

RIGSPOLITIET



5. februar 2020

(Revideret 11. maj 2020)

Evaluering af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (tilholdsloven)

1. Indledning

Reglerne om tilhold, opholdsforbud og bortvisning blev samlet til et regelsæt ved lov nr. 112 af 3. februar 2012 (tilholdsloven) med henblik på at styrke indsatsen for at beskytte personer mod at blive udsat for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, herunder stalking. Tilholdsloven trådte i kraft den 1. marts 2012.

Den 8. marts 2016 fremlagde Justitsministeriet og det daværende Ministerie for børn, undervisning og ligestilling udspillet "Stop stalking - en styrket indsats mod stalking, forfølgelse og chikane", som indeholdt flere tiltag, der skulle styrke politiets indsats, forbedre hjælpen og rådgivningen til stalkingudsatte og styrke både fagfolks og den generelle befolknings viden om området. På baggrund af udspillet blev tilholdsloven ændret, idet der ved lov nr. 1724 af 27. december 2016 bl.a. blev indført mulighed for at meddele et strakstilhold, ligesom politiets håndtering af sager om stalking blev styrket.

Rigsadvokaten og Rigspolitiet redegjorde den 8. marts 2019 for opfølgningen på initiativerne i udspillet "Stop Stalking".

Ved e-mail af 4. oktober 2019 har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten og Rigspolitiet om at udarbejde en samlet evaluering af, om tilholdslovgivningen fungerer efter hensigten, herunder redegøre for

- erfaringer og udfordringer i forhold til reglerne om strakstilhold,
- erfaringer og udfordringer i forhold til reglerne om opholdsforbud,
- relevant data vedrørende anvendelsen af tilholdsloven, og

- eventuelle forslag til at styrke indsatsen på området.

Rigsadvokaten og Rigspolitiet har til brug for evalueringen foretaget en fælles høring af politikredsene og de regionale statsadvokater. Herudover har Rigsadvokaten og Rigspolitiet indhentet bidrag fra Dansk Stalking Center (DSC) og Landsorganisation for Kvindekri-
secentre (LOKK).

2. Politiet og anklagemyndighedens sagsbehandling

Kompetencen til at træffe afgørelse om tilhold, herunder strakstilhold, opholdsforbud og bortvisning ligger hos politidirektøren, jf. tilholdslovens § 15, stk. 2. Afgørelse i sager om strakstilhold, tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal træffes af en jurist. Politikredsen kan dog efter en konkret vurdering bestemme, at afgørelse om (straks)tilhold kan træffes af en polititjenestemand. Dette kan først og fremmest være relevant, hvis der i kredsen er en eller flere polititjenestemænd med særlige forudsætninger for at behandle sådanne sager, og det findes hensigtsmæssigt og ubetænkeligt at delegerede afgørelseskompetencen mv. til den/de pågældende. Statsadvokaten behandler klager over politidirektørens afgørelser om (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning, jf. § 15, stk. 3. Statsadvokatens afgørelse er endelig.

Politikredsene har til brug for evalueringen beskrevet sagsgange og organisering i forbindelse med kredsens behandling af sager om strakstilhold, tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Henvendelser og anmodninger i medfør af tilholdsloven modtages i politiet på samme måde som henvendelser om strafferetlige forhold. Henvendelser og anmodninger behandles indledningsvist både i servicecentre, vagtcentraler, visitationsenheder, politik ekspeditioner, efterforskningsenheder, forebyggelsesenheder og via beredskabspatruljerne.

Herefter visiteres sager om tilhold mv. generelt til særligt udpegede nøglepersoner eller afdelinger, hvor der er oparbejdet et stort kendskab til området. Nøglepersonerne er på tværs af kredsene tilknyttet forskellige organisatoriske enheder, herunder sagscentre, patruljecentre, efterforskningsgrupper, forebyggelseslinjer og lokalpolitiet. I flere politikredse er der nøglepersoner på flere forskellige af kredsens lokationer.

Behandlingen af sager om udstedelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning sker i politisøjlen, hvor der foretages partshøring og evt. vidneafhøringer, indhentes dokumentation mv. I de fleste politikredse træffes afgørelser om tilhold mv. af jurister i kredsens

ledelsessekretariat eller i den lokale anklagemyndighed. I enkelte politikredse er kompetencen til at træffe afgørelse uddelegeret til særligt udpegede medarbejdere i politisøjlen. Der findes i politikredsene lokale retningslinjer for behandlingen af sager om (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Politikredsene peger på, at der i forbindelse med behandlingen af sagerne er et tæt samarbejde mellem politisøjlen og anklagemyndigheden, hvor tvivlsspørgsmål mv. kan drøftes. Den lokale anklagemyndighed foretager kvalitets- og legalitetskontrol med sagerne. Statsadvokaterne behandler klager over tilhold mv.

Sager om overtrædelser af tilhold mv. behandles af politikredsenes efterforskningsenheder og visse steder af samme medarbejdere, som behandler anmodninger om tilhold mv. Den lokale anklagemyndighed vurderer tiltalespørgsmålet og møder i retten.

3. Relevant data

Rigsadvokaten har foretaget et elektronisk udtræk fra politiets sagsstyringssystem (POL-SAS) over antallet af anmodninger om tilhold, opholdsforbud og bortvisninger og meddelte (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisninger i perioden fra den 1. januar 2017 til den 31. december 2019. Resultatet fremgår nedenfor af tabel 1 og 2. Det bemærkes, at anmodninger om strakstilhold ikke registreres selvstændigt.

Rigsadvokaten har endvidere foretaget et elektronisk udtræk fra POLSAS over sagsbehandlingstiden fra anmodning til afgørelse i perioden 2017-2019 i sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Udtrækket omfatter anmodninger fremsat i de pågældende år. Sagsbehandlingstiden måles som det gennemsnitlige antal dage fra anmodning til afgørelse. Resultatet fremgår af tabel 3.

Datagrundlaget er registreringer i politiets sagsstyringssystem (POLSAS), som er et journaliserings- og sagssystem og ikke et egentligt statistiksystem. Systemet indeholder dynamiske data, hvorfor opgørelser trukket på andre tidspunkter kan ændre sig. Der er en periodevis forskydning af data, således at antal afgørelser i en given periode også vedrører anmodninger fremsat i tidligere perioder. På samme måde vil fremsatte anmodninger i en given periode ikke nødvendigvis blive afgjort inden for samme periode. Sager vedrørende (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning oprettes, behandles og afsluttes ved manuel indtastning i POLSAS i politikredsene. Der tages forbehold for indtastningsfejl.

Tabel 1: Antallet af anmodninger om tilhold mv. (Opgjort efter antal journalnumre, og fordelt på år efter anmodningsdatoen). Data er opdateret 3. maj 2020.

År	Anmodning om tilhold (Anmodning om strakstilhold registreres ikke selvstændigt)	Anmodning om opholdsforbud	Anmodning om bortvisning	Anmodning om tilhold og opholdsforbud	Anmodning om bortvisning og tilhold	Anmodning om bortvisning og opholdsforbud	Anmodning om bortvisning, tilhold og opholdsforbud
2017	759	6	8	15	1	0	0
2018	788	13	8	10	3	0	1
2019	1178	22	2	16	0	1	2

Tabel 2: Antallet af meddelte tilhold mv. (Opgjort efter antal forhold. Det vil sige, hvor mange personer pr. journalnummer, der har fået en afgørelse om tilhold mv.) Data er opdateret 3. maj 2020.

År	Meddelt tilhold	Meddelt strakstilhold	Meddelt opholdsforbud	Meddelt bortvisning	Meddelt tilhold og opholdsforbud	Meddelt bortvisning og tilhold	Meddelt bortvisning og opholdsforbud	Meddelt bortvisning, tilhold og opholdsforbud
2017	355	14	7	7	12	0	0	0
2018	401	11	7	7	11	1	0	0
2019	546	31	16	1	15	0	1	0

Tabel 3: Sagsbehandlingstiden (det gennemsnitlige antal dage fra anmodning til afgørelse) i perioden 2017-2019 i sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (eller en kombination af flere). Data er opdateret den 3. maj 2020.

År	Meddelt tilhold	Meddelt opholdsforbud	Meddelt bortvisning	Meddelt tilhold og opholdsforbud	meddelt bortvisning og tilhold	Meddelt bortvisning og opholdsforbud	Meddelt bortvisning, tilhold og opholdsforbud	Meddelt strakstilhold
2017	67	44	1	64	-	-	-	22
2018	100	61	0	56	0	-	-	14
2019	86	83	0	84	-	0	-	19

4. Den praktiske anvendelse af (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning

4.1. Tilhold

Betingelserne for at give et tilhold fremgår af § 2 i tilholdsloven. Efter § 2, stk. 1, kan tilhold gives, hvis der er begrundet mistanke om, at en person enten har krænket den forurettedes fred eller mod den forurettede har begået et strafbart forhold, der kan sidestilles med en fredskrænkelse, og der er bestemte grunde til at antage, at personen fortsat vil krænke den forurettede på den måde.

Efter § 2, stk. 2, kan et tilhold endvidere gives, hvis der er begrundet mistanke om, at en person har begået en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, psykisk vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse, og den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke skal tåle kontakt mv. med den pågældende.

Der kan tillige gives tilhold efter § 2, stk. 3, hvis en person med rimelig grund mistænkes for at have begået eller forsøgt at begå en overtrædelse af straffelovens § 260, stk. 2, om ulovlig tvang ved at tvinge en anden til ægteskab eller en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed.

LOKK har bl.a. anført, at nogle krisecentre oplever lang sagsbehandlingstid, at det er svært at få et tilhold, og at tilhold ofte afvises, hvis der er fælles forældremyndighed. LOKK har endvidere peget på, at det opleves som problematisk og krævende for forurettede at skaffe dokumentation i forhold til at underbygge behovet for tilhold.

DSC har bl.a. peget på, at der gives for få tilhold, ligesom det er erfaringen, at tilholdet gives langt inde i et forløb og derved gives "for sent". Det betyder: 1) at det bliver vanskeligere at stoppe stalkingen, 2) at tilholdet gives når "skaden er sket", 3) at jo længere tid stalkingen har stået på, jo vanskeligere er det for den udsatte at skærme sig og finde beskyttelse, idet udøveren typisk bliver mere og mere subtil i sine metoder, 4) at jo længere stalkingen står på, jo større skade forvolder den for de implicerede.

Politikredsene har generelt givet udtryk for, at de finder, at muligheden for at meddele et tilhold er et godt redskab, der i det væsentlige har den ønskede effekt. De fleste politikredse har som ovenfor anført samlet behandlingen af sagerne hos udvalgte medarbejdere med de fornødne kompetencer, og afgørelser om tilhold mv. træffes som udgangspunkt af jurister i ledelsessekretariatet eller i anklagemyndigheden.

Flere politikredse har peget på, at der opleves udfordringer i forhold til partshøring, herunder særligt i forhold til at opnå kontakt til den indklagede, hvilket kan forsinke afgørelsen i en sag. På samme måde opleves problemer med forkyndelse, der i henhold til bekendtgørelse nr. 816 af 25. juni 2013 om forkyndelse alene kan ske ved brevforkyndelse, postforkyndelse, stævningsmandsforkyndelse og telefonforkyndelse. Endvidere opleves udfordringer i sager, hvor klager og indklagede har fælles børn. Endelig kan der være udfordringer i forhold til bevisvurderingen, idet der i en række sager er tale om påstand mod påstand uden dokumentation for kontakten.

De regionale statsadvokater har tillige peget på, at der kan være udfordringer forbundet med partshøring og forkyndelse. Statsadvokaterne har i den forbindelse oplyst, at der er etableret en mere effektiv procedure for partshøring bl.a. ved anvendelse af en agterskrivelse, der sendes via e-boks.

4.2. Strakstilhold

Ved lov nr. 1724 af 27. december 2016 om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning blev der indført mulighed for at meddele en foreløbig afgørelse om tilhold (strakstilhold), som midlertidigt skal beskytte den forurettede og eventuelt medlemmer af forurettedes husstand, indtil politidirektøren kan træffe en endelig afgørelse om tilhold eller opholdsforbud. Betingelserne for at meddele et strakstilhold fremgår af tilholdslovens § 2 a. Der kan meddeles et strakstilhold, hvis

- en person med rimelig grund er mistænkt for at krænke en anden som anført i § 2, stk. 1, nr. 1,
- der er bestemte grunde til at antage, at personen fortsat vil krænke den anden, jf. § 2, stk. 1, nr. 2,
- personen ikke har en rimelig interesse i at kontakte den forurettede.

Det er en forudsætning for at meddele et strakstilhold, at der rimelig grund til at mistænke den pågældende for at have begået fredskrænkelse eller et strafbart forhold mod en anden. Det vil bero på et konkret skøn, der foretages af politiet, om der i den enkelte sag foreligger tilstrækkelige oplysninger til at opfylde mistankegrundlaget.

Det er herudover en betingelse, at der skal foreligge bestemte grunde til at antage, at personen fortsat vil krænke den anden.

Endelig er det en betingelse, at den, som et strakstilhold rettes imod, ikke har en rimelig interesse i at kontakte den anden. Det forhold, at der ikke kan meddeles et strakstilhold,

hvis der foreligger en rimelig interesse i kontakt, betyder, at strakstilhold ikke kan anvendes i komplicerede sager, hvor en nærmere undersøgelse af hensyn til bl.a. risikoen for misbrug og optræning af en konflikt bør afventes.

Strakstilholdet skal herudover opfylde kravet om proportionalitet i tilholdslovens § 12.

Det er forudsat i forarbejderne til loven, at et strakstilhold alene anvendes i de situationer, hvor de tidsmæssige hensyn taler for det. Der er således ikke grund til at meddele et strakstilhold, hvis sagsbehandlingen til brug for politidirektørens endelige afgørelse om tilhold eller opholdsforbud kan afsluttes inden for samme tidsperiode, som det ville tage at træffe den foreløbige afgørelse.

I de situationer, hvor strakstilholdet ikke kan anvendes, skal politidirektøren som hidtil vurdere, om der er behov for, at der så vidt muligt træffes en særlig hurtig afgørelse om tilhold.

LOKK har anført, at nogle krisecentre oplever, at strakstilhold ikke anvendes i praksis. DSC har peget på, at der ofte er divergens mellem politiets og anklagemyndighedens vurderinger vedrørende strakstilhold, og at DSC er bekendt med flere tilfælde, hvor politiet undlader at sende en ellers oplagt strakstilholdssag til afgørelse i anklagemyndigheden på grund af forventet afvisning. I andre tilfælde har politiet vurderet et klart behov for strakstilhold, men sagen er blevet afvist ved anklagemyndigheden.

Flere politikredse har oplyst, at strakstilhold er et godt redskab både i relation til anmelder og indklagede, og at muligheden for at meddele et strakstilhold er vigtig, navnlig i de sager som kræver længerevarende efterforskning, og hvor mistankegrundlaget til at starte med kan være spinkelt.

Politikredsene har samtidig peget på, at anvendelsesområdet for strakstilhold er forholdsvis snævert, idet det er forudsat, at et strakstilhold ikke anvendes i komplicerede sager, hvor afgørelsen om, hvorvidt der kan meddeles et tilhold, bør afvente en nærmere undersøgelse af de konkrete omstændigheder. Hertil kommer, at der i mange sager - også i de meget grove sager - foreligger en rimelig interesse i kontakt (f.eks. fælles børn), hvilket udelukker anvendelse af strakstilhold.

Politikredsene har oplyst, at de ikke generelt oplever udfordringer i forhold til anvendelsen af strakstilhold, men at strakstilhold af flere grunde anvendes i begrænset omfang. Det skyldes dels, at anvendelsesområdet er snævert, men også at kredsene i hastende situationer ofte kan meddele et ordinært tilhold ligeså hurtigt, som de kan meddele et

strakstilhold. I et sådan tilfælde vil det være forbundet med dobbeltarbejde, hvis der først skal meddeles et strakstilhold. Også i forbindelse med strakstilhold peges der på udfordringer i forhold til at gennemføre partshøring og forkyndelse, jf. pkt. 3.1. ovenfor om anvendelse af tilhold.

Det er de regionale statsadvokaters vurdering, at politikredsene er opmærksomme på vigtigheden af en hurtig reaktion, og at muligheden for at give et strakstilhold bør bevares.

4.3. Opholdsforbud

Politiet kan give et opholdsforbud til den person, der forfølger eller chikanerer en anden. Et opholdsforbud betyder, at personen får et forbud mod at opholde sig eller færdes i et bestemt område, jf. tilholdslovens § 3.

Betingelserne for at give et opholdsforbud fremgår af § 4 i tilholdsloven.

- for det første følger det af § 4, stk. 1, 1. led, at betingelserne for at give et tilhold efter lovens § 2 skal være opfyldt,
- for det andet er det efter § 4, stk. 1, nr. 1, en betingelse, at der er tale om oftere gentagen krænkelse (i form af fredskrænkelse eller strafbart forhold, der kan sidestilles med fredskrænkelse), forsætlig overtrædelse af et tilhold eller en lovovertrædelse, der kan danne grundlag for et tilhold (grov personfarlig kriminalitet eller ulovlig tvang i forbindelse med ægteskab mv.) eller en bortvisning,
- for det tredje skal politiet efter § 4, stk. 1, nr. 2, vurdere, at et tilhold ikke er tilstrækkeligt til at beskytte den forurettede.

Betingelserne for at give et opholdsforbud er strengere end for et almindeligt tilhold. Det bemærkes, at tilhold, opholdsforbud og bortvisning frit kan kombineres, hvis betingelserne for foranstaltningerne er opfyldt. Det er ikke en betingelse for at udstede et opholdsforbud, at der forinden er givet et tilhold. Formålet med et opholdsforbud vil dog normalt indebære, at der gives et tilhold samtidig med opholdsforbuddet, hvis et tilhold ikke allerede er givet.

LOKK har bl.a. anført, at nogle krisecentre oplever, at opholdsforbud først meddeles, når tilholdet overtrædes. DSC har anført, at de oplever, at der sjældent vejledes om opholdsforbud og endnu sjældnere, at de iværksættes.

Overordnet set oplever politikredsene ikke udfordringer med at anvende opholdsforbud, men politikredsene peger på, at muligheden for at meddele opholdsforbud anvendes i

begrænset omfang, idet et tilhold som oftest er tilstrækkeligt til at beskytte forurettede. Nogle politikredse har peget på, at der kan være vanskeligheder forbundet med at give opholdsforbud, der omfatter områder i større byer, hvor den indklagede kan have en berettiget anledning til at opholde sig, eller hvis parterne bor meget tæt på hinanden.

Statsadvokaterne har henvist til politikredsens bemærkninger.

4.4. Bortvisning

Ved bortvisning kan en person over 18 år forbydes at opholde sig i sit hjem, jf. tilholdslovens § 7.

Betingelserne for bortvisning fremgår af § 8 i tilholdsloven. Det følger af § 8, nr. 1, at en person kan bortvises, hvis 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. Herudover kan der ske bortvisning, hvis den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Efter § 8, nr. 2, er det tillige en betingelse for bortvisning, 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, f.eks. vold eller trusler (indikationskravet).

En bortvisning sker for et tidsrum på indtil 4 uger, jf. tilholdsloven § 10. Fristen på 4 uger kan forlænges med højst 4 uger ad gangen, hvis betingelserne for bortvisning fortsat er opfyldt ved udløbet af den hidtidige frist.

LOKK har bl.a. anført, at bortvisningsbestemmelsen er problematisk, da der ikke findes opholdssteder, som politiet kan henvise den indklagede til i forbindelse med en bortvisning. LOKK bemærker endvidere, at voldsudsatte kvinder, som opholder sig på krisecenter, kan føle det utrygt at tage ophold i en tidligere fællesbolig, hvor voldsudøveren er nøje bekendt med boligens indretning, vinduer, adgange mv. Det kan betyde, at den voldsudsatte reelt ikke ønsker at vende tilbage til boligen.

En del politikredse har anført, at de sjældent modtager anmodninger om bortvisning, og at anvendelsen derfor er begrænset. En politikreds har peget på, at der i sager, hvor bortvisning er relevant, ofte også kan være grundlag for at søge voldsudøveren varetaget/fængslet, hvorefter bortvisning som udgangspunkt ikke er aktuelt.

Flere politikredse har peget på, at bortvisning forudsætter en mere omfattende sagsbehandling, idet der bl.a. senest samtidig med bortvisningen skal ske underretning af kommunen, jf. tilholdslovens § 11, ligesom en politikreds har anført, at det kan udgøre en udfordring, at bortvisning er tidsbegrænset til 4 uger, idet problemet ofte ikke er løst inden for en sådan periode.

De regionale statsadvokater har påpeget, at en af årsagerne til, at bortvisning anvendes i forholdsvist begrænset omfang kan være, at man i mere alvorlige tilfælde, hvor bortvisning kan komme på tale, af sikkerhedsmæssige årsager foretrækker at flytte ofret til en sikker adresse på et krisecenter eller lignende. Samtidigt savnes der opholdssteder, som politiet kan bortvise den indklagede til.

5. Klager over afgørelser om (straks) tilhold, opholdsforbud og bortvisning

De regionale statsadvokater behandler klager over politidirektørens afgørelser om (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning, jf. § 15, stk. 3. Statsadvokatens afgørelse er endelig.

En afgørelse om (straks)tilhold vil i overensstemmelse med de almindelige regler for prøvelse af forvaltningsafgørelser kunne indbringes for domstolene.

Statsadvokaterne har oplyst, at de årligt behandler ca. 140 - 150 klager over tilhold, bortvisning og opholdsforbud. Heraf omgøres ca. 20 afgørelser årligt svarende til en omgørelsesprocent på ca. 15. Statsadvokaterne finder, at kvaliteten af politikredsenes sagsbehandling generelt er god, og at størsteparten af de afgørelser, der påklages, tiltrædes af statsadvokaten. Statsadvokaterne modtager klager fra såvel den indklagede, som fra den part, der har begæret et tilhold og fået helt eller delvist afslag herpå fra politikredsen. Ofte vil statsadvokaternes omgørelser kun vedrøre en del af politiets afgørelse, f.eks. udstrækningen eller omfanget af forbuddet.

For så vidt angår statsadvokaternes behandling af klager over strakstilhold, har statsadvokaterne oplyst, at de siden 1. januar 2017 har behandlet i alt 12 klagesager vedrørende strakstilhold. 3 sager blev påklaget af den part, der begærede et strakstilhold, og hvor politikredsen havde afslået. 9 klager blev indgivet af personer, der var tildelt et strakstilhold, og som ønskede dette ophævet. I 8 sager har statsadvokaterne tiltrådt politikredsenes afgørelse. I 3 sager har statsadvokaterne omgjort politikredsenes afgørelse og ophævet det meddelte strakstilhold. En sag er på grund af nye oplysninger sendt tilbage til politikredsen. Statsadvokaterne har ikke behandlet sager, hvor der er klaget over varigheden af et strakstilhold, ligesom statsadvokaterne heller ikke har påtalt varigheden af et strakstilhold.

6. Uddannelse og retningslinjer på området

Rigsadvokaten har fastsat retningslinjer for behandlingen af sager efter tilholdsloven i Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, herunder for politiets efterforskning og sagsbehandling, afgørelseskompetence, straf mv.

Behandlingen af sager efter tilholdsloven er en fast del af politiets basisuddannelse. De studerende på politiets basisuddannelse modtager således i forbindelse med undervisningen i emnet "samlivsrelateret vold" undervisning i lovgivningen om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, ligesom de gennemgår Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om samlivsrelateret personfarlige forbrydelser og afsnittet om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Rigspolitiet har som led i den styrkede indsats mod stalking mv., jf. udspillet "Stop stalking", udarbejdet retningslinjer for politiets praktiske håndtering af sager om stalking, fortsat de uddannelsesmæssige tiltag i forhold til politiets anvendelse af evidensbaserede risikovurderingsværktøjer, samt oprettet et erfaringsnetværk på tværs af politikredsene, som har mødtes i 2. halvår af 2019.

Formålet med efter- og videreuddannelsen i risikovurderingsværktøjer er at sikre, at politikredsene har medarbejdere, der er certificerede brugere af værktøjerne. Risikovurderingsværktøjerne fungerer som strukturerede hjælpeværktøjer til brug for politiets indhentning af oplysninger til behandling af sager om stalking, samlivsrelateret vold og æresrelateret vold og anvendes til at vurdere risikoen for gentagen vold, personlig overlast mv. Målet med efter- og videreuddannelsen er, at deltagerne bliver i stand til at udfærdige en risikovurdering, og på baggrund af denne iværksætte relevante tiltag overfor såvel offer som gerningsperson i sager vedrørende samlivs- og æresrelateret vold samt stalking, herunder ved brug af redskaberne i tilholdsloven.

Rigspolitiets retningslinjer for politiets håndtering af sager om chikane, forfølgelse og stalking beskriver bl.a. de mulige hjælpe- og beskyttelsesforanstaltninger, som politiet kan bringe i anvendelse ved behandling af en sag om stalking, herunder muligheden for tilhold, opholdsforbud og/eller strakstilhold.

Nogle politikredse peger i deres bidrag til brug for evalueringen på et behov for generel uddannelse i tilholdssagernes behandling, og at det kunne være givtigt at have et forum for erfaringsudveksling for sagsbehandlere - navnligt med henblik på at udbrede best practice.

7. De regionale statsadvokaters tilsyn

De regionale statsadvokater iværksatte i februar 2017 i samarbejde med politikredsene et særligt tilsyn med bl.a. tilholdssager for at følge implementeringen af de nye regler om strakstilhold. Tilsynet vedrørte både den administrative behandling af tilholdssager (strakstilhold og egentlige tilhold) og straffesager vedrørende overtrædelse af tilhold.

Området er efterfølgende løbende blevet fulgt af de regionale statsadvokater i forbindelse med det almindelige tilsyn med politiets og anklagemyndighedens sagsbehandling.

I efteråret 2018 iværksatte de regionale statsadvokater endnu et særligt tilsyn med sager om (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Tilsynet havde særligt fokus på sagsbehandlingstiden og behovet for eventuelle yderligere tiltag for at nedbringe sagsbehandlingstiden. Tilsynet havde endvidere fokus på, at sagerne blev oprettet, behandlet og afsluttet korrekt i POLSAS med henblik på at sikre, at data bliver så valide som muligt.

Statsadvokaterne har i 2. og 3. kvartal 2019 på ny gennemført et særligt tilsyn på området. Fokus har på ny været på sagsbehandlingstiden samt på, om allerede iværksatte tiltag i politikredsene har haft den ønskede effekt, eller om der er behov for at iværksætte yderligere tiltag. Tilsynet har endvidere skullet afdække om antallet af fejlregistreringer i POLSAS er blevet nedbragt. Resultaterne af tilsynet forventes offentliggjort snarest.

Det fremgår bl.a. af resultaterne af tilsynet, at der er sket et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid både for så vidt angår de administrative sager og straffesagerne fra 2. kvartal 2019 til 3. kvartal 2019, og at antallet af fejlregistreringer er nedbragt betydeligt.

Det er på baggrund af tilsynet Rigsadvokatens opfattelse, at der generelt i politikredsene er fokus på at forbedre sagsbehandlingstiderne, herunder gennem iværksættelse af en række lokale initiativer som eksempelvis styrket visitation og mere effektive sagsgange. Det er endvidere Rigsadvokatens vurdering, at de nye elektroniske oversigtsrapporter, der i dag anvendes af myndighederne, er et godt redskab, der giver både politikredsene og statsadvokaterne adgang til løbende at følge den generelle udvikling i sagsbehandlingstiden og udlede læringspunkter heraf.

Rigsadvokaten finder samtidig, at tilsynet viser, at sagsbehandlingstiden på landsplan fortsat ikke er tilfredsstillende og bør nedbringes yderligere. Det gælder både i forhold til administrative sager og straffesager. Der bør i den forbindelse fortsat arbejdes på at

mindske tilbageløb til politisøjlen og ekspeditionsfejl, ligesom det skal sikres, at der er de nødvendige personaleressourcer til at behandle sagerne.

Henset til at der fortsat er rum for forbedringer, har Rigsadvokaten besluttet, at det særlige tilsyn på området skal fortsætte i 2020.

8. Strafniveauet i sager om overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Som del af den styrkede indsats mod stalking er der fokus på, om strafniveauet er passende, herunder om det står mål med de store psykiske omkostninger, det kan have for stalkingudsatte.

Med henblik på at følge strafniveauet er grovere overtrædelser af tilhold og opholdsforbud udpeget som et anklagerfagligt fokusområde. Det betyder, at anklagemyndigheden har særlig fokus på at afklare strafniveauet i retspraksis og bl.a. ført en række prøvesager.

Rigsadvokaten har foretaget en undersøgelse af strafniveauet på området, som viser, at det er vanskeligt at give et klart billede af strafniveauet i sager, hvor der alene er rejst tiltale for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Det skyldes bl.a., at sagerne ofte omfatter flere strafbare forhold, ligesom sagerne er af meget forskellig i karakter, omfang og grovhed.

Undersøgelsen viser dog, at der typisk udmåles en fængselsstraf, når der er tale om overtrædelser i 2. gangstilfælde eller mere. I den forbindelse indgår bl.a. gerningsmandens forstraffe, forholdets karakter, omfang og grovhed, perioden mellem udstedelsen af tilholdet mv. og overtrædelsen, følgerne for forurettede, hurtig recidiv, samt forurettedes unge alder.

Er forholdet begået som led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane (stalking), fastsættes der som udgangspunkt en ubetinget fængselsstraf.

Anklagemyndigheden følger fortsat området og grovere overtrædelser af tilhold og opholdsforbud er fortsat et anklagerfagligt fokusområde.

9. anbefalinger til fremadrettede fokusområder/tiltag

Det er Rigspolitiet og Rigsadvokatens overordnede vurdering, at der i dag generelt i politikredsene er stort fokus på mulighederne for at anvende (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og at disse redskaber i praksis bruges, når det skønnes relevant og

betingelserne herfor er opfyldt. Det bemærkes i den forbindelse, at politiet og anklagemyndigheden i de senere år har iværksat en række centrale og lokale initiativer på området med henblik på at sikre en korrekt, effektiv og ordentlig behandling af sager om (straks)tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Evalueringen viser samtidig, at der bl.a. er udfordringer forbundet med kontakten til indklagede i forbindelse med partshøring og forkyndelse samt med dokumentation for den uønskede kontakt. For så vidt angår strakstilhold har flere politikredse peget på, at kredsene i ukomplicerede sager, hvor betingelserne for at meddele et strakstilhold er opfyldt, i stedet for udsteder et ordinært tilhold, idet dette kan gøres lige så hurtigt. Evalueringen viser endvidere, at opholdsforbud anvendes sjældent, idet et tilhold oftest vurderes tilstrækkeligt til at beskytte forurettede. Der er desuden peget på, at det kan være vanskeligt at give opholdsforbud, der omfatter områder i større byer. Bortvisning anvendes også kun i begrænset omfang.

I lyset af evalueringen - samt de øvrige erfaringer og læringspunkter politiet og anklagemyndigheden har gjort sig på området - kan der efter Rigspolitiets og Rigsadvokatens opfattelse navnlig peges på følgende områder, som kan overvejes undersøgt nærmere, for yderligere at styrke indsatsen på området:

- lempelse eller ophævelse af kravet om partshøring ved strakstilhold,
- ophævelse af betingelsen i tilholdslovens § 2 a, stk. 1, nr. 3, om at personen ikke må have en rimelig interesse i kontakt,
- ændring af tilholdslovens § 11, således, at underretning af kommunen i tilfælde af bortvisning kan ske efter afgørelsen er truffet,
- indførelse af mulighed for digital forkyndelse og forenklet digital forkyndelse.
- indsættelse af en klagefrist i tilholdslovens § 15, stk. 3,
- udvidelse af underretningsordningen i retsplejelovens § 741 g til også at omfatte de groveste sager om overtrædelse af tilhold, jf. § 21, stk. 2, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning,
- yderligere tiltag til samarbejde og erfaringsudveksling på tværs af myndigheder og sektorer,
- fortsat styrket videns- og uddannelsesmæssigt fokus på rådgivning, vejledning og håndtering af sager efter tilholdsloven hos politiet og anklagemyndigheden, og
- afdækning af behandlingstilbud og opholdssteder til indklagede/bortviste borgere.

