Nordisk
Ministerråd

De menneske- retlige rammer for kontakt- og opholdsforbud

De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud

Louise Halleskov og Nicolaj Sivan Holst

De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud

Louise Halleskov og Nicolaj Sivan Holst

ISBN 978-92-893-6028-9 (PRINT)

ISBN 978-92-893-6029-6 (PDF)

ISBN 978-92-893-6030-2 (EPUB)

<http://dx.doi.org/10.6027/TN2019-512>

TemaNord 2019:512

ISSN 0908-6692

Standard: PDF/UA-1

ISO 14289-1

© Nordic Council of Ministers 2019

Cover photo: Unsplash

Disclaimer

This publication was funded by the Nordic Council of Ministers. However, the content does not necessarily reflect the Nordic Council of Ministers' views, opinions, attitudes or recommendations.

Rights and permissions

This work is made available under the Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC BY 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Translations: If you translate this work, please include the following disclaimer: *This translation was not produced by the Nordic Council of Ministers and should not be construed as official. The Nordic Council of Ministers cannot be held responsible for the translation or any errors in it.*

Adaptations: If you adapt this work, please include the following disclaimer along with the attribution: *This is an adaptation of an original work funded by the Nordic Council of Ministers. Responsibility for the views and opinions expressed in the adaptation rests solely with its author(s). The views and opinions in this adaptation have not been approved by the Nordic Council of Ministers.*

Third-party content: The Nordic Council of Ministers does not necessarily own every single part of this work. The Nordic Council of Ministers cannot, therefore, guarantee that the reuse of third-party content does not infringe the copyright of the third party. If you wish to reuse any third-party content, you bear the risks associated with any such rights violations. You are responsible for determining whether there is a need to obtain permission for the use of third-party content, and if so, for obtaining the relevant permission from the copyright holder. Examples of third-party content may include, but are not limited to, tables, figures or images.

Photo rights (further permission required for reuse):

Any queries regarding rights and licences should be addressed to:

Nordic Council of Ministers/Publication Unit
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K
Denmark
Phone +45 3396 0200
pub@norden.org

Nordic co-operation

Nordic co-operation is one of the world's most extensive forms of regional collaboration, involving Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the Faroe Islands, Greenland and Åland.

Nordic co-operation has firm traditions in politics, economics and culture and plays an important role in European and international forums. The Nordic community strives for a strong Nordic Region in a strong Europe.

Nordic co-operation promotes regional interests and values in a global world. The values shared by the Nordic countries help make the region one of the most innovative and competitive in the world.

The Nordic Council of Ministers

Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 Copenhagen K, Denmark
Tel.: +45 3396 0200 www.norden.org

Download Nordic publications at www.norden.org/nordpub

Indhold

Forord.....	7
Sammenfatning	9
1. Kontakt- og opholdsforbud og terminologien	11
2. EMRK art. 5: Ret til frihed og sikkerhed.....	15
2.1 Anvendelsesområde	15
2.2 Legalitetskrav og beskyttelse mod vilkårlighed	18
2.3 Frihedsberøvelsens formål.....	20
3. Artikel 2 i 4. tillægsprotokol (TP4-art. 2): Frihed til at færdes frit og frihed til valg af opholdssted	25
3.1 Bestemmelsens anvendelsesområde	25
3.2 Indgreb/begrænsninger i bevægelsesfriheden.....	29
4. Kort om øvrige konventionsbestemmelser.....	39
4.1 EMRK art. 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv	39
4.2 EMRK art. 6 om ret til retfærdig rettergang.....	41
5. De menneskeretlige rammer for at pålægge kontakt- eller opholdsforbud i nære relationer ..	43
5.1 Generelt om de menneskeretlige rammer.....	43
5.2 Om den menneskeretlige betydning af, at kontakt- og opholdsforbud pålægges strafferetligt, straffeprocessuelt eller forvaltningsretligt	47
5.3 Den geografiske udstrækning af et opholdsforbud	48
5.4 Den tidsmæssige udstrækning af kontakt- eller opholdsforbud	49
5.5 Betydningen af supplerende elektronisk kontrol	50
5.6 Særligt om opholdspåbud.....	51
Referencer	53
Summary	57
Bilag 1 – Oversigt over reguleringen af kontakt- og opholdsforbud i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island	59
Bilag 2 – Mandat for Udredning om menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud..	75

Forord

Med udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) analyserer denne udredning de menneskeretlige rammer for pålæg af kontakt- eller opholdsforbud i nære relationer. Formålet med udredningen er at udlede, hvilke grænser EMRK sætter for at pålægge en person kontakt- eller opholdsforbud med henblik på at forebygge chikane eller kriminel adfærd over for en tidligere partner. Den menneskeretlige betydning af, at et kontakt- eller opholdsforbud bliver kombineret med elektronisk kontrol, vil endvidere blive vurderet, ligesom der vil blive taget stilling til, om det i forhold til den menneskeretlige vurdering har betydning, om kontakt- eller opholdsforbud bliver pålagt strafferetligt eller forvaltningsretligt.

Udredningen falder i to hoveddele. Efter et kort, indledende afsnit om kontakt- og opholdsforbud i Norden, herunder den anvendte terminologi (afsnit 1), indeholder første del en gennemgang og analyse af de relevante bestemmelser i EMRK og retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Fokus er på EMRK art. 5 om ret til frihed og sikkerhed (afsnit 2) og Tillægsprotokol nr. 4, art. 2, (TP4-art. 2) om frihed til valg af opholdssted (afsnit 3), men der vil endvidere blive knyttet kommentarer til betydningen af EMRK art. 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv (afsnit 4.1), ligesom EMRK art. 6 om ret til retfærdig rettergang kort vil blive berørt (afsnit 4.2). Dette vil danne udgangspunktet for udredningens anden del, hvor de menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud i nære relationer identificeres med udgangspunkt i de overordnede spørgsmål fra EK-LOV, som fremgår af det konkretiserede mandat for udredningen, der blev fremsendt den 26. april 2018.¹

¹ Se bilag 2. Mandat for Udredning om menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud.

Sammenfatning

I rapporten beskrives de menneskeretlige rammer for at pålægge kontakt- eller opholdsforbud, med henblik på at forebygge chikane eller kriminel adfærd over for en tidligere partner. Det udledes, hvilke grænser Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sætter for kontakt- eller opholdsforbud i de nordiske lande. I udredningen betones, at det ikke har nogen betydning i forhold til den menneskeretlige vurdering, om kontakt- eller opholdsforbud bliver pålagt strafferetligt eller forvaltningsretligt. I lyset af retspraksis fra den Europæiske Menneskerettigheds Domstol kan kontakt- og opholdsforbud lovligt begrundes i hensynet til andres rettigheder og friheder, kriminalitetsforebyggelse og/eller den offentlige orden. Det afgørende vil være normalt være en nødvendighedsvurderingen, og det udledes ud fra retspraksis, hvilke kriterier, der er relevante at inddrage i denne vurdering.

1. Kontakt- og opholdsforbud og terminologien

Kontakt- og opholdsforbud har forskellige sproglige betegnelser i de nordiske lande.² I Danmark anvendes betegnelserne tilhold/kontakt-, opholdsforbud og bortvisning.³ I Norge anvendes betegnelserne besøks- og kontaktforbud⁴ og i Sverige kontaktförbud, som en samlebetegnelse, for både kontakt- og opholdsforbud.⁵ Selv om indholdet af disse foranstaltninger varierer en smule på tværs af de nordiske lande, er fællestrækkene, at en person ved et *tilhold/kontaktforbud* kan forbydes at opsøge en anden ved mundtlig, personlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden, og ved *kontakt-/opholdsforbud* forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig eller arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes.⁶

Reglerne, der regulerer kontakt- og opholdsforbud, har tillige forskelligartet karakter og formål i de nordiske lande. Reguleringen i Danmark er kendetegnet ved, at både kontakt- og opholdsforbud er administrative afgørelser, der er omfattet af almindelige forvaltningsretlige regler og principper.⁷ Reglerne har til formål at give en særlig beskyttelse til visse personer (f.eks. ægtefæller og samlevende) mod at blive udsat for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, herunder stalking, uanset om disse handlinger i sig selv er strafbare. I Norge er besøks- og opholdsforbud en straffeprocessuel afgørelse, der træffes af anklagemyndigheden, hvorimod kontaktforbud er en strafferetlig reaktion

² Se bilag 1. Oversigt over reguleringen af kontakt- og opholdsforbud i Danmark, Norge og Sverige.

³ Reguleret i lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

⁴ Besøksforbud er reguleret i straffeprocesslovens § 222 a og kontaktforbud i straffelovens § 57.

⁵ Reguleret i lov om kontaktförbud (1988:688).

⁶ Se bilag 1. Oversigt over reguleringen af kontakt- og opholdsforbud i Danmark, Norge og Sverige.

⁷ Overtrædelse af sådanne administrative afgørelser er dog strafferetligt sanktioneret via særregler i lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

(et rettighedstab), der idømmes i forbindelse med straf. Kontaktforbud har et rent kriminalpræventivt sigte. Formålet er at forhindre, at der sker recidiv over for den person, som gerningsmanden forbydes at kontakte. Ved idømmelse af kontaktforbud, i forbindelse med almindelig straf, skal domstolene foretage en konkret afvejning af på den ene side de begrænsninger, som et kontaktforbud vil påføre domfældtes livsudfoldelse, herunder behovet for at kunne kontakte offeret,⁸ og på den anden side hensynet til offeret.

I Sverige træffes afgørelser om kontaktförbud af anklagemyndigheden og har både til formål at give en udvidet beskyttelse mod chikane og et rent kriminalpræventivt sigte. Der er tale om administrative afgørelser, men de behandles i strafferetsplejens former.

De forskellige former for administrative afgørelser om kontakt- og opholdsforbud kan påklages til trindhøjere administrativ myndighed og i sidste ende indbringes for domstolene,⁹ og overtrædelser af sådanne administrative påbud kan straffes med fængsel.¹⁰ Straffen for overtrædelser er i Danmark bøde eller fængsel i indtil 2 år,¹¹ i Norge bøde eller fængsel i indtil 6 måneder eller indtil 2 år i gentagelsestilfælde¹² og i Sverige bøde eller fængsel i indtil 1 år.¹³

I Danmark gives et tilhold for et bestemt tidsrum på indtil 5 år, og opholdsforbud kan gives i indtil 1 år. I Norge kan besøksforbud fastsættes til en periode på indtil 1 år, dog højst 3 måneder, hvis der er forbud mod at opholde sig i eget hjem. Kontaktforbud idømmes i forbindelse med en straffesag i indtil 5 år eller, når der er særlige grunde hertil, i ubegrænset tid. Efter 3 år kan kontaktforbuddet prøves på ny af retten. Indeholder kontaktforbuddet et forbud mod ophold i eget hjem, kan det højst gælde i indtil 1 år. I Sverige kan kontaktförbud meddeles for indtil 1 år, og forbuddene kan forlænges en eller flere gange med maksimalt 1 år ad gangen. Kontaktförbud i form af bortvisning fra hjemmet kan maksimalt meddeles for en periode på 30 dage. Forbuddet kan herefter forlænges i indtil 7 dage ad gangen, hvis der foreligger særlige grunde

⁸ Et sådant behov kan f.eks. foreligge i tilfælde, hvor gerningsmanden stadig har del i forældremyndigheden over et barn, der bor hos offeret. Se f.eks. den norske højesterets dom, HR-2017-1840-A.

⁹ Se bilag 1. Oversigt over reguleringen af kontakt- og opholdsforbud i Danmark, Norge og Sverige.

¹⁰ I Norge er kontaktförbud dog en rettighedsfrakendelse og vil derfor kun blive idømt i forbindelse med en strafferetlig sanktion ved domstolene.

¹¹ Jf. tilholdslovens § 21, stk. 1.

¹² Jf. den norske straffelovs § 342.

¹³ Jf. Besöksförbud (1988:688), § 24.

hertil. I Finland kan kontaktforbud meddeles i maksimalt 2 år og i Island i maksimalt 1 år.

I udredningen anvendes *kontaktforbud* som samlebetegnelse for en ordning, hvor en person forbydes at opsøge en anden ved mundtlig, personlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden. *Opholdsforbud* anvendes som samlebetegnelse for ordninger, hvor en person forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig eller arbejdsplads, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes.

I overensstemmelse med den af EMD anvendte terminologi vil udredningen anvende begrebet *præventive foranstaltninger* som samlebetegnelse for foranstaltninger, der begrænser personernes bevægelsesfrihed, og som pålægges med henblik på at opretholde den offentlige orden, forebygge kriminalitet og/eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Begrebet omfatter således en flerhed af bevægelsesrestriktioner, herunder kontakt- og opholdsforbud samt elektroniske kontrolforanstaltninger, men ikke kun disse. Eksempler på andre typer af præventive foranstaltninger er meldepligt hos myndigheder, pligt til ophold på bopæl om natten, begrænsninger i adgang til social kontakt med omverdenen og påbud om ophold i et bestemt geografisk område.

2. EMRK art. 5: Ret til frihed og sikkerhed

2.1 Anvendelsesområde

EMRK art. 5 er tekstmæssigt en righoldig bestemmelse. I nærværende sammenhæng er det særligt bestemmelsens stk. 1 med følgende ordlyd, der har interesse:

”Stk. 1: Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde.

- a) lovlig frihedsberøvelse af en person efter domfældelse af en kompetent domstol;
- b) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- c) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;
- d) frihedsberøvelse af en mindreårig ifølge lovlig afgørelse med det formål at føre tilsyn med hans opdragelse eller lovlig frihedsberøvelse for at stille ham for den kompetente retlige myndighed;
- e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;
- f) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.”

Der findes lignende bestemmelser i art. 9 i FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder og art. 6 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

EMRK art. 5 beskytter individuel frihed i traditionel forstand i form af individets fysiske frihed, og den har til formål at sikre, at ingen frihedsberøves på en arbitrær måde.¹⁴ Beskyttet af bestemmelsen er "enhver", der opholder sig på en kontraherende stats område, jf. EMRK art. 1. Omfattet af EMRK art. 5 er ikke kun frihedsberøvelse i traditionel forstand – såsom anholdelse, fængsling eller 24-timers husarrest – idet den kumulative virkning af en flerhed af begrænsninger i bevægelsesfriheden tillige kan udgøre frihedsberøvelse.¹⁵ Når det skal vurderes, om en person er frihedsberøvet i EMRK art. 5's forstand, er den retlige kvalificering af det givne forhold i national ret ikke i sig selv afgørende. EMD foretager således efter fast praksis en helhedsvurdering af en flerhed af kriterier med udgangspunkt i foranstaltningernes "karakter, varighed, virkninger og udførelsesmåde" ("type, duration, effects and manner of implementation").¹⁶

EMRK art. 5 har en *nær sammenhæng med art. 2 i 4. tillægsprotokol (TP4-art. 2) om begrænsninger i bevægelsesfriheden*. Foranstaltninger, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet af EMRK art. 5, vil typisk i stedet skulle vurderes efter TP4-art. 2. Sondringen mellem de to bestemmelser er af betydning, fordi betingelserne for at frihedsberøve er både materielt og processuelt mere restriktive end betingelserne for at begrænse bevægelsesfriheden. Sondringen kan være svær at drage, men den beror, ifølge EMD, på en samlet vurdering af graden eller intensiteten af det givne indgreb snarere end på karakteren eller substansen heraf ("the difference between deprivation of or restrictions upon liberty is merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance").¹⁷ Illustrativ i den forbindelse er *Amuur mod Frankrig*,¹⁸ der omhandlede en gruppe udlændinge, som ønskede at søge asyl i Frankrig. De blev henvist til at tage ophold i den internationale transitzone i en fransk lufthavn og et tilstødende hotel i 20 dage under konstant politiovervågning og uden adgang til juridisk eller social bistand. EMD fandt, at der reelt havde været tale om frihedsberøvelse i EMRK art. 5's

¹⁴ Se f.eks. *Engel mod Holland*, dom af 8. juni 1976, pr. 57, *Guzzardi mod Italien*, dom af 6. november 1980, pr. 92, og *S., V. og A. mod Danmark*, dom af 22. oktober 2018, pr. 73.

¹⁵ Se f.eks. *Engel mod Holland*, pr. 58-59, og *Guzzardi mod Italien*, pr. 92-95.

¹⁶ *Ibid.*, og *De Tommaso mod Italien*, dom af 23. februar 2017, pr. 80.

¹⁷ Se f.eks. *Guzzardi mod Italien*, pr. 92, hvor EMD anerkender, at sondringen kan give anledning til så megen tvivl, "that some borderline cases are a matter of pure opinion". Se også *De Tommaso mod Italien*, pr. 80.

¹⁸ *Amuur mod Frankrig*, dom af 26. juni 1996.

forstand, uagtet at det havde stået udlændingene frit for at forlade lufthavnen for at indrejse i et tredjeland.¹⁹ I *Medvedyev mod Frankrig* konkluderede EMD ligeledes, at der var tale om frihedsberøvelse i en situation, hvor et civilt skib, der sejlede under tredjelands flag, blev opbragt på åbent hav af et fransk flådefartøj på mistanke om narkotikasmugling, og besætningen blev beordret til at sejle med til fransk havn.²⁰

Retspraksis vedrørende *bevægelsesrestriktioner, der tager sigte på opretholdelse af den offentlige orden, kriminalitetsforebyggelse eller beskyttelse af andres rettigheder og friheder (af EMD benævnt "præventive foranstaltninger")*, belyser sondringen mellem EMRK art. 5 og TP4-art. 2 yderligere. I *Guzzardi mod Italien* fra 1980 var klager mistænkt for at have forbindelser til den italienske mafia, men han var ikke dømt herfor.²¹ Klager blev af en italiensk domstol pålagt at tage ophold på et afgrænset, isoleret og svært tilgængeligt areal (mindre end 2,5 km²) af en italiensk ø, hvor han endte med at opholde sig i 16 måneder i alt. I perioden havde klager i al væsentlighed alene kontakt til andre personer i samme situation og politifolk samt – i perioder – sin nære familie. Klager var i perioden tillige pålagt en flerhed af andre præventive foranstaltninger, herunder meldepligt minimum to gange dagligt, pligt til ikke at forlade bopæl uden forudgående varsling, krav om forudgående godkendelse af telefonopkald, pligt til ophold på bopæl mellem kl. 22 og kl. 7 (medmindre udgang var nødvendig og forudgående varslet), overvågning af besøg på fastlandet, forbud mod at frekventere barer, natklubber mv., forbud mod deltagelse i offentlige møder og pligt til at søge arbejde.²² Retsgrundlaget for disse foranstaltninger var en dagældende italiensk lov fra 1956, der hjemlede indførelse af præventive foranstaltninger over for personer, der udgjorde en trussel mod sikkerhed og offentlig moral (i de fleste sager var der tale om personer mistænkt for mafiaforbindelser).²³ På baggrund af en kumulativ vurdering af foranstaltningerne konkluderede EMD, at der var tale om frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand, da den samlede virkning af disse mindede om frihedsberøvelse i et åbent fængsel.²⁴ EMD fremhævede i den forbindelse generelt, at en ordning med særlig overvågning af en person kombineret med et pålæg om at tage ophold i et bestemt område ikke i sig selv

¹⁹ Ibid., pr. 42-49.

²⁰ *Medvedyev mod Frankrig*, dom af 29. marts 2010, pr. 73-75.

²¹ *Guzzardi mod Italien*.

²² Ibid., pr. 12.

²³ Ibid., pr. 44-51. Se afsnit 4.1.1 og 4.2 nedenfor vedrørende *De Tommaso mod Italien*, hvor EMD foretog en nærmere vurdering af dette retsgrundlag i lyset af konventionens legalitetskrav.

²⁴ Ibid., pr. 95.

falder inden for anvendelsesområdet af EMRK art. 5.²⁵ Sidstnævnte understøttes af, at EMD efterfølgende har behandlet en række andre sager mod Italien vedrørende (relativt indgribende) præventive foranstaltninger pålagt i medfør af samme italienske lov fra 1956, som var omdrejningspunktet i *Guzzardi mod Italien*.²⁶ I samtlige af disse sager har EMD efter en kumulativ vurdering af foranstaltningerne afvist, at der var tale om frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand og i stedet bedømt sagerne efter TP4-art. 2 om begrænsninger i bevægelsesfriheden. EMD har i disse forklaret, at afgørende for EMRK art. 5's anvendelighed i *Guzzardi mod Italien* var, at klager var henvist til at opholde sig på et "særdeles" ("extremely") begrænset areal uden reel social kontakt med omverdenen.²⁷ Disse italienske sager omtales nærmere nedenfor i afsnit 3.1.1.

2.2 Legalitetskrav og beskyttelse mod vilkårlighed

Det følger af EMRK art. 5, stk. 1, 2. pkt., at en frihedsberøvelse skal være i overensstemmelse med "den ved lov foreskrevne fremgangsmåde", og af litra a)-f), at frihedsberøvelsen skal være "lovlig". Heri ligger der et legalitetskrav, der i al væsentlighed svarer til både legalitetskravet i stk. 2 i EMRK art. 8-11 samt legalitetskravet i TP4-art. 2, stk. 3.²⁸ Kravet indeholder to led. *For det første* et hjemmelskrav, der indebærer, at en frihedsberøvelse både skal have grundlag i og være foretaget i overensstemmelse med materielle og processuelle regler i national ret.²⁹ Det kræves ikke, at hjemlen er en egentlig lov, idet f.eks. bekendtgørelser, uskreven ret og retspraksis efter omstændighederne også vil kunne opfylde hjemmelskravet.³⁰ *For det andet* indeholder legalitetskravet kvalitative krav til de regler, der danner grundlag for et indgreb. Disse lov kvalitetskrav udspringer af retsstatsprincippet og beskytter individer mod

²⁵ Ibid., pr. 94.

²⁶ *Raimondo mod Italien, Labita mod Italien, Vito Sante Santoro mod Italien, Monno mod Italien*, afgørelse af 8. oktober 2013, og *De Tommaso mod Italien*. Se tillige *Villa mod Italien*, dom af 20. april 2010, pr. 43-44, hvor klager var en psykisk syg person, der var pålagt præventive foranstaltninger i medfør af den italienske straffelov.

²⁷ Se senest *De Tommasi mod Italien*, pr. 83-85. Se tillige *Freimanis og Lidums mod Letland*, dom af 9. februar 2006, pr. 87.

²⁸ Se f.eks. *Amuur mod Frankrig*, pr. 50. Legalitetskravet i TP4-art. 2 omtales nedenfor i afsnit 3.2.1.

²⁹ Se f.eks. *ibid.*, pr. 50, *Lexa mod Slovakiet*, dom af 23. september 2008, pr. 122-142, og *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 74.

³⁰ Se f.eks. *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979, pr. 47, og *Medvedyev mod Frankrig*, dom af 29. marts 2010, pr. 82. I sidstnævnte dom fremhævede EMD, at internationale konventioner også vil kunne opfylde hjemmelskravet i art. 5, stk. 1.

Tilsvarende vil hjemlen kunne udgøres af EU-retlige bestemmelser, jf. *Paci mod Belgien*, dom af 17. april 2018, pr. 64.

vilkårlighed.³¹ Dette indebærer ifølge fast praksis, at de relevante regler skal være tilgængelige ("accessible") og forudsigelige ("foreseeable").³² EMD har flere gange understreget, at kravet om forudsigelighed er af særlig vigtighed i tilfælde af frihedsberøvelse, hvilket er ensbetydende med, at retsgrundlaget skal være udformet tilstrækkeligt præcist til, at den enkelte – med relevant rådgivning – med rimelighed kan forudse, hvilke handlinger der kan medføre frihedsberøvelse.³³ I *Medvedyev mod Frankrig* afviste EMD, at et generelt formuleret diplomatisk notat fra de cambodjanske myndigheder opfyldte disse kvalitative krav.³⁴ I *Amuur mod Frankrig* var EMRK art. 5, stk. 1, ligeledes krænkede, da frihedsberøvelsen af udlændingene i lufthavnens transitzone var sket med hjemmel i et generelt udformet, ikke-offentliggjort cirkulære, og da der ikke var domstolskontrol med frihedsberøvelsen.³⁵ *Amuur mod Frankrig* illustrerer således også, at legalitetskravets to led suppleres af processuelle krav, hvorefter der på nationalt plan skal være garantier for en retfærdig og betryggende proces, der sikrer, at indgrebet besluttet af en egnet myndighed på grundlag af en kontradiktorisk procedure.³⁶ Dette processuelle krav skal ses i nær sammenhæng med EMRK art. 5, stk. 4, om adgang til domstolskontrol af frihedsberøvelser.

Endvidere følger det af retspraksis, at en beskyttelse mod vilkårlige frihedsberøvelser forudsætter, at en frihedsberøvelse foretaget i fuld overensstemmelse med national ret vil være i strid med konventionen, såfremt nationale myndigheder har handlet i ond tro eller har undladt at anvende den nationale lovgivning korrekt.³⁷ Beskyttelsen mod vilkårlighed indebærer endvidere, at frihedsberøvelser foretaget for at varetage et af de formål, der er opregnet i EMRK art. 5, stk. 1, litra b), d) eller e), skal opfylde et proportionalitetskrav, hvorefter frihedsberøvelsen skal være nødvendig for at realisere det pågældende formål.³⁸

³¹ I relation til EMRK art. 5, se f.eks. *Winterwerp mod Holland*, dom af 24. oktober 1979, pr. 39, *Saadi mod Storbritannien*, dom af 29. januar 2008, *Amuur mod Frankrig*, pr. 50, og *Garib mod Holland*, dom af 6. november 2017, pr. 114.

³² Ibid.

³³ Se f.eks. *Medvedyev mod Frankrig*, pr. 79-80, og *Amuur mod Frankrig*, pr. 50. Se tilsvarende for så vidt angår forudsigelighedskravet i TP4-art. 2 *Garib mod Holland*, pr. 114.

³⁴ *Medvedyev mod Frankrig*, pr. 82-102.

³⁵ *Amuur mod Frankrig*, pr. 53-54.

³⁶ Se f.eks. *Winterwerp mod Holland*, pr. 44-46, *Kemmache mod Frankrig*, dom af 27. november 1994, pr. 37, og *H.L. mod Storbritannien*, dom af 5. oktober 2004, pr. 116-124.

³⁷ Se f.eks. *Conka mod Belgien*, dom af 5. februar 2002, pr. 38-46, *Saadi mod Storbritannien*, pr. 67-69, og *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 75-76, hvor indholdet i "vilkårlighedsbegrebet" uddybes.

³⁸ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 77.

2.3 Frihedsberøvelsens formål

For at være forenelig med konventionen skal en frihedsberøvelse varetage mindst ét af de lovlige formål, der er opregnet i EMRK art. 5, stk. 1, litra a)-f). Opregningen af lovlige formål er udtømmende, og EMD har gentagne gange understreget, at EMRK art. 5's grundlæggende karakter indebærer, at der skal foretages en indskrænkende ("narrow") fortolkning af de opregnede betingelser for at foretage frihedsberøvelse.³⁹ I nærværende sammenhæng er det navnlig relevant at fokusere på tre af de opregnede lovlige formål.

2.3.1 Litra a) Frihedsberøvelse efter domfældelse

Litra a) vedrører frihedsberøvelse efter domfældelse af en domstol, der er kompetent i konventionens forstand.⁴⁰ Ifølge EMD betyder "domfældelse" en afgørelse, der, efter at det i overensstemmelse med loven er konstateret, at der er begået en forbrydelse, fastslår den tiltaltes skyld, og som en direkte følge heraf pålægger straf eller anden foranstaltning, der indebærer frihedsberøvelse.⁴¹ I *Guzzardi mod Italien* afviste EMD derfor, at frihedsberøvelsen af klager på en italiensk ø kunne retfærdiggøres efter EMRK art. 5, stk. 1, litra a), da afgørelsen om at pålægge klager præventive foranstaltninger ikke var blevet truffet som følge af en domfældelse.⁴²

Der stilles efter litra a) krav om årsagssammenhæng ("casual link") mellem domfældelsen og frihedsberøvelsen, hvilket medfører, at frihedsberøvelsen i tidsmæssig henseende skal komme efter domfældelsen, og at frihedsberøvelsen skal være en konsekvens af domfældelsen.⁴³ Der vil f.eks. være årsagssammenhæng, hvis en person dømmes for kriminalitet og idømmes en tidsudmålt fængselsstraf eller anbringelse på institution. Et særligt spørgsmål opstår, når en person idømmes en tidsudmålt straf efterfulgt af præventiv frihedsberøvelse, så længe det skønnes nødvendigt for at forhindre ligeartet kriminalitet. I sådanne sager med blandede sanktioner er det ifølge EMD afgørende for lovligheden af efterfølgende afgørelser om at opretholde den præventive frihedsberøvelse, at disse er truffet på grundlag af

³⁹ *Amuur mod Frankrig*, pr. 78, og *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 73.

⁴⁰ Om "kompetent domstol", se f.eks. *De Wilde, Ooms and Versyp mod Belgien*, dom af 18. juni 1971, pr. 78, og *Weeks mod Storbritannien*, dom af 2. marts 1987, § 61.

⁴¹ Se f.eks. *Guzzardi mod Italien*, pr. 100, og *Haidn mod Tyskland*, dom af 17. december 2009, pr. 74.

⁴² *Guzzardi mod Italien*, pr. 100.

⁴³ Se f.eks. *Weeks mod Storbritannien*, pr. 82.

og varetager samme formål som den oprindelige dom. Såfremt dette er tilfældet, er kravet om årsagsforbindelse opfyldt.⁴⁴ Ved anvendelsen af blandede sanktioner er det endvidere en forudsætning for overholdelse af litra a), at samtlige sanktioner idømmes ved samme domfældelse. I *Haidn mod Tyskland* var afgørelsen om frihedsberøvelse af klager først blevet truffet kort tid før udløbet af en idømt fængselsstraf for voldtægt og ikke i forbindelse med selve idømmelsen af fængselsstraffen.⁴⁵ EMD fandt derfor ikke, at kravet om årsagsforbindelse var opfyldt.⁴⁶

EMD stiller ikke efter litra a) samme krav om nødvendighed (proportionalitet), som der stilles til frihedsberøvelser efter litra b), d) og e). Dette skyldes, at det ifølge EMD tilkommer nationale domstole at idømme straf, herunder længden af en eventuel frihedsberøvelse, der er en konsekvens af domfældelsen.⁴⁷

2.3.2 *Litra b): Frihedsberøvelse for ikke at efterkomme påbud eller opfylde forpligtelser*

Efter litra b) kan der ske frihedsberøvelse af en person "for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse". Påberåbelse af bestemmelsens første led om manglende overholdelse af et judicielt påbud forudsætter, at den frihedsberøvede har haft mulighed for at efterleve påbuddet, men har undladt dette.⁴⁸

Bestemmelsens andet led om frihedsberøvelse til sikring af opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse forudsætter, at der er tale om en virkelig og specifik ("specific and concrete") forpligtelse, at forpligtelsen allerede påhviler den pågældende person på tidspunktet for frihedsberøvelsen, at den pågældende har undladt at opfylde forpligtelsen, og at frihedsberøvelsen har til formål at tvinge den pågældende til at opfylde forpligtelsen.⁴⁹ Så snart forpligtelsen er opfyldt, kan litra b) ikke længere

⁴⁴ Se f.eks. *Van Droogenbroeck mod Belgien*, dom af 24. juni 1982, pr. 35-42, *Grosskopf mod Tyskland*, dom af 21. oktober 2010, pr. 45-54, og *Radu mod Tyskland*, dom af 16. maj 2013, pr. 96-108.

⁴⁵ *Haidn mod Tyskland*, pr. 92-96.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Se f.eks. *James, Wells and Lee mod Storbritannien*, dom af 18. september 2012, pr. 195, og *Saadi mod Storbritannien*, pr. 71.

⁴⁸ *Biere mod Letland*, dom af 20. november 2011, pr. 49-50.

⁴⁹ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 83.

begrunde en frihedsberøvelse.⁵⁰ *En generel og ubestemt forpligtelse til at overholde gældende ret eller til ikke at begå kriminalitet er ikke omfattet af litra b).*⁵¹ I *Guzzardi mod Italien* var klager mistænkt for at have forbindelser til mafiaen, men han havde ikke fået påbud om ikke at have sådanne forbindelser, og den relevante nationale lovgivning indeholdt ingen virkelig og specifik forpligtelse for klager i den henseende. EMD afviste følgelig, at litra b) kunne begrunde frihedsberøvelsen af klager.

Det følger af retspraksis, at en *frihedsberøvelse, der tager sigte på at forebygge kriminalitet*, kun kan begrundes efter litra b), såfremt: i) tid, sted og potentielle ofre for forbrydelsen er tilstrækkelig specificeret ("sufficiently concrete"), ii) den frihedsberøvede positivt er gjort opmærksom på forpligtelsen til ikke at begå den konkrete kriminalitet, og iii) at vedkommende har demonstreret, at han/hun ikke er villig til at opfylde denne forpligtelse.⁵² I *Ostendorf mod Tyskland* accepterede EMD, at samtlige betingelser var opfyldt i forbindelse med en præventiv frihedsberøvelse af klager i ca. 4 timer med henblik på at forhindre ham i at organisere og deltage i slåskampe i forbindelse med en fodboldkamp (hooliganisme). Klager havde forudgående fået pålæg af politiet om, at han ikke måtte arrangere slåskamp, og at han skulle forblive sammen med en bestemt gruppe fodboldtilhængere. Klager blev i den forbindelse advaret af politiet om, at såfremt han ikke efterlevede pålægget, ville han blive arresteret. Omvendt afviste EMD, at betingelserne efter litra b) var opfyldt i *S., V. og A. mod Danmark*, der ligeledes vedrørte præventiv frihedsberøvelse (godt 7 timer) for at forbygge hooliganisme, da der ikke var givet forudgående anvisninger til klagerne, og da klagerne heller ikke var informeret om en forpligtelse til ikke at begå konkret kriminalitet og eventuelle konsekvenser i tilfælde af manglende efterlevelse heraf.⁵³

Enhver, der frihedsberøves med hjemmel i litra b), har ret til hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsen efter EMRK art. 5, stk. 4.

2.3.3 Litra c): Varetægtsfængsling mv.

⁵⁰ *Vasileva mod Danmark*, dom af 25. september 2003, pr. 36.

⁵¹ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 83 med henvisning til yderligere retspraksis.

⁵² *Schwabe mod Tyskland*, dom af 1. december 2011, pr. 82, *Ostendorf mod Tyskland*, dom af 7. marts 2013, pr. 69-73, 93-101, og *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 83.

⁵³ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 84-87.

Litra c) giver adgang til at frihedsberøve en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, "når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan". Begrebet "forbrydelse" er et autonomt konventionsbegreb, der fortolkes på linje med det tilsvarende begreb i EMRK art. 6.⁵⁴ Litra c)'s primære anvendelsesområde er varetægtsfængsling inden for strafferetsplejen. Bestemmelsen var genstand for indgående overvejelser i EMD's Storkammer i dommen fra oktober 2018 i *S., V. og A. mod Danmark*, der, som netop anført, vedrørte præventiv frihedsberøvelse af hooligans.⁵⁵ Det følger af denne dom, at der efter litra c) lovligt kan ske frihedsberøvelse i tre særskilte situationer, nemlig når der er: 1) begrundet mistanke om, at en forbrydelse er begået, 2) rimelig grund til at anse det for nødvendigt for at hindre en person i at begå en forbrydelse eller 3) rimelig grund til at anse det for nødvendigt for at hindre flugt fra en forbrydelse.⁵⁶ Det centrale spørgsmål i sagen var, om den præventive frihedsberøvelse af klagerne (godt 7 timer) kunne retfærdiggøres af de danske myndigheder, med henvisning til at frihedsberøvelsen var nødvendig for at forhindre en forbrydelse (situation 2), selv om frihedsberøvelsen var sket uden for strafferetsplejen. Klagerne var blevet frihedsberøvet med hjemmel i den danske politilovs bestemmelser om ro og orden (§ 5, stk. 3).⁵⁷ Dette spørgsmål aktualiseredes, fordi litra c)'s ordlyd stiller krav om, at frihedsberøvelsen i alle tre situationer skal ske "med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed". Ordlyden har ført til, at EMD tidligere har afvist at anvende litra c) på præventive frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen.⁵⁸

I *S., V. og A. mod Danmark* foretog EMD en udtrykkelig praksisændring for at gøre det muligt for det nationale politi at varetage deres opgave med at opretholde ro og orden og beskytte offentligheden.⁵⁹ EMD accepterede således, at litra c) kan finde anvendelse på kortvarige præventive frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen med henblik på at forebygge en virkelig og specifik ("concrete and specific") forbrydelse.⁶⁰ Det er en forudsætning for bestemmelsens anvendelse i denne type sager, at de

⁵⁴ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 90 med yderligere henvisninger til righoldig retspraksis om dette spørgsmål.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., pr. 93-116 og 137.

⁵⁷ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 11 og 29.

⁵⁸ *Ostendorf mod Tyskland*, pr. 77-89.

⁵⁹ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 116, 118-127, herunder særligt pr. 123 og 137.

⁶⁰ Ibid., pr. 127, jf. pr. 89 og 91. Se afsnit 3.3.2 om den tilsvarende betingelse i litra b).

yderligere krav i EMRK art. 5, stk. 1, om lovlighed, nødvendighed (proportionalitet) og forbud mod vilkårlighed er iagttaget.⁶¹ Ved afgørelsen af, om den tidsmæssige betingelse ("short-term preventive detention")⁶² er opfyldt, skal litra c) ses i sammenhæng med EMRK art. 5, stk. 3, hvorefter alle personer, der frihedsberøves efter litra c), "ufortøvet" ("promptly") skal stilles for en dommer. En person kan alene præventivt frihedsberøves uden for retsplejen, så længe at der ikke efter EMRK art. 5, stk. 3, stilles krav om domstolsprøvelse.⁶³ Det er derfor alene meget kortvarige præventive frihedsberøvelser, der kan komme på tale i disse situationer. EMD understreger, at der altid skal foretages en konkret vurdering, men at det under alle omstændigheder "er et spørgsmål om timer snarere end dage".⁶⁴ Hvis den tidsmæssige betingelse ikke overholdes, skal den frihedsberøvede have adgang til compensation efter EMRK art. 5, stk. 5.⁶⁵ EMD konkluderede i *S., V. og A. mod Danmark*, at frihedsberøvelsen af klagerne i godt 7 timer opfyldte samtlige betingelser i EMRK art. 5, herunder den tidsmæssige betingelse i stk. 1, litra c, og proportionalitetskravet.⁶⁶

⁶¹ Ibid., pr. 127.

⁶² Ibid., pr. 126 og 137.

⁶³ *S., V. og A. mod Danmark*, pr. 137, jf. pr. 128-135.

⁶⁴ Ibid., pr. 134, jf. pr. 128-137.

⁶⁵ Ibid., pr. 136-137.

⁶⁶ Ibid., pr. 174.

3. Artikel 2 i 4. tillægsprotokol (TP4-art. 2): Frihed til at færdes frit og frihed til valg af opholdssted

3.1 Bestemmelsens anvendelsesområde

Tillægsprotokol nr. 4 af 16. september 1963⁶⁷ er ratificeret af alle de nordiske lande. I nærværende sammenhæng er den relevante bestemmelse art. 2 om frihed til at færdes frit og frihed til valg af opholdssted, som har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

Stk. 2. Enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

Stk. 3. Udøvelsen af disse rettigheder skal ikke 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 og friheder.

Stk. 4. De i stk. 1 nævnte rettigheder kan endvidere inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.”

⁶⁷ ETS No. 046.

Bestemmelsen svarer i al væsentlighed til art. 12 i FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder. Art. 45 i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder indeholder en lignende bestemmelse, som dog alene regulerer EU-borgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

TP4-art. 2 beskytter mod direkte eller indirekte begrænsninger i personers bevægelsesfrihed ("restrictions on liberty of movement"),⁶⁸ og den har til formål at sikre "enhver" person, der lovligt⁶⁹ befinder sig inden for en stats område, frihed til at bevæge sig frit inden for og forlade statens område.⁷⁰ TP4-art. 2, stk. 1, indeholder to rettigheder, nemlig retten til at "færdes frit" og retten til "frit at vælge sit opholdssted". Normalt bruger EMD ikke megen tid på at kategorisere en restriktion, enten fordi det giver sig selv, hvilken af rettighederne der er tale om, eller fordi en klager er underlagt en flerhed af restriktioner, der relaterer sig til såvel færdens som til valg af opholdssted. Under alle omstændigheder er betingelserne for at begrænse de to rettigheder de samme, jf. nedenfor afsnit 3.2.

Mange forskelligartede restriktioner kan udgøre begrænsninger i bevægelsesfriheden i TP4-art. 2's forstand, herunder konfiskation af pas kombineret med forbud mod udrejse af hjemland,⁷¹ afslag på optagelse af barn i pas,⁷² forbud mod at forlade by under en straffesag,⁷³ forbud mod ophold i bestemt bydel,⁷⁴ forpligtelse til regelmæssigt at melde sig hos myndigheder,⁷⁵ forbud mod at have bopæl i bestemt bydel,⁷⁶ forbud mod at forlade et land på grund af gældsforpligtelser,⁷⁷ forbud mod at deltage i bestemte arrangementer eller frekventere bestemte steder,⁷⁸ pålæg om

⁶⁸ Se f.eks. *Amuur mod Frankrig*, pr. 42, og *De Tommaso mod Italien*, pr. 80.

⁶⁹ Kravet om "lovligt" ophold, der bl.a. er relevant i forhold til udlændinge, der har fået afslag på opholdstilladelse, behandles ikke særskilt i denne udredning.

⁷⁰ Se f.eks. *Amuur mod Frankrig*, pr. 42, *Bartik mod Rusland*, dom af 21. december 2016, pr. 38, og *De Tommaso mod Italien*, pr. 104.

⁷¹ Se f.eks. *Bauman mod Frankrig*, dom af 22. maj 2001, og *Stamose mod Bulgarien*, dom af 27. november 2012, pr. 29 med yderligere henvisninger.

⁷² *Battista mod Italien*, dom af 2. december 2014.

⁷³ *Hajibeyli mod Aserbajdsjan*, dom af 10. juli 2008.

⁷⁴ *Landvreugd mod Holland*, dom af 2. juni 2002, og *Oliviera mod Holland*, dom af 2. juni 2002. Disse domme er i al væsentlighed ens.

⁷⁵ *Freimanis og Lidums mod Letland* og *De Tommaso mod Italien* med yderligere henvisninger, pr. 84.

⁷⁶ *Garib mod Holland*.

⁷⁷ Se f.eks. *Riener mod Bulgarien*, dom af 23. august 2006, og *Gochev mod Bulgarien*, dom af 26. november 2009.

⁷⁸ *De Tommaso mod Italien* og yderligere retspraksis nævnt i afsnit 3.1.1 nedenfor.

ophold på bopæl om natten,⁷⁹ bopælspligt eller forbud mod at forlade bestemt område.⁸⁰

3.1.1 *Nærmere om TP4-art. 2's anvendelse på præventive foranstaltninger*

Som nævnt ovenfor i afsnit 2.1 skal TP4-art. 2 ses i sammenhæng med EMRK art. 5, idet foranstaltninger, der ikke udgør frihedsberøvelse i konventionens forstand, typisk i stedet vil udgøre begrænsninger i bevægelsesfriheden i TP4-art. 2's forstand. Sondringen mellem de to bestemmelser kan give anledning til tvivl, men den beror, ifølge EMD, på graden eller intensiteten af det givne indgreb snarere end på karakteren eller substansen heraf.⁸¹ Som også nævnt ovenfor har EMD behandlet en række sager mod Italien vedrørende præventive foranstaltninger over for personer, der var mistænkt for at have mafiaforbindelser, hvor retsgrundlaget for foranstaltningerne var den samme dagældende italienske lov fra 1956, som var omdrejningspunktet i *Guzzardi mod Italien*.⁸²

Det er dog alene i denne dom, at EMRK art. 5 er fundet anvendelig. I de resterende sager har EMD efter en samlet vurdering af foranstaltningernes "karakter, varighed, virkninger og udførelsesmåde" afvist at anvende EMRK art. 5 og i stedet vurderet sagerne efter TP4-art. 2 om begrænsninger i bevægelsesfriheden, til trods for at klagerne i disse sager alle var underlagt relativt indgribende bevægelsesrestriktioner. Karakteristisk for de italienske sager er, at klagerne ved dom – uden aktuelt at være dømt for mafiarelateret kriminalitet – var pålagt såvel en bestemt bopæl ("a compulsory residence order") samt særlig politiovervågning ("special supervision") kombineret med en flerhed af yderligere foranstaltninger såsom begrænsninger i adgangen til: at forlade bopæl om aftenen og natten, at rejse, at besøge barer, diskoteker o.l., at deltage i offentlige møder og at socialisere med andre.⁸³ Illustrativ er *De Tommaso mod Italien*, som blev afsagt af EMD's Storkammer i februar 2017 og er den seneste i rækken af italienske sager.⁸⁴ Klager i sagen var ikke de seneste 5 år dømt for kriminalitet, men

⁷⁹ *De Tommaso mod Italien* med yderligere henvisninger, pr. 84.

⁸⁰ *Ibid.* og *Freimanis og Lidums mod Letland*.

⁸¹ Se ovenfor afsnit 2.1.

⁸² Se fodnote 25 ovenfor og *De Tommaso mod Italien*, pr. 84.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *De Tommaso mod Italien*.

han blev ved dom pålagt en flerhed af begrænsninger i bevægelsesfriheden i 2 år, med henvisning til at han var en "farlig person". Konkret blev klager pålagt:⁸⁵

- at rapportere ugentligt til politiet
- at have bopæl på en bestemt adresse i sin hjemby Casamassima (ca. 20.000 indbyggere)
- at opholde sig på sin bopæl mellem kl. 22 og kl. 6 (medmindre udgang var nødvendig og forudgående varslet)
- at søge arbejde
- at leve et ærligt og regelret liv ("honest and law-abiding life") og ikke give anledning til mistanke
- hele tiden at bære papirer, der dokumenterede de præventive foranstaltninger, han var underlagt
- ikke at benytte mobiltelefoner og radiotransmitterende udstyr,
- ikke at bære våben
- ikke at frekventere barer, natklubber el.lign.
- ikke at deltage i offentlige møder
- ikke at omgås straffede personer eller personer pålagt præventive foranstaltninger.

Til trods for den relativt indgribende kumulative effekt af disse foranstaltninger afviste EMD, at der var tale om frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand med den begrundelse, at klager frit kunne forlade sin bopæl i løbet af dagtimerne, og at klager kunne opretholde et socialt liv og relationer med omverdenen.⁸⁶

I forhold til spørgsmålet om TP4-art. 2's anvendelighed på præventive foranstaltninger er det uden betydning, om personen, der pålægges disse, er dømt, frifundet eller slet ikke har været undergivet strafforfølgning. Dette forhold vil i stedet kunne influere på vurderingen af, om betingelserne i TP4-art. 2, stk. 3, for at foretage indgreb i bevægelsesfriheden er opfyldt, herunder især proportionalitetskravet, der omtales nedenfor i afsnit 3.2.3.

⁸⁵ Ibid., pr. 17.

⁸⁶ Ibid., pr. 88 med yderligere henvisninger. EMD konkluderede, at EMRK art. 5 var krænket som følge af manglende overholdelse af legalitetsprincippet, jf. afsnit 3.2.1 nedenfor.

Bestemmelsen finder endvidere anvendelse, uanset om det er en domstol eller en administrativ myndighed, der pålægger de præventive foranstaltninger, og uanset om det sker i forvaltnings- eller strafferetligt regi. I *Labita mod Italien* var bestemmelsen således anvendelig i en situation, hvor klager var blevet frifundet for mafiarelateret kriminalitet men efterfølgende blev underkastet præventive foranstaltninger grundet mistanke om forbindelse til mafiaen. Foranstaltningerne var blevet pålagt ved dom forud for frifindelsen men først sat i kraft herefter.⁸⁷ I *Landvreugd og Oliveira mod Holland* havde klagerne af den lokale borgmester ("the Burgomaster") fået et forvaltningsretligt forbud (udstedt i medfør af "the Municipality Act") mod at opholde sig i en bestemt del af Amsterdam i 14 dage, som følge af at de gentagne gange og trods flere advarsler offentligt havde taget hårde stoffer i bydelen.⁸⁸ Sagen blev af EMD vurderet efter TP4-art. 2, selv om der på intet tidspunkt havde været rejst tiltale mod klagerne for disse forseelser, der ellers var strafbare efter hollandsk ret. I *Villa mod Italien* var klager en psykisk syg person, der ved en straffedom blev vurderet "farlig for samfundet" og fundet skyldig i trusler på livet og idømt en fængselsstraf, der dog med det samme af retten blev konverteret til 7 måneders samfundstjeneste efterfulgt af minimum 1 års overvågning i form af præventive foranstaltninger (månedlig meldepligt til politi, kontakt til psykiatrisk klinik, bopæl på bestemt adresse i hjemby og forbud mod at forlade bopæl om natten).⁸⁹

3.2 Indgreb/begrænsninger i bevægelsesfriheden

TP4-art. 2 sikrer ikke en absolut ret til bevægelsesfrihed, da der kan foretages indgreb i de sikrede rettigheder i overensstemmelse med betingelserne opregnet i bestemmelsens stk. 3 og 4. I nærværende sammenhæng er det stk. 3, der er relevant.⁹⁰ Heraf følger, at indgreb skal være i overensstemmelse med loven og være nødvendige i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav) af hensyn til et af de i bestemmelsen opregnede lovlige formål.⁹¹ Disse betingelser svarer til de velkendte betingelser i stk. 2

⁸⁷ Se tilsvarende *Raimondo mod Italien*.

⁸⁸ *Landvreugd mod Holland* og *Oliveira mod Holland*. Overtrædelse af opholdsforbuddet var strafferetligt sanktioneret, jf. pr. 29-32, hhv. pr. 22-24.

⁸⁹ *Villa mod Italien*, pr. 6-22.

⁹⁰ Om det selvstændige indhold af TP4-art. 2, stk. 4, i sager, hvor det påberåbte offentlige hensyn er af socioøkonomisk karakter, se *Garib mod Holland*, pr. 106-110.

⁹¹ Se f.eks. *De Tommaso mod Italien*, pr. 105.

til EMRK art. 8-11. I det følgende belyses legalitetskravet (afsnit 3.2.1), kravet om lovligt formål (3.2.2) og proportionalitetskravet (3.2.3) med udgangspunkt i retspraksis om TP4-art. 2 i sager af relevans for nærværende udredning. Det bør allerede på dette sted fremhæves, at der *ikke er retspraksis fra EMD, der direkte tager stilling til kontakt- eller opholdsforbud – eller andre præventive foranstaltninger – der pålægges med det formål at beskytte bestemte personer mod chikane eller kriminel adfærd.*

3.2.1 Legalitetskrav

Kravet om overensstemmelse med loven er et legalitetskrav, der indeholder såvel et hjemmelskrav som et krav om lov kvalitet (det relevante retsgrundlag skal være "tilgængeligt" og "forudsigeligt"). Det formuleres således af EMD i *De Tommaso mod Italien* (pr. 106):

"The expression *in accordance with law* not only requires that the impugned measure should have some basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the persons concerned and foreseeable as to its effects."

Idet der henvises til afsnit 2.2 ovenfor om det tilsvarende legalitetskrav i EMRK art. 5, stk. 1, kan det her bemærkes, at *især kravet om forudsigelighed har spillet en rolle i retspraksis i sager om præventive foranstaltninger.* Om dette krav har EMD generelt anført, at det afgørende er, om den relevante retsregel er udformet med tilstrækkelig præcision til, at individer – om nødvendigt med relevant bistand – til en rimelig grad kan forudse konsekvenserne af en given handling.⁹² Hvilken grad af præcision, der kræves af retsgrundlaget i en konkret sag, afhænger af "the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed".⁹³ Forudsigelighedskravet afskærer ikke retsregler, der overlader et skøn til myndigheder og domstole, fra at være i overensstemmelse med konventionen, da EMD anerkender, at der kan være et reelt behov for at anvende retsregler på individuelle og omskiftelige omstændigheder.⁹⁴ Dog kræver EMD, at grænserne for skønnets anvendelse ("the scope of that discretion") skal fremgå af enten selve bestemmelsen,

⁹² Ibid., pr. 107.

⁹³ Ibid., pr. 108 med yderligere henvisninger.

⁹⁴ Ibid., pr. 107-109 med henvisninger til yderligere retspraksis.

administrative retsfor skrifter, retspraksis el.lign.⁹⁵ I sagerne *Landvreugd* og *Oliveira mod Holland* udgjorde en skønsmæssig bestemmelse retsgrundlaget for at pålægge klagerne ikke at opholde sig i en bestemt del af Amsterdam i 14 dage.⁹⁶ Med henblik på opretholdelse af ro og orden gav bestemmelsen den lokale borgmester beføjelser til at udstede forskelligartede pålæg af varierende intensitet, som kunne håndhæves af politiet.⁹⁷ EMD anerkendte, at der var tale om en relativt bred skønsmæssig bestemmelse, men konkluderede alligevel, at forudsigelighedskravet var opfyldt.⁹⁸ EMD lagde herved afgørende vægt på, at retspraksis vedrørende fortolkningen af bestemmelsen var offentliggjort, og at myndighederne gennem en lang årrække havde fulgt en fast, offentliggjort praksis om, at et 14-dages opholdsforbud kunne udstedes til en person, der i de forudgående 6 måneder i det pågældende område havde begået handlinger, som forstyrrede den offentlige orden, herunder solgt eller været i besiddelse af narkotika.⁹⁹ Endvidere fremhævede EMD, at klager havde modtaget seks forudgående advarsler om, at konsekvensen af fortsat indtag af narkotika i den pågældende bydel ville være et 14-dages opholdsforbud.¹⁰⁰ Endelig henviste EMD til, at der var tilstrækkelige processuelle garantier i hollandsk ret til at sikre mod vilkårlighed.¹⁰¹

Omvendt fandt EMD i *De Tommaso mod Italien*, at retsgrundlaget overlod et for vidt skøn til myndighederne og domstolene. Det var første gang i gruppen af italienske sager, at EMD direkte tog stilling til, om den dagældende lov fra 1956 opfyldte forudsigelighedskravet.¹⁰² Ifølge lovteksten kunne en person pålægges præventive foranstaltninger af en domstol, når vedkommende – på baggrund af en vurdering af de faktiske beviser – måtte anses enten for at have begået kriminalitet over for mindreårige eller for at udgøre en trussel mod den offentlige sundhed, sikkerhed eller orden.¹⁰³ Da det hverken i selve loven eller i retspraksis nærmere blev angivet, hvordan trusselsvurderingen nærmere skulle foretages, herunder hvad der kunne udgøre ”faktiske beviser”, eller hvilke typer adfærd der kunne udgøre en trussel, konstaterede

⁹⁵ Ibid., pr. 9.

⁹⁶ *Landvreugd mod Holland* og *Oliveira mod Holland*, der i al væsentlighed er identiske.

⁹⁷ Ibid., pr. 29-33.

⁹⁸ Ibid., pr. 59-66.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid., pr. 64.

¹⁰¹ Ibid., pr. 65.

¹⁰² *De Tommaso mod Italien*, pr. 114, jf. pr. 115-127.

¹⁰³ Ibid., pr. 34.

EMD, at retsgrundlaget ikke var tilstrækkeligt præcist udformet til at yde beskyttelse mod vilkårlighed og, dermed, opfylde forudsigelighedskravet.¹⁰⁴ Tilsvarende fandt EMD ikke, at indholdet af tre af de præventive foranstaltninger, som klager var pålagt, var tilstrækkeligt præcist defineret i loven eller retspraksis – der var tale om forpligtelsen til at leve et ærligt og et regelret liv og ikke give anledning til mistanke ("extremely vague and indeterminate") og forbuddet mod at deltage i offentlige møder.¹⁰⁵ I forhold til sidstnævnte fremhævede EMD, at retsgrundlaget ikke angav "any temporal or spatial limits to this fundamental freedom, the restriction of which is left entirely to the discretion of a judge".¹⁰⁶

I hovedparten af de øvrige italienske sager har EMD tillige konkluderet, at legalitetskravet i TP4-art. 2 ikke var opfyldt, men her var det springende punkt legalitetsprincippet's hjemmelskrav: enten fordi de præventive foranstaltninger var blevet opretholdt, efter at det ikke længere var muligt efter national ret,¹⁰⁷ at en dom om ophør af præventive foranstaltninger først fik retskraft eller først blev meddelt klager efter flere måneder,¹⁰⁸ eller fordi at processuelle regler i national ret ikke var blevet efterlevet af myndighederne.¹⁰⁹

3.2.2 *Kravet om lovligt formål*

For at være i overensstemmelse med konventionen skal indgreb i bevægelsesfriheden forfølge et af de lovlige formål, der opregnes i TP4-art. 2, stk. 3, dvs. den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder og friheder. Som det er tilfældet i relation til indgrebsvurderingen efter EMRK art. 8-11, stk. 2, spiller kravet om lovligt formål ikke en stor selvstændig rolle i forhold til TP4-art. 2, stk. 3, da formålene er formuleret så bredt, at de kan omfatte de fleste tilfælde, hvor konventionsstaterne har brug for at foretage indgreb i beskyttede rettigheder. *Der ses ikke at være eksempler fra retspraksis på, at EMD har afvist, at et hensyn påberåbt af en konventionsstat kunne henregnes til et af de lovlige formål i TP4-art. 2, stk. 3.*

¹⁰⁴ Ibid., pr. 117-118.

¹⁰⁵ Ibid., pr. 119-126.

¹⁰⁶ Ibid., pr. 123.

¹⁰⁷ *Vito Sante Santoro mod Italien*, dom af 1. juli 2004, pr. 42-46.

¹⁰⁸ *Raimondo mod Italien*, pr. 39-40. Se også *Villa mod Italien*, pr. 46-53.

¹⁰⁹ *Monno mod Italien*, pr. 26.

I det omfang, EMD overhovedet efter TP4-art. 2, stk. 3, foretager en selvstændig prøvelse af, om betingelsen om lovligt formål er opfyldt (og ikke blot bemærker dette som led i proportionalitetsvurderingen), er der tale om en ganske overfladisk konstatering af, at betingelsen er opfyldt. Størstedelen af de bevægelsesrestriktioner, som EMD har taget stilling til, har været begrundet i *såvel hensynet til opretholdelse af den offentlige orden som hensynet til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet*, hvor formålet med de relevante præventive foranstaltninger har været at forebygge (ny) kriminalitet. Dette illustreres bl.a. af *Labita mod Italien* og *Raimondo mod Italien*.¹¹⁰ I retspraksis om begrænsninger i bevægelsesfriheden med medblik på at sikre behandling af straffesager og fuldbyrdelse af straf (en persons tilstedeværelse under retssag) har EMD henvist både til hensyn til kriminalitetsforebyggelse, den offentlige orden og/eller *andres rettigheder og friheder*.¹¹¹ Uden for strafferetligt regi har EMD i *Landvreugd* og *Oliveira mod Holland* accepteret, at opholdsforbud i en bestemt bydel til to narkomaner kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden og kriminalitetsforebyggelse,¹¹² og i flere sager, der involverede børn, accepteret, at hensyn til andres rettigheder og friheder kunne begrunde bevægelsesrestriktioner, indtil forældremyndigheds- eller samværsspørgsmål var afklaret.¹¹³

3.2.3 Nødvendighedskravet (proportionalitet)

Betingelsen om, at et indgreb skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund", er et essentielt proportionalitetskrav, hvorefter der skal være en rimelig balance ("fair balance") mellem det legitime formål, der søges realiseret ved det aktuelle indgreb, og det middel, som indgrebet udgør. I *Berkovich mod Rusland* om udrejsebegrænsninger formulerede EMD det således, at nødvendighedskravet kræver, "that the action taken was in pursuit of a legitimate aim and that restrictive measures were appropriate to achieve their protective function".¹¹⁴ Ved bedømmelsen af, om kravet er opfyldt,

¹¹⁰ *Labita mod Italien*, pr. 194, og *Raimondo mod Italien*, pr. 39.

¹¹¹ Se bl.a. *Földes mod Ungarn*, dom af 31. oktober 2006, pr. 33 (den offentlige orden), *Miazdyk mod Polen*, dom af 24. januar 2012, pr. 31 (kriminalitetsforebyggelse samt andre rettigheder og friheder), og *Hajibeyli mod Aserbajdsjan*, pr. 59 (kriminalitetsforebyggelse samt andre rettigheder og friheder).

¹¹² *Landvreugd mod Holland* og *Oliveira mod Holland*, pr. 68, hhv. pr. 61.

¹¹³ Se bl.a. *Texeira mod Italien*, afgørelse af 26. oktober 2000, og *Sandru mod Rumænien*, afgørelse af 14. januar 2014, pr. 25 (hvor der også henvises til den offentlige orden).

¹¹⁴ *Berkovich m.fl. mod Rusland*, dom af 27. marts 2018, pr. 93.

herunder hvilken skønsmargin der overlades til konventionsstaterne, tager EMD udgangspunkt i den enkelte sag og lægger bl.a. vægt på rettighedens karakter, intensiteten af indgrebet, vægten af det offentlige hensyn/den modstående interesse og betydningen af indgrebet for varetagelsen af det påberåbte formål.¹¹⁵ Endvidere tillægges det betydning, om der er tale om et område, hvor der er en vis grad af ensartethed i retstilstanden i konventionsstaterne ("europæisk konsensus"), eller om der omvendt er tale om et retsområde under udvikling, der er undergivet forskelligartet national regulering.¹¹⁶ Hvis førstnævnte er tilfældet, vil det tale for en snævrere skønsmargin, hvorimod en manglende europæisk konsensus taler for en bredere skønsmargin. Ikke kun nationale retsregler kan indikere en europæisk konsensus, idet EMD også skeler til andre folke- eller EU-retlige regler.¹¹⁷ Ifølge den juridiske litteratur overlades der en videre skønsmargin til staterne, hvis det hensyn, som medlemsstaterne forfølger, når der foretages indgreb, er hensynet til andres rettigheder og friheder – især hvis der er tale om en konflikt mellem to private parter rettigheder og friheder.¹¹⁸ Der ses ikke at være retspraksis om en sådan "rettighedskonflikt" i relation til TP4-art. 2.

Selv om det ikke er muligt at give et entydigt svar på, hvordan proportionalitetsvurderingen skal foretages efter TP4-art. 2, stk. 3, i sager vedrørende bevægelsesrestriktioner, kan der dog udledes retningslinjer fra retspraksis. I *Hajibeyli mod Aserbajdsjan* fremhævede EMD, at begrænsninger i bevægelsesfriheden alene kan retfærdiggøres i en given sag, hvis der er *klare indikationer af en ægte offentlig interesse, som vejer tungere end individets ret til bevægelsesfrihed*.¹¹⁹ Sagen omhandlede præventive foranstaltninger (bopælspligt og forbud mod at forlade hjemby) pålagt sideløbende med en strafferetlig efterforskning af klager, der var tiltalt for ikke at efterkomme ordre fra politiet under en demonstration. EMD slog fast, at det ikke i sig selv er betænkeligt, at et

¹¹⁵ Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011 (3. udg.), s. 31-32, og Jon Kjølbros, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017 (4. udg.), s. 768-769.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Se f.eks. *Jones m.fl. mod Storbritannien*, dom af 14. januar 2014, pr. 189, *Demir og Baykara mod Tyrkiet*, dom af 12. november 2008, pr. 69, og *Mazurek mod Frankrig*, dom af 1. februar 2000, pr. 49 og 52.

¹¹⁸ Jon Kjølbros (2017), s. 770 med henvisning til bl.a. *Evans mod Storbritannien*, dom af 10. april 2007, pr. 73-74 (en persons EMRK art. 8-rettigheder kontra en anden persons EMRK art. 8-rettigheder – hvor der tillige var offentlige interesser involveret), og *Martinez mod Spanien*, dom af 12. juni 2014, pr. 123-125 med henvisninger til yderligere retspraksis (EMRK art. 8 kontra EMRK art. 10).

¹¹⁹ *Hajibeyli mod Aserbajdsjan*, pr. 63.

individ pålægges præventive foranstaltninger for at sikre en effektiv strafferetlig efterforskning.¹²⁰ Proportionalitetskravet var dog ikke opfyldt i den konkrete sag henset til den tidsmæssige udstrækning af efterforskningen (3 år og 5 måneder, hvor efterforskningen i flere perioder stod stille). EMD har flere gange accepteret, at præventive foranstaltninger kan begrundes i hensynet til at sikre behandling af straffesager og fuldbyrdelse af straf, såfremt der løbende foretages vurderinger af nødvendigheden af foranstaltningerne,¹²¹ og såfremt straffesagen afvikles inden for et rimeligt tidsrum.¹²² I de fleste sager af denne karakter har EMD indledt med at tage stilling til, om kravet om retfærdig rettergang inden en rimelig frist i EMRK art. 6 var opfyldt, og vurderingen af det tidsmæssige aspekt af TP2-art. 2, stk. 3, har været baseret på denne vurdering.¹²³

Det fremgår af retspraksis, at hensyn til den offentlige orden og/eller kriminalitetsforebyggelse kan begrunde præventive foranstaltninger, der udgør begrænsninger i bevægelsesfriheden af – efter omstændighederne – endda relativt indgribende karakter. Dette illustreres af sagerne om den dagældende italienske mafialovgivning, hvori EMD flere gange generelt, omend kortfattet, har anerkendt, at truslen fra mafiaen kunne begrunde foranstaltninger som de ovenfor i afsnit 3.1.1 opregnede, så længe legalitetskravet var opfyldt.¹²⁴ I *Labita mod Italien* tog EMD udførligt stilling til proportionalitetskravet og fremkom bl.a. med generelle betragtninger om betydningen af udfaldet af en straffesag vedrørende den kriminalitet, der begrunder præventive foranstaltninger af kriminalitetsforebyggende karakter.¹²⁵ Klager i sagen var sideløbende med en straffesag rejst mod ham for mafiarelateret kriminalitet blevet idømt præventive foranstaltninger på mistanke om forbindelse til mafiaen. Foranstaltningerne blev først sat i kraft i forlængelse af, at klager var blevet frifundet ved dom. EMD fremhævede, at (pr. 195):

“An acquittal does not necessarily deprive measures of all foundation, as concrete evidence gathered at trial, though insufficient to secure a conviction, may nonetheless justify reasonable fears that the person concerned may in the future commit criminal offences.”

¹²⁰ Ibid., pr. 60.

¹²¹ Se f.eks. *Taurén mod Finland*, afgørelse af 10. september 1997, og *Földes mod Ungarn*, pr. 32-36, hvor proportionalitetskravet ikke var opfyldt.

¹²² *Miazdyk mod Polen*, dom af 24. januar 2012, pr. 34-42.

¹²³ *Hajibeyli mod Aserbajdsjan*, pr. 61 med henvisning til yderligere retspraksis.

¹²⁴ *Raimondo mod Italien*, pr. 39-40, og *Vito Sante Santoro mod Italien*, pr. 42-46. Se også *Labita mod Italien*, pr. 197.

¹²⁵ *Labita mod Italien*.

EMD fandt dog ikke, at proportionalitetskravet var opfyldt i den konkrete sag, *da* begrænsningerne i klagers bevægelsesfrihed var betydelige, *da* klager, der ikke tidligere var dømt for kriminalitet, var blevet frifundet under henvisning til manglende beviser for den påståede mafiailknytning, *da* de italienske domstole ikke havde peget på andre konkrete beviser for, at der var en reel risiko for, at klager ville begå en lovovertrædelse, og *da* den eneste yderligere grund påberåbt af de italienske myndigheder – at klagers afdøde svoger havde været en mafiaboss – ikke i sig selv kunne begrunde begrænsningerne i klagers bevægelsesfrihed.¹²⁶

I *Vlasov og Benyash mod Rusland* var klager ved dom idømt en 3-årig betinget fængselsstraf og fik i forlængelse af dommen af myndighederne afslag på pas i samme periode. EMD gentog, at begrænsninger i bevægelsesfriheden kan begrundes i opretholdelse af offentlig orden og kriminalitetsforebyggelse, uanset om den relevante person er dømt for kriminalitet eller blot mistænkt herfor.¹²⁷ Samtidig understregede EMD, at proportionalitetskravet kun er opfyldt, hvis bevægelsesrestriktionen var nødvendig i hele den 3-årige periode,¹²⁸ og at denne løbende proportionalitetsvurdering normalt skal foretages af domstole med kompetence til at foretage en fuldstændig efterprøvelse af sagen.¹²⁹ Vedrørende proportionalitetsvurderingen bemærkede EMD endvidere, at der skal være "konkrete og klare indikationer for en reel offentlig interesse, som opvejer individets ret til bevægelsesfrihed", og at indgrebet skal være nødvendiggjort af konkrete forhold, som virkelig underbygger ("are truly indicative") den fortsatte eksistens af den risiko for fare, som indgrebet søger at forebygge.¹³⁰ En ordning med generelt og automatisk pålæg af begrænsninger i bevægelsesfriheden er derfor ikke i overensstemmelse med TP4-art. 2.¹³¹

I *Villa mod Italien* var klager en psykisk syg person, der med hjemmel i den italienske straffelov var blevet fundet skyldig i trusler på livet og idømt både samfundstjeneste og præventive foranstaltninger (månedlig meldepligt hos politi, løbende kontakt til psykiatrisk klinik, bopæl på bestemt adresse, ophold på bopæl om natten og forbud

¹²⁶ Ibid., pr. 196, jf. pr. 193. Klager var pålagt samme type foranstaltninger som klager i *De Tommaso mod Italien*, jf. pr. 63 og afsnit 3.1.1 ovenfor.

¹²⁷ *Vlasov og Benyash mod Rusland*, dom af 20. september 2016, pr. 31 og 33.

¹²⁸ Ibid., pr. 32.

¹²⁹ Ibid. Se tilsvarende *Battista mod Italien*, pr. 42.

¹³⁰ *Vlasov og Benyah mod Rusland*, pr. 34.

¹³¹ Ibid.

mod at forlade by).¹³² Begrundelsen var, at klager var en "farlig person" og derfor udgjorde en trussel mod den offentlige orden. I de efterfølgende 5 år blev foranstaltningerne fem gange forlænget af en domstol i de perioder, hvor klager ikke var indlagt på et psykiatrisk hospital.¹³³ EMD fremhævede generelt, at *hvor præventive foranstaltninger er begrundet i personlige forhold, der kan forandres over tid, såsom trussel mod den offentlige orden, påhviler det en stat at foretage løbende vurderinger af, om forholdene ændrer sig, og, dermed, om begrænsningerne i bevægelsesfriheden fortsat er påkrævet*.¹³⁴ EMD accepterede, at de italienske domstole fem gange havde foretaget en tilstrækkelig proportionalitetsvurdering med udgangspunkt i klagers forhold ("no indication of arbitrariness"), men da der gik 4 måneder fra en dommer havde ophævet foranstaltningerne, til klager fik meddelelse herom, var proportionalitetskravet ikke opfyldt i denne periode, og TP4-art. 2 var derfor krænket.¹³⁵ Tilsvarende understregede EMD i *Riener mod Bulgarien* vedrørende et forbud om at forlade sit hjemland som følge af skattegæld, at selv om et indgreb i bevægelsesfriheden i begyndelsen opfylder proportionalitetskravet, kan den automatiske udstrækning over en længere periode føre til, at det på et senere tidspunkt ikke længere er tilfældet.¹³⁶

I *Landvreugd og Oliveira mod Holland* konstaterede EMD, at forbuddet udstedt til to narkomaner mod ophold i en bestemt del af Amsterdam i 14 dage kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden og kriminalitetsbekæmpelse (fjernelse af stofmisbrugere fra gaden) henset til den begrænsede varighed af forbuddet, de gentagne advarsler og til, at klagerne hverken boede eller arbejdede i den pågældende bydel.¹³⁷ Derfor var TP4-art. 2 ikke krænket.

I *Santoro mod Italien* var klager undergivet præventive foranstaltning i længere tid, end hvad der var muligt efter national ret.¹³⁸ Udover at konstatere at foranstaltningerne var i strid med legalitetskravet, fandt EMD heller ikke, at proportionalitetskravet var opfyldt. I forbindelse med proportionalitetsvurderingen fremhævede EMD, at der ikke var adgang til kompensation for den uretmæssige overvågning af klager.¹³⁹

¹³² *Villa mod Italien*.

¹³³ *Ibid.*, pr. 26-24.

¹³⁴ *Ibid.*, pr. 48.

¹³⁵ *Ibid.*, pr. 49-53.

¹³⁶ *Riener mod Bulgarien*, pr. 21. Se tilsvarende *A.E. mod Polen*, dom af 31. marts 2009, pr. 48-49.

¹³⁷ *Landvreugd mod Holland*, pr. 72, og *Oliveira mod Holland*, pr. 64-65.

¹³⁸ *Vito Sante Santoro mod Italien*, pr. 42-46. Se tilsvarende *Villa mod Italien*.

¹³⁹ *Ibid.*

4. Kort om øvrige konventionsbestemmelser

4.1 EMRK art. 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv

En stor del af de begrænsninger i bevægelsesfriheden, der er nævnt ovenfor som værende omfattet af TP4-art. 2, vil også kunne karakteriseres som indgreb i en persons privat-eller familieliv efter EMRK art. 8. Dette vil eksempelvis være tilfældet for så vidt angår bopælspligt, meldepligt, forbud mod benyttelse af mobiltelefon og andet elektronisk udstyr, forbud mod at frekventere bestemte restauranter, barer, diskoteker mv. Det samme gælder kontakt- og opholdsforbud, uanset om sådanne foranstaltninger kombineres med elektronisk kontrol eller ej. Alligevel ses der ikke i retspraksis at være eksempler på, at EMD har behandlet en sag vedrørende præventive foranstaltninger alene efter EMRK art. 8.¹⁴⁰ Tilsvarende ses der ikke at være retspraksis, hvor præventive foranstaltninger er bedømt efter såvel TP4-art. 2 som EMRK art. 8. I stedet er der flere eksempler på, at EMD – antageligt ud fra *lex specialis*-betragtninger – har indledt med at foretage en prøvelse efter TP4-art. 2 for derefter at bemærke, at det ikke er relevant tillige at foretage en vurdering af foranstaltningerne i lyset af EMRK art. 8.¹⁴¹ EMD har i hovedparten af disse sager konkluderet, at TP4-art. 2 var krænkert. Det var dog ikke tilfældet i *Landvreugd* og *Oliviera mod Holland*, hvor EMD som nævnt fandt, at det var i overensstemmelse med TP4-art. 2 at udstede et 14-dages forbud mod ophold i en bestemt del af Amsterdam til to narkomaner.¹⁴² I forlængelse af denne konklusion fandt EMD ikke anledning til at foretage en separat stillingtagen til EMRK art. 8, da "the

¹⁴⁰ Se dog *Iletmis mod Tyrkiet*, dom af 6. december 2005, pr. 42-50, hvor EMD – under henvisning til at Tyrkiet ikke har ratificeret TP4 – behandlede en begrænsning i bevægelsesfriheden efter EMRK art. 8. Se tilsvarende *Pasaoglu mod Tyrkiet*, dom af 8. juli 2008, pr. 42-43.

¹⁴¹ *Stamose mod Bulgarien*, pr. 38-43 (inddragelse af pas og udrejseforbud), *Riener mod Bulgarien*, pr. 132-134 (udrejseforbud), *A.E. mod Polen*, pr. 51-54 (udrejseforbud), *Battista mod Italien*, pr. 50-53 (afslag på udstedelse af pas) og *Landvreugd mod Holland* og *Oliviera mod Holland*, pr. 76-78, hhv. pr. 67-69 (opholdsforbud).

¹⁴² *Landvreugd mod Holland* og *Oliviera mod Holland* og afsnit 3.2.3 ovenfor.

applicant's complaints under Article 8 of the Convention essentially coincide with his complaints under Article 2 of Protocol No. 4".¹⁴³

Omvendt er der også eksempler på, at EMD efter at have behandlet en sag efter EMRK art. 8 ikke finder det relevant at foretage en særskilt stillingtagen til TP4-art. 2. Dette er dog ikke sket i en sag vedrørende præventive foranstaltninger men alene i sager, hvor sagens omstændigheder har rejst problematikker, der er centrale for EMRK art. 8's anvendelsesområde. Dette illustreres af *A.-M.V. mod Finland*, hvor en intellektuel handikappet mand klagede over de finske domstoles afslag på udskiftning af hans værge.¹⁴⁴ Konsekvensen af afslaget var, at klager ikke selv kunne bestemme, hvor og med hvem han skulle bo. EMD konkluderede, at der ikke var sket en overtrædelse af EMRK art. 8, da indgrebsbetingelser i EMRK art. 8, stk. 2, var opfyldt.¹⁴⁵ For så vidt angår TP4-art. 2 anerkendte EMD, at afslaget tillige begrænsede klagers adgang til valg af opholdssted, men fremhævede, at der ikke var anledning til at tro, at en efterprøvelse af sagen i lyset af denne bestemmelse ville føre til et andet resultat henset til "the fact that paragraph 3 of the Article is closely aligned with paragraph 2 of Article 8, and taking into account the conclusions reached under Article 8 of the Convention above".¹⁴⁶

*I lyset af ovennævnte retspraksis kan det lægges til grund, at TP4-art. 2 er lex specialis i sager vedrørende præventive foranstaltninger, og at en selvstændig stillingtagen til EMRK art. 8 normalt ikke er påkrævet henset til overlappet mellem indgrebsbetingelserne efter TP4-art. 2, stk. 3, og EMRK art. 8, stk. 2. Samtidig må det understreges, at det forhold, at en præventiv foranstaltning tillige udgør et (intensivt) indgreb i en anden konventionsrettighed såsom EMRK art. 8, er et forhold, der vil skulle indgå i vurderingen af, om betingelserne i TP4-art. 2, stk. 3, herunder navnlig proportionalitetskravet, er opfyldt. Dette understøttes bl.a. af *De Tommaso mod Italien*, hvor EMD i relation til begrænsningen i klagers adgang til at deltage i offentlige møder (forsamlingsfrihed) understregede, at der var tale om en grundlæggende rettighed.*¹⁴⁷

¹⁴³ Ibid., pr. 78, hhv. pr. 69.

¹⁴⁴ *A.-M.V. mod Finland*, dom af 23. marts 2017, pr. 93-94.

¹⁴⁵ Ibid., pr. 69-92.

¹⁴⁶ Ibid., pr. 94. Se dog *Diamante mod San Marino*, dom af 27. september 2011, der vedrørte en særlig mulig børnebortførelsessituation, hvor EMD foretog en prøvelse efter både EMRK art. 8 og (en meget kort prøvelse) efter TP4-art. 2 og konkluderede, at ingen af bestemmelserne var krænkede.

¹⁴⁷ *De Tommaso mod Italien*, pr. 123.

Særligt for så vidt angår privatlivsbeskyttelse efter EMRK art. 8 er det relevant at nævne, at EMD ikke ses at have taget stilling til brugen af *elektronisk kontrol som supplement til kontakt- eller opholdsforbud* eller andre præventive foranstaltninger omfattet af TP4-art. 2. Det følger dog af fast retspraksis, at myndigheders indsamling og opbevaring af data, der har forbindelse til enkeltpersoners privatliv, er omfattet af privatlivsbeskyttelsen i EMRK art. 8.¹⁴⁸ EMD har behandlet flere sager om myndigheders brug af hemmelig GPS-overvågning som led i strafferetlig efterforskning. I *Uzun mod Tyskland* fremhævede EMD, at selv om brug af GPS er en mindre indgribende form for overvågning end f.eks. videoovervågning eller telefonaflytning, udgjorde GPS-overvågning af en bil, som klager benyttede, et indgreb i klagers privatliv.¹⁴⁹ EMD fandt, at indgrebet lovligt varetog hensyn til den offentlige sikkerhed og tryghed samt andres rettigheder og friheder, og at proportionalitetskravet var opfyldt henset til bl.a., at andre mindre indgribende midler havde været forsøgt anvendt, den begrænsede tidsmæssige varighed, og at der ikke havde været tale om en fuldstændig overvågning af klagers færden.¹⁵⁰ I den forbindelse fremhævede EMD generelt, at jo flere myndigheder og myndighedspersoner, der har adgang til GPS-data, jo mere tungtvejende grunde kræves der for at retfærdiggøre indgrebet.¹⁵¹ I retspraksis vedrørende indsamling og brug af elektronisk data lægger EMD vægt på, at det nationale retsgrundlag indeholder tilstrækkelige og effektive garantier, der sikrer, at et sådant indgreb er relevant og ikke går videre end påkrævet, herunder at data ikke opbevares i et længere tidsrum end nødvendigt og på en måde, der er sikret mod misbrug.¹⁵²

4.2 EMRK art. 6 om ret til retfærdig rettergang

EMRK art. 6 indeholder en ret til en retfærdig rettergang i overensstemmelse med de i bestemmelsen indeholdte processuelle garantier, når der skal træffes afgørelse i en straffesag ("anklage for en forbrydelse") eller i en civil sag ("borgerlige rettigheder og

¹⁴⁸ Se f.eks. *S. and Marper mod England*, dom af 4. december 2008, pr. 67.

¹⁴⁹ *Uzun mod Tyskland*, dom af 9. september 2010, pr. 50-51. Se også *Ben Faiza mod Frankrig*, dom af 8. maj 2018.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pr. 77-81.

¹⁵¹ *Ibid.*, pr. 80.

¹⁵² Se f.eks. *S. and Marper mod England*, pr. 103.

forpligtelser”) i konventionens forstand. Bestemmelsen stiller krav til domstolsprocessen men ikke til det materielle indhold af den dom, som domstolsprøvelsen munder ud i. *Dermed stiller EMRK art. 6 ikke selvstændige materielle krav til, hvornår der kan pålægges præventive foranstaltninger i form af f.eks. kontakt- eller opholdsforbud, hvad enten dette sker i straffe- eller forvaltningsretligt regi. Det følger dog af bestemmelsen, at der skal være adgang til domstolsprøvelse af sådanne afgørelser.* I det omfang, at en afgørelse om pålæg af kontakt- eller opholdsforbud ikke har karakter af en ”straffesag”, vil der normalt være tale om en ”civil sag” i konventionens forstand. Dette har EMD for nylig fastslået i *De Tommaso mod Italien*, hvor EMD udvidede området for, hvornår den civile del af EMRK art. 6 finder anvendelse i sager om bevægelsesrestriktioner, der kan have ”direkte og betydelig indflydelse på et individs private rettighed” (”direct and significant repercussions on a private right belonging to an individual”).¹⁵³ Ifølge EMD var dette i hvert fald tilfældet for en række af de præventive foranstaltninger, som klager var pålagt, herunder forbuddet mod at forlade bopælen om natten, forbuddet mod at forlade bopælsdistrikt, forbuddet mod at benytte mobiltelefon og radiotransmitterende udstyr og forbuddet mod at deltage i offentlige møder.¹⁵⁴ I sagen konkluderede EMD, at EMRK art. 6 var krænket, da der ikke havde været afholdt offentlige retsmøder.

¹⁵³ Ibid., pr. 143-155, særligt pr. 151-154.

¹⁵⁴ Ibid., pr. 154.

5. De menneskeretlige rammer for at pålægge kontakt- eller opholdsforbud i nære relationer

5.1 Generelt om de menneskeretlige rammer

EMD har endnu ikke haft anledning til at tage stilling til en sag, der direkte omhandler genstanden for denne udredning, nemlig pålæg af kontakt- eller opholdsforbud i nære relationer. EMD har heller ikke behandlet sager vedrørende andre typer restriktioner i sådanne relationer. I lyset af den retspraksis, der er gennemgået i de forudgående afsnit (2-4), er det dog muligt at udlede følgende generelle retningslinjer for de menneskeretlige rammer for kontakt- eller opholdsforbud.

5.1.1 *EMRK art. 5*

For så vidt angår retten til frihed i *EMRK art. 5* følger det af retspraksis, at en eller flere præventive foranstaltninger vil udgøre frihedsberøvelse i bestemmelsens forstand, såfremt en vurdering af disses "karakter, varighed, virkninger og udførelsesmåde" fører til, at en begrænsning af et individs bevægelsesfrihed har et sådant omfang og en sådan intensitet, at det kan sidestilles med f.eks. fængsel eller 24-timers husarrest. Det er alene i *Guzzardi mod Italien*, at EMD har fundet, at disse betingelser var opfyldt henset til denne sags helt særlige omstændigheder (bevægelsesfrihed begrænset til lille areal og ringe social kontakt til omverdenen). EMD har i retspraksis slået fast, at en ordning med særlig politiovervågning af en person kombineret med et pålæg om at tage ophold i et bestemt område ikke i sig selv falder inden for anvendelsesområdet af *EMRK art. 5*. Domstolen har i retspraksis i stedet kvalificeret selv relativt intensive indgreb i personers bevægelsesfrihed (såsom opholdsforbud, meldepligt, pålæg om ophold på bopæl om natten og forbud mod socialisering med bestemte personer) som begrænsninger i bevægelsesfriheden, der falder ind under anvendelsesområdet for

TP4-art. 2. Det kan på den baggrund konkluderes, at pålæg af kontakt- og opholdsforbud – alene eller i forening – som det helt klare udgangspunkt ikke vil udgøre frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand. Dette gælder, uanset om sådanne foranstaltninger kombineres med elektronisk kontrol, jf. afsnit 5.5 nedenfor.

5.1.2 *EMRK art. 6 og art. 8*

Retten til retfærdig rettergang i *EMRK art. 6* finder som udgangspunkt anvendelse i sager om pålæg af kontakt- eller opholdsforbud, uanset om dette sker i strafferettens eller forvaltningsrettens rammer. Der skal derfor sikres en adgang til domstolsprøvelse af sådanne afgørelser, der opfylder bestemmelsens processuelle garantier. EMRK art. 6 stiller derimod ingen krav til det materielle indhold af afgørelser om pålæg af kontakt- eller opholdsforbud.

Pålæg af kontakt- eller opholdsforbud udgør indgreb i individers privatliv – og tillige ofte et indgreb i familieliv – efter *EMRK art. 8*. I sådanne sager vil TP4-art. 2 udgøre *lex specialis*, og en selvstændig stillingtagen til EMRK art. 8 vil derfor ikke være påkrævet. Dette skyldes den materielle identitet mellem indgrebsbetingelserne efter TP4-art. 2, stk. 3, og EMRK art. 8, stk. 2. Familie- og privatlivsmæssige forhold relateret til EMRK art. 8 skal indgå i vurderingen af, om et kontakt- eller opholdsforbud kan retfærdiggøres efter TP4-art. 2, stk. 3, herunder navnlig nødvendighedsvurderingen (proportionalitetskravet).

5.1.3 *TP4-art. 2*

*Den centrale bestemmelse, når det kommer til konventionsmæssigheden af kontakt- eller opholdsforbud, er TP4-art. 2. Uanset om kontakt- og opholdsforbud pålægges alene, i forening eller i kombination med elektronisk kontrol, vil sådanne foranstaltninger nemlig udgøre indgreb i den relevante persons bevægelsesfrihed, der er omfattet af TP4 - art. 2. For at være lovligt skal indgrebet derfor kunne retfærdiggøres efter de tre betingelser i TP4-art. 2, stk. 3 (kravene om legalitet, lovligt formål og proportionalitet). For så vidt angår *legalitetskravet* kan afgørelser om meddelelse af kontakt- og opholdsforbud være baseret på skønsmæssige bestemmelser i lovgivningen uden at være i strid med konventionen, såfremt skønnet normeres i f.eks. offentligt tilgængelige administrative forskrifter eller retspraksis. *Kravet om lovligt formål* spiller ikke stor rolle i retspraksis om begrænsninger i bevægelsesfriheden. De fleste sager, som EMD har taget stilling til, har vedrørt præventive foranstaltninger af*

kriminalitetsforebyggende karakter eller foranstaltninger, der skulle sikre en persons tilstedeværelse under efterforskning eller retssag. I disse har EMD anerkendt hensynet til at "opretholde den offentlige orden", "at forebygge forbrydelse" eller "at beskytte andres rettigheder eller friheder". Illustrativ er *Landvreugd og Oliveira mod Holland*, hvor EMD accepterede, at forbud mod ophold i en bestemt bydel kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden. I de nordiske lande varetager kontakt- og opholdsforbud forskelligartede formål, herunder særligt at beskytte en person mod chikane eller kriminel adfærd.¹⁵⁵ I lyset af EMD's retspraksis er det ubetænkeligt at lægge til grund, at kontakt- og opholdsforbud lovligt kan begrundes i hensynet til andres rettigheder og friheder, kriminalitetsforebyggelse og/eller den offentlige orden.

Det springende punkt ved pålæg af kontakt- eller opholdsforbud vil normalt være *nødvendighedsvurderingen* (proportionalitetskravet) efter TP4-art. 2. Med udgangspunkt i samtlige faktiske og retlige omstændigheder i hver enkelt sag skal der foretages en konkret vurdering af, om de(t) relevante lovlige hensyn er tungtvejende nok til at kunne begrunde indgrebet i individets bevægelsesfrihed. Det fremgår af retspraksis, at i hvert fald følgende kriterier er relevante at inddrage i denne vurdering:

- *Karakteren og vægten af de(t) lovlige hensyn.* Det må antages, at hensynet til den tidligere partners rettigheder og friheder i form af beskyttelse mod chikane eller kriminel adfærd i nære relationer vejer tungt. Denne antagelse bygger på, at konventionsstaterne i tillæg til den almindelige ret til at sikre ro og orden i en retsstat har en positiv forpligtelse (efter EMRK art. 8) til at beskytte individer mod sådan en adfærd, hvilket understøttes af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder i hjemmet (Istanbulkonventionen).¹⁵⁶
- *Risikoens karakter og styrke.* Kontakt- eller opholdsforbud kan ikke pålægges automatisk af generalpræventive eller generelle ordensmæssige grunde. Indgrebet skal være nødvendiggjort af en konkret, underbygget risiko for, at personen vil udøve chikane eller kriminel adfærd. Hvis vedkommende tidligere er dømt for kriminalitet mod den person, der søges beskyttet, skal tidspunktet for kriminaliteten, arten heraf og den idømte straf tillægges betydning.

¹⁵⁵ Se afsnit 1 ovenfor.

¹⁵⁶ ETS nr. 210 af 11. maj 2011.

- *Den tidsmæssige udstrækning* af et kontakt- eller opholdsforbud. Længerevarende indgreb i bevægelsesfriheden er mere intensive end korterevarende bevægelsesrestriktioner og stiller derfor større krav til vægten af det lovlige hensyn. Se yderligere afsnit 5.4 nedenfor.
- *Den fortsatte aktualitet af risikoen.* Kontakt- eller opholdsforbud er begrundet i personlige forhold, der kan forandres over tid. Hvis en eller begge foranstaltninger pålægges i en længere periode, skal der derfor med udgangspunkt i de personlige forhold foretages regelmæssige vurderinger af, om den konkrete risiko, der i første omgang begrundede foranstaltningerne, fortsat er aktuel og dermed fortsat nødvendiggør foranstaltningerne. Denne vurdering skal kunne indbringes for domstolene. Se yderligere afsnit 5.4 nedenfor.
- *Den geografiske udstrækning af et opholdsforbud*, herunder om der er mulighed for at søge om – og få bevilliget – konkret begrundet dispensation. Jo større areal et opholdsforbud dækker, jo mere intensivt et indgreb i bevægelsesfriheden vil der være tale om. Se yderligere afsnit 5.3 nedenfor.
- *Om der er givet forudgående advarsler* om, at pålæg af kontakt- eller opholdsforbud eller brug af elektronisk kontrol vil være konsekvensen af en bestemt adfærd (f.eks. hyppige uønskede personlige eller telefoniske henvendelser til tidligere partner eller overtrædelse af kontaktforbud).
- *Den familie- eller privatlivsmæssige tilknytning til det område, der er dækket af et opholdsforbud, eller den person, som ikke må kontaktes.* Der vil bl.a. skulle lægges vægt på, om et opholdsforbud dækker et område, hvor den pågældende bor, arbejder, har faste fritidsaktiviteter eller andre privatlivsorienterede aktiviteter. Såfremt der er mindreårige børn involveret, følger det af fast retspraksis på tværs af retsområder, at hensynet til barnets tarv altid skal tillægges "afgørende" betydning.¹⁵⁷ I sager vedrørende begrænsninger i kontakt mellem forældre og mindre-årige børn skal dette hensyn "komme før alle andre hensyn".¹⁵⁸ Se yderligere afsnit 5.3 nedenfor.

¹⁵⁷ Se f.eks. *Neulinger og Shuruk mod Schweiz*, dom af 6. juli 2010, pr. 135, *Jeunesse mod Nederlandene*, dom af 3. oktober 2013, pr. 109, og *Jansen mod Norge*, dom af 6. september 2018, pr. 91.

¹⁵⁸ *Jansen mod Norge*, pr. 91, hvor det understreges, at hensynet til barnets tarv "must come before all other considerations" i sager vedrørende restriktioner for kontakt mellem børn og forældre.

- *Den samlede intensitet* af de begrænsninger i bevægelsesfriheden, som der pålægges, herunder om disse tillige udgør indgreb i andre konventionsbeskyttede rettigheder. Om betydningen af supplerende elektronisk kontrol, se nedenfor i afsnit 5.5.

5.2 Om den menneskeretlige betydning af, at kontakt- og opholdsforbud pålægges strafferetligt, straffeprocessuelt eller forvaltningsretligt

De konventionsmæssige krav til pålæg af kontakt- eller opholdsforbud afhænger *ikke* af, i hvilken kontekst en afgørelse herom træffes. En afgørelse om meddelelse af kontakt- eller opholdsforbud vil således altid udgøre en begrænsning i bevægelsesfriheden, som skal leve op til kravene i TP4-art. 2 (og i sjældne tilfælde EMRK art. 5) for at være i overensstemmelse med konventionen. Dette gælder, uanset om afgørelsen træffes inden for rammerne af straffe- og straffeprocessretten eller forvaltningsretten.

Retspraksis illustrerer således, at EMD ikke opererer med forskellige konventionsstandarder, afhængigt af i hvilket regi en sådan afgørelse er truffet. TP4-art. 2 er den centrale bestemmelse, uanset om præventive foranstaltninger bliver pålagt forvaltningsretligt¹⁵⁹ eller før, under eller efter en straffesag, uanset om den pågældende bliver domfældt eller ej, og uanset om afgørelsen bliver truffet som en direkte konsekvens af en domfældelse eller efterfølgende.¹⁶⁰ Det bør dog understreges, at der ikke foreligger megen retspraksis om brug af præventive foranstaltninger som straffesanktion (så vidt ses kun *Villa mod Italien*). Der er dog ingen grundlag for at betvivle, at TP4-art. 2 tillige finder anvendelse i disse situationer, hvilket da også udtrykkeligt er anerkendt af den danske lovgivningsmagt i forbindelse med en ændring af den danske straffelov i juni 2017.¹⁶¹ Her blev der indført hjemmel til, at danske domstole som led i en straffedom for banderelateret kriminalitet ved dommen – i tillæg til en ubetinget frihedsstraf – giver et

¹⁵⁹ *Landvreugd mod Holland* og *Oliveira mod Holland*.

¹⁶⁰ Se afsnit 3.1.1-3.2.3 ovenfor.

¹⁶¹ Lov nr. 672 af 8. juni 2017 om ændring af straffeloven mv. (initiativer mod rocker- og bandekriminalitet).

opholdsforbud.¹⁶² I motiverne til loven understreges det, at et sådant opholdsforbud skal gives og administreres i overensstemmelse med EMRK, herunder navnlig TP4-art. 2.¹⁶³

5.3 Den geografiske udstrækning af et opholdsforbud

Almene ordenshensyn eller generalpræventive grunde kan ikke i sig selv begrunde meddelelse af opholdsforbud. For at være i overensstemmelse med TP4-art. 2 skal et opholdsforbud pålægges på baggrund af en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i hver enkelt sag, hvor det afgørende krav normalt vil være, at opholdsforbuddet ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage hensynet til andres rettigheder og friheder, den offentlige orden eller kriminalitetsforebyggelse (proportionalitetskrav).

Ved proportionalitetsvurderingen skal der som minimum inddrages de kriterier, der er opregnet ovenfor i afsnit 5.1, herunder den geografiske udstrækning af et opholdsforbud. Men da dette altid alene vil være ét element blandt andre, er det ikke muligt at give entydige retningslinjer for, hvor stort et areal et opholdsforbud kan dække og fortsat være i overensstemmelse med konventionen. Det er dog givet, at jo større areal forbuddet dækker, jo mere intensivt et indgreb i bevægelsesfriheden vil der være tale om – og jo større krav vil der følgelig blive stillet til vægten af de lovlige hensyn. Når det er hensyn til en (tidligere) partners rettigheder og friheder, der begrunder et opholdsforbud, vil vægten af dette i høj grad bero på karakteren og styrken af den konkrete risiko (omfanget, arten og aktualiteten af den chikanerende eller kriminelle adfærd), idet den geografiske udstrækning af opholdsforbuddet skal være nødvendiggjort af karakteren og styrken af risikoen.

Ved vurderingen af den geografiske udstrækning af et opholdsforbud er det ligeledes relevant at tage hensyn til vedkommendes konkrete familie- og privatlivsmæssige tilknytning til det pågældende område. EMD har således

¹⁶² Et sådant opholdsforbud indebærer, at den dømte ikke må færdes eller opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor den pågældende lovovertrædelse er begået, eller hvor den gruppe af personer, som den domfældte er tilknyttet, opholder sig.

¹⁶³ Lovforslag nr. L 35 af 4. oktober 2017, pkt. 2.1.4 og s. 18-21. Lovforslaget er tilgængeligt her: https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/L35/som_vedtaget.html (tilgået den 17. december 2018).

udtrykkeligt i to sager om opholdsforbud (*Landvreugd* og *Olivieira mod Holland*) fremhævet, at de pågældende ikke havde arbejde eller bopæl i den konkrete bydel. Såfremt et opholdsforbud direkte eller indirekte påvirker en persons kontakt til mindreårige børn, vil hensynet til barnets tarv skulle tillægges afgørende betydning. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis mindreårige børn enten har bopæl eller går i daginstitution eller skole i det pågældende område. Afhængigt af omfanget af den pågældendes kontakt og samvær med sine børn vil hensynet til mindreårige børn kunne varetages, ved at der meddeles konkret begrundede dispensationer fra et opholdsforbud, eller ved at opholdsforbuddet generelt undtager færden og ophold, der må anses for beføjet. Sådanne ordninger vil tillige kunne sikre, at der kan ske opfyldelse af eventuelle lovbestemte pligter i et område dækket af et opholdsforbud (såsom en forpligtelse til at møde hos bestemt myndighed, jobcenter eller arbejdsløshedskasse).

5.4 Den tidsmæssige udstrækning af kontakt- eller opholdsforbud

EMD har alene udtrykkeligt taget stilling til den tidsmæssige udstrækning af præventive foranstaltninger i sager, hvor disse har været pålagt under en verserende retssag, og hvor denne vurdering følgelig har været tæt knyttet til, om det tidsmæssige krav i EMRK art. 6 (rettergang inden en rimelig frist) har været overholdt.¹⁶⁴ Det er derfor ikke muligt at angive tidsmæssige retningslinjer for, i hvor lang en periode et kontakt- eller opholdsforbud kan opretholdes uden at være problematisk efter TP4-art. 2. Derimod fremgår det af retspraksis, at varigheden af et kontakt- eller opholdsforbud skal indgå som et af elementerne i den konkrete proportionalitetsvurdering, der altid skal foretages, jf. afsnit 5.2 ovenfor. Det fremgår endvidere af retspraksis, at restriktioner i bevægelsesfriheden skal være konkret nødvendige i hele den periode, de gælder. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at proportionalitetskravet er opfyldt, når der første gang træffes afgørelse om kontakt- eller opholdsforbud. Domstolen har således flere gange understreget, at hvor begrænsninger i bevægelsesfriheden er begrundet i personlige forhold, der kan forandres over tid, påhviler det en konventionsstat løbende at vurdere,

¹⁶⁴ *Vlasov og Benyash mod Rusland*, pr. 31 og 33 med henvisninger til yderligere retspraksis.

om forholdene ændrer sig på en sådan måde, at begrænsningerne ikke længere er nødvendige. Dette skal ses i lyset af, at EMD ikke accepterer begrænsninger i bevægelsesfriheden, der er begrundet i generelle ordenshensyn eller kriminalpræventive betragtninger.

Såfremt kontakt- eller opholdsforbud pålægges for en længere periode, er det derfor en betingelse, at der kontinuerligt er en reel risiko for, at vedkommende udøver chikane eller kriminel adfærd. Det er endvidere en forudsætning, at der i de nationale retssystemer eksisterer en ordning, der sikrer periodisk adgang til domstolsprøvelse af det fortsatte omfang og nødvendigheden af sådanne indgreb i bevægelsesfriheden.

5.5 Betydningen af supplerende elektronisk kontrol

Såfremt et kontakt- eller opholdsforbud kombineres med supplerende elektronisk kontrol, vil dette udgøre en begrænsning af vedkommendes privatliv, der øger intensiteten af indgrebet i vedkommendes bevægelsesfrihed. I proportionalitetsvurderingen efter TP4-art. 2, stk. 3, vil kravene til vægten af de lovlige hensyn derfor blive øget, herunder navnlig til arten og karakteren af den risiko for kriminel adfærd eller chikane, der begrunder et kontakt- eller opholdsforbud. Intensiteten af privatlivsindgrebet vil dog kunne reduceres, såfremt elektronisk kontrol først pålægges efter forudgående advarsler om, at dette vil blive konsekvensen af fortsat overtrædelse af kontakt- eller opholdsforbud.

En ordning med brug af supplerende elektronisk kontrol skal udformes på en sådan måde, at de nationale regler indeholder garantier, der sikrer, at elektronisk overvågning er relevant og ikke går videre end påkrævet, herunder at data opbevares på en hensigtsmæssig måde og ikke i et længere tidsrum, end hvad der er nødvendigt set i lyset af formålet. I retspraksis om overvågning af individer lægger EMD således vægt på, hvor, hvordan og hvor længe oplysningerne lagres, hvem der har adgang til oplysningerne, og om der er de fornødne processuelle garantier til at forhindre misbrug.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Se afsnit 4.1 ovenfor.

5.6 Særligt om opholdspåbud

Et påbud om, at en person skal opholde sig inden for et bestemt område, vil udgøre en begrænsning af bevægelsesfriheden i TP4-art. 2's forstand. Afhængigt af arealets størrelse og det tidsrum, som vedkommende skal opholde sig på området, kan et opholdsforbud også begrænse bevægelsesfriheden i et sådant omfang, at der vil være tale om frihedsberøvelse i EMRK art. 5's forstand. Afgørende vil være en vurdering af "karakteren, varigheden, virkningerne og udførelsesmåden" af de begrænsninger, som en person er pålagt.¹⁶⁶ Henset til retspraksis vil det dog kun være i situationer, hvor en person skal opholde sig på et meget begrænset areal uden reel mulighed for social kontakt med omverdenen, at forholdet vil kunne falde ind under EMRK art. 5's anvendelsesområde (*Guzzardi*-situationen). EMD har således understreget, at en ordning med særlig overvågning af en person (meldepligt) kombineret med et pålæg om at tage ophold i et bestemt område ikke i sig selv falder inden for anvendelsesområdet af EMRK art. 5.¹⁶⁷ Dette understøttes af, at EMD har behandlet en lang række sager (senest *De Tommaso mod Italien*), hvor klagerne var pålagt påbud om såvel ophold i bestemt by samt ophold på bopæl om natten, og fastholdt, at sådanne restriktioner skulle kvalificeres som begrænsninger i bevægelsesfriheden og dermed vurderes i lyset af TP4-art. 2.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Se afsnit 2.1 og 3.1.1 ovenfor.

¹⁶⁷ *Guzzardi mod Italien*, pr. 94.

¹⁶⁸ Se afsnit 3.1.1 ovenfor.

Referencer

Litteratur

- Kjølbro, Jon. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017. 4. udgave
- Lorenzen, Peer, m.fl., Den Euroæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011. 3. udgave

Love, bekendtgørelser, cirkulærer mv.

- Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention
Protokol nr. 4 af 16. september 1963
- Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet af den 11. maj 2011 (Istanbulkonventionen)

Danmark

- Lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- Lov nr. 1724 af 27. december 2016 om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold)
- Lov nr. 672 af 8. juni 2017 om ændring af straffeloven mv. (initiativer mod rocker- og bandekriminalitet)
- Cirkulære nr. 9909 af 9. juli 2013 om behandling af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser, herunder spørgsmål om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (RM 3/2008 – rettet juli 2013)
- Betænkning nr. 1526 fra 2011 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning afgivet af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg
- Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016
- Forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om en børne- og ungeydelse og lov om udbetaling af børnebidrag af 4. oktober 2017

Norge

Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven), LOV-1981-05-22-25

Lov om straff (straffeloven), LOV-2005-05-20-28

Sverige

Brottsbalk (1962:700)

Lov om kontaktförbud (1988:688)

Finland

Lagen om besöksförbud (898/1998)

Strafflag (39/1889)

Island

Almenn hegningarlög nr. 19 af 1940, senest ændret den 19. januar 2019

Lov nr. 85 om tilhold og bortvisning (Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili) af 23. juni 2011

Domspraksis

A.E. mod Polen, dom af 31. marts 2009,

A.-M.V. mod Finland, dom af 23. marts 2017

Amuur mod Frankrig, dom af 26. juni 1996

Bartik mod Rusland, dom af 21. december 2016

Battista mod Italien, dom af 2. december 2014

Bauman mod Frankrig, dom af 22. maj 2001

Ben Faiza mod Frankrig, dom af 8. maj 2018

Berkovich m.fl. mod Rusland, dom af 27. marts 2018

Biere mod Letland, dom af 20. november 2011

Conka mod Belgien, dom af 5. februar 2002

Demir og Baykara mod Tyrkiet, dom af 12. november 2008

De Tommaso mod Italien, dom af 23. februar 2017

De Wilde, Ooms and Versyp mod Belgien, dom af 18. juni 1971

Diamante mod San Marino, dom af 27. september 2011

Engel mod Holland, dom af 8. juni 1976

Evans mod Storbritannien, dom af 10. april 2007
 Földes mod Ungarn, dom af 31. oktober 2006
 Freimanis og Lidums mod Letland, dom af 9. februar 2006
 Garib mod Holland, dom af 6. november 2017
 Gochev mod Bulgarien, dom af 26. november 2009
 Grosskopf mod Tyskland, dom af 21. oktober 2010
 Guzzardi mod Italien, dom af 6. november 1980
 H.L. mod Storbritannien, dom af 5. oktober 2004
 Haidn mod Tyskland, dom af 17. december 2009
 Hajibeyli mod Aserbajdsjan, dom af 10. juli 2008
 Illetmis mod Tyrkiet, dom af 6. december 2005
 James, Wells and Lee mod Storbritannien, dom af 18. september 2012
 Jansen mod Norge, dom af 6. september 2018
 Jeunesse mod Nederlandene, dom af 3. oktober 2013
 Jones m.fl. mod Storbritannien, dom af 14. januar 2014
 Kemmache mod Frankrig, dom af 27. november 1994
 Lexa mod Slovakiet, dom af 23. september 2008
 Medvedyev mod Frankrig, dom af 29. marts 2010
 Martinez mod Spanien, dom af 12. juni 2014
 Mazurek mod Frankrig, dom af 1. februar 2000
 Miazdyk mod Polen, dom af 24. januar 2012
 Neulinger og Shuruk mod Schweiz, dom af 6. juli 2010
 Oliviera mod Holland, dom af 2. juni 2002
 Ostendorf mod Tyskland, dom af 7. marts 2013
 Paci mod Belgien, dom af 17. april 2018
 Pasaoglu mod Tyrkiet, dom af 8. juli 2008
 Radu mod Tyskland, dom af 16. maj 2013
 Raimondo mod Italien, Labita mod Italien, Vito Sante Santoro mod Italien, Monno mod Italien,
 afgørelse af 8. oktober 2013
 Riener mod Bulgarien, dom af 23. august 2006
 S. and Harper mod England, dom af 4. december 2008
 S., V. og A. mod Danmark, dom af 22. oktober 2018
 Saadi mod Storbritannien, dom af 29. januar 2008
 Schwabe mod Tyskland, dom af 1. december 2011
 Sandru mod Rumænien, afgørelse af 14. januar 2014
 Stamose mod Bulgarien, dom af 27. november 2012
 Landvreugd mod Holland, dom af 2. juni 2002
 Sunday Times mod Storbritannien, dom af 26. april 1979
 Taurén mod Finland, afgørelse af 10. september 1997

Texeira mod Italien, afgørelse af 26. oktober 2000
Uzun mod Tyskland, dom af 9. september 2010
Van Droogenbroeck mod Belgien, dom af 24. juni 1982
Vasileva mod Danmark, dom af 25. september 2003
Villa mod Italien, dom af 20. april 2010
Vito Sante Santoro mod Italien, dom af 1. juli 2004
Vlasov og Benyash mod Rusland, dom af 20. september 2016
Winterwerp mod Holland, dom af 24. oktober 1979
Weeks mod Storbritannien, dom af 2. marts 1987

Summary

The report describes the human rights framework regarding the use of restraining and restriction orders to prevent harassment and criminal conduct against a previous partner. The report deduces the limitations laid down by the European Convention on Human rights to restraining and restriction orders in the Nordic countries. The investigation emphasizes that, with regard to the human rights evaluation, it is not relevant whether restraining or restriction orders are introduced by means of penal law or administrative law.

In view of the case law of the European Court of Human Rights, restraining and restriction orders can be justified by reasons of rights and freedoms of others, crime prevention and/or public order. Normally, a necessity assessment will be decisive, and the criteria that are relevant for this evaluation can be derived from case law.

Bilag 1 – Oversigt over reguleringen af kontakt- og opholdsforbud i Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island

Danmark

De danske regler om kontakt- og opholdsforbud er reguleret ved lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning¹⁶⁹ og lov nr. 1724 af 27. december 2016 om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold). Her er regler om såkaldt tilhold (kontaktforbud), opholdsforbud og bortvisning. Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (herefter tilholdsloven) trådte i kraft den 1. marts 2012 og indeholder et samlet regelsæt om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Tilholdslovens formål er at beskytte personer mod at blive udsat for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane, herunder stalking.¹⁷⁰ Reglerne er senere suppleret med muligheden for såkaldt "strakstilhold" i 2016 (omtalt nedenfor).

Reguleringen er kendetegnet ved, at både kontakt- og opholdsforbud er *administrative afgørelser* og derfor som udgangspunkt omfattet af almindelige forvaltningsretlige regler og principper. Overtrædelse af sådanne administrative afgørelser er dog *strafferetligt sanktioneret* via særregler i netop de nævnte love.

¹⁶⁹ Loven bygger på Betænkning nr. 1526 fra 2011 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning afgivet af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg. Ved loven indførtes et nyt samlet regelsæt om tilhold, opholdsforbud og bortvisning med henblik på en bedre beskyttelse af personer mod at blive udsat for fredskrænkelser, forfølgelse og chikane. I massemedier omtales en sådan krænkende eller ubehagelig adfærd typisk med det engelske ord "stalking". Loven ophævede den tidligere § 265 i straffeloven, der kriminaliserede overtrædelse af tilhold.

¹⁷⁰ Jf. Betænkning nr. 1526 fra 2011 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning afgivet af Justitsministeriets Strafferetsplejeudvalg.

Dette betyder, at selve kontakt- og opholdsforbud opfattes som administrative afgørelser og vil blive behandlet inden for en forvaltningsretlig ramme, hvorimod overtrædelsen af sådanne forbud vil skulle behandles inden for strafferetsplejens rammer.

Nedenfor beskrives den danske regulering af hhv. tilhold, strakstilhold, opholdsforbud og bortvisning.¹⁷¹

Tilhold

Tilhold er defineret i tilholdslovens § 1:

”§ 1. Ved tilhold kan en person forbydes at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter den anden.”

Efter § 1 kan en person ved et tilhold forbydes at opsøge en anden ved personlig, mundtlig eller skriftlig henvendelse, herunder ved elektronisk kommunikation, eller på anden måde kontakte eller følge efter en anden. Det er ikke afgørende, om kontakten sker direkte. Enhver kontakt vil være forbudt i medfør af et tilhold, medmindre det af særlige grunde må anses for beføjet, jf. tilholdslovens § 13.

Et tilhold kan også omfatte det at ”følge efter” den anden. Udtrykket ”følge efter” sigter bl.a. til tilfælde, hvor en person følger efter den forurettede uden helt at nærme sig, således at adfærden ikke eller ikke med sikkerhed kan betegnes som kontakt.¹⁷²

Et tilhold kan udstrækkes til at omfatte et medlem af den forurettedes husstand, hvis det findes nødvendigt af hensyn til formålet med tilholdet, jf. tilholdslovens § 6.

Betingelserne for at give et tilhold er (jf. lovens § 2):

- At der er begrundet mistanke om:
 - at en person har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, litra a, eller

¹⁷¹ Ifølge en undersøgelse foretaget af Justitsministeriet udsættes mere end 100.000 danskere årligt for såkaldt stalking, dvs. systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane fra en anden person, jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19.

¹⁷² Jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19, almindelige bemærkninger pkt. 2.

- at en person mod en anden har begået et strafbart forhold, der kan sidestilles med en fredskrænkelser, jf. § 2, stk. 1, nr. 1, litra b.
- Og at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil fortsætte chikanen (kontakte/forfølge/fredskrænke).

Det beror på en konkret vurdering af samtlige faktiske og retlige forhold i sagen, om der foreligger en sådan krænkelse af freden. Krænkelser af en andens fred kan f.eks. bestå i hyppige uønskede henvendelser eller i andre handlinger, der ikke i sig selv er strafbare, men som opleves som ubehagelige og forstyrrende på grund af deres antal, deres indhold eller et udtrykt ønske om at være fri for yderligere kontakt. Herudover vil en enkeltstående krænkelse kunne være af en så grov beskaffenhed, at krænkelsen i sig selv kan danne grundlag for et tilhold.¹⁷³

Det forhold, at en meddelelse gennem f.eks. Facebook ikke direkte er adresseret til den, der chikaneres, er således ikke afgørende. Det er dog en forudsætning, at meddelelsen ikke alene er rettet til andre, men også reelt til den forurettede, ligesom gerningsmanden må have forsæt til, at meddelelsen virker som en henvendelse til den, der chikaneres. Også andre former for kontakt, f.eks. henvendelser i form af ophold lige uden for den forurettedes bolig, aflevering eller tilsendelse af blomster og hilsner gennem radioudsendelser, er omfattet af bestemmelsen.¹⁷⁴

En begrundet mistanke om, at en person mod en anden har begået et strafbart forhold, der kan sidestilles med en fredskrænkelser, kan være opfyldt ved, at forholdet har karakter af en egentlig, strafbar fredskrænkelser som f.eks. husfredskrænkelser eller trusler på liv eller helbred efter straffelovens § 266.

Det er ikke et krav, at der er faldet dom i en straffesag. Det er således ikke et krav, at gennemførelse af en straffesag skal afventes.

Derudover indeholder tilholdsloven nogle særlige muligheder for tilhold:

¹⁷³ Jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19, almindelige bemærkninger pkt. 2.

¹⁷⁴ Se Cirkulære nr. 9909 af 9. juli 2013 om behandling af sager om samlivsrelaterede personfarlige forbrydelser, herunder spørgsmål om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (RM 3/2008 – rettet juli 2013).

- Hvis der er begrundet mistanke om, at en person har begået en grov personfarlig lovovertrædelse efter straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden seksualforbrydelse eller forsøg herpå, jf. § 2, stk. 2, nr. 1. Det er en betingelse, at den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt med den pågældende, jf. § 2, stk. 2, nr. 2.
- Hvis en person med rimelig grund mistænkes for at have begået eller forsøgt at begå en overtrædelse af straffelovens bestemmelse om ulovlig tvang ved at tvinge en anden til at indgå ægteskab eller religiøs vielse uden borgerlig gyldighed.

Et tilhold gives for et bestemt tidsrum på indtil 5 år, jf. lovens § 5.

Strakstilhold

Ved lov nr. 1724 af 27. december 2016 om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) blev der givet mulighed for at træffe afgørelse om midlertidigt tilhold (et såkaldt strakstilhold). Baggrunden og behovet for indførelsen af strakstilholdet var navnlig det forhold, at forvaltningsrettens regler skulle overholdes ved meddelelse af tilhold.¹⁷⁵

Et strakstilhold skal midlertidigt beskytte en forurettet eller eventuelt medlemmer af en forurettet husstand, indtil politidirektøren har haft mulighed for at træffe endelig afgørelse om tilhold eller opholdsforbud. Et strakstilhold kan omfatte de samme typer af forbud og har samme retsvirkninger som et "almindeligt" tilhold efter tilholdsloven.

Betingelserne for at meddele et strakstilhold er:

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

¹⁷⁵ Jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19, almindelige bemærkninger pkt. 2.2.

Det er kun muligt at give et strakstilhold, når der har været en forudgående fredskrænkelse, men der er ved udformningen af mistankekravet ("rimelig grund er mistænkt") tilsigtet en væsentlig lempelse af kravet til mistankens styrke i forhold til det almindelige mistankekrav efter § 2, stk. 1, nr. 1 ("begrundet mistanke"). Det lempede mistankekrav skal forstås i overensstemmelse med retsplejelovens regler om anholdelse (retsplejelovens § 755) og tilholdslovens § 2, stk. 3. Det indebærer, at der skal være visse konkrete holdepunkter for at antage, at en person har krænket den anden som anført i § 2, stk. 1, nr. 1.¹⁷⁶

En væsentlig begrænsning i muligheden for anvendelse af straksforbud er, at ordningen ikke omfatter sager, som udspringer af uenighed om samværsretten til fællesbørn eller nabostridigheder.¹⁷⁷

Selvom det ikke er meningen, at forvaltningslovens regler skal iagttages, netop fordi strakstilholdet skal kunne iværksættes hurtigt, så følger det af forarbejderne, at det altid bør overvejes at gennemføre partshøringen mundtligt, f.eks. telefonisk, i forbindelse med at politiet har opsøgt den pågældende, eller efter omstændighederne i forbindelse med at politiet er tilkaldt til en igangværende fredskrænkelse. Der skal dog altid gøres notat om en partshøring i overensstemmelse med, hvad der følger af offentlighedslovens § 13 og god forvaltningsskik. Af bevismæssige grunde bør det under alle omstændigheder altid noteres, hvis partshøringen er gennemført mundtligt.

Strakstilholdet gælder *indtil videre* og bortfalder, når politidirektøren træffer afgørelse vedrørende tilhold efter tilholdslovens § 2 eller opholdsforbud efter § 4, eller der i øvrigt findes anledning til at tilbagekalde tilholdet.

Afgørelsen om strakstilhold skal inden for en rimelig tid følges op af en afgørelse fra politidirektøren om, at et endeligt tilhold eller opholdsforbud skal meddeles, eller at betingelserne herfor ikke er opfyldt (eller at der i øvrigt er grund til at træffe afgørelse om, at strakstilholdet skal tilbagekaldes). Dette skal så vidt muligt ske inden for 60 dage efter forkyndelse af strakstilholdet. Forinden skal der være foretaget en supplerende partshøring.

En afgørelse om tilhold kan påklages til Statsadvokaten. Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages, jf. tilholdslovens § 15, stk. 3.

¹⁷⁶ Jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19, almindelige bemærkninger.

¹⁷⁷ Jf. Forslag til lov om ændring af lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Strakstilhold) af 5. oktober 2016 nr. 19, almindelige bemærkninger.

Opholdsforbud

Et opholdsforbud er defineret i tilholdslovens § 3:

”§ 3. Ved opholdsforbud kan en person forbydes at opholde sig eller færdes i et nærmere afgrænset område i nærheden af en anden persons bolig eller arbejds-, uddannelses- eller opholdssted eller andet område, hvor denne ofte færdes.”

Et sådant opholdsforbud omfatter dog ikke færden og ophold, som af særlige grunde må anses for beføjet, jf. tilholdslovens § 13. Opholdsforbud kan ligesom tilhold udstrækkes til at omfatte et eller flere medlemmer af den forurettedes husstand, jf. tilholdslovens § 6.

Det en betingelse for at give et opholdsforbud, at et tilhold ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person, men det er ikke en betingelse, at der rent faktisk er meddelt et tilhold. Opholdsforbud kan således meddeles samtidig med tilhold eller uden et samtidigt tilhold.

Betingelserne for at give et opholdsforbud efter tilholdslovens § 3 er:

- At betingelserne for meddelelse af tilhold er opfyldt, og
 - der er begrundet mistanke om, at den pågældende har udsat den anden person for oftere gentagen krænkelse efter § 2, stk. 1, nr. 1 (fredskrænkelse eller strafbart forhold, der kan sidestilles med fredskrænkelse),
 - forsætligt har overtrådt et tilhold, eller
 - har udsat den anden for grov personfarlig kriminalitet omfattet af § 2, stk. 2, eller
 - har udøvet eller forsøgt at udøve ulovlig tvang i forbindelse med ægteskab eller en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed omfattet af § 2, stk. 3, eller
 - har begået en lovovertrædelse, der kan føre til bortvisning.

Opholdsforbud kan gives for et bestemt tidsrum på indtil 1 år, jf. § 5.

Bortvisning

Efter tilholdslovens § 8 kan en person over 18 år bortvises fra sit hjem. En person kan således forbydes at opholde sig i sit eget hjem:

- Når der er begrundet mistanke om, at den pågældende mod et medlem af sin husstand har begået en overtrædelse af straffelovens § 210 (incest), § 213 (vanrøgt eller nedværdigende behandling af sin ægtefælle eller sit barn mv.), § 266 (trusler) eller en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed), og som efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder, eller hvis den pågældende person har optrådt på en måde, der i øvrigt indebærer en trussel om vold mod et medlem af husstanden.
- Når der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende person vil begå en af de nævnte forbrydelser, hvis vedkommende forbliver i hjemmet.

Bortvisning sker for et bestemt tidsrum på indtil 4 uger, jf. tilholdslovens § 10.

Fælles for tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Tilhold, opholdsforbud og bortvisning må ikke stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af den pågældendes forhold, hensynet til den eller dem, som foranstaltningen skal beskytte, og karakteren af den adfærd, der er udvist fra den pågældendes side, jf. tilholdslovens § 12. Der skal således foretages en *særskilt proportionalitetsvurdering* med henblik på at fastslå, om en afgørelse om tilhold, opholdsforbud og bortvisning er et rimeligt indgreb i det konkrete tilfælde.

Alle afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning træffes af den stedlige politidirektør, jf. tilholdslovens § 15, stk. 2.

Afgørelser om tilhold, opholdsforbud og bortvisning skal forkyndes over for personen, jf. tilholdslovens § 16, 1. pkt. Ved forkyndelse af opholdsforbud og bortvisning skal den pågældende vejledes om retten til at kræve afgørelsen indbragt for retten, jf. tilholdslovens § 16, 2. pkt. Afgørelsen om tilhold, opholdsforbud eller bortvisning har virkning fra forkyndelsestidspunktet.

Statsadvokaten behandler klager over tilhold, opholdsforbud og bortvisning, og Statsadvokatens afgørelse kan ikke påklages, jf. § 15, stk. 3. Samtidig gælder efter lovens § 17, stk. 1, en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om opholdsforbud eller bortvisning. Den, der gives opholdsforbud eller bortvises, kan således inden 14 dage, efter at afgørelsen er forkyndt for den pågældende, kræve, at politiet indbringer afgørelsen for byretten. En anmodning om indbringelse for retten har dog ikke opsættende virkning, jf. tilholdslovens § 17, stk. 4.

Straf for overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning

Den, der forsætligt overtræder et tilhold, strakstilhold, et opholdsforbud eller en bortvisning, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. tilholdslovens § 21, stk. 1. Det indgår ved fastsættelse af straffen som en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen har udgjort et led i en systematisk og vedvarende forfølgelse eller chikane (stalking), jf. stk. 2.

Overtrædelse af tilholdslovens § 21, stk. 1 er underlagt betinget offentlig påtale, hvilket betyder, at overtrædelse af tilhold, opholdsforbud og bortvisning kun påtales efter den forurettedes anmodning, medmindre almene hensyn kræver påtale, jf. stk. 3. Dette indebærer, at der ikke rejses tiltale for mindre alvorlige overtrædelser, som den forurettede ikke selv ønsker forfulgt.

Norge

Besøks- og kontaktforbud

I norsk ret opereres der med to former for tilhold: besøksforbud og kontaktforbud.

Et *besøksforbud* er et straffeprocessuelt tvangsmiddel, der kan bestemmes af anklagemyndigheden, jf. straffeprocesslovens § 222 a, hvorimod et *kontaktforbud* er en strafferetlig reaktion i form af et rettighedstab, som idømmes i forbindelse med en straffedom, jf. straffelovens § 57.

Både ved besøks- og kontaktforbud kan den, som forbuddet retter sig imod, forbydes at opholde sig på et bestemt sted eller forfølge, besøge eller på anden vis kontakte en anden person. Forbuddene kan også omfatte forbud mod at opholde sig i eget hjem (altså hvad der svarer til bortvisning).

Besøksforbud kan nedlægges, hvis:

- Der er grund til at tro, at en person ellers vil:
 - begå en strafbar handling over for eller forfølge en anden person, eller
 - på anden vis krænke en andens fred.¹⁷⁸

Anklagemyndighedens afgørelse om besøksforbud forudsætter ikke, at vedkommende bliver dømt for en strafbar handling, og det kan nedlægges, hvis den forurettede begærer det, eller almene hensyn kræver det. Forbuddet kan indbringes for domstolene, og den, som et forbud skal beskytte, kan indbringe beslutningen om ikke at meddele et forbud for retten.

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

Betingelserne for at idømme kontaktforbud er:

- at der er grund til at tro, at en person ellers vil begå en strafbar handling over for eller forfølge en anden person eller på anden vis krænke en andens fred, *og*
- at den pågældende allerede har begået en strafbar handling.

Et kontaktforbud kan enten fastsættes ved siden af eller i stedet for anden straf, men kan kun fastsættes som eneste sanktion, hvis der er en strafferamme på under 1 års fængsel for handlingen. Kontaktforbud, der idømmes i forbindelse med en straffesag, kan gælde i indtil 5 år eller, når der er særlige grunde hertil, i ubegrænset tid. Efter 3 år kan kontaktforbuddet prøves på ny af retten. Indeholder kontaktforbuddet et forbud mod ophold i eget hjem, kan det højst gælde i indtil 1 år.

¹⁷⁸ Det fremgår ikke direkte af straffeprocelseslovens § 222 a, om det er en betingelse, at krænkeren forud for besøksforbuddet har chikaneret eller på anden måde har forfulgt en anden. Det er dog formålet med bestemmelsen at øge trygheden for ofre for vold, trusler og chikane mv.

Straf for overtrædelse af besøks- og kontaktforbud

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

Øvrig form for chikane er selvstændigt kriminaliseret i den norske straffelovs § 390 a om privatlivets fred. Bestemmelsen omfatter den "som ved skremmende eller plagsom opptreden, eller annen hensynsløs atferd krenker en annens fred". Det er efter bestemmelsen en grundbetingelse, at adfærden er "hensynsløs", hvilket forudsætter en adfærd, som er klart forkastelig.

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

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

Sverige

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

Tilhold

Efter loven kan der gives et kontaktförbud, et utvidgat kontaktförbud og/eller et särskilt utvidgat besöksförbud. Kontaktförbud bruges i loven som en fællesbetegnelse for begge.

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

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

Ved vurderingen af, om der består den nævnte risiko, skal der tages hensyn til, om den pågældende tidligere har begået overgreb mod den anden persons liv, helbred, frihed eller fred. Også overgreb begået mod andre end den, som et kontaktförbud skal beskytte (f.eks. den pågældendes barn), kunne indgå i risikovurderingen.

Det er ikke et ubetinget krav, at den pågældende tidligere har begået overgreb mv., men det anføres i bestemmelsens forarbejder, at besøksförbud skal anvendes meget restriktivt, når den pågældende ikke tidligere har begået overgreb mod den anden.

Der gælder et udtrykkeligt proportionalitetsprincip for at tydeliggøre, at der ved en beslutning om kontaktförbud skal ske en vurdering af, om begrundelsen for et forbud opvejer det indgreb, som forbuddet indebærer for den, der pålægges forbuddet.

Hvis et besøksförbud ikke er tilstrækkeligt, kan der meddeles den pågældende et utvidgat kontaktförbud. Et utvidgat kontaktförbud 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 kontaktförbud forudsætter, at betingelserne for et "almindeligt" kontaktförbud er til stede. Derudover skal der i det konkrete tilfælde være grund til at antage, at et kontaktförbud ikke er tilstrækkeligt.

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

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

Beslutninger om kontaktförbud er undergivet domstolskontrol, når en part begærer det. Er der spørgsmål om bortvisning fra hjemmet, skal anklagemyndigheden uden ophold fra modtagelse af begæringen indbringe spørgsmålet for retten. Retten skal i bortvisningssager som udgangspunkt behandle spørgsmålet inden 4 dage fra anklagemyndighedens modtagelse af begæringen.

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

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

Herudover gælder, at en bortvisning vil kunne ske for indtil 2 måneder (mod nu 30 dage) og forlænges i indtil 14 dage ad gangen (mod nu 7 dage).

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

Ulovlig forfølgelse af en anden udgør også en strafforhøjelsesgrund. Efter bestemmelsens § 4 b i den svenske straffelov (brottsbalken) om skærpet straf for ulovlig forfølgelse, hvor allerede strafbare forhold som trusler og vold antager karakter af forfølgelse af en person, er ulovlig forfølgelse defineret som det at forfølge en anden gennem ulovlige handlinger, der udgør:

1. mishandling eller forsøg herpå efter den svenske straffelovs kapitel 3, § 5,
2. ulovlig tvang efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 4, stk. 1,
3. ulovlig trussel efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 5, stk. 1,
4. husfredskrænkelser eller ulovlig indtrængen efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 6,
5. forulempelse (omfatter bl.a. stenkastning og beskydning) efter den svenske straffelovs kapitel 4, § 7,
6. seksuel forulempelse efter den svenske straffelovs kapitel 6, § 10,
7. hærværk eller forsøg herpå efter den svenske straffelovs kapitel 12, § 1 og § 2, eller
8. overtrædelse af kontaktforbud efter § 24 i loven om kontaktforbud.

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

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

Finland

De finske regler findes i lagen om besöksförbud (898/1998).

Tilhold

Efter loven kan der udstedes besöksförbud til en person for at hindre forbrydelser mod liv, sundhed eller frihed eller trusler mod en person i samme husstand, § 1, hvis personen gennem tidligere strafbare forhold eller trusler har givet anledning til at antage, at denne vil begå forbrydelser mod en persons liv, velfærd, sundhed eller frihed, jf. § 2. Besöksförbud må ikke være uproportionalt, særligt set i forhold til den begåede eller forventede forbrydelses alvor og personens tilknytning til andre personer i husstanden, jf. § 2.

Et besöksförbud kan indeholde et forbud mod at tage kontakt (fysisk, telefonisk eller elektronisk) til en specifik person. Et sådant normalt besöksförbud indeholder også et forbud mod at følge efter eller at observere den pågældende person, jf. § 3. Forbuddet betyder også, at personen skal fjerne sig fra den fælles bopæl. Hvis et normalt besöksförbud ikke findes tilstrækkeligt til at afværge truslen eller chikanen, kan der derudover gives et udvidet besöksförbud, hvorefter forbuddet udvides til også at gælde et nærmere afgrænset område i nærheden af bopælen eller arbejdspladsen, jf. § 3, stk. 3.

Undtaget fra begge, både normalt og udvidet besöksförbud, er kontakter, der er "uppenbart nödvändiga", jf. § 3, stk. 4.

Et besöksförbud kan gives for en periode på højst 1 år. Forbuddet kan fornyes, men dog højst til en periode på i alt 2 år. Indeholder besöksförbud et forbud mod at opholde sig på den fælles bopæl, kan det dog højst gives i en periode på 3 måneder og kan højst fornyes med 3 måneder, jf. § 7. Alle besöksförbud registreres i politiets registre, jf. § 15.

Politiet kan træffe afgørelse om midlertidigt besöksförbud. Inden der træffes afgørelse, skal der ske høring, og almindelige forvaltningsretlige regler skal overholdes, jf. § 11. Indeholder det midlertidige besöksförbud et forbud mod at tage ophold på fælles bopæl, skal afgørelsen indbringes for den stedlige Tingrätt inden en uge efter den midlertidige afgørelse, jf. § 12a. I øvrigt kan besöksförbud bestemmes i forbindelse med dom.

Straf for overtrædelse af besøksförbud

Det er strafbart at overtræde et besøksförbud, og straffen for overtrædelse er bøde eller fængsel i op til 1 år, jf. Straflag (39/1889), kap. 16, § 9a. Overtrædelse af besøksförbud er underlagt offentlig påtale og forfølges af anklagemyndigheden.

Island

Tilhold og bortvisning er reguleret i lov nr. 85 om tilhold og bortvisning (Lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili) af 23. juni 2011.

Tilhold mv.

Efter loven om tilhold og bortvisning kan der gives et tilhold, hvorefter en person forbydes at komme ind på et bestemt sted eller område, besøge eller på anden måde kontakte en anden person, jf. § 1. En person kan ligeledes meddeles en bortvisning, således at denne bortvises fra eget hjem og forbydes at komme tilbage i en nærmere angivet periode.

For at der kan meddeles tilhold, kræves det, at der er en rimelig mistanke om, at personen har begået en lovovertrædelse eller på anden måde forstyrrer offerets fred, eller at der er risiko for, at den pågældende person vil foretage en sådan handling overfor offeret, jf. § 4.

For at der kan træffes afgørelse om bortvisning fra eget hjem, kræves det, at der er mistanke om, at personen har begået en personfarlig forbrydelse el.lign. (bestemmelserne i XXII-XXIV i den islandske straffelov [Almenn hegningarlög nr. 19 af 1940, senest ændret den 19. januar 2019]) mod en nærtstående person, og at der er tale om en overtrædelse, der kan give fængsel i op til 6 måneder, jf. § 5. En bortvisning fra personens eget hjem kræver endvidere, at dette er nødvendigt for at beskytte offerets interesse, og at dette ikke kan ske ved andre midler, jf. § 5, stk. 3, og § 6, stk. 1.

Politiet kan enten på eget initiativ eller efter anmodning meddele tilhold eller bortvisning, jf. § 3, stk. 3. En afgørelse om tilhold eller bortvisning skal forelægges retten til godkendelse så snart som muligt og senest inden 3 dage, jf. § 12. Underrettens afgørelse kan ankes til landsretten (Landsréttur).

Når der er truffet afgørelse om bortvisning, skal det stedlige politi orientere de lokale sociale myndigheder herom, jf. § 16.

Øvrige almindelige strafprocessuelle garantier finder i øvrigt anvendelse ved tilhold og bortvisning, hvor disse ikke er fraveget i selve tilholds- og bortvisningsloven, herunder regler om forsvarsbistand mv., jf. § 18.

En afgørelse om tilhold skal angive en tidsperiode for forbuddet, dog højst i alt 1 år. Er der tale om bortvisning fra eget hjem, må det ikke være mere end 4 uger ad gangen, og forlængelse skal ske ved ny afgørelse, jf. § 7.

Straf for overtrædelse af tilhold eller bortvisning

Overtrædelser af tilhold eller bortvisning kan straffes med bøde eller fængsel i op til 1 år. Ved gentagne overtrædelser kan straffen stige til indtil 2 års fængsel, jf. den islandske straffelovs (Almenn hegningarlög nr. 19 af 1940, senest ændret den 19. januar 2019) § 232.

Bilag 2 – Mandat for Udredning om menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud

Den nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor beslutade den 5 februari 2018 att ge Louise Halleskov Storgaard och Nicolaj Sivan Holst, båda lektorer vid Århus universitet, oppdraget att genomföra en utredning om de begränsningar för kontakt- och uppehållsforbud som följer av de mänskliga rättigheterna. Ämbetsmannakommittén formulerade följande mandat för utredningen:

Utfordringene i saker om vold i nære relasjoner er i hovedsak de samme i de nordiske landene. En rekke voldsutsatte opplever truende og farlig atferd fra sine eks partnere, og mange har behov for ulike beskyttelsestiltak.

Kontakt- og oppholdsforbud er et av beskyttelsestiltakene som kan benyttes i saker om vold i nære relasjoner. Reguleringen av slike bevegelsesrestriksjoner er noe ulik i de nordiske landene. For eksempel har man innført kontaktforbud med elektronisk kontroll i Norge og Sverige, men ikke i Danmark, Finland og Island.

Ileggelsen av kontakt- og oppholdsforbud må skje innenfor rammene som følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Den voldsutsattes behov for beskyttelse må veies mot voldsutøverens rettigheter, særlig retten til privatliv og retten til bevegelsesfrihet.

En utredning som trekker opp rammene som følger av EMK når det gjelder kontakt- og oppholdsforbud kan gi et hensiktsmessig grunnlag for de nordiske landenes videre arbeid med slike bevegelsesrestriksjoner. Også bevegelsesrestriksjoner i forbindelse med andre lovbrudd bør belyses.

Utredningen skal se på de rammer som følger av EMK når det gjelder kontakt- og oppholdsforbud, både på etterforskningsstadiet og på straffegjennomføringsstadiet. Utredningen skal særlig se på menneskerettslige rammer for slike kontakt- og oppholdsforbud i kombinasjon med elektronisk overvåkning. Andre vurderingstemaer vil være området for kontaktforbudet, herunder bevegelser over landegrensene, adgangen til å illegge oppholdspåbud, tidsaspektet mv. Utredningen skal belyse grunnleggende rettigheter som følger av EMK, både for voldsutøveren og den voldsutsatte.

Utredningen skal ha et nordisk perspektiv. Det innebærer blant annet at gjeldende regulering i de nordiske landene av kontakt- og oppholdsforbud vil utgjøre et bakteppe.

Ämbetsmannakommittén beslutade vidare att utredningen skulle begränsas till att frågor om mänskliga rättigheter och inte gå in på frågor om gränsöverskridande situationer som skulle aktualisera EU-rättsliga bestämmelser.

Ämbetsmannakommittén formulerade också följande konkreta problemställningar som underlag för utredningen:

1. I de nordiske landene reguleres kontakt- og oppholdsforbud som kan ilegges en voldsutøver for å beskytte den voldsutsatte i ulike spor. I Norge er slike forbud en del av straffe- og straffeprosessretten, mens i Danmark er kontakt-/oppholdsforbud forvaltningsmessige avgjørelser truffet av politiet. En mulig problemstilling kan være:
 - a. Vil det være ulike regler i EMK som gjelder avhengig av om kontakt-/oppholdsforbud er en del av straffe- og straffeprosessretten eller en forvaltningsmessig avgjørelse? Innebærer det også at rammene som følger av EMK vil kunne være ulike?
2. Et kontakt-/oppholdsforbud kan gå ut på et forbud for voldsutøveren mot å oppholde seg i et område der den voldsutsatte bor og ferdes. Et slikt forbud kan omfatte områder av ulik størrelse, for eksempel en gateadresse eller en landsdel. En mulig problemstilling kan være:
 - a. Hvor stort område kan et slikt forbud gjelde for før det kan være problematisk etter EMK, for eksempel retten til frihet (artikkel 5), retten til en rettferdig rettergang (artikkel 6) eller retten til bevegelsesfrihet (tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2)? Hvordan påvirker andre faktorer vurderingen, for eksempel at området omfatter voldsutøverens arbeidsplass, at det er risiko for svært alvorlige voldshandlinger mv.?
 - b. Vil et oppholdspåbud (dvs. at voldsutøver må holde seg innenfor et område) være problematisk etter EMK?
3. Kontakt- og oppholdsforbud kan pålegges voldsutøver for tidsrom av ulik lengde. Et forbud vil også kunne forlenges. En mulig problemstilling kan være:
 - a. Hvor langt tidsrom kan et kontakt-/oppholdsforbud gis for før det kan være problematisk etter EMK?
4. I Norge og Sverige kan kontaktforbud kombineres med elektronisk overvåkning, det vil si at voldsutøver må bære en sensor og at en alarm utløses når voldsutøveren beveger seg innenfor det forbudte området. For den voldsutsatte vil dette kunne innebære bedre beskyttelse. For voldsutøveren vil elektronisk overvåking blant annet innebære et ansvarlig myndighet til en viss grad vil kunne spore voldsutøverens bevegelser, og voldsutøveren må sørge for at sensoren har batteri og fungerer normalt. En mulig problemstilling kan være:
 - a. Hvordan vil illeggelse av elektronisk overvåking påvirke vurderingen av kontaktforbud etter EMK?

Nordisk Ministerråd
Nordens Hus
Ved Stranden 18
DK-1061 København
www.norden.org

De menneskeretlige rammer for kontakt- og opholdsforbud

I rapporten beskrives de menneskeretlige rammer for at pålægge kontakt- eller opholdsforbud, med henblik på at forebygge chikane eller kriminel adfærd over for en tidligere partner. Det udledes, hvilke grænser Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sætter for kontakt- eller opholdsforbud i de nordiske lande. I udredningen betones, at det ikke har nogen betydning i forhold til den menneskeretlige vurdering, om kontakt- eller opholdsforbud bliver pålagt strafferetligt eller forvaltningsretligt.

I lyset af retspraksis fra den Europæiske Menneskerettigheds Domstol kan kontakt- og opholdsforbud lovligt begrundes i hensynet til andres rettigheder og friheder, kriminalitetsforebyggelse og/eller den offentlige orden. Det afgørende vil normalt være en nødvendighedsvurdering, og det udledes ud fra retspraksis, hvilke kriterier, der er relevante at inddrage i denne vurdering.

9 789289 360289