for nuancering af straffen for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Der henvises herom til kapitel 5, afsnit 7.2.3, hvor det anføres, at der inden for den gældende strafferamme på fængsel i 2 år er mulighed for en nuancering i straffastsættelsen, der tager hensyn til den konkrete grovhed i det enkelte tilfælde, herunder hensyn til den belastning, som den forurettede har været udsat for, og til udviklingen i samfundets syn på forfølgelse og chikane. Der er således mulighed for at anvende frihedsstraf i de grove tilfælde, herunder ubetinget frihedsstraf.

Med *stk. 2* foreslås, at det ved fastsættelse af straffen for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal indgå som en skærpende omstændighed, at forholdet har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane.

Med bestemmelsen fastslås det for det første udtrykkeligt i loven, at *stalking* vil være en skærpende omstændighed ved strafudmålingen. For det andet fastlægges det samtidig i loven, hvad der forstås ved *stalking*.

Stalking defineres således ved bestemmelsen som ”systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane”. Det er en betingelse for bestemmelsens anvendelse, at den eller de aktuelle overtrædelser af tilhold, opholdsforbud eller bortvisning – eventuelt sammen med tidligere forhold – antager karakter af en sådan *stalking*. De forhold, der kan indgå i den sammenhæng, kan både være tidligere og aktuelle forhold af overtrædelser af tilhold, opholdsforbud og bortvisning samt overtrædelse af andre bestemmelser,

herunder navnlig husfredskrænkelser, trusler, vold og hærværk, i forbindelse med eller som udtryk for en aktuel overtrædelse af tilhold, opholdsforbud eller bortvisning. Det forudsættes ved bestemmelsen, at der i sådanne tilfælde som udgangspunkt anvendes ubetinget frihedsstraf.

Om stalking henvises endvidere til kapitel 5, afsnit 2.3.

Bestemmelsen i stk. 2 omfatter alene stalking. Bestemmelsen indebærer ingen begrænsning med hensyn til betydningen for strafudmålingen af andre omstændigheder, der efter almindelige regler virker i skærpende retning, herunder gentagelsestilfælde, f.eks. tidligere domme for vold mod den samme forurettede, nærmere planlagte overtrædelser mv. Sådanne omstændigheder vil endvidere også i stalkingtilfælde indgå i straffastsættelsen i skærpende retning. Med bestemmelsen understreges det, at stalking hører til de grove tilfælde af overtrædelser af tilhold, opholdsforbud og bortvisning og således til de tilfælde, der er omtalt ovenfor i bemærkningerne til stk. 1 i relation til spørgsmålet om frihedsstraf.

Stk. 3 indebærer, at overtrædelser efter stk. 1 påtales af det offentlige. Offentlig påtale kræver en anmodning fra den forurettede, medmindre almene hensyn kræver påtale. Ordningen indebærer, at der ikke bliver tale om at rejse tiltale for mindre alvorlige overtrædelser, som den forurettede ikke selv ønsker forfulgt. En anmeldelse fra den forurettede anses som en anmodning om offentlig påtale, medmindre andet fremgår af anmeldelsen, jf. retsplejelovens § 720, stk. 2, 2. pkt.

Bestemmelsen svarer for så vidt angår bortvisning samt tilhold og opholdsforbud i forbindelse med bortvisning til den gældende bestemmelse i bortvisningslovens § 11, stk. 2.

For så vidt angår tilhold indebærer den foreslåede bestemmelse den ændring, at overtrædelser af tilhold ikke længere er undergivet privat påtale, jf. straffelovens § 275, stk. 1, jf. § 265. I praksis sker påtale af overtrædelse af straffelovens § 265 af det offentlige i medfør af straffelovens § 275, stk. 2. Henset til, at der således i praksis sker offentlig påtale af overtrædelser af tilhold og til, at der ikke ses at være et behov for privat påtale af sådanne overtrædelser, foreslås det, at tilhold alene undergives (betinget) offentlig påtale.

Til § 22

Bestemmelsen fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Loven finder anvendelse for forhold, der er begået efter lovens ikrafttrædelsestidspunkt.

Til § 23

Bestemmelsen angår lovens territoriale gyldighed.

Til § 24

Som en konsekvens af de foreslåede regler foreslås bortvisningsloven ophævet.

Til § 25

Til nr. 1

Forslaget om ophævelse af straffelovens § 265 er en konsekvens af forslaget til § 1, § 5, 1. pkt., og § 21, stk. 1. Om påtale af overtrædelse af tilhold henvises til den foreslåede § 21, stk. 3, og bemærkningerne hertil.

Ophævelse af bestemmelsen indebærer, at afgørelser om overtrædelser af tilhold ikke efter de gældende regler om straffeattester vil fremgå af *straffeattester til privat brug*, jf. § 11 i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (kriminalregisterbekendtgørelsen). Endvidere vil sådanne afgørelser alene fremgå af en *straffeattest til offentlig brug*, hvis der betinget eller ubetinget idømmes frihedsstraf, eller straffastsættelsen udsættes, eller hvis der frakendes rettigheder eller meddeles pålæg vedrørende den dømtes person eller fastsættes retsfølger i medfør af straffelovens §§ 68-70, jf. kriminalregisterbekendtgørelsens § 22 og bilag 1, nr. 2.

Hvis afgørelser om overtrædelser af tilhold i alle tilfælde fortsat skal fremgå af straffeattester til privat og offentlig brug, vil der således skulle foretages ændring af kriminalregisterbekendtgørelsen. Det samme gør sig gældende for de særlige straffeattester til politiet og anklagemyndigheden til brug i strafferetsplejen (§ 22 a).

Endvidere vil cirkulæreskrivelse nr. 11075 af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelovens § 265 skulle ophæves.

Det forudsættes i øvrigt, at der i forbindelse med en gennemførelse af lovudkastet udarbejdes de fornødne administrative vejledninger og retningslinjer, jf. kapitel 5, afsnit 7.4.2, 7.4.3 og 7.4.4 samt 8.1, 8.2 og 8.4.

Til nr. 2

Forslaget om ændring af straffelovens § 275, stk. 2, er en konsekvens af ophævelsen af straffelovens § 265.

Til § 26

Til nr. 1

Den foreslåede ændring af retsplejelovens § 781, stk. 3, 1. pkt., er en konsekvens af, at reglen i straffelovens § 265 foreslås flyttet til denne lov. Udformningen af reglen er endvidere justeret, således at der ikke længere nødvendigvis skal foreligge gentagne fredskrænkelser. Henvisningen til § 2, stk. 1, nr. 1, indebærer således, at der skal foreligge en flerhed af krænkelser efter § 2, stk. 1, nr. 1, medmindre der er tale om en grov krænkelse.

Til nr. 2

Den foreslåede ændring af retsplejelovens § 804, stk. 1, har til formål at sikre, at der kan foretages edition i tilfælde, hvor der foreligger krænkelser omfattet af § 2, stk. 1, nr. 1, i lovudkastet. Det vil bl.a. indebære, at der i sådanne tilfælde kan meddeles pålæg om at forevise eller udlevere oplysninger om, hvilken registreret bruger en inter-

netprotokol-adresse (IP-adresse) var tildelt på kommunikationstidspunktet, eller hvem der er indehaver af en kendt e-mail-adresse.

Henvisningen til § 2, stk. 1, nr. 1, indebærer på samme måde som overfor under nr. 1, at der skal foreligge en flerhed af krænkelse, medmindre der er tale om en grov krænkelse.

Til § 27

Den foreslåede ændring af offererstatningslovens § 1, stk. 1, 1. pkt., er for så vidt angår overtrædelse af tilhold en konsekvens af, at reglen i straffelovens § 265 foreslås flyttet til denne lov.

Samtidig indebærer ændringen, at staten fremover vil kunne yde erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af opholdsforbud eller bortvisning, hvis betingelserne herfor i offererstatningslovens kapitel 1 og 3 i øvrigt er opfyldt.

3. Lovudkast om elektronisk kontrol

Som det fremgår af kapitel 6, finder Strafferetsplejeudvalget ikke, at der på det foreliggende grundlag bør indføres elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Udvalget skal imidlertid efter kommissoriet udarbejde et udkast til regler om elektronisk kontrol. I det følgende opstilles derfor et udkast til de lovregler, som efter Strafferetsplejeudvalgets opfattelse bør gælde, hvis man ønsker en ordning med elektronisk kontrol af tilhold, opholdsforbud og bortvisning indført. Reglerne er udformet som et særskilt lovudkast, men forudsættes indarbejdet i udvalgets udkast til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, jf. ovenfor afsnit 1.

3.1. Lovudkast

Elektronisk kontrol

§ 1. Ved elektronisk kontrol kan en person påbydes at bære og vedligeholde elektronisk udstyr, der registrerer personens færden.

Stk. 2. Politiet kan gøre sig bekendt med registreringen, når registreringen viser, at den pågældende befinder sig et sted, der strider mod et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller befinder sig i nærheden heraf.

§ 2. Elektronisk kontrol kan påbydes, hvis

- 1) den pågældende er pålagt opholdsforbud efter § 3 i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning,
- 2) der er begrundet mistanke om, at den pågældende gentagne gange forsætligt har overtrådt et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller at den pågældende har begået en lovovertrædelse omfattet af § 2, stk. 2, eller § 8, nr. 1, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og
- 3) opholdsforbuddet ikke i sig selv kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den forurettede.

§ 3. Påbud om elektronisk kontrol gives for et bestemt tidsrum på indtil 3 måneder.

§ 4. De registrerede oplysninger skal slettes efter 1 år, medmindre de indgår i en straffesag.

§ 5. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om elektronisk kontrol, herunder om den pågældendes pligt til at bære og vedligeholde teknisk udstyr og om politiets adgang til de registrerede oplysninger.

§ 6. Elektronisk kontrol må ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den, som foranstaltningen skal beskytte, og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

§ 7. Den, der forsætligt eller groft uagtsomt overtræder et påbud efter § 1, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. I forskrifter, der udstedes i medfør af lovens § 5, kan der fastsættes straf af bøde eller fængsel indtil 2 år for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 3. Overtrædelse af stk. 1 og 2 påtales kun efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver det.

§ 8. Loven træder i kraft efter justitsministerens bestemmelse.

Ved en gennemførelse af lovudkastet ved indarbejdelse i udvalgets udkast til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning forudsættes en række bestemmelser i det sidstnævnte lovudkast gjort anvendelige med hensyn til elektronisk kontrol. Det drejer sig om § 14 om beslutning om foranstaltninger uden anmodning, § 15, stk. 2 og 3, om kompetence, § 16 om forkyndelse mv. og § 17, stk. 1 og 2, § 18, stk. 1, 2. og 3. pkt., § 19, stk. 1 og 3-6, samt § 20 om domstolsprøvelse.

3.2. Bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovudkastet om elektronisk kontrol

Til §§ 1 og 5

Med den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 1, kan det ved elektronisk kontrol påbydes en person at bære og vedligeholde elektronisk udstyr, der registrerer personens færden.

Efter det foreslåede *stk.* 2 kan politiet gøre sig bekendt med registreringen, når registreringen viser, at den pågældende befinder sig et sted, der strider mod et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller befinder sig i nærheden heraf.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 5 fastsætter justitsministeren nærmere regler om elektronisk kontrol, herunder om den pågældendes pligt til at bære og vedligeholde teknisk udstyr og om politiets adgang til de registrerede oplysninger.

Som følge af den stadige tekniske udvikling er det væsentligt, at regelsættet ikke bindes for snævert til en bestemt teknisk løsning. De foreslåede regler om elektronisk kontrol skal således alene regulere de overordnede principper for elektronisk kontrol, mens detailregulering bør ske ved administrativt fastsatte regler. De foreslåede bestemmelser i §§ 1 og 5 overlader det på den baggrund til justitsministeren at fastsætte de nærmere regler om elektronisk kontrol.

Med de foreslåede bestemmelser kan elektronisk kontrol bruges både med hensyn til geografisk bestemte tilhold (opholdsforbud) og med hensyn til et almindeligt tilhold, ligesom elektronisk kontrol vil kunne udnyttes i tilfælde, hvor der tillige er sket bortvisning. Med hensyn til almindelige tilhold vil det være en forudsætning, at også den beskyttede part forsynes med en modtager, således at alarm kan udløses ved, at afstanden mellem de to kommer under et fastlagt mindstemål. I begge tilfælde er det en betingelse, at der er givet eller samtidig gives et opholdsforbud. Derimod er der ikke mulighed for elektronisk kontrol af en bortvisning som sådan. Er der i tilfælde af bortvisning behov for en sikkerhedszone omkring boligen, bør der således etableres opholdsforbud og på det grundlag elektronisk kontrol.

Elektronisk kontrol reserveres både som følge af indgrebets karakter og som følge af det hermed forbundne ressourceforbrug for grovere tilfælde. Der kan således ikke ske elektronisk kontrol af almindelige tilhold som sådanne. Der vil dog med de foreslåede regler kunne fastsættes administrative regler om, at det ved elektronisk kontrol af opholdsforbud bør være muligt også at anvende en funktion med alarm ved overskridelse af en mindsteafstand mellem parterne, og derigennem en elektronisk kontrol af et almindeligt tilhold.

Det bemærkes i den forbindelse, at der vil være en forskel på overskridelse af en mindsteafstand og indtrængen i en forbudszone. Mens det sidstnævnte vil have karakter af en overtrædelse af opholdsforbuddet, vil det førstnævnte ikke i sig selv være en overtrædelse – hverken af opholdsforbud eller tilhold. Alarm ved en overskridelse af mindsteafstanden – der kan være helt uforvarende for den kontrolleredes vedkommende – vil derimod give mulighed for at advare den forurettede og eventuelt for at bede den kontrollerede om at ændre retning mv. Som anført ovenfor kan elektronisk kontrol også anvendes med hensyn til bortvisning. Da det imidlertid efter forslaget er en betingelse for elektronisk kontrol, at der er meddelt opholdsforbud, og da et opholdsforbud i bortvisningstilfælde typisk vil indebære, at der er lagt en "sikkerhedszone" omkring netop bopælen, vil bortvisningen normalt ikke få selvstændig betydning for, om der er sket en overtrædelse af opholdsforbuddet. Kontrollen skulle således gerne føre til alarm i god tid, før den kontrollerede når til bopælen.

Det følger endvidere af de foreslåede bestemmelser om elektronisk kontrol, at kontrollen begrænses til såkaldt hybridovervågning, således at den kontrolleredes position kun er tilgængelig for politiet, når der foreligger et behov i form af en situation, der udløser en alarm, dvs. enten at den kontrollerede er i eller i nærheden af den forbudte zone, eller at en mindsteafstand mellem den kontrollerede og den forurettede er overskredet.

Med de foreslåede § 1, stk. 2, og § 5 vil det være muligt administrativt at fastsætte, at politiet kan lægge en sikkerhedsmargin til forbudszonen. Overskridelse af en sådan sikkerhedsmargin eller af en mindsteafstand vil ikke i sig selv vil være en strafbar overtrædelse af et opholdsforbud mv.

Efter § 5 fastsætter justitsministeren endvidere nærmere regler om den kontrolleredes pligt til at bære og vedligeholde udstyret. Der kan således efter bestemmelsen bl.a. fastsættes regler om, at den pågældende løbende skal oplade batterierne i udstyret.

Til § 2

Den foreslåede § 2 fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan gives et påbud om elektronisk kontrol.

Efter § 2, nr. 1, kan elektronisk kontrol påbydes, hvis den pågældende er pålagt et opholdsforbud efter § 3 i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Med den foreslåede § 2, nr. 2, er det for det andet en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende gentagne gange forsætligt har overtrådt et tilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, eller at den pågældende har begået en lovovertrædelse, der er omfattet af § 2, stk. 2, eller § 8, nr. 1, i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Efter 1. led kan der således gives påbud om elektronisk kontrol, hvis der er begrundet mistanke om, at den pågældende forsætlig har overtrådt et tilhold, opholdsforbud eller bortvisning.

Der skal endvidere være tale om gentagen overtrædelse af et tilhold mv. Det forudsættes, at der er tale om et større antal overtrædelser eller dog et vist antal inden for kortere tid, navnlig i tilfælde hvor der er tale om chikane, der er ved at antage karakter af mere systematisk forfølgelse.

2. led fastsætter, at der endvidere kan gives påbud om elektronisk kontrol, hvis den pågældende har begået en lovovertrædelse, der er omfattet af § 2, stk. 2, (grov personfarlig kriminalitet) eller § 8, nr. 1 (lovovertrædelser, der kan medføre bortvisning) i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Dette svarer til de lovovertrædelser, der er omfattet af § 4, nr. 1, om betingelserne for opholdsforbud i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, jf. ovenfor afsnit 1 og 2.

Efter nr. 3 vil det endelig være en betingelse for at give et påbud om elektronisk kontrol, at opholdsforbuddet ikke i sig selv kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den forurettede. Elektronisk kontrol bør således kun anvendes i de situationer, hvor det er særlig påkrævet, og hvor et opholdsforbud ikke anses for tilstrækkeligt af hensyn til at værne den, som opholdsforbuddet skal værne.

Elektronisk kontrol vil efter forslaget kunne påbydes såvel samtidig med meddelelse af et opholdsforbud som efterfølgende i forhold til et tidligere meddelt, stadig gældende opholdsforbud.

Hvis opholdsforbuddet udløber eller ophæves, f.eks. fordi der sker frifindelse for et strafbart forhold, der indgår i grundlaget herfor, jf. bemærkningerne ovenfor til § 4 i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, bortfalder påbuddet om elektronisk kontrol.

Til § 3

Efter den foreslåede § 3 kan påbud om elektronisk kontrol gives for et bestemt tidsrum på indtil 3 måneder.

Påbuddet kan forlænges efter samme regel, hvis betingelserne for elektronisk kontrol er opfyldt ved periodens udløb.

Til § 4

Det følger af den foreslåede § 4, at de registrerede oplysninger skal slettes efter 1 år, medmindre de indgår i en straffesag. Dette gælder både de oplysninger, som politiet har adgang til, og de data der registreres i systemet med henblik på i givet fald at udløse en alarm.

Til § 6

Ved udkastets § 6 fastsættes et proportionalitetskrav svarende til § 12 i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Til § 7

Den foreslåede § 7 indebærer for det første, at den, der forsætligt eller groft uagtsomt overtræder et påbud efter § 1, stk. 1, eller bestemmelser fastsat i medfør af § 5, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

For det andet vil overtrædelser af påbud om elektronisk kontrol efter lovudkastet kunne påtales af det offentlige. Offentlig påtale kræver en udtrykkelig anmodning fra den forurettede, medmindre almene hensyn kræver påtale. En anmeldelse fra den foruret-

tede anses som en begæring om offentlig påtale, medmindre andet fremgår af anmeldelsen, jf. retsplejelovens § 720, stk. 2, 2. pkt.

Til § 8

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at reglerne om elektronisk kontrol træder i kraft efter justitsministerens bestemmelse. Reglerne vil således kunne sættes i kraft, når det vurderes, at de tekniske forudsætninger herfor er tilvejebragt. Det forudsættes overvejet, om der bør indføres en hjemmel til trinvis ikrafttræden i forhold til de enkelte politikredse.

Bemærkninger vedrørende den forudsatte anvendelse af regler i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning:

Den forudsatte anvendelse af § 14 indebærer, at påbud om elektronisk kontrol kan besluttes, når den person, som foranstaltningen skal beskytte, anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det.

Den forudsatte anvendelse af § 15, stk. 2 og 3, indebærer, at afgørelser om påbud om elektronisk kontrol træffes af politiet, og at statsadvokaten behandler klager over påbud om elektronisk kontrol. Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages.

Det følger af den forudsatte anvendelse af § 16, at afgørelser om påbud om elektronisk kontrol skal forkyndes, og at den pågældende skal vejledes om retten til at kræve afgørelsen indbragt for retten.

Den forudsatte anvendelse af lovudkastets § 17, stk. 1, m.fl. indebærer, at der skabes en særlig let adgang for domstolsprøvelse af påbud om elektronisk kontrol svarende til de foreslåede regler om domstolsprøvelse af afgørelser om opholdsforbud i lovudkastet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Bilag 1. Afskrift af Straffelovrådets udtalelse vedrørende spørgsmålet om en eventuel ændring af straffelovens § 265

AFSKRIFT

527/28

STRAFFELOVRÅDET

København, den 15. februar 1988

Straffelovrådets udtalelse vedrørende spørgsmålet om en eventuel ændring af straffelovens § 265.

Ved skrivelse af 25. september 1987 har Justitsministeriet anmodet Straffelovrådet om en udtalelse om en eventuel ændring af straffelovens § 265. Spørgsmålet er rejst i Betænkning nr. 1102/1987 om den forurettedes stilling i voldtægts- og voldssager, der er afgivet af et af Justitsministeriet i 1983 nedsat udvalg. Dette udvalg har haft den opgave at overveje spørgsmålet om behandlingen af voldtægtssager med henblik på at styrke den forurettedes stilling og i tilknytning hertil at undersøge mulighederne for at styrke den forurettedes stilling i andre grove voldssager.

Udvalget omtaler i betænkningens kap. 7 (side 121-138) straffelovens § 265, der handler om anvendelse af politimæssig advarsel og straf for overtrædelser heraf i forbindelse med visse fredskrænkelser. Udvalget drøfter betydningen af § 265 med henblik på beskyttelse af forurettede i voldtægts- og voldssager, og man rejser spørgsmålet om en ændring af § 265, således at forulempelser bliver strafbare, uden at der foreligger overtrædelse af en i forvejen af politiet meddelt advarsel. Udvalget har henstillet, at spørgsmålet om en sådan ændring forelægges for Straffelovrådet.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har Straffelovrådet haft følgende sammensætning: Professor, dr. jur. Knud Waaben (formand), advokat Jørgen Bang, kst. landsdommer Michael Elmer, retspræsident Kurt Haulrig, politimester Jørgen Langkilde, rigsadvokat Per Lindegaard samt direktør for kriminalforsorgen Anders Trolborg. Hvervet som sekretær for Rådet er varetaget af fuldmægtig i Justitsministeriet Poul D. Jensen.

1. Indholdet af § 265.

Bestemmelsen i straffelovens § 265 har følgende ordlyd:

”Den, der krænker nogens fred ved trods forud af politiet given advarsel at trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder. En af politiet meddelt advarsel har gyldighed for 5 år.”

Bestemmelsen er indført ved straffeloven af 1930. Efter en tidligere praksis blev der uden udtrykkelig hjemmel meddelt advarsel ved politiet og straffet for overtrædelse heraf. I alle tre udkast til straffeloven blev det antaget, at der brude indføres en lovbestemmelse, der lige som den hidtidige praksis begrænsede forulempelsers strafbarhed til tilfælde, hvor der forud var meddelt en advarsel ved politiet, som blev overtrådt. Den nye bestemmelse fik sin endelige form ved de to sidste straffelovsudkast (1917 og 1923); dog var bestemmelsen dengang ikke placeret i straffeloven, men i de udkast til en såkaldt forseelseslov, som ikke blev gennemført.

I det 2. straffelovsudkast hed det: ”Da straffen efter Udkastet betinges af en forudgaaende af Politiet given Advarsel, vil Straffeforfølgningen lige saa lidt som nu komme overraskende” (motiverne til forseelseslov side 28). Denne bemærkning blev gentaget i det 3. straffelovsudkast, der også fremhævede følgende: ”I den foreliggende Form vil § 39 formentlig ikke udvide det strafbares Område for vidt” (motiverne sp. 410).

Disse bemærkninger er formentlig udtryk for, at en nykriminalisering af forulempende henvendelser m.v. kunne give anledning til betænkeligheder, hvis man ikke fastholdt kravet om en forudgående advarsel ved politiet. Ved denne advarsel bliver den pågældende gjort bekendt med – hvis han eller hun ikke er klar over det i forvejen – at henvendelser virker forulempende og ikke kan accepteres, og det tilkendes, at fortsatte forhold af samme karakter vil være strafbare.

Siden 1930 er der ved lov nr. 212 af 4. juni 1965 sket en ændring af strafferammen i § 265, og samtidig indførtes bestemmelsen om, at politiets advarsel gælder i 5 år.

I forbindelse med et forslag om hæftestrafrens afskaffelse har Straffelovrådet i betænkning nr. 1099/1987 om strafferammer og prøveløsladelse foreslået, at ordene ”eller hæfte” udgår af § 265, således at straffen bliver bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 6 måneder.

2. Anvendelsen af § 265.

Om anvendelsen af § 265 kan på grundlag af Politiets årsberetning for årene 1984-86 gives følgende statistiske oplysninger:

	1984	1985	1986	gn.snit
Advarsler:				
Begæring om adv.	1711	1638	1700	1683
Meddelt adv.	311	346	355	337
Overtrædelser:				
Anmeldelser	477	476	597	517
Sigtelser	402	392	441	412
Afgørelser	393	432	483	436

Det fremgår heraf, at politiet i 1984-86 årligt modtog ca. 1700 anmodninger om advarsel (heri formentlig indbefattet nogle gentagne anmodninger fra samme person), og at det gennemsnitlige antal meddelte advarsler var omkring 340 eller én pr. dag. Antallet af advarsler udgjorde altså ca. 20 % af antallet af modtagne anmodninger.

Der har årligt været godt 500 anmeldelser om overtrædelser af givne advarsler. Når dette tal reduceres med de sager, i hvilke en anmeldelse og politiets undersøgelser ikke har givet grundlag for sigtelse, ses det af oversigten, at der i de nævnte tre år er truffet årligt godt 400 strafferetlige afgørelser vedrørende forhold efter § 265. Ved bedømmelsen af tallene for anmeldelser og afgørelser skal det tages i betragtning, at en advarsel gælder i indtil 5 år, således at tallene skal sættes i relation til et antal gældende advarsler, der er noget større end et års meddelte advarsler.

Om indholdet af de trufne afgørelser om overtrædelser af § 265 kan oplyses følgende på grundlag af Kriminalstatistik for årene 1984 og 1985, idet det bemærkes, at samme sag kan vedrøre flere forhold efter § 265. I 1984 blev der for overtrædelse af § 265 afsagt 7 domme til ubetinget frihedsstraf og 14 betingede domme. 60 sager blev afgjort med bødestraf. De tilsvarende tal for 1985 var 17 ubetingede frihedsstraffe og 4 betingede domme samt 61 bødef afgørelser. For begge år var antallet af sager, hvor tiltalerejsning blev undladt, ca. 60. Om sanktionspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 265 henvises i øvrigt til betænkning nr. 1102/1987, s. 127 f.

Det må antages, at det store flertal af advarsler er givet til mænd efter henvendelse til politiet fra tidligere ægtefælle, samleverske, kæreste eller anden kvindelig bekendt. Der forekommer

dog også andre tilfælde, således advarsler mod fortsatte forstyrrende henvendelser på offentlige kontorer. I serien af forskningsrapporter fra Justitsministeriets kriminalpolitiske forskningsgruppe er i rapport nr. 21/1982 offentliggjort en undersøgelse vedrørende polititilhold efter straffelovens § 265. Undersøgelsen, der er baseret på en gennemgang af sager i 1977 i Århus, Hjørring og Frederikshavn politikredse, belyser bl.a. de typer af krænkelse, der i praksis giver grundlag for meddelelse af et polititilhold, ligesom den indeholder oplysninger om relationen mellem gerningsmand og forurettede.

3. Betænkning nr. 1102/1987.

I betænkningen om den forurettedes stilling i voldtægts- og voldssager finder udvalget det væsentligt, at der efter den forurettedes begæring kan meddeles advarsel med henblik på beskyttelse mod fremtidige fredskrænkelser og eventuelt mere alvorlige overgreb, f.eks. vold. Udvalget anser det for utvivlsomt, at der er personer, på hvem en advarsel efter § 265 virker efter hensigten. Udvalget går derfor ud fra, at der fortsat bør være mulighed for at meddele en sådan strafsanktioneret advarsel. Det fremhæves herved, at forulempelser ofte begås over for en gerningsmanden nærtstående person, der ikke er interesseret i, at forulemperen straffes, men ønsker en advarsel givet for at kunne være i fred.

Udvalget finder imidlertid grund til at overveje, om der bør indføres en adgang til at idømme straf for forulempelser uden forudgående advarsel ved politiet, således som det er tilfældet f.eks. med hensyn til husfredskrænkelser og krænkelse af brev- eller telefonhemmeligheden. Udvalget anfører, at det i nogle tilfælde "kan opfattes som en ekstra belastning for forurettede først at skulle argumentere for, at tilholdet gives, og derefter at skulle vente på behandlingen af tilholdssagen, herunder at politiet får mulighed for at forkynde tilholdet for forulemperen". Udvalget har ikke i sin betænkning fremlagt forslag om den nærmere udformning af bestemmelser herom, men har henstillet, at spørgsmålet om kriminalisering uden forudgående advarsel forelægges Straffelovrådet.

4. Forslag til lov om ændring af reglerne om dørlukning og advokatbistand til den forurettede.

Justitsministeren fremsatte den 8. oktober 1987 et forslag til lov om ændring af retsplejelovens regler om dørlukning og advokatbistand til den forurettede.

I lovforslaget, der bygger på betænkning nr. 1102/1987, omtales i de almindelige bemærkninger under pkt. 4 spørgsmålet om anvendelsen af polititilhold. Det tilkendegives i den forbindelse bl.a., at Justitsministeriet er indstillet på at fastsætte nærmere regler for politiets behandling af sager vedrørende § 265, herunder om vejledning til forurettede om muligheden for at meddele tilhold. Det oplyses endvidere, at der er truffet beslutning om at iværksætte forsøgs-

ordninger i en række politikredse om et mere formaliseret samarbejde mellem politiet og de sociale myndigheder i tilholdssager, således at der kan tilbydes en aktiv og socialt orienteret bistand til parterne på et så tidligt tidspunkt som muligt.

5. Svenske overvejelser.

Efter afgivelsen af betænkning nr. 1102/1987 er der fra Justitiedepartementet i Sverige blevet offentliggjort en betænkning om besøgsforbud (DS Ju 1987:13). I betænkningen foreslås indført en adgang til at meddele besøgsforbud.

Forslaget har følgende ordlyd:

”Förföljs någon av den som gjort sig skyldig till brott vilket riktat sig mot hans eller hennes hälsa, frihet eller frid får polismyndigheten på begäran av den som är utsatt för förföljelsen meddela gärningsmannen särskilda föreskrifter, i den mån det bedöms erforderligt till förekommande av fortsatta övergrepp från hans sida. En sådan föreskrift får efter omständigheterna innehålla förbud för gärningsmannen att under viss tid, högst fem år från det att brottet begicks, utan den drabbades medgivande eller annat godtagbart skäl söka upp honom eller henne, ta kontakt genom brev eller telefonsamtal eller uppehålla sig i omedelbar närhet av hans eller hennes bostad eller arbetsplats eller annat sådant förbud.”

Det er således en betingelse for meddelelse af besøgsforbud, at gerningsmanden tidligere har gjort sig skyldig i en forbrydelse rettet mod den nu forurettede persons legeme, frihed eller fred. Herved adskiller forslaget sig fra bestemmelsen i den danske straffelovs § 265, hvor et sådant krav om forudgående kriminalitet ikke stilles.

Medens kompetencen til at meddele tilhold efter § 265 alene tilkommer politiet, indeholder den svenske betænkning forslag om, at besøgsforbud også skal kunne meddeles af en domstol i forbindelse med en straffedom, hvor den pågældende dømmes for en forbrydelse, der har rettet sig mod en andens legeme, frihed eller fred.

Overtrædelse af et besøgsforbud straffes efter forslaget med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

6. Straffelovrådets synspunkter.

Det i § 265 beskrevne forhold består i, at en person krænker en andens fred ved at ”trænge ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe

ham". Anden lignende måde omfatter bl.a. telefoniske henvendelser.

Der bør efter Straffelovrådets opfattelse ikke kunne blive tale om en direkte kriminalisering af sådanne handlinger foretaget uden forudgående advarsel. Rådet kan slutte sig til det ovenfor refererede synspunkt i bestemmelsens forarbejder: at det er kravet om en på forhånd meddelt advarsel, der bevirker en passende afgrænsning af det strafbare område. Herved må navnlig følgende forhold tages i betragtning.

Der ligger ikke i ordlyden af § 265 nogen begrænsning til henvendelser eller andre handlinger, der i sig selv er truende, foruroligende, fornærmelige, fysiske forulepende eller lignende. Bestemmelsen omfatter også breve, telefoniske udtalelser, fremmøde ved den værnedes hjem eller arbejdsplads etc. uden et sådant objektivt krænkende indhold eller præg. Det bør nemlig også i sådanne tilfælde være muligt at værne en person mod den andens gentagne henvendelser, når disse opleves som ubehagelige eller forstyrrende.

Det skal dernæst fremhæves, at de forhold, der beskrives i § 265, meget ofte udspiller sig mellem personer, der har levet sammen eller på anden måde stået hinanden nær, og mellem hvem det er kommet til et brud eller en konflikt. En fortsat personlig tilknytning kan f.eks. bestå i, at parternes fællesbørn har ophold hos den ene af forældrene, eller at der er et uafklaret økonomisk mellemværende. Den personlige baggrund bevirker, at den ene af parterne ikke på forhånd kan siges at være en fremmed og uvedkommende person i forhold til den anden. Heri adskiller forholdene sig fra husfredskrænkelser, krænkelser af brev- eller telefonhemmeligheden og lignende, om hvilke det i de fleste tilfælde let kan fastslås, at en person ikke har nogen rimelig adgang til at blande sig i andres forhold.

Af de her nævnte grunde må det forekomme betænkeligt at foretage den ændring i § 265, at henvendelser m.v. efter omstændighederne bliver umiddelbart strafbare, uden at den pågældende på forhånd er gjort opmærksom på, at hans optræden krænker den andens fred, og at det vil være strafbart at fortsætte. I betænkning nr. 1102/1987, side 136, gøres også med rette opmærksom på, at der, såfremt kravet om forudgående advarsel blev opgivet, ville kunne opstå problemer med hensyn til beviset for gerningsmandens forsæt, det vil sige hans forståelse af, at hans breve, opringninger, fremmøde etc. virkede krænkende. Sådant tvivl om forsættet afskæres, når en person efter forudgående undersøgelse har fået at vide, hvad han skal afholde sig fra.

Straffelovrådets betænkeligheder ved at opgive kravet om forudgående advarsel gælder også en lovændring, ved hvilken man – uden i øvrigt at ændre formuleringen af § 265 – gjorde en tilføjelse eksempelvis af følgende indhold: "Såfremt en krænkelse som nævnt i stk. 1 har haft en særlig grov karakter (eller: er udvist under særligt skærpene omstændigheder), finder

samme straf anvendelse, selv om der ikke forud er meddelt advarsel ved politiet.”

Der kunne efter Straffelovrådets opfattelse kun blive tale om en kriminalisering uden forudgående advarsel, såfremt man i loven indføjede en straffebestemmelse, ved hvilken der i nye og selvstændige ordvalg blev beskrevet en strafværdig gerningstype af mere begrænset omfang end de i § 265 nævnte forhold. Samtidig måtte en sådan ny gerningsbeskrivelse naturligvis ikke være omfattet af allerede eksisterende straffebestemmelser om f.eks. trusler, vold, blufærdighedskrænkelser og husfredskrænkelser. I så fald ville en nykriminalisering være overflødig.

Straffelovrådet er ikke i stand til at pege på nærliggende muligheder med hensyn til formuleringen af en sådan ny straffebestemmelse. Inden for de områder, som behandles i betænkning nr. 1102/1987, synes der heller ikke at være påvist sådanne klart afgrænsede gerningstyper, at der kan siges at være afdækket et behov for at indføre den af udvalget omtalte udvidede kriminalisering. De grove former for forulempelser, der kan tænkes, vil ofte udgøre en umiddelbar overtrædelse af allerede gældende straffebestemmelser.

Den opgave, der er stillet Straffelovrådet, er begrænset til spørgsmålet om en eventuel ændring af straffelovens § 265. Man har derfor ikke ment at burde gå ind i en nærmere behandling af spørgsmålet om, hvorledes administrativ praksis inden for den gældende formulering af § 265 bør tilrettelægges med henblik på bedst muligt at udnytte tilholdsmuligheden til beskyttelse af kvinder, der har været udsat for voldtægt, vold eller lignende forbrydelser. Straffelovrådet har bemærket sig, at nærmere retningslinier herom vil blive fastsat af Justitsministeriet jf. ovenfor under pkt. 4.

P.R.V

Knud Waaben

Bilag 2. Referat af møde den 21. september 2010 om erfaringerne med tilhold og bortvisning

Referat af møde den 21. september 2010 om erfaringerne med tilhold og bortvisning

I mødet deltog medlemmerne af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg og repræsentanter fra Dannerhuset, Landsforeningen af Kvindekrisecentre (LOKK), Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Joan-Søstrene, Mødrehjælpen, Offerrådgivningerne i Danmark og Kommunernes Landsforening.

Landsforeningen Hjælp Voldsofre

Landsforeningen Hjælp Voldsofre oplyste, at foreningen ikke har konkret kendskab til sager om bortvisning. Det er foreningens vurdering, at bortvisningsreglerne anvendes mere i nogle dele af landet end andre.

Foreningen pegede på, at bortvisning er et alternativ til et ophold på krisecenter, og at det derfor er vigtigt, at der er en tæt kontakt mellem krisecentrene og politiet. Det blev også anført, at kvinder føler sig tryggere ved at opholde sig på et krisecenter end i eget hjem, og at det kan være en af grundene til det begrænsede antal sager om bortvisning.

Det er foreningens vurdering, at tilholdsreglerne fungerer godt. I relation til den udsendte statistik om anvendelse mv. af tilhold oplyste foreningen, at politiets uformelle formaninger tit kan løse konflikten, uden at der udstedes et tilhold. Disse uformelle formaninger fremgår ikke af statistikken.

Foreningen spurgte til, hvor mange af sigtelserne for overtrædelse af tilhold, der har ført til domfældelse. Endvidere spurgte foreningen til, hvor mange af domfældelserne, der vedrører personer, som tidligere er straffet for at have overtrådt tilhold.

Foreningen bemærkede, at der kan være problemer med at bevise overtrædelser af tilhold. Foreningen anførte, at ofre for chikane mv. ofte selv må indsamle beviser for chikanen. Det blev også anført, at der ikke i tilholdssager kan foretages indgreb i meddelelseshemmeligheden, idet kriminalitetskravet ikke er opfyldt.

Foreningen anførte, at det bør overvejes at hæve strafniveauet for overtrædelse af tilhold, herunder for at skabe mulighed for, at der i øget omfang kan ske varetægtsfængsling.

Efter foreningens vurdering vil geografisk bestemte tilhold kunne være nyttige i visse sager, og GPS-overvågning af den voldelige part vil kunne være en mulighed i grovere tilfælde.

GPS-overvågning vil også kunne anvendes som bevis i eventuelle sager om overtrædelse af tilhold og geografisk bestemte tilhold.

Dannerhuset

Dannerhuset anførte, at bortvisningsreglerne er en ”halv lovgivning”, da der – for at formålet med bortvisning kan sikres – er behov for, at der i langt højere grad sker opfølgning på bortvisning. Det er således vigtigt, at både forurettede og gerningsmænd får bedre hjælp efter en bortvisning, end tilfældet er i dag. Det er også væsentligt, at rådgivning og behandling sker hurtigt efter en bortvisning. Der blev i den forbindelse peget på den model, der anvendes i Østrig.

Dannerhuset har ikke konkrete erfaringer med bortvisningssager – heller ikke fra sin ambulante rådgivning.

Det er Dannerhuset vurdering, at stalking er et stort problem, og at det er svært for forurettede at bevise chikanen.

Dannerhuset anførte, at tilhold er nyttige, men at tilhold ofte bliver overtrådt. Det er erfaringen, at det kan være vanskeligt at få politiet til at efterforske overtrædelser af tilhold.

Dannerhuset pegede endvidere på, at reglerne om tilhold mv. kan kollidere med regler, der har fokus på samarbejde mellem parterne, f.eks. forældreansvarsloven.

Kommunernes Landsforening

Det er kommunernes Landsforenings erfaring, at reglerne om bortvisning stort set ikke anvendes, og at der ikke er særlig stort kendskab til reglerne. Samtidig er det Kommunernes Landsforenings vurdering, at der ikke blandt fagfolkene i kommunerne er større tiltro til effekten af reglerne.

Mødrehjælpen

Mødrehjælpen har kun erfaring med én sag om bortvisning. I sagen gjorde der sig nogle helt specielle forhold gældende.

Mødrehjælpen tilsluttede sig det, som Dannerhuset havde anført omkring tilhold og pegede på, at der kan være problemer med at bevise chikane mv.

Mødrehjælpen anførte, at uformel mægling mellem parterne ikke altid er en god ide. I nogle tilfælde er der ikke grundlag for at mægle mellem parterne. Mægling vil også have den effekt,

at parterne så og sige ligestilles, hvilket ikke er hensigtsmæssigt, hvis f.eks. den ene part har slået den anden.

Mødrehjælpen understregede, at det er meget vigtigt, at politiet i sager om husspektakler mv. underretter de sociale myndigheder, hvis der er børn i hjemmet.

Mødrehjælpen har i en konkret sag oplevet, at politiet var tilbageholdende med at melde et tilhold, selv om gerningsmanden havde udsat forurettede for grov vold. Mødrehjælpen anførte i den forbindelse, at det er vigtigt, at forurettede tør henvende sig til politiet, og at de føler sig taget alvorligt.

Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK)

LOKK tilsluttede sig det, som Dannerhuset havde anført. LOKK tilføjede, at det er erfaringen, at kvinder ofte ikke ønsker, at der sker bortvisning. Det er også et problem, at kvinder ikke tør bede om bortvisning, og ansvaret for at iværksætte en bortvisning bør derfor i højere grad hvile på politiet.

LOKK anførte, at tilhold ikke bør udstedes af den politikreds, hvor forurettede er bosiddende, idet gerningsmanden af den vej kan indkredse, hvor forurettede opholder sig. LOKK har i konkrete sager fået en anden politikreds end den, hvor forurettede var bosiddende, til at udstede tilholdet.

Det er LOKK's opfattelse, at geografisk bestemte tilhold vil kunne være nyttige i mange sager om chikane.

LOKK anførte endvidere, at stalking bør være kriminaliseret, når der er tale om systematisk forfølgelse. Der blev i den forbindelse henvist til de svenske regler om kriminalisering af stalking.

LOKK påpegede, at det kan give problemer i tilholdssager mv., at parterne har børn, navnlig fordi forældreansvarsloven lægger op til samarbejde.

Joan-Søstrene

Joan-Søstrene tilsluttede sig det, som de andre organisationer havde anført.

Joan-Søstrene tilføjede, at bortvisninger kun sker efter forurettedes begæring. Politiet er ikke opmærksom på, at de også har et ansvar. Det blev også påpeget, at der er brug for opfølgning, når der er sket bortvisning.

Joan-Søstrene anførte, at det kan overvejes, om tilhold bør indebære et forbud rettet mod begge parter mod at opsøge hinanden, således at begge parter kan straffes for at overtræde et tilhold. Formålet hermed er, at kvinden som argument for ikke at lade manden komme tilbage kan henvise til, at hun risikerer at udsætte sig selv for straf. Der blev i den forbindelse henvist til reglerne i Østrig.

Herudover udtrykte Joan-Søstrene forundring over, at antallet af anmodninger om tilhold har været faldende.

Offerrådgivningerne i Danmark

Offerrådgivningerne anførte, at det er væsentligt, at der følges op på bortvisninger, og at det er vigtigt, at der er et godt samarbejde herom mellem politiet og socialforvaltningerne. Det er offerrådgivningernes oplevelse, at samarbejdet ikke fungerer lige godt i alle politikredse. Offerrådgivningerne anbefalede, at eventuelle samarbejdsproblemer mellem politi og kommuner tages op i lokalrådene.

Det er endvidere offerrådgivningernes erfaring, at bortvisning anvendes mest i de politikredse, der har fokus på området, f.eks. de politikredse, der systematisk gennemgår døgnrapporter med henblik på at udfinde sager.

Under den efterfølgende debat kom navnlig følgende frem:

Det blev anført, at anden lovgivning ikke bør være til hinder for effektive tilhold eller bortvisninger. Reglerne om samvær og forældremyndighed mv. i forældreansvarsloven bør efter omstændighederne kunne fraviges, når der er meddelt tilhold eller er sket bortvisning.

Det blev anført, at vold i hjemmet ikke er et privat problem. For at beskytte kvinder, der har udsat for vold i hjemmet, er det derfor vigtigt, at tilhold og bortvisning i højere grad sker ud fra almene hensyn og ikke kun efter den forurettedes begæring.

Det blev understreget, at politiet bør underrette de sociale myndigheder om alle tilfælde af husspektakler, hvor der er børn i hjemmet. Det blev også anført, at formaliserede samarbejder, som SSP og PSP, er meget nyttige, fordi der er faste kontaktpersoner. Det blev også anført, at det er vigtigt, at alle husspektakler tages alvorligt og omtales i døgnrapporterne.

Politiets uformelle formaninger opleves som meget effektive. Det kan f.eks. være meget virksomt, at politiet meddeler den indklagede, at politiet holder øje med den pågældende.

Det blev foreslået, at der etableres særlige enheder i politikredsene til behandling af tilholds-sager mv., således at der sættes fokus på området. Der blev også peget på, at det er vigtigt, at politiets indsats er lokalt forankret.

Det blev foreslået, at den indklagede part skal kunne frihedsberøves i en kortere periode, f.eks. et døgn, indtil den pågældende er ”kølet ned”. Det blev anført, at det også vil kunne have en afskrækkende effekt.

Det er erfaringen, at det i en del tilfælde kan være vanskeligt at få udstedt tilhold, og at der er forskel mellem politikredsens praksis og viden på området. Det er vigtigt, at forurettede bliver mødt af en fra politiet, som forstår den forurettede og tager hånd om problemerne. Det er oplevelsen, at nogle politifolk er rigtig gode til dette, mens andre ikke er.

Endvidere blev det foreslået, at tilhold anvendes over for besøgsvenner, der har stjålet fra de-mente, og som fortsætter med at opsøge den demente.

Det blev om årsagerne til den begrænsede anvendelse af bortvisningsreglerne anført, at mange kvinder primært har behov for at komme væk fra manden eller miljøet, hvorfor de ikke oplever bortvisning som en mulighed. Der blev også peget på, at nogle kvinder vælger krisecentre frem for bortvisning, fordi de ikke føler sig trygge i hjemmet. Det blev også anført, at det muligvis indgår i politiets vurdering af, om bortvisning bør ske, at bortvisning ikke løser problemerne, fordi der ikke sker opfølgning.

Endvidere blev det anført, at det er væsentligt, at der er behandlingstilbud til voldelige mænd, og at der er botilbud til mænd, der bortvises, fordi det i modsat fald skaber utryghed hos kvinden. Behandling af den voldelige part er også vigtig for at stoppe den voldelige adfærd.

Det blev oplyst, at Nordjyllands politi har indgået et samarbejde med Dialog mod Vold. Når politiet er i kontakt med mænd, der har udøvet vold i hjemmet, bliver den pågældende spurgt, om Dialog mod Vold må kontakte den pågældende med henblik på at tilbyde behandling. Det vides ikke, hvor mange der kommer i behandling, og hvordan det virker. I sager om vold i hjemmet beder Syd- og Sønderjyllands Politi om gerningsmandens tilladelse til at videregive oplysninger herom til Dialog mod Vold med henblik på, at de kan tilbyde den pågældende behandling. Der er dog ikke mange, der meddeler samtykke til det.

Der blev herudover rejst spørgsmål om, hvorfor bortvisning anvendes i så mange tilfælde i Østerg.

Det blev anført, at sanktionsniveauet for overtrædelse af tilhold og bortvisning er for lavt. En bøde opleves ikke som effektiv beskyttelse.

Det blev foreslået, at der udarbejdes pjecer om bortvisning og tilhold, som fagfolk fra organisationer mv. kan bruge i deres rådgivning.

Bilag 3. Evaluering af bortvisningsloven – december 2009

**Evaluering af Lov
om bortvisning og beføjelse
til at meddele tilhold m.v.**

**Anne-Julie Boesen Pedersen
Justitsministeriets Forskningskontor
December 2009**

Sammenfatning

Denne evaluering belyser anvendelsen af Lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v. i 2007 og 2008. På baggrund af bortvisningssager fra denne toårige periode undersøges lovens implementering samt karakteristika ved sagerne og disses forløb. Politiets og de sociale myndigheders synspunkter og erfaringer indgår også i evalueringen. Evalueringen er en opfølgning af en evaluering fra 2006, som viste, at loven blev anvendt i et beskedent omfang.

Til brug for evalueringen er der fra politikredsene indhentet oplysninger om de 324 journalnumre, der i politiets sagsstyringssystem er registreret som vedrørende bortvisningsloven i 2007 og 2008. Imidlertid er det kun 69 af disse journalnumre, svarende til 60 sager, som rent faktisk angår bortvisningsloven i den undersøgte periode.

Af de 60 bortvisningssager er der i 43 tilfælde sket en bortvisning af den krænkende part, mens de øvrige bortvisningsanmodninger ikke har resulteret i en bortvisning.

Størsteparten af bortvisningssagerne er iværksat pga. sager om simpel vold (§ 244), men også sager om alvorligere vold (§ 245) eller trusler om vold (§ 266) forefindes. Den lovovertrædelse, der ligger til grund for bortvisningen, resulterer typisk i en betinget eller en ubetinget dom.

Med en enkelt undtagelse er alle de bortviste mænd, herunder sønner til den krænkede. Parterne har i gennemsnit haft fælles adresse i 7 år forud for hændelsen, der har ført til en bortvisning, og i umiddelbar forlængelse af bortvisningsperioden har mindst en tredjedel af parterne ikke længere samme folkeregisteradresse.

Tidsrummet fra gerningstidspunktet til afgørelsen om bortvisning og forkyndelse heraf er typisk meget kortvarigt og i gennemsnit på 5 dage.

Afgørelsen om bortvisning fra hjemmet er i alle tilfælde sket efter anmodning fra forurettede, idet det ikke er forekommet, at politiet har taget initiativet hertil.

I syv af de 43 sager har bortviste krævet afgørelsen prøvet ved retten, hvilket i fire tilfælde har ført til, at afgørelsen ophæves eller ændres.

Bortvisningen har i gennemsnit varet 24 dage, og i fire af sagerne er der sammenlagt registreret seks overtrædelser af forbudet mod at komme i hjemmet.

I sager om bortvisning fra hjemmet er politiet forpligtet til at underrette de sociale myndigheder om afgørelsen. Af evalueringens materiale fremgår det, at en sådan underretning har fundet sted i godt to ud af tre sager, mens denne oplysning ikke foreligger i de øvrige tilfælde.

Set i forhold til antallet af potentielle bortvisningssager, dvs. sager, der angår den undersøgte periode og de straffelovsbestemmelser, som bortvisningsloven vedrører, er andelen af sager, der fører til en bortvisning, lille, nemlig på 3 pct. Dette svarer til resultaterne fra den tidligere evaluering. I de enkelte politikredse varierer andelen af de potentielle sager, der fører til en bortvisning, fra 1 til 7 pct.

Af interview med politiet fremgår det, at politiet anser bortvisningsloven som et godt redskab i sager om samlivsrelateret vold mv., og at de er meget opmærksomme på lovens eksistens.

Det tyder på, at der siden evalueringen fra 2006 er gjort en betydelig indsats for at informere om loven. Når der til trods herfor fortsat er et ret lille antal bortvisningssager, skyldes det ifølge politiet, at loven i en lang række sager ikke er anvendelig. Eksempelvis er forurettede ikke altid indstillet på, at der skal ske en bortvisning, og hensynet til den forurettedes sikkerhed kan betyde, at flytning til et krisecenter ses som en bedre løsning. Kravet om proportionalitet mellem hændelsens grovhed og bortvisningen samt kravet om, at bortvisningen skal mindske risikoen for gentagen vold mv., mindsker også antallet af sager, hvor loven kan anvendes. Videre indebærer en eventuel varetægtsfængsling af den krænkende part, at bortvisning ikke vil være relevant. Endelig nævnes også, at arbejdsbyrden ved en bortvisningssag kan være en hindring i sager, hvor en bortvisning ikke menes at ville kunne føre til en løsning af konflikten. Den forskel, der er mellem politikredsene med hensyn til antallet af bortvisningssager, skal i hvert fald nok i nogen grad forklares med, at nogle politikredse dagligt kontrollerer døgnrapporterne med henblik på at finde potentielle bortvisningssager. Denne praksis forefindes netop i de tre kredse, der har det største antal sager, hvilket indikerer, at en tilsvarende praksis i de øvrige politikredse vil kunne øge antallet af bortvisningssager. Evalueringen tyder dog på, at bortvisning kun vil være et muligt og et godt redskab i en mindre del af sagerne med samlivsrelateret vold mv.

Kendskabet til lov om bortvisning fra hjemmet blandt socialforvaltningernes medarbejdere vurderes af de interviewede medarbejdere som mangelfuldt. Vedrørende lovens anvendelighed peger socialforvaltningens medarbejdere på flere af de samme barrierer, som politiet nævner.

1. Indledning

Den 1. juli 2004 trådte Lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold mv., herefter 'bortvisningsloven', i kraft. Justitsministeriets Forskningskontor gennemførte i 2006 en evaluering af lovens implementering.¹ Evalueringen viste, at loven blev anvendt i meget begrænset omfang. Ved fremsendelsen af evalueringsrapporten til Folketingets Retsudvalg anførte Justitsministeriet derfor, at "udviklingen i lovens anvendelse, forløbet af bortvisningssagerne samt politiets og socialforvaltningernes rolle og tiltag i forbindelse med en bortvisningssag" fortsat bør følges, og at en ny evaluering skal gennemføres inden udgangen af 2009.

Dette danner baggrund for foreliggende evaluering, som belyser bortvisningslovens anvendelse i 2007 og 2008, herunder antallet af bortvisningssager, sagernes karakter og forløb. Politiets og socialforvaltningernes synspunkter og erfaringer indgår også i evalueringen.

2. Bortvisningsloven

Bortvisning indebærer, at en person over 18 år kan forbydes at opholde sig i eget hjem. Dette forbud kan meddeles i op til fire uger, hvorefter der er mulighed for forlængelse i op til fire uger ad gangen.

Formålet med reglerne om bortvisning er at bekæmpe vold i hjemmet. Ifølge den betænkning fra Strafferetsplejeudvalget, som ligger til grund for reglerne, er bortvisningens primære funktion at modvirke risikoen for nye voldshændelser i hjemmet.² I betænkningen siges endvidere, at det ikke er rimeligt, at det er den forurettede, typisk kvinden og eventuelle børn, der skal forlade det fælles hjem i tilfælde af samlivsrelateret vold. Yderligere et formål med bortvisning er ifølge Strafferetsplejeudvalget, at der gribes (tidligere) ind over for alvorlige samlivsproblemer, og at der søges fundet en løsning på disse.

Bortvisning fra hjemmet forudsætter for det første, at der er en begrundet mistanke om, at den bortviste over for et medlem af husstanden har begået en lovovertrædelse, der angår straffelovens § 210 (incest), § 213 (vanrøgt og nedværdigende behandling i familierelationer), § 266 (trusler) eller en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (forbrydelser mod kønssædeligheden, forbrydelser mod liv og legeme og forbrydelser mod den personlige frihed), og hvor strafferammen er på mindst et år og seks måneders fængsel. Endvidere kan bortvisning ske på baggrund af trusler om simpel vold (§ 244). Herved er der skabt mulighed for at bortvise personer, uanset der ikke allerede er begået en lovovertrædelse. Dette forhold er taget med ud fra betragtninger om, at man herigennem undgår at være nødsaget til at afvente, at en lovovertrædelse begås, og i stedet har mulighed for at gribe ind på et tidligere tidspunkt, jf. også de nævnte formål ved bortvisningsloven.

For det andet kræver bortvisning, at en forbliven i hjemmet vil indebære fare for (yderligere) lovovertrædelser.

For det tredje forudsætter en bortvisning, at den må anses for at være et rimeligt indgreb. Der skal således være proportionalitet mellem overgrebet og tiltaget. Ved vurderingen heraf indgår på den ene side karakteren af den krænkende parts adfærd samt hensynet til husstanden og

¹ Se <http://www.justitsministeriet.dk/forskning/rapporter-fra-forskningskontoret>.

² Betænkning nr. 1439 om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv., 2004.

på den anden side hensynet til den krænkende part selv, herunder om den krænkende part fx udøver sit erhverv i hjemmet.

I tilslutning til bortvisningen kan der udstedes et almindeligt tilhold, hvor den bortviste forbydes at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe et medlem af husstanden. Der er endvidere mulighed for at meddele et geografisk bestemt tilhold, hvilket indebærer, at den bortviste ikke må opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller af forurettedes arbejds- eller uddannelsessted mv. Disse to former for tilhold, der begge indgår i bortvisningsloven, adskiller sig fra straffelovens § 265 (polititilhold) ved at have en langt kortere gyldighed. Mens polititilhold efter § 265 normalt har en gyldighed på 5 år, gælder tilhold i tilknytning til bortvisning i samme tidsrum som selve bortvisningen, dvs. i op til fire uger med mulighed for forlængelse. I lighed med selve bortvisningen skal formålet med et tilhold ses som forebyggelse af yderligere overgreb. Formålet med at indføre et geografisk bestemt tilhold i forbindelse med en bortvisning er at danne en såkaldt 'sikkerhedszone' for den forurettede. Denne zone kan medvirke til både at øge trykningen hos forurettede og til at mindske risikoen for, at der finder yderligere overgreb sted.

Afgørelse om bortvisning kan træffes på baggrund af en anmodning fra et medlem af husstanden, eller når 'almene hensyn kræver det'. I sidstnævnte tilfælde er det politiet, der skønner, at det er nødvendigt. At det ikke er påkrævet, at forurettede anmoder om bortvisning, skyldes et ønske om at have mulighed for at gribe ind i tilfælde, hvor den forurettede af frygt for represalier, følelsesmæssig resignation mv. undlader at anmode om bortvisning.

Afgørelse om bortvisning træffes af politidirektøren og kan inden 14 dage kræves behandlet ved byretten.

Straffen for at overtræde en bortvisning kan være bøde eller fængsel i indtil to år. Det er politiets opgave at påtale en overtrædelse, og dette kan ske på anmodning fra forurettede, eller når det findes nødvendigt ud fra 'almene hensyn'.

Det er politiets pligt at orientere de sociale myndigheder om sagen, og dette skal ske senest samtidig med afgørelsen om bortvisning. Denne underretningspligt skal sikre, at de sociale myndigheder iværksætter de nødvendige sociale foranstaltninger.

Varigheden af bortvisningen må maksimalt være på fire uger, dog med mulighed for forlængelse. Varigheden bør ifølge Strafferetsplejeudvalgets betænkning være en balance mellem, at der skal skabes tid til at løse de problemer, som bortvisningen afspejler, og at bortvisningen ikke skal vare længere end nødvendigt. Der er ikke fastsat en længstetid for bortvisningens samlede varighed, og det er op til politiet at træffe afgørelse om en eventuel forlængelse. En forlængelse kræver, at betingelserne for bortvisningen fortsat er til stede. Proportionalitets-hensynet betyder samtidig, at kravene til forlængelse skærpes, jo længere tid indgrebet varer. Ved spørgsmål om forlængelse af bortvisningen bør der ifølge Strafferetsplejeudvalget også tages hensyn til, om der er taget initiativ til løsning af nogle af de bagvedliggende problemer. Hvis det er tilfældet, vil en forlængelse lettere kunne opnås. Bortvisningen kan ophøre i tilfælde af, at samlivet genoptages. Forudsætningen er dog, at der er tale om en frivillig genoptagelse af samlivet, og at bortvisningen skyldes overgreb mod partneren og ikke mod børn. Ved vurderingen af, om genoptagelse af samliv skal føre til ophævelse af bortvisningen, er det afgørende, om bortvisningen er sket på forurettedes anmodning eller på politiets foranledning.

I sidstnævnte tilfælde vil en genoptagelse af samliv oftest ikke føre til en ophævelse af forbuddet, men derimod blive betragtet som en overtrædelse.

3. Evalueringens data og metode

Denne evaluering sigter mod at belyse bortvisningslovens anvendelse, forløbet af bortvisningssagerne samt politiets og socialforvaltningernes synspunkter på og erfaringer med loven. Der har været ønske om, at de involverede parterers perspektiv også inddrages i evalueringen. Der er derfor igangsat en undersøgelse af de involveredes oplevelse af bortvisningen mv. Resultaterne af denne undersøgelse vil dog først foreligge på et senere tidspunkt.

Evalueringen er baseret på oplysninger fra politiets rapporter vedrørende bortvisning, tabeloplysninger fra Danmarks Statistik samt oplysninger fra Kriminalregistret. Derudover er der foretaget telefonisk interview med politiet samt socialforvaltninger med henblik på inddragelse af deres synspunkter og erfaringer omkring bortvisningslovens anvendelse.

Politiets rapporter om bortvisning fra hjemmet er indhentet med hjælp fra Rigspolitiets Administrationsafdeling. Under henvisning til evalueringen har Rigspolitiets Administrationsafdeling i en rundskrivelse til politikredsene anmodet om at få tilsendt samtlige sager, der vedrører bortvisning fra hjemmet i 2007 og 2008. Rundskrivelsen var vedlagt et udtræk fra politiets sagsstyringssystem med oplysninger om de sager, som de enkelte politikredse havde oprettet under de journalkoder, der angår bortvisning fra hjemmet. Politikredsene har derpå fremsendt sagerne eller oplysninger herom. Materialet indeholder typisk selve afgørelsen om bortvisning, politiets rapporteringer i sagen (anmeldelse, afhøring mv.) og domsudskrifter fra den eventuelle retssag, der er knyttet til sagen.

For at komplettere materialet fra politiet er der fra Kriminalregisteret indhentet oplysninger om den bortviste persons tidligere kriminalitet samt oplysninger om, hvorvidt den episode, der foranledigede bortvisningen, har ført til en strafferetlig afgørelse.

Oplysningerne fra Danmarks Statistik angår det, der kan betragtes som potentielle bortvisningssager, idet det er sager, der opfylder en række af de objektive kriterier, der ligger til grund for en bortvisning. Sagerne er afgrænset ud fra følgende kriterier: 1) sagen angår § 210, § 213, §§ 216-262 a (med undtagelse af § 229, stk. 2, §§ 233-234, § 235, stk. 2, § 251, § 254, § 261, stk. 3) eller § 266, 2) sigtelsestidspunktet er i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2008, 3) sigtede og offer må formodes at have haft samme adresse på gerningstidspunktet, og 4) sigtede er fyldt 18 år på gerningstidspunktet. I forhold til beregningen af antallet af potentielle sager kan det bemærkes, at en bortvisning som nævnt også kan angå trusler om vold efter § 244, og sådanne sager er af oplagte grunde ikke inkluderet i beregningen fra Danmarks Statistik.

Oplysninger om, hvorvidt sigtede og offer er samboende, er indhentet ved årsskiftet, idet bopælsoplysninger alene opdateres én gang årligt i Danmarks Statistik. For at komme gerningstidspunktet nærmest er bopælsoplysninger derfor indhentet primo 2007 og primo 2008 for sager med gerningstidspunkt inden for første halvår i henholdsvis 2007 og 2008, mens primo 2008 og primo 2009 er anvendt ved indhentning af oplysninger for sager med et gerningstidspunkt i andet halvår af henholdsvis 2007 og 2008. Der vil uundgåeligt blive inkluderet nogle sager, hvor parret er flyttet fra hinanden inden gerningsdatoen, mens der omvendt vil der blive

ekskluderet sager, hvor parret var samboende på gerningstidspunktet, men flyttet fra hinanden inden bopælsregistreringen. Disse mangler må forventes at opveje hinanden.

For de sager, der på denne måde er afgrænset i Danmarks Statistik, er der oplyst om kriminalitetens og afgørelsens art, politikreds, eventuel varetægtsfængsling, gerningspersonens alder, køn og etniske baggrund.

Endvidere er der til brug for denne evaluering foretaget telefonisk interview med repræsentanter for politiet i alle 12 politikredse samt medarbejdere i 12 socialforvaltninger fordelt over landet. Denne del af undersøgelsen sigter på at belyse disse parter erfaringer med anvendelse af bortvisningsloven samt deres synspunkter på lovens anvendelsesområde.

4. Omfanget af reelle og potentielle bortvisningssager

4.1. Sager modtaget fra politiet

Fra politikredsene er der modtaget oplysninger om i alt 324 journalnumre, der ifølge oplysninger fra politiets sagsstyringssystem angår bortvisningsloven i 2007 og 2008. Imidlertid viser en gennemgang af sagerne, at der i langt størsteparten af tilfældene er tale om fejljournaliseringer, således at sagerne reelt ikke angår bortvisningsloven. Ud af de 324 journalnumre angår blot de 69, svarende til 60 sager,³ bortvisningsloven. Af de øvrige 255 journalnumre er der i 206 tilfælde tale om fejljournaliseringer, mens andre 43 journalnumre angår år 2006 og derfor ikke er inkluderet i denne evaluering. Herudover mangler der oplysninger om seks sager, idet disse ikke er tilsendt. Disse sager formodes dog at høre til blandt fejljournaliseringer.⁴

Langt de fleste af de 206 fejljournaliserede sager, nemlig 147, skulle rettelig være registreret som polititilhold efter straffelovens § 265. Andre 50 fejljournaliserede sager vedrører overtrædelse af Bekendtgørelse om offentlig orden mv., mens otte angår overtrædelser af Lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (§ 31). I et enkelt tilfælde fremgår det blot, at sagen er slettet på grund af fejl. Til sammenligning kan nævnes, at også evalueringen fra 2006 viste, at langt de fleste sager var fejljournaliseret. Ved siden af polititilhold drejede det sig dengang i mange tilfælde om sager vedrørende Lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (§ 31) og Bekendtgørelse om offentlig orden m.v.

Som følge af de mange fejljournaliseringer blev teksten til bortvisningsloven i politiets sagsstyringssystem i forlængelse af den tidligere evaluering ændret med henblik på at undgå forveksling med polititilhold og andre former for bortvisninger. Dette synes dog ikke at have haft nogen stor effekt, idet begge evalueringer viser, at kun ca. en femtedel af journalnumrene angår bortvisningsloven.

I den toårige periode, som denne evaluering dækker, har der således været 60 reelle bortvisningssager. Af disse sager er der i 43 tilfælde sket en bortvisning af den krænkende part, mens

³ I tilfælde af fx overtrædelse af et bortvisningsforbud vil der være flere journalnumre for samme sag.

⁴ Ifølge den korte tekst, der fremgår af registreringer fra politiets sagsstyringssystem, angår det ene af journalnumrene år 2006, mens de øvrige fem angår tilhold i forbindelse med chikane fra tidligere kærester eller samlevere.

de øvrige angår bortvisningsanmodninger, som ikke efterfølgende har resulteret i en bortvisning: I otte tilfælde er anmodningen trukket tilbage inden en afgørelse, i syv sager er der givet afslag på anmodningen, og i de resterende to sager har der ikke været tale om en reel bortvisning.⁵

4.2. Potentielle bortvisningssager

Ifølge oplysninger fra Danmarks Statistik var der i 2007 og 2008 henholdsvis 929 og 978 sager – i alt 1907 sager – hvor bortvisning formentlig ville kunne komme på tale, jf. de nævnte udvælgelseskriterier. Oplysningerne om de potentielle sager anvendes som baggrund for at vurdere karakteristika ved de gennemførte bortvisningssager samt omfang og fordeling af bortvisningssager i politikredsene.

5. Beskrivelse af bortvisningssagerne

Det følgende omhandler om de 60 sager, der reelt angår bortvisningsloven i årene 2007 og 2008.

5.1. Tidsmæssig fordeling af sagerne

Tidsmæssigt spænder de 60 bortvisningssager fra den 3. januar 2007 til den 22. december 2008.

Fordelingen af sagerne i de fire kvartaler i henholdsvis 2007 og 2008 tegner ikke et klart udviklingsmønster, se tabel 1. Sammenlignet med 2007 er der lidt færre sager i 2008 (37 versus 23). Den 16. maj 2008 kom der en meddelelse fra Rigsadvokaten, hvori der vejledes om reglerne for bortvisningsloven.⁶ Dette kan tænkes at have skærpet opmærksomheden omkring loven og derigennem have influeret på det større antal sager om bortvisning i 3. kvartal 2008.

Tabel 1. Sager om bortvisning fordelt efter tidspunktet for afgørelsen.

	Anmodning uden efterfølgende bortvisning	Anmodning og efterfølgende bortvisning	I alt
1. kvartal 2007	1	7	8
2. kvartal 2007	3	7	10
3. kvartal 2007	4	7	11
4. kvartal 2007	4	4	8
1. kvartal 2008	1	1	2
2. kvartal 2008	1	4	5

⁵ I den ene sag er gerningsmanden varetægtsfængslet og afsoner efterfølgende en dom. Der træffes i denne sag flere afgørelser om bortvisning, og en af disse forkyndes endvidere over for den sigtede part, men tilbagekaldes efterfølgende på grund af fejl, da bortvisningen først skulle være anvendt efter løsladelse. Den anden sag omhandler en situation, hvor den krænkende part efter politiets afhøring bliver bedt om ikke at indfinde sig på bopælen de næste par dage. Personen bliver ved samme lejlighed gjort opmærksom på, at hvis pågældende alligevel indfinder sig på bopælen, vil personen risikere at blive bortvist fra hjemmet i op til fire uger. Såvel forurettede som den krænkende part opfatter dette som en reel bortvisning, og forurettede anmelder fx overtrædelser. Politadvokaten resolverer, at der ikke er sket en bortvisning i henhold til lov om bortvisning.

⁶ Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2008, 'Behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser'.

3. kvartal 2008	2	10	12
4. kvartal 2008	1	3	4
I alt	17	43	60

5.2. Fordeling efter politikredse

Af tabel 2 fremgår antallet af bortvisningssager fordelt efter politikreds, ligesom fordelingen af de fejljournaliserede og de potentielle bortvisningssager er angivet.

Det ses af tabellen, at andelen af fejljournaliserede sager fordeler sig meget ujævnt. Således er ingen sager fejljournaliseret hos Bornholms Politi og relativt få ved Nordjyllands Politi og Østjyllands Politi, mens andelen af fejljournaliserede sager omvendt er forholdsvis stor ved Syd- og Sønderjyllands Politi, Fyns Politi og Midt- og Vestsjællands Politi.

Tabel 2. Bortvisningssager, fejljournaliseringer og potentielle sager fordelt efter politikreds.

	Bortvisnings-sager	Fejljournalise-ringer	Potentielle sager	Andel bortvisningssager i forhold til potentielle sager
Nordjyllands Politi	3	7	162	2 %
Østjyllands Politi	4	5	227	2 %
Midt- og Vestjyllands politi	4	16	156	3 %
Sydøstjyllands Politi	6	16	113	5 %
Syd- og Sønderjyllands Politi	1	20	173	1 %
Fyns politi	1	23	199	1 %
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	12	15	173	7 %
Midt- og Vestsjællands Politi	3	29	158	2 %
Nordsjællands Politi	10	26	186	5 %
Københavns Vestegns Politi	12	32	187	6 %
Københavns Politi	3	17	143	2 %
Bornholms Politi	1	0	30	3 %
I alt	60	206	1907	3 %

Det fremgår videre af tabel 2, at andelen af reelle bortvisningssager gennemgående udgør en meget lille andel af de potentielle sager. Samlet set udgør bortvisningssagerne således 3 pct. af samtlige potentielle sager. Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi, Nordsjællands Politi og Københavns Vestegns Politi er de politikredse, der anvender loven mest, og mere end halvdelen af bortvisningssagerne stammer fra disse tre politikredse.

En oversigt over fordelingen af bortvisningssager i såvel denne som den tidligere evalueringen viser, at Københavns Vestegns Politi er den politikreds, som har anvendt loven i størst omfang, jf. tabel 3. Dette blev i den tidligere evaluering delvist forklaret med det særlige fokus på vold i hjemmet, som den daværende Glostrup Politikreds havde. Det fremgår også af tabel 3, at Sydsjælland og Lolland-Falsters Politi samt Nordsjællands Politi har anvendt loven i langt større udstrækning i de senere år end i de tidligere. Omvendt er der nogle kredse, heriblandt Fyns Politi og Syd- og Sønderjyllands Politi, som har haft en mindskning i antal bortvisningssager i de senere år.

Tabel 3. Antal bortvisningssager i perioderne 1. juli 2004 til 9. juni 2006 og 1. januar 2007 til 31. december 2008 fordelt efter politikreds.

	Bortvisningssager 1. juli 2004 – 9. juni 2006	Bortvisningssager 2007-2008
Nordjyllands Politi	4	3
Østjyllands Politi	3	4
Midt- og Vestjyllands politi	5	4
Sydøstjyllands Politi	4	6
Syd- og Sønderjyllands Politi	4	1
Fyns politi	5	1
Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	2	12
Midt- og Vestsjællands Politi	5	3
Nordsjællands Politi	5	10
Københavns Vestegns Politi	14	12
København	3	3
Bornholms Politi	0	1
I alt	54	60

5.3. Baggrunden for bortvisning

Afgørelse om bortvisning kan som nævnt ske på baggrund af forurettedes anmodning, og i de tilfælde, hvor denne ikke foreligger, kan politiet træffe afgørelse ud fra 'almene hensyn'. I 56 af de 60 bortvisningssager fra 2007/08 har forurettede anmodet om bortvisningen. I de resterende fire sager er det formodentlig også forurettede, der har anmodet om bortvisningen, men der er ikke oplyst herom i sagen. Også den tidligere evaluering viste, at der alene var truffet afgørelse om bortvisning på baggrund af forurettedes anmodning.

Det, der typisk anføres som grundlag for bortvisningsafgørelsen, er dels en begrundet mistanke om vold, dels en antagelse om, at forbliven i hjemmet vil medføre lignende kriminalitet, og endelig også, at bortvisning ikke anses for at stå i misforhold til sagen i øvrigt. Hensynet til parrets børn anføres eksplicit i ni sager, selv om der i langt de fleste af sagerne – 32 af de 43 sager, der er resulteret i bortvisning – er tilmeldt børn på adressen.

I langt hovedparten af tilfældene fører det overgreb, der danner baggrund for bortvisningen fra hjemmet, også til en sigtelse for en straffelovsovertrædelse. I blot 10 af de 43 sager er den bortviste person ikke samtidig blevet sigtet. De øvrige 33 bortvisningssager angår alle vold eller trusler om vold (§ 266), jf. tabel 4. Typisk er den krænkende part sigtet for simpel vold (§ 244), men også sager der angår alvorligere vold (§ 245) eller trusler (§ 266) optræder.⁷ Netop strafbare trusler og vold karakteriseres også som kerneområdet for bortvisning af Strafferechtsplejeudvalget. Ingen af bortvisningssagerne angår seksuelle overgreb eller de andre former for overgreb, som giver mulighed for bortvisning. Blandt de sager, hvor der er anmodet om bortvisning, men som ikke har ført til en bortvisning, er der dog en sigtelse for voldtægt (§ 216) og en for anden kønslig omgang end samleje med barn under 12 år (§ 224, jf. 222, stk. 2).⁸

⁷ Ingen af bortvisningssagerne angår den særligt alvorlige vold, § 246.

⁸ I den ene sag trækker forurettede anmodningen om bortvisningen tilbage, mens der i det andet tilfælde gives afslag på ansøgningen med begrundelsen, at de anmeldte forhold ikke er aktuelle.

Tabel 4. Bortvisningssager og potentielle bortvisningssager fordelt efter kriminalitetens art ifølge sigtelsen.

	Bortvisningssager		Potentielle sager	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Seksualforbrydelser	0	0 %	172	9 %
§ 244	23	70 %	1143	60 %
§ 245-246	5	15 %	211	11 %
§ 266	5	15 %	267	14 %
Øvrige lovovertrædelser	0	0 %	114	6 %
I alt	33	100 %	1907	100 %

Det ses videre af tabel 4, at både de fleste potentielle sager og de fleste bortvisningssager angår simpel vold. 15 pct. af de potentielle sager angår lovovertrædelser, som i intet tilfælde har ført til en bortvisning.

Af de 17 tilfælde, hvor en anmodning ikke har afstedkommet en bortvisning, skyldes det i otte af sagerne, at forurettede umiddelbart efter anmodningen selv trækker denne tilbage, og at politiet ikke finder, at 'almene hensyn' kræver, at bortvisningen alligevel sker. Disse sager angår enten tilfælde, hvor den krænkende part frivilligt fraflytter den fælles bolig, eller sager, hvor samlivet allerede er genoptaget inden afgørelsestidspunktet. I andre syv sager gives der afslag på anmodningen, da politiet vurderer, at der ikke er grundlag for udstedelse af et forbud. Eksempelvis omhandler et par af disse sager ikke gentagne tilfælde af vold eller trusler om vold, og derfor menes der ikke at være grund til at antage, at den pågældende fremtidigt vil begå en lignende lovovertrædelse.

5.4. Køn, alder og etnisk baggrund

De bortviste er typisk mænd. Blot én af de 43 bortviste er kvinde. Tilsvarende dominerer mændene i de potentielle sager, hvor 90 pct. af gerningspersonerne er mænd.

I to af de 43 sager er det en hjemmeboende søn, der bortvises.

For så vist angår de forurettede, er der i 33 af sagerne tale om én kvinde, mens ni sager omfatter både en kvinde og parrets børn. I den resterende sag er forurettede en mand.

Aldersmæssigt er de bortviste personer sig på afgørelsestidspunktet fra 19 til 62 år og i gennemsnit 40 år gamle. Blandt gerningspersonerne i de potentielle bortvisningssager er der en nogenlunde tilsvarende aldersfordeling, dog er der en lidt større andel i 20-års alderen og omvendt en mindre andel i 40-års alderen. De forurettede partnere, der fra 21 år til 66 år (i gennemsnit 39 år gamle), er typisk jævnaldrende med de bortviste.

Med hensyn til etnisk herkomst er 27 af de 43 bortviste personer af dansk oprindelse (63 pct.), mens 15 er indvandrere (35 pct.), og en enkelt er efterkommer (2 pct.). En tilsvarende fordeling ses blandt de forurettede personer, idet 26 (61 pct.) har en dansk baggrund, mens 17 er indvandrere (40 pct.). Blandt gerningsmændene i de potentielle sager er 75 pct. af dansk oprindelse, 23 pct. er indvandrere, og 2 pct. er efterkommere. Andelen af gerningsmænd af dansk oprindelse er dermed lidt mindre i bortvisningssager end i de potentielle sager.

5.5. Samliv

På tidspunktet for bortvisningen var den krænkende og forurettede samboende i alle 43 bortvisningssager. I 22 tilfælde var der tale om ægtefæller på tidspunktet for bortvisningsafgørelsen, 18 par var kærestepar, et par var separeret, og i to sager drejer det sig om en forælder/barn relation.⁹ Parternes forhold har ofte været langvarige, idet parterne i gennemsnit har haft fælles adresse i godt 7 år inden bortvisningen.¹⁰

Ifølge oplysninger fra de indsendte dokumenter fra politiet boede parterne i 25 af sagerne igen sammen umiddelbart efter bortvisningens ophør, mens de i 15 sager ikke længere gør det. I de øvrige tre tilfælde mangler oplysninger om samlivsforholdet. Folkeregisteroplysninger pr. september 2009 viser, at parterne i 27 af sagerne på dette tidspunkt ikke længere er samboende.

5.6. Underretning af socialforvaltningen

Politiet er forpligtet til at underrette de sociale myndigheder om en bortvisningsafgørelse. Denne underretning skal ske senest samtidig med, at afgørelsen træffes. I 30 af de 43 sager fremgår det af det indsendte materiale fra politiet, at socialforvaltningerne er blevet underrettet om bortvisningen, mens denne oplysning ikke foreligger i de øvrige sager.¹¹

Datoen for underretningen fremgår i 25 sager. I 14 tilfælde sker underretningen samme dag, som afgørelsen træffes, i syv tilfælde dagen efter, og i de resterende fire sager går der henholdsvis to, tre, syv og ti dage, før socialforvaltningerne underrettes.

5.7. Midlertidigt opholdssted for den bortviste part

Det fremgår af Strafferetsplejeudvalgets betænkning, at den bortviste, når forkyndelsen om bortvisning er sket, bør have mulighed for at hente nødvendige personlige effekter i hjemmet, og at politiet ved denne lejlighed bør ledsage den bortviste. De indsendte sager giver indtryk af, at politiet typisk er opmærksom på at hjælpe den bortviste med at hente personlige ejendele.

Oplysninger om den bortviste persons midlertidige opholdssted forefindes i 20 af de 43 sager og er baseret på de bortvistes forklaringer. 14 af dem får ophold hos familie eller venner, tre tager på forsorghjem eller krisecenter for mænd, én person afsoner en dom i en anden sag, én opholder sig på det skib, som er pågældendes arbejdsplads, mens én overnatter i sin bil.

5.8. Prøvelse ved retten

Den bortviste kan inden 14 dage efter, at afgørelsen er forkyndt, kræve afgørelsen prøvet ved retten. Politiet skal oplyse den bortviste om denne ret ved afgørelsens forkyndelse, og i de tilfælde, hvor den bortviste anmoder om at få sagen indbragt for retten, skal dette ske inden for 24 timer herefter, jf. bortvisningslovens § 6, stk. 3.

⁹ 3 af de 17 anmodninger, der ikke fører til en bortvisning, angår også forældre/børn. I to af disse sager gives der ved afgørelsen afslag på anmodningen, mens forurettede trækker sin anmodning tilbage inden afgørelsen i den tredje sag.

¹⁰ Denne beregning er baseret på folkeregisteroplysninger.

¹¹ I to af de 30 sager er det dog alene oplyst, at bortviste har givet samtykke til, at kommunen underrettes.

Størsteparten af de bortviste, 31 af 43, ønsker ikke at benytte sig af muligheden for at få afgørelsen prøvet ved retten, mens dette er tilfældet i syv sager.¹² I tre af disse sager godkender retten politiets afgørelse om bortvisning,¹³ og i et tilfælde godkendes afgørelsen delvist, idet bortvisningsforbuddet og et tilhold godkendes, mens et geografisk bestemt tilhold ophæves. I to sager ophæves afgørelsen; i det ene tilfælde finder retten, at betingelserne for bortvisning ikke er til stede, og i det andet tilfælde skyldes ophævelsen, at anmodningen om bortvisning tilbagekaldes. I den resterende sag ophæves bortvisningen inden retsafgørelsen, og den bortviste person har derefter ikke ønsket sagen prøvet.

5.9. Vejledning

I Strafferetsplejeudvalgets betænkning anbefales det, at der udarbejdes en vejledning om såvel forurettedes som bortvistes retsstilling. I sensommeren 2004 udsendte Rigsadvokaten *Vejledning til personer, der er bortvist fra hjemmet i medfør af lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v.* Denne vejledning indeholder bl.a. oplysninger om, hvad en bortvisning indebærer, hvad der er tilladt for den bortviste person samt en klagevejledning.

I 19 af de 43 bortvisningssager foreligger der oplysning om, at en skriftlig vejledning – typisk folderen fra Rigsadvokaten – er udleveret til den bortviste person. I de øvrige sager er der ikke oplysninger herom.

5.10. Tilhold

I tilknytning til bortvisningsforbuddet kan der udstedes tilhold både i henhold til bortvisningslovens § 3, stk. 1, og i henhold til straffelovens § 265 (polititilhold). I otte af de 43 bortvisningssager er der samtidig med selve bortvisningsforbuddet givet et tilhold i henhold til bortvisningslovens § 3, stk. 1, mens der i andre tre bortvisningssager er givet et polititilhold. I de resterende sager er der i 26 tilfælde oplyst, at der ikke er knyttet et tilhold til bortvisningsforbuddet, mens der ikke foreligger oplysninger herom i seks sager.

Tilholdet angår typisk én person. I blot en af sagerne – et tilhold i henhold til bortvisningsloven – gælder tilholdet flere personer, nemlig fire. Tilholdene omhandler typisk skriftlige og telefoniske henvendelser.

Et geografisk bestemt tilhold, jf. bortvisningslovens § 3, stk. 2, forekommer kun i én af de 43 sager.¹⁴ Det geografiske område er her afgrænset til beliggenheden af børnenes institutioner.

5.11. Forløbet fra gerningsdato til anmodning, afgørelse og forkyndelse

For at en bortvisning kan virke efter hensigten, er det væsentligt, at den effektueres meget hurtigt efter overgrebet. Forløbet i bortvisningssagerne viser, at dette også typisk er tilfældet.

¹² Af de resterende sager mangler oplysningen i fire tilfælde, mens spørgsmålet ikke længere er relevant for den sidste sag, da parterne igen er samboende allerede ved forkyndelsestidspunktet.

¹³ I den ene af disse sager har bortviste selv trukket klagen tilbage inden retsafgørelsen.

¹⁴ I relation til afgrænsning af bopælen står der i bemærkningerne til lovforslaget: ”Boligen omfatter foruden eksempelvis en lejlighed eller et parcelhus også andre tilhørende rum og grundarealer, og med til hjemmet hører efter omstændighederne også erhvervslokaler og -arealer, der hører til boligen.” Et geografisk bestemt tilhold er derfor et tilhold, der strækker sig ud over dette.

Da forkyndelsesdatoen ikke er oplyst i to sager, er de følgende beregninger baseret på oplysninger for 41 sager.

Tiden fra gerningsdatoen, dvs. datoen for den lovovertrædelse eller hændelse, bortvisningen relaterer sig til, og til afgørelsesdatoen er i gennemsnit på knap fem dage. I 14 sager træffes afgørelsen på selve gerningsdatoen, og i andre ni sager finder afgørelsen sted den efterfølgende dag. I yderligere 11 tilfælde afgøres sagen inden for en uge, og i øvrige fire tilfælde sker afgørelsen inden for to uger. I de resterende tre sager går der henholdsvis 22, 34 og 42 dage mellem gerningsdatoen og afgørelsen. Disse ret så langvarige sager skyldes i det ene tilfælde, at politiet først forsøger at håndtere konflikten på anden vis end bortvisning, mens det i de to andre sager beror på, at der går lang tid fra gerningsdatoen til anmodningsdatoen.¹⁵ Kun i de to sidstnævnte sager overstiger tiden fra gerningsdato til anmodningen fem dage. Gennemgående er tiden mellem gerningsdatoen og datoen for forurettedes anmodning således relativt kort – i gennemsnit på to dage.

Forkyndelsen af afgørelsen over for den krænkende part sker typisk meget kort tid efter afgørelsen. I 34 af de 41 sager forkyndes afgørelsen samme dag, som denne er truffet, i fem tilfælde dagen efter, og i de resterende to sager går der henholdsvis to og tre dage fra afgørelsen til forkyndelsen deraf.

Det samlede forløb af sagen – fra gerningsdato til forkyndelse – er i gennemsnit på fem dage. I 13 af de 41 sager foregår hele forløbet på mindre end ét døgn, mens der i andre 14 går mindre end to døgn. I yderligere syv tilfælde sker forløbet inden for en uges varighed, og i endnu andre fire sager har det samlede forløb fundet sted i løbet af to uger. Baggrunden for de sidste tre mere længerevarende sagsforløb på henholdsvis 23, 34 og 44 dage er omtalt ovenfor.

Udelades de to længerevarende sager, hvor anmodningen om bortvisning sker relativt sent, reduceres den gennemsnitlige varighed af forløbet fra gerningstidspunkt til forkyndelse til knap fire dage.¹⁶ Til sammenligning viste evalueringen fra 2006 en gennemsnitlig varighed af det samlede forløb på knap 3½ dag.

Af de 17 sager, hvor anmodningen ikke afstedkommer en bortvisning, er der i 16 oplysninger om det tidsmæssige forløb. I otte af disse sager træffes afgørelse inden for en dag efter gerningsdatoen, og i andre fire sager sker det inden for 14 dage. I de resterende fire sager går der henholdsvis 21, 36, 40 og 78 dage mellem gerningsdatoen og afgørelsesdatoen. I sidstnævnte sag erfarer politiet 2½ måned efter anmodningsdatoen, hvor den krænkende part fortsat er varetægtsfængslet, at parterne skal giftes efter afsoningen, og at forurettedes ønske om bortvisning ikke længere er til stede. Herefter henlægges sagen.

¹⁵ Anmodningen kommer henholdsvis 20 og 34 dage efter gerningsdatoen. I det ene tilfælde er den krænkende part varetægtsfængslet i perioden frem til anmodningsdatoen. I den anden sag er det ikke oplyst, hvorfor forurettede først anmelder forholdet efter godt en måned.

¹⁶ Hvis alle de tre langvarige sager – dvs. også sagen, hvor politiet først forsøger at afhjælpe situationen ved frivillig fraflytning – udelades af beregningen, reduceres det gennemsnitlige forløb til under tre dage.

5.12. Bortvisningens varighed

Den varighed af bortvisningen, der er fastsat i afgørelserne, varierer fra én uge til en måned, jf. tabel 5. Det ses også heraf, at den typiske længde af bortvisningen ifølge afgørelserne er fire uger.

Tabel 5. Bortvisningssager fordelt efter bortvisningens fastsatte varighed ifølge afgørelsen.

	Antal
1 uge	1
2 uger	7
3 uger	1
4 uger	31
1 måned	2
Uoplyst	1
I alt	43

Bortvisningens reelle varighed svarer ikke nødvendigvis til den varighed, der er anført i afgørelsen. Det skyldes, at bortvisningen til tider bortfalder før tid, eller at den efterfølgende forlænges, jf. det følgende. Den reelle varighed af bortvisningen spænder fra fem dage til halvanden måned og er i gennemsnit på 24 dage.

5.13. Bortfald før tid

I syv tilfælde er bortvisningsforbuddet ophævet før tid. I fire af sager skyldes det, at parret har genoptaget deres samliv, mens det i et andet tilfælde beror på, at de fornødne tiltag er taget for at forhindre en gentagelse.¹⁷ I en sag ophæves bortvisningen i forbindelse med, at der træffes afgørelse om en ny bortvisning på grund af en ny hændelse. I den resterende sag fremgår begrundelsen for forbuddets ophævelse ikke.

Der forekommer både sager, hvor parterne selv henvender sig til politiet med oplysning om genoptagelsen af samlivet, og sager, hvor denne oplysning fremkommer i forbindelse med politiets henvendelse. Antagelig forekommer det, at parrene flytter sammen i løbet af bortvisningsperioden, uden politiet har kendskab til dette.

I de syv sager, hvor bortvisningen er bortfaldet før tid, er den gennemsnitlige bortvisningsperiode på 13 dage.

5.14. Forlængelse af bortvisningen

Til en forlængelse af forbuddet kræves, at betingelserne fortsat er til stede. Proportionalitetskravet indebærer samtidig, at kravene skærpes, jo længere tid forbuddet varer. Ved beslutning om forlængelse af forbuddet bør det ifølge Strafferetsplejeudvalget også være af betydning, om der er taget initiativ til en varig løsning af de bagvedliggende problemer.

Forlængelse af bortvisningen har fundet sted i blot tre af de 43 sager, og i alle tre tilfælde er der tale om en enkelt og ikke flere efter hinanden følgende forlængelser. Forlængelserne er

¹⁷ Disse tiltag dækker påbegyndt separation, ændring af låse til bopælen samt framelding af bortviste fra adressen.

sket på foranledning af forurettede, og det fremgår af politiets indsendte materiale, at alle anmodninger om forlængelse er blevet imødekommet.

Den samlede varighed af bortvisningen i sager med forlængelse varierer fra 29 til 48 dage med et gennemsnit på 37 dage.

5.15. Overtrædelser af forbud mod ophold i hjemmet

Der foreligger oplysninger om seks politianmeldte overtrædelser af bortvisningen. Der er dog flere af parrene, der genoptager samlivet uden at meddele dette til politiet, og i princippet er der også her tale om overtrædelse af forbuddet.

De seks anmeldte overtrædelser består alle i, at den bortviste møder op ved bopælen.

Reaktionen på overtrædelserne er forskellig. I to sager, hvor der forekommer to overtrædelser i hver sag, er henholdsvis en mentalundersøgelse af den bortviste person og en dom til psykiatrisk behandling årsag til, at overtrædelserne i det ene tilfælde ender med en påtaleopgivelse, mens de i den anden sag fører til et tiltalefrafald. I en tredje sag straffes en overtrædelse med en bøde, mens uklarheder omkring formuleringen af den oprindelige bortvisningsafgørelse i den sidste sag fører til, at overtrædelsen ikke straffes.

5.16. Varetægtsfængsling

I 26 af de 43 sager er det oplyst, at den bortviste har været anholdt. Kun i fire sager er der sket varetægtsfængsling. To personer varetægtsfængsles i 14 dage, og de to øvrige i henholdsvis 5 og 22 dage. Afgørelsen om bortvisning træffes i disse sager typisk først kort inden varetægtsfængslingens ophør.

Også blandt de potentielle sager ses en begrænset andel varetægtsfængslinger, nemlig i 5 pct. af de 1907 sager.

At der i forholdsvist få bortvisningssager sker en varetægtsfængsling er i tråd med politiets vurdering af, i hvilke sager bortvisning er anvendelig, jf. det senere. Politiets vurdering er, at der ved varetægtsfængslinger ikke er behov for bortvisning, idet den krænkende part via varetægten er fjernet fra hjemmet. De fire sager, hvor bortvisning sker i forlængelse af en varetægt, viser dog, at en varetægtsfængsling ikke udelukker brugen af bortvisning.

5.17. Strafferetlig afgørelse

I 31 af de 33 sager, hvor der er rejst en sigtelse i forlængelse af det overgreb, der har foranlediget bortvisningen, var der truffet en strafferetlig afgørelse pr. medio oktober 2009, jf. tabel 6. I ti af sagerne er der idømt en ubetinget dom og i andre ti en betinget dom. Endvidere er to sager endt med bødeafgørelse. Syv sager er endt med påtaleundladelse, frifindelser mv.

Tabel 6. Bortvisningssager og potentielle bortvisningssager fordelt efter afgørelsens art.

	Bortvisningssager		Potentielle sager ¹⁸	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Ubetinget fængselsstraf	10	32 %	207	21 %
Foranstaltningsdom	2	6 %	16	2 %
Betinget fængselsstraf	10	32 %	219	22 %
Bøde	2	6 %	14	1 %
Påtaleundladelse, frifindelse mv.	7	23 %	550	55 %
I alt	31	100 %	1006	100 %

Det ses videre af tabellen, at der blandt bortvisningssagerne er relativt flere ubetingede og betingede domme end blandt de potentielle sager, mens andelen af påtaleundladelser og frifindelser modsat er mindre blandt bortvisningssagerne. Sidstnævnte er i tråd med politiets vurdering af, at forurettedes indstilling til sagen – at pågældende fastholder anmodningen om bortvisning – er en væsentlig forudsætning for en bortvisnings anvendelighed. I sager, hvor forurettede er indstillet på at fastholde en anmodning om bortvisning, er pågældende formodentlig også mere indstillet på at fastholde en anmeldelse.

I bortvisningssagerne varierer længden af de ubetingede domme fra 14 dage til seks måneders fængsel. To af de ubetingede domme er fællesstraffe, som inkluderer en anden dom.

I 26 af de 43 sager er den bortviste tidligere dømt, heraf i 14 tilfælde vold, typisk simpel vold (§ 244), men også enkelte tilfælde af manddrab, alvorligere vold, fareforvoldelse og vold mod tjenestemand. Halvdelen af de ti, der er idømt en ubetinget dom, jf. tabel 6, er tidligere dømt for vold, og kun en enkelt er ikke tidligere dømt for kriminalitet.

6. Politiets synspunkter og erfaringer

Som det fremgår af denne evaluering, anvendes bortvisningsloven i et begrænset omfang. I løbet af en toårig periode har der været 60 sager vedrørende bortvisningsloven, hvoraf der i 43 tilfælde er sket en reel bortvisning. Det potentielle antal sager er i samme periode på omkring 1900. Dermed er der ikke sket nogen vækst i brugen af loven siden evalueringen fra 2006, der omfattede 45 bortvisninger fra hjemmet for en periode på knap to år.

Af evalueringen fra 2006 fremgår det af interview med politiet, at blandt andet et begrænset kendskab til loven formodentlig kan være med til at forklare det lille antal sager. På denne baggrund påpegede Justitsministeren i et følgebrev til folketingets Retsudvalg, at evalueringen ikke giver anledning til at overveje ændringer af loven, men at der kan være behov for at sikre, at politiet i alle relevante sager er fuldt ud opmærksom på lovens regler, herunder om underretning af de sociale myndigheder. Det fremgår yderligere, at Justitsministeriet vil drøfte dette med Rigspolitiet.

I en skrivelse fra Rigspolitiet fra august 2007 vedrørende en strategi for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser indgår 'Effektiv anvendelse af reglerne om bortvisning og tilhold' som et af de centrale elementer. Blandt initiativerne til at sikre en mere ensartet og effektiv anvendelse af reglerne om bortvisning og tilhold anføres, at særlige enheder, der skal etableres i hver politikreds, og hvis funktion det er at va-

¹⁸ Baseret på 1006 af de 1907 potentielle sager, da der ifølge oplysningerne fra Danmarks Statistik ikke var truffet en strafferetlig afgørelse på tidspunktet for dataudtrækket i de øvrige 901 tilfælde.

retage opgaver af rådgivende, koordinerende og opfølgende karakter vedrørende alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser, bør:

underrettes om alle konkrete sager, hvor der kan blive tale om at meddele tilhold eller bortvisning i forbindelse med samlivsrelateret kriminalitet. Den særlige enhed kan i den forbindelse i det omfang, der skønnes behov for det, holde kontakt til den forurettede og vejlede om muligheden for meddelelse af tilhold og bortvisning. Endelig vil den særlige enhed kunne varetage underretningen af de sociale myndigheder i disse sager.¹⁹

Et andet initiativ til sikring af en mere effektiv og ensartet anvendelse af reglerne om bortvisning og tilhold består, ifølge skrivelsen fra Rigspolitiet, i en revision af Rigsadvokatmeddelelse nr. 5/2000, og angår en nærmere vejledning fra Rigsadvokaten om betingelserne for at træffe afgørelse om bortvisning samt om overtrædelser af bortvisningsforbud eller tilhold. Som tidligere anført kom Rigsadvokaten med en meddelelse den 16. maj 2008 (nr. 3/2008) om 'Behandlingen af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser', hvori der vejledes om reglerne for bortvisningsloven.

6.1. Forklaringer på den begrænsede anvendelse af bortvisningsloven

I telefoninterview i forbindelse med denne evaluering giver politiet udtryk for, at bortvisningsloven er et godt redskab i sager med samlivsrelateret vold, men peger samtidig på flere forhold, der kan stå i vejen for lovens anvendelse.

I lighed med det, der fremkom i den tidligere evaluering af loven, nævner politiet også i dag, at forurettedes indstilling er af stor betydning for bortvisningslovens anvendelighed. Ved samlivsrelateret vold er det politiets erfaring, at forurettede ofte ønsker den krænkende part tilbage, når episoden er kommet lidt på afstand, hvilket betyder, at forurettede ofte ikke er indstillet på at anmode om bortvisning. Samtidig er det politiets vurdering, at et bortvisningsforbud ikke vil være virksomt i tilfælde, hvor forurettede ikke er indstillet på forbuddet. Politiets har videre erfaring med, at enten den krænkende part eller begge parter i sager om samlivsrelateret vold ofte er spirituspåvirkede, og at deres opfattelse af situationen ændrer sig, når de bliver ædru.

Der kan imidlertid også være tilfælde, hvor forurettede er så bange for den voldelige part, at vedkommende ikke tør forblive i eget hjem, men i stedet ønsker at komme på et krisecenter. Ligeledes kan det ske, at politiet vurderer, at forurettede af hensyn til sin sikkerhed vil være bedst tjent med at komme på krisecenter, så den voldelige part ikke har kendskab til forurettedes opholdssted og dermed ikke mulighed for at opsøge pågældende.

Politiets erfaringer lyder videre på, at forurettede i nogle tilfælde selv indgår som medvirkende part i voldsepisoden. I de tilfælde, hvor begge parter i et vist omfang har været involveret, vurderes bortvisning ikke som et rimeligt indgreb.

¹⁹ 'Overordnet strategi for en styrket indsats over for jalousidrab og andre alvorlige samlivsrelaterede forbrydelser'. Rigspolitiet den 23. august 2007.

Yderligere en barriere for brug af bortvisningsloven handler ifølge politiet om, at der skal være tale om risiko for gentagelse af volden eller truslen om vold, jf. en af forudsætningerne for en bortvisning. Ifølge de interviewede foreligger denne risiko ofte ikke.

I lighed med den tidligere evaluering påpeger politiet også i denne, at bortvisning primært er anvendelig i de mellemalvorlige sager. Dette skyldes, at bortvisning betragtes som et drastisk indgreb over for den part, der bortvises, hvorfor sagen, jf. proportionalitetskravet, skal være af en vis grovhed. I de meget alvorlige sager vil der ofte ske varetægtsfængsling, hvorfor bortvisning vil være mindre relevant.

Arbejdsbyrden ved en bortvisningssag nævnes også som en mulig barriere for anvendelsen af loven, hvilket ligeledes svarer til den tidligere evaluering af loven. Et par af de interviewede betegner bortvisning som et lidt omstændeligt indgreb, da det blandt andet kræver, at der reageres hurtigt, at en jurist inddrages, og at der holdes styr på et omfattende papirarbejde. Ved mangel på rutine eller i tilfælde af travlhed kan 'den nemme' og velkendte løsning derfor let blive valgt.

I forlængelse heraf vurderer flere af de interviewede, at trægheden ved implementering af nye regler indebærer, at rutinen omkring procedurerne og reglerne ved bortvisning endnu ikke generelt er til stede.

De interviewede peger videre på, at partnervold ofte sker i tilfælde, hvor de implicerede personer ikke reelt bor sammen, og bortvisning derfor ikke kan anvendes. Det bemærkes, at der i beregningen af antallet af potentielle sager er taget højde for fælles adresse, mens det ikke er muligt for de øvrige nævnte barrierer.

De interviewede giver udtryk for, at der er et godt kendskab til loven inden for politiet, særligt blandt vagthavende, politiadvokater og politiinspektører. Nogle peger dog samtidig på, at kendskabet til loven antagelig ikke i alle tilfælde er tilstrækkeligt hos de politibetjente, der kommer ud til voldsepisoden. Det påpeges også, at kendskab til lovens eksistens ikke nødvendigvis indebærer, at fremgangsmåden og procedurerne ved en bortvisningssag er bekendt.

6.2. Tiltag relateret til bortvisningslovens anvendelse

Der er forskelle på, hvorvidt der inden for politikredsene er sket tiltag med henblik på at skærpe opmærksomheden omkring bortvisningsloven. Enkelte beretter, at der ikke i deres politikreds siden lovens ikrafttræden er taget særlige initiativer for at rette fokus på loven. Det generelle indtryk er dog, at der i de fleste politikredse gøres ganske meget for at oplyse om loven. De interviewede beretter således om tværfaglige møder eller møder i de særlige enheder, jf. det tidligere, hvor der diskuteres samlivsrelateret vold, om personalemøder med orientering om bortvisningsloven, om orientering på politiets interne net, om oprettelse af 'action card', dvs. en kortfattet beskrivelse af reglerne og fremgangsmåden ved bortvisning, om vejledninger i behandlingen af voldssager inklusiv muligheden for bortvisning, om planer for lokalrådenes samarbejde vedrørende voldsramte familier, hvori bortvisningsloven indgår, om meddelelse fra kredsens politidirektør angående lovens formål, betingelser, fremgangsmåde m.v. samt om oprettelse af en operationsbefaling angående samlivsrelaterede forbrydelser, som også inkluderer bortvisningsloven. Rigsadvokatens meddelelse fra maj 2008 om samlivsrelaterede forbrydelser kan også tænkes at have haft en betydning, da i hvert fald nogle af de ovennævnte tiltag følger kort efter Rigsadvokatens meddelelse.

En af de politikredse, som nu anvender loven i større udstrækning end tidligere, peger på, at denne udvikling særligt skyldes, at kredsens politiinspektører siden 2007 dagligt har læst døgnrapporterne igennem blandt andet med henblik på at sikre, at bortvisning anvendes i alle potentielle sager. Dette initiativ har betydet en langt større opmærksomhed omkring loven, og det fortælles, at der nu per automatik anføres i døgnrapporten for alle potentielle sager, at muligheden for bortvisning har været overvejet, uanset om denne løsning er anvendt eller ej. En tilsvarende praksis findes i de øvrige to politikredse, der har et relativt stort antal bortvisningssager.

7. Socialforvaltningernes synspunkter og erfaringer

Den begrænsede anvendelse af bortvisningsloven betyder, at erfaringsgrundlaget i socialforvaltningerne er meget lille. At der eksisterer så få konkrete erfaringer vanskeliggør en undersøgelse af socialforvaltningernes synspunkter og erfaringer. Der er typisk højst tale om en enkelt bortvisningssag i de enkelte kommuner, og ved den telefoniske henvendelse til nogle af de kommuner, som vides at have haft en bortvisningssag, har det kun i ét tilfælde været muligt at træffe en sagsbehandler, der havde været involveret i en bortvisningssag. Derfor er synspunkter om lovens anvendelse og socialforvaltningens rolle hovedsageligt baseret på udsagn fra medarbejdere, der beskæftiger sig med samlivsrelateret vold, men som ikke selv har erfaringer med bortvisningsloven. I alt 12 kommuner spredt over landet er kontakten telefonisk, heraf i syv tilfælde med oplysninger om en konkret bortvisningssag med henblik på at få et indblik i eventuelle tiltag fra socialforvaltningens side i disse sager.²⁰

Da bortvisningsloven blandt andet sigter på at finde en løsning på de samlivsproblemer, bortvisningen afspejler, spiller socialforvaltningerne en vigtig rolle. Den østrigske bortvisningsmodel, som gav inspiration til den danske lovgivning på området, indebærer, at de sociale myndigheder er pålagt en proaktiv rolle i tilknytning til en bortvisning. Dette er ikke en betingelse i henhold til den danske lov, men under lovforslagets behandling henvises der til, at de sociale myndigheder i forvejen har ansvaret for det opsøgende arbejde samt forpligtelsen til rådgivning af familier.²¹

Kendskabet til lov om bortvisning fra hjemmet fremstår som meget begrænset blandt socialforvaltningernes medarbejdere. Medarbejderne fortæller, at de ikke selv kender til loven – enkelte har dog hørt om den i medierne eller kender den i overskriftsform. Medarbejderne vurderer samtidig, at heller ikke deres kolleger har kendskab til loven. Som én siger: ”Det må siges, at der eksisterer et massivt ukendskab til denne lov.”

Medarbejderne giver generelt udtryk for, at hensigten med lovgivningen principielt set er god og prisværdig. Her omtales både retfærdigheden ved, at det ikke er den forurettede, der skal forlade sit hjem, og det rigtige formål med at finde en mere langsigtet løsning på problemerne. Den proaktive rolle, som de sociale myndigheder tænkes at have, vurderes særlig berettiget i tilfælde af, at den forurettede er socialt isoleret og ikke i øvrigt er i kontakt med de sociale myndigheder.

²⁰ I disse syv sager fremgår det af politiets indsendte materiale, at de sociale myndigheder er blevet underrettet om bortvisningsafgørelsen.

²¹ Kommenteret høringsoversigt, L 218 Forslag til lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold mv.

På baggrund af erfaringerne med sager, der handler om samlivsrelateret vold, vurderer de interviewede medarbejdere, at loven er svært anvendelig i praksis. Deres erfaring er, at forurettede ofte er meget utryk ved gerningsmanden og derfor ikke ønsker at befinde sig et sted, der er kendt af gerningsmanden. Mange forurettede tør ikke vende tilbage til hjemmet umiddelbart efter krænkelsen, hvorfor et krisecenter vælges som løsning. I tråd hermed peges på, at der ikke er garanti for, at den bortviste ikke møder op i hjemmet, og socialforvaltningens medarbejdere mener ikke, at politiet har tilstrækkelige ressourcer til altid at kunne hjælpe i disse situationer. Flere af informanterne vurderer, at bortvisning især kan være anvendelig i sager med relativt stærke forurettede, som også har et netværk, og hvor volden ikke har været alt for grov. Men ifølge de interviewede medarbejdere er det sjældent, at virkeligheden ser sådan ud. Erfaringen er, at forurettede ofte er nedbrudt og ikke kan magte situationen. Af den grund ser nogle af de interviewede en mulighed i, at politiet selv tager initiativ til en bortvisning for at hjælpe den forurettede, når denne ikke selv er i stand til at træffe beslutningen og klare eventuelle konfrontationer med den krænkende part.

Med hensyn til socialforvaltningernes tiltag i konkrete bortvisningssager viser de undersøgte sager en forskelligartet praksis.²² Mens der i seks af de syv sager, der har været forespurgt om i interviewene med de sociale myndigheder, ikke kan lokaliseres tiltag i umiddelbar tilknytning til bortvisningsafgørelse, er der i ét tilfælde tale om flere former for indsatser relateret til børnene, herunder taxakørsel med henblik på at undgå den bortviste person, samt netværksmøder med skole, børnehave og sociale myndigheder for at drøfte børnenes situation og mulige hjælpeforanstaltninger.

Af det tilsendte materiale fra politiet oplyses videre om en sag, hvor den bortviste begynder at gå til psykolog, får en coach og holder op med at drikke. Videre nævnes i en anden sag, at den bortviste henvises til et krisetraumecenter og gives tilbud om behandling for alkoholmisbrug, men pågældende er ikke interesseret heri. I denne sammenhæng kan det nævnes, at de interviewede medarbejdere i socialforvaltningen peger på, at en behandling mod vold forudsætter, at den krænkende part er motiveret, hvilket ikke vurderes at være tilfældet i alle sager.

8. Afsluttende bemærkninger

Denne evaluering viser, at bortvisningsloven fortsat anvendes i et beskedent omfang. I løbet af 2007 og 2008 var der 60 sager vedrørende bortvisningsloven, hvoraf der i 43 tilfælde er sket en bortvisning. Evalueringen fra 2006 viste, at der i perioden fra 1. juli 2004 til 9. juni 2006 forekom 45 bortvisninger fra hjemmet.

I Sverige viser en evaluering af en lignende ordning om bortvisning fra hjemmet, at det årlige antal bortvisninger er steget fra 33 i 2004 til 112 i 2006, men antallet vurderes fortsat at være lavt.²³ Af årsager til den begrænsede anvendelse af loven angives i den svenske rapport, at parterne ofte flytter fra hinanden inden eller i forbindelse med en ansøgning om bortvisning fra hjemmet, samt at der ifølge politiadvokaterne kan eksistere uklarhed om, hvorvidt parterne reelt kan betragtes som samboende, fx i tilfælde hvor parterne formelt har samme adresse, men reelt bor hver for sig, eller omvendt, at parterne reelt er samboende, men er registreret på forskellige adresser. Også i Holland er der ifølge en evalueringsrapport få sager vedrørende

²² Der er her kun inkluderet kommunale tiltag, som kan relateres direkte til bortvisningsafgørelsen.

²³ Brottsförebyggande Rådet: *Besöksförbud – de berörda och deras erfarenheter*. Rapport 2007:2.

bortvisning fra hjemmet.²⁴ Af de forhold, der ifølge undersøgelsen af den hollandske praksis kan stå i vejen for brug af loven, nævnes arbejdsbyrden ved bortvisningssag. Denne vurderes at være en hindring, især da politiet samtidig erfarer, at det ofte er yderst vanskeligt at ændre på forholdene og finde en holdbar løsning. Dette indebærer, at anvendelsesområdet typisk indskrænker sig til de mere alvorlige sager. En opfattelse hos politiet om, at dette ikke er en politimæssig opgave, er også en barriere for anvendelse af loven.

I nærværende evaluering giver politiet udtryk for tilfredshed med bortvisningsloven, der betragtes som et godt redskab, men samtidig peger politiet på flere forhold, der kan være til hinder for anvendelse af loven. Disse forhold kan givetvis forklare den markante forskel mellem antallet af potentielle og reelle bortvisningssager. Selv i de politikredse, hvor der er meget fokus på bortvisningsloven, og hvor der dagligt tjekkes for potentielle bortvisningssager, og loven således må formodes at blive anvendt i stort set alle tænkelige sager, er der årligt blot omkring fem til seks sager. Antageligt er bortvisningslovens anvendelsesområde i praksis således ret begrænset på grund af de barrierer, politiet nævner.²⁵ Blandt disse er forurettedes indstilling, idet politiet vurderer, at en bortvisning alene vil være virksom i tilfælde, hvor forurettede er indstillet på det. Vedkommende skal derfor være indstillet på at fastholde beslutningen om anmeldelse og bortvisning, hvilket ifølge politiet ofte ikke er tilfældet. Forurettedes ønske om bortvisning afhænger også af, om vedkommende finder det betryggende at forblive i hjemmet eller hellere vil på krisecenter. Politiets erfaringer er, at sidstnævnte meget ofte er tilfældet i sager med samlivsrelateret vold. Også af hensyn til forurettedes sikkerhed kan politiet vurdere, at et ophold på et krisecenter vil være den bedste løsning. I denne sammenhæng kan nævnes, at der i andre lande er taget nye initiativer med henblik på at øge trygheden hos forurettede ved tilholdssager, herunder at gerningspersonen samtidig idømmes en elektronisk fodlænke, som alarmerer politiet og/eller forurettede ved overtrædelser af forbuddet. Noget sådant findes i Spanien, Norge, England, Holland og USA.²⁶

En af forudsætningerne for bortvisning er, at der er fare for yderligere overgreb ved forbliven i hjemmet. Dette vil ikke være tilfældet i alle sager. Der vil derfor altid være en vis andel af sager om samlivsrelateret vold, som bortvisningsloven ikke vil være relevant for.

Endvidere mener politiet, at bortvisningsloven mest er anvendelig i sager af lidt grovere karakter, da indgrebet er uproportionelt i de mindre alvorlige sager og irrelevante i de mere alvorlige sager, hvor gerningsmanden typisk varetægtsfængsles.

Endelig kan også arbejdsbyrden ved en bortvisningssag være en barriere for anvendelse af loven, idet bortvisning af politiet vurderes som et noget omstændeligt indgreb.

²⁴ Renée Römkens & Katinka Lünemann: 'Getting Behind Closed Doors: New Development in Legislation to Prevent Domestic Violence', s. 173-194 i *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, vol. 32, no. 2, 2008).

²⁵ I en af politikredsene har en intern undersøgelse af omfanget af bortvisningslovens anvendelse ligeledes vist, at der er et stort spring fra antallet af potentielle bortvisningssager til de sager, hvor bortvisning reelt er anvendelig, og årsagerne til dette er fx forurettedes manglende motivation for en bortvisning, eller at parterne ikke reelt bor sammen.

²⁶ Jf. Brottsförebyggande Rådet: *Besöksförbud – de berörda och deras erfarenheter*. Rapport 2007:2.

Politiet mener derimod ikke, at det er mangel på kendskab til loven, der er begrundelsen for, at den anvendes forholdsvis sjældent. Der synes da også at blive givet megen information om bortvisningsloven i de fleste politikredse.

De oven for nævnte barrierer for anvendelse af bortvisningsloven kan, som nævnt, givetvis forklare den markante forskel mellem antallet af potentielle og reelle bortvisningssager, idet beregningen af potentielle sager ikke inkluderer forhold som fx forurettedes sikkerhed og indstilling.

Interview med medarbejdere i kommunale socialforvaltninger peger på, at forvaltningens kendskab til lov om bortvisning fra hjemmet er ringe. Dette vil antagelig til en vis grad indvirke på omfanget af bortvisningssager, idet socialforvaltningerne kan stimulere brugen af loven ved at vejlede forurettede om muligheden for bortvisning.

Samtidig viser evalueringen nogle forskelle mellem politikredsene i antallet af bortvisningssager, hvilket kan tyde på, at der i nogle kredse er et potentiale for brug af loven i lidt større udstrækning. I de kredse, der har flest bortvisningssager, er det praksis, at døgnrapporterne dagligt kigges igennem blandt andet med henblik på potentielle bortvisningssager. Denne praksis og det fokus på loven, der følger hermed, har utvivlsomt en betydning for omfanget af bortvisningssager. Det skal dog bemærkes, at forskellen i antal bortvisningssager mellem de politikredse, der anvender loven hyppigst, og dem, der anvender den sjældnest, drejer sig om ca. 5 sager årligt, så potentialet for en større anvendelse af loven er under alle omstændigheder relativt ringe.

Bilag 4. Supplerende besvarelse af 4. februar 2010 af spørgsmål nr. 67 fra Folketingets Socialudvalg (Alm. del)

Folketinget
Socialudvalget
Christiansborg
1216 København K

Dato: 4. februar 2010
Kontor: Politikontoret
Sagsnr.: 2008-151-0241
Dok.: MSF40759

Hermed sendes supplerende besvarelse af spørgsmål nr. 67 (Alm. del), som Folketingets Socialudvalg har stillet til justitsministeren den 12. november 2008. Spørgsmålet er stillet på vegne af Line Barfod (EL).

Brian Mikkelsen

/

Carsten Kristian Vollmer

Spørgsmål nr. 67 fra Folketingets Socialudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes redegøre nærmere for indholdet af forsøgsordningen i Nordjylland med behandlingstilbud til voldelige mænd, herunder omkring finansiering, forsøgsperiodens længde, involverede myndigheder og organisationer mv., jf. vedhæftede artikel fra Politiken den 7. november 2008.”

Svar:

Under henvisning til min besvarelse af 30. januar 2009 af spørgsmål nr. 67 (Alm. del) fra Folketingets Socialudvalg kan jeg oplyse, at Justitsministeriet nu har afsluttet overvejelserne om, hvorvidt der er grundlag for at indføre en ordning, hvor personer, der begår vold i hjemmet, idømmes en betinget dom med vilkår om behandling for den voldelige adfærd.

Rigsadvokaten har i sin redegørelse fra oktober 2008 om straffene i sager om samlivsrelateret vold, drab og drabsforsøg vurderet, at der ikke er forskel på strafudmålingen i sager om samlivsrelateret vold og andre sager om vold.

En ordning med betinget dom med vilkår om behandling vil derfor i vidt omfang skulle træde i stedet for en ubetinget dom og vil således kunne betragtes som en ”rabortordning”, der signalerer, at samlivsrelateret vold ikke er lige så alvorligt som anden vold.

Som anført i min besvarelse af 4. marts 2008 af spørgsmål nr. 284 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg har Justitsministeriets Forskningsenhed udarbejdet en rapport, hvori det konkluderes, at forskningen ikke giver nogen stærk indikation på, at bestemte former for behandlingsprogrammer i betydelig grad vil reducere risikoen for, at voldelige mænd på ny begår vold mod deres partnere.

Efter min opfattelse bør man være meget tilbageholdende med at indføre en ”rabortordning”, hvor voldsudøvere, der ellers ville blive idømt en ubetinget fængselsstraf, i stedet idømmes en betinget dom med vilkår om behandling, som ikke kan forventes at reducere recidivrisikoen i betydelig grad.

I den forbindelse er det væsentligt at fremhæve, at der ved sådanne ordninger er en indbygget risiko for, at det kan være udsigten til at slippe for at afsone en fængselsstraf, der motiverer til behandling, frem for et oprigtigt ønske om at ændre den voldelige adfærd. Det bemærkes i den forbindelse, at en voldsudøver, der er oprigtigt motiveret til at ændre sin adfærd, vil kunne indgå i et frivilligt behandlingsprogram under afsoningen af en fængselsstraf.

På den anførte baggrund finder jeg ikke anledning til at indføre en ordning med betingede domme med vilkår om behandling af voldelige personer.

Bilag 5. Besvarelse af 12. juli 2010 af spørgsmål nr. 1258 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del)

Folketinget
Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Dato: 12. juli 2010
Kontor: Civil- og Politiafdelingen
Sagsnr.: 2010-150-1807
Dok.: JEE43311

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1258 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 23. juni 2010. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Peter Skarup (DF).

Lars Barfoed

/

Carsten Kristian Vollmer

Spørgsmål nr. 1258 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Ministeren bedes oplyse, om ministeren vil garantere sikkerheden for vidner, der giver oplysninger til politiet om organiseret kriminalitet, og hvilke tiltag ministeren vil tage for at øge sikkerheden for disse vidner, jf. artiklen "Kriminel får nyt udseende af PET" fra Berlingske Tidende den 20. juni 2010.”

Svar:

Jeg kan oplyse, at politiet har mulighed for at iværksætte en række forskellige foranstaltninger, som i den konkrete situation anses for nødvendige eller hensigtsmæssige, for at beskytte vidner.

Som led i beskyttelsen kan politiet således – eventuelt i samarbejde med den overordnede anklagemyndighed og Politiets Efterretningstjeneste – iværksætte en række praktiske beskyttelsesforanstaltninger for det pågældende vidne, f.eks. i form af patruljering omkring persons bopæl, politimæssig eskortering eller egentlig bevogtning.

I helt ekstraordinære tilfælde, hvor de foranstaltninger som kan iværksættes af politikredsene, ikke anses for tilstrækkelige, kan Politiets Efterretningstjeneste iværksætte beskyttelsesforanstaltninger inden for rammerne af det såkaldte vidnebeskyttelsesprogram. Programmet har i sin nuværende form eksisteret siden 2001 og udvikles stadig i lyset af de indvundne erfaringer.

Af hensyn til de personer, der skal beskyttes, kan jeg i sagens natur ikke oplyse nærmere om efterretningstjenestens praktiske fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af et vidnebeskyttelsesprogram.

Jeg kan dog generelt oplyse, at de særlige beskyttelsestiltag iværksættes på baggrund af en nøje vurdering af såvel den foreliggende trussel som det vidne, der skal beskyttes, herunder om det pågældende vidne er i stand til at leve under et vidnebeskyttelsesprogram.

Før en person kan indgå i et vidnebeskyttelsesprogram, foretages der således en række undersøgelser og vurderinger for at sikre, at vidnebeskyttelsesprogrammet vil kunne fungere efter sin hensigt og blive en succes.

I de mest alvorlige tilfælde kan der foretages et fuldstændigt identitetsskifte med nyt navn og adresse mv., og den pågældende kan eventuelt også hjælpes til et nyt liv i et andet land.

For at et identitetsskifte skal kunne gennemføres, er det nødvendigt, at vidnet medvirker til processen og overholder en række konkret fastsatte betingelser. Vidnet skal således være indstillet på bl.a. at afbryde kontakten til familie, venner og øvrige omgangskreds, ligesom det er

nødvendigt at opgive arbejde eller uddannelse. Vidnebeskyttelsesprogrammet kan ikke gennemføres, hvis den pågældende ikke fuldt ud er parat til at overholde disse betingelser.

Det kan således have store menneskelige omkostninger for en person at skifte identitet som led i et vidnebeskyttelsesprogram. På den baggrund bør et identitetsskifte forbeholdes de mest alvorlige sager, hvor de almindelige beskyttelsesforanstaltninger ikke er tilstrækkelige.

Jeg er i øvrigt helt tryk ved, at politi og anklagemyndighed er fuldt ud opmærksom på – og også konkret gør brug af – de muligheder, der allerede eksisterer med henblik på at sikre vidner beskyttelse. Der er således ikke aktuelle planer om generelt at udvide anvendelsen af de mest vidtgående beskyttelsesforanstaltninger i forhold til vidner.