

Betænkning om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.

Afgivet af

Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1: Indledning	9
1. Udvalgets hidtidige arbejde.....	9
2. Særligt om udvalgets arbejde med regler om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.	10
3. Betænkningens hovedindhold.....	13
Kapitel 2: Gældende ret om tvangsindgreb, der begrænser bevægelsesfriheden	21
1. Indledning.....	21
2. Straffelovens § 265 (polititilhold).....	22
3. Andre foranstaltninger mod truende eller voldelige personer.....	26
3.1. Straffeprocessuelle tvangsindgreb.....	26
3.1.1. Varetægtsfængsling mv.	27
3.1.2. Varetægtsfængsling i surrogat.....	29
3.2. Detentionsanbringelse.....	31
3.3. Andre indgreb uden for strafferetsplejen.....	33
3.4. Særlige love om forbud mod at opholde sig i eller besøge bestemte lokaler mv.	35
4. Relevante grundlovsbestemmelser.....	38
4.1. Indledning.....	38
4.2. Grundlovens § 71 (den personlige friheds ukrænkelighed).....	39
4.3. Grundlovens § 73, stk. 1 (ejendomsrettens ukrænkelighed).....	42
5. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	49
5.1. Artikel 8: Retten til at opretholde et privatliv og familieliv.....	49
5.2. Artikel 2 i 4. tillægsprotokol til konventionen: Retten til at færdes frit mv. ...	53
Kapitel 3: Fremmed ret	55
1. Østrigsk ret.....	55

2. Norsk ret.....	58
3. Svensk ret.....	61
4. Finsk ret.....	66
Kapitel 4: Udvalgets overvejelser om bortvisning	71
1: Indledning.....	71
2: Afgrænsning af begrebet ”bortvisning”	72
2.1. Personkredsen.....	73
2.2. Lokaliteten.....	75
2.3. Perioden.....	77
2.4. Sammenfatning.....	78
3. Indgrebs forhold til grundrettighederne.....	78
3.1. Grundlovens § 71.....	78
3.2. Grundlovens § 73.....	79
3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dennes tillægs- protokoller.....	80
3.4. Konklusion.....	81
4. Indgrebs forhold til indgreb efter gældende regler. Udgangspunkt for fastlæggelse af betingelser mv. for indgrebet.....	82
5. Materielle betingelser med krav om aktuel kriminalitet.....	84
5.1. Kriminalitetskrav.....	85
5.2. Mistankekrav.....	89
5.3. Indikationskrav.....	90
5.4. Proportionalitetskrav.....	93
5.5. Sammenfatning.....	95
6. Materielle betingelser uden krav om aktuel kriminalitet.....	96
7. Bortvisning i kombination med tilhold, herunder geografisk bestemt tilhold... ..	105
8. Bortvisning uden anmodning fra forurettede.....	105
9. Kompetence, anholdelse/tilbageholdelse og formkrav.....	108
10. Bortvisningens varighed.....	112
11. Retsgarantier og processuelle regler.....	114

12. Forurettedes retsstilling.....	120
13. Overtrædelse af afgørelser om bortvisning mv.	123
14. De sociale myndigheders rolle mv.	126
15. Forholdet til anden lovgivning.....	129

Kapitel 5: Udvalgets overvejelser om tilhold.....133

1. Indledning.....	133
2. Tilhold uden anmodning fra forurettede.....	133
3. Geografisk bestemt tilhold.....	137

Kapitel 6: Udvalgets lovudkast med bemærkninger.....143

Bilag

1. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsel (tilhold) efter straffelovens § 265.
2. Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/2000 om efterforskning af sager om vold i parforhold.
3. Socialministeriets notat af 30. januar 2004 om støtte til voldsudøvende mænd.

KAPITEL 1

INDLEDNING

1. Udvalgets hidtidige arbejde

Strafferetsplejeudvalget blev nedsat den 16. januar 1968 med den opgave at gennemgå den del af retsplejelovens regler om strafferetsplejen, der vedrører tidsrummet forud for tiltalens rejsning og forberedelsen af domsforhandlingen.

I overensstemmelse med sit kommissorium har udvalget i en række betænkninger beskæftiget sig med den del af straffeprocessen, der også betegnes efterforskningsstadiet, herunder de såkaldte straffeprocessuelle tvangsmidler.

Udvalgets arbejde har omfattet en gennemgang og revision af spørgsmål og emner, som allerede var reguleret i retsplejeloven, da udvalget blev nedsat. I forbindelse hermed – og i visse tilfælde efter særskilt anmodning fra Justitsministeriet – har udvalget også behandlet en række spørgsmål og emner, som ikke tidligere har været lovreguleret.

Med afgivelsen af betænkning nr. 1298/1995 om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation har Strafferetsplejeudvalget for så vidt afsluttet sin opgave med gennemgang og revision af den førnævnte del af retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

Udvalget har senere afgivet betænkning nr. 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation og betænkning nr. 1431/2003 om straffeprocessuelle tvangsindgreb over for børn under den kriminelle lavalder.

2. Særligt om udvalgets arbejde med regler om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.

2.1. Ved skrivelse af 10. september 2003 anmodede Justitsministeriet udvalget om at behandle spørgsmålet om bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet mv.

Skrivelsen har følgende ordlyd:

”Regeringen lægger vægt på, at der gøres så meget som muligt for at bekæmpe vold i hjemmet. I den forbindelse er det væsentligt også at beskytte ofrene for volden. Det er ikke rimeligt, at det er ofrene – typisk kvinden og børnene – der må flytte fra det fælles hjem for at undgå volden. Regeringen har derfor fundet det rigtigt at undersøge erfaringerne fra andre lande, hvor man i de senere år har ændret lovgivningen, således at det er blevet muligt at bortvise voldelige eller truende personer fra det fælles hjem.

En projektgruppe med repræsentanter for politiet, Socialministeriet og Justitsministeriet har i august 2003 afgivet en rapport om erfaringerne i andre lande med ordninger, hvorefter myndighederne kan bortvise truende personer fra hjemmet. Projektgruppen har i forbindelse hermed overvejet de retlige, administrative og praktiske spørgsmål, der knytter sig til en sådan ordning. På denne baggrund anbefaler projektgruppen i rapporten, at der arbejdes videre med at indføre en sådan ordning her i landet for at styrke bekæmpelse af vold i hjemmet.

Projektgruppen anfører, at en sådan ordning bør have et klart hjemmelsgrundlag, og at en sådan lovgivning bør vedrøre følgende nøgleelementer:

”..

- a) Bemyndigelse til udstedelse af tilhold som forudsat i straffelovens § 265
- b) Betingelserne for, at der kan ske bortvisning fra eget hjem.
- c) Kompetent myndighed.
- d) Bemyndigelse til politiets umiddelbare bortvisning af personen med efterfølgende domstolsprøvelse, hvis øjemedet ville forspildes (*periculum in mora*).

- e) Beskikkelse af advokat for den bortviste og eventuel bistandsadvokat for den forurettede.
- f) Regler om påtalebeføjelse.
- g) Regler om bortfald og ophævelse af afgørelser om bortvisning, herunder den tidsmæssige udstrækning af bortvisningen.
- h) Regler om videregivelse af personlige oplysninger fra politiet til en myndighed, der tager kontakt til den forurettede.
- i) Tilbud og støtte til den bortviste.
- j) Straffebestemmelse vedrørende overtrædelse af bortvisning.
- k) Hjemmel til udarbejdelse af administrative regler, der nærmere regulerer behandlingen af sager om bortvisning.”

Projektgruppen anbefaler endvidere, at der i forbindelse med indførelse af en ordning med bortvisning af truende personer fra hjemmet skabes et klart hjemmelsgrundlag for politiets meddelelse af tilhold i øvrigt, jf. herved straffebestemmelsen med hensyn til overtrædelser af polititilhold i straffelovens § 265. Projektgruppen peger bl.a. på, at det vil være hensigtsmæssigt at åbne mulighed for, at politiet kan meddele tilhold, uden at der foreligger en begæring herom fra den forurettede, og at det bør overvejes at skabe mulighed for at meddele tilhold, som omfatter et bestemt mindre geografisk område, hvor den forurettede almindeligvis færdes.

Regeringen finder på den anførte baggrund, at lovgivningen i tråd med udviklingen i en række andre lande bør indrettes således, at der i særlige tilfælde er mulighed for at bortvise en voldelig eller truende person fra det fælles hjem i en periode.

Som det også fremgår af projektgruppens rapport, rejser et sådant indgreb, hvorefter en person forbydes at opholde sig i sit eget hjem, imidlertid en række væsentlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål og spørgsmål om forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Justitsministeriet finder derfor, at den nærmere udformning af en sådan ordning bør overvejes af Strafferetsplejeudvalget, idet det bør lægges til grund, at et sådant indgreb skal gennemføres i strafferetsplejens former.

Strafferetsplejeudvalget anmodes på den anførte baggrund om nærmere at overveje de spørgsmål af retlig og retssikkerhedsmæssige karakter, som indførelse af en ordning med bortvisning af truende og voldelige personer fra hjemmet giver anledning til.

En sådan ordning vil også indebære nogle væsentlige sociale aspekter. Justitsministeriet drøfter med Socialministeriet, hvilke sociale foranstaltninger der bør knyttes til en sådan ordning, og Strafferetsplejeudvalget vil blive orienteret herom med henblik på, at dette element kan inddrages i udvalgets arbejde. Justitsministeriet har anmodet Socialministeriet om at være til stede under udvalgets møder vedrørende dette kommissorium.

Strafferetsplejeudvalget anmodes om at udarbejde udkast til en særlig lov om bortvisning af truende eller voldelige personer fra hjemmet. Udvalget anmodes endvidere om så vidt muligt at indarbejde lovregler om andre polititilhold i lovudkastet, jf. ovenfor om behovet for en nærmere lovregulering og hjemmel til at meddele tilhold uden forudgående begæring fra den forurettede og til at meddele geografisk afgrænset tilhold.

Med henblik på at der kan fremsættes lovforslag på området i den kommende folketingssamling, skal Justitsministeriet anmode om, at Strafferetsplejeudvalgets betænkning foreligger senest den 10. februar 2004.”

Strafferetsplejeudvalget har på den anførte baggrund foretaget en gennemgang af de problemstillinger, som gør sig gældende i forbindelse med eventuel indførelse af en adgang til at bortvise voldelige og truende personer fra hjemmet mv. Gennemgangen har udmøntet sig i et udkast til en lov om bortvisning mv.

Af tidsmæssige årsager har udvalget afstået fra at foretage en tilbunds gående gennemgang af reglerne om polititilhold i henhold til straffelovens § 265. Men udvalget har dog med baggrund i kommissoriet overvejet muligheden for at indføre regler om geografisk bestemte tilhold samt tilhold efter straffelovens § 265 uden den forurettedes begæring herom. Udvalget har ved gennemgangen fundet det hensigtsmæssigt, at geografisk bestemte tilhold kan anvendes i forbindelse med bortvisning, og at der indføres en almindelig regel om tilhold uden anmodning.

2.2. Ved afgivelsen af denne betænkning har udvalget haft følgende sammensætning:

Landsdommer Christian Bache (formand)

Politimester Ole Scharf

Advokat Hanne Rahbæk

Kontorchef Anne Kristine Axelsson

Administrerende dommer Bjarne Pedersen

Politiadvokat Carsten Egebjerg Christensen

Professor, dr. jur. Eva Smith

Advokat Merethe Stagetorn

Statsadvokat Lars Stevnsborg

Advokat Hanne Rahbæk har afløst advokat Søren Søltøft Madsen, der afgik ved døden den 13. november 2003.

Fuldmægtig Eigil Andersen, Socialministeriet, har deltaget i udvalgets møder vedrørende denne betænkning.

Hvervet som sekretær for udvalget har under udarbejdelsen af denne betænkning været varetaget af fuldmægtig Rasmus Blaabjerg. I december 2003 overgik hvervet til fuldmægtig Søren Almind.

3. Betænkningens hovedindhold

Betænkningen indeholder Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om de spørgsmål af retlig og retssikkerhedsmæssig karakter, som indførelse af en ordning med bortvisning af voldelige og truende personer fra hjemmet giver anledning til.

Betænkningen indeholder endvidere Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om udformningen af en særlig lov om bortvisning samt udvalgets lovudkast. Udvalget har i den forbindelse tillige behandlet nogle spørgsmål om polititilhold.

Udvalget har efter kommissoriet ikke skullet tage stilling til, om en ordning med bortvisning bør indføres. Udvalget har dog fundet, at bortvisning kan være et egnet led i bestræbelser på at begrænse vold i familieforhold. Bortvisning vil endvidere indebære, at det er den krænkende part, der forlader boligen, modsat nu den krænkede part, der ofte i hast må flytte, måske sammen med mindre børn. Bortvisning kan således føre til en mere rimelig og mindre traumatiserende løsning. Bortvisning kan måske samtidig give anledning til, at der på et tidligere tidspunkt end nu tages skridt til løsning af alvorlige samlivsproblemer, misbrugsproblemer o.l.

På den anden side finder udvalget, at bortvisning vil være et særegent indgreb af betydelig intensitet over for den, der tvinges til i en periode at forlade hjemmet. Udvalget finder, at indførelse i dansk ret af indgreb i form af bortvisning på grund af dets særlige karakter må give anledning til nøje overvejelser. Det drejer sig om indgrebets forhold til grundrettighederne, indgrebets nærmere anvendelsesområde, betingelserne for indgrebet samt behovet for særlige retssikkerhedsmæssige garantier navnlig for den, som bliver genstand for indgrebet.

Udvalget har udarbejdet sit udkast til lovbestemmelser i overensstemmelse med disse hovedsynspunkter.

Kapitel 1 omtaler udvalgets hidtidige arbejde, opgavebeskrivelse (kommissorium) og sammensætning.

Kapitel 2 indeholder en udførlig beskrivelse af gældende ret om tvangsindgreb, der begrænser bevægelsesfriheden, og som derfor kan have betydning for vurderingen af spørgsmålet om en bortvisningsordning.

Bortvisning af personer fra det fælles hjem kendes ikke i gældende dansk ret som et selvstændigt indgreb. Det er dog forekommet i praksis, at der som såkaldt fængslingsurrogat efter retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 2, er meddelt personer forbud mod at tage ophold hos eller have samkvem med bestemte personer, jf. Vestre Landsrets dom i UfR 1973.350.

Kapitel 3 indeholder en kort beskrivelse af gældende ret i Østrig, Norge og Sverige, hvor der allerede er indført regler om bortvisning fra det fælles hjem. Endvidere beskrives et finsk lovforslag fra 2003 om en bortvisningsordning.

Kapitel 4 indeholder udvalgets overvejelser om bortvisning.

Udvalget definerer i afsnit 2 bortvisning som *et strafsanktioneret forbud mod, at en person i en nærmere fastlagt, i almindelighed kortere periode opholder sig i det fælles hjem, dvs. boligen for personens husstand – uanset personens retlige forhold til husstanden og boligen.*

De grundrettigheder i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der berøres af et sådant indgreb, er efter udvalgets gennemgang af grundrettighederne i afsnit 3 ikke til hinder for en ordning med bortvisning.

Såfremt regler om bortvisning, herunder om betingelser for bortvisning, udformes i nøje overensstemmelse med det formål at bekæmpe og afværge forbrydelser, og indgrebets rækkevidde begrænses til det i den henseende nødvendige, kan en bortvisningsordning ikke anses for problematisk ud fra betragtninger om frihedsrettighederne og menneskerettighederne. På den anden side vil det i lyset af indgrebets karakter netop være væsentligt at fastholde de nævnte begrænsninger ved reglernes nærmere udformning. Udvalget har udformet sit forslag til bortvisningsordning i overensstemmelse hermed.

Problemkredsen omkring et bortvisningsindgreb har lighedspunkter med såvel tilhold som straffeprocessuelle tvangsindgreb, jf. afsnit 4. Efter udvalgets opfattelse må indførelse af bortvisning i dansk ret – som tidligere anført – efter indgrebets særlige karakter og intensitet give anledning til nøje overvejelser. Sådanne overvejelser kan efter udvalgets opfattelse med fordel tage udgangspunkt ikke blot i reglerne om tilhold, men også reglerne om – og særligt betingelserne for – de mest indgribende straffeprocessuelle tvangsindgreb. Der er herved lagt vægt på, at retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb rummer systematiske sæt

af såvel materielle som formelle betingelser for væsentlige indgreb i den personlige frihed eller integritet som led i kriminalitetsbekæmpelse.

Udformes regler om bortvisning sådan, at betingelserne for indgrebet bliver lige så strenge som betingelserne for straffeprocessuel frihedsberøvelse, vil betænelighederne ved indgrebets indførelse således naturligt svinde. Udformes reglerne om bortvisning omvendt således, at betingelserne fremstår som væsentligt mindre strenge end betingelserne for frihedsberøvelse, vil betænelighederne ved indgrebet derimod kunne træde i forgrunden.

Udvalget har på den baggrund i kapitel 4, afsnit 5, opstillet en bortvisningsregel med inspiration i retsplejelovens regler om varetægtsfængsling. Kendetegnende for denne regel er, at den kræver en begrundet mistanke om, at den pågældende har begået et strafbart forhold over for et medlem af sin husstand (bortvisning med krav om aktuel kriminalitet). Udvalget har derefter i kapitel 4, afsnit 6, overvejet en regel om bortvisning i tilfælde, hvor den pågældende endnu ikke har begået kriminalitet over for et medlem af sin husstand, men hvor der er frygt for, at den pågældende vil gøre det (bortvisning uden krav om aktuel kriminalitet).

Reglen om *bortvisning med krav om aktuel kriminalitet* findes i lovudkastets § 2. Betingelserne er, at

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,

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), og

3) 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.

De straffebestemmelser, der er nævnt under nr. 1, omfatter navnlig vold, trusler og seksuelle krænkelser.

Et flertal af udvalgets medlemmer har fundet, at der endvidere bør gælde en regel om *bortvisning uden krav om aktuel kriminalitet*.

Et mindretal har fundet, at der ikke bør gælde en sådan regel.

Flertallets og mindretallets synspunkter er gengivet i kapitel 4, afsnit 6.

Flertalsforslaget om en regel om *bortvisning uden aktuel kriminalitet* svarer til reglen om bortvisning med krav om aktuel kriminalitet med den forskel, at det *ikke* kræves, at den pågældende allerede har begået noget kriminelt, men derimod at *den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden*, og at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå en lovovertrædelse, der er nævnt ovenfor under nr. 1. Betingelserne under nr. 2 og nr. 3 gælder således også ved denne regel, der ligeledes er indeholdt i lovudkastets § 2. Reglen omfatter trusler om simpel vold i modsætning til straffelovens § 266 om strafbare trusler. Den nærmere fastlæggelse af den adfærd, som reglen omhandler, kan i øvrigt bestemmes efter de kriterier, der er knyttet til straffelovens § 266.

Udvalget foreslår i afsnit 7, at bortvisning skal kunne kombineres med et almindeligt tilhold om ikke at trænge sig ind på, forfølge mv. et medlem af husstanden samt med et såkaldt geografisk bestemt tilhold om ikke at opholde sig på et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem af husstandens arbejds- eller uddannelsessted, jf. lovudkastets § 3.

Udvalget foreslår i afsnit 8, at bortvisning kan ske enten efter anmodning fra den forurettede eller i særlige tilfælde uden en sådan anmodning, når almene hensyn kræver det.

Udvalget foreslår i afsnit 9, at afgørelser om bortvisning træffes af anklagemyndigheden, dog således at den bortviste kan kræve afgørelsen indbragt for retten. Prøvelsen for retten skal ske efter særlige regler om hurtig behandling.

Udvalgets flertal foreslår endvidere en særlig regel om tilbageholdelse af personer, der kan være omfattet af flertalsforslaget om bortvisning uden aktuel kriminalitet, jf. lovudkastets § 4. Mindretallet finder ikke grundlag for en sådan regel.

I afsnit 10 foreslår udvalget, at der for bortvisning skal fastsættes en frist, der højst kan være 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. I dette afsnit behandles endvidere spørgsmålet om betydningen af, at et samliv genoptages efter bortvisning.

I afsnit 11 foreslår udvalget en række regler om retssikkerhedsgarantier mv., herunder om obligatorisk advokatbeskikkelse for den bortviste, når sagen behandles for retten. Sagerne behandles i strafferetsplejens former ved mundtlig forhandling efter regler, der i vid udstrækning svarer til ordningen vedrørende sager om vare-tægtsfængsling.

I afsnit 12 foreslår udvalget, at politiet med henblik på at sikre mulighederne for social støtte altid skal underrette det sociale udvalg om bortvisning. Endvidere foreslås, at der skal kunne beskikkes en advokat for den forurettede, når denne i særlige tilfælde skal afgive forklaring i retten.

I afsnit 13 foreslås en straffebestemmelse, hvorefter overtrædelse af forbud i form af bortvisning og tilhold i forbindelse hermed straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Overtrædelse påtales af det offentlige. Påtale sker dog kun efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver, at påtale sker uden en sådan anmodning.

I afsnit 14 behandles de sociale myndigheders rolle. Efter udvalgets opfattelse er det væsentligt, at de sociale myndigheder i almindelighed kan fremstå som en *aktiv og den koordinerende instans* i bestræbelserne på at løse de sociale problemer, der

oftest vil være til stede i bortvisningstilfælde, og dermed tilvejebringe grundlaget for bortvisningens ophævelse. Udvalget anbefaler derfor, at der samtidig med gennemførelse af udvalgets forslag iværksættes de nødvendige tiltag på det sociale område.

I afsnit 15 behandles forholdet til den civile retlige lovgivning.

De foreslåede regler om bortvisning, der har karakter af en midlertidig foranstaltning, indebærer ikke i sig selv nogen ændring med hensyn til fx den forurettedes parts adgang til at fortsætte et lejemål og til at blive boende i en ejerbolig. Bortvisning indebærer således ikke i sig selv noget indgreb i lejerens eller ejerens rettigheder, herunder adgangen til at opsiges et lejemål eller afhænde en fast ejendom.

De gældende civile retlige regler er ikke udformet i lyset af en bortvisningsordning, og de rummer ikke løsning af alle problemer af civilretlig karakter, der kan opstå for en forurettet i en bortvisningssag.

Da det falder uden for udvalgets opgaver at tage stilling til forhold af civilretlig karakter, er udvalget imidlertid afstået fra nærmere at behandle disse spørgsmål. Udvalget skal dog understrege betydningen af, at de skitserede problemer løses. Såfremt bortvisningsordningen indføres under de gældende civile retlige regler, må det forudses, at der i en række tilfælde kan opstå problemer for den forurettede, der bevirker, at formålet med bortvisningen reelt forspildes, navnlig i tilfælde af mere kortvarigt papirløst samliv. Dette ændrer på den anden side ikke ved, at det i talrige andre tilfælde må antages, at den forurettede kan blive boende i hjemmet i den tid, som en bortvisning i almindelighed tænkes at vare.

Kapitel 5 indeholder udvalgets overvejelser om polititilhold.

Udvalget har som følge af den tidsmæssige ramme for udvalgets arbejde ikke foretaget en generel gennemgang af reglerne om polititilhold.

Udvalget foreslår i afsnit 2, at der indføres en lovregel om, at almindelige tilhold, der er omfattet af straffelovens § 265, udstedes af politiet, når den, som tilholdet skal beskytte, anmoder om det. Såfremt almene hensyn kræver det, skal tilhold dog i særlige tilfælde efter lovreglen kunne udstedes uden en anmodning fra den forurettede.

Afsnit 3 indeholder udvalgets overvejelser om tilhold med geografisk bestemt indhold. Udvalget har som nævnt oven for i kapitel 4, afsnit 7, foreslået, at bortvisning skal kunne kombineres med et geografisk bestemt tilhold. Derimod har udvalget fundet, at nærmere overvejelser om indførelse af geografisk bestemt tilhold i forbindelse med almindelige tilhold bør ske ved en eventuel generel revision af reglerne om tilhold.

Kapitel 6 indeholder udvalgets lovudkast, herunder flertalsforslagene om en regel om bortvisning uden krav om aktuel kriminalitet og en regel om tilbageholdelse i den forbindelse. Kapitel 6 indeholder endvidere bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.

København, februar 2004

Christian Bache
(formand)

Anne Kristine Axelsson

Carsten Egeberg Christensen

Hanne Rahbæk

Bjarne Pedersen

Ole Scharf

Eva Smith

Merethe Stagetorn

Lars Stevnsborg

Søren Almind

KAPITEL 2

GÆLDENDE RET OM TVANGSINDGREB, DER BEGRÆNSER BEVÆGELSESFRIHEDEN

1. Indledning

Efter gældende ret har politiet mulighed for at foretage en række indgreb over for personer, som har begået eller må frygtes at ville begå vold i familien. Der kan således efter omstændighederne ske anholdelse og varetægtsfængsling af personer, som mistænkes for et strafbart forhold, ligesom der i visse tilfælde vil kunne ske anbringelse i detention af personer, som udgør en fare for sig selv eller andre. Endvidere kan personer, der krænker en andens – fx en tidligere samlevers – fred ved chikanøs eller voldelig optræden, meddeles polititilhold. Fælles for disse indgreb er, at de alle indebærer, at der i større eller mindre grad sker en begrænsning i gerningspersonens (eller den potentielle gerningspersons) bevægelsesfrihed. Ved siden af reglerne i retsplejeloven findes der desuden en lang række bestemmelser i anden lovgivning, der giver mulighed for at skride ind med tvangsindgreb (uden for strafferetsplejen), med den virkning, at den pågældendes bevægelsesfrihed begrænses. Sådanne indgreb kan fx ske med henblik på at afværge en tilstand, der indebærer fare eller gene for omgivelserne.

Rapporten om fjernelse af truende personer fra hjemmet ("østrigsmodellen") og straffelovens § 265, der blev afgivet af Justitsministeriets Projektgruppe i august 2003, indeholder bl.a. en gennemgang af reglerne om polititilhold, detentionsanbringelse samt anholdelse og varetægtsfængsling. Den følgende gennemgang af disse regler er derfor begrænset til at angå de dele af gældende ret, som vurderes at være af særlig relevans for overvejelserne om nye regler om bortvisning af voldelige eller truende personer fra hjemmet samt geografisk bestemt tilhold.

2. Straffelovens § 265 (polititilhold)

2.1. Advarsler (polititilhold) udstedes med hjemmel i straffelovens § 265. Efter denne bestemmelse kan en person, der krænker en andens fred, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder, hvis den pågældende forinden af politiet er meddelt en advarsel mod at trænge ind på, skriftligt forfølge eller på anden lignende måde forulempe den anden¹.

Overtrædelse af straffelovens § 265 er undergivet privat påtale, idet offentlig påtale dog kan ske, når den forurettede anmoder herom, jf. § 275, stk. 1, jf. stk. 2.

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

Reglerne om polititilhold 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 polititilhold bør samles af hensyn til overskueligheden og den ensartede behandling af sagerne.

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 polititilhold.

Disse retningslinjer er fastsat i Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 om behandlingen af sager om meddelelse af advarsler i henhold til straffelo-

¹ Straffelovrådet har i betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer (bind II, s. 874 f., sml. § 1, nr. 17, i rådets lovudkast) foreslået, at strafmaksimum i § 265 hæves fra fængsel indtil 6 måneder til fængsel indtil 2 år. Straffelovrådet lægger herved vægt på, at udviklingen har 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. Gennemførelse af denne strafskærpelse vil i øvrigt indebære, at der i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, efter omstændighederne vil kunne ske varetægtsfængsling af personer, der sigtes for overtrædelse § 265. Der er på baggrund af betænkningen fremsat lovforslag nr. L 99 af 26. november 2003.

vens § 265, jf. bilag 1. Om betingelserne for meddelelse af polititilhold er i cirkulæreskrivelsen anført følgende:

”De materielle betingelser for at meddele en advarsel fremgår ikke af straffeloven, og afgørelsen beror derfor i vidt omfang på politiets skøn. Afgørelserne skal således 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 retningslinier for skønnet. Politiet bør imidlertid som tidligere anført i tvivlstilfælde ikke være for tilbageholdende med at meddele en advarsel.

Meddelelse af en advarsel forudsætter, at indklagede allerede har gjort sig skyldig i en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes af advarslen. Der kan således ikke gives advarsler 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 en advarsel. 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 en egentlig advarsel. Dette gælder navnlig, hvis en tidligere begæring om meddelelse af en advarsel er afslået, samtidig med at det er tilkendegivet parterne, at sagen kan tages op på ny, hvis der finder nye forulempelser sted.

Fredskrænkelserne kan efter omstændighederne indebære overtrædelser af andre bestemmelser i straffeloven. Krænkelserne har imidlertid ofte 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.

En enkelt ophidset episode vil som oftest ikke udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at meddele en advarsel, medmindre det er af betydelig grovhed. Som omtalt ovenfor bør politiet således ikke være

tilbageholdende med at meddele advarsler i tilfælde, hvor forurettede har været udsat for voldtægt, vold af en vis grovhed eller trusler efter straffelovens § 266. Hvis forurettede nærer frygt for, at gerningsmanden vil vende tilbage, bør der ikke stilles for strenge krav med hensyn til vurderingen af sandsynligheden herfor.

Meddelelse af en advarsel 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 offentliges 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 en advarsel i tilfælde af, at der fx 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 advarslen meddeles.

Personer, der må anses for at være omfattet af straffelovens § 16, vil efter omstændighederne kunne meddeles en advarsel i medfør af straffelovens § 265.”

Vedrørende betingelserne for meddelelse af polititilhold, kan der endvidere henvises til betænkning nr. 1102/1987, s. 122 f.

2.2. Der er ikke i § 265 hjemmel til at meddele et geografisk bestemt polititilhold, således at den pågældende tildeles en advarsel mod at indfinde sig på et bestemt geografisk område. Politiet har derimod adgang til fx at meddele polititilhold mod at krænke freden hos de ansatte i private virksomheder og offentlige myndigheder.

Det kan i den forbindelse nævnes, at normalpolitivedtægtens § 6 indeholder bestemmelse om, at politiet kan forbyde enhver, der opholder sig på en vej, at stå stille der eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes færden medfører ulempe for omboende eller forbipasserende, eller der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver et ulovligt erhverv. Det

anføres i den kommenterede normalpolitivedtægt ("Normalpolitivedtægten ved Vagn Greve, Niels Bonde og Ole Scharf", 2. udgave, 1981, s. 113 ff.), at bestemmelsen bl.a. kan tænkes anvendt på personer, der vil genere en bestemt person eller virksomhed. Hvis forbuddet overtrædes, vil der kunne pålægges strafansvar efter normalpolitivedtægtens § 59, stk. 2, der fastsætter straf af bøde for overtrædelse af de i medfør af vedtægten trufne bestemmelser.

Hvis en person flere gange på samme gadestrækning har overtrådt bestemmelserne i §§ 3-5, og der er grund til at befrygte gentagne forseelser, indeholder bl.a. politivedtægten for København en bestemmelse i § 6, stk. 2, hvorefter politiet kan meddele den pågældende forbud mod at indfinde sig inden for en afstand på 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er begået. Der skal angives et tidsrum, inden for hvilket forbuddet har gyldighed, der ikke kan overstige 2 år.

2.3. Ifølge Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 har polititilhold som udgangspunkt gyldighed i 5 år, idet der dog kan fastsættes en kortere gyldighedsperiode, hvis sagens omstændigheder tilsiger det.

Polititilhold har karakter af 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 polititilhold. Det fremgår bl.a. heraf, at polititilhold 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 polititilholdet er strafbart i henhold til straffelovens § 265, og det skal fremgå, hvor længe polititilholdet 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 polititilhold, 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.

Politiets afgørelse om polititilhold kan af sagens parter påklages til Justitsministeriet. Herudover kan lovligheden af et meddelt tilhold prøves af domstolene efter den almindelige regel i grundlovens § 63.

3. Andre foranstaltninger mod truende eller voldelige personer

3.1. Straffeprocessuelle tvangsindgreb

I forbindelse med efterforskningen af fx forbrydelser i familieforhold har politiet mulighed for at iværksætte en række tvangsindgreb af straffeprocessuel karakter – fx anholdelse, varetægtsfængsling samt foretagelse af legemsindgreb, indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation og beslaglæggelse. De straffeprocessuelle tvangsindgreb er en del af de efterforskningsmidler, der står til rådighed for politi og anklagemyndighed, når den offentlige strafforfølgning skal gennemføres.

Om definitionen af begrebet ”straffeprocessuelt tvangsindgreb” anførte Strafferetsplejeudvalget i betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter følgende (s. 12 og 13):

”En nærmere analyse af begrebet ”straffeprocessuelle tvangsindgreb” er foretaget af Hans Gammeltoft-Hansen i U.1979 B. 1 ff. og i afhandlingen ”Straffeprocessuelle tvangsindgreb”, 1981. Begrebet er i sidstnævnte værk s. 44 defineret således:

”En foranstaltning, der efter sit almindelige formål udføres som led i en strafforfølgning, og hvorved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret.”

Udvalget kan i det væsentlige tilslutte sig denne definition, der dog ikke skal gøres til genstand for en nærmere gennemgang her. I definitionen ligger bl.a., at den straffenorm, som tvangsindgrebet indeholder en overtrædelse af, skal vedrøre visse personlige rettigheder eller friheder for den, mod hvem indgrebet er rettet. Hvis politiet som led i behandlingen af en straffesag foretager handlinger, hvorved det overtræder straffenormer, der tilgodeser mere almene hen-

syn, vil der ikke foreligge straffeprocessuelle tvangsindgreb efter definitionen. Det vil således ikke være et tvangsindgreb, hvis politiet under jagt på en forbryder overskrider regler om hastighedsgrænser for motorkørende.

Af definitionen følger også, at kun de foranstaltninger, der udføres som led i en strafforfølgning, kan være straffeprocessuelle tvangsindgreb. Administrative indgreb, såsom eftersyn af ildsteder eller radioanlæg i private hjem på grundlag af brandloven og radiospredningsloven, falder uden for. Dette gælder også, selvom det konkrete eftersyn er begrundet i en mistanke om strafbart forhold, jfr. definitionens ord ”efter sit almindelige formål”.

Ved definitionens ord ”hvorefter der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse” er det fra forfatterens side tilsigtet at fastlægge begrebet på en sådan måde, at der foreligger et tvangsindgreb, selvom der foreligger objektive straffrihedsgrunde, typisk samtykke. Det følger heraf, at lovens krav om hvornår et tvangsindgreb må foretages, skal være opfyldt, selvom den person, som indgrebet retter sig imod, har samtykket i dets gennemførelse. Udvalget har overvejet, hvorvidt man kan tilslutte sig denne del af definitionen, men har ikke taget endelig stilling hertil. Spørgsmålet er i øvrigt uden betydning for så vidt angår indgreb i meddelelshemmeligheden, der jo altid vil være hemmelige indgreb, således at spørgsmålet om samtykke ikke opstår.”

Om afgrænsningen af tvangsindgreb i og uden for strafferetsplejen henvises i øvrigt til betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen (s. 21-30 og s. 143-156).

3.1.1. Varetægtsfængsling mv.

Blandt de straffeprocessuelle tvangsindgreb hører politiets mulighed for at anholde og søge varetægtsfængslet personer, der sigtes for en lovovertrædelse.

Personer, der anholdes, skal – hvis ikke de forinden er løsladt – fremstilles for en dommer inden 24 timer, jf. retsplejelovens § 760, stk. 1. Hvis varetægtsfængsling er udelukket for den lovovertrædelse, som den anholdte er sigtet for, skal den pågæl-

dende sættes på fri fod inden retsmødets afslutning. I andre tilfælde kan retten, hvis den ikke straks kan tage stilling til spørgsmålet om varetægtsfængsling, beslutte at opretholde anholdelsen i op til 3 x 24 timer efter afslutningen af retsmødet, jf. § 760, stk. 4 og 5. Hvis der ikke er sket løsladelse inden udløbet af dette tidsrum, skal den pågældende fremstilles for en dommer i et nyt retsmøde, hvor retten træffer bestemmelse om løsladelse eller varetægtsfængsling.

De gældende regler om varetægtsfængsling findes i retsplejelovens kapitel 70. Kapitellet blev indsat ved lov nr. 243 af 8. juni 1978, der bl.a. byggede på Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt. Betingelserne for varetægtsfængsling fremgår af lovens § 762, der har følgende ordlyd:

”§ 762. En sigtet kan varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og

- 1) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at antage, at han vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller
- 2) der efter det om sigtedes forhold oplyste er bestemte grunde til at frygte, at han på fri fod vil begå ny lovovertrædelse af den foran nævnte beskaffenhed, eller
- 3) der efter sagens omstændigheder er bestemte grunde til at antage, at sigtede vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.

Stk. 2. En sigtet kan endvidere varetægtsfængsles, når der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at han har begået

- 1) en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, og hensynet til retshånd-hævelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod, eller
- 2) en overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 1, § 123, § 134 a, §§ 244-246, § 250 eller § 252, såfremt lovovertrædelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed kan ventes at ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage og hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod.

Stk. 3. Varetægtsfængsling kan ikke anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage, eller hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.”

Bestemmelsen indebærer, at personer, der fx i familieforhold sigtes for at have begået vold (straffelovens § 244-246) eller fremsat trusler om vold (straffelovens § 266), kan varetægtsfængsles, hvis den pågældende må frygtes på fri fod at ville begå ny vold mv. eller skræmme vidner til tavshed. På grund af strafferammekravet i § 762, stk. 1 og 2, er det derimod ikke efter gældende ret muligt at varetægtsfængsle personer, der sigtes for overtrædelse af et i medfør af straffelovens § 265 meddelt polititilhold. Se note 1 ovenfor om Straffelovrådets forslag i betænkning nr. 1424/2002 om at forhøje strafferammen for overtrædelser af § 265. Da opretholdelse af anholdelse ud over 24 timer som nævnt forudsætter, at varetægtsfængsling ikke er udelukket, kan anholdelse af personer, der sigtes for overtrædelser af straffelovens § 265, ikke have længere varighed end et døgn.

3.1.2. Varetægtsfængsling i surrogat

Hvis betingelserne for varetægtsfængsling er til stede, men varetægtsfængslingens øjemed kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger, kan retten bestemme, at den pågældende i stedet for fængsling skal undergives sådanne foranstaltninger, jf. retsplejelovens § 765, stk. 1. Bestemmelsen omhandler de såkaldte fængslingssurrogater. Anvendelse af fængslingssurrogat i stedet for varetægtsfængsling forudsætter, at den sigtede giver samtykke hertil. Betingelsen om samtykke tager navnlig sigte på foranstaltninger i form af behandling – fx afvænningsbehandling for et alkohol- eller stofmisbrug. Reglen om samtykke fandtes ikke i Strafferetsplejeudvalgets lovudkast i betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt, men blev indsat i det lovforslag, som regeringen fremsatte på baggrund af betænkningen, jf., lov nr. 243 af 8. juni 1978.

I § 765, stk. 2 (nr. 1-7), er der opstillet en række eksempler på, hvilke foranstaltninger retten kan fastsætte i stedet for fængsling. Eksemplerne er ikke udtømmende, jf. herved betænkning nr. 728/1974, s. 36.

Efter stk. 2 kan retten i disse tilfælde fx bestemme, at den pågældende skal (1) undergives tilsyn, (2) overholde særlige bestemmelser om opholdssted, arbejde, anvendelse af fritid og samvær med bestemte personer, (3) tage ophold i egnet hjem eller institution eller (4) undergive sig psykiatrisk behandling eller behandling for misbrug af alkohol mv., om fornødent på hospital eller særlig institution.

Med hensyn til spørgsmålet om reaktioner over for vold i familieforhold er det navnlig foranstaltningerne i § 765, stk. 2, nr. 2, om særlige bestemmelser om opholdssted og samvær med bestemte personer mv., der har relevans.

Fra domspraksis vedrørende denne bestemmelse kan nævnes Vestre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1973, s. 350. I sagen var tiltalte ved byretten idømt 4 måneders fængsel for anden kønslig omgængelse end samleje med sin datter. I forbindelse med anken til landsretten havde anklagemyndigheden begæret fortsat varetægtsfængsling af tiltalte. Landsretten fandt ikke, at der i sagen var fuldt tilstrækkelig anledning til at iværksætte ny fængsling af domfældte. Derimod fandtes der i medfør af retsplejelovens § 765, stk. 2, eller denne bestemmelses analogi at burde meddeles tiltalte pålæg om ikke at tage ophold hos sin hustru eller have samkvem med hende eller datteren, indtil ankesagen var afgjort.

I Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1986, s. 512/1, stadfæstede Højesteret Østre Landsrets kendelse, hvorefter tiltalte i en røverisag i medfør af § 765, stk. 2, nr. 2, blev løsladt med vilkår om ikke at have samkvem med nærmere angivne personer.

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i sin afhandling "Fængslingsforudsætninger" fra 1973, (s. 211-212), bl.a. følgende om den nævnte surrogatform:

”Opholdspligt omfatter mange forholdsregler af forskellig art. Sigtede kan få tilhold om at forblive inden for sin bolig – f.eks. i stedet for at fængsle i de (sjældne) tilfælde, hvor der foreligger et væsentligt retshåndhævelsesbehov, uden at der er tale om betydelig flugtfare (sigtede er måske aldrende og svækket). Tilholdet kan også bestå i, at sigtede kun må opholde sig i hjemmet og på arbejdspladsen. Dette kunne f.eks. anvendes i de tilfælde, hvor en frihedsberøvelse ville give sigtede et urimeligt erhvervsmæssigt handicap. (...)

Også ved kollusionsfare vil opholdspligt e.o. være en formålstjenlig forholdsregel. Undertiden vil det endda være tilstrækkeligt med tilhold om ikke at opsøge bestemte lokaliteter eller personer (fraværsplicht). Den principielle indvending, at man ved at forbyde sigtede at kontakte vidner skulle lægge ham hindringer i vejen for forberedelsen af forsvaret under sagen, er af ringe vægt under hensyn til, at tilholdet selvsagt ikke omfatter forsvareren. Indvendingen bliver i øvrigt meningsløs, når det betænkes, at alternativet er total frihedsberøvelse.”

3.2. Detentionsanbringelse

Personer, der sigtes for en lovovertrædelse, kan naturligvis anholdes og varetægtsfængsles, hvis retsplejelovens almindelige betingelser herfor er opfyldt, jf. ovenfor. I nogle tilfælde, hvor der ikke er grundlag for at rejse sigtelse for en konkret lovovertrædelse, kan der imidlertid også være behov for en politimæssig indgriben, som indebærer frihedsberøvelse. Dette kan fx være tilfældet, hvor en person, som træffes i forbindelse med husspetakler, på grund af beruselse eller stærk ophidselse må frygtes at ville begå en voldshandling, hvis ikke den pågældende medtages af politiet.

Detentionsanbringelse finder ikke sted som led i strafforfølgning af lovovertrædelser, og kan derfor – i medfør af den ovenfor nævnte definition – ikke karakteriseres som et straffeprocessuelt tvangsindgreb.

Det retlige grundlag for politiets magtanvendelse er omdiskuteret i den juridiske litteratur. Som muligt retsgrundlag er i teorien navnlig peget på bl.a. politiets såkaldte ”generalfuldmagt” i retsplejelovens § 108, stk. 1. Efter denne bestemmelse er det

politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt foretage det fornødne til forhindring af forbrydelse og til efterforskning og forfølgning af sådanne. Herudover er der bl.a. peget på straffelovens § 13 om nødværge og § 14 om nødret.

De nævnte regler antages bl.a. at give politiet hjemmel til at anbringe en person i detention, hvis den pågældende udgør en fare for sig selv eller andre.

Om reguleringen af politiets magtanvendelse henvises nærmere til bemærkningerne til regeringens lovforslag nr. L 159 af 4. februar 2004 om en politilov, der bygger på Politikommissionens betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning. Forslaget indeholder i § 16 en udtrykkelig bestemmelse om politiets adgang til at bruge magt, og det fremgår heraf, at politiets magtanvendelse skal være nødvendig og forsvarlig og alene må ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet. Det skal indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade. Endvidere fremgår det af bestemmelsens andet stykke, at magt skal anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader, og således at eventuelle skader begrænses til et minimum.

Der er fastsat visse administrative retningslinjer for detentionsanbringelse i Rigspolitiets kundgørelse II, nr. 55 af 27. juni 2001 om detentionsanbringelse af berusede personer. Efter kundgørelsens § 1 skal politiet tage sig af berusede personer, der er ude af stand til at tage vare på sig selv på grund af indtagelse af alkohol eller andre berusende og/eller bedøvende midler, og som træffes under forhold, der indebærer en fare for den pågældende selv eller andre eller den offentlige orden eller sikkerhed. Politiet skal i den forbindelse tage stilling til, om den berusede person skal tilbageholdes med henblik på (1) overgivelse til andre, der på forsvarlig måde kan tage sig af den pågældende, fx ved at bringe den pågældende til hjemmet, (2) indbringelse til hospital, (3) indbringelse til forsorghjem eller lignende eller (4) indsættelse i politiets detention. Detentionsanbringelse kan efter bestemmelsen kun finde anvendelse, hvis de nævnte mindre indgribende foranstaltninger ikke findes tilstrækkelige eller egnede til at afværge faren.

Ifølge kundgørelsens § 2 må andre end berusede personer som udgangspunkt ikke anbringes i detentionen.

Enhver detentionsanbragt skal efter kundgørelsens § 20 udtages af detentionen, så snart begrundelsen for tilbageholdelsen ikke mere er til stede.

3.3. Andre indgreb uden for strafferetsplejen

I mange forskellige love (uden for retsplejeloven) findes der hjemmel til at foretage en række tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Der kan fx være tale om tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrol med overholdelsen af gældende bestemmelser, tvangsindgreb for at skaffe oplysninger, tvangsindgreb som fuldbyrdelse af afgørelser og tvangsindgreb som udtryk for nødret. Der henvises herved til betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen (s. 57-69).

Som eksempel på den sidstnævnte form for tvangsindgreb uden for strafferetsplejen nævnes i betænkningen (s. 69) bl.a. byggelovens § 18, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor der som følge af mangler ved en ejendom opstår fare for ejendommens beboere eller andre, kræve, at bebyggelsen og omkringliggende arealer i nødvendigt omfang afspærres og rømmes. Hvis et påbud om afspærring og rømning ikke straks efterkommes, kan det gennemføres af kommunalbestyrelsen på ejerens bekostning. Efter byggelovens § 20 skal politiet yde kommunalbestyrelsen den bistand, som er nødvendig til afspærringens og rømningens gennemførelse.

Et andet eksempel er lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien (lovbekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998), som indeholder hjemmel til, at personer, der er sindssyge eller i en tilstand, der må ligestilles hermed, kan frihedsberøves i form af tvangsindlæggelse på hospital, når det vil være uforsvarligt ikke at friheds-

berøve den pågældende med henblik på behandling, eller udsigten til en betydelig bedring af tilstanden ellers vil blive væsentligt forringet.

Frihedsberøvelsen kan alene ske med henblik på lægelig behandling. Politiet træffer bestemmelse om tvangsindlæggelsens iværksættelse og yder bistand hertil. Såfremt en tvangsindlagt person bortgår fra hospitalet, kan politiet efter overlægens anmodning frihedsberøve den pågældende med henblik på at føre denne tilbage til hospitalet.

I lov om social service (lovbekendtgørelse nr. 764 af 26. august 2003) kan det kommunale børne- og ungeudvalg efter lovens § 42 uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet, når der er en åbenbar risiko for, at barnet eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg, vold eller voldelige overgreb, misbrugsproblemer mv. (tvangs-fjernelse). Kommunen kan fuldbyrde afgørelsen, herunder skaffe sig adgang til forældremyndighedsindehaverens hjem uden retskendelse og medtage barnet eller den unge, jf. § 48. Politiet kan efter omstændighederne yde bistand til kommunens fuldbyrdelse af afgørelsen, jf. § 48, stk. 3.

Som andre eksempler på regler, der giver mulighed for at give personer forbud mod at opholde sig i bestemte ejendomme kan endvidere nævnes bestemmelsen i § 31 i lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. Efter denne bestemmelse kan politiet under visse betingelser forbyde personer at opholde sig som gæster i bestemte virksomheder.

Endvidere kan nævnes kondemneringsreglerne i lov om byfornyelse og boligforbedring. Efter lovens § 73, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor en ejendoms benyttelse skønnes at være forbundet med sundhedsfare eller brandfare, nedlægge forbud mod benyttelse af ejendommen eller en del af denne til beboelse eller ophold for mennesker.

Herudover fastsætter beredskabslovens § 41, at enhver bl.a. har pligt til at overholde afspærringer og efterkomme politiets eller redningsberedskabets opfordring til at forlade det afspærrede område eller vejene hertil. Enhver skal ved ordre om evakuering inden for de givne frister forlade opholdsstedet og begive sig ad de anviste veje til de udpegede indkvarteringsområder.

3.4. Særlige love om forbud mod at opholde sig i eller besøge bestemte lokaler mv.

3.4.1. Der er ved visse særlige love indført regler, hvorefter der efter en konkret vurdering kan udstedes forbud mod at tage ophold i eller besøge bestemte lokaler mv.

Det drejer sig dels om lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme ("Rockerloven"), dels om lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler ("hashklubber").

3.4.2. Den såkaldte "Rockerlov" (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme²) blev gennemført på baggrund af den i 1990'erne verserende voldelige strid mellem de rivaliserende rockergrupper Hells Angels og Bandidos, og sigter derfor navnlig til de såkaldte rockerborge.

"Rockerlovens" § 1 har følgende ordlyd:

” § 1. Politiet kan forbyde en person at opholde sig i en bestemt ejendom, hvis

- 1) ejendommen tjener som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til, og
- 2) den pågældendes tilstedeværelse i ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen.

Stk. 2. Politiet kan forbyde enhver person adgang til en bestemt ejendom, hvis der skønnes at være betydelig risiko for et angreb som nævnt i stk. 1, nr. 2. Forbud tilkendes gives ved skiltning.

² Revisionsbestemmelsen i lovens § 4 blev ophævet ved lov nr. 406 af 26. juni 1998.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 kan kun anvendes, såfremt det angreb, der er risiko for, må antages at være led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder skydevåben og sprængstoffer.

Stk. 4. Forbud nedlægges for et bestemt tidsrum eller indtil videre.

Stk. 5. Politiet skal ophæve et forbud efter stk. 1 og 2, når den risiko for angreb, der gav anledning til forbuddet, ikke længere foreligger. Det gælder, selv om forbuddet er meddelt for et bestemt tidsrum.”

Efter lovens § 2 straffes forsætlig overtrædelse af et i medfør af § 1, stk. 1 og 2, udstedt forbud med fængsel indtil 2 år.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 999), at reglernes anvendelsesområde, ”*som forholdene er i dag*”, er begrænset til medlemmer af rockergrupper eller personer med tilknytning hertil. Bestemmelserne vil kun kunne anvendes overfor andre persongrupper, såfremt de pågældende grupper er involveret i indbyrdes (gensidigt) opgør, hvor der på begge sider må antages at blive anvendt våben, sprængstoffer mv., der er til fare for naboer og andre, som færdes i nærheden af de pågældende ejendomme. Reglerne vil således ikke kunne anvendes i forhold til fx foreninger eller grupper, selv om det må befrygtes, at andre grupper vil forsøge med voldelige midler at forhindre afholdelsen af den pågældende forenings eller gruppes aktiviteter.

Lovens udgangspunktet er, at forbud pålægges enkeltpersoner individuelt, jf. § 1, stk. 1. Betingelserne er, at der er tale om en ejendom, der tjener som tilholdssted for den gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til, og at den pågældendes tilstedeværelse i ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 1000), at der kan forekomme tilfælde, hvor det, fx af tidsmæssige grunde, ikke er muligt at meddele individuelle forbud. Der kan også tænkes tilfælde, hvor der er behov for at nedlægge forbud mod adgang til en ejendom, der ikke tjener

som tilholdssted for gruppen. På den baggrund indeholder loven i § 1, stk. 2, endvidere hjemmel til at meddele et generelt forbud mod adgang til en bestemt ejendom, der således ikke nødvendigvis har karakter af tilholdssted i den nævnte forstand. Betingelsen er her, at der er betydelig risiko for angreb af den ovennævnte karakter.

Sager om nedlæggelse af forbud er omfattet af de almindelige forvaltningsprocessuelle regler i forvaltningsloven om partshøring, aktindsigt, begrundelse og klagevejledning mv. Et forbud kan påklages til Justitsministeriet, ligesom det kan indbringes for domstolene efter den almindelige regel i grundlovens § 63.

Om lovens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henvises til kapitel 4, afsnit 3, neden for.

3.4.3. Lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler (lov nr. 471 af 7. juni 2001) giver politiet mulighed for administrativt at træffe beslutning om, at det er forbudt at modtage besøgende eller opholde sig som besøgende i bestemte lokaler, når visse nærmere angivne betingelser er opfyldt, jf. lovens § 1, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 1. Foregår der i bestemte lokaler virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende, kan politimesteren, i København politidirektøren, nedlægge forbud som nævnt i stk. 2 efter forudgående advarsel til den, der råder over lokalerne.”

Formålet med loven var at gøre det muligt at gribe effektivt ind over for såkaldte hashklubber og andre former for organiseret kriminel virksomhed, der foregår i bestemte lokaler og præger nærmiljøet ved at genere og skabe utryghed hos omkringboende, jf. herved bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2000-01, tillæg A, s. 7288).

Nedlægges der forbud, indebærer det, at der ikke må modtages eller indfinde sig nogen besøgende i eller i umiddelbar nærhed af de pågældende lokaler, bortset fra

nærmeste pårørende til personer, der eventuelt har fast bopæl i lokalerne (§ 1, stk. 2 og 3). Udtrykket ”besøgende” omfatter ikke beboere eller den, der råder over lokalerne uden at bo der, og det omfatter heller ikke personer, der alene indfinder sig for at udøve lovlig erhvervsvirksomhed.

Forbuddet gælder endvidere ikke for personer, som modtages eller opholder sig i lokalerne for at deltage i en forsamling med et politisk øjemed e.l., hvis lokalerne også blev anvendt til dette formål inden meddelelse af forbuddet (§ 1, stk. 4). I så fald kan denne virksomhed fortsætte, idet forbuddet af hensyn til forsamlingsfriheden ikke omfatter tilfælde, hvor de pågældende personer alene er mødt op for at deltage i den lovlige forsamlingsvirksomhed.

Et forbud gælder i 3 måneder og kan forlænges med indtil 3 måneder ad gangen, jf. lovens § 2. Politiet skal bekendtgøre forbuddet ved skiltning, ved meddelelse i den lokale presse og ved særskilt meddelelse til den, der råder over lokalerne.

Overtrædelse af forbuddet straffes som udgangspunkt med bøde, men kan i gentagelsestilfælde straffes med fængsel i indtil 4 måneder (§ 4).

Den, der råder over lokalerne, kan – senest 4 uger efter at forbuddet er ophørt – kræve, at afgørelsen om forbud indbringes for domstolene af den myndighed, der har truffet afgørelsen (§ 3). Klage har ikke opsættende virkning.

Sager om nedlæggelse af forbud er omfattet af de almindelige forvaltningsprocessuelle regler i forvaltningsloven, således at den, der er part i sagen, som udgangspunkt har krav på aktindsigt, partshøring, begrundelse mv.

4. Relevante grundlovsbestemmelser

4.1. Indledning

I forbindelse med overvejelser om regler om bortvisning fra hjemmet af voldelige eller truende personer, er det naturligt at overveje indgrebets forhold til enkelte be-

stemmelser i grundloven. Da et sådant indgreb indebærer en begrænsning i den pågældendes bevægelsesfrihed og frihed til at anvende og opholde sig i sin egen ejendom, må sådanne overvejelser navnlig dreje sig om forholdet til de bestemmelser, som tager sigte på at beskytte borgernes personlige frihed og ejendomsret.

I det følgende vil grundlovens § 71, (om den personlige friheds ukrænkelighed) og § 73, stk. 1, (om ejendomsrettens ukrænkelighed) derfor blive gennemgået³.

4.2. Grundlovens § 71 (den personlige friheds ukrænkelighed)

4.2.1. Grundlovens § 71, stk. 1, 1. pkt., fastslår, at ”den personlige frihed er ukrænkelig”.

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, (s. 600), at bestemmelsen i § 71, stk. 1, 1. pkt., er en proklamation uden retligt indhold, mens Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, (s. 340), antager, at bestemmelsen er en programerklæring, som angiver retsordenens almindelige tendens og den retning, som den konkrete retsanvendelse og fortolkning bør tage, men at der ikke kan udledes konkrete retsvirkninger af bestemmelsen. Peter Germer har i Statsforfatningsret, 3. udg., 2001, (s. 211-212), tilsluttet sig Poul Andersens vurdering af bestemmelsens betydning. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret III, 2003, (s. 226), er ligeledes på linje hermed.

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret I, 3. udg., 1980, (s. 238 f.) og Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., 1980, (s. 602), antager på den anden side, at bestemmelsen, selv om den fortrinsvis har betydning som principudtalelse, dog har en vis selvstændig

³ Grundlovens § 72 vedrører boligens ukrænkelighed. Det fremgår af bestemmelsen, at beskyttelsen omfatter tre kategorier af indgreb: 1) husundersøgelse, 2) beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer, samt 3) brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden. Da bestemmelsen således fx ikke indebærer beskyttelse mod indgreb i den personlige adgang til og råden over boligen mv., vil bestemmelsen ikke blive nærmere omtalt i det følgende.

betydning, idet den formentlig udelukker vilkårlige, regelløse indgreb i den personlige frihed.

I Vestre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 464, havde retten lejlighed til at tage stilling til betydningen af forbuddet i grundlovens § 71, stk. 1, 1. pkt., mod krænkelse af den personlige frihed.

I sagen havde en advokat, der var beskikket som værge for en svært senildement mand, der boede på plejehjem, nedlagt forbud mod, at mandens døtre kom på besøg på plejehjemmet eller kontaktede faderen telefonisk uden advokatens accept. Forbuddet skyldtes, at plejehjemmets personale havde konstateret, at der efter hvert besøg skete en ændring af den senildemente faders adfærd i negativ retning, idet han blev aggressiv og vredladet.

Døtrene anlagde herefter sag mod værgen med påstand om, at han tilpligtedes at ophæve det nedlagte besøgs- og telefonforbud. De gjorde i den forbindelse bl.a. gældende, at besøgsforbuddet, der indebar, at faderen blev afskåret fra samvær med sin nærmeste familie, var et indgreb i faderens handlefrihed, der måtte sidestilles med frihedsberøvelse. Da indgrebet ikke var positivt lovhjemlet, måtte indgrebet derfor anses for at være i strid med grundlovens § 71.

Ved byrettens dom blev værgen frifundet for så vidt angik besøgsforbuddet. Retten lagde herved vægt på, at det efter de foreliggende lægelige oplysninger mv. måtte lægges til grund, at det havde været nødvendigt af hensyn til varetagelsen af faderens interesser, at besøgsforbindelsen med døtrene blev afbrudt. Retten fandt i øvrigt ikke grundlag for at antage, at indskrænkningen i faderens adgang til at få besøg var sket mod hans vilje som en tvangsmæssig indgriben i hans personlige handlefrihed på linje med en frihedsberøvelse, som ville falde uden for værgens kompetence. Indgrebet var derfor hjemlet i værgemålsloven.

I mangel af oplysninger herom fandt retten dog ikke, at forbuddet mod telefoniske henvendelser havde fornødent grundlag.

Landsretten udtalte, at spørgsmålet om faderens modtagelse af døtrenes besøg var et personligt forhold, der var omfattet af værgens beføjelser i henhold til værgemålsloven. Da forbuddet ikke indebar nogen begrænsning i faderens bevægelsesfrihed, var der ikke truffet nogen beslutning om frihedsberøvelse af ham eller om et indgreb, der kunne sidestilles hermed. Besøgsforbuddet var derfor ikke i strid med reglen i grundlovens § 71. Det kunne ikke ændre herved, at døtrene i kraft af forbuddet blev afskåret fra at besøge deres far.

Grundlovens § 71 indeholder endvidere nærmere regler vedrørende frihedsberøvelse indenfor og udenfor strafferetsplejen.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan frihedsberøvelse kun finde sted med hjemmel i loven. Ved Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen, 1926, s. 277, 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 udenfor 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. udg., (s. 591 ff.), Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, (s. 340 ff.) og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret III, 2003, (s. 226-227). Der er enighed om, at ikke ethvert indgreb i en persons bevægelsesfrihed kan anses for en frihedsberøvelse i grundlo-

vens forstand. Der synes således bl.a. at være enighed om, at et forbud mod at indfinde sig et bestemt sted, ikke kan karakteriseres som frihedsberøvelse⁴. Dette gælder også selv om forbuddet indebærer, at den pågældende ikke må indfinde sig i en større del af landet, se fx Poul Andersen s. 598.

4.3. Grundlovens § 73, stk. 1 (ejendomsrettens ukrænkelighed)

Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 73. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning”.

Bestemmelsens 1. pkt. antages i litteraturen alene at være udtryk for en programmerklæring, jf. herved Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udg., 2001, (s. 237 og 242), med henvisning til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, (s. 719), Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., 1980, (s. 679-681), og Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, (s. 398).

Betydningen af, at et indgreb i medfør af § 73, stk. 1, anses som ekspropriation, er ikke, at indgrebet ikke må foretages, men at de i § 73, stk. 1, 2. og 3. pkt., angivne ekspropriationsbetingelser (krævet af almenvellet, lovgrundlag for ekspropriationen og betaling af fuldstændig erstatning) skal være opfyldt.

Det er i dag almindeligt antaget, at afgørelsen af, om et ejendomsindgreb har karakter af ekspropriation, beror på et samlet skøn over indgrebets karakter. Ved denne vurdering lægges der navnlig vægt på, (1) om der er sket overførelse af en rettighed fra ét rettighedsobjekt til et andet, (2) om indgrebet rammer generelt eller konkret (rammer indgrebet konkret, peger dette i retning af, at der foreligger ekspropriation), (3) om begrundelsen for indgrebet taler for eller imod at anse det for ekspropriation (begrundelsen for indgrebet – fx ejendommens farlighed – kan ligge så langt fra de

⁴ Se herved Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, (s. 340 ff.), Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., 1980, (s. 594-597), Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, (s. 598) og Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udg., 2001, (s. 212).

klassiske ekspropriationstilfælde, at indgrebet ikke kan anses for ekspropriation) samt (4) indgrebets intensitet (har indgrebet ringe indvirkning på ejerbeføjelserne, taler dette imod at anse indgrebet for ekspropriation). Der kan vedrørende ekspropriationsbegrebet bl.a. henvises til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, (s. 734 ff.), Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udg., 1980, (s. 655 ff.), Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, (s. 407 ff.), Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udg., 2001, (s. 242 ff.) og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret III, 2003, (s. 191 ff.).

Den ovenfor i afsnit **3.4.2.** omtalte ”Rockerlov” giver mulighed for, at politiet på visse betingelser kan forbyde en person at opholde sig i en bestemt ejendom – herunder ejendom som den pågældende bebor og er ejer eller lejer af.

I bemærkningerne til lovforslaget har Justitsministeriet bl.a. overvejet lovens forhold til grundlovens § 73. Herom anfører Justitsministeriet følgende:

”Et forbud mod adgang til og ophold i en ejendom, som et eller flere medlemmer af en rockergruppe f.eks. ejer eller lejer, indebærer et indgreb i de pågældendes mulighed for at benytte ejendommen som hidtil.

Det vil kunne anføres, at en vedtagelse af loven vil muliggøre indgreb i en bestående råden, som lovligt er etableret under den hidtidige retstilstand, og at et forbud derfor vil kunne gribe ind i en retsposition, der er beskyttet af grundlovens § 73 om ekspropriation.

Retten til at være sammen med andre på et fælles tilholdssted kan imidlertid ikke i sig selv antages at være en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73.

I det omfang, et forbud indebærer indgreb i et gode, der er beskyttet af grundlovens § 73, f.eks. en ejendomsret eller en lejeret, vil de fareafværgelses- og beskyttelseshensyn, der ligger bag lovforslaget, tale imod, at et forbud har karakter af ejendomsafståelse i grundlovens forstand.

Det kan imidlertid næppe på forhånd helt udelukkes, at et forbud under særlige omstændigheder økonomisk kan ramme så intensivt, at der uanset det angivne formål er tale om afståelse af ejendom, jf. grundlovens § 73. Det må bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte tilfælde foreligger ekspropriation. I vurderingen vil bl.a. indgå forbuddets tidsmæssige udstrækning. Er indgrebet ekspropriativt, vil den pågældende have krav på erstatning. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.

Der betales ikke i øvrigt erstatning som følge af nedlagte forbud.”

Spørgsmålet om, hvorvidt et i medfør af ”Rockerloven” meddelt forbud har karakter af ekspropriation, har flere gange været forelagt domstolene.

Fra retspraksis kan nævnes Østre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2000, s. 743. I sagen var sagsøger – et medlem af rockerklubben Bandidos – meddelt forbud mod at tage ophold i en af ham ejet og beboet ejendom, der anvendtes som rockerborg.

Under sagen havde sagsøger nedlagt påstand om, at sagsøgte, Justitsministeriet, tilpligtedes at betale en ekspropriationserstatning på 109.805 kr. med tillæg af procesrente, subsidiært et mindre beløb efter rettens skøn.

Justitsministeriet havde over for Bandidos-medlemmet afslået at yde erstatning med følgende begrundelse:

”Lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme indeholder ikke bestemmelser om erstatning til den, der nedlægges forbud over for. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, at der alene ydes erstatning i tilfælde, hvor det nedlagte forbud indebærer ekspropriation, jf. grundlovens § 73.

Herom anføres i de nævnte bemærkninger bl.a., at de fareafværgelses- og beskyttelseshensyn, der ligger bag lovforslaget, taler imod, at et forbud har karakter af ejendomsafståelse i grundlovens forstand (ekspropriation). Det anføres samtidig, at det imidlertid næp-

pe på forhånd helt kan udelukkes, at et forbud under særlige omstændigheder økonomisk kan ramme så intensivt, at der uanset det angivne formål er tale om afståelse.

(...)

Efter grundlovens § 73, 1. pkt., er ejendomsretten ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ved lov og mod fuldstændig erstatning, jf. bestemmelsens 2. og 3. pkt.

Et indgreb i en rettighed, der ikke er beskyttet af grundlovens § 73, kan uanset indgrebets karakter ikke indebære ekspropriation. Er der derimod tale om et indgreb i en beskyttet rettighed, beror afgørelsen af, om indgrebet i grundlovens forstand indebærer afståelse (ekspropriation) og således bl.a. medfører pligt til fuldstændig erstatning, på en samlet vurdering af dets karakter. Der må bl.a. lægges vægt på, om indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få, hvor intensivt indgrebet er, begrundelsen for indgrebet, og om der er tale om at overføre den berørte rettighed til andre.

Ved vurderingen af, om det forbud, der er nedlagt over for Deres klient, har karakter af ekspropriation, har Justitsministeriet lagt vægt på, at forbuddet er et led i en generel regulering af de forhold, der er omhandlet i lovens § 1. Justitsministeriet har også lagt vægt på, at forbuddets formål er at afværge den fare, som risikoen for angreb på den ovennævnte ejendom har medført for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen. Det bemærkes i den forbindelse, at forbud efter loven kun kan meddeles, såfremt det angreb, der er risiko for, må antages at være et led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder skydevåben og sprængstoffer, jf. lovens § 1, stk. 3.

Justitsministeriet har endvidere lagt vægt på, at der ikke er tale om, at retten til at opholde sig i Deres klients ejendom overføres til andre, og på at forbuddet alene indebærer indgreb i Deres klients adgang til at opholde sig i ejendommen og ikke i andre af Deres klients ejerbeføjelser. Forbuddet er således ikke til hinder for, at Deres klient disponerer over ejendommen på anden måde, herunder f. eks. ved salg eller udlejning.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet ikke, at Deres klient kan kræve erstatning efter grundlovens § 73.”

Over for retten anførte sagsøger bl.a., at forbuddet burde have været ophævet på et langt tidligere tidspunkt end det skete, idet faren var ophørt i oktober 1997, og forbuddet først blev ophævet i marts 1998.

Til støtte herfor anførtes, at det følger af grundlovens § 73, at ejendomsretten er ukrænkelig, og at ekspropriation derfor alene kan ske mod fuld erstatning.

Retten til at bruge en bopæl var utvivlsomt beskyttet af grundlovens § 73, jf. UfR 1961.337 H⁵, og forarbejderne til lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme kunne ikke begrænse eller udvide området for, hvornår noget kunne anses for at udgøre et ekspropriativt indgreb i henhold til grundlovens § 73.

Rockerloven var ikke karakteriseret ved at være en generel regulering af samfundets forhold. Det var både før og efter lovens vedtagelse oplagt, hvem loven var møntet på, og loven omtales da også som ”Rockerloven”. Forbuddet over for sagsøgeren mod at opholde sig i sin ejendom var en konkret forvaltningsakt, der havde sagsøgeren som den eneste adressat. Der var således tale om et konkret indgreb over for sagsøgeren i modsætning til en generel regulering af samfundets forhold, hvilket talte for at anse indgrebet for ekspropriativt.

Forbuddet over for sagsøger indebar endvidere et indgreb i den aktuelle råden over hans bopæl, hvilket ligeledes talte for, at der forelå ekspropriation.

Ved vurderingen af indgrebets intensitet, måtte der tages udgangspunkt i, at der skete indgreb i brugsretten til sagsøgerens hjem, som var omfattet af beskyttelsen i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Forbuddets intensitet

⁵ I denne sag antog Højesteret, at den beskyttelse, som ved lejeloven var tillagt en lejer, måtte anses som et formuegode, der kunne gøres til genstand for ekspropriation, der i medfør af grundlovens § 73 indebar krav om erstatning.

over for sagsøger understregedes desuden af, at det tidsmæssigt var ubegrænset og løb fra den 18. oktober 1996 til den 27. marts 1998.

På denne baggrund fandt sagsøger, at forbuddet over for sagsøgeren mod at opholde sig i sin ejendom måtte anses for at udgøre et ekspropriativt indgreb omfattet af grundlovens § 73, hvorfor sagsøgeren havde krav på erstatning.

Heroverfor anførte sagsøgte, Justitsministeriet, at der ikke var tale om et ekspropriativt indgreb over for sagsøgeren.

Afgørelsen af, om en lovbestemmelse eller en konkret udmøntning heraf udgør et ekspropriativt indgreb eller en erstatningsfri regulering, måtte bero på et samlet skøn, hvori det navnlig måtte indgå, om indgrebet var af generel eller konkret karakter, om indgrebet indebar overførsel af ejendomsret, om indgrebet var begrundet i for samfundet væsentlige og saglige forhold, og om indgrebets intensitet var betydeligt.

Det anførtes i den forbindelse, at loven var af generel karakter og kun fandt anvendelse, når en række nærmere beskrevne omstændigheder var opfyldt. Derimod var det enkelte forbud konkret.

Herudover måtte der lægges vægt på formålet med indgrebet. Særligt i de tilfælde, hvor ejeren har optrådt på en måde, som misbilliges, og som derfor bør modvirkes fra samfundets side, kunne indgrebet ikke anses for ekspropriation. Vedrørende dette egenskyldssynspunkt henvistes blandt andet til Højesterets afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, s. 157 og 1998, s. 1669⁶.

⁶ I UfR 1997.157 H fandt Højesteret, at Miljøankenævnets inddragelse af en tidsbestemt ret til at indvinde råstoffer i Robbedale-området på Bornholm havde karakter af ekspropriation, jf. grundlovens § 73. Retten til råstofindvinding blev inddraget med henblik på at beskytte grundvandet, der anvendtes som drikkevand, idet der var konstateret forurening med jern og sulfat. Højesteret udtalte, at spørgsmålet om, hvorvidt inddragelsen udløste krav på erstatning efter grundlovens § 73, måtte afhænge af forbindelsen mellem grusgravningen og de vandindvindingsmæssige interesser, som afslaget tilgodeså. Da det ikke var sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til den konstaterede forurening af grundvandet med jern og sulfat, eller at der bestod en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen, fandt Højesteret, at der skulle ydes ekspropriationserstatning, jf. grundlovens § 73 i anledning af inddragelsen af tilladelsen til råstofindvinding.

Formålet med loven og det konkrete indgreb var at beskytte almindelige borgere mod at blive inddraget i eller blive ofre for de angreb, som de pågældende grupper iværksatte over for hinanden. Ingen af disse grupper kunne antages at være uden skyld i, at det voldelige opgør fandt sted.

Indgrebets baggrund og formål måtte på den baggrund anses for afgørende at tale imod at betragte forbuddet for omfattet af grundlovens § 73. I øvrigt medførte forbuddet alene, at sagsøgeren ikke kunne opholde sig på ejendommen, derimod forhindrede det ikke, at han rådede retligt over den for eksempel ved salg eller fremleje.

Om spørgsmålet om ekspropriation udtalte landsretten følgende:

”For så vidt angår spørgsmålet, om forbuddet har karakter af et ekspropriativt indgreb, der medfører erstatningspligt efter grundlovens § 73, bemærkes indledningsvis, at loven tilsigter en generel regulering af benyttelsen af ejendomme, der tjener som tilholdssted for medlemmer af en gruppe i tilfælde, hvor et eller flere medlemmers tilstedeværelse skønnes at indebære den i loven angivne fare. Loven har efter det oplyste været anvendt vedrørende 26 ejendomme.

Reguleringen består alene i, at bestemte personer kan forbydes adgang til ejendommen. Selv om et forbud nedlægges uden tidsbegrænsning, må det kunne påregnes, at det vil blive ophævet efter en vis tid – i det foreliggende tilfælde ophævedes det efter godt 17 måneder.

For at imødegå risikoen for omgåelse af reglerne har det været nødvendigt at lade dem omfatte personer, der ejer og/eller bebor en så-

I UfR 1998.1669 H fandt Højesteret ikke, at indførelse ved vandløbslovens § 69, stk. 1, af en dyrkningsfri bræmme på 2 meter langs vandløb og søer kunne anses for ekspropriation. Højesteret lagde herved vægt på det måtte anses for utvivlsomt, at bestemmelsen for en række bredejere indebar indgreb af en så ringe intensitet, at det ikke vil være et ekspropriativt indgreb. Der var heller ikke i de konkrete tilfælde tale om ekspropriation over for sagsøgerne. Højesterets flertal lagde herved vægt på, at indgrebet måtte anses for ”velbegrunderet deri, at dyrkning af vandløbsnære arealer – som også antaget ved lovens vedtagelse – betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge.”

dan ejendom. Et forbud over for en ejer mod at opholde sig på ejendommen medfører ikke begrænsning af andre ejerbeføjelser, som f.eks. salg eller udlejning.

Under disse omstændigheder, og når endelig henses til formålet med de af loven hjemlede indgreb, som er at beskytte andre samfundsborgeres liv og helbred i forbindelse med nogle særdeles voldelige interne opgør mellem de af loven omhandlede grupper, findes det over for sagsøgeren nedlagte forbud mod ophold på hans ejendom, som han havde ladet indrette og benytte som en typisk »rockerborg« og dermed som egnet mål for angreb i forbindelse med et sådant opgør, ikke at være et indgreb, der berettiger til erstatning efter grundlovens § 73...”

Højesteret stadfæstede landsrettens dom i henhold til de af landsretten anførte grunde, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 1057.

5. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

5.1. Artikel 8: Retten til at opretholde et privatliv og familieliv

Efter artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Det fremgår af bestemmelsens stk. 2, at 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 eller friheder.

Foranstaltninger, der indebærer en begrænsning i en persons bevægelsesfrihed, kan efter omstændighederne udgøre et indgreb i de i artikel 8 beskyttede rettigheder. Dette kan fx være tilfældet, hvis et i medfør af straffelovens § 265 meddelt polititilhold indebærer en begrænsning i den pågældendes adgang til at have samkvem med sine børn. Der kan således her være tale om et indgreb i retten til at opretholde et familieliv. Ligeledes vil fx en beslutning med hjemmel i ”Rockerlovens” § 1 om

forbud mod, at en person tager ophold i sit eget hjem, kunne udgøre et indgreb i den af artikel 8, stk. 1, beskyttede ret til respekt for sit hjem.

Hvis en sådan foranstaltning udgør et indgreb i relation til artikel 8, stk. 1, er det afgørende for indgrebets lovlighed, om de i artiklens stk. 2 nævnte betingelser er opfyldte. Det er således en betingelse, at indgrebet har hjemmel i loven, og er ”nødvendigt i et demokratisk samfund” for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder eller friheder mv.

I sager om tvangsfjernelse af børn, der udgør et indgreb i retten til et familieliv, prøver Menneskerettighedsdomstolen i hovedsagen, om grundene til indgrebet har været ”relevant and sufficient”, og om sagsbehandlingen har været tilstrækkelig grundig og indeholdt fornødne retsgarantier. Endvidere prøves, om indgrebet opfylder kravet om proportionalitet. Der henvises i det hele til Peer Lorenzen m.fl. i kommentaren til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 2. udg., 2003, (s. 407 f.).

I den ovenfor nævnte Vestre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 464, i hvilken værgen for en senildement mand havde meddelt dennes døtre forbud mod at besøge faderen, gjorde døtrene bl.a. gældende, at besøgsforbuddet var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Byretten fandt ikke, at beslutningen om besøgsforbud indebar nogen tilsidesættelse af respekten for faderens privatliv og familieliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 1, idet besøgsforbuddet måtte anses for at være i hans interesse. Bestemmelsen fandtes ikke at kunne påberåbes af døtrene med henblik på at opnå samvær med deres far, når dette ikke samtidig var til faderens bedste.

Af de af byretten anførte grunde tiltrådte landsretten, at der ikke var tale om et tvangsmæssigt indgreb over for faderen, og at indgrebet ikke var i strid med reglen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Beskyttelsen af hjemmet omfatter ifølge Domstolens praksis kun lokaliteter, der udgør den pågældendes aktuelle bolig (herunder lejebolig), jf. herved kommentaren (s. 420 f.). Indgreb, der retter sig mod en persons hjem antages ofte tillige være omfattet af det bredere begreb ”privatliv”.

Artikel 8 suppleres bl.a. af artikel 1 i 1. tillægsprotokol til konventionen. Efter denne bestemmelse har enhver fysisk eller juridisk person ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

I begrebet berøvelse ligger, at der skal være sket en varig overførsel af ejerskabet eller en tilintetgørelse af det pågældende aktiv. Midlertidige indgreb falder udenfor, og en foreløbig beslaglæggelse, som hindrer adgangen til ejendele, men som ikke fratager ejerskabet, er derfor ikke en berøvelse, jf. Peer Lorenzen m.fl. i kommentaren til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 1. udg., 1994, (s. 458 f.), med henvisning til EMD 24 Handyside og EMK 10378/83 H mod Danmark. Det antages dog samme sted, at visse indgreb, hvor virkningen er en voldsom reduktion eller fjernelse af klagers dispositionsmuligheder kan være en ”de facto-ekspropriation”. Grænsen mellem kontrol og berøvelse er ikke skarp, men så længe ejendommen eksisterer, og et formelt ejerskab har mening, antages berøvelse ikke at foreligge.

I lovbemærkningerne til ”Rockerloven” er anført følgende om forholdet til bl.a. Menneskerettighedskonventionens artikel 8 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol til konvention.

”Lovforslaget, der som anført indeholder hjemmel til under visse betingelser at meddele personer forbud mod at opholde sig i bestemte ejendomme, berører spørgsmål, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises navnlig til artikel 8 om retten til privatliv, artikel 11 om forsamlingsfrihed, artikel 1 i 1. tillægsprotokol om ejendomsretten og artikel 2 i 4. tillægsprotokol om retten til frit at vælge opholdssted.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning hjemler myndighederne helt eller delvis skønsmæssige beføjelser, foretager menneskerettighedsorganerne som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvorledes beføjelserne anvendes i praksis.

Meddelelse af forbud efter lovforslagets bestemmelser vil efter omstændighederne indebære indgreb i rettigheder, der er beskyttet af de ovennævnte konventionsbestemmelser.

Beskyttelsen efter disse bestemmelser er imidlertid ikke absolut. Der kan – generelt sagt – gøres indgreb i de beskyttede rettigheder, såfremt indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund til varetagelse af nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, herunder den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser.

Hovedformålet med lovforslaget er at beskytte befolkningen mod at blive ofre i forbindelse med alvorlige og farlige angreb på de ejendomme, hvor rockerne holder til. Det er et formål, som efter konventionen kan berettige begrænsninger i de nævnte rettigheder.

Under hensyn til det om baggrunden for lovforslaget anførte, herunder at det ikke har været muligt gennem en intensiv politiindsats at bringe angrebene til ophør, må nedlæggelse af et forbud efter de i den foreslåede lov angivne betingelser anses for et nødvendigt og berettiget indgreb for at yde befolkningen tilstrækkelig beskyttelse.

De indgreb, der med hjemmel i de foreslåede regler kan foretages, kan på den baggrund ikke antages at være i strid med menneskerettighedskonventionen mv.”

I den ovenfor nævnte Østre Landsrets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 1057, hvor et Bandidos-medlem i medfør af ”Rockerloven” var meddelt forbud mod at opholde sig i en af ham ejet og beboet ejendom, der tjente som rockerborg, gjorde den pågældende bl.a. gældende, at indgrebet var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og 1. tillægsprotokols artikel 1.

Under hensyn til formålet med forbud i henhold til ”Rockerloven”, som var at beskytte andre samfundsborgeres liv og helbred i forbindelse med nogle særdeles voldelige interne opgør mellem rockergrupper, fandt landsretten ikke, at indgrebet udgjorde en krænkelse af menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Af de af landsretten anførte grunde, tiltrådte Højesteret, at forbuddet ikke kunne anses for et indgreb, der berettigede til erstatning efter bestemmelserne i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i artikel 1 i 1. tillægsprotokol til konventionen.

5.2. Artikel 2 i 4. tillægsprotokol til konventionen: Retten til at færdes frit mv.

Efter artikel 2, stk. 1, i den 4. tillægsprotokol til konventionen, skal enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, inden for dette have krav på at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

Retten til at færdes frit og frit at vælge opholdssted er imidlertid ikke absolut. Bestemmelsen fastsætter således i stk. 3, at udøvelsen af disse rettigheder ikke skal være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som er nødvendige 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 eller friheder. Endvidere kan de i stk. 1, nævnte rettigheder inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.

Praksis vedrørende bestemmelsen er meget sparsom. Om fortolkningen af de enkelte hensyn, der kan legitimere indgreb af den nævnte karakter, henvises der derfor i kommentaren til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 1. udg., 1994, (s. 480), bl.a. til beskrivelsen af bestemmelsen i artikel 8, stk. 2, om indgreb i retten til at opretholde et familieliv mv. Denne bestemmelse er omtalt ovenfor i afsnit 2.5.1., hvortil der henvises.

KAPITEL 3

FREMMED RET

1. Østrigsk ret

I 1997 indførtes der en række nye bestemmelser i østrigsk ret (civillovbogen, fuldbyrdelsesloven og sikkerhedspolitoloven) med det formål navnlig at beskytte kvinder, der er udsat for vold i deres parforhold. Ud over den umiddelbare beskyttelse af kvinder mod vold i hjemmet har ordningen til formål at yde kvinden støtte i den efterfølgende periode, herunder til eventuelt at opløse forholdet til den voldelige mand. Reformprogrammet kaldes også populært ”østrigsmodellen”.

Reformprogrammet bygger på et grundlæggende synspunkt om, at staten skal påtage sig et ansvar for aktivt at hjælpe navnlig kvinder, der udsættes for overgreb i hjemmet. Problemet bliver principielt taget ud af privatsfæren. Dette viser sig bl.a. ved, at politiet i praksis bortviser voldelige mænd, selv om den voldsramte eller truede kvinde ikke anmoder herom. I den indledende periode (op til 10 dage) har den voldsramte person ingen indflydelse på politiets beslutning om at bortvise den voldelige part.

Baggrunden for beslutningen om pålægge staten aktivt at hjælpe kvinder, der udsættes for vold i hjemmet, er en anerkendelse af, at vold i parforhold bygger på et ubalanceret magtforhold, hvorfor der sjældent er tale om engangshændelser. Det voldelige magtforhold bliver ofte permanent og vanskeligt for den svage part at løsrive sig fra.

1.1. Østrigsmodellen er bygget som en ”tretrinsraket”, hvor der sættes ind på flere fronter.

Første trin giver politiet adgang til ved umiddelbare farer at bortvise en ægtefælle eller en anden person fra det fælles hjem. I forlængelse heraf kan politiet give et midlertidigt påbud om, at den pågældende ikke må vende tilbage til hjemmet.

Det andet trin indeholder en proaktiv støtte til den truede part, herunder kontakt til politiet og et såkaldt interventionscenter, som kan rådgive vedkommende om mulighederne for skilsmisse, forlængelse af bortvisningen mv.

Tredje trin i processen indbefatter en forlængelse af tilholdet, hvilket forudsætter en anmodning herom fra den truede part. Afgørelse om forlængelse af tilholdet træffes af en "familiedomstol". Forlængelse kan maksimalt gives for en periode på 3 måneder, medmindre den truede part anmoder om skilsmisse, ophævelse af ægteskabet eller lignende.

1.2. De materielle betingelser for at bortvise en person fra hjemmet fremgår af sikkerhedspolitilovens § 38 a, stk. 1. Heraf følger, at må det på grund af bestemte forhold, i særdeleshed på grund af et forudgående farligt angreb, antages, at der forestår et farligt angreb på liv, helbred eller frihed, bemyndiges politiet til at bortvise en person fra en bolig, hvor den truede person bor, og dens umiddelbare omgivelser. Der er ikke krav om en begæring fra den voldsramte eller truede person.

Det fremgår endvidere af sikkerhedspolitilovens § 38 a, stk. 2, at bortvisningen kan følges op af et midlertidigt påbud om ikke at vende tilbage til det efter stk. 1 fastlagte område. Det fremgår ikke af bestemmelsen, om det er de samme kriterier, der skal lægges til grund ved denne bedømmelse, men det fremgår, at der i særdeleshed skal tages hensyn til, om indgrebet i den pågældendes privatliv er forholdsmæssigt (jf. lovens § 29). Så snart betingelserne for at udstede forbuddet ikke længere er til stede, skal sikkerhedsmyndigheden (politiets jurister) sørge for, at forbuddet ophæves.

Det andet trin er som nævnt oven for en fase, hvor den voldsramte eller truede person primært ydes støtte, rådgivning mv.

Det tredje trin forudsætter, at den voldsramte eller truede person anmoder retten om, at der meddeles tilhold efter fuldbyrdelseslovens § 382 b. Efter denne bestemmelse kan der blandt andet meddeles et tilhold, hvorved personen pålægges at

forlade boligen og dens umiddelbare omgivelser samt forbydes at vende tilbage hertil. Tilholdet fremstår således som en forlængelse af den bortvisning, som politiet kan meddele i henhold til sikkerhedspolitolovens § 38 a.

De materielle betingelser for meddelelse af tilhold efter fuldbyrdelseslovens § 382 b, stk. 1, er, at personen ved et korporligt angreb, en trussel herom eller en adfærd, har gjort det fortsatte samliv urimeligt. Det anføres udtrykkeligt, at parterne skal være nære pårørende, at de inden for de seneste tre måneder skal have levet i fælles husstand, jf. fuldbyrdelseslovens § 382 b, stk. 1, jf. stk. 3, og at den pågældende bolig tjener til opfyldelse af rekvirentens nødvendige boligbehov. Det er endvidere et krav, at personen, som tilholdet skal beskytte, anmoder om et tilhold.

På samme måde kan den nære pårørende efter fuldbyrdelseslovens § 382 b, stk. 2, forbydes at opholde sig på bestemt angivne steder og pålægges at undlade at mødes med eller henvende sig til rekvirenten. De materielle betingelser for at meddele denne form for tilhold er, at personen ved et korporligt angreb, en trussel herom eller en adfærd, som skader den psykiske sundhed i betydelig grad, gør det fortsatte møde med den nære pårørende urimeligt, og at tungtvejende interesser til personen ikke taler herimod. Også i dette tilfælde er det et krav, at parterne inden for de seneste tre måneder har levet i fælles husstand, og at der foreligger en anmodning om tilhold fra personen, som tilholdet skal beskytte.

1.3. Politiets beslutning om meddelelse af forbud mod at vende tilbage til bopælen og dens umiddelbare omgivelser, jf. sikkerhedspolitolovens § 38 a, stk. 2, skal straks meddeles sikkerhedsmyndigheden (politiets jurister), som inden for 48 timer skal efterprøve forbuddet. Sikkerhedsmyndigheden kan i den forbindelse inddrage alle institutioner og myndigheder, som kan bidrage til konstatering af sagens korrekte sammenhæng. Forbuddet mod at vende tilbage til bopælen og dens umiddelbare omgivelser bortfalder senest efter 10 dage, medmindre den truede person på eget initiativ anmoder om tilhold efter fuldbyrdelseslovens § 382 b. I dette tilfælde forlænges forbuddet automatisk til 20 dage for at give retten tid til at behandle sagen.

Politiets beslutning om meddelelse af forbud mod at vende tilbage til bopælen og dens umiddelbare omgivelser skal endvidere følges op med rådgivning til den truede person. Således skal politiet oplyse personen om muligheden for at anmode om et tilhold efter fuldbyrdelseslovens § 382 b og om øvrige muligheder for rådgivning. Politiet skal i den forbindelse straks underrette et såkaldt interventionscenter, som herefter kontakter den truede person.

Vedrørende tilhold efter fuldbyrdelseslovens § 382 b bemærkes, at afgørelse herom træffes af retten ved kendelse. Det er en såkaldt familiedomstol, som træffer afgørelsen.

2. Norsk ret

2.1. De norske regler om tilhold (besøgsforbud) mv. findes i straffeprocesslovens kapitel 17 a (§§ 222 a-222c).

Efter straffeprocesslovens § 222 a, 1. led, kan påtalemyndigheden (anklagemyndigheden) meddele besøgsforbud, hvis der er grund til at tro, at en person ellers vil (a) begå en strafbar handling over for en anden, (b) forfølge en anden eller (c) på anden vis krænke en andens fred. Besøgsforbud kan meddeles, hvis den, som forbudet skal beskytte, fremsætter begæring herom, eller hvis almene hensyn kræver det. Besøgsforbud kræver endvidere, at der er tilstrækkelig grund til at nedlægge forbud, og at et forbud efter sagens art og forholdene i øvrigt ikke vil være et uforholdsmæssigt indgreb.

Om spørgsmålet om, hvornår der er ”grunn til å tro”, at den pågældende vil begå en af de nævnte handlinger, anføres det i bemærkningerne til Ort.prp. nr. 109, 2001-2002, at det ikke er tilstrækkeligt, at der består en ren teoretisk risiko herfor. Påtalemyndigheden må vurdere risikoen bl.a. på baggrund af den pågældendes tidligere adfærd, herunder om vedkommende har fremsat trusler mod den anden, eller om der foreligger andre særlige forhold, som tyder på, at der er fare for overgreb.

Besøgsforbud kan ifølge bestemmelsen gå ud på, at den pågældende ikke må (a) opholde sig på et bestemt sted, eller (b) følge efter, besøge eller på anden vis kontakte en anden.

Et besøgsforbud kan meddeles for et bestemt geografisk område. Det anføres således i de nævnte lovbemærkninger, at der ikke er noget til hinder for, at et besøgsforbud eksempelvis omfatter en hel kommune. Det afgørende for omfanget af besøgsforbuddet er, om forbuddet er et forholdsmæssigt indgreb, jf. straffeprocesslovens § 170 a. Heri ligger blandt andet, at besøgsforbuddet skal være hensigtsmæssigt, nødvendigt og ikke mere omfattende end omstændighederne tilsiger for at give tilstrækkelig beskyttelse.

2.2. Gennem en ændring af straffeprocesslovens § 222 a, der trådte i kraft den 10. januar 2003, er der i norsk ret indført en udtrykkelig hjemmel til, at besøgsforbud kan nedlægges med den virkning, at en person nægtes ophold i sit eget hjem.

Den nye bestemmelse i § 222 a har følgende ordlyd:

” Påtalemyndigheten kan nedlegge besøksforbud dersom det er grunn til å tro at en person ellers vil
a) begå en straffbar handling overfor en annen person,

....

Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a, kan personen forbys å oppholde seg i sitt eget hjem.”

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (jf. Ort.prp. nr. 109, 2001-2002), at lovændringen var en *præcisering* af gældende ret med henblik på at øge anvendelsen af forbud mod at opholde sig i eget hjem, navnlig i sager om vold i familien. Der var således også forud for indførelsen af den særlige hjemmel adgang til efter omstændighederne at meddele forbud mod ophold i eget hjem.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at de strafbare forhold, der kan være tale om, navnlig er vold eller trusler. Det er dog ikke udelukket, at andre strafbare forhold kan være omfattet.

Faren for, at der vil blive begået en strafbar handling, skal være ”*nærliggende*”. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at besøgsforbud mod at opholde sig i eget hjem ikke kan meddeles, hvis der er størst sandsynlighed for, at der ikke vil finde overgreb sted. Om dette er tilfældet, afhænger af en konkret vurdering i den enkelte sag, hvori det indgår som et vigtigt moment, om den pågældende tidligere har udøvet vold.

2.3. Beslutning om at meddele besøgsforbud træffes af påtalemyndigheden (anklagemyndigheden), hvis den forurettede begærer det, eller hvis almene hensyn kræver det. Sidstnævnte tilfælde vil typisk foreligge, hvis forurettede (på grund af trusler eller lignende) forsøger at trække anmeldelsen tilbage.

Besøgsforbud efter § 222 a, 1. led, kan meddeles med virkning i op til ét år, mens besøgsforbud i medfør af § 222 a, 3. led, der indebærer forbud mod ophold i eget hjem, maksimalt have en varighed på tre måneder. Et besøgsforbud kan forlænges, hvis betingelserne for besøgsforbuddet fortsat er opfyldt ved besøgsforbuddets ophør.

Et besøgsforbud skal ophøre, når betingelserne ikke længere er opfyldt.

Besøgsforbud er undergivet obligatorisk domstolskontrol. Således skal påtalemyndigheden – så vidt muligt inden fem dage – indbringe en beslutning om at meddele besøgsforbud for retten. Påtalemyndighedens beslutning om ikke at meddele besøgsforbud er ikke undergivet obligatorisk domstolskontrol, men beslutningen kan indbringes for retten efter begæring fra forurettede. Begge sagens parter har ret til at være til stede og udtale sig i forbindelse med rettens behandling af sagen.

Der er fastsat forskellige formkrav til påtalemyndighedens beslutning, herunder krav om at beslutningen skal være skriftlig, og at den skal angive begrundelsen for

forbuddet. Den, som er omfattet af besøgsforbuddet, og den eller de forurettede personer skal have kopi af afgørelsen.

Beslutning om besøgsforbud kan undtagelsesvis meddeles mundtligt, hvis beslutningen på grund af sit formål ikke kan udsættes. Beslutningen om besøgsforbud skal i så fald snarest muligt herefter meddeles skriftligt. Beslutter påtalemyndigheden, at der ikke skal nedlægges besøgsforbud, skal den person, som forbuddet skulle have beskyttet, vejledes om muligheden for at få spørgsmålet indbragt for retten.

3. Svensk ret

3.1. De svenske regler om tilhold (besøgsforbud) findes i lov om besøgsforbud (1988:688).

Den svenske Riksdag har den 5. juni 2003 vedtaget en ændring af loven om besøgsforbud, der bl.a. indebærer, at der i visse tilfælde kan meddeles en person et geografisk bestemt tilhold i form af et såkaldt ”særligt udvidet besøgsforbud”. Herudover blev der med lovændringen indført hjemmel til, at anklagemyndigheden kan bortvise personer fra det fælles hjem.

Ændringen bygger på lovforslaget prop. 2002/03:70 (”Yterligare åtgärder för at motverka våld i nära relationer”).

3.2. Indtil den nævnte lovændring var der efter svensk ret alene mulighed for at meddele to former for besøgsforbud. Et ”generelt besøgsforbud” og et ”udvidet besøgsforbud”.

Det generelle besøgsforbud indebærer, at der meddeles forbud mod at besøge eller på anden måde tage kontakt til en anden person eller forfølge denne. Beslutningen træffes af anklagemyndigheden, når der på grund af sagens konkrete 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, indgår det bl.a., 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 besøgsforbud skal anvendes meget restriktivt, når den pågældende ikke tidligere har begået overgreb mod den anden.

Hvis det generelle besøgsforbud ikke er tilstrækkeligt, kan der meddeles den pågældende et *udvidet besøgsforbud*. Et udvidet besøgsforbud 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 udvidede besøgsforbud forudsætter, at betingelserne for et generelt besøgsforbud er til stede. Derudover skal der i det konkrete tilfælde være grund til at antage, at et generelt besøgsforbud ikke er tilstrækkeligt.

Et besøgsforbud kan i øvrigt kun meddeles under iagttagelse af almindelige betingelser om indgrebets proportionalitet mv.

3.3. Ved den ovenfor nævnte ændring af lov om besøgsforbud indførtes et ”særligt udvidet besøgsforbud”.

Det særligt udvidede besøgsforbud indebærer, at en person, som har overtrådt et generelt eller udvidet besøgsforbud, kan forbydes at opholde sig på et bestemt geografisk område.

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 det udvidede besøgsforbud. Området må ikke være større end nødvendigt, og ved vurderingen må blandt andet indgå, om den, som besøgsforbuddet meddeles, har naturlige grunde til at færdes på området. Det fremhæves desuden i bemærkningerne til lovforslaget, at det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er vigtigt, at de omfat-

tede områder er klart definerede, således at den pågældende ved, hvor vedkommende må færdes.

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

3.4. Ved lovændringen i sommeren 2003, blev der, som nævnt ovenfor, endvidere indført hjemmel til, at anklagemyndigheden på visse betingelser kan bortvise en person fra det fælles hjem ("besøgsforbud vedrørende fælles bolig").

Bestemmelsen i lovens § 1 a har følgende ordlyd:

"Besöksförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (besöksförbud avseende gemensam bostad).

Besöksförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla, och
2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter."

Betingelserne for at bortvise en person fra hjemmet er således først og fremmest, at der på grund af særlige omstændigheder er umiddelbar risiko ("påtaglig risk") for, at den, der bortvises, ellers vil begå alvorlige overgreb mod en samboendes liv, helbred, frihed eller fred. Andre former for mindre alvorlig chikane er ikke tilstrækkelige til at bortvise en person fra hjemmet.

Der skal endvidere foreligge en ”påtaglig risk” for, at der vil ske overgreb. Der anføres følgende herom i lovforslagets bemærkninger (prop. 2002/03:70, s. 70):

”Bedömningen av om en risk foreligger och är påtaglig avser den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses med hänsyn till de föreliggande omständigheterna. De omständigheter som läggs til grund för riskbedömningen skall vara konkret hänförliga till den person och den situation det gäller. Det är således inte tillfyllest med allmänt negativa faktorer som t.ex. att misshandel mot kvinnor är vanligt förekommande när det gäller en viss personlighetstyp i en viss situation. Det är emellertid inte möjligt eller önskvärt att här uttömmande precisera kravet på bevisningens styrka och vilka omständigheter som kan ligga till grund för riskbedömningen. Av stor betydelse är parternas relation, vad som tidigare har hänt dem emellan samt huruvida mannen tidigare är lagförd för brott mot kvinnan eller någon annan, kanske tidigare närstående person. Tidigare brott utgör inte en absolut förutsättning för at meddela besöksförbud avseende den egna bostaden. Det ligger emellertid i sakens natur att det är av särskilt betydelse vid riskbedömningen om den mot vilket förbudet avses gälla har begått brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (jfr. 1 § andra stycket andra meningen).

(...)

For att risken skall anses vara påtaglig bör normalt krävas att det brott det gäller kan förväntas bli begånget i relativt nära anslutning till beslutet om besöksförbud. Ett sådant beslut avseende den gemensamma bostaden är jo också avsett att klara upp en akut situation och det har begränsad giltighet i tiden. Ett hänsynstagande till det befarade brottets allvarlighetsgrad bör i princip inte ske inom ramen för riskbedömningen men kan vara av betydelse vid den proportionalitetsbedömning som skall göras...”

Som det fremgår af bestemmelsens andet stykke, skal der foretages en afvejning af på den ene side grundene til at bortvise den pågældende fra hjemmet og på den anden side den ulempe, som bortvisning må antages at indebære for den pågældende. Ved denne proportionalitetsafvejning, skal ifølge lovforslagets bemærkninger bl.a.

indgå alvoren af det frygtede overgreb, forbuddets længde, om boligen ejes af vedkommende alene, om den pågældende har sin arbejdsplads i hjemmet eller af anden grund kan få svært ved at forsørge sig som følge af forbuddet.

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

Beslutninger om besøgsforbud er undergivet domstolskontrol, når en part begærer det, jf. lovens § 14. 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, jf. lovens § 19.

Generelle, udvidede og særligt udvidede besøgsforbud kan meddeles i indtil et år. Besøgsforbuddet kan forlænges en eller flere gange med maksimalt et år ad gangen. Et besøgsforbud kan ophæves eller ændres på begæring eller ex officio af anklagemyndigheden, hvis sagens omstændigheder er ændrede.

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

I lovens § 6 er der indføjet en regel, hvorefter politiet under visse omstændigheder kan tage den pågældende med på politistationen til forhør, hvis det må antages, at personen skal bortvises fra hjemmet. Forhøret skal være afsluttet inden for seks timer.

Efter § 6 a skal sager om besøgsforbud behandles hurtigt. Er personen taget med til forhør på politistationen i medfør af § 6, skal beslutningen om besøgsforbud som udgangspunkt træffes i umiddelbar tilknytning til afslutningen af forhøret.

Når der er spørgsmål om bortvisning fra eget hjem, skal personen, der ønskes bortvist, have beskikket bistandsadvokat ("offentligt biträde"), medmindre dette skønnes unødvendigt, jf. lovens § 7 a. Advokaten skal have samme rettigheder som en offentlig forsvarer, men omkostningerne til advokathjælpen afholdes i alle tilfælde af det offentlige.

Når der er meddelt en person besøgsforbud i form af bortvisning fra hjemmet, kan politiet tvangsfuldbyrde beslutningen og fjerne personen fra hjemmet, jf. § 13 a. Det er i den forbindelse blevet overvejet, om det offentlige skulle sørge for genhusning for den bortviste. Regeringen fandt ikke grundlag for at stille forslag herom, idet der henvistes til förordning (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud, hvorved der er fastsat regler om underretning af de sociale myndigheder ved meddelelse af besøgsforbud.

Besøgsforbud efter svensk ret behandles som anført ovenfor i strafferetsplejens former. Overtrædelse af et besøgsforbud straffes med bøde eller fængsel i indtil et år.

4. Finsk ret

4.1. I Finland har man endnu ikke indført regler om bortvisning fra det fælles hjem. Reglerne er dog formentlig undervejs, idet den finske regering i 2003 har fremsat lovforslag nr. 144/2003 til ændring af blandt andet "lagen om besöksförbud". Lovforslaget har som hovedformål, at de nuværende regler om besøgsforbud udvides, således at der indføres en adgang til at meddele besøgsforbud, selvom parterne har en fælles bolig (bortvisning).

4.2. Efter gældende finsk ret (jf. lag nr. 898 om besöksförbud af 4. december 1998, der trådte i kraft den 1. januar 1999) findes to former for forbud, jf. lovens § 3. Et "normalt besøgsforbud" og et "udvidet besøgsforbud".

Det normale besøgsforbud indebærer, at personen ikke må opsøge eller på anden måde kontakte eller forsøge at kontakte den person, som besøgsforbuddet skal beskytte. Det er endvidere forbudt at følge efter og iagttage den beskyttede person, jf. § 3, stk. 1.

Besøgsforbud skal efter sit formål beskytte mod forbrydelser rettet mod liv, helbred, frihed eller fred, trusler om sådanne forbrydelser samt anden alvorlig chikane. Det er en betingelse for at meddele et besøgsforbud, at der er ”grundad anledning att anta”, at personen ellers vil foretage sådanne forbrydelser mod den truede person eller på anden måde alvorligt vil chikanere denne. Ved bedømmelsen heraf skal der lægges vægt på personernes omstændigheder, arten af truslerne eller chikanen og gentagelsesfaren, herunder sandsynligheden for, at den person, som besøgsforbuddet retter sig mod, fortsætter chikanen eller begår en forbrydelse (ett brott) mod den truede person, jf. lovens § 2, stk. 2.

På lignende måde som i Sverige, jf. oven for, kan der i Finland meddeles et *udvidet besøgsforbud*, hvis et normalt besøgsforbud ikke anses for at være tilstrækkelig til at afværge en trussel mv., jf. § 3, stk. 2. Et udvidet besøgsforbud vil efter omstændighederne også kunne omfatte ophold i nærheden af hjemmet, en fritidsbolig, arbejdspladsen eller et andet sted, hvor den truede person normalt opholder sig.

Begge former for besøgsforbud straffes efter den finske straffelovs kapitel 16, § 9 a, med bøde eller fængsel indtil 1 år, og det følger i øvrigt af loven om besøgsforbud, at en åbenbar nødvendig kontakt mellem parterne, for hvilken der findes en saglig grund, ikke er omfattet af besøgsforbuddet.

Et besøgsforbud kan meddeles for højst et år ad gangen. Det er domstolene (tingsrätten), som kan meddele et besøgsforbud. Hvis det skønnes nødvendigt, vil der efter omstændighederne kunne meddeles et midlertidigt besøgsforbud, som gælder indtil tingsrätten kan træffe afgørelse. Afgørelse om midlertidigt besøgsforbud kan træffes af en domstol eller af politiet.

4.3. Den finske regering har, som nævnt oven for, i 2003 fremsat et lovforslag til ændring af loven om besøgsforbud, hvorefter det skal være muligt at meddele et besøgsforbud, selvom de involverede parter deler fælles bolig (besöksförbud avseende gemensam bostad).

Den foreslåede bestemmelse har følgende ordlyd:

”Om den som känner sig hotad och den mot vilken förbudet avses gälla stadigvarande bor i en gemensam bostad, kan besöksförbud meddelas för avvärjande av brott mot liv, hälsa eller frihed eller hot om sådant brott (besöksförbud avseende gemensam bostad).”

Om betingelserne for at bortvise en person hedder det i lovforslagets § 2:

Besöksförbud avseende gemensam bostad kan meddelas, om den person mot vilken förbudet avses gälla genom hotelser, tidigare brott eller annat beteende ger anledning att anta att han eller hon sannolikt kommer at begå et brott mot den persons liv, hälsa eller frihet som känner sig hotad och ett förbud inte är oskäligt med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, de i den gemensamma bostaden boende personernas förhållanden och andra omständigheter i saken.

Betingelserne for at bortvise en person efter det foreliggende lovforslag er således, at det på baggrund af trusler, tidligere forbrydelser/overgreb eller anden adfærd må antages, at den pågældende ”sannolikt” vil begå en forbrydelse mod den truede persons liv, helbred eller frihed. Endvidere er det en betingelse, at bortvisningen ikke må være et urimeligt indgreb i forhold til den truede forbrydelses alvorlighedsgrad, de involverede personers forhold og sagens andre omständigheder.

I modsætning til normale og udvidede besøgsforbud kan bortvisning efter den foreslåede bestemmelse ikke anvendes, hvis truslen alene angår en forbrydelse rettet mod vedkommendes fred, eller der er tale om chikane.

Endvidere skal risikoen for en forbrydelse være ”sannolik”. Det anføres herom i lovforslagets bemærkninger, at det skal være mere sandsynligt, at forbrydelsen

sker, end at den ikke sker, og det er herved ikke en forudsætning, at den pågældende allerede har begået en forbrydelse / et overgreb mod den truede person. Det er efter bemærkningerne tilstrækkeligt, at det kan fastslås, at der foreligger en sådan risiko for forbrydelsen.

Ved denne vurdering vil der blandt andet kunne lægges vægt på tidligere voldshandlinger, idet det anføres, at man på baggrund af tidligere voldshandlinger i visse tilfælde vil kunne fastslå, at volden også vil ske fremover. Dette gælder særligt ved vold i familieforhold, som har stået på i længere tid, og som fx har medført gentagne lægebesøg eller tilkaldelse af politiet, idet sådan vold sjældent ophører uden egentlige foranstaltninger.

Ved den nævnte risikobedømmelse vil der efter omstændighederne kunne lægges vægt på vedkommendes øvrige adfærd. Der nævnes som eksempler ”økonomisk eller social kontrol”, hærværk mod hjemmets ejendele, herunder børnenes legetøj, og vold mod familiens husdyr.

Udover sandsynlighedsvurderingen skal der foretages en helhedsbedømmelse af situationen med henblik på at klarlægge, om indgrebet er rimeligt. Omstændighederne for og imod en bortvisning skal indgå i den samlede bedømmelse, og der skal lægges særlig vægt på sandsynlighedsgraden for forbrydelsen og arten af den formodede forbrydelse. Jo større sandsynlighed for en forbrydelse, jo mindre er sandsynligheden for, at indgrebet er urimeligt. Der skal endvidere tages hensyn til, hvordan en eventuel bortvisning vil påvirke børnene i hjemmet, til samlivets varighed og karakter, ejerforholdene vedrørende boligen mv.

4.4. Bortvisning vil som udgangspunkt indebære de samme retsvirkninger som et normalt besøgsforbud. Lovforslaget indeholder dog en særskilt bestemmelse om, at den bortviste skal fjerne sig fra hjemmet, og at han ikke må vende tilbage hertil, så længe forbuddet gælder. Bortvisning vil tillige kunne kombineres med et udvidet besøgsforbud, således at forbuddet eksempelvis udvides til at omfatte et område i nærheden af boligen, arbejdspladsen mv.

Bortvisning kan højst meddeles for tre måneder ad gangen. Den givne lokalitet, fra hvilken den bortviste skal fjerne sig, skal specificeres i afgørelsen. Afgørelsen træffes ligesom øvrige besøgsforbud af tingsrätten, men lovforslaget indeholder en udvidelse af reglerne om midlertidige besøgsforbud, således at politiet i højere grad skal anvende denne mulighed, når det er åbenbart, at der er behov for et besøgsforbud. Der vil efter de foreslåede regler tillige kunne meddeles midlertidigt besøgsforbud uden en begæring. Denne udvidelse af reglerne vil komme til at gælde for alle former for besøgsforbud, herunder bortvisninger.

Lovforslaget indeholder endvidere særlige frister for domstolenes behandling af afgørelser om bortvisning, jf. § 12 a.

KAPITEL 4

UDVALGETS OVERVEJELSER OM BORTVISNING

1. Indledning

Udvalget skal efter kommissoriet overveje de spørgsmål af retlig og retssikkerhedsmæssig karakter, som indførelse af en ordning med bortvisning af truende og voldelige personer fra hjemmet giver anledning til. Udvalget skal endvidere overveje de sociale aspekter af en bortvisningsordning samt udarbejde udkast til en særlig lov om bortvisning.

Udvalget er endelig anmodet om så vidt muligt at indarbejde lovregler om andre polititilhold i lovudkastet. På dette punkt rejser kommissoriet særligt to spørgsmål. Det drejer sig om tilhold uden begæring og tilhold, der omfatter et mindre geografisk område, hvor den forurettede almindeligvis færdes. Disse spørgsmål behandler udvalget dels i forbindelse med bortvisning, der kan opfattes som en særlig form for tilhold, dels i forbindelse med tilhold i øvrigt.

Bortvisning, herunder bortvisning uden anmodning, behandles i dette kapitel. Spørgsmålene om tilhold i øvrigt behandles nedenfor i kapitel 5.

Udvalget er ikke bedt om at overveje, *om* en ordning med bortvisning fra hjemmet af truende og voldelige personer bør indføres. Udvalget finder dog anledning til at bemærke, at bortvisning kan være et egnet led i bestræbelser på at begrænse vold i familieforhold. Bortvisning vil endvidere indebære, at det er den krænkende part, der forlader boligen, modsat nu den krænkede part, der ofte i hast må flytte, måske sammen med mindre børn. Bortvisning kan således føre til en mere rimelig og mindre traumatiserende løsning. Bortvisning kan måske samtidig give anledning til, at der på et tidligere tidspunkt end nu tages skridt til løsning af alvorlige samlivsproblemer, misbrugsproblemer o.l. Det er da også sådanne synspunkter, der har ført til indførelse af ordninger med bortvisning i Østrig, Norge og Sverige samt forslag herom i Finland.

På den anden side vil der være tale om et særegent indgreb af betydelig intensitet over for den, der tvinges til i en periode at forlade hjemmet. Udvalget finder, at indførelse i dansk ret af indgreb i form af bortvisning på grund af dets særlige karakter må give anledning til nøje overvejelse. Det drejer sig om indgrebets forhold til grundrettighederne, indgrebets nærmere anvendelsesområde, betingelserne for indgrebet samt behovet for særlige retssikkerhedsmæssige garantier navnlig for den, som bliver genstand for indgrebet.

Udvalget har nedenfor i afsnit 2 – som grundlag for de videre overvejelser – nærmere afgrænset bortvisningsbegrebet. I afsnit 3 behandles indgrebets forhold til grundrettighederne, og i afsnit 4 undersøges, om der i de gældende danske regler om tilhold og straffeprocessuelle tvangsindgreb kan findes udgangspunkter for fastlæggelse af betingelser for bortvisning.

Derefter søges materielle betingelser for bortvisning udformet i afsnit 5 og 6. I afsnit 7 omtales spørgsmålet om almindeligt tilhold og geografisk bestemt tilhold i kombination med bortvisning. Formelle regler, herunder om anmodning fra forurettede og kompetence, behandles i afsnit 8 og 9, mens regler om den tidsmæssige udstrækning og ophør af indgrebet behandles i afsnit 10. Retsgarantier for den bortviste og den forurettede stilling behandles i afsnit 11 og 12. Afsnit 13 handler om overtrædelse af bortvisning og afsnit 14 og 15 om henholdsvis de sociale og civilretlige aspekter.

2. Afgrænsning af begrebet ”bortvisning”

Indgrebet er i kommissoriet beskrevet som ”bortvisning af truende eller voldelige personer fra hjemmet”. Bortvisning må opfattes som et strafsanktioneret forbud mod at indfinde sig eller opholde sig et bestemt sted. Fastlæggelse af indgrebets nærmere indhold rejser afgrænsningsspørgsmål navnlig med hensyn til personkredsen, lokaliteten og den tidsmæssige udstrækning (perioden).

2.1. Personkredsen

Kommissoriet taler om bortvisning fra "hjemmet". Udvalget finder, at dette er det naturlige udgangspunkt for regler om den påtænkte bortvisningsordning. Det centrale område for bortvisning vil være vold i hjemmet for en kernefamilie. Efter udvalgets opfattelse kan man dog ikke blive stående derved. I tilfælde, hvor andre former for samliv indebærer en tilsvarende indbyrdes afhængighed mellem parterne og dermed et tilsvarende beskyttelsesbehov, bør bortvisning også kunne ske.

Bortvisning bør således generelt kunne beskytte personer mod vold i et fælles hjem, dvs. en bolig der danner den fysiske ramme for en familie eller et lignende personligt fællesskab.

Udvalget har overvejet, om den nærmere afgrænsning kan ske på grundlag af *lejelovens husstandsbegreb*, jf. navnlig lejelovens § 26, stk. 2, § 75, stk. 2, og § 77 a. Disse regler tilsigter at give medlemmer af lejerens husstand mulighed for at bo i det lejede og til eventuelt at fortsætte lejemålet efter lejerens død eller efter samlivsophævelse, og dermed at beskytte husstandsmedlemmers forhold til deres bolig. I praksis kræves udover den fælles bopæl en vis væsentlig og personlig tilknytning mellem husstandens medlemmer, og det vil have betydning, om de pågældende i det daglige lever sammen som typisk for en familie.

Det lejeretlige husstandsbegreb omfatter såvel gifte som ugifte samlevende samt fællesbørn såvel som særbørn og registrerede partnere. Det kan omfatte slægtninge, herunder voksne søskende og voksne lejerers forældre, og ikke-slægtninge. Efter Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s.156, omfatter lejelovens § 77 a ikke uden videre en myndig søn eller datter, der bor hjemme, idet bestemmelsen forudsætter, at der er etableret en form for gensidigt økonomisk og personligt afhængighedsforhold, som parterne ophæver ved den ene parts fraflytning.

Udvalget finder, at overførelse af det lejeretlige husstandsbegreb til bortvisning i almindelighed vil føre til rigtige resultater. Det bør dog ikke ske i form af en ud-

trykkelig henvisning til lejelovens regler. Dels bør lejeretlige synspunkter ikke i grænsetilfælde nødvendigvis være afgørende for bortvisning, dels bør fx 2-års kravet for samlivet i lejelovens §§ 75 og 77 a nok kunne være vejledende, men ikke gælde absolut i forhold til bortvisning.

Udvalget finder derimod, at anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions familiebegreb, jf. konventionens artikel 8, som grundlag for vurderingen af den omfattede personkreds i visse tilfælde vil kunne føre til resultater, som ikke er rimelige eller hensigtsmæssige. Eksempelvis fremgår det af kommentaren til menneskerettighedskonventionen, 2. udgave, 2003, s. 401, at det i forbindelse med sagen *EMK S mod UK 14/5 1986* generelt blev antaget, at et homoseksuelt parforhold ikke hører under begrebet familieliv, hvilket stadig synes at være retstilstanden under artikel 8.

Udvalget foreslår på den baggrund, at bortvisning fra et fælles hjem bør kunne ske af personer, der hører til husstanden. Det fælles hjem kan således beskrives som bolig for en husstand. Husstanden afgrænses i den forbindelse i overensstemmelse med det lejeretlige husstandsbegreb, men således at også tilfælde i grænseområdet heraf kan være omfattet af bortvisningsreglen, hvis boligfællesskabet efter en samlet vurdering kan sidestilles med et familiefællesskab. Dette bør omfatte bl.a. myndige hjemmeboende børn i det hele, cf. UfR 2004.156H. Men også tilfælde, hvor varigheden af et samliv er under 2 årsgrænsen i lejelovens § 77 a, bør kunne være omfattet. Det må i sådanne tilfælde bero på en konkret vurdering, om samlivet har en sådan fasthed, at der kan siges at foreligge et fælles hjem.

Det retlige forhold i øvrigt mellem den krænkende og den krænkede bliver ikke i sig selv afgørende, idet både ægteskab, registreret partnerskab og faktisk samliv er omfattet, ligesom det i forhold til børn ikke er afgørende, om den krænkende eller dennes partner har forældremyndigheden, del heri eller samværsret.

Det følger af forslaget, at bortvisning vil kunne ske ikke blot af en mand, der krænker sin hustru eller samlever eller børnene i hjemmet, men også af fx en kvinde eller voksne børn samt andre medlemmer af en husstand.

Uden for området falder derimod tilfælde, hvor en person uden at være en del af husstanden lejer et værelse i udlejerens hjem. Dette afviger fra norsk ret, jf. kapitel 3, afsnit 2.

Uden for området falder endvidere bl.a. ikke-familieprægede kollektive boligformer, herunder delelejligheder, kollektiver, kollegier o.l., medmindre der i det konkrete tilfælde må antages at være etableret et familielignende samliv mellem beboerne. Disse forhold bør falde uden for en bortvisningsregel, fordi de ligger for langt fra det, som bør være kerneområdet, nemlig familier og familielignende forhold.

Det bemærkes endelig, at der ikke i henvisningen til det lejeretlige husstandsbegreb ligger nogen begrænsning til boligformer, der bygger på lejemål, jf. nedenfor afsnit 2.2. om lokaliteten.

2.2. Lokaliteten

Behovet for beskyttelse af den svage part vil være det samme uanset boligformen. De nærmere fysiske og retlige forhold vedrørende boligen bør derfor efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv være afgørende for, om der kan ske bortvisning.

Bortvisning bør kunne ske fra hjem i lejligheder, andelslejligheder, ejerlejligheder og andre faste ejendomme, herunder parcelhuse og villaer, samt i fx husbåde eller beboelsesvogne.

Bortvisning bør også kunne finde sted, selvom den krænkende part er lejer eller ejer af boligen.

Bortvisning bør som udgangspunkt angå hele den lokalitet, der udgør rammen om det fælles hjem, dvs. hele lejligheden og hele ejendommen, når der tale om anden fast ejendom end ejerlejligheder. Med hensyn til lejligheder og ejerlejligheder vil også pulterrum og fællesarealer, hvortil der er adgang i kraft af lejeforholdet eller

ejendomsretten, være omfattet. Med hensyn til parcelhuse vil grunden, herunder haven og skure mv. være omfattet af indgrebet.

Feriehuse o.l. vil ikke være omfattet af reglerne, medmindre der er tale om et fælles hjem.

Særlige forhold vil gøre sig gældende med hensyn til boliger, der er placeret i fysisk tilknytning til *erhvervsvirksomhed*. Det kan dreje sig om fx landbrugsbedrifter og håndværksvirksomheder, men også om andre erhverv, fx handelsvirksomheder eller liberale erhverv. Fælles er, at bolig og erhvervslokaler, erhvervsarealer mv. befinder sig i samme bygning eller dog på samme ejendom. I tilfælde, hvor den krænkende part driver en sådan erhvervsvirksomhed, vil bortvisning være et særligt vidtrækkende indgreb. Der vil således være tale om ikke blot en bortvisning fra boligen, men også fra erhvervet.

Udvalget finder ikke, at man kan afstå fra muligheden for bortvisning i sådanne tilfælde. Når man gennem frihedsberøvelse ved varetægtsfængsling kan fjerne en person fra både hjem og erhverv, bør man også – i hvert fald under betingelser, der ikke ligger langt fra kravene til varetægtsfængsling – kunne bortvise. På den anden side må det forhold, at den pågældendes erhverv er på spil, *for det første* føre til, at man søger at begrænse indgrebet til selve boligen i alle tilfælde, hvor en sådan ”opsplitning” realistisk kan gennemføres. Dette bør dog forudsætte, at de fysiske forhold ikke tvinger den krænkede part til at tåle den bortviste i sin umiddelbare nærhed. *For det andet* må den krænkende parts erhvervsmuligheder ud fra proportionalitetssynspunkter indgå med meget stor vægt i afgørelsen af, om bortvisning i det konkrete tilfælde bør ske, når en ”opsplitning” ikke er gennemførlig.

I afgørelser om bortvisning bør lokaliteten beskrives udtrykkeligt og med passende detaljeringsgrad. Med hensyn til fx et parcelhus vil indgrebet kunne beskrives således, at NN bortvises fra (det forbydes NN at opholde sig på) adressen x-vej, nr. xx. Hele grunden vil da være omfattet. I særlige tilfælde, herunder ved mindre typiske boligformer som husbåde og beboelsesvogne, må der helt konkret foretages en nærmere beskrivelse af lokalitetens afgrænsning.

Det vil efter omstændighederne være nærliggende og hensigtsmæssigt, at afgrænsningen som led i afgørelsen tydeliggøres ved hjælp af angivelse af lokaliteten på *kortmateriale*. Dette vil være særligt aktuelt, når lokaliteten udvides i forhold til det fælles hjem, jf. straks nedenfor.

Der vil i visse tilfælde kunne være behov for at supplere selve bortvisningen fra det fælles hjem med et forbud mod at opholde sig i en vis nærhed af boligen. Suppleres bortvisningen med et sådant geografisk afgrænset tilhold, bliver den præcise angivelse af bortvisningens område mindre afgørende. Om geografisk afgrænsede tilhold henvises til afsnit 7 samt kapitel 5, afsnit 3 nedenfor.

2.3. Perioden

Det må være klart, at bortvisning alene kan have karakter af en midlertidig foranstaltning. Der bør endvidere fastsættes et sluttidspunkt i form af en frist, der eventuelt kan forlænges.

Regler om frister for varigheden må udformes i lyset af bortvisningens formål og behovet for – i lyset af indgrebets karakter – at gøre indgrebet så kortvarigt som muligt under skyldig hensyntagen til formålet.

Bortvisning skal først og fremmest tjene til at bringe en uholdbar situation, der indebærer risiko for overgreb mod personer i det fælles hjem, til ophør. Bortvisning bør dog også give mulighed for, at der skabes ro med henblik på, at der kan træffes beslutning om og tages – i hvert fald de indledende – skridt til en løsning af de underliggende problemer, herunder ved varig samlivsophævelse, separation, skilsmisse eller genoptagelse af samlivet efter fx en misbrugsbehandling.

På den baggrund bør bortvisning kunne udstrækkes over en vis tid, der i almindelighed bør kunne begrænses til nogle uger eller nogle få måneder.

Om den nærmere udformning af regler om frister for bortvisning henvises til afsnit 10.

2.4. Sammenfatning

På baggrund af overvejelserne ovenfor afsnit 2.1-3 kan bortvisning defineres som *et strafsanktioneret forbud mod, at en person i en nærmere fastlagt, i almindelighed kortere periode opholder sig i det fælles hjem, dvs. boligen for personens husstand – uanset personens retlige forhold til husstanden og boligen.*

3. Indgrebets forhold til grundrettighederne

Bortvisning, som defineret ovenfor afsnit 2.4, vil have karakter af et indgreb i den personlige frihed. Bortvisning vil endvidere kunne gribe ind i rettigheder vedrørende boligen og i familiens liv.

I lyset af indgrebets særlige beskaffenhed undersøges i dette afsnit – forud for udformning af betingelser og regler i øvrigt for bortvisning – hvorledes et sådant indgreb forholder sig til grundlæggende rettigheder efter grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Om grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henvises i øvrigt til kapitel 2 om gældende ret, afsnit 4 og 5.

3.1. Grundlovens § 71

Bortvisning vil indebære et indgreb i den pågældende persons bevægelsesfrihed, idet han eller hun forbydes at indfinde sig i det fælles hjem, som hidtil har fungeret som den pågældendes bolig.

Dette betyder dog ikke, at bortvisning vil være en frihedsberøvelse, der omfattes af grundlovens § 71. Det skyldes, at et forbud mod at indfinde sig et bestemt sted ikke antages at kunne karakteriseres som frihedsberøvelse i grundlovens forstand, jf.

kapitel 2, afsnit 4.2. Da dette endog antages at gælde et forbud mod at opholde sig i en større del af landet, vil heller ikke en udstrækning af bortvisningen til et område omkring boligen udgøre en frihedsberøvelse.

3.2. Grundlovens § 73

Grundlovens § 73 fastslår ejendomsrettens ukrænkelighed. For at en ordning med bortvisning skal kunne tjene sit formål, må bortvisning kunne ske, uanset om den, der skal bortvises, er ejer, andelshaver eller lejer i forhold til boligen. Bortvisningen vil for så vidt kunne indebære et indgreb i rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73.

Afgørelsen af, om et indgreb i en beskyttet rettighed har ekspropriativ karakter, og dermed gribes af reglerne i § 73, antages at bero på en samlet vurdering, hvori der indgår en række momenter. Til disse momenter hører ikke mindst indgrebets intensitet, dvs. den nærmere begrænsning, der sker i den pågældende rettighed og dens udøvelse. Der kan henvises til kapitel 2, afsnit 4.3.

Det må antages, at bortvisning efter definitionen ovenfor i afsnit 2.4., ikke i sig selv vil udgøre et ekspropriativt indgreb. Der må i den forbindelse lægges betydelig vægt på, at bortvisningen som sådan kun gør et begrænset indgreb i rettighederne til boligen. Forbuddet mod at opholde sig i boligen berører således kun den *faktiske* udnyttelse af boligen i en begrænset periode og har dermed karakter af et *midlertidigt indgreb*. Hertil kommer, at *formålet* ikke er at overføre rettigheder fra et retssubjekt til et andet, men at modvirke kriminalitet ved at afværge faren for, at den bortviste person begår en lovovertrædelse mod medlemmer af husstanden. Der vil heller ikke reelt ske overførsel af rettigheder som følge af den rene bortvisning, for så vidt som den forurettedes ret til boligen efter bortvisningen alene bestemmes efter de regler, der i forvejen er gældende, og den retsstilling – fx i kraft af ægteskab – som den forurettede i forvejen havde.

Indførelse af en ordning med bortvisning rejser således som udgangspunkt ikke problemer i relation til grundlovens § 73. Det vil imidlertid i denne forbindelse

kunne have betydning, hvor længe og under hvilke nærmere betingelser, indgrebet skal kunne foretages, særligt i tilfælde hvor den bortvistes erhverv er knyttet til den pågældende lokalitet. Det vil endvidere kunne have betydning, om der af hensyn til den forurettede i øvrigt i tilknytning til bortvisning gøres indgreb i den bortvistes retlige råden over boligen.

3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dennes tillægsprotokoller

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 beskytter enhvers *ret til respekt for sit familieliv og sit hjem*. Bortvisning vil kunne indebære et indgreb i disse beskyttede rettigheder.

Indgreb kan efter konventionen ske, hvis indgrebet har lovhjemmel, varetager et anerkendelsesværdigt formål, herunder at forebygge uro eller forbrydelser eller at beskytte andres rettigheder eller friheder, og er proportionalt (nødvendigt i et demokratisk samfund).

Ved vurderingen af, om menneskerettighedskonventionens artikel 8 hindrer regler om bortvisning, vil de fareafværgelses- og beskyttelsesformål, som ligger til grund for kommissoriet, spille en stor rolle. Når bortvisning først og fremmest skal beskytte en konkret truet person mod at blive offer for et overgreb, dvs. ”forebygge uro eller forbrydelser” og ”beskytte andres rettigheder”, er der tale om anerkendelsesværdige formål, som efter konventionens artikel 8, stk. 2, kan berettige til begrænsninger i de nævnte rettigheder. Ligeledes vil det spille en rolle, at anvendelsen af bortvisning underlægges proportionalitetsprincippet.

Såfremt lovregler om bortvisning udarbejdes i overensstemmelse med sådanne retningslinier, vil en bortvisningsordning ikke i sig selv støde an mod menneskerettighedskonventionens artikel 8. I Østrig, Norge, Sverige og Finland har man heller ikke fundet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er til hinder for de pågældende regler om bortvisning. Der kan herom henvises til kapitel 2, afsnit 5.1 og kapitel 3.

Om artikel 2 i konventionens 4. tillægsprotokol om *retten til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdsted* henvises kapitel 2, afsnit 5.2. Denne bestemmelse fastsætter, at der kan ske begrænsninger efter samme kriterier som i konventionens artikel 8.

Om artikel 1 i konventionens 1. tillægsprotokol om enhvers *ret til respekt for sin ejendom* henvises til kapitel 2, afsnit 5.1. Som det fremgår dér, kræver anvendelse af denne bestemmelse, at der er tale om, at en person berøves sin ejendom, dvs. at der sker en varig overførsel af ejerskabet til ejendommen. Allerede det forhold, at bortvisning udformes som et midlertidigt og i øvrigt begrænset indgreb i ejerskabet mv., vil altså indebære, at tillægsprotokollens artikel 1 ikke er til hinder for bortvisning. Der kan også henvises til bemærkningerne oven for om grundlovens § 73.

3.4. Konklusion

De grundrettigheder i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der berøres af indgreb i form af bortvisning, er efter gennemgangen ovenfor ikke til hinder for en ordning med bortvisning.

Såfremt regler om bortvisning, herunder om betingelser for bortvisning, udformes i nøje overensstemmelse med det formål at bekæmpe og afværge forbrydelser, og indgrebets rækkevidde begrænses til det i den henseende nødvendige, kan en bortvisningsordning ikke anses for problematisk ud fra betragtninger om frihedsrettighederne og menneskerettighederne. På den anden side vil det i lyset af indgrebets karakter netop være væsentligt at fastholde de nævnte begrænsninger ved reglernes nærmere udformning.

Udvalget har udformet sit forslag til bortvisningsordning i overensstemmelse hermed.

4. Indgrebets forhold til indgreb efter gældende regler. Udgangspunkt for fastlæggelse af betingelser mv. for indgrebet

Bortvisning af personer fra det fælles hjem kendes ikke i dansk ret som et selvstændigt indgreb. Det er dog forekommet i praksis, at der som fængslingssurrogat efter retsplejelovens § 765, stk. 2, nr. 2, er meddelt personer forbud mod at tage ophold hos eller have samkvem med bestemte personer, jf. kapitel 2, afsnit 3.1.2. om Vestre Landsrets dom i UfR 1973.350.

Indgreb i form af bortvisning af en person fra det fælles hjem kan, som et straf-sanktioneret forbud, minde om *tilhold* efter straffelovens § 265, jf. herom kapitel 2, afsnit 2, om gældende ret. Bortvisning vil også på andre punkter have fællestræk med et sædvanligt tilhold. For det første vil det beskyttelseshensyn over for forurettede, som regler om bortvisning vil skulle tage udgangspunkt i, i vidt omfang være sammenfaldende med det hensyn til at beskytte den forurettede mod krænkelse, som ligger til grund for de gældende tilholdsregler. For det andet vil bortvisning ligesom tilhold indebære, at en persons bevægelsesfrihed begrænses i en bestemt relation, men ikke i andre relationer.

Bortvisning går på den anden side i intensitet videre end et sædvanligt tilhold ved at forbyde ophold i den pågældendes eget hjem, eventuelt den pågældendes egen lejlighed eller faste ejendom og efter omstændighederne tilmed omfattende den bortvistes erhvervsvirksomhed. Mens et tilhold gælder for 5 år, siger det sig selv, at bortvisning efter sin karakter og intensitet må angå et væsentligt kortere tidsrum.

Bortvisning kan også minde om et *straffeprocessuelt tvangsindgreb*. Bortvisning vil således typisk kunne komme på tale i tilfælde, hvor den pågældende har begået et strafbart forhold, oftest i form af vold mod partneren. Hertil kommer, at formålet med bortvisning efter kommissoriet skal være at bekæmpe denne form for kriminalitet. I intensitet er bortvisning mindre indgribende end frihedsberøvelse (anholdelse og varetægtsfængsling), men kan i høj grad sammenlignes med visse varetægts-surrogater, jf. ovenfor om UfR 1973.350 V. Efter sin primære funktion, nemlig effektivt, men foreløbigt, at modvirke recidivrisikoen, minder bortvisning om vare-

tægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2 (gentagelsesfare). Bortvisning kan på den anden side adskille sig fra straffeprocessuelle tvangsindgreb derved, at bortvisning ikke nødvendigvis forudsætter et begået strafbart forhold og ikke nødvendigvis har tidsmæssig og funktionel sammenhæng med en straffesag. Der kan herved henvises til de ordninger med bortvisning, der kendes fra udlandet.

Som det fremgår, rummer problemkredsen omkring et bortvisningsindgreb lighedspunkter med såvel tilhold som straffeprocessuelle tvangsindgreb. Efter udvalgets opfattelse må indførelse af bortvisning i dansk ret – som tidligere anført – efter indgrebets særlige karakter og intensitet give anledning til nøje overvejelser. Sådanne overvejelser kan efter udvalgets opfattelse med fordel tage udgangspunkt ikke blot i reglerne om tilhold, men også reglerne om – og særligt betingelserne for – de mest indgribende straffeprocessuelle tvangsindgreb. Der er herved lagt vægt på, at retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb rummer systematiske sæt af såvel materielle som formelle betingelser for væsentlige indgreb i den personlige frihed eller integritet som led i kriminalitetsbekæmpelse.

Udformes regler om bortvisning sådan, at betingelserne for indgrebet bliver lige så strenge som betingelserne for straffeprocessuel frihedsberøvelse, vil betænkelighederne ved indgrebets indførelse således naturligt svinde. Udformes reglerne om bortvisning omvendt således, at betingelserne fremstår som væsentligt mindre strenge end betingelserne for frihedsberøvelse, vil betænkelighederne ved indgrebet derimod kunne træde i forgrunden.

På den anførte baggrund har udvalget fundet, at de nærmere overvejelser om udformning af regler om bortvisning bør omfatte en gennemgang af betingelserne for og retssikkerhedsgarantierne i forbindelse med straffeprocessuelle tvangsindgreb. I denne forbindelse bør det overvejes, om og hvorledes der – på samme måde som ved de straffeprocessuelle indgreb – bør opstilles kriminalitetskrav, mistankekrav og indikationskrav, herunder om indikationens grundlag og indhold, samt regler om proportionalitetskrav.

Der er ikke herved på forhånd taget stilling til, om bortvisning bør udformes som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, eller i hvilket omfang regler om sådanne indgreb i øvrigt bør overføres på bortvisning.

Udvalget har nedenfor i afsnit 5 opstillet materielle betingelser for bortvisning med udgangspunkt i reglerne om varetægtsfængsling, herunder således at der stilles krav om aktuel kriminalitet. I afsnit 6 har udvalget herefter overvejet, om der er grundlag for yderligere adgang til bortvisning, dvs. navnlig uden krav om, at den, der søges bortvist, allerede har begået en strafbar handling – altså uden det kriminalitetskrav, som er et væsentligt led i betingelserne for varetægtsfængsling og i øvrigt andre straffeprocessuelle tvangsindgreb.

På denne måde kommer afsnit 5 til at handle om materielle betingelser med krav om aktuel kriminalitet og afsnit 6 om materielle betingelser uden krav om aktuel kriminalitet.

5. Materielle betingelser med krav om aktuel kriminalitet

Som anført ovenfor i afsnit 4, søges der her i afsnit 5 fastlagt betingelser for bortvisning med udgangspunkt i reglerne om varetægtsfængsling.

De materielle betingelser for varetægtsfængsling, der indeholdes i retsplejelovens § 762, er gennemgået i kapitel 2, afsnit 3.1.1. Som det fremgår heraf, kan de materielle betingelser inddeles i krav til karakteren af den aktuelle, dvs. påsigtede kriminalitet (kriminalitetskrav), krav til styrken af den mistanke, der ligger til grund for sigtelsen (mistankekrav), og krav til det særlige behov, som kan begrunde indgrebet i den personlige frihed (indikationskrav). Hertil kommer proportionalitetskravet.

Det skal understreges, at valget af udgangspunkt for overvejelserne alene har karakter af et valg af inspirationskilde. Det er således ikke på forhånd givet, at de enkelte betingelser, hvor udgangspunktet følges, skal udformes på helt samme måde.

5.1. Kriminalitetskrav

Efter retsplejelovens § 762, stk. 1, gælder der for varetægtsfængsling et *kriminalitetskrav* på fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. I den forbindelse er det straffebestemmelsens strafferamme, som er afgørende. Den forventede strafudmåling kan dog også have betydning, idet det fremgår af retsplejelovens § 762, stk. 3, at varetægtsfængsling ikke kan anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage, eller hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Varetægtsfængsling har karakter af et straffeprocessuelt tvangsindgreb, dvs. et indgreb der alene kan foretages som et led i efterforskning eller forfølgning af et strafbart forhold. Kriminalitetskravet er derfor et krav om aktuel – i modsætning til forventet – kriminalitet. Der skal altså være et grundlag for en antagelse om, at den pågældende *har* begået et strafbart forhold omfattet af kriminalitetskravet. Det skal ikke nødvendigvis være begået for nylig, men det må dog ikke være så længe siden, at forholdet er forældet. Det er derimod efter reglerne om varetægtsfængsling ikke tilstrækkeligt, at der måtte være et grundlag for en antagelse om, at den pågældende *vil* begå et strafbart forhold. (Dette sidste spiller derimod en rolle med hensyn til indikationskravet i retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, – fængslingsgrunden ”gentagelsesfare”).

Kriminalitetskravets nærmere indhold ved varetægtsfængsling er fastlagt primært ud fra en forudsætning om, at varetægtsfængslingen ikke bør ske for forseelser af så forholdsvis ringe betydning, at en frihedsberøvelse under sagens behandling vil stå i misforhold til forseelsens ringe grovhed og til den retsfølge, der kan forudses, jf. herved Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 728/1974 om anholdelse og varetægt, (s. 21).

Selv om bortvisning må anses for mindre indgribende end frihedsberøvelse, finder udvalget under hensyn til indgrebets særlige karakter, at der ikke bør være adgang til bortvisning i tilfælde, der vedrører mindre alvorlige lovovertrædelser.

Udvalget finder på den baggrund, at et kriminalitetskrav for bortvisning som udgangspunkt bør svare til det, der i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 1, gælder for varetægtsfængsling.

Det vil dermed være en betingelse for bortvisning, at det kan antages, at den, der skal bortvises, har begået en lovovertrædelse, for hvilken der hjemles fængselsstraf i 1 år og 6 måneder eller derover, altså at strafmaksimum efter den pågældende straffebestemmelse er fængsel i 1 år og 6 måneder eller højere.

Udvalget finder derimod ikke, at der bør stilles bestemte krav til den straf, der i det konkrete tilfælde kan ventes udmålt. Bestemmelsen i retsplejelovens § 762, stk. 3, 1. led, hvorefter varetægtsfængsling ikke kan ske, hvis straffen kan ventes at være bøde eller fængsel i højst 30 dage, bør således ikke overføres til bortvisning. Vurderingen af, om bortvisning i lyset af lovovertrædelsen i det enkelte tilfælde er rimelig, bør træffes ud fra en proportionalitetsregel, der udformes selvstændigt med henblik på bortvisning. Se herom nedenfor afsnit 5.4.

Bortvisning bør efter sit formål ikke kunne ske ved enhver lovovertrædelse med en strafferamme på fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Bortvisning bør kun ske med henblik på at modvirke lovovertrædelser, hvor der efter kriminalitetens karakter er et særligt beskyttelsesbehov i familie- og samlivsforhold.

Efter kommissoriet tager bortvisning sigte på *truende og voldelig adfærd* i hjemmet. Strafbare trusler og vold bør da også være kerneområdet for bortvisning.

Med hensyn til *vold* finder udvalget, at alle bestemmelser i straffelovens kapitel 25 om forbrydelser mod liv og legeme, der opfylder det foreslåede krav til strafmaksimum, som udgangspunkt bør kunne danne grundlag for bortvisning. Det forhold, at visse af bestemmelserne, således fx §§ 238 (en moders drab af sit barn under eller straks efter fødslen) og 239 (drab efter begæring), næppe i praksis vil give anledning til bortvisning, giver efter udvalgets opfattelse ikke anledning til at udskille enkeltbestemmelser i kapitel 25 fra det mulige anvendelsesområde.

Med hensyn til strafbare *trusler* bør straffelovens § 266 være omfattet af anvendelsesområdet. Straffelovens § 266 omfatter den, der på en måde, der er egnet til at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling. ”Helbred” omfatter efter bestemmelsens forarbejder ikke simpel vold. I praksis synes sondringen mellem simpel og mere helbredstruende vold dog ikke at være tillagt større betydning, når en trussel efter en helhedsvurdering må antages at være egnet til at fremkalde alvorlig frygt. ”Velfærd” kan omfatte en trussel om at ødelægge en andens hjem, jf. HRT 1949.514. Med § 266 vil bortvisning således kunne ske over for personer, der truer med vold og med mere omfattende hærværk, navnlig hvor hærværket i sig selv kan rumme elementer af trusler om vold.

Det er karakteristisk, at de nordiske ordninger med bortvisning går videre end til vold og strafbare trusler. Efter den norske ordning er kriminalitetskravet udformet således, at der skal være tale om en strafbar handling, men kravet er ikke kvalificeret til bestemte eller særligt grove strafbare forhold. Efter den svenske ordning kræves, at der er tale om ”brott mod en samboendes liv, hälse, frihet eller frid”. Efter det finske lovforslag kræves der ”brott mot liv, hälse eller frihet”. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at dette skal fortolkes bredt, således at ”hälse” omfatter seksuelle krænkelser af børn, og ”frihet” omfatter seksuelle krænkelser af voksne. (Disse kriminalitetskrav i de nordiske ordninger går i øvrigt på *forventet* (ikke nødvendigvis allerede begået) kriminalitet, jf. nærmere nedenfor afsnit 6).

Udvalget finder, at visse *seksuelle krænkelser* bør være omfattet af bortvisningsadgangen. Dette vil naturligvis være særligt nærliggende med hensyn til *voldtægt*, men også med hensyn til *andre seksuelle krænkelser* kan der i familieforhold som følge af indbyrdes afhængighed være et særligt beskyttelsesbehov, der taler for bortvisning med samme styrke som med hensyn til voldelig adfærd. Uanset at visse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden, fx § 219 (om samleje mellem ansatte og optagne personer i fængsler, forsorgshjem og andre institutioner), næppe i praksis vil give anledning til sager om

bortvisning, finder udvalget ikke anledning til at undtage nogen af de bestemmelser i kapitlet, der opfylder det foreslåede krav til strafmaksimum på fængsel i eller over 1 år og 6 måneder.

Bestemmelsen om *incest* i straffelovens § 210, der findes i kapitel 23 om forbrydelser i familieforhold, har i forhold til bestemmelserne i kapitel 24 sit selvstændige område i forbindelse med frivillige seksuelle forhold mellem personer over den kriminelle lavalder. Frivillige seksuelle forhold mellem jævnbyrdige, voksne personer kan næppe give anledning til bortvisning. Derimod kan tilfælde, hvor fx en far har et seksuelt forhold til en hjemmeboende datter på mellem 15 og 18 år, – også selvom forholdet måtte anses for frivilligt – som følge af den indbyrdes afhængighed i familieforhold meget vel have en sådan karakter, at en beskyttelsesmulighed i form af bortvisning er tiltrængt. Noget lignende vil også kunne tænkes med hensyn til myndige børn. Udvalget finder derfor, at også § 210 bør være omfattet af en bortvisningsregel. Også bestemmelsen i § 213 om *vanrøgt og nedværdigende behandling i familieforhold* bør være omfattet.

Med hensyn til *frihedskrænkelser* finder udvalget, at bestemmelserne i straffelovens kapitel 26 om forbrydelser mod den personlige frihed om *ulovlig tvang*, jf. § 260, og om *ulovlig frihedsberøvelse*, jf. § 261, bør være omfattet af en regel om bortvisning. Kapitlet indeholder yderligere kun én bestemmelse med et strafmaksimum på eller over 1 år og 6 måneder, nemlig § 262 a om menneskehandel. Selvom bortvisning i et sådant tilfælde vil fremstå som atypisk, finder udvalget dog ikke grundlag for på forhånd at udelukke denne bestemmelse. Med det ovenfor anførte krav til strafmaksimum er der derfor ikke grund til at udskille bestemmelser i kapitel 26.

Med hensyn til *fredskrænkelser* finder udvalget ikke grundlag for, at bortvisning skal omfatte andre af bestemmelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og ærekrænkelser end trusler efter § 266.

Udvalget har endvidere overvejet, om hærværk efter straffelovens § 291 bør tages med ud fra den betragtning, at *trusler* om hærværk gennem § 266 allerede kan væ-

re omfattet af forslaget ovenfor. Hertil kommer, at hærværk i hjemmet kan have en groft chikanerende karakter over for partneren og eventuelt være et forstadium til voldsudøvelse. Udvalget har dog ikke fundet det nødvendigt at tage hærværk med, idet det afgørende ikke bør være hærværket som sådan, men om adfærden indebærer en trussel om vold. Se herom nedenfor afsnit 6.

Kriminalitetskravet kan på dette grundlag *sammenfattes* således, at kriminaliteten skal være begået mod et medlem af den pågældendes husstand og have karakter af 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.

5.2. Mistankekrav

Ved mistankekravet angives den grad af mistanke vedrørende den påsigtede lovovertrædelse, der skal foreligge, for at et straffeprocessuelt indgreb kan bringes i anvendelse. For så vidt angår varetægtsfængsling kræver retsplejelovens § 762, stk. 1, således, at der er *begrundet mistanke* om, at den sigtede har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Efter udvalgets opfattelse bør bortvisning i hvert fald kunne finde sted, hvis betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt.

Bortvisning bør efter sin karakter kræve et sikkert grundlag. Udvalget finder ikke, at der er grund til, at et mistankekrav i forbindelse med bortvisning bør være lempeligere end for varetægtsfængsling. Der bør derfor stilles krav om *begrundet mistanke* om, at den pågældende har begået et strafbart forhold som nævnt ovenfor i afsnit 5.1.

Kravet om begrundet mistanke betyder, at der skal mere til end den blotte mistanke, som kræves for at rejse sigtelse. Gomard har i *Studier i den danske straffeprocess* (1976), s. 290, anført, at der må foreligge objektive data, som med betydelig

styrke peger mod den pågældende som skyldig. Fængsling kan dog ske, selvom det er åbenbart, at domfældelse kræver yderligere beviser. Gammeltoft-Hansen har i Strafferetspleje II (1989) bl.a. anført, at en egentlig karakteristik af kravet ikke kan gives i generelle vendinger. Om kravet er opfyldt, beror i den enkelte sag på et konkret skøn, der ifølge sagens natur kan variere noget.

I praksis forekommer nogle typesituationer, hvor kravet anses for opfyldt, fx hvor enten en vidneforklaring, der ikke umiddelbart kan afvises, eller klare tekniske spor peger på sigtedes skyld, og hvor sigtede samtidig ikke kan give en overbevisende forklaring på, hvad der er sket.

I bortvisningssager vil det typisk være ægtefællens eller samleverens forklaring, der bliver det centrale. Bærer ægtefællen eller samleveren eksempelvis spor af vold og går dennes forklaring ud på voldsudøvelse fra partnerens side, vil kravet om begrundet mistanke normalt være opfyldt, hvis ikke partneren kan give en god forklaring. Det må dog understreges, at begrundet mistanke ikke forudsætter bestemte beviskombinationer, men altid vil bero på en helhedsvurdering af de foreliggende oplysninger. Kravet kan være opfyldt, selvom ægtefællen eller samleveren afviser at være udsat for vold.

5.3. Indikationskrav

Indikationskravet indebærer, at der skal foreligge omstændigheder, der kan begrunde, at et straffeprocessuelt indgreb foretages. De udtrykker så at sige *behovet* for indgrebet. Med hensyn til varetægtsfængsling taler man om *fængslingsgrunde*. Efter retsplejelovens § 762, stk. 1, er det således en betingelse for varetægtsfængsling, at der er *bestemte grunde* til at antage, at der foreligger én af de tre almindelige fængslingsgrunde: flugtfare (stk. 1, nr. 1), gentagelsesfare (stk. 1, nr. 2) eller fare for bevisødelæggelse (stk. 1, nr. 3).

Flugtfare er ikke af interesse allerede af den grund, at bortvisning handler om, hvorvidt den pågældende skal væk fra hjemmet, ikke om at undgå at en person forsvinder.

Bortvisning skal efter kommissoriet være et led i bekæmpelsen af vold i hjemmet. *Gentagelsesfare* må derfor være den centrale bortvisningsgrund. Udvalget finder, at bortvisning bør kunne ske, hvor der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved sin forbliven i hjemmet vil begå ny lovovertrædelse af den beskaffenhed, der er omtalt ovenfor afsnit 5.1.

Denne udformning af indikationskravet svarer til retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, både med hensyn til indikationens indhold, dvs. gentagelsesfaren, og dens grundlag, dvs. kravet om ”bestemte grunde”. Det forudsættes imidlertid, at reglen i forbindelse med bortvisning anvendes ud fra de særlige forhold, der knytter sig til overgreb i familieforhold. Dette vil indebære, at betingelsen her i højere grad end ved varetægtsfængsling i almindelighed vil kunne være opfyldt, selvom der kun er oplysning om *et enkelt strafbart forhold*, herunder et endnu ikke pådømt forhold. Det hænger sammen med, at forholdet ofte i sig selv vil være udtryk for en kritisk tilstand i et samlivsforhold, således at dette sammen med andre oplysninger om samlivs-, misbrugsproblemer mv. kan give grundlag for at antage, at der vil være en betydelig risiko for nye overtrædelser ved fortsat samliv. Erfaringen viser således, at når vold først er kommet ind i et samlivsforhold, er der stor sandsynlighed for, at volden vil fortsætte. Meget gamle voldsforhold vil ikke i sig selv kunne føre til antagelse af gentagelsesrisiko, men kan eventuelt sammen med andre oplysninger give grundlag herfor. Afgørende vil være en konkret helhedsvurdering med udgangspunkt i karakteren af det foreliggende overgreb og omstændighederne herved.

Må det eksempelvis lægges til grund, at der er udøvet egentlig, ikke bagatelagtig vold, at det er sket i beruset tilstand under skænderi, og er der oplysning om såvel misbrugs- som samlivsproblemer gennem nogen tid, vil der hermed kunne foreligge bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved sin forbliven i hjemmet vil begå ny vold. Men det må understreges, at den konkrete vurdering bliver afgørende. Af betydning i den forbindelse vil være, om volden er mere eller mindre provokeret af den forurettede, om den måske er udløst af en ekstraordinær situation,

eller på den anden side om volden efter sin karakter i sig selv kan give frygt for gentagelse, fx fordi den vidner om et særpræget eller særligt hensynsløst sindelag.

Udvalget finder, at en sådan beskrivelse af indikationskravet i det væsentlige stemmer med praksis efter retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, og i øvrigt stemmer med, hvad der kan følge af denne bestemmelse. Udvalget finder derfor, at indikationskravet kan udformes efter samme kriterium.

Fare for bevisødelæggelse er et indikationskrav, der er snævert knyttet til en strafferetlig forfølgning. Efter kommissoriet skal bortvisningsindgreb gennemføres i strafferetsplejens former. Formålet med bortvisning nødvendiggør dog ikke i sig selv, at en bortvisningsregel udformes som et straffeprocessuelt tvangsindgreb, men udelukker det på den anden side heller ikke. Det kan ikke afvises, at bortvisning kunne være et hensigtsmæssigt skridt med henblik på at imødegå den fare for bevisødelæggelse, der består i, at en sigtet søger at lægge pres på sin samlever for at fragå en forklaring om vold fra sigtedes side. Bortvisning bør dog efter udvalgets opfattelse ske af hensyn til beskyttelse af forurettede, og bortvisningsindgrebet bør derfor ikke udformes som et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Udvalget finder derfor heller ikke grundlag for en bortvisningsgrund, der bygger på fare for bevisødelæggelse. Hensynet til at imødegå fare for bevisødelæggelse må herefter varetages gennem de eksisterende regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb, herunder navnlig varetægtsfængsling.

Under særlige betingelser kan der efter reglerne i retsplejelovens § 762, stk. 2, ske varetægtsfængsling af *hensyn til retshåndhævelsen*. Anvendelse af bortvisning fx i forlængelse af en fængsling efter stk. 2, 2. pkt., i voldssager kunne i visse tilfælde forekomme rimelig som en form for mellemløsning. En sådan løsning vil dog allerede kunne komme på tale efter reglerne om varetægtssurrogater. Afgørende for bortvisning bør derimod efter udvalgets opfattelse være hensynet til beskyttelse af forurettede, ikke det generelle hensyn til retshåndhævelsen eller retsfølelsen. Der bør derfor ikke opstilles en regel om bortvisning med udgangspunkt i retshåndhævelshensyn.

Sammenfattende finder udvalget herefter, at et indikationskrav for bortvisning alene bør bestå i et krav om gentagelsesfare som beskrevet ovenfor.

5.4. Proportionalitetskrav

Der gælder for alle straffeprocessuelle tvangsindgreb en proportionalitetsgrundsætning, hvorefter et indgreb ikke må foretages, hvis det formål, der tilsigtes opnået ved indgrebet, kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, eller hvis den ulempe, indgrebet medfører for den, som indgrebet er rettet mod, ikke står i rimeligt forhold til indgrebets betydning for efterforskningen, til sagens betydning eller den retsfølge, der kan ventes, hvis sigtede findes skyldig.

Efter udvalgets opfattelse må bortvisning som et indgreb i den personlige frihed på samme måde som de straffeprocessuelle tvangsindgreb være underkastet den almindelige proportionalitetsgrundsætning.

Udvalget foreslår derfor, at der i forbindelse med indførelse af regler om bortvisning fastsættes en udtrykkelig lovbestemmelse herom. En sådan proportionalitetsbestemmelse bør placeres i tilknytning til bestemmelser om de øvrige betingelser for bortvisning. Bestemmelsen bør udformes efter bortvisningsindgrebets særlige beskaffenhed, til dels forskellig fra proportionalitetsreglen i retsplejelovens § 762, stk. 3, om varetægtsfængsling.

Bortvisning bør således ikke anvendes, hvis indgrebet vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den pågældendes husstand og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side.

Ved denne udformning af reglen bliver proportionalitetskravet ved bortvisning et meget vigtigt led i betingelserne for bortvisning. Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at kravene om kriminalitet, mistanke og indikation (bortvisningsgrund) er opfyldt.

Afgørende bliver med proportionalitetskravet i sidste ende en helhedsvurdering af, om bortvisning i det konkrete tilfælde er et rimeligt indgreb.

I denne vurdering skal på den ene side indgå hensynet til den pågældendes husstand og karakteren af den krænkende parts adfærd, herunder vægten af den risiko og den ulempe, som husstanden udsættes for ved den krænkende parts forbliven i hjemmet. I den forbindelse må der også lægges vægt på, om samlivet har været kort, således at det kan fremstå som mindre urimeligt end ellers, at det er den krænkede part, der må forlade hjemmet.

På den anden side skal indgå hensynet til den krænkende part selv, herunder den konkrete ulempe og forstyrrelse, som indgrebet vil påføre denne, ikke mindst i tilfælde hvor den pågældende driver sit erhverv i eller i nær tilknytning til hjemmet. Der må fx også tages hensyn til, om den pågældende har del i forældremyndigheden over eller samværsret i forhold til børn i hjemmet. I sig selv vil bortvisning være et større indgreb, når bortvisningen gælder en husstand med børn. På den anden side må hensynet til beskyttelse af børnene indgå ved vurderingen af bortvisningens nødvendighed. Forholdene vedrørende forældremyndighed og samværsret må i øvrigt vurderes i lyset af de civile retlige regler, herunder om fuldbyrdelse af samværsret, overvåget samvær og midlertidige afgørelser om forældremyndighed.

Mindre indgribende foranstaltninger, der kan overflødiggøre indgrebet, vil med hensyn til bortvisning næppe komme på tale i form af mindre indgribende, alternative tvangsmæssige foranstaltninger. Tvangsmæssige hjælpeforanstaltninger i medfør af den sociale lovgivning i form af anbringelse af børn uden for hjemmet kan derimod få betydning for afgørelser om bortvisning. Også foranstaltninger på frivilligt grundlag kan spille en rolle, fx misbrugsbehandling.

Det følger af den foreslåede regel, at jo grovere den krænkende parts adfærd har været, jo mere nærliggende er bortvisning. Det følger ligeledes af reglen, at jo større forstyrrelse, bortvisning vil indebære for den, der søges bortvist, jo mere tvungende må behovet for bortvisning i det konkrete tilfælde være.

5.5. Sammenfatning

Udvalget finder efter gennemgangen oven for afsnit 5.1-4, at der bør kunne ske bortvisning efter en bestemmelse, der udformes efter konklusionerne i disse afsnit.

Det vil indebære, at en person kan bortvises fra det fælles hjem, når

- 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,

- der efter det oplyste er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ved forbliven i hjemmet vil begå ny overtrædelse af den beskaffenhed, der er nævnt ovenfor, og

- 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.

Disse betingelser ligger tæt op ad betingelserne for varetægtsfængsling efter reglen om gentagelsesfare, men er dog ikke helt sammenfaldende hermed. Udvalget finder, at bortvisning under sådanne betingelser er forsvarlig, allerede ud fra den betragtning, at bortvisning er et rimeligt indgreb i tilfælde, der nogenlunde svarer til tilfælde, hvor der kan ske en frihedsberøvelse i form af varetægtsfængsling.

Bortvisning efter den skitserede regel må endvidere antages at være en hensigtsmæssig mulighed som et led i bekæmpelsen af overgreb i familieforhold. Bortvisning bør derfor kunne ske efter en sådan regel.

Spørgsmålet er herefter, om reglen er tilstrækkelig, eller om der findes tilfælde, der ikke dækkes af reglen, men hvor bortvisning alligevel må anses for forsvarlig og påkrævet.

Dette spørgsmål angår tilfælde, hvor der ikke foreligger et allerede begået overgreb i form af et strafbart forhold, men hvor der er risiko for et sådant. Spørgsmålet behandles straks nedenfor i afsnit 6.

6. Materielle betingelser uden krav om aktuel kriminalitet

Efter de *udenlandske ordninger* i Østrig, Norge og Sverige kan der ske bortvisning også i tilfælde, hvor et strafbart forhold ikke *er* begået.

Efter de norske regler kan bortvisning ske, når der er grund til at tro, at en person ellers vil begå en strafbar handling over for en anden person, og der er nærliggende fare for, at det vil ske.

Efter de svenske regler kan bortvisning ske, når der på grund af særlige omstændigheder er en ”påtagelig risk” for, at der vil blive begået ”et brott” mod en samboendes liv, helbred, frihed eller fred.

Fælles for de norske og de svenske regler er, at der skal foretages en konkret vurdering af risikoen for, at der vil blive begået et overgreb, men at det på den anden side ikke er en nødvendig forudsætning for indgrebet, at der er mistanke om, at der allerede er begået et strafbart forhold. Det er endvidere fælles for disse regler, at et overgreb skal være overvejende sandsynligt, dvs. at det skal være mere sandsynligt, at et strafbart forhold vil blive begået, end at det ikke vil blive begået. Der skal være sandsynlighedsovervægt.

Det finske lovforslag om bortvisning er på linie med de norske og svenske regler. Forslaget går dog lidt tættere på problemstillingen, idet det kræves, at den pågældende gennem trusler, tidligere ”brott” eller anden adfærd giver anledning til at antage, at han ”sannolikt” vil begå et ”brott” mod den samboendes liv, helbred eller frihed. Også her kræves efter motiverne sandsynlighedsovervægt.

Lovforarbejderne fra de nordiske lande giver ikke megen vejledning om, hvad der nærmere kræves for at antage, at den tilstrækkelige risiko foreligger.

I de *norske* motiver nævnes – udover kravet om sandsynlighedsovervægt – blot, at tidligere udøvet vold vil være et vigtigt moment i vurderingen.

I de *svenske* motiver siges, at de omstændigheder, der skal indgå i risikovurderingen, skal kunne henføres konkret til den pågældende person. Det er således ikke tilstrækkeligt med almene faktorer, som fx at mishandling over for kvinder er sædvanligt forekommende, når det gælder en vis personlighedstype i en vis situation. Det er imidlertid ikke muligt eller ønskeligt udtømmende at præcisere kravet til de omstændigheder, der kan ligge til grund for risikovurderingen. Af stor betydning er parternes forhold, hvad der tidligere er sket mellem dem, samt hvorvidt den pågældende tidligere er straffet for ”brott” mod kvinden eller en anden, måske tidligere, nærstående person. Tidligere ”brott” er ikke en absolut forudsætning. Men det ligger i sagens natur, at det er af særlig betydning, om den pågældende tidligere har begået ”brott” mod den samboendes liv, helbred, frihed eller fred.

I de *finske* motiver siges det, at det ikke kræves, at et ”brott” allerede er begået, men at man ud fra tidligere voldshandlinger kan drage den konklusion, at volden ”sannolikt” vil fortsætte også i fremtiden. Familievold ophører i almindelighed ikke uden indgreb i tilfælde, hvor volden er foregået i måneder eller år og har ført til gentagne lægebesøg og tilkald af politiet. Ved bedømmelsen af risikoen kan man udover tidligere ”brott” og trusler også inddrage anden adfærd. Sådant anden adfærd kan fx have form af særlig økonomisk eller social kontrol eller ødelæggelse af fx familiens ejendom og børnenes legetøj. Også vold mod familiens husdyr kan efter lovforslagets bemærkninger bedømmes som risikoadfærd.

Sammenfattende ses der i de nordiske overvejelser en klar tendens til at fokusere på tidligere strafbar adfærd. De svenske motiver må forstås således, at også anden kriminel adfærd end den, der er nævnt i bortvisningsreglen, *kan* have betydning, herunder fx vold mod andre end samboende. Når det finske forslag særligt nævner trusler, må det formentlig forstås som trusler, der ikke er omfattet af ”brott”, altså

også trusler der ikke er strafbare (som ”brott”). Men bortset fra trusler, er de mere konkrete eksempler få, nemlig ”økonomisk og social kontrol”, hærværk og vold mod husdyr.

Indgreb i den personlige frihed efter betingelser, der ikke indebærer et krav om allerede begået kriminalitet, kendes efter gældende *dansk ret* med hensyn til visse politiforanstaltninger og tvangsindlæggelse efter psykiatriloven.

Politiet foretager således allerede i dag i et vist omfang indgreb i form af frihedsberøvelse af personer, der udviser en adfærd af en vis grovhed, selv om den endnu ikke nødvendigvis har udviklet sig til vold eller strafbare trusler. En særlig tilfældegruppe angår *husspektakler*. Således anføres der i betænkning nr. 1410/2002 om politilovgivning, følgende (s. 49):

”Endvidere griber politiet i en lang række tilfælde ind for at bringe husspektakler til ophør. Forstyrres de omkringboende, kan indgreb støttes på forstyrrelse af den offentlige orden, og ved husspektakler af en vis voldsomhed eventuelt støttes på fare for en eller flere af de involverede personers sikkerhed.”

Hjemmelen antages at være retsplejelovens § 108, hvorefter politiet bl.a. har til opgave at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser, jf. betænkning nr. 1410/2002, s. 49, og UfR 1955.173Ø samt UfR 1979.660V. Politiets indgreb efter retsplejelovens § 108 er på tilsvarende måde som straffeprocessuelle tvangsindgreb begrænset af proportionalitetsprincippet. Der kan også – som det er sket i den juridiske teori – henvises til nødrets-/nødværgebetragtninger.

Nødretsgrundsætningen er kommet til udtryk i straffelovens § 14, hvorefter en handling, der ellers ville være strafbar, er straffri, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.

Nødværgereglen findes i straffelovens § 13, hvorefter en ellers strafbar handling er straffri, såfremt den har været nødvendig for at modstå eller afværge et påbegyndt

eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.

Efter disse regler vil politiet i dag kunne gribe ind over for konflikter i hjemmet, også selvom der ikke måtte foreligge et allerede begået strafbart forhold. Hvis ikke politiet på stedet mener sig i stand til at få bragt tingene til ro, vil det typisk ske ved, at den aggressive part frihedsberøves, dvs. tages med til politistationen og om nødvendigt detentionsanbringes. Grundlaget for antagelsen om, at frihedsberøvelse er nødvendig, vil normalt være, at den pågældende er beruset, ophidset, truende højroestet og afviser politiets opfordringer om at falde til ro.

Frihedsberøvelsen vil for enhver praktisk betragtning være afsluttet inden for 24 timer, og den pågældende vil normalt blive løsladt efter en nat i detentionen. Når den pågældende er faldet til ro, og en beruselse har fortaget sig, vil der efter gældende regler ikke være mulighed for yderligere foranstaltninger uden for reglerne om strafferetsplejen. Navnlig ligger det i nødværgereglens krav om et påbegyndt eller truende angreb, at der ikke af hensyn til at hindre vold i hjemmet er mulighed for at gribe ind, når en umiddelbart truende situation er bragt til ophør.

Efter psykiatrilovens § 5 kan der ske frihedsberøvelse i form af *tvangsindlæggelse*, når det vil være uforsvarligt ikke at frihedsberøve den pågældende, bl.a. fordi denne frembyder en nærliggende og væsentlig fare for sig selv eller andre. Det er en betingelse, at den pågældende er sindssyg eller befinder sig i en tilstand, der ganske må ligestilles hermed. Når betingelserne ikke længere er til stede, skal frihedsberøvelsen straks bringes til ophør, jf. lovens § 11, men der ligger ikke heri, at frihedsberøvelsen nødvendigvis skal være kortvarig. Også i medfør af disse regler vil der således være mulighed for at gribe ind over for en aggressiv part i hjemmet, og – gennem frihedsberøvelse – bringe en farlig situation til ophør. Men betingelsen om en sindssygelignende tilstand begrænser muligheden til en snæver personkreds af psykisk afvigende.

Reglerne om politimæssige foranstaltninger over for husspektakler og om tvangsindlæggelse er af interesse for spørgsmålet om bortvisning på to punkter. For det første belyser de mulighederne efter gældende ret for at gribe ind, før et strafbart forhold er begået, og de belyser dermed behovet for bortvisning. For det andet belyser reglerne niveauet for de krav, der efter gældende ret stilles til indgreb i den personlige frihed med henblik på fareafværgelse uden for tilfælde, hvor den pågældende kan sigtes for et strafbart forhold.

Med hensyn til det første aspekt er det klart, at de gældende regler kun i begrænset omfang kan opfylde formålet med bortvisning, hvis det skal være at undgå vold i hjemmet ved at holde den aggressive part væk fra hjemmet for en tid, der ikke er så kort, at den krænkede part i virkeligheden ligeså godt kan flytte først som sidst.

Med hensyn til det andet aspekt bemærkes, at reglerne om politimæssige indgreb kun gælder den akutte situation, herunder en situation præget af et påbegyndt eller overhængende angreb, der i praksis helt typisk er bestyret ved den pågældendes åbenlyse beruselse, mens reglerne om tvangsindlæggelse gennem betingelsen om en sindssygelignende tilstand kræver et helt særligt grundlag for antagelsen om en faresituation.

På denne baggrund er der efter udvalgets opfattelse *på den ene side* behov for at overveje bortvisning også uden aktuel kriminalitet, men *på den anden side* grund til varsomhed med hensyn til, hvor langt man bør gå i retning af mulighed for indgreb i den personlige frihed alene på grundlag af forudsigelser om fremtidig kriminalitet.

Et flertal af udvalgets medlemmer (udvalgets medlemmer bortset fra advokat Hanne Rahbæk) finder, at der bør udformes en bestemmelse om bortvisning uden aktuel kriminalitet, og udtaler herom:

For en praktisk betragtning må behovet for bortvisning på grundlag af en ren fareantagelse formentlig være begrænset til tilfælde, hvor der frygtes *overgreb i form af vold*. De bemærkninger, som de nordiske lovmotiver indeholder om spørgsmå-

let, peger til dels i samme retning. Det forekommer da også vanskeligt at forestille sig, at der – uden at der foreligger en antagelse om et begået strafbart forhold, herunder strafbart forsøg – skulle kunne tilvejebringes et betryggende grundlag for at antage, at en person i nær fremtid begår en lovovertrædelse i form af de andre forbrydelser, som efter forslaget i afsnit 5.1 skal kunne danne grundlag for bortvisning, herunder seksualforbrydelser.

Endvidere må det antages, at den adfærd, der kunne danne grundlag for antagelsen om en umiddelbar risiko for overgreb, typisk vil være en *adfærd, der har karakter af trusler* eller dog ligger nær op ad trusler. Der kan her bl.a. henvises til eksemplerne i det finske lovforslags bemærkninger. *Er der fremsat trusler, og falder disse trusler under straffelovens § 266, vil bortvisning være mulig allerede efter forslaget oven for i afsnit 5. Straffelovens § 266 omfatter imidlertid ikke enhver vold, men efter bestemmelsens ordlyd kun vold, der giver frygt for helbredet, jf. afsnit 5 ovenfor om § 266. Én ting er, at visse trusler om vold ikke er strafbare. Noget andet er, om det skal accepteres, at sådanne trusler uden mulighed for indgreb fremsættes i et miljø, hvor det kan være nærliggende, at truslerne realiseres.*

For at skabe mulighed for, at bortvisning på kerneområdet – de voldelige overgreb – kan ske i tilfælde, hvor der *ikke* er begået en lovovertrædelse, men hvor det må antages, at en lovovertrædelse er nær forestående, bør den foreslåede regel oven for i afsnit 5 med hensyn til kriminalitetskravet suppleres med en bestemmelse om, at bortvisning også kan ske, når der er begrundet mistanke om, at den pågældende *har optrådt på en måde, der indebærer en trussel om vold over for et medlem af husstanden*. En sådan regel vil på den ene side sikre, at også trusler om simpel vold vil være omfattet af bortvisningsreglen. På den anden side vil den have den fordel, at den ligger tæt op ad det strafbares område, og at dens nærmere anvendelsesområde kan bestemmes efter de kriterier, der i øvrigt knyttes til den eksisterende bestemmelse i straffelovens § 266.

Den foreslåede regel rummer i forhold til straffelovens § 266 kun en beskedent udvidelse, idet sondringen mellem på den ene side vold, der truer helbredet og dermed gribes af § 266, og på den anden side simpel vold ikke tillægges større betyd-

ning i praksis, jf. herom ovenfor afsnit 5.1. Navnlig er det formentlig således, at man i de meget udbredte tilfælde, hvor en trussel ikke i sig selv belyser voldens nærmere karakter, i høj grad lader denne usikkerhed komme den forurettede til gode. Den foreslåede regel vil for så vidt nærmest have karakter af en sikkerhedsventil. En sådan sikkerhedsventil kan imidlertid være hensigtsmæssig som værn mod, at man i særlige situationer, der i øvrigt oplagt taler for et indgreb, og hvor der er mulighed for at gribe tidligt ind, tvinges til at se passivt til, indtil konflikten kulminerer, og volden *er* begået.

Ved den foreslåede regel siges der ikke noget om, *hvor nær i tid*, voldsudøvelsen skal ligge. Truslen må dog have en sådan karakter, at vold kan frygtes at forekomme i en nær fremtid. Det siger imidlertid sig selv, at hverken udtrykkelige eller underforståede trusler i almindelighed er egnede som grundlag for sikre forudsigelser på det tidsmæssige plan. Trusler, der efter deres karakter må tages alvorligt, vil i familieforhold ofte kunne tænkes udløst, hvornår det skal være. Det kan på den anden side også trække ud. Det kan således bero på tilfældigheder, om frygten realiseres straks eller først om nogen tid. En vis usikkerhed på dette punkt bør ikke være afgørende. Derimod bør det være afgørende, om man – hvis straffelovens § 266 også omfattede vold i almindelighed – i øvrigt ville anvende denne bestemmelse.

Ved den foreslåede regel vil de øvrige betingelser for bortvisning, som foreslået oven for i afsnit 5, gælde, dvs. kravet om begrundet mistanke (mistankekravet), kravet om bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil begå en lovovertrædelse, der er omfattet af de opregnede straffebestemmelser (indikationskravet), og kravet om proportionalitet (proportionalitetskravet), jf. afsnit 5.5.

Udvalget har ovenfor i afsnit 5 ikke taget *hærværk* med under bortvisningsreglen. I de finske lovmotiver nævnes også *vold mod husdyr*. Udvalget finder ikke, at sådanne forhold isoleret set bør føre til bortvisning. Det afgørende må være risikoen for overgreb mod medlemmer af husstanden. I det omfang, den adfærd, der udøves, herunder i form af hærværkshandlinger eller vold mod husdyr, efter de fore-

liggende oplysninger med rette kan opfattes som en adfærd, der indebærer en trussel om vold, vil der efter den skitserede regel kunne ske bortvisning.

Flertallet er opmærksom på, at de norske og svenske regler, ligesom det finske lovforslag, går videre, idet de også giver mulighed for bortvisning, hvor der ikke foreligger egentligt truende adfærd, men hvor der alligevel måtte være frygt for forstående overgreb. Flertallet har imidlertid mærket sig, at det i de nordiske motiver ikke nærmere er konkretiseret, hvad der med en sådan regel – uden for tilfælde af tidligere overgreb og trusler – tænkes på.

I de finske motiver tales om bl.a. social og økonomisk kontrol. Man kan også spørge, hvorledes der bør forholdes over for dét, man kalder for *psykisk terror*. Man må være opmærksom på, at straffeloven ikke nævner psykisk terror. Psykisk terror er således ikke i sig selv strafbar. Psykisk terror er da heller ikke et begreb, der er nærmere afgrænset, og det er formentlig heller ikke velegnet til at danne grundlag for beskrivelse af et gerningsindhold. Afgørende for anvendelsen af et betydeligt tvangsindgreb som bortvisning, der skal være et led i kriminalitetsbekæmpelse, må nødvendigvis være forekomsten af og risikoen for *lovovertrædelser*. Der bør efter flertallets opfattelse ikke være særlige regler om social og økonomisk kontrol eller om psykisk terror, men sådanne forhold kan naturligvis indgå i vurderingen af den adfærd, der i øvrigt bør kunne føre til bortvisning.

Flertallet finder efter en samlet vurdering, at forslaget i afsnit 5 suppleret med den nævnte tilføjelse om optræden på *en måde, der indebærer en trussel om vold*, vil dække det praktiske behov for bortvisning. En sådan regel vil endvidere have et mere præcist beskrevet anvendelsesområde end de nordiske regler, og dens materielle betingelser vil samlet set ikke ligge fjernt fra betingelserne for varetægtsfængsling. Den bør derfor af retssikkerhedsmæssige grunde foretrækkes.

En mere vidtgående regel ville derimod indebære, at en forudsigelse om fremtidig kriminalitet dermed *i sig selv* ville blive grundlaget for et betydeligt indgreb i den personlige frihed. Noget sådant ville have karakter af en nydannelse, der ikke er uden betænkeligheder, i hvert fald hvis man vil gå videre, end hvad rent nødretlige

betragtninger kan føre til, dvs. særdeles kortvarige indgreb. Som omtalt ovenfor, har politiet allerede i dag mulighed for umiddelbar fareafværgelse uden anvendelse af bortvisning. Foreligger en situation, der af politiet opfattes sådan, at et overgreb er nært forestående, er spørgsmålet, om ikke et kortvarigt frihedsberøvende indgreb er mere nærliggende, end at iværksætte en bortvisning fra det fælles hjem. Det ville naturligvis være hensigtsmæssigt, om man kunne forudsige kriminalitet, men perspektiverne, når man tager fejl, er ikke behagelige. Det må i den forbindelse gøre en forskel, om antagelsen bygger på en begrundet mistanke om, at den pågældende gennem et strafbart forhold – eller dog trusler om vold – allerede har overskredet en klar grænse, eller om noget sådant ikke er tilfældet.

Hertil kommer, at en mere vidtgående regel næppe ville have stor praktisk betydning. Når man i dag må ty til de nødretlige indgreb, som foretages af politiet under anvendelse af retsplejelovens § 108, er det ikke nødvendigvis fordi, at der ikke tidligere er sket overgreb. Det vil formentlig være uhyre sjældent, at en konflikt, som beskrevet ovenfor, vil forekomme uden, at der tidligere er sket overgreb, eller i det mindste foreligger trusler om vold af den ene eller den anden slags. Hertil kommer, at kriminalitetskravet ikke indebærer, at et strafbart forhold nødvendigvis skal antages at være begået meget kort tid før bortvisningen.

Et medlem af udvalget (advokat Hanne Rahbæk) finder, at der er sådanne principielle betænkeligheder ved at udvide området for bortvisning fra eget hjem til også at gælde i situationer, hvor der ikke er aktuel kriminalitet, at dette medlem ikke kan anbefale, at der foretages en sådan udvidelse af området. Dette medlem henviser til, at forudsigelser om fremtidig kriminalitet altid vil være forbundet med usikkerhed. Det er derfor efter indgrebets karakter og intensitet betænkeligt, at det kan anvendes i situationer, der efter den nuværende lovgivning ikke er strafbare og derfor end ikke åbner mulighed for at pålægge en bødestraf.

Med hensyn til den nærmere udformning af udvalgets forslag om betingelser for bortvisning, herunder flertallets forslag om en regel om bortvisning uden aktuel kriminalitet, henvises til betænkningens kapitel 6, som indeholder udkast til lovforslag med bemærkninger.

7. Bortvisning i kombination med tilhold, herunder geografisk bestemt tilhold

Nedenfor i kapitel 5 behandler udvalget nogle spørgsmål om polititilhold, herunder tilhold med et geografisk bestemt indhold. Som nærmere anført i dette kapitel, foreslår udvalget, at *geografisk bestemt tilhold*, dvs. et forbud mod at opholde sig i et nærmere bestemt område, skal kunne anvendes i forbindelse med en bortvisning.

Udvalget finder, at en bortvisning ligeledes bør kunne kombineres med et *almindeligt tilhold*, dvs. en advarsel mod at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forfølge den eller de personer, som bortvisningen skal beskytte. Under hensyn til de restriktive betingelser for bortvisning, der er opstillet oven for i afsnit 5 og 6, finder udvalget det ikke nødvendigt at opstille særlige betingelser for et sådant tilhold. Om bortvisning bør ledsages af et almindeligt tilhold må således bero på, hvad der er hensigtsmæssigt til beskyttelse af forurettede.

Et sådant tilhold bør på samme måde som det geografisk bestemte tilhold kunne udstedes sammen med bortvisningen, således at afgørelsen træffes af samme myndighed og påklages efter samme regler.

8. Bortvisning uden anmodning fra forurettede

Spørgsmålet om *tilhold* uden anmodning fra forurettede er behandlet nedenfor i kapitel 5, afsnit 2. Som det fremgår dér, udsteder politiet i dag efter de gældende regler alene tilhold efter anmodning fra forurettede. Justitsministeriets Projektgruppe om fjernelse af truende personer fra hjemmet har anbefalet en ordning, hvorefter politiet kan meddele tilhold uden forudgående anmodning.

Offentlig påtale af overtrædelser af tilhold kan ske efter anmodning fra den forurettede, jf. straffelovens 275, stk. 2. Offentlig påtale kan dog efter bestemmelsen i retsplejelovens § 727, stk. 2, også ske, hvis almene hensyn kræver det. Det er imid-

lertid ikke i dag praksis at benytte denne mulighed i forbindelse med overtrædelser af polititilhold.

Efter de *norske og svenske regler* kan bortvisning ske uden anmodning fra den forurettede, hvis almene hensyn kræver det. I forarbejderne til de norske regler siges det herom, at indgrebet kan foretages, selvom den, det skal beskytte, ikke ønsker det. Begrundelsen er navnlig, at det kan være vanskeligt at komme ud af et mis-handlingsforhold, og at berettigede anmodninger kan blive trukket tilbage, fordi den forurettede i realiteten er i en tvangssituation.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør være adgang til bortvisning uden anmodning fra den forurettede.

Mod en sådan ordning kan det anføres, at den forurettede som udgangspunkt må være den nærmeste til at vurdere situationen og træffe beslutning om, hvad der skal ske. Manglende medvirken fra den forurettede kan skabe vanskeligheder for sagens oplysning. Hertil kommer, at formålet med bortvisning i høj grad bør være at skabe en mulighed for en løsning af de underliggende problemer, fx ved behandling, herunder mod alkohol- eller stofmisbrug, eller ved gennemførelse af en varig opløsning af samlivet, skilsmisse e.l. Sådanne mere konstruktive tiltag vil vanskeliggøres, såfremt den forurettede ikke er indforstået med bortvisningen. Ikke mindst i tilfælde, hvor en bortvisning måtte ske uden anmodning fra forurettede, vil det kunne forekomme, at parterne efter bortvisningen *genoptager samlivet*. Herved kompliceres forløbet, idet der i så fald må tages stilling til, om genoptagelsen af samlivet bygger på reel forståelse mellem parterne, eller måske netop er udtryk for den forurettedes frygt for at modsige den bortviste.

Udvalget kan imidlertid tilslutte sig de synspunkter, der fremgår af de norske forarbejder og af rapporten fra Justitsministeriets Projektgruppe. Det må antages, at der ikke sjældent vil kunne være tale om, at en anmodning ikke fremsættes – eller at den tilbagekaldes – som følge af frygt for repressalier, usikkerhed eller følelsesmæssig resignation, uden at den forurettede har noget reelt ønske om at opretholde en konfliktfyldt situation.

Hertil kommer, at det centrale formål med bortvisning skal være at forhindre alvorlige forbrydelser i familieforhold. Herved vil bortvisning adskille sig fra tilhold i almindelighed. De lovovertrædelser, der er omfattet af forslaget til bortvisningsbetingelser i afsnit 5, er alle undergivet offentlig påtale. Det påhviler således anklagemyndigheden at påtale sådanne forhold efter almindelige principper om udøvelse af offentlig påtale, uanset om den forurettede ønsker det, jf. Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/2000, der er gengivet som bilag 2. Ikke mindst er der et klart behov for bortvisning uden anmodning, når det drejer sig om overgreb mod børn.

En væsentlig fordel ved en adgang til bortvisning uden anmodning vil endvidere være, at den forurettede – i en følelsesmæssigt presset situation – fritages for at være den, der udløser indgrebet.

På denne baggrund finder udvalget, at bortvisning bør kunne ske uden anmodning fra en forurettet, når almene hensyn kræver det. Som anført nedenfor i kapitel 5, afsnit 2, anbefaler udvalget også, at *tilhold* i særlige tilfælde kan udstedes uden anmodning.

Ved *anmodning* forstås, at en *myndig* person, eventuelt på forespørgsel og efter vejledning om reglerne, skriftligt eller mundtligt beder politiet gribe ind ved bortvisning.

Det vil følge af den foreslåede regel, at der som udgangspunkt bør foreligge en sådan anmodning fra den forurettede, men at bortvisning kan besluttes også uden en sådan anmodning, hvis der er væsentlig risiko for, at medlemmer af husstanden udsættes for alvorlige overgreb. Dette vil for det første kunne ske, hvis der er en begrundet formodning om, at den forurettedes passivitet eller eventuelt udtrykte modvilje skyldes frygt eller lignende og derfor ikke er reel. For det andet vil det kunne ske, hvis forurettede er et umyndigt barn eller i øvrigt en person, der er ude af stand til at varetage sine interesser. Det bør dog heller ikke være 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.

Det må dog i sådanne ekstraordinære tilfælde være en forudsætning, at volden eller andre overgreb har antaget en sådan karakter, at politiet ikke med rimelighed kan undlade at gribe ind.

Navnlig i de her nævnte tilfælde vil det være af væsentlig betydning for indgrebets opretholdelse, hvorledes den forurettede reagerer på bortvisningen og den deraf følgende begrænsning af den anden parts indflydelse. Hvis en antagelse om, at den manglende anmodning skyldes frygt eller lignende, holder stik, må det således forventes, at forurettede viser forståelse for indgrebet, når presset er lettet. Er dette ikke tilfældet, må det mane til forsigtighed med at opretholde indgrebet.

De grove tilfælde, hvor der kan blive tale om at sætte sig ud over en forurettets modvilje mod indgrebet, vil i øvrigt kunne have en sådan karakter, at der efter de gældende regler herom vil være grundlag for varetægtsfængsling, således at et spørgsmål om bortvisning bliver uaktuelt.

Når adgangen til at gribe ind uden anmodning betinges af, at *almene hensyn* kræver det, er det efter det anførte ikke udtryk for en afstandtagen fra, at det er hensyn til beskyttelse af den eller de forurettede, der skal varetages ved reglen. Ved kriteriet udtrykkes derimod, at indgreb uden anmodning må forudsætte, at en grænse for, hvad samfundet kan acceptere, ellers overskrides. Det er i princippet ganske det samme, der ligger bag offentlig påtale af alvorlige integritetskrænkelser.

Det følger af udvalgets synspunkter, at der bør være adgang til offentlig påtale af overtrædelser af en bortvisning. Der henvises herom til afsnit 13 og kapitel 5, afsnit 2.

9. Kompetence, anholdelse/tilbageholdelse og formkrav

Afgørelse om tilhold efter straffelovens § 265 træffes i dag af politimesteren under iagttagelse af almindelige forvaltningsretlige regler og med rekursadgang til Justitsministeriet. Afgørelserne henhører således ikke under anklagemyndigheden og er ikke underlagt retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

Kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning efter de norske og svenske regler er tillagt anklagemyndigheden (Påtalemyndigheten og åklagare). Afgørelserne er underlagt domstolskontrol, der i Norge er obligatorisk, jf. kapitel 3.

Baggrunden for ordningerne i Norge og Sverige er en afvejning af hensynet til, at der hurtigt kan træffes afgørelse, og på den anden side hensynet til retssikkerheden omkring væsentlige indgreb. Kompetencereglerne er dog i begge lande en videreførelse af reglerne om tilhold.

Udvalget finder, at afvejningen af de nævnte hensyn også i forhold til udvalgets forslag om en dansk bortvisningsordning bør føre til en placering af kompetencen hos politi/anklagemyndighed, men med særlige regler om domstolskontrol.

For at sikre, at der kan træffes hurtige afgørelser, bør afgørelse om bortvisning således – efter begæring eller ud fra almene hensyn – træffes administrativt. Af hensyn til indgrebets særlige karakter bør der endvidere være en let adgang for den pågældende til at kræve afgørelsen prøvet ved retten.

Med hensyn til den *administrative* afgørelse er det nærliggende at videreføre ordningen for polititilhold, således at det er politimesteren som politimyndighed – men ikke i dennes egenskab af anklagemyndighed – der skal træffe afgørelse i første omgang.

Efter kommissoriet skal bortvisning imidlertid gennemføres i strafferetsplejens former. Rekursmyndighed for politimesterens afgørelser inden for strafferetsplejen er statsadvokaterne, medens rekursmyndigheden ved den gældende ordning for polititilhold er Justitsministeriet. Den forudsatte domstolskontrol vil, når den skal ske i strafferetsplejens former, i sig selv gøre det nærliggende, at det offentlige repræsenteres af anklagemyndigheden. Med de betingelser for bortvisning, som udvalget foreslår, vil der oftere end ved almindelige tilhold blive tale om en sideløbende straffesag. Men også i øvrigt kan sagerne efter indgrebets karakter hen-

sigtsmæssigt behandles af anklagemyndigheden. Afgørelserne bør efter deres karakter træffes af jurister.

På den baggrund finder udvalget, at politimesterens kompetence med hensyn til bortvisning bør udøves i dennes egenskab af anklagemyndighed og i strafferetsplejens former, uanset at dette ikke er tilfældet for så vidt angår almindelige tilhold.

Efter udvalgets forslag til betingelser for bortvisning i afsnit 5 og 6 vil betingelserne for *anholdelse* eller for *tilbageholdelse* efter retsplejelovens § 108 eller nødretssynspunkter (i almindelighed) være opfyldt i de tilfælde, hvor bortvisning kommer på tale.

Efter retsplejelovens § 755 kan politiet således anholde en person, der med rimelig grund mistænkes for et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale, såfremt anholdelse må anses for påkrævet for at hindre yderligere strafbart forhold, for at sikre hans foreløbige tilstedeværelse eller for at hindre hans samkvem med andre. I bortvisningssager vil navnlig hensynet til at hindre yderligere strafbart forhold legitimere en anholdelse, idet bortvisningen netop skal tjene til at begrænse gentagelsesrisikoen.

Det forudsættes, at afgørelse om bortvisning normalt kan træffes, inden den pågældende skal løslades, dvs. inden for 24 timer fra pågribelsen.

Efter de foreslåede bortvisningsbetingelser, jf. afsnit 5 og 6, vil der ikke være grundlag for anholdelse i tilfælde, hvor bortvisning efter flertalsforslaget herom alene skal bygge på en adfærd, der indebærer en trussel om vold, der *ikke er omfattet af straffelovens § 266*, dvs. trussel, der ikke kan udløse en alvorlig frygt for en persons *helbred*, idet der i sådanne tilfælde ikke vil være mistanke om et strafbart forhold. I disse tilfælde vil der dog kunne være en alvorlig frygt for vold, som kan give et lignende behov for tilbageholdelse med henblik på afhøring og udfærdigelse af afgørelse om bortvisning som i de tilfælde, hvor der er anholdelsesgrundlag.

Udvalget (bortset fra advokat Hanne Rahbæk) foreslår derfor en regel, der sikrer mulighed for, at politiet kan tilbageholde en person, når der er grund til at antage, at personen vil kunne bortvises efter den foreslåede regel om adfærd, der indebærer en trussel om vold. For sådan tilbageholdelse skal anholdelsesreglerne gælde, bortset fra kravet om mistanke om et begået strafbart forhold. Det bemærkes herved, at der også i svensk ret findes en særlig regel om tilbageholdelse i forbindelse med bortvisning.

Den foreslåede særregel må antages at få et meget begrænset anvendelsesområde, idet der typisk må ventes at være tale om begåede overgreb eller trusler efter straffelovens § 266 i de tilfælde, hvor bortvisning i praksis vil komme på tale.

Et medlem (advokat Hanne Rahbæk) finder i konsekvens af sin opfattelse med hensyn til flertalsforslaget om en regel om truende adfærd, jf. afsnit 6, ikke grundlag for en regel om tilbageholdelse i den forbindelse.

Med hensyn til *prøvelsen ved retten* foreslår udvalget, at anklagemyndighedens afgørelse om bortvisning mv. på begæring af den, der bortvises, skal indbringes for byretten på det sted, hvor boligen er beliggende. Af hensyn til indgrebets helt særlige karakter, bør retsmøde afholdes inden 5 dage efter anmodningen, såfremt denne afgives straks ved forkyndelsen af en førstegangsbortvisning. Rettens afgørelse bør træffes i umiddelbar forlængelse af retsmødet, medmindre yderligere bevisførelse nødvendiggør udsættelse.

De samme kompetenceregler, herunder om domstolsprøvelse, bør gælde ved forlængelse af forbuddet.

De nævnte frister vil stille krav om hurtig behandling. Afgørelse i forbindelse med weekender vil kunne ske inden for rammerne af vagtordningen for politikredsens jurister. Med hensyn til behandlingen ved retten bemærkes, at den foreslåede frist nok er ret kort, men dog væsentlig længere end for grundlovsforhør.

Om de nærmere regler for sagernes behandling henvises til afsnit 11 nedenfor.

10. Bortvisningens varighed

Som berørt ovenfor i afsnit 2.3, skal bortvisning være en midlertidig foranstaltning, der gælder inden for en bestemt frist, som eventuelt kan forlænges.

Efter de norske regler kan bortvisning ske for højst 3 måneder. Der kan ske forlængelse, men fristen kan højst være 3 måneder. Efter de svenske regler kan bortvisning ske for højst 30 døgn. Der kan ske forlængelse, men højst med 7 døgn ad gangen. De svenske fristregler skal ses i lyset af de svenske regler om midlertidig tildeling af retten til at bebo den fælles bolig, jf. afsnit 15 nedenfor.

Efter udvalgets opfattelse bør regler om varigheden af bortvisning fastsættes med henblik på, at der kan skabes tidsmæssig mulighed for, at der kan tages skridt til en løsning af de problemer, der har ført til bortvisningen. Bortvisning bør således række videre end til blot afværgelse af en umiddelbart truende situation. Der bør være tid til, at forurettede kan få rådgivning hos myndigheder og eventuelt advokat, træffe valg med hensyn til, om der skal arbejdes på en varig samlivsophævelse eller på at skabe grundlag for en genoptagelse af samlivet, samt tid til at iværksætte i hvert fald indledende skridt fx med henblik på separation eller skilsmisse, bolig-søgning, iværksættelse af terapi eller misbrugsbehandling mv.

Det må dog samtidig sikres, at forbuddet af hensyn til den bortviste ikke udstrækkes ud over, hvad der er reelt nødvendigt.

På den baggrund finder udvalget, at afgørelse om bortvisning skal træffes for et bestemt tidsrum, der ikke kan være længere end 4 uger. Fristen bør kunne forlænges, hvis grundlaget for bortvisningen stadig er til stede, men højst med 4 uger ad gangen. Disse frister svarer til fristerne for varetægtsfængsling, jf. retsplejelovens § 767. Afgørelse om frist og forlængelse bør træffes efter de kompetenceregler, der er foreslået ovenfor i afsnit 9.

Udvalget finder ikke grundlag for at fastsætte nogen absolut længstetid for bortvisningen. Også dette svarer til reglerne for varetægtsfængsling.

Ligeledes på samme måde som for varetægtsfængsling bør betingelserne for forlængelse af bortvisning være de samme som for den oprindelige bortvisning. En bortvisning bør ophæves, når betingelserne ikke længere er opfyldt.

Det vil følge heraf, at en forlængelse bl.a. kræver, at der fortsat er en risiko for overgreb. Proportionalitetsreglen vil endvidere indebære, at den tidsmæssige udstrækning af indgrebet i sig selv vil virke i retning af at skærpe kravene til grundlaget for bortvisningen. I denne forbindelse bør det navnlig spille en betydelig rolle, om der fra forurettedes side tages rimelige skridt med henblik på at forsøge at finde en varig løsning på problemerne. Hvis dette er tilfældet, fx hvor der er taget skridt til separation eller skilsmisse og til i denne forbindelse at opnå en ordening på boligforholdene, bør der ikke stilles overdrevne krav til overgrebsrisikoen i de senere faser. Der henvises til afsnit 14 nedenfor om forholdet til de civile retlige regler.

Genoptagelse af samlivet må som udgangspunkt føre til, at bortvisningen ophører. Såfremt en genoptagelse af samlivet ikke er udtryk for frivillighed fra forurettedes side, men skyldes frygt for eller utilbørlig påvirkning fra den bortviste, bør en faktisk genoptagelse af samlivet dog ikke føre til bortvisningens ophør. Man kan fx forestille sig, at den bortviste flytter ind igen, uden at den forurettede tør protestere. Der vil i sådanne tilfælde reelt være tale om en overtrædelse af bortvisningen. I tilfælde, hvor bortvisning er sket i forbindelse med overgreb mod børn, må bortvisningen stå fast på trods af en genoptagelse af samlivet, som partneren er indforstået med.

Spørgsmålet må afgøres efter en konkret vurdering. Afgørende må være, om de materielle betingelser for indgrebet fortsat er opfyldt. Her som i øvrigt bør det gælde, at en anmodning fra den forurettedes side ikke er nødvendig, hvis almene hensyn kræver, at bortvisning sker, jf. ovenfor afsnit 8. Hvis bortvisning er sket uden anmodning, må det være udgangspunktet, at den bortviste ikke har noget at gøre i boligen, og politiet kan umiddelbart fjerne den pågældende. Hævder begge parter nu, at situationen er ændret, må anklagemyndigheden tage stilling til, om bortvisningen skal ophæves. Hvis bortvisning er sket efter anmodning, kan det stille sig

anderledes, hvis den bortviste træffes i hjemmet. Afgørende må dog i alle tilfælde være en konkret vurdering af de *reelle* forhold.

Afgørelse om spørgsmålet kan træffes af politimesteren, herunder i forbindelse med stillingtagen til forlængelse af fristen for bortvisningen. Fastholdes bortvisningen, kan den bortviste kræve afgørelsen indbragt for retten på samme måde som ved afgørelser om bortvisning og fristforlængelse i øvrigt.

Der vil også kunne tages stilling til betydningen af en genoptagelse af samlivet i forbindelse med en eventuel straffesag om tilsidesættelse af bortvisningen, jf. nedenfor afsnit 13.

11. Retsgarantier og processuelle regler

De processuelle regler for bortvisning bør under hensyn til indgrebets karakter rumme passende retsgarantier for den, der søges bortvist, jf. herved også afsnit 9.

Selvom kompetencen til at træffe afgørelse om bortvisning henlægges til anklagemyndigheden, og selvom indgrebet gennemføres i strafferetsplejens former, vil afgørelsen om bortvisning være en administrativ afgørelse, der omfattes af forvaltningsloven. Det forhold, at der skabes en særlig let adgang til domstolsprøvelse i strafferetsplejens former, ændrer ikke herved.

Det vil følge af forvaltningsloven, at anklagemyndighedens afgørelse er undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning. Udvalget finder det på den baggrund rigtigst, at der ikke udformes særregler om disse forhold i en lov om bortvisning. Af hensyn til den særlige sammenhæng med domstolsprøvelsen, foreslår udvalget dog en regel om klagevejledning på dette punkt.

Med hensyn til afgørelsens indhold henvises til bemærkningerne oven for i afsnit 2.2. om lokaliteten, herunder om anvendelse af kortmateriale. Det er væsentligt, at indholdet beskrives præcist, også med hensyn til et eventuelt samtidig fastsat al-

mindeligt tilhold og geografisk bestemt tilhold. Det bør fremgå klart af begrundelsen, af hensyn til hvilken person eller hvilke personer i husstanden indgrebet foretages.

For at bortvisningen skal have virkning for den bortviste, må denne gøres bekendt med afgørelsen. Dette bør ske ved, at *afgørelsen forkyndes* for den pågældende, der samtidig bør vejledes om retsvirkningen af bortvisningen og om adgangen til at kræve afgørelsen prøvet ved retten. Den bortviste bør udtrykkeligt spørges, om sagen ønskes indbragt for retten, og svaret skal noteres på sagen. Forkyndelsen vil i de normalt tilfælde, hvor den pågældende er anholdt og befinder sig på politistationen, kunne ske i umiddelbar tilslutning til, at afgørelsen træffes.

Der bør være en frist på 14 dage fra forkyndelsen for den bortviste til at kræve afgørelsen indbragt for retten.

Efterprøvelse ved retten af politimesterens afgørelse bør iværksættes ved, at politimesteren indbringer sagen for retten, når den bortviste anmoder om en sådan prøvelse. Indbringelsen bør med henblik på en hurtig retslig prøvelse ske snarest muligt og senest inden 24 timer. Med forelæggelsen, der eventuelt kan ske på en særlig blanket, bør følge afgørelsen og rapportmaterialet.

I de tilfælde, hvor anmodning om indbringelse fremsættes straks ved forkyndelsen af en førstegangsafgørelse om bortvisning, skal retsmøde afholdes inden 5 dage. 5 dages fristen bør regnes fra modtagelsen af anmodningen om retsbehandling i forbindelse med forkyndelsen.

I forbindelse med modtagelse af anmodning om prøvelse ved retten bør der så vidt muligt følges en arbejdsgang, der sikrer muligheden for en hurtig sagsbehandling, navnlig i de tilfælde hvor 5 dages fristen gælder.

Der bør således skabes hjemmel til at pålægge den bortviste at oplyse adresse og telefonnummer, hvortil besked om tidspunkt for retsmøde kan gives. Oplysningerne bør kunne kræves i forbindelse med forkyndelse af afgørelsen om bortvisning.

Når der er givet meddelelse om tidspunktet for retsmødet i almindeligt brev til den oplyste adresse eller telefonisk til den pågældende, bør der herefter ikke kræves yderligere meddelelse herom, herunder navnlig ikke formel forkyndelse.

Politiet bør dog så vidt muligt søge indkaldelsen klaret, mens den bortviste i forbindelse med forkyndelsen er til stede. Dette kan ske ved, at politiet ved telefonisk henvendelse til retten søger retsmøde berammet med det samme, således at tidspunktet straks kan meddeles til den bortviste.

Til varetagelse af sine interesser under sagens behandling for retten bør den bortviste under hensyn til indgrebets karakter have adgang til *advokatbistand*. Udvalget har overvejet den nærmere udformning af en ordning med advokatbistand, herunder om advokatbistand bør være frivillig samt omkostningsspørgsmålet. Udvalget har – navnlig i lyset af den særlige, hurtige procesform, som udvalget har foreslået – fundet, at advokatbistand skal være *obligatorisk* (dvs. at den bortviste har krav på beskikkelse af advokat) og *nødvendig* (dvs. at den bortviste ikke kan vælge advokatbistand fra), således at der i alle tilfælde beskikkes advokat. Den beskikkede advokat bør have samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag. Salær mv. bør afholdes af statskassen efter samme regler, som gælder for forsvarere i straffesager.

Omkostningerne ved bortvisningssagen, herunder navnlig udgiften til advokat, bør ikke pålægges den bortviste ved rettens afgørelse i bortvisningssagen, selvom bortvisningen opretholdes ved sagens afgørelse, dvs. at statskassen foreløbigt afholder omkostningerne. Hvis den bortviste imidlertid i en straffesag dømmes for forhold, der har ført til bortvisningen, finder udvalget det rigtigst, at omkostningerne ved bortvisningssagen inddrages ved omkostningsafgørelsen i straffesagen. I disse tilfælde vil omkostningerne også ved bortvisningssagen således naturligt kunne opfattes som en omkostningsmæssig følge af en strafbar handling. Udgangspunktet bør være, at den dømte pålægges disse omkostninger. Der bør dog være en adgang til, at retten i det enkelte tilfælde kan bestemme, at omkostningerne helt eller delvis skal betales endeligt af statskassen, når særlige omstændigheder undtagelsesvis taler for det. Herved kan det sikres, at den samlede omkostningsaf-

gørelse i straffesagen bliver rimelig i forhold til straffesagens konkrete resultat og omstændighederne i øvrigt.

Det er klart, at der i de tilfælde, hvor retten ikke har godkendt bortvisningsafgørelsen, ikke bliver tale om at pålægge den bortviste omkostninger i den henseende. Det vil følge af den foreslåede ordning, at omkostningerne ved bortvisningssagen afholdes endeligt af statskassen i de sjældne tilfælde, hvor bortvisning sker uden grundlag i et strafbart forhold, samt i de tilfælde, hvor en straffesag – af den ene eller den anden grund – ikke gennemføres.

Udvalget finder, at en sådan ordning efter en samlet betragtning vil føre til de rimeligste resultater og samtidig gøre det forsvarligt, at advokatbistanden påtvinges den bortviste, når denne indbringer sagen for retten.

Advokatbeskikkelse bør så vidt muligt ske samtidig med indbringelsen for retten og berømmelsen, jf. bemærkningerne herom ovenfor.

Sagen behandles ved *mundtlig forhandling* og i *strafferetsplejens former* ved byretten på det sted, hvor det fælles hjem befinder sig.

Den bortviste skal have ret til at være til stede i retsmødet og udtale sig, medmindre retten finder, at dette af særlige grunde må anses for nytteløst eller skadeligt for den pågældende. På disse punkter svarer forslaget til ordningen vedrørende varetægtsfængsling i retsplejelovens § 764, stk. 2. Undtagelsen vil således have et ganske snævert anvendelsesområde.

Det siger sig selv, at den bortviste skal have adgang til at drøfte sagen med sin advokat inden retsmødet.

Den bortvistes *udeblivelse* bør ikke føre til, at sagen ikke behandles, når den beskikkede advokat møder, og der ikke er oplysning om lovligt forfald.

Strafferetsplejeudvalget har overvejet spørgsmålet om *behandlingsformen* for den retslige prøvelse. Det følger af kommissoriet og udvalgets overvejelser ovenfor i afsnit 9, at sagen skal behandles i strafferetsplejens former. Et hovedspørgsmål er, om behandlingen skal følge reglerne om domsforhandling i straffesager, herunder navnlig med *bevisumiddelbarhed*, eller reglerne om retsafgørelser forud for domsforhandling, herunder om straffeprocessuelle tvangsindgreb, hvor afgørelsen træffes på grundlag af en mere begrænset bevisførelse, navnlig ved anvendelse af politiets rapportmateriale.

Bortvisning vil have karakter af et midlertidigt indgreb, der helt primært skal sikre, at en farlig situation bringes til ophør. En retsafgørelse om, hvorvidt et sådant indgreb har været berettiget eller ej, indebærer ikke en endelig stillingtagen til retsforholdet mellem den bortviste og dennes husstand eller den bortvistes retsstilling i forhold til boligen, ligesom afgørelsen heller ikke indebærer en retskraftig afgørelse af, om den bortviste har gjort sig skyldig i et strafbart forhold.

Bortvisning vil således ikke kunne sidestilles med afgørelsen i en strafferetlig domssag, men minder på den anden side – som udvalget også har lagt til grund i afsnit 4 – i høj grad om de straffeprocessuelle tvangsindgreb, der behandles under middelbar bevisførelse. Hertil kommer et meget væsentligt hensyn til, at sager om bortvisning kan behandles hurtigt.

Udvalget har på den baggrund fundet, at sager om retslig prøvelse af bortvisning – på samme måde som sager om varetægtsfængsling – bør kunne behandles uden, at der nødvendigvis sker umiddelbar bevisførelse for retten. Hvis den bortviste 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 fx lægelige oplysninger. Det må dog tilkomme retten efter et skøn i særlige tilfælde at tillade vidneførelse for retten. Sådant bevisførelse vil navnlig kunne komme på tale, hvor den af flertallet foreslåede regel om bortvisning som følge af trusler, der ikke i sig selv er strafbare, kan anvendes. Der kan også nævnes tilfælde,

hvor der fx ikke findes objektive spor efter vold. Den foreslåede ordning svarer til praksis vedrørende retsmøder under efterforskning.

Retten afgørelse træffes ved kendelse. Afgørende er, om de opstillede betingelser for bortvisning i det foreliggende tilfælde er opfyldt eller ej. Selvom der er tale om efterprøvelse af en administrativ afgørelse, vil der således skulle ske en prøvelse af samme intensitet som med hensyn til fx retten afgørelse om varetægtsfængsling. Retten kan på samme måde prøve en bestemmelse om geografisk bestemt tilhold, når bortvisningen findes berettiget. Opretholdes bortvisningen, bør der i kendelsen anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for bortvisning er opfyldt.

Kendelsen bør kunne kæres af politimesteren eller den bortviste efter de almindelige regler om kæremål i strafferetsplejens former.

Tilsvarende regler bør gælde med hensyn til prøvelse af en forlængelse af bortvisningsfristen.

Udvalgets forslag bør gennemføres dels ved en række særlige lovbestemmelser dels ved en generel henvisning til retsplejelovens regler om strafferetsplejen i øvrigt. Der henvises til lovudkastet i kapitel 6. De særlige regler indebærer, at retsplejelovens tilsvarende regler ikke anvendes, fx regler om værneting. De særlige regler om behandlingsformen indebærer, at retsplejelovens regler om domsforhandling, herunder om medvirken af lægdommere, ikke anvendes. Den generelle henvisning indebærer, 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 bortvisningssager.

Udvalget har særligt overvejet spørgsmålet om *erstatning* for bortvisning, der kendes uberettiget. Udvalget har fundet, at spørgsmålet om erstatning bør afgøres efter de almindelige materielle regler, men at der efter indgrebets karakter bør indrøm-

mes den bortviste den processuelle lettelse, der følger af retsplejelovens kapitel 93 a om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. Udvalget foreslår derfor, at retsplejelovens § 1018 h om erstatning på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler finder anvendelse på erstatningskrav i forbindelse med bortvisning. For så vidt angår tilbageholdelse efter den regel, der er foreslået ovenfor i afsnit 9, bør dog gælde en bestemmelse svarende til reglen i retsplejelovens § 1018 a om uberettiget anholdelse.

I tilknytning til bortvisning bør den bortviste have mulighed for at *afhente nødvendige personlige effekter* i hjemmet. Det bør ske ved, at politiet ledsager den pågældende til boligen og overværer afhentningen.

Der bør i tilknytning til reglernes gennemførelse udarbejdes en *vejledning* om den bortvistes retsstilling. Vejledningen bør udleveres til den bortviste ved forkyndelsen.

12. Forurettedes retsstilling

Som anført ovenfor i afsnit 10, bør regler om bortvisning udformes således, at der kan tages skridt til løsning af de problemer, der har ført til bortvisningen.

Der bør så vidt muligt gives den forurettede tid og mulighed for – uden den voldelige eller truende persons tilstedeværelse i hjemmet – at få indrettet sig på en sådan måde, at risikoen for overgreb varigt bringes til ophør.

Det centrale valg for den forurettede står mellem en afslutning af forholdet til den krænkende part og et forsøg på at tilvejebringe et grundlag for genoptagelse af samlivet. Uanset om den forurettede ønsker at løse situationen gennem en varig ophævelse af samlivet eller på anden måde, vil der meget ofte være et udtalt behov for rådgivning af personlig, social og retlig karakter.

Udvalget foreslår på den baggrund, at politiet i bortvisningssager skal *underrette socialforvaltningen* i parternes bopælskommune om bortvisningen. Om de sociale myndigheders rolle mv. henvises til afsnit 14 nedenfor.

Udvalget har endvidere overvejet, om der bør indføres en ordning med *beskikkelse af advokat* for den forurettede.

Vejledning om reglerne om bortvisning og forurettedes retsstilling i den forbindelse vil umiddelbart kunne gives af politiet. Forurettedes behov for yderligere juridisk bistand må navnlig ventes at angå familieretlige spørgsmål – fx regler om separation og skilsmisse, bodeling samt forældremyndighed og samvær. Der er på disse punkter allerede mulighed for advokatbistand gennem reglerne om retshjælp og fri proces.

En advokat, der beskikkes efter reglerne om bistandsadvokater for forurettede i straffesager, jf. retsplejelovens kap. 66 a, har navnlig til opgave at bistå den forurettede under sagens behandling ved politiet og i retten. Der vil med hensyn til straffesager ofte være tale om sager af en vis varighed, hvor forurettede vil blive afhørt som vidne af politiet og af retten én eller flere gange, ligesom det ofte vil være relevant at tage stilling til og i givet fald opføre forurettedes erstatningskrav mod tiltalte.

Sager om bortvisning vil adskille sig fra egentlige straffesager derved, at der er tale om en hurtig proces, der ikke nødvendigvis kræver domstolsbehandling. Selv hvor sagen indbringes for retten, vil der ikke i almindelighed blive tale om, at den forurettede skal afgive forklaring for retten, jf. afsnit 11 ovenfor. Der vil desuden ikke som under en straffesag være adgang til at fremsætte erstatningskrav i forbindelse med bortvisningssagens eventuelle behandling i retten.

Behovet for beskikkelse af advokat for forurettede i straffesager vil derfor ikke gøre sig gældende på samme måde i sager om bortvisning. Beskikkelse af en advokat for forurettede ville i øvrigt kunne medvirke til at gøre bortvisningsprocessen mere omfattende end tilsigtet med de regler, der er foreslået ovenfor i afsnit 11.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at den forurettedes behov for sagkyndig bistand vil kunne dækkes dels ved en særlig målrettet indsats fra de relevante sociale myndigheder dels ved benyttelse af de eksisterende muligheder for retshjælp og fri proces.

Udvalget finder på den baggrund ikke grundlag for, at der indføres en almindelig ordning med advokatbeskikkelse for forurettede i sager om bortvisning. Dette bygger ikke mindst på, at den forurettede som udgangspunkt ikke vil være direkte inddraget i processen ved retten. Hvor denne forudsætning ikke holder stik, fordi der undtagelsesvis bliver tale om afhøring af forurettede for retten, jf. herom ovenfor afsnit 11, bør der dog være mulighed for advokatbeskikkelse. For advokaten bør gælde lignende regler som for advokater, der beskikkes for forurettede i straffesager, jf. retsplejelovens §§ 741 c - e.

I en række tilfælde vil der sideløbende med bortvisningssagen 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 bortvisningssagen, herunder deltage i 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 bortvisningssagen.

Udvalget har endelig overvejet spørgsmålet om *forurettedes eventuelle partsstilling* i bortvisningssager.

Udvalget har ikke fundet, at der er grundlag for at tillægge forurettede, dvs. helt typisk den krænkende parts ægtefælle eller samlever, adgang til at indbringe politimesterens *afslag* med hensyn til bortvisning for retten, heller ikke selvom afgørelsen er truffet efter en udtrykkelig anmodning om bortvisning fra forurettedes side. Den forurettede må således være henvist til at klage over politimesterens afgørelse til statsadvokaten efter de almindelige regler om administrativ rekurs.

Træffer politimesteren afgørelse om bortvisning i tilfælde, hvor den forurettede part ikke har anmodet om bortvisning, må det normalt antages, at den forurettede part reelt er indforstået med bortvisningen. Skulle dette undtagelsesvis ikke være tilfældet, kan det tænkes, at den pågældende ønsker at tilslutte sig den bortvistes indbringelse af sagen for retten og en eventuel senere appel af afgørelsen. Noget lignende kan eventuelt tænkes at forekomme med hensyn til den krænkende parts ægtefælle eller samlever i sager om overgreb mod børn. I sådanne – formentlig ganske sjældne – tilfælde må der i fornødent omfang gives den pågældende lejlighed til at udtale sig og redegøre for sine synspunkter under sagens behandling for retten.

På samme måde som med hensyn til den bortviste bør der i tilknytning til reglernes gennemførelse udarbejdes en vejledning om forurettedes retsstilling. Vejledningen udleveres til den forurettede.

13. Overtrædelse af afgørelser om bortvisning mv.

Bortvisning vil have karakter af et strafsanktioneret forbud mod at indfinde eller opholde sig i den fælles bolig, jf. afsnit 2. Det vil være en følge heraf, at ophold i boligen er uberettiget, og forbuddet vil ved politiets foranstaltning kunne håndhæves fysisk ved, at den pågældende føres fra stedet. Den pågældende vil endvidere ved overtrædelser kunne anholdes under de almindelige betingelser for anholdelse i retsplejelovens § 755.

Udvalget har overvejet den nærmere udformning af en regel om straf for overtrædelser af bortvisning.

Overtrædelse af et almindeligt tilhold efter straffelovens § 265 straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Straffelovrådet har imidlertid i betænkning nr. 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer foreslået, at strafmaksimum i § 265 hæves fra fængsel indtil 6 måneder til fængsel indtil 2 år, jf. kapitel 2, afsnit 2.1. (note 1) ovenfor, jf. nu lovforslag nr. L 99 af 26. november 2003 (§ 1, nr. 57).

Bortvisning tager sigte på væsentligt grovere krænkelser end tilhold i almindelighed. Betingelserne for bortvisning efter udvalgets forslag i afsnit 5 og 6 er da også væsentligt strengere end betingelserne for sædvanligt tilhold. En regel om straf for overtrædelse af bortvisning bør tilsigte at udgøre et effektivt værn mod nye overgreb.

På den baggrund bør der efter udvalgets opfattelse fastsættes en strafferamme, der ikke kan være lavere end den, der gælder for overtrædelse af et polititilhold. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, at maksimum sættes så højt, at der vil være mulighed for varetægtsfængsling, dvs. ikke under 1 år og 6 måneder, jf. retsplejelovens § 762, stk. 1.

Udvalget foreslår på den baggrund, at strafferammen for overtrædelse af en afgørelse om bortvisning fastsættes til bøde eller fængsel indtil 2 år.

Der bør på samme måde som med hensyn til straffelovens § 265 kræves *forsæt*.

Gerningsindholdet vil være knyttet til afgørelsen om bortvisning. Det strafbare vil således bestå i på trods af en meddelt afgørelse om bortvisning at opholde sig i den fælles bolig. Ved ophold forstås på samme måde som i lov nr. 907 af 15. oktober 1996 ("Rockerloven"), § 1, enhver fysisk tilstedeværelse på den pågældende lokalitet. En bortvisning vil således indebære, at den blotte tilstedeværelse i boligen vil udgøre en overtrædelse, selv om der er tale om helt kortvarige ophold. En bortvisning rummer således både et opholdsforbud og et adgangsforbud. På samme måde som i almindelighed med hensyn til straf for tilsidesættelse af påbud, vil det være en betingelse ikke blot, at bortvisningen er bestemt af den kompetente myndighed og meddelt den bortviste. Det vil også være en betingelse, at påbuddet er lovligt.

En særlig situation vil foreligge, hvis samlivet genoptages, uden at bortvisningen formelt er ophævet af vedkommende myndighed. Der kan herom henvises til bemærkningerne ovenfor i afsnit 10. Hvis der er tale om en reel og frivillig genoptagelse af samlivet, vil bortvisningen bortfalde i de tilfælde, hvor bortvisningen er

sket af hensyn til risikoen for overgreb mod partneren. Denne problemstilling vil ikke adskille sig fra det tilsvarende spørgsmål med hensyn til sager om overtrædelse af polititilhold. Det er klart, at et samtykke fra partneren ikke uden videre er tilstrækkeligt, hvor bortvisning sker af almene hensyn, jf. herom afsnit 8, herunder som følge af overgreb mod børnene. Det er på den baggrund væsentligt, at begrundelsen for afgørelser om bortvisning formuleres omhyggeligt.

Straffebestemmelsen bør omfatte både overtrædelse af selve bortvisningen og overtrædelse af tilhold, der er fastsat ved bortvisningsafgørelsen, jf. afsnit 7.

Politiet vil trods en virksom bortvisning kunne give tilladelse til, at den bortviste afhenter effekter, jf. afsnit 11 ovenfor.

Udvalget har overvejet, om straffebestemmelsen vedrørende bortvisning bør indsættes i *straffeloven eller en særlov* om bortvisning mv. Efter kommissoriet skal udvalget udarbejde udkast til en særlig lov om bortvisning. Dette indebærer ikke nødvendigvis, at også straffebestemmelsen skal placeres i særloven.

I Justitsministeriets Projektgruppes ”Rapport om fjernelse af truende personer fra hjemmet (”Østrigsmodellen”) og straffelovens § 265” anføres på side 35:

”Vælges der en model med en særlig lov om tilhold og bortvisning fra hjemmet, må det overvejes, om overtrædelse af bortvisningen skal kriminaliseres ved indsættelse af en bestemmelse herom i særloven eller ved en bestemmelse i straffeloven. Overtrædelse af tilhold er i dag kriminaliseret i straffeloven. Dette taler for, at en bestemmelse om overtrædelse af en bortvisning ligeledes bør følge af straffeloven, medmindre man vælger at flytte straffelovens § 265 til en særlov om tilhold og bortvisning. Det vil efter Projektgruppens opfattelse have en negativ signalværdi, hvis man bibeholder straffelovens § 265 i straffeloven og indsætter hjemmel til at straffe for overtrædelse af en bortvisning i en særlov, idet overtrædelse af en bortvisning vil kunne opfattes som mindre strafværdigt, hvis der ikke straffes efter straffeloven. Men det vil på den anden side være en særegen konstruktion, hvis man vælger at lave en særlov om tilhold og bortvisning, som opregner de nærmere betingelser for afgørelsen uden at give hjemmel til at straffe for overtrædelser af bort-

visningen eller tilholdet, der derimod vil kunne straffes efter straffeloven.”

Udvalget kan som udgangspunkt tilslutte sig Projektgruppens synspunkter. Det må dog efter udvalgets opfattelse være mest hensigtsmæssigt, at den samlede regulering af bortvisningsreglerne, herunder straffebestemmelsen, sker i en særlov om bortvisning.

Udvalget er imidlertid afstået fra at tage stilling til, om den almindelige lovregel om tilhold og straf for overtrædelse af tilhold i straffelovens § 265 bør overføres til en særlov, der også omhandler bortvisning. Udvalget har således under hensyn til den tidsmæssige ramme for udvalgets arbejde valgt ikke generelt at gennemgå de gældende regler om tilhold, jf. straffelovens § 265.

Overtrædelse af straffebestemmelsen bør *påtales* af det offentlige. Der er efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at skabe adgang for privat påtale. Den offentlige påtale bør dog kun ske, når den forurettede anmoder om det, eller almene hensyn kræver det. En sådan ordning vil navnlig indebære, at der ikke bliver tale om at rejse tiltale for mindre alvorlige overtrædelser, som den forurettede ikke selv ønsker forfulgt.

14. De sociale myndigheders rolle mv.

De overgreb, som efter udvalgets forslag kan føre til bortvisning, vil i almindelighed være udtryk for alvorlige sociale problemer, samlivsproblemer eller problemer med alkohol- eller stofmisbrug. I forbindelse med bortvisning vil der derfor hyppigt være behov for at sætte ind med særlig social støtte over for den ene eller begge parter.

Den obligatoriske underretningsordning, som udvalget har foreslået ovenfor i afsnit 11, skal sikre, at de sociale myndigheder er opmærksom på den socialt belastede situation, som en bortvisning afspejler, og at der hos de sociale myndigheder hurtigt dannes et overblik over problemernes karakter og omfang. Det foreslås, at

politimesteren senest samtidig med en afgørelse om bortvisning skal underrette det sociale udvalg om sagen.

De sociale myndigheder bør samtidig med underretningen fra politiet modtage kopi af relevante sagsakter. Dette bør også gælde elektronisk lagrede data. Oplysningerne bør meddeles uden krav om samtykke fra de involverede personer.

Der bør både hos politiet og de sociale myndigheder udpeges en kontaktperson for den forurettede, som den pågældende kan kontakte med eventuelle spørgsmål. Det samme bør gælde for den, der bortvises.

Det vil være af meget væsentlig betydning, at de sociale myndigheder hurtigt etablerer kontakt til parterne med henblik på en tidlig vurdering af, hvorledes problemerne kan løses, og at der hurtigt skaffes grundlag for, at parterne, navnlig den forurettede, kan træffe deres valg, samt at der herefter iværksættes de nødvendige hjælpeforanstaltninger.

Disse foranstaltninger bør omfatte en indledende rådgivning om mulighederne for hjælp.

For den *forurettede* vil der navnlig kunne være behov for økonomisk hjælp i det omfang, forsørgelse fra den bortviste umiddelbart kan ventes at ophøre. Særlige problemer kan opstå, hvor en lejlighed står i den bortvistes navn, og der er tale om samboende, hvis samliv har varet i mindre end 2 år.

Der vil endvidere kunne være behov for rådgivning og henvisning til rådgivning om separation og skilsmisse, bidrag mv., jf. også afsnit 15 nedenfor.

For den *bortviste* vil der navnlig kunne være behov for hjælp til at skaffe en – eventuelt midlertidig – bolig. Hvis andre løsninger ikke er mulige, kan det blive nødvendigt med ophold på forsorghjem, jf. den sociale servicelovs § 94.

Herudover kan den pågældende navnlig have behov for andre sociale foranstaltninger, fx i form af behandling for et eventuelt alkohol- eller stofmisbrug. Om støtte til mænd, der har udøvet vold, henvises til bilag 3.

Formålet med hjælpeforanstaltninger må være, at der så hurtigt som muligt iværksættes tiltag med henblik på en varig løsning, hvad enten den sigter mod et varigt brud eller en genoptagelse af samlivsforholdet. I begge tilfælde handler det om at komme frem til en situation, hvor bortvisningen ikke længere er nødvendig. Ved det varige brud må ikke mindst boligforholdene afklares. Ved forsøg på genoptagelse af samlivet må det navnlig gennem behandling for misbrug eller lignende sikres, at der er et forsvarligt grundlag herfor.

De nødvendige tiltag vil kunne involvere flere forskellige aktører, herunder gennem retshjælp og fri proces. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid væsentligt, at de sociale myndigheder i almindelighed kan fremstå som en *aktiv og den koordinerende instans* i bestræbelserne på at tilvejebringe grundlaget for bortvisningens ophævelse.

Socialministeriet har over for udvalget oplyst, at der ikke umiddelbart er ressourcer til rådighed for socialforvaltningerne til den indsats, som er beskrevet ovenfor. Det drejer sig bl.a. om personale, der er uddannet til disse særlige opgaver. Der kan endvidere blive tale om kapacitetsproblemer, fx med hensyn til forsorghjem. Hertil kommer fx de problemer, der er omtalt ovenfor med hensyn til at foretage huslejebetaling efter en bortvisning.

En nærmere regulering af disse forhold ligger uden for udvalgets opgave. Udvalget finder dog anledning til at understrege vigtigheden af, at de sociale problemer i tilknytning til bortvisning løses. Skabes der ikke det nødvendige grundlag herfor, herunder navnlig for, at de sociale myndigheder kan spille en aktiv rolle i løsning af de underliggende problemer, vil det kunne modvirke formålet med bortvisningsordningen. Udvalget anbefaler derfor, at der samtidig med gennemførelse af udvalgets forslag iværksættes de nødvendige tiltag på det sociale område.

15. Forholdet til anden lovgivning

Bortvisning indebærer, at en person midlertidigt forbydes at have ophold i sit hjem uanset de retlige forhold vedrørende boligen og husstanden, jf. herom ovenfor afsnit 2.

Indgrebet kan derfor i en vis forstand siges at foregribe afgørelsen af, hvem af de samlevende der eventuelt skal have boligen i de tilfælde, hvor det ender med, at samlivet ophører. Bortvisning rejser en række spørgsmål af civilretlig karakter, navnlig med hensyn til papirløst samlevende.

Efter de gældende regler skal retten til at fortsætte lejemålet med hensyn til en fælles *lejebolig* afgøres efter lejelovgivningens regler, jf. herved lejelovens §§ 77 og 78 om ægtefæller og § 77 a om andre samlivsforhold. Efter gældende ret antages der ikke under en ægteskabssag at være hjemmel til at træffe en midlertidig afgørelse om retten til en lejebolig, jf. herom Svend Danielsen, Ægteskabsloven kapitel 4 og 5, 1993, s. 203.

For så vidt angår *ejeboliger* må spørgsmålet om, hvem af ægtefællerne eller registrerede partnere boligen tilkommer, afgøres i forbindelse med skiftet som led i delingen af formuefællesskabet, jf. fællesboskiftelovens §§ 70 a og 70 b.

De foreslåede regler om bortvisning, der har karakter af en midlertidig foranstaltning, indebærer ikke i sig selv nogen ændring med hensyn til den forurettedes parts adgang til at fortsætte et lejemål og til at blive boende i en ejerbolig. Bortvisning indebærer således ikke i sig selv noget indgreb i lejerens eller ejerens rettigheder, herunder til at opsiges et lejemål eller afhænde en fast ejendom. De gældende regler rummer en række begrænsninger, herunder lejelovens § 81, stk. 2, om ægtefællesamtykke til opsigelse, og retsvirkningslovens §§ 18-19 om ægtefællesamtykke til visse dispositioner over fast ejendom og indbo, der er fælleseje. Disse regler er dog ikke udformet i lyset af en bortvisningsordning, og de rummer ikke løsning af alle problemer af civilretlig karakter, der kan opstå for en forurettet i en bortvisnings-sag.

Såfremt den forurettede ikke selv har rådighed over boligen i kraft af lejerettigheder eller ejendomsret, kan der således – afhængig bl.a. af det retlige forhold mellem parterne – opstå problemer med hensyn til at blive boende. Der kan også henvises til bemærkningerne om lejemål ovenfor i afsnit 14.

I sager, hvor den forurettede ønsker samlivet varigt ophævet, ville det navnlig være hensigtsmæssigt, om der hurtigt kunne træffes en afgørelse om, hvem der skal have boligen udlagt. Hvis realiteten er, at samlivet endeligt skal ophøre, skal der således under alle omstændigheder tages stilling til spørgsmålet. Ved en hurtig – eventuelt midlertidig – afgørelse opnås, at den forurettede og den bortvistenes retlige forhold til boligen afklares på civilretligt grundlag, således dispositioner fra modparten hindres, og således at bortvisningen kan ophæves – eventuelt erstattes af et almindeligt tilhold.

I Sverige var der allerede før indførelsen af regler om bortvisning fra en fælles bolig i lovgivningen om ægteskab og samlivsforhold mulighed for midlertidige afgørelser om retten til at bebo den fælles bolig i tiden indtil en bodeling. Ved indførelsen af bortvisningsordningen ændredes disse regler således, at retten i tilknytning til en midlertidig tildeling af retten til boligen kunne træffe bestemmelse om et forbud mod, at parterne opsøger hinanden. Bortvisningen løftes på den måde så at sige ud af strafferetsplejen og ind i den civile retsplejes former. De restriktive svenske fristregler for den egentlige bortvisning skal ses i dette lys.

Udvalget finder på den anførte baggrund, at der er behov for, at det nærmere overvejes gennem ændring af lovgivningen, herunder lejeloven, at skabe mulighed for en smidig løsning af de civilretlige problemer i tilknytning til bortvisning, navnlig i form af midlertidig afgørelse med hensyn til brugen af det fælles hjem til den ene af parterne. Efter udvalgets opfattelse vil sådanne regler i væsentlig grad kunne styrke bortvisningsordningens anvendelse som led i en konstruktiv og varig løsning af de underliggende problemer. På den anden side vil sådanne overvejelser involvere en række ganske komplicerede spørgsmål.

Da det falder uden for udvalgets opgaver at tage stilling til forhold af civilretlig karakter, er udvalget imidlertid afstået fra nærmere at behandle disse spørgsmål.

Udvalget skal dog understrege betydningen af, at de skitserede problemer løses. Såfremt bortvisningsordningen indføres under de gældende civilretlige regler, må det forudses, at der i en række tilfælde kan opstå problemer for den forurettede, der bevirker, at formålet med bortvisningen reelt forspildes, navnlig i tilfælde af mere kortvarigt papirløst samliv. Dette ændrer på den anden side ikke ved, at det i talrige andre tilfælde må antages, at den forurettede kan blive boende i hjemmet i den tid, som en bortvisning i almindelighed tænkes at vare.

KAPITEL 5

UDVALGETS OVERVEJELSER OM TILHOLD

1. Indledning

Som anført i indledningen til kapitel 4, skal udvalget efter kommissoriet så vidt muligt indarbejde lovregler om andre polititilhold i sit lovudkast vedrørende bortvisning. De spørgsmål, som kommissoriet særligt rejser i denne forbindelse, angår dels tilhold uden forudgående begæring dels geografisk afgrænsede tilhold.

Også denne del af kommissoriet bygger på anbefalinger fra Justitsministeriets Projektgruppe om fjernelse af truende personer fra hjemmet i gruppens rapport fra august 2003.

Udvalgets overvejelser om de nævnte spørgsmål om tilhold findes i dette kapitel.

Tilhold uden begæring behandles i afsnit 2, og geografisk afgrænsede tilhold behandles i afsnit 3.

2. Tilhold uden anmodning fra forurettede

Udstedelse af et polititilhold efter straffelovens § 265 sker i politiets praksis alene efter anmodning fra den forurettede, dvs. den, som tilholdet skal beskytte. Politiet udsteder således ikke tilhold uden en anmodning, heller ikke selvom det må antages, at en forulempet person kun af frygt ikke ønsker at fremsætte en sådan anmodning.

Efter straffelovens § 275, stk. 1, er overtrædelser af tilhold efter § 265 undergivet privat påtale, men efter § 275, stk. 2, kan offentlig påtale ske, når den forurettede anmoder herom. Hertil kommer dog retsplejelovens § 727, stk. 2, hvorefter offentlig påtale uden anmodning fra forurettede kan ske, når almene hensyn kræver det.

Projektgruppen om fjernelse af truende personer fra hjemmet anbefalede i sin rapport, side 24-25, en ordning, hvorefter politiet skal kunne meddele advarsler (tilhold) uden forudgående anmodning. Projektgruppen fandt, at sådanne advarsler burde kunne gives, når særlige hensyn gør sig gældende. Dette ville efter Projektgruppens opfattelse være tilfældet, fx når der er et klart behov for, at en kvinde ydes den beskyttelse, der ligger i et tilhold, men hvor hun ikke selv anmoder om tilholdet, fx fordi hun er bange for, at det vil kunne give anledning til repressalier fra manden. Ved en sådan hjemmel ville det være muligt for politiet – på samme måde som i voldssager – at reagere over for den krænkende part, selv om den forurettede ikke tør anmode herom.

Projektgruppen fandt, at hjemmel til udstedelse af advarsler uden anmodning ikke ville kunne indføres administrativt, men måtte forudsætte en ændring af straffelovens § 275, hvorved det også – i særlige tilfælde – ville blive muligt at gennemføre straffesager om overtrædelse af tilhold uden formel anmodning fra den, tilholdet skal beskytte.

I Norge og Sverige kan tilhold meddeles uden anmodning. Efter de norske regler kan tilhold udstedes, såfremt den, som forbuddet skal beskytte, har anmodet om det, eller almene hensyn kræver det. Efter svensk ret kan spørgsmålet om tilhold tages op på begæring af den, som tilholdet skal beskytte, og når der ellers findes anledning til det. Initiativtageren behøver således ikke at være den, som skal beskyttes.

Det er formentligt rigtigt, at det ikke sjældent forekommer, at politiet på grund af en manglende anmodning fra den forurettede undlader at meddele et tilhold, selv om betingelserne for at meddele et tilhold i øvrigt klart kan antages at være til stede. Erfaringerne fra sager om vold i parforhold viser endvidere, at den forurettede – fx på grund af frygt for yderligere repressalier, angst, følelsesmæssig resignation mv. – ofte undlader at anmelde samleveren, og det er udvalgets opfattelse, at lignende betragtninger kan gøre sig gældende i tilholdssager. Parterne i en tilholdssag bor selvsagt ikke sammen, men i tilholdssager er der ofte tale om tidligere samlevende (tidligere ægtefæller, kæresten og lignende), og frygten for yderligere repres-

salier mv. kan i sådanne tilfælde være lige så bestemmende, som hvis parterne stadig havde boet sammen. Der kan også tænkes tilfælde, hvor der er risiko for overgreb over for børn, uden at fx forældremyndighedens indehaver magter at eller tør stå imod. Det er klart, at der i en sådan situation kan være behov for tilhold efter straffelovens § 265, selvom indehaveren af forældremyndigheden undlader at anmode herom.

Der kan for så vidt være behov for en regel om tilhold uden anmodning fra en forurettet.

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 8, har udvalget fundet, at *bortvisning* bør kunne ske uden anmodning, når almene hensyn kræver det. Som også Projektgruppen var inde på, er der en sammenhæng med påtalereglerne. Når fx vold påtales af det offentlige, uden at en anmodning fra forurettede er nødvendig, er det nærliggende, at et indgreb som bortvisning, der helt primært tilsigter at afbryde voldelige samlivsforhold, i klare tilfælde også kan gennemføres uden anmodning fra forurettede.

Med hensyn til almindelige *tilhold* er situationen ikke uden videre den samme. Tilhold kan anvendes til at beskytte mod en hel række, ret forskelligartede krænkelser af en andens fred. Med lovens ord drejer det sig om at trænge sig ind på en anden, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham, jf. straffelovens § 265. Disse krænkelser kan have karakter af strafbare forhold, fx trusler og ærekrænkelser, men omfatter også forhold, der ikke i sig selv er strafbare, fx hyppige uønskede henvendelser, tilsendelse af blomster eller pladeønsker i radioen. Som nævnt er trusler, herunder trusler efter straffelovens § 266, omfattet, men § 265 tager ikke sigte på vold eller grove seksuelle krænkelser. Noget andet er, at sådanne overtrædelser kan forekomme i sammenhæng med fredskrænkelser. I praksis har man dog antagelig i nogen grad sat sig ud over beskrivelsen i § 265, jf. således Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 (bilag 1). Efter cirkulæret bør politiet ikke være for tilbageholdende, når personen har begået voldtægt, grov vold eller overtrådt § 266. Om baggrunden herfor kan henvises til Betænkning nr. 1102/1987, s. 121 ff., hvor tilhold behandles særligt ud fra hensynet til ofre for voldtægt og vold.

Tilholdet virker gennem muligheden for at straffe overtrædelser. I det omfang en overtrædelse i sig selv har karakter af et strafbart forhold, har tilholdet derfor ikke selvstændig betydning. Det særlige ved tilholdet er, at handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, bliver strafbare, efter at advarslen i form af et tilhold er givet. Her kan tilholdet virke på to måder. For det første kan kontakt, der i sig selv er genevende for den forurettede, forbydes. For det andet kan man ved at forbyde den blotte kontakt mellem forurettede og den krænkende, fx voldelige part, forebygge, at der opstår situationer, hvor nye overgreb i form af fx vold finder sted.

I betænkningen fra 1987 hedder det da også på s. 134, at tilhold anvendes dels som værn mod psykisk terrorisering, dels som forsøg på at forhindre, at en potentiel voldtægts- eller voldsmand realiserer sine trusler om (fornye) lovovertrædelser.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke det store behov for tilhold uden samtykke i den førstnævnte relation, hvor tilholdet skal modvirke fx gentagne, men i sig selv fredelige henvendelser – inladende eller uvenlige – fra en tidligere samlever.

Derimod er spørgsmålet om tilhold uden anmodning aktuelt i den sidstnævnte relation, hvor tilholdet i realiteten tilsigter at forebygge et alvorligt overgreb. I sådanne tilfælde minder tilhold mere om bortvisning, end tilhold i almindelighed gør.

Efter udvalgets opfattelse kan det diskuteres, om den gældende ordning med tilhold for en nutidig betragtning i det hele er hensigtsmæssigt udformet. Overvejelser som dem, der er gjort i betænkningen fra 1987, peger naturligt frem mod en revision af straffelovens § 265 med et bredere sigte. Sådanne overvejelser ligger dog under alle omstændigheder uden for den tidsmæssige ramme for udvalgets arbejde.

Udvalget finder det dog ubetænkeligt, at der forud for en eventuel mere gennemgribende revision af reglerne om tilhold gennemføres en ændring med henblik på, at tilhold i visse tilfælde udstedes uden anmodning fra den forurettede.

En sådan regel bør være begrænset til tilfælde, hvor der er risiko for mere alvorlige overgreb. Udvalget foreslår, at reglen udformes således, at tilhold kan udstedes uden begæring fra den, som tilholdet skal beskytte, når *almene hensyn kræver det*. 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.

En sådan regel har sammenhæng med straffelovens regler om tilhold, jf. §§ 265 og 275. I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget imidlertid indarbejdet en sådan bestemmelse i lovudkastet vedrørende bortvisning.

Som tidligere nævnt lagde Projektgruppen op til en ændring af straffelovens § 275, også med henblik på en påtaloregel om offentlig påtale af straffesager om overtrædelse af tilhold uden anmodning fra den forurettede. Udvalget skal i den forbindelse pege på retsplejelovens § 727, stk. 2, hvorefter offentlig påtale uden anmodning af en overtrædelse undergivet privat påtale kan ske, når almene hensyn kræver det. Udvalget finder det ikke nødvendigt at ændre straffelovens § 275 for at præcisere, at offentlig påtale uden anmodning vil kunne ske i tilfælde, hvor der har været grundlag for et tilhold uden anmodning.

3. Geografisk bestemt tilhold

Tilhold gives efter straffelovens § 265. Denne bestemmelse taler om den, der ”krænker nogens fred ved trods forud af politiet given advarsel *at trænge sig ind på ham, forfølge ham med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham*” (her fremhævet). Det forbud, som et tilhold indeholder, retter sig således mod henvendelser til en *person*, ikke henvendelse på en *lokalitet*. Det er klart, at et tilhold om ikke at rette henvendelse til en person kan overtrædes ved at indfinde sig på personens adresse og ringe på døren eller på personens arbejdsplads o.l. Tilhold er i praksis endvidere anvendt til forbud mod henvendelser på forurettedes arbejdsplads eller til en offentlig myndighed, fx et socialkontor. Men tilhold forudsætter, at der er tale om forulempelse af en konkretiseret personkreds. Be-

stemmelsen antages ikke at kunne anvendes på fx en person, der jævnligt indfinder sig på et butikstorv og generer de derværende.

Der er på den baggrund ikke hjemmel til at udstede tilhold, der i almindelighed forbyder en person at indfinde sig i et bestemt geografisk område, fx i det kvarter, hvor den forurettede bor, jf. også Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. februar 1990 (bilag 1).

Justitsministeriets Projektgruppe om fjernelse af truende personer fra hjemmet foreslog i sin rapport fra august 2003, at det overvejes at skabe hjemmel til geografisk bestemt tilhold i særlige tilfælde. Det siges i rapporten, side 25, at det bør ske ud fra hensyn til, at den værnede person skal have mulighed for at kunne færdes frit i nærheden af sit hjem, arbejdsplads og andre steder, hvor hun almindeligvis færdes, uden at skulle være utryk og bange for at møde fx sin voldelige eksmand. Projektgruppen fandt på den baggrund, at det burde overvejes at skabe mulighed for, at tilhold mod at kontakte en person – på samme måde som i Norge og Sverige – kan udstrækkes til også at gælde for et nærmere bestemt mindre geografisk område, hvor den værnede person almindeligvis færdes.

Projektgruppen fremhævede, at et sådant tilhold vil indebære en begrænsning i den almindelige bevægelsesfrihed for den, der meddeles tilholdet. Det burde efter Projektgruppens opfattelse derfor sikres, at geografisk bestemte tilhold kun anvendes, hvor det er særligt påkrævet. Det burde endvidere sikres, at tilholdet ikke udstrækkes til et større område end nødvendigt, herunder i lyset af mulighederne for, at den, der meddeles tilholdet, kan passe sit arbejde, ligesom forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention burde overvejes nærmere.

I bl.a. Norge og Sverige gælder regler om geografisk bestemt tilhold, som går ud på, at den pågældende ikke må indfinde sig på et nærmere bestemt geografisk område, fx i nærheden af forurettedes hjem, arbejdsplads eller andre steder, hvor forurettede typisk færdes. Disse regler er fastsat ud fra sådanne hensyn, som er omtalt af Justitsministeriets Projektgruppe. I Norge kan tilhold bl.a. gå ud på, at den, som forbuddet retter sig mod, forbydes at opholde sig et bestemt sted. I Sverige indebæ-

rer et tilhold (besöksförbud) et forbud mod, at en person besøger eller på anden måde tager kontakt til en anden person eller følger efter denne. Hvis et sådant generelt kontaktforbud ikke er tilstrækkeligt, kan der gives et udvidet besöksförbud. Det kan fx indebære forbud mod at opholde sig i nærheden af en anden persons bopæl eller arbejdssted.

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 straffelovens § 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.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der i tilfælde, hvor der træffes bestemmelse om bortvisning, samtidig bør kunne udstedes et geografisk afgrænset tilhold. Dette bør udformes som et forbud mod, at den, der bortvises, indfinder eller opholder sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller den forurettedes arbejds- eller uddannelsessted.

”I nærheden” bør forstås ret bogstaveligt. Det bør således være et mindre område, hvor den forurettede almindeligvis – ikke kun sporadisk – færdes. Området bør ikke udstrækkes til en hel by eller bydel/kvarter. Det er væsentligt, at området beskrives så præcis som muligt i afgørelsen.

Den foreslåede regel vil indebære, at det for det første kræves, at betingelserne for bortvisning er opfyldt. Det bør endvidere kræves, at det geografisk afgrænsede forbud i det konkrete tilfælde er nødvendigt af hensyn til bortvisningens formål. Endelig bør det være et krav, at en særskilt proportionalitetsafvejning i forhold til det geografisk afgrænsede forbud munder ud i, at indgrebet kan anses for rimeligt. I denne afvejning bør det navnlig have vægt, om det geografiske område omfatter den bortvistenes arbejds- eller uddannelsessted eller eventuelt bopæl for andre nærstående, som bortvisningen ikke angår.

Ordnningen vil i vid udstrækning kunne følge de formelle regler om bortvisning, der er foreslået i kapitel 4, således med hensyn til kompetence og retslig prøvelse. Overtrædelse bør kunne straffes på samme måde som overtrædelse af selve bortvisningen.

Om forholdet til grundrettighederne henvises til kapitel 4, afsnit 3.

KAPITEL 6
UDVALGETS LOVUDKAST MED BEMÆRKNINGER

Udkast til
Lov om bortvisning mv.

§ 1. Ved bortvisning kan det forbydes en person at opholde sig i sit hjem.

§ 2. 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,

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), og

3) 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.

§ 3. Det kan forbydes den, der bortvises, at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forulempe et medlem af husstanden.

Stk. 2. Det kan endvidere forbydes den, der bortvises, at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller et medlem af husstandens arbejds- eller uddannelsessted, når

1) et forbud efter stk. 1 ikke er tilstrækkeligt af hensyn til bortvisningens formål,
og

2) 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.

§ 4. 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 – 760, stk. 1. Tilbageholdelsen kan ikke udstrækkes ud over 24 timer.

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

Stk. 2. For bortvisning skal der fastsættes en frist, der ikke kan overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Fristens udløb angives i afgørelsen om bortvisning.

§ 6. Afgørelse om bortvisning og forbud efter §§ 2 og 3 træffes af politimesteren (politidirektøren).

Stk. 2. Politimesteren underretter senest samtidig med en afgørelse om bortvisning det sociale udvalg om sagen. Oplysninger og dokumenter i sagen, herunder elektronisk lagrede data, der har betydning for de sociale myndigheder, skal tilgå udvalget.

Stk.3. Den, der bortvises, kan inden 14 dage efter, at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politimesteren indbringer afgørelsen for byretten på det sted, hvor boligen findes. Den pågældende skal vejledes om denne ret ved forkyndelsen. Sagen skal snarest muligt og senest inden 24 timer efter modtagelse af an-

modningen forelægges for retten. Det samme gælder for afgørelser om forlængelse af bortvisning.

Stk. 4. Anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

§ 7. Den, der kræver en afgørelse efter § 6 indbragt for retten (klageren), skal til politiet oplyse en adresse og et eventuelt telefonnummer, hvortil indkaldelse til retsmøde kan meddeles.

§ 8. Indbringes en afgørelse efter § 6 for retten, beskikkes der en advokat for klageren. 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 – e finder tilsvarende anvendelse.

§ 9. Retsmøde skal 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. 2. Klageren har 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, selvom klageren udebliver, såfremt den beskikkede advokat er mødt.

Stk. 3. Retten træffer 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.

Stk. 4. 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. 5. Pålægges der den bortviste sagsomkostninger i en straffesag, der angår forhold, som har givet anledning til bortvisningen, pålægges det ved dommen i straffesagen tillige den bortviste at betale omkostningerne ved bortvisningssagen. Retten kan dog undtagelsesvis bestemme, at disse omkostninger helt eller delvis skal betales af statskassen, såfremt særlige omstændigheder taler for det.

§ 10. I øvrigt gælder retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

Stk. 2. Med hensyn til erstatningskrav finder retsplejelovens § 1018 h anvendelse. Med hensyn til tilbageholdelse efter § 4 finder dog retsplejelovens § 1018 a anvendelse, når bortvisning ikke gennemføres eller godkendes.

§ 11. Den, der forsætligt overtræder et forbud efter § 1 eller § 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Overtrædelse af stk. 1 påtales kun efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver det.

§ 12. Tilhold, der er omfattet af straffelovens § 265, udstedes af politiet, når den, som tilholdet skal beskytte, anmoder om det, eller når almene hensyn kræver det.

Et medlem af udvalget (advokat Hanne Rahbæk) foreslår, at en lov om bortvisning mv. ikke bør indeholde bestemmelserne i lovudkastets § 2, nr. 1, 2. led, og § 4.

Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Bortvisning defineres som et strafsanktioneret forbud mod, at en person i en nærmere fastlagt, i almindelighed kortere periode opholder sig i det fælles hjem, dvs. boligen for personens husstand – uanset personens retlige forhold til husstanden og boligen.

Bestemmelsen i § 1 fastslår i overensstemmelse hermed, at bortvisning indebærer et forbud mod at opholde sig i sit eget hjem.

Ved ”hjem” forstås en bolig, der danner den fysiske ramme for en familie eller et lignende personligt fællesskab, dvs. for en *husstand*. Se om husstandsbegrebet nærmere bemærkningerne til § 2. Boligen omfatter foruden fx en lejlighed eller et parcelhus arealer og rum, der hører til boligen, og efter omstændighederne også erhvervslokaler og -arealer.

Ved *ophold* forstås på samme måde som i lov nr. 907 af 15. oktober 1996 (”Rockerloven”), § 1, enhver fysisk tilstedeværelse på den pågældende lokalitet. En bortvisning vil således indebære, at den blotte tilstedeværelse i boligen vil udgøre en overtrædelse, selv om der er tale om helt kortvarige ophold. En bortvisning rummer således både et opholdsforbud og et adgangsforbud.

Der henvises i øvrigt til kapitel 4, afsnit 2 og 13. Om *varigheden* af bortvisningen henvises til § 5, stk. 2.

Til § 2

Bestemmelsen fastlægger de betingelser, der skal være opfyldt, for at bortvisning kan ske.

Efter § 2, nr. 1, er det en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en af de opregnede overtrædelser af straffeloven, som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder (1. led), eller at han har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden (2. led).

Bestemmelsens 1. led fastlægger kravene til karakteren af den kriminalitet, som kan føre til bortvisning (kriminalitetskravet). Det er – i modsætning til bestemmelsens 2. led – en betingelse, at der er tale om allerede begået (aktuel) kriminalitet.

Det strafbare forhold skal være omfattet af de straffelovsbestemmelser, som udtømmende er opregnet i § 2, nr. 1, 1. led. Det drejer sig om straffelovens §§ 210, 213 eller 266 eller bestemmelser i kapitel 24 – 26, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder. Kerneområdet for anvendelse af bortvisning vil således være voldelig eller truende adfærd, men bortvisning er også anvendelig ved fx seksuelle krænkelse og visse forbrydelser i familiefamilieforhold, eksempelvis incest.

Det er endvidere en betingelse, at det strafbare forhold er begået mod et medlem af *husstanden*. Husstanden vil som udgangspunkt skulle afgrænses i overensstemmelse med det lejeretlige husstandsbegreb, jf. lejelovens §§ 26, stk. 2, § 75, stk. 2, og 77 a, men også tilfælde i grænseområdet heraf kan være omfattet af bortvisningsreglen, hvis boligfællesskabet efter en samlet vurdering kan sidestilles med et familiefællesskab. Bortvisning vil herefter kunne ske ikke blot af en mand, der krænker sin hustru eller samlever, men fx også af fx en kvinde eller voksne børn samt andre medlemmer af en husstand. Der henvises til kapitel 4, afsnit 2.1.

Bestemmelsens 1. led stiller krav til styrken af mistanken om et begået strafbart forhold (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 vil i denne henseende kunne være vejledende. Kravet om begrundet mistanke betyder normalt, at der må foreligge objektive data, som med betydelig styrke peger mod den pågældende som skyldig, men opfyldelse af kravet beror i den enkelte sag på et konkret

skøn, der ifølge sagens natur kan variere noget. Der henvises til kapitel 4, afsnit 5.2.

Bestemmelsens 2. led fastsætter, at der endvidere kan ske bortvisning, hvis den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden. Bestemmelsen supplerer det netop anførte krav om aktuel kriminalitet og skaber mulighed for, at bortvisning på kerneområdet – de voldelige overgreb – kan ske i tilfælde, hvor der ikke er begået en lovovertrædelse. Bestemmelsen indebærer, at bortvisning også vil kunne ske ved trusler om simpel vold efter straffelovens § 244, selvom sådanne trusler efter straffelovens bestemmelse om trusler, § 266, ikke i sig selv er strafbare. Det nærmere anvendelsesområde for reglen i 2. led kan i øvrigt bestemmes efter de kriterier, der er knyttet til straffelovens § 266. Bestemmelsen tilsigter at udgøre et værn mod, at man i særlige situationer, der i øvrigt oplagt taler for et indgreb, og hvor der er mulighed for at gribe tidligt ind, tvinges til at se passivt til, indtil konflikten kulminerer, og volden er begået. Der henvises til kapitel 4, afsnit 6.

Mistankekravet, som omtalt ovenfor i forbindelse med bestemmelsens 1. led, gælder tilsvarende for bestemmelsens 2. led.

Et medlem af udvalget (advokat Hanne Rahbæk) finder ikke, at loven bør indeholde reglen i bestemmelsens 2. led. Der henvises til kapitel 4, afsnit 6.

Ifølge § 2, nr. 2, kræver bortvisning efter begge led i nr. 1, 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 fastsætter de omstændigheder, der kan begrunde et indgreb i form af bortvisning (indikationskravet).

Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 2, både med hensyn til indikationens indhold (gentagelsesfaren) og dens grundlag (bestemte grunde). Praksis vedrørende denne bestemmelse vil derfor være vejledende.

Bortvisning vil imidlertid efter sit formål være et indgreb, som skal medvirke til at bekæmpe vold i hjemmet, og det forudsættes, at reglen i forbindelse med bortvisning anvendes ud fra de særlige forhold, der knytter sig til overgreb i familieforhold. Dette indebærer blandt andet, at betingelsen her i højere grad end ved varetægtsfængsling i almindelighed vil kunne være opfyldt, selvom der kun er oplysning om et enkelt forhold, herunder et endnu ikke pådømt forhold.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 5.3.

Bortvisning indebærer som visse af de straffeprocessuelle tvangsindgreb et indgreb i den personlige frihed, og § 2, nr. 3, fastslår derfor, at den almindelige proportionalitetsgrundsætning, som gælder for de straffeprocessuelle tvangsindgreb, skal finde tilsvarende anvendelse ved bortvisning efter begge led i § 2, nr. 1. Bestemmelsen er dog udformet særligt med henblik på bortvisning. Bortvisning bør således ikke anvendes, hvis indgrebet vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den pågældendes husstand og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side. Afgørende for bortvisning er med proportionalitetskravet i sidste ende en helhedsvurdering af, om bortvisning i det konkrete tilfælde er et rimeligt indgreb.

I denne vurdering skal på den ene side indgå hensynet til den pågældendes husstand og karakteren af den krænkende parts adfærd, herunder vægten af den risiko og den ulempe, som husstanden udsættes for ved den krænkende parts forbliven i hjemmet. I den forbindelse må der også lægges vægt på, om samlivet har været kort, således at det kan fremstå som mindre urimeligt end ellers, at det er den krænkede part, der må forlade hjemmet.

På den anden side skal indgå hensynet til den krænkende part selv, herunder den konkrete ulempe og forstyrrelse, som indgrebet vil påføre denne, ikke mindst i tilfælde hvor den pågældende driver sit erhverv i eller i nær tilknytning til hjemmet.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 5.4.

Til § 3

Stk. 1 indebærer, at en afgørelse om bortvisning kan kombineres med et almindeligt tilhold, dvs. en advarsel mod at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignende måde forfølge den eller de personer, som bortvisningen skal beskytte. Bestemmelsen er formuleret i overensstemmelse med bestemmelsen i straffelovens § 265, og det er forudsat, at bestemmelsen skal have samme indhold som den ligelydende bestemmelse i straffelovens § 265.

Bestemmelsen forudsætter, at betingelserne for bortvisning er opfyldt, idet forbud efter § 3, stk. 1, kun kan anvendes sammen med bortvisning. Om bortvisning bør ledsages af et almindeligt tilhold må bero på, hvad der er hensigtsmæssigt til beskyttelse af forurettede.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 7.

Stk. 2 fastsætter, at en afgørelse om bortvisning – udover et almindeligt tilhold efter stk. 1 – under visse betingelser kan kombineres med et såkaldt *geografisk bestemt tilhold*.

Et geografisk bestemt tilhold indebærer, at personen, der bortvises, forbydes at opholde sig i et nærmere afgrænset område i nærheden af boligen eller forurettedes arbejds- eller uddannelsessted. Formålet med bestemmelsen er at etablere en ”sikkerhedszone” for forurettede, hvorved man vil kunne begrænse utrygheden hos personer, som har været og stadig er udsat for en betydelig belastning som følge af overgreb og trusler herom. Endvidere må et geografisk bestemt tilhold anses for et vigtigt skridt i retning af reelt at modvirke yderligere overgreb mod forurettede.

Det geografiske område, som forbuddet dækker, skal beskrives så præcist som muligt i afgørelsen, herunder ved anvendelse af kort over området. Udtrykket ”i nærheden” skal forstås ret bogstaveligt, idet et geografisk bestemt tilhold indebærer et væsentligt indgreb i den bortvistes bevægelsesfrihed. Det bør således være et mindre område, hvor den forurettede almindeligvis – ikke kun sporadisk – færdes.

Området bør ikke udstrækkes til en hel by eller bydel/kvarter. Den nærmere fastlæggelse af området skal i hvert enkelt tilfælde vurderes konkret, herunder i lyset af proportionalitetsprincippet, jf. stk. 2, nr. 2, og umiddelbart neden for.

Med udtrykket ”opholde sig” sigtes til enhver fysisk tilstedeværelse inden for det afgrænsede område, i øvrigt på samme måde som med hensyn til bortvisning, jf. bemærkningerne ovenfor til § 1.

Den første betingelse for at meddele et geografisk bestemt tilhold er, at et forbud efter stk. 1 ikke er tilstrækkeligt af hensyn til bortvisningens formål, jf. *stk. 2, nr. 1*. Geografisk bestemte tilhold bør kun anvendes i de situationer, hvor det er særligt påkrævet, og hvor en bortvisning, eventuelt suppleret med et almindeligt tilhold, jf. § 3, stk. 1, ikke anses for tilstrækkeligt af hensyn til beskyttelse af forurettede.

Den anden betingelse er, at forbuddet ikke vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af hans forhold, hensynet til husstanden og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side, jf. *stk. 2, nr. 2*. Der skal efter denne bestemmelse foretages en særskilt proportionalitetsvurdering i forhold til det geografisk afgrænsede forbud med henblik på at fastslå, om indgrebet er rimeligt. Det må herved navnlig tillægges vægt, om det geografiske område omfatter den bortvisstes arbejds- eller uddannelsessted, eventuelt bopæl for andre nærstående, som bortvisningen ikke angår, eller den pågældendes midlertidige opholdssted som følge af bortvisningen mv.

Der henvises til kapitel 5, afsnit 3.

Til § 4

I de helt typiske tilfælde, hvor bortvisningssagen rejses på baggrund af begrundet mistanke om, at den krænkende person har begået en af de i § 2 nævnte straffelovsovertrædelser, vil politiet i medfør af reglen i retsplejelovens § 755, stk. 1, som regel have et fornødent grundlag for at anholde den pågældende.

I de særlige tilfælde, hvor grundlaget alene er, at den pågældende har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af personens husstand, jf. § 2, nr. 1, 2. led, foreligger der ikke noget anholdelsesgrundlag, idet den pågældende ikke vil være mistænkt for et forhold, der i sig selv er strafbart.

§ 4, stk. 1, giver mulighed for, at politiet også i denne situation vil kunne tilbageholde den pågældende med henblik på afhøring mv. og med henblik på at hindre overgreb, når der er rimelig grund til at antage, at personen har optrådt på en måde, der indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.

Den foreslåede særregel må antages at få et meget begrænset anvendelsesområde, idet der typisk må ventes at være tale om begåede overgreb eller trusler efter straffelovens § 266 i de tilfælde, hvor bortvisning i praksis vil komme på tale.

I stk. 2, 1. pkt., fastlægges, at tilbageholdelse efter stk. 1 er underlagt de almindelige regler om anholdelse i retsplejelovens §§ 755 – 760, stk. 1.

Henvisningen til retsplejelovens § 760, stk. 1, indebærer, at den pågældende skal løslades, så snart begrundelsen for tilbageholdelsen ikke længere er til stede. Stk. 2, 2. pkt., fastsætter udtrykkeligt, at den pågældende løslades inden 24 timer. Bestemmelsen medfører samtidig, at politiet bør sikre arbejdsgange, som gør det muligt at behandle bortvisningssager med den fornødne hurtighed.

Et medlem af udvalget (advokat Hanne Rahbæk) finder ikke grundlag for bestemmelsen i § 4.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 9.

Til § 5

Stk. 1, 1. led, fastlægger som udgangspunkt, at bortvisning sker på baggrund af en anmodning fra den forurettede part. Bortvisning er efter sit formål en foranstaltning, som skal beskytte forurettede mod yderligere overgreb og hjælpe parterne på

vej mod en varig løsning af de underliggende samlivsproblemer, hvilket typisk kræver en aktiv medvirken fra forurettedes side. Forurettede må derfor være den nærmeste til at vurdere situationen og træffe beslutning om, hvad der skal ske.

Stk. 1, 2. led, indebærer imidlertid, at bortvisning uden forurettedes anmodning herom kan ske, hvis almene hensyn kræver det.

I sager om bortvisning må det antages, at der ikke sjældent vil kunne være tale om, at en anmodning ikke fremsættes – eller at den tilbagekaldes – som følge af frygt for repressalier, usikkerhed eller følelsesmæssig resignation, uden at den forurettede har noget reelt ønske om at opretholde en konfliktfyldt situation. Hertil kommer, at det centrale formål med bortvisning skal være at forhindre alvorlige forbrydelser i familieforhold. De lovovertrædelser, reglerne om bortvisning skal modvirke, er alle undergivet offentlig påtale, og det påhviler således anklagemyndigheden at påtale sådanne forhold efter almindelige principper om offentlig påtale, uanset om den forurettede måtte ønske det.

Det følger af reglen, at bortvisning kan besluttes uden anmodning fra den forurettede, hvis der er væsentlig risiko for, at medlemmer af husstanden udsættes for alvorlige overgreb. Dette vil for det første kunne ske, hvis der er en begrundet formodning om, at den forurettedes passivitet eller eventuelt udtrykte modvilje skyldes frygt eller lignende og derfor ikke er reel. For det andet vil det kunne ske, hvis forurettede er et umyndigt barn eller i øvrigt en person, der er ude af stand til at varetage sine interesser. Det bør dog heller ikke være 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. Det må dog i sådanne ekstraordinære tilfælde være en forudsætning, at volden eller andre overgreb har antaget en sådan karakter, at politiet ikke med rimelighed kan undlade at gribe ind.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 8.

Stk. 2, 1. pkt., fastsætter, at der for bortvisning skal fastsættes en frist, der ikke kan overstige 4 uger.

Stk. 2, 2. pkt., giver mulighed for, at en afgørelse om bortvisning kan forlænges med indtil 4 uger ad gangen. Der er ikke fastsat nogen absolut længstetid for bortvisningen.

Det forudsættes ved afgørelse om forlængelse, at de almindelige betingelser for bortvisning, jf. § 2, fortsat er til stede. Proportionalitetsreglen vil endvidere indebære, at den tidsmæssige udstrækning af indgrebet i sig selv vil virke i retning af at skærpe kravene til grundlaget for bortvisningen.

En bortvisning bør ophæves, når betingelserne ikke længere er opfyldt. *Genoptagelse af samlivet* må som udgangspunkt føre til, at bortvisningen ophører. Såfremt en genoptagelse af samlivet ikke er udtryk for frivillighed fra forurettedes side, bør en faktisk genoptagelse af samlivet dog ikke føre til bortvisningens ophør. I tilfælde, hvor bortvisning er sket i forbindelse med overgreb mod børn, må en genoptagelse af samlivet, som partneren er indforstået med, som det altovervejende udgangspunkt ikke føre til, at bortvisningen ophører. Hvis bortvisning er sket uden anmodning, må det være udgangspunktet, at den bortviste ikke har noget at gøre i boligen, og politiet kan umiddelbart fjerne den pågældende. Spørgsmålet om betydningen af genoptagelse af samlivet må i det hele afgøres efter en konkret vurdering, jf. nærmere kapitel 4, afsnit 10.

Stk. 2, 3. pkt., indeholder et krav om, at fristens udløb udtrykkeligt anføres i afgørelsen.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 10.

Til § 6

Stk. 1 fastslår, at afgørelser om bortvisning og forbud efter §§ 2 og 3 træffes af politimesteren (politidirektøren). Afgørelser om bortvisning og forbud efter §§ 2 og 3

underlægges retsplejelovens regler om strafferetsplejen, jf. § 9, og politimesterens (politidirektørens) afgørelse træffes således i medfør af dennes egenskab af anklagemyndighed.

Stk. 2, 1. pkt., fastslår, at det sociale udvalg skal underrettes om sagen senest samtidig med afgørelsen. Underrettelsespligten påhviler politimesteren og skal ses i lyset af, at afgørelser om bortvisning i almindelighed vil have udspring i alvorlige sociale problemer, samlivsproblemer, misbrugsproblemer mv. I forbindelse med bortvisning vil der derfor hyppigt være behov for at sætte ind med særlig social støtte over for den ene eller begge parter, hvorfor det sociale udvalg på det tidligst mulige tidspunkt bør underrettes om problemernes omfang med henblik på iværksættelse af eventuelle foranstaltninger.

Stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at oplysninger og dokumenter i sagen, herunder elektronisk lagrede data, der har betydning for de sociale myndigheder, skal tilgå det sociale udvalg.

Stk. 3 regulerer den bortvistes adgang til at få efterprøvet politimesterens (politidirektørens) afgørelse om bortvisning ved domstolene. På grund af indgrebets særlige karakter foreslås en særlig let og hurtig adgang til domstolsprøvelse.

Ifølge bestemmelsens *1.- 2. pkt.* skal afgørelser om bortvisning og afgørelser om forbud efter § 3 forkyndes for den bortviste, der samtidig bør vejledes om retsvirkningen af bortvisningen og om adgangen til at kræve afgørelsen prøvet ved retten. Bortvisningen får virkning fra forkyndelsestidspunktet, og samtidig begynder fristen på 14 dage for indbringelse af afgørelsen at løbe. Forkyndelse vil i de normalt tilfælde, hvor den pågældende er anholdt og befinder sig på politistationen, kunne ske i umiddelbar tilslutning til, at afgørelsen træffes. Den retslige efterprøvelse iværksættes ved, at politimesteren (politidirektøren) indbringer sagen for retten, når den bortviste anmoder herom. Politimesteren (politidirektøren) skal snarest muligt og inden 24 timer fra modtagelsen af anmodningen indbringe sagen for retten. Med forelæggelsen, der eventuelt kan ske på en særlig blanket, bør følge kopi af afgørelsen og rapportmaterialet.

Indbringelse skal ske for byretten på det sted, hvor boligen findes.

Bestemmelsens 3. pkt. indebærer, at samme regler gælder for afgørelser om forlængelse af bortvisningen, jf. § 5, stk. 2, 2. pkt.

I stk. 4 fastslås det, at en anmodning om domstolsprøvelse ikke har opsættende virkning.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 9, 11 og 14.

Til § 7

Bestemmelsen pålægger den bortviste, der kræver afgørelsen indbragt for domstolene, en pligt til over for politiet at oplyse en adresse og et eventuelt telefonnummer, 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 bortviste har oplyst, behøves en egentlig forkyndelse ikke.

Reglen i § 7 skal først og fremmest sikre en praktisk og hensigtsmæssig fremgangsmåde ved indkaldelse til retsmøde i forbindelse med domstolsprøvelse efter § 6.

Politiet bør dog så vidt muligt søge indkaldelsen klaret, mens den bortviste i forbindelse med forkyndelsen er til stede, typisk mens han stadig befinder sig på politistationen. Dette kan ske ved, at politiet ved telefonisk henvendelse til retten søger retsmødet berammet med det samme, således at tidspunktet straks kan meddeles til den bortviste.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 11.

Se om udeblivelse fra retsmøde § 9, stk. 2.

Til § 8

Til varetagelse af den bortvistes interesser under sagens behandling for retten foreslås i *stk. 1, 1. pkt.*, en regel om obligatorisk advokatbeskikkelse for den bortviste, når den pågældende ønsker sagen indbragt for retten. Reglen er navnlig begrundet i indgrebets karakter og den særlige og hurtige procesform. Advokatbeskikkelsen bør så vidt muligt ske samtidig med indbringelsen for retten og berammelsen af retsmødet, jf. oven for. Den beskikkede advokat har samme beføjelser som en forsvarer i en straffesag, jf. *stk. 1, 2. pkt.*

Stk. 1, 3. pkt., fastsætter, at der med hensyn til salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat gælder de samme regler som for beskikkede forsvarere, jf. retsplejelovens § 741. For så vidt angår spørgsmålet om, hvem der endeligt skal afholde omkostningerne til den beskikkede advokat, henvises til bestemmelsen i § 9, stk. 5, og bemærkningerne hertil.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 11.

Stk. 2, 1. pkt., regulerer adgangen til under behandlingen af en bortvisningssag at beskikke en bistandsadvokat for den 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. § 9, stk. 3.

I en række tilfælde vil der sideløbende med bortvisningssagen 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 bortvisningssagen, herunder deltage i 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 bortvisningssagen.

Stk. 2, 2. pkt., fastlægger den beskikkede bistandsadvokats beføjelser i forbindelse med behandlingen af bortvisningssagen, kompetencen til at foretage beskikkelsen samt hvorledes der skal forholdes med hensyn til salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat. Det følger således af bestemmelsen, at reglerne i retsplejelovens §§ 741 c - e om beskikkelse af bistandsadvokater i forbindelse med straffesager finder tilsvarende anvendelse.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 12.

Til § 9

Bestemmelsen regulerer rettens behandling af sager om bortvisning.

Stk. 1, 1. pkt., fastslår, at retsmøde skal afholdes hurtigst muligt. Bortvisningens karakter tilsiger således en hurtig stillingtagen til indgrebets lovlighed.

Stk. 1, 2. pkt., fastsætter på den baggrund en frist på 5 dage for afholdelse af retsmøde ved indbringelse af førstegangsafgørelser om bortvisning, såfremt anmodningen om indbringelse for retten fremsættes ved forkyndelsen af afgørelsen. Fristen regnes fra modtagelsen af anmodningen om retsbehandling i forbindelse med forkyndelsen.

Stk. 2 omhandler den bortvistes rettigheder i forbindelse med sagens behandling for retten. Efter bestemmelsens *1. pkt.* har den bortviste ret til at være til stede i retsmødet og udtale sig, medmindre dette af særlige grunde er nyttesløst eller skadeligt for den pågældende. På disse punkter svarer forslaget til ordningen vedrørende varetægtsfængsling i retsplejelovens § 764, stk. 2, og undtagelsen forudsættes at have et tilsvarende snævert anvendelsesområde. Den bortviste bør selvsagt have lejlighed til at drøfte sagen med sin advokat inden retsmødet.

Bestemmelsens *2. pkt.* medfører, at den bortvistes udeblivelse ikke bør hindre sagens behandling ved retten, hvis den beskikkede advokat er mødt, og der ikke foreligger oplysninger om den bortvistes lovlige forfald.

Stk. 3, 1. – 2. pkt., regulerer bevisførelsen. Den foreslåede ordning svarer til praksis vedrørende retsmøder under efterforskning.

Reglen betyder, at sagerne kan behandles uden, at der nødvendigvis sker umiddelbar bevisførelse for retten. Hvis den bortviste 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. Sådant bevisførelse vil navnlig kunne komme på tale, hvor den foreslåede regel om bortvisning som følge af trusler, der ikke i sig selv er strafbare, jf. § 2, nr. 1, 2. led, anvendes. Også i tilfælde, hvor der fx ikke findes objektive spor efter vold, vil sådan bevisførelse være anvendelig.

Rettens afgørelse træffes ved kendelse, jf. *stk. 4, 1. pkt.* Afgørende er, om de opstillede betingelser for bortvisning i det foreliggende tilfælde er opfyldt eller ej. Selvom der er tale om efterprøvelse af en administrativ afgørelse, vil der skulle ske en prøvelse af samme intensitet som med hensyn til fx rettens afgørelse om varetægtsfængsling. Retten kan på samme måde prøve bestemmelser efter § 3.

Går kendelsen efter *stk. 4* ud på, at bortvisningen mv. godkendes, anføres det i kendelsen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt, jf. *stk. 4, 2. pkt.*

Reglerne gælder tilsvarende for afgørelser med hensyn til den retslige prøvelse af en forlængelse af bortvisningsfristen.

Kendelsen kan kæres af anklagemyndigheden eller den bortviste efter de almindelige regler om kæremål i strafferetsplejens former, jf. § 10.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 11.

§ 9, stk. 5, regulerer spørgsmålet om afholdelse af omkostningerne i forbindelse med bortvisningssagen, herunder navnlig omkostningerne til den beskikkede advokat, og ordningen går ud på, at det ikke ved bortvisningssagen pålægges den bortviste at betale sagens omkostninger. Omkostningerne i bortvisningssager afholdes således foreløbigt af statskassen. Hvis den bortviste imidlertid i en straffesag dømmes for forhold, der har ført til bortvisningen, inddrages omkostningerne ved bortvisningssagen under straffesagen og pålægges da som udgangspunkt den bortviste, jf. bestemmelsens 1. pkt.

Retten kan dog bestemme, at omkostningerne ved bortvisningssagen i sådanne tilfælde alligevel helt eller delvis skal betales endeligt af statskassen, såfremt 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 bortvisningsafgørelsen, bliver der ikke tale om at pålægge den bortviste omkostninger i den henseende. Endvidere vil det følge af den foreslåede ordning, at omkostningerne ved bortvisningssagen afholdes endeligt af statskassen i de sjældne tilfælde, hvor bortvisning sker uden grundlag i et strafbart forhold, jf. § 2, nr. 1, 2. led, samt i de tilfælde, hvor en straffesag – af den ene eller anden grund – ikke gennemføres.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 11.

Til § 10

Stk. 1 fastslår, at retsplejelovens regler om strafferetsplejen anvendes ved behandlingen af sager om bortvisning i det omfang, loven ikke fastsætter særlige regler. Den generelle henvisning indebærer bl.a., at reglerne om offentlighed og kæremål, jf. § 9, stk. 4, finder anvendelse. Med hensyn til offentlighed bemærkes, at bestemmelsen i § 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 bortvisningssager. Lovens særlige regler om behandlingsformen, jf. § 9, indebærer på den anden side fx, at retsplejelovens regler om medvirken af læg-

dommere ikke anvendes. Tilsvarende gælder for så vidt angår værnetingsreglen i § 6, stk. 3.

For så vidt angår forurettedes retsstilling betyder henvisningen, at i de tilfælde, hvor anklagemyndigheden ikke finder tilstrækkeligt grundlag for at bortvise den pågældende, vil forurettede kunne påklage denne afgørelse efter de almindelige regler om afgørelser inden for strafferetsplejen. Politimesterens (politidirektørens) afgørelse vil således kunne påklages til vedkommende regionale statsadvokat.

Stk. 2 tager sigte på at give den bortviste mulighed for at få erstatning i de tilfælde, hvor anklagemyndighedens afgørelse om 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 bortvisning sker på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler.

For så vidt angår tilbageholdelse efter den regel, der er foreslået i § 4, skal dog gælde en bestemmelse svarende til reglen i retsplejelovens § 1018 a om uberettiget anholdelse.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 11.

Til § 11

Bestemmelsen indeholder regler om straf for overtrædelse af forbud i form af bortvisning efter § 1 og tilhold efter § 3.

Det fastsættes i *stk. 1*, at den, der forsætligt overtræder et forbud efter § 1 eller § 3 straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Gerningsindholdet i relation til § 1 vil være knyttet til afgørelsen om bortvisning. Det strafbare forhold vil således bestå i på trods af en meddelt afgørelse om bort-

visning at opholde sig i boligen. Med ophold sigtes til enhver fysisk tilstedeværelse i den omfattede lokalitet, jf. bemærkningerne til § 1.

I de tilfælde, hvor bortvisningen er suppleret med et almindeligt tilhold efter § 3, stk. 1, vil det være strafbart forsætligt at trænge sig ind på, forfølge med skriftlige henvendelser eller på anden lignede måde forulempe forurettede, også selvom henvendelsen ikke sker i hjemmet. I de tilfælde, hvor en bortvisning er suppleret med et geografisk bestemt tilhold efter § 3, stk. 2, vil det være strafbart at opholde sig inden for det geografisk afgrænsede område.

På samme måde som i almindelighed med hensyn til straf for tilsidesættelse af forbud, vil det være en betingelse ikke blot, at afgørelsen er truffet af den kompetente myndighed og meddelt den pågældende. Det vil også være en betingelse, at afgørelsen er lovlig.

Den foreslåede strafferamme giver mulighed for, at en person, som ikke respekterer et meddelt forbud, kan varetægtsfængsles efter retsplejelovens § 762, stk. 1.

Stk. 2 indebærer, at overtrædelser efter stk. 1 påtales af det offentlige. Offentlig påtale kræver en udtrykkelig 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 lignende påtaleform findes i øvrigt i straffelovens § 305, stk. 1.

Om udtrykket ”almene hensyn” henvises til bemærkningerne vedrørende § 5, stk. 1, idet det typisk vil være de samme almene hensyn, der nødvendiggjorde en afgørelse om bortvisning, som gør sig gældende ved vurderingen af, om der bør ske påtale af en overtrædelse af en afgørelse om bortvisning.

Om de særlige forhold, der gør sig gældende ved parternes samlivsgenoptagelse, henvises til bemærkningerne vedrørende § 5, stk. 2.

Der henvises til kapitel 4, afsnit 13.

Til § 12

Hidtil har det i administrativ praksis været antaget, at meddelelse af et tilhold efter straffelovens § 265, forudsætter en anmodning fra den forurettede. § 12 indeholder en udtrykkelig bestemmelse, der som udgangspunkt viderefører denne praksis, men samtidig fastsættes, at tilhold efter straffelovens § 265, endvidere kan meddeles uden anmodning, når almene hensyn kræver det.

Der kan i øvrigt henvises til kapitel 5, afsnit 2.

SA/M-256b
Journ. J.k. 19

1216 København K., den 12. FEB 1990

Cirkulæreskrivelse til
politimestrene
(politidirektøren i København)
om behandlingen af sager om
meddelelse af advarsler i henhold
til straffelovens § 265.

Advarsler (polititilhold) udstedes med hjemmel i straffelovens § 265. Efter denne bestemmelse kan politiet meddele en person advarsel (forbud) mod at krænke en andens fred ved at trænge sig ind på vedkommende, forfølge vedkommende med skriftlige (eller telefoniske) henvendelser eller på anden lignende måde forulempe ham eller hende.

Advarselssager er omtalt i kapitel 7 i Betænkning nr. 1102/87 om den forurettedes stilling i voldtægts- og voldssager, der er afgivet af et af Justitsministeriet i 1983 nedsat udvalg.

På baggrund af udvalgsbetænkningen er der ved lov nr. 730 af 7. december 1988, der trådte i kraft den 1. januar 1989, gennemført bestemmelser bl.a. om advokatbistand til forurettede i voldssager. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, har Justitsministeriet givet tilsagn om at fastsætte nærmere administrative retningslinier for politiets behandling af sager vedrørende polititilhold.

Formålet med disse administrative retningslinier er at samle reglerne om politiets behandling af disse sager af hensyn til overskueligheden og den ensartede behandling af sagerne. Det tilstræbes i den forbindelse, at den administrative praksis i sager om meddelelse af advarsler tilrettelægges således, at denne mulighed for at beskytte forurettede udnyttes bedst muligt. Som følge heraf skal det fremhæves, at politiet ikke bør være for

tilbageholdende med at give tilhold, når det f.eks. begæres af personer, der har været udsat for voldtægt, grovere vold, eller trusler efter straffelovens § 266.

Betingelserne for meddelelse af advarsel.

De materielle betingelser for at meddele en advarsel fremgår ikke af straffeloven, og afgørelsen beror derfor i vidt omfang på politiets skøn. Afgørelserne skal således 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 retningslinier for skønnet. Politiet bør imidlertid som tidligere anført i tvivlstilfælde ikke være for tilbageholdende med at meddele en advarsel.

Meddelelse af en advarsel forudsætter, at indklagede allerede har gjort sig skyldig i en eller flere krænkelser af den karakter, som omfattes af advarslen. Der kan således ikke gives advarsler 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 en advarsel. 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 en egentlig advarsel. Dette gælder navnlig, hvis en tidligere begæring om meddelelse af en advarsel er afslået, samtidig med at det er tilkendegivet parterne, at sagen kan tages op på ny, hvis der finder nye forulempelser sted.

Fredskrænkelserne kan efter omstændighederne indebære overtrædelser af andre bestemmelser i straffeloven. Krænkelserne har imidlertid ofte karakter af henvendelser, der ikke i sig selv er strafbare eller truende, foruroligende, fornærmelige, fysisk forulempende 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.

En enkelt ophidset episode vil som oftest ikke udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at meddele en advarsel, medmindre der er af betydelig grovhed. Som omtalt ovenfor bør politiet således ikke være tilbageholdende med at meddele advarsler i tilfælde, hvor forurettede har været udsat for voldtægt, vold af en vis grovhed eller trusler efter straffelovens § 266. Hvis forurettede nærer frygt for, at gerningsmanden vil vende tilbage, bør der ikke stilles for strenge krav med hensyn til vurderingen af sandsynligheden herfor.

Meddelelse af en advarsel 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 offentliges 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 en advarsel 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 advarslen meddeles.

Personer, der må anses for at være omfattet af straffelovens § 16, vil efter omstændighederne kunne meddeles en advarsel i medfør af straffelovens § 265.

Vejledning til voldtægts- og voldsofre om muligheden for meddelelse af advarsel.

Forurettede i en voldtægts- eller voldssag vil efter overgrebet ofte være bange for, at gerningsmanden på ny vil forbryde sig imod ham eller hende. Uanset om der på det pågældende tidspunkt kan tages stilling til, om der skal rejses tiltale, bør politiet derfor i forbindelse med efterforskningen af sådanne sager efter omstændighederne gøre forurettede opmærksom på muligheden for, at der eventuelt kan meddeles gerningsmanden en advarsel. Er sådan vejledning bør navnlig gives i tilfælde, hvor der - f.eks. fordi parterne tidligere har levet sammen eller på anden måde

stået hinanden nær - er grund til at antage, at gerningsmanden på ny vil opsøge forurettede.

Samarbejde med de sociale myndigheder.

Politiet bør være opmærksom på muligheden for at inddrage de sociale myndigheder i advarselssager, 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. Det forudsættes i den forbindelse, at en eventuel videregivelse af oplysninger til de sociale myndigheder sker i overensstemmelse med forvaltningslovens § 28, det vil sige som udgangspunkt med samtykke fra de pågældende parter, og såfremt 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.

Hurtig sagsbehandling.

Sager angående meddelelse af en advarsel bør - navnlig af hensyn til forurettede - behandles med fornøden hurtighed og effektivitet. 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 ventes at foreligge.

Det centrale Kriminalregister.

Hvis det som begrundelse for en begæring om meddelelse af en advarsel angives, at indklagede har begået vold eller fremsat trusler, bør der omgående fra Det centrale Kriminalregister indhentes oplysninger om den pågældendes fortid, medmindre begæringen er åbenbart grundløs.

I tilfælde, hvor der meddeles en advarsel, skal dette indberettes til kriminalregisteret.

Forvaltningsloven.

Advarselssager skal behandles i overensstemmelse med reglerne i lov nr. 571 af 19. december 1985 (forvaltningsloven), jf. punkt 87 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, hvortil der i øvrigt henvises. Det fremhæves i den forbindelse navnlig,

at parterne i en advarselssag har ret til aktindsigt i sagen efter de almindelige regler i forvaltningslovens kapitel 4 med de begrænsninger, der følger af lovens undtagelsesbestemmelser,

at hvis en af parterne i advarselssagen 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, jf. nærmere forvaltningslovens kapitel 5,

at politiets afgørelse i sagen, når afgørelsen meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Efter forvaltningslovens § 24 skal afgørelser dels indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, dels angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønnet. Endvidere skal begrundelsen indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, bør om fornødent have vejledning om adgangen til at forlange en skriftlig begrundelse, jf. nærmere forvaltningslovens kapitel 6, og

at der skal gives klagevejledning i advarselssager i overensstemmelse med forvaltningslovens kapitel 7, såvel når der meddeles advarsel, som i tilfælde hvor begæringen afslås.

Manglende overholdelse af reglerne om aktindsigt, partshøring eller begrundelse vil efter omstændighederne kunne føre til, at afgørelsen i sagen bliver ugyldig. Det bør fremgå af politirapporterne eller afgørelserne i sagen, at de nævnte regler er iagttaget.

Advarslens form og indhold.

Advarslen skal formuleres på en sådan måde, at advarslen efter sin ordlyd ikke rækker ud over, hvad der er strafbart i henhold til straffelovens § 265. Således bør ordet "lignende" ikke udelades i vendingen "på anden lignende måde". Som udgangspunkt bør advarsler formuleres i overensstemmelse med lovbestemmelsens ordlyd, dog eventuelt med tilføjelse af "telefoniske henvendelser", ligesom det i den enkelte sag kan være hensigtsmæssigt at medtage en præcisering af den forulempelsestype, der har givet anledning til advarslen, navnlig hvor det drejer sig om forulempelser "på anden lignende måde".

Advarsler kan efter omstændighederne begrænses til bestemte former for henvendelser til forurettede.

Der er ikke i straffelovens § 265 hjemmel til at meddele en person en advarsel om ikke at indfinde sig på et nærmere bestemt geografisk område. Derimod kan man f.eks. godt meddele en person en advarsel mod at krænke freden hos de ansatte i private virksomheder og offentlige institutioner.

Advarslen indføres i sin fulde ordlyd i politiprotokollen, der tillige skal indeholde en begrundelse for afgørelsen samt klagevejledning. Det bør anføres i protokollen, at overtrædelse af advarslen i henhold til straffelovens § 265 straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder, og at advarslen har gyldighed i 5 år. Der kan dog, hvis sagens omstændigheder tilsiger det, fastsættes en kortere gyldighedsperiode end 5 år.

Underretning til parterne om sagens afgørelse.

Parterne bør straks underrettes, når politiet har truffet afgørelse i sagen.

Det bør tilstræbes, at indklagede er tilstede, når der meddeles en advarsel. Den pågældende har imidlertid ikke mødepligt og kan ikke anholdes og bringes til stede.

Såfremt indklagede er til stede underskriver vedkommende politiprotokollen. Hvis indklagede ikke er til stede forkyndes politiprotokollen for indklagede personligt, idet politiet - under en eventuel straffesag - skal bevise, at den pågældende har haft det fornødne forset til at overtræde advarslen. I alle tilfælde

indskærpes indklagede - om muligt - betydningen af advarslen og de strafferetlige konsekvenser af en overtrædelse af denne.

Udskrift af politiprotokollen udleveres snarest til parterne.

Behandlingen af sager om overtrædelser af advarsler.

Sager om overtrædelser af advarsler er som udgangspunkt undergivet privat påtale, jf. straffelovens § 275, stk. 1. Den praktiske hovedregel er imidlertid, at sagerne efter anmodning fra den forurettede rejses af det offentlige, jf. straffelovens § 275, stk. 2, og sagerne behandles i så fald som politisager, jf. retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2. Forurettede skal have vejledning om, at offentlig påtale kan ske efter anmodning herom fra den pågældende.

Sager angående overtrædelser af advarsler bør - navnlig af hensyn til forurettede - behandles med fornøden hurtighed og effektivitet. Det bør ved sagernes behandling tilstræbes, at straffesagen kommer til at virke som en indskærpelse af advarslen.

Forurettede skal have vejledning om adgangen til at klage til vedkommende regionale statsadvokat i tilfælde, hvor en anmeldelse mod indklagede for overtrædelse af advarslen ikke fører til, at der rejses tiltale.

Ophævelse af tidligere cirkulæreskrivelser.

Denne cirkulæreskrivelse erstatter Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 9. april 1942 angående udlevering af genpart af tilhold efter straffelovens § 265 og Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 1. august 1957 angående behandlingen af sager om advarsel i henhold til straffelovens § 265.

Hans Engell

Johan Reimann

RIGSADVOKATEN
Frederiksholms Kanal 16
1220 Kbh. K.

Meddelelse nr. 5/2000
Den 31. august 2000.
J.nr. G 3018

Efterforskning af sager om vold i parforhold

	Side:
1. Indledning.....	2
2. Iværksættelse af efterforskning i sager om vold i parforhold.....	2
2.1. Forhold, som anmeldes til politiet.....	2
2.2. Forhold, som kommer til politiets kendskab ved husspektakler o.lign.....	3
3. Efterforskningen af sagen.....	4
3.1. Generelt om efterforskningen.....	4
3.2. Optagelse af fotografier af forurettedes skader.....	5
4. Vejledning af forurettede.....	7
5. Anden bistand til forurettede.....	7
6. Underretning af andre myndigheder.....	8
7. Tiltalerejsning i sager om vold i parforhold.....	8

1. Indledning

Efterforskningen af sager om vold i parforhold har i den senere tid givet anledning til debat, og det har i den forbindelse været fremme, at der i nogle politikredse er fastsat nærmere retningslinier om iværksættelse af efterforskning i sådanne sager.

Ifølge retsplejeloven § 742, stk. 2, påhviler det politiet efter anmeldelse eller af egen drift at iværksætte en efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Det bør derfor ikke alene bero på den forurettede, der kan være kuet eller afhængig af den anden part, om der fra samfundets side skal gribes ind over for volden.

På den baggrund fastsættes følgende om iværksættelse af efterforskning i sager om vold i parforhold:

2. Iværksættelse af efterforskning i sager om vold i parforhold

2.1. Forhold, som anmeldes til politiet

Som nævnt ovenfor har politiet pligt til at indlede efterforskning, hvis der indgives en anmeldelse, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået.

Det gælder også anmeldelser om vold i parforhold, uanset om anmeldelsen indgives af den forurettede part eller af andre.

Ved anmeldelser om vold i parforhold skal der derfor iværksættes en nærmere undersøgelse, herunder ved, at der snarest foretages afhøring af anmelderen.

Det bør således ikke forekomme, at den forurettede henvises til at tænke over anmeldelsen og vende tilbage senere, selv om den forurettede i sådanne sager i nogle tilfælde kan fortryde anmeldelsen. Hvis anmeldelsen indgives af andre - f.eks. familie-medlemmer - bør anmeldelsen ligeledes føre til yderligere undersøgelser, selv om den forurettede ved tidligere lejligheder har vist uvilje med hensyn til at bidrage til oplysning af sagen.

Efterforskning bør dog naturligvis ikke iværksættes, når der ikke er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået. Herunder falder bl.a. tilfælde, hvor der er tale om helt bagatelagte forhold, som ikke vil kunne føre til tiltalerejsning for vold, eller hvor omstændighederne klart viser, at anmeldelsen må anses for grundløs.

2.2. Forhold, som kommer til politiets kendskab ved husspektakler o.lign.

Når politiet bliver tilkaldt i anledning af voldsomme stridigheder mellem parterne i et parforhold (husspektakler), er den første opgave at standse eventuelle håndgribeligheder og yde hjælp, hvis nogen er skadet. Først derefter kan politiet søge at skabe et overblik over, hvad der er sket på stedet.

Politiet optræder i disse situationer både som mægler mellem parterne og som retshåndhævende myndighed. Selv om der foreligger en formodning om vold, må der således ved politiets indgriben også tages hensyn til, at politiet ikke optræder på en måde, der er egnet til at optrappe en konflikt mellem parterne.

Hvis det er åbenbart, at den ene af parterne har været udsat for vold begået af den anden - f.eks. fordi denne har friske skader - skal sagen imidlertid fra starten behandles som en straffesag.

Det indebærer, at politiet på stedet bør begynde en efterforskning i sagen, herunder ved en indledende afhøring af forurettede og sigtede.

Hvis det i øvrigt må formodes, at der er begået vold i forbindelse med stridighederne, bør dette søges nærmere belyst ved samtale i enrum med hver af parterne. Hvis disse samtaler giver et sikkert grundlag for at antage, at der er begået vold, som ikke er bagatelagtig, bør der ligeledes tages skridt til at indlede en efterforskning i sagen, herunder ved afhøring af sigtede og forurettede.

3. Efterforskningen af sagen

3.1. Generelt om efterforskningen

Efterforskningen af sager om vold i parforhold sker som i andre sager om vold, idet der dog af politiet bør udvises særlig omhu for ikke yderligere at forværre forurettedes forhold.

Endvidere gælder som noget særligt, at politiet skal vejlede forurettede om reglen i retsplejelovens § 171, hvorefter man som udgangspunkt ikke har pligt til at afgive forklaring om sine nærmeste, jf. retsplejelovens § 753, jf. § 173, stk. 1. Det gælder også i de tilfælde, hvor forurettede selv indgiver anmeldelsen om vold.

Det forekommer også ofte, at den forurettede fra starten tilkendegiver ikke at ville medvirke ved den videre efterforskning i sagen eller fortryder en indgivet anmeldelse.

I sager om vold i parforhold er det derfor af særlig betydning, at politiet hurtigst muligt får belyst forurettedes skader og beskriver disse udførligt og præcist i rapporten.

Skønnes der kun at være tale om overfladiske skrammer, der ikke kræver lægebehandling, vil det oftest være tilstrækkeligt at belyse disse ved beskrivelsen i politirapporten eventuelt suppleret med optagelse af fotografier.

Skønnes der at være behov for behandling, bør politiet yde forurettede bistand til at komme under behandling hos en læge. Forurettede bør i den forbindelse opfordres til at give sit samtykke til, at politiet indhenter politiattest om skaderne. Der bør som udgangspunkt i disse tilfælde optages fotografier af skaderne.

3.2. Optagelse af fotografier af forurettedes skader

Fotografering af forurettedes skader kan ske efter reglerne i retsplejelovens kapitel 72 om legemsindgreb. Betingelserne for at foretage legemsindgreb over for en person, der ikke er sigtet, er fastsat i retsplejelovens § 792 d.

Hvis forurettede meddeler samtykke til fotografering, kan der optages fotografier af legemet, herunder både af hovedet og af den øvrige del af kroppen under afklædning, i det omfang forurettede meddeler samtykke hertil. Samtykket skal så vidt muligt være skriftligt. Disse tilfælde er således ikke omfattet af reglerne i kapitel 72, jf. herved § 792 d, stk. 1, 1. og 2. pkt.

Hvis forurettede ikke meddeler samtykke til fotografering, kan der kun foretages fotografering, der ikke kræver afklædning, jf. retsplejelovens § 792 d, stk. 2. Herudover gælder følgende betingelser:

- At efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, jf. § 792 d, stk. 2, nr. 1, og
- at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, jf. § 792 d, stk. 2, nr. 2.

Kravet om en strafferamme på 1 år og 6 måneder er opfyldt i sager om vold efter straffelovens §§ 244 - 246. Kravet om, at indgrebet skal være af afgørende betydning for efterforskningen, vil normalt være opfyldt, hvis forurettede modarbejder sagens opklaring, og anden efterforskning ikke kan sikre de fornødne beviser i sagen.

Kompetencen til at træffe bestemmelse om fotografering af en ikke sigtet, der ikke meddeler samtykke, henhører under retten, jf. § 792 d, stk. 3, jf. § 792 c, stk. 2. Der er dog adgang for politiet til at træffe beslutning om indgrebet i tilfælde af "periculum in mora". I de sidstnævnte tilfælde skal indgrebet forelægges for retten snarest muligt og inden 24 timer, medmindre der efter indgrebet meddeles skriftligt samtykke hertil, jf. § 792 d, stk. 3, jf. § 792 c, stk. 3

Indgrebet kan om fornødent gennemføres ved direkte tvang. Gennemførelsen kan dog også ske under anvendelse af vidnetvangsreglerne i retsplejelovens § 178.

Hvis forurettede meget klart og med fast overbevisning nægter at ville medvirke ved en fotografering af skaderne, og der ikke er tale om mere alvorlig vold, bør der dog som udgangspunkt ikke ved tvang søges gennemført fotografering.

Der bør i stedet i disse tilfælde gives forurettede vejledning om muligheden for at rette henvendelse til politiet på ny, eventuelt således at den forurettede får oplyst

navn og telefonnummer på en polititjenestemand, som kan modtage henvendelser i sagen, hvis forurettede skifter holdning.

4. Vejledning af forurettede

Politiet bør i videst muligt omfang vejlede den forurettede om den videre behandling af sagen, og herunder om den forurettedes rettigheder og pligter under en eventuel straffesag.

Herudover skal politiet vejlede den forurettede i voldssager bl.a. om

- retsplejelovens kapitel 66 a om advokatbistand til forurettede
- muligheden for at få erstatning for personskade efter lov om erstatning til ofre for forbrydelser
- muligheden for at nedlægge krav om erstatning under straffesagen
- muligheden for at henvende sig til en offerrådgivning i politikredsen

Der kan også være grundlag for at vejlede forurettede om, at sigtede eventuelt kan meddeles en advarsel efter straffelovens § 265.

5. Anden bistand til forurettede

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.1. bør politiet i nogle tilfælde yde forurettede bistand til at komme under lægebehandling.

Når politiet har afsluttet den indledende efterforskning i sagen, kan der - afhængigt af forurettedes tilstand og omstændighederne i øvrigt - være grund til at opfordre til, at forurettede tager hen til en slægtning eller en anden person, der kan yde bistand og støtte.

Afhængigt af mulighederne i politikredsen kan der også være grundlag for at henvise forurettede til et krisecenter eller lignende.

6. Underretning af andre myndigheder

Når politiet tilkaldes ved husspektakler, vil det kunne forekomme, at der er mindre-årige børn til stede.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at personer i offentlig tjeneste har 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.

7. Tiltalerejsning i sager om vold i parforhold

Spørgsmålet om tiltalerejsning afgøres efter de almindelige regler herom.

Hvis efterforskningen i sagen giver grundlag for at rejse tiltale for vold, bør sagen som udgangspunkt ikke opgives, alene fordi det formodes, at forurettede vil nægte at afgive vidneforklaring i henhold til bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 1.

Det må i disse tilfælde overvejes, om sagen kan gennemføres til domfældelse på grundlag af de øvrige beviser i sagen, herunder f.eks. ved dokumentation af lægeerklæringer og fotografier og ved vidneafhøring af de polititjenestemænd, der har behandlet sagen, med hensyn til deres iagttagelser, eller om der over for retten bør fremsættes anmodning om, at det pålægges forurettede at afgive forklaring efter reglerne i retsplejelovens § 171, stk. 3. Opmærksomheden henledes dog på, at en anmodning om vidnepålæg efter § 171, stk. 3, formentlig kun vil blive imødekommet i sager om grovere vold, eller hvis volden har medført betydelige skader.

Ved afgørelsen af tiltalespørgsmålet kan der efter omstændighederne også være grundlag for at overveje, om sagen kan afgøres med et tiltalefrafald. Der henvises herved til § 1, nr. 1, litra a, i bekendtgørelsen om politimestrenes og statsadvokaternes adgang til at frafalde tiltale. Efter denne bestemmelse kan politimestrene i medfør af retsplejelovens § 722 frafalde tiltale for overtrædelse af straffelovens § 244 og § 245, stk. 1, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, og når ingen betydelig skade er sket, eventuelt mod vedtagelse af dagbøder eller betaling af erstatning.

På rigsadvokatens vegne

Hanne Schmidt

30. januar 2004

**Notat
om
støtte til voldsudøvende mænd**

Der findes ikke i dag et landsdækkende tilbud til mænd, der udover eller har udøvet vold mod deres ægtefælle eller samlever. Som alle andre borgere i landet har voldsudøvende mænd ret til at søge anonym og gratis rådgivning hos kommunen. Der er imidlertid ganske få lokale tilbud til voldsudøvende mænd, hvor mændene kan få hjælp til at bearbejde den voldelige adfærd. I dag kan mændene få hjælp hos manderådgivningen i Ålborg og projektet Dialog mod Vold i København.

Projektet Dialog mod Vold er et projekt om behandlingstilbud til voldelige mænd og deres familier. Projektet er en del af regeringens voldspakke og er finansieret af Socialministeriet.

Projektet er inspireret af Norges effektfulde behandlingstilbud til voldelige mænd kaldet "Alternativ til Vold", og er tænkt på samme overordnede måde, hvor man fra begyndelsen ser familien ud fra et helhedsperspektiv.

Det samlede projekt "Dialog mod Vold" har til formål at udvikle en helhedsorienteret indsats mod vold i familien. I denne sammenhæng dækker begrebet vold i familien over den fysiske, psykiske, seksuelle eller latente vold mellem nuværende eller tidligere partnere samt efter virkninger af eller vold mod kvindens eventuelle børn.

Metodeudviklingsprojektet "Dialog mod Vold" gennemføres i dag som et forsøgsprojekt i Københavnsområdet.

Under forudsætning af fornøden bevilling vil projektet "Dialog mod Vold" pr. 1. januar 2005 blive gjort landsdækkende. Det er hensigten, at der skal oprettes projektorganisationer i Århus og Odense, som skal klare behandlingen uden for Sjælland. Samtidig skal der etableres netværk med amter og kommuner, som vil kunne henvise til de tre landsdækkende tilbud. Endelig skal der ske en træning af medarbejdere i amter og kommuner, der skal kunne tage de første akutte og motiverende samtaler samt henvise til de landsdækkende tilbud.