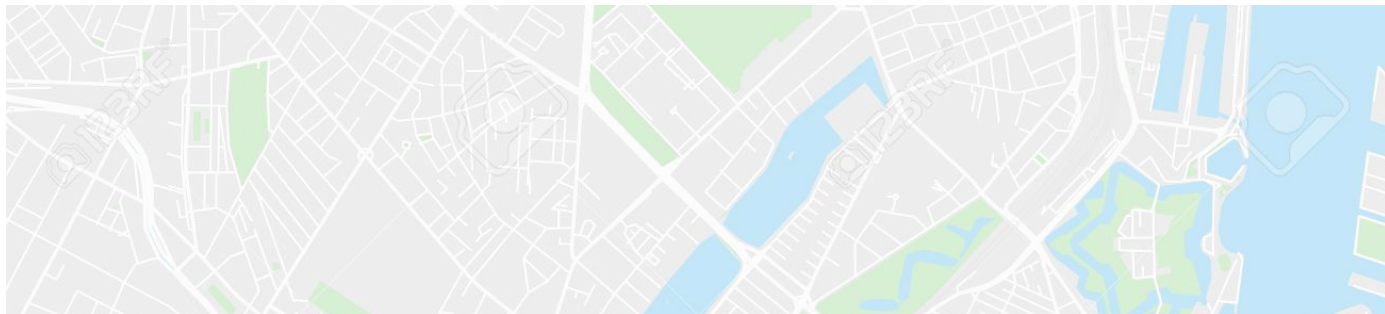
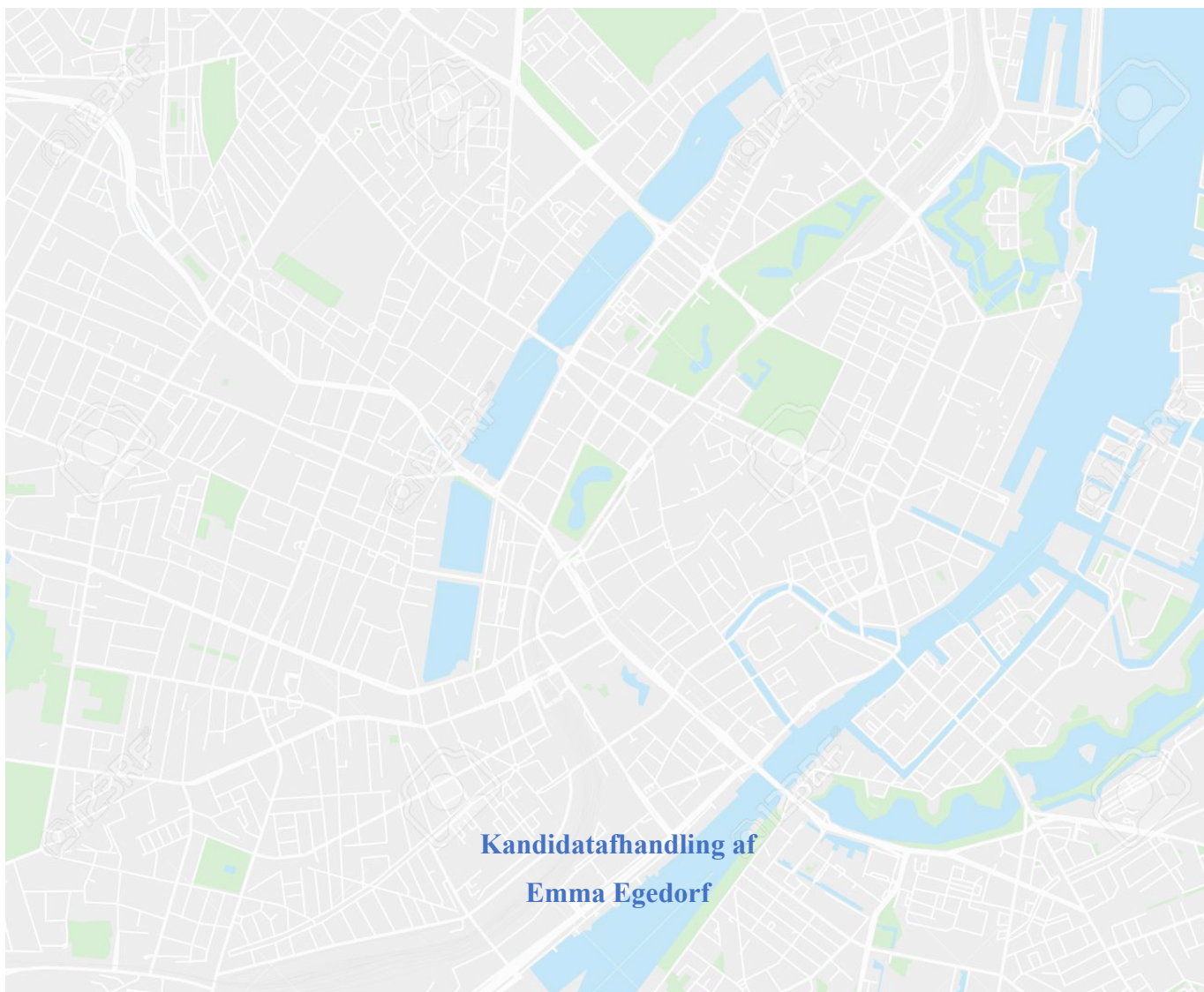




OPHOLDSFORBUD

Med særligt fokus på straffelovens § 79 c



Kandidatafhandling af
Emma Egedorf

Titelblad

STUDIENUMMER:	20165446
INSTITUTION:	Aalborg Universitet, Juridisk Institut
DANSK TITEL:	Opholdsforbud med særligt fokus på straffelovens § 79 c
ENGELSK TITEL:	Exclusion ban, with particular focus on Section 79 c of the Penal Code
RETSOMRÅDE:	Strafferet
VEJLEDER:	Lene Wachter Lentz
AFLEVERINGSDATO:	Den 2. december 2021
ANTAL ANSLAG:	133.742 anslag med mellemrum

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	4
Indledning.....	6
<i>Problemformulering.....</i>	<i>7</i>
Afgrænsning	8
Metode og indholdsmæssig struktur	9
1. Straffelovens § 79 c	11
1.1. <i>Kriminalitetskrav</i>	<i>11</i>
1.1.1. Straffens karakter og længde	11
1.1.2. Adfærdens strafværdighed.....	12
1.2. <i>Tilknytning til nattelivet</i>	<i>14</i>
1.2.1. Begået i nattelivet	14
1.2.2. Tilknytning til færden i nattelivet.....	15
1.3. <i>Afgørende og nødvendigt</i>	<i>16</i>
1.4. <i>Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning</i>	<i>18</i>
1.5. <i>Geografisk udstrækning</i>	<i>19</i>
1.6. <i>Overtrædelse af forbuddet</i>	<i>20</i>
1.6.1. Straf for overtrædelse	21
1.7. <i>Sammenfatning.....</i>	<i>22</i>
2. Restaurationslovens § 31, stk. 2	23
2.1. <i>En strafbar handling</i>	<i>23</i>
2.2. <i>Tilknytning til restaurationsbesøget.....</i>	<i>24</i>
2.2.1. Gerningsstedets geografi.....	24
2.2.2. Kriminalitetskrav	25
2.2.3. Tilknytning til færden udenfor	26
2.3. <i>Nødvendigt og aktuelt</i>	<i>27</i>
2.4. <i>Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning</i>	<i>28</i>
2.5. <i>Overtrædelse af forbuddet</i>	<i>31</i>
2.5.1. Straf for overtrædelse	31
2.6. <i>Sammenfatning.....</i>	<i>32</i>

3. Ordensbekendtgørelsens § 6	33
3.1. <i>Anvendelsesområde</i>	33
3.2. <i>Konkret påbud</i>	34
3.2.1. Udvidelse til zoneforbud	35
3.3. <i>Zoneforbud</i>	36
3.3.1. Utryghedsskabende lejre	38
3.3.2. Særligt utryghedsskabende adfærd	38
3.4. <i>Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning</i>	39
3.5. <i>Overtrædelse af forbuddet</i>	40
3.5.1. Straf for overtrædelse	40
3.6. <i>Sammenfatning</i>	41
4. Opholdsforbuddenes indbyrdes virkning	42
5. Foreslået tryghedsskabende opholdsforbud	44
6. Bevægelsesfriheden	45
6.1. <i>Indgreb i bevægelsesfriheden</i>	45
6.2. <i>Legitimering af indgreb</i>	46
6.2.1. Lovhjemmel og forudsigelighedskrav	46
6.2.2. Konkrete hensyn	47
6.2.3. Proportionalitet	48
6.3. <i>Forholdet til det tryghedsskabende opholdsforbud</i>	49
6.4. <i>Forholdet til straffelovens § 79 c</i>	52
7. Konklusion	55
7.1. <i>Retspolitiske overvejelser</i>	58
Litteraturliste	60

Abstract

In the spring of 2021, the government put forward a White Paper on two new exclusion bans, designed to allay the general feeling of insecurity in the population.

One ban was passed, and is now part of Section 79 c of the Criminal Code, and is intended to enhance safety in nightlife. The general focus of this thesis has been to determine whether the conditions of the provision are significantly different from those found in Section 31 (2) of the Catering Premises Act (restaurationsloven) and Section 6 of the Executive Order on Public Order (ordensbekendtgørelsen), which already empowered the police to issue exclusion bans.

It can be concluded that all three rule sets feature the same methodology in their structure, which is why it can be claimed that they do not differ significantly in their nature.

Although the conditions in terms of their nature and the structure of the provisions are very similar, it can also be concluded that their individual areas of application mean that their practical application is systemised, depending on where the offending behaviour occurs. With regard to an offence in a catering establishment, Section 79 c of the Criminal Code and the Catering Premises Act overlap each other, and in the future, any sentenced offenders could be subject to an exclusion ban according to both rule sets. The practical application of the Executive Order on Public Order is limited in such situations, although it is relevant to offences committed outside catering establishments, where the critical aspect will be whether the offence is solely a breach of the Order's own rules, or, due to the nature of the offence, can actually be a breach of the Criminal Code as well. This is the deciding factor for the grounds on which the exclusion ban is based, but the police could already have issued an exclusion ban under the Order – although only in the event of a repeat offence.

The thesis therefore concludes that the new exclusion ban in Section 79 c of the Criminal Code overlaps the other rule sets, depending on where the offence is committed, meaning that the provision will have a very small independent area of application.

However, an exclusion ban in pursuance of Section 79 c of the Criminal Code is obviously the most extensive, as it implies genuine exclusion from nightlife throughout the country, whereas the other rule sets only concern an area geographically linked to where the offence was committed. The thesis has therefore attempted to establish whether this represents an infringement of the freedom of movement guaranteed in Art. 2 of Additional Protocol no. 4 to the European Convention on Human Rights.

Practice concerning the freedom of movement indicates that home, work and other personal business within the area an exclusion ban applies to are relevant in connection with the proportionality of a ban, which means that it will be the nightlife zones that can be a problem. The other zonal bans according to Section 6 of the Executive Order on Public Order permit passage and general presence in the area if the person in question lives or works there. Despite the exclusion ban in pursuance of Section 79 c of the Criminal Code only applying between midnight and 5 am, it can be regarded as giving rise to proportionality problems, and depending on the personal circumstances of the offender, an infringement of the right to freedom of movement can be involved. Furthermore, time factors can also mean that an exclusion ban in such instances represents an infringement.

Apart from the above, the government wanted the opportunity to apply general exclusion bans to enhance security. But this part of the White Paper was rejected, and therefore did not become law. A human rights analysis also shows that such an exclusion ban would clearly have been an infringement of the right to freedom of movement, in relation to the requirements the practice applies to the quality of the Act, and to it being disproportional to apply an exclusion ban to the entire population, and not simply to the group that gave rise to insecurity.

Rejection by the legislators supports boundaries that apply to the protection of freedom rights, and the thesis concludes that such protection should be maintained moving forwards, and that legislation limiting those rights should be minimised, especially if the legislation primarily is intended to send a signal.

Indledning

Styreformen i Danmark synes at indeholde en forudsætning om, at politikerne – og især regeringen – alene fremmer lovgivning, der er i befolkningens interesse. Tilsyneladende er dette da også baggrunden for, at regeringen i efteråret 2020 præsenterede et initiativ om ”*tryghed for alle danskere*”. Målet var at imødegå den utryghed, som hårdkogte kriminelle og grupper af unge mænd giver anledning til, og som ultimativt begrænser danskernes frihed.¹ I kølvandet heraf fremsatte regeringen i marts 2021 et konkret lovforslag om oprettelse af to nye opholdsforbud; et generelt tryghedsskabende opholdsforbud udstedt af politiet samt et opholdsforbud til den der dømmes for blandt andet vold i nattelivet.²

Ved første øjekast synes der ikke at være grund til at betvivle intentionerne; regeringen vil bekæmpe den utryghed befolkningen oplever, de vil sørge for et natteliv uden voldsmænd og de vil vinde friheden tilbage fra de kriminelle. Imidlertid afslører en nærmere analyse af lovforslagets indhold, at der i realiteten er baggrund for at stille sig kritisk overfor de foreslåede regler; lovgivningsprocessens aktører efterspurgte først og fremmest et fagligt grundlag for disse nye regler. Dette blev aldrig fremlagt. Derimod fremgår det af politiets tryghedsundersøgelse, der blev offentliggjort samtidig med lovforslagets fremsættelse, at den generelle tryghedsfølelse i Danmark er høj, idet 86,5 % af danskerne føler sig trygge i deres nabolag, mens i alt 70,9 % er trygge i særligt udsatte boligområder, hvilket er stigende.³

En gennemgang af lovforslaget afslører desuden, at de nye regler ville ligge tæt op ad lovgivning, der allerede findes i restaurationsloven⁴ og ordensbekendtgørelsen,⁵ hvorefter politiet har mulighed for at forbyde ophold og færden på bestemte lokaliteter; herunder i parker, på s-togsstationer, i barer og på diskoteker. Ikke desto mindre vedtog man det ene opholdsforbud, der skal sikre trygheden i nattelivet, jf. straffelovens⁶ nye § 79 c.

Den anden halvdel af lovforslaget blev ikke vedtaget. Dette var regeringens ønske om at give politiet mulighed for at oprette tryghedsskabende opholdsforbud, hvormed færden og ophold i et givet område skulle ophøre i en periode for 30 dage ad gangen. Forslaget ses altså ikke at være i overensstemmelse med regeringens ønske om at vinde friheden tilbage fra de kriminelle – alles frihed ville blive begrænset, hvilket var den hovedsagelige årsag til Folketingets manglende opbakning.

¹ Justitsministeriet, ”*Tryghed for alle danskere*”, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/10/Publikation-Tryghed-for-alle-danskere-8-oktober-2020.pdf>, oktober 2020

² Lovforslag 189, 2020-2021, 10. marts 2021

³ Rigspolitiet, <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/tryghedsundersogelse/politiets-tryghedsundersogelse-2019.pdf?la=da&hash=60E2232CBFE29B39F0A72DDC4EE2BF16E2FE2E83>, marts 2020, side 9 og 10

⁴ Lovbekendtgørelse 2019-07-05 nr. 692 – Restaurationsloven

⁵ Bekendtgørelse 2005-06-20 nr. 511 – ordensbekendtgørelsen

⁶ Lovbekendtgørelse 2021-09-20 nr. 1851 – straffeloven

Men regeringen opgiver ikke sin mission. Den 14. november 2021 præsenteredes nye initiativer, ligeledes med et mål om at sikre et trygheden; der er her fremsat et ønske om et nyt opholdsforbud, der giver politiet lov til at bortvise utryghedsskabende personer fra de nattelivszoner, der også er omfattet af forbuddet i medfør af straffelovens § 79 c.⁷ Dette ligner til forveksling det tryghedsskabende opholdsforbud, der i første omgang blev forkastet, og viser at regeringen formentlig inden for den nærmeste fremtid vil fremsætte endnu et lovforslag, der vil kunne sammenliges med de tre ovennævnte regelsæt.

Det er fortsat uvist, hvorfor regeringen mener, at der er et generelt problem med utryghed, men det er tydeligt at en del lovgivning baserer sig på denne præmis – og tilsyneladende vil fortsætte. Det er imidlertid fortsat også uklart, hvilken adfærd der antages at bidrage til utrygheden; blot i lovforslaget ses begrebet at dække meget bredt, lige fra vold i nattelivet og til fx gruppers offentlige indtag af alkohol.⁸

Man kan blot håbe, at de folkevalgte repræsentanter fortsat gennemskuer lovgivningens praktiske virkning, så borgerenes egentlige interesser varetages, og der ikke blot gennemføres signallovgivning på uklart grundlag i et forsøg på at sikre ”genansættelse” til næstkommende folketingsvalg.

Problemformulering

Ovenstående giver anledning til at undersøge følgende:

Med udgangspunkt i straffelovens nye § 79 c ønskes en analyse af, om betingelserne efter denne bestemmelse væsentligt differentierer fra reglerne om opholdsforbud i restaurationsloven og ordensbekendtgørelsen, samt en sammenligning af forbuddenes forventede intensitet, herunder ved overtrædelser af hvert regelsæt.

Derudover ønskes rækkevidden af bevægelsesfriheden efter art. 2 i tillægsprotokol 4 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention analyseret samt om et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c udgør en krænkelse heraf.

⁷ Justitsministeriet, ”Et tryggere Danmark”, <https://www.regeringen.dk/nyheder/2021/nye-tiltag-skal-sikre-et-tryggere-danmark/>, november 2021

⁸ Lovforslag 189, side 8, 1. spalte og side 15, 2. spalte

Afgrænsning

En stor del af afhandlingen vil tage udgangspunkt i det fremsatte lovforslag samt beskrivelsen heri. Udover opholdsforbuddene, indeholder lovforslaget tillige nye regler om beslaglæggelse og udvisning, hvilket afhandlingen ikke vil kommentere på, idet reglerne ikke har sammenhæng med opholdsforbuddene, der altså er centrale. Derfor vil straffelovens § 79 c regler om videregivelse af data og modtagerens tavshedspligt i den forbindelse ej heller behandles nærmere.

Reglerne om opholdsforbud ses at være en kompleks størrelse, og der trækkes på flere juridiske retsområder samtidigt. Principalt er det et straffeligt anliggende, idet opholdsforbud efter straffelovens § 79 c pålægges ved domsafsigelsen og idet overtrædelsen af de øvrige opholdsforbud kan sanktioneres og dermed indbringes for domstolene som en straffesag. Derefter vil opholdsforbud meddelt efter de øvrige regelsæt i overvejende grad være en forvaltningsretlig afgørelse og dermed også kunne indbringes for domstolene efter grundlovens § 63. Reglerne er dermed et krydsfelt mellem strafferetten og forvaltningsretten, men da afhandlingens mål er at blotlægge betingelsernes indhold, herunder den adfærd hvert regelsæt omfatter, vil de nærmere regler for forvaltningens virke ikke være genstand for særskilt analyse, på trods af at enkelte principper og sagsbehandlingsregler sporadisk nævnes.

Den strafferetlige vinkel medfører naturligt et stort fokus på straffeloven, der indeholder adskillige andre muligheder for opholdsforbud. Hvert opholdsforbud kræver opfyldelse af forskellige betingelser og sigter mod særlige grupper af kriminelle, og af hensyn til afhandlingens udgangspunkt i den nye regel om udelukkelse fra nattelivet, vil straffelovens øvrige regler ikke beskrives, men dog inddrages i få tilfælde, hvor de bruges til at belyse aspekter i forhold til betingelserne for meddelelse af opholdsforbud efter straffelovens § 79 c. Grundlaget herfor er overtrædelse af en række konkrete bestemmelser i straffeloven. De objektive betingelser heri vil imidlertid ikke behandles, såvel som straffelovens almindelige regler om forsøg og medvirken ikke kommenteres. Det subjektive krav om tilregnelse berøres kort, men vil heller ikke danne grundlag for en dybdegående analyse.

Udover den strafferetlige analyse, vil nye opholdsforbud tillige underkastes en menneskeretlig analyse med udgangspunkt i bevægelsesfriheden. Af hensyn til afhandlingens omfang er øvrige friheder og rettigheder sorteret fra; dog kunne forbuddet mod diskrimination og retten til privat- og familieliv have været relevant at undersøge nærmere. Hvis vedtaget, ville det tryghedsskabende opholdsforbud tillige have givet anledning til overvejelser om grundlovens § 79 om forsamlingsfriheden.

Metode og indholdsmæssig struktur

Afhandlingens omdrejningspunkt er straffelovens § 79 c, men idet denne ikke er selvforklarende, opstår et behov for fortolkning og udfyldelse, hvorfor den retsdogmatiske metode vil anvendes til at beskrive, analysere og systematisere hvad der er gældende ret.⁹ Gældende ret er defineret som de i samtiden gældende retsregler, hvilket undertiden benævnes de lege lata; dette er en direkte modsætning til de lege ferenda, der i stedet er overvejelser om den ønskelige retstilstand.¹⁰ Konkret kan gældende ret vise sig i varierende forme, og disse retskilder og fortolkningsbidrag kan vægtes forskelligt afhængig af formatet.

Afhandlingens **afsnit 1** tager sigte på straffelovens nye § 79 c; hertil er det centrale naturligvis lovens ordlyd og lovforslaget. Loven er den højeste retskilde, hvorimod lovforarbejder traditionelt ikke anses som en retskilde.¹¹ Når lovforslaget alligevel indgår, begrundes dette med, at det er regeringens angivelse af, hvad der skal forstås ved ordlyden, herunder hvilke momenter der bør lægges vægt på, og er derfor et legitimt fortolkningsbidrag.¹² Retspraksis er derimod traditionelt anerkendt som en betydningsfuld retskilde,¹³ hvorfor der til brug for afhandlingen er søgt aktindsigt i den første dom, hvor straffelovens § 79 c er anvendt.¹⁴ Udgangspunktet er, at domme fra landsretterne eller Højesteret har højere præjudikatværdi, men dommen fra Retten i Helsingør er, offentligt bekendt, den eneste dom på området.

Imidlertid vil afhandlingen i øvrigt anvende praksis fra de øvrige instanser. Denne praksis er fundet ved hjælp af søgeværktøjet på Karnov.¹⁵

I **afsnit 2** er restaurationslovens § 31, stk. 2 beskrevet; politiet har herefter adgang til at meddele opholdsforbud ved straffbare handlinger. Disse opholdsforbud er forvaltningsretlige afgørelser og offentliggøres derfor ikke; derfor har justitsministeriet i et cirkulære udarbejdet en gennemgang af reglerne og praksis til brug for politi og anklagemyndighed. Et cirkulære er ikke en egentlig retskilde, men en intern tjenestebefaling. En borger vil ikke kunne støtte ret på et cirkulære,¹⁶ men når det alligevel bruges som led i beskrivelsen af loven, er det fordi cirkulæret er gældende og bindende for den øvrige forvaltning under justitsministeriet.¹⁷

⁹ Carsten Munk-Hansen, ”Retsvidenskabsteori”, 2014, Djøf Forlag, side 86

¹⁰ Ibid., side 86 og 88

¹¹ Ibid., side 347

¹² Ibid., side 248

¹³ Ibid., side 311

¹⁴ Politiet, <https://politi.dk/nordsjaellands-politi/nyhedsliste/24aarig-mand-idoemt-forbud-mod-at-opholde-sig-i-nattelivet/2021/10/08>, 8. oktober 2021

¹⁵ Karnov Group, <https://www.karnovgroup.dk>

¹⁶ Carsten Munk-Hansen, 2014, side 337

¹⁷ Ibid., side 336

Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om håndteringen efter loven, men trods hans udtalelser har ikke status af at være en retskilde,¹⁸ ses udtalelsen at udmønte sig i en ændringslov, og derfor synes det ubetænkeligt også at inkludere synspunkter herfra.

Slutteligt vil **afsnit 3** beskrive indholdet af ordensbekendtgørelsen; politiet har herefter mulighed for at meddele opholdsforbud af varierende karakter. En bekendtgørelse er regler udstedt af en minister efter tilladelse fra Folketinget. I det retlige hierarki vil en bekendtgørelse derfor rangere lavere end en lov, men anses som en retskilde på lovmæssigt niveau, da borgeren både kan forpligtes samt støtte ret herpå.¹⁹ Til fortolkning af bekendtgørelsen, vil retslitteratur anvendes; dette er ikke en retskilde, om end beskrivelsen af den gældende ret kan indgå i retlig argumentation.²⁰

Enkelte steder vil der blive henvist til Rigsadvokatmeddelelsen, som ej heller en retskilde, men vejledningen bruges af politi og anklagere landet over, og som cirkulæret virker det ubetænkeligt at anvende.²¹

Efter beskrivelsen af den gældende ret, vil **afsnit 4** redegøre for den indbyrdes virkning af opholdsforbuddet; dette er analysen af de forskellige regelsæts praktiske anvendelse.

Dernæst vil **afsnit 5** redegøre for det foreslåede tryghedsskabende opholdsforbud, der altså ikke er gældende ret. Beskrivelsen danner grundlag for **afsnit 6**, der behandler de menneskeretlige grænser der bør respekteres af lovgivning samt analyserer opholdsforbuddenes kompatibilitet med bevægelsesfriheden. Danmark har ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)²² og tillægsprotokol nr. 4²³ hertil, og det er gældende ret på niveau med national lovgivning,²⁴ såvel som praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) kan påberåbes de nationale domstole.²⁵

Slutteligt vil **afsnit 7** systematisere den gældende ret i en konklusion, hvormed problemformuleringens tvivlsspørgsmål afklares. Tillige indeholder dette afsnit retspolitiske overvejelser; altså et afsnit der, til forskel fra resten af afhandlingen, angår de lege ferenda.

¹⁸ Carsten Munk-Hansen, 2014, side 342

¹⁹ Ibid., side 252

²⁰ Ibid., side 346 f.

²¹ Ibid., 2014, side 339

²² Menneskerettighedskonvention Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder

²³ Protokol nr. 4 af 16. september 1963, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994

²⁴ Carsten Munk-Hansen, 2014, side 267

²⁵ Ibid., side 268

1. Straffelovens § 79 c

Efter bestemmelsen vedtagelse,²⁶ har domstolene nu mulighed for at meddele et opholdsforbud, der udelukker den dømte fra at opholde sig i eller færdes i nattelivet. Forbuddet meddeles udover den straf, domstolen i øvrigt udmåler, og overtrædelse af opholdsforbuddet kan i sig selv give anledning til en straffesag, da dette i forbindelse med vedtagelsen blev særskilt kriminaliseret, jf. straffelovens § 124 a, stk. 2.

Forbuddet pålægges ikke automatisk, idet ordlyden og forarbejderne afslører en række betingelser og hensyn, der nedenfor vil gennemgås. Retten i Helsingør afsagde den 7. oktober 2021 en dom, hvormed bestemmelsen blev anvendt for første gang.²⁷ Præmisserne tilbyder kun begrænset bidrag til fortolkningen, men dommen vil naturligvis inddrages hvor det er muligt.

1.1. Kriminalitetskrav

Det fremgår direkte af straffelovens § 79 c, stk. 1 at et opholdsforbud efter bestemmelsen alene kan meddeles i sager, hvor der samtidigt dømmes for overtrædelse af straffelovens §§ 119, 119 b, 123, 134 a og 192 a, § 244, stk. 1, §§ 245 og 246, § 252, stk. 1, § 260, stk. 1, § 261, stk. 1, og §§ 266, 288 og 291, af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer eller af lovgivningen om knive og blankvåben. Såfremt tiltalte ved dommen findes skyldig i overtrædelse af flere forhold, hvoraf ikke alle fremgår af bestemmelsens ordlyd, må der foretages en konkret vurdering af, om det/de relevante forhold i sig selv opfylder betingelserne for at meddele et opholdsforbud.²⁸

Foruden kriminalitets karakter, er der tillige i henhold til ordlyden krav om, at lovovertrædelsen skal have medført fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter.

Disse betingelser er kumulative og afgrænser til sammen opholdsforbuddets umiddelbare anvendelsesområde; det er således relevant at undersøge, om der kan konstateres en nedre grænse for opholdsforbuddet relevans.

1.1.1. Straffens karakter og længde

Betingelsen om, at domstolen skal udmåle en straf i form af fængselsstraf eller en anden strafferetlig retsfølge af frihedsberøvende karakter betyder først og fremmest, at opholdsforbuddet ikke kan meddeles sammen med en ren bødestraf. Lovgivningsmagten har således klart dannet en nedre grænse, og domstolene har ikke mulighed for at fravige dette standpunkt, da det fremgår åbenbart af lovens ordlyd.

²⁶ Ændringslov nr. 1174 af 8. juni 2021

²⁷ Retten i Helsingør af 7. oktober 20201, sagsnr. 1-1474/2021 – vedlagt som bilag

²⁸ Lovforslag 189, side 8, 2. spalte

Fængselsstraf omfatter både ubetingede og betingede domme, og bemærkningen om andre strafferetlige retsfølger omfatter anbringelses- og behandlingsdomme efter straffelovens §§ 68 og 69, forvaringsdomme i medfør af § 70 og ungdomssanktioner efter § 74.²⁹

Naturligt må spørgsmålet herefter være, om der er en nedre grænse i forhold til de frihedsberøvende straffe. Lovforslaget henviser til, at det som udgangspunkt er irrelevant hvor lang en straf der udmåles, så længe en af de oplistede bestemmelser er overtrådt; dog forudsættes det, at et opholdsforbud kun er relevant ved idømmelse af en fængselsstraf på 30 dage og opefter.³⁰

Uanset dette, vil domstolene altid skulle foretage en konkret vurdering af de særlige omstændigheder, og derfor lægges det til grund at opholdsforbud kan meddeles i tilfælde hvor straffen udmåles til mindre end 30 dage. Domstolene vil dog formentlig støtte sig af lovforslagets bemærkninger om den udmålte straf; dette var i hvert fald tilfældet i TfK 2021.971 Ø, hvor landsretten i forbindelse med behandlingen af opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, henviste til, at ”*det følger af forarbejderne til § 79 a, stk. 1, 2. pkt., lovforslag nr. L 35 af 4. oktober 2017, at bestemmelsen forudsættes anvendt [...], uanset hvor lang tid den eller de ubetingede frihedsstraffe er, [...] og som samtidig fører til en ubetinget frihedsstraf af mindst 3 måneders varighed.*” I det følgende vil en straf på 30 dage derfor blive lagt til grund som den nedre grænse for opholdsforbuddets relevans.

1.1.2. Adfærdens strafværdighed

Nedenfor vil praksis gennemgås for at undersøge, hvor grove overtrædelserne af de i straffelovens § 79 c oplistede lovovertrædelser forudsættes at være førend der udmåles en straf på 30 dages fængsel.

Den mildeste af bestemmelse i kategorien om **personfarlig kriminalitet** er straffelovens § 244, stk. 1 om simpel vold. Praksis viser, at det typisk kun vil være særligt ukvalificeret vold med begrænsede skader, der vil medføre straf på under 30 dages fængsel, jf. fx TfK 2021.228 V, hvor en dørmænd idømtes 20 dages fængsel for ét slag med flad hånd givet i forbindelse med forurettedes aggressive adfærd, da denne blev bedt om at dokumentere sin alder. Uanset enkelte af bestemmelsernes hjemmel til bødestraf, lægges det derfor til grund, at overtrædelse af disse bestemmelser som udgangspunkt medfører en fængselsstraf på over de 30 dage.

²⁹ Lovforslag 189, side 8, 1. spalte

³⁰ Ibid., side 8, 1. spalte

Der er tre bestemmelser indeholdt i kategorien om **trusler**; disse hjemler alle bødestraf, hvilket dog sjældent ses anvendt. Se derimod fx TfK 2021.191 V, hvor tiltalte blev idømt 20 dages fængsel for at have truet sin ekskæreste ved under en telefonsamtale med sin ven at have udtalt: *”Hvis det kommer dertil, så rykker jeg knolden af hende, og så tager jeg den tur i spjældet, længere er den ikke. Og jeg mener, at jeg rykker knolden af hende. I bogstavelig forstand”* eller lignende. Til sammenligning se TfK 2014.487 V, hvor straffen udmåltes til 30 dages fængsel for tiltaltes trussel med kniv under en bytur; straffen indeholder tillige besiddelse af kniven. Det udledes således af praksis, at overtrædelse af denne kategori tillige i mange tilfælde vil medføre en fængselsstraf på omkring 30 dage, og derfor vil nærmest alle overtrædelser kunne danne grundlag for et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c.

Praksis for **besiddelse af ulovlige genstande** må ligeledes undersøges; kategorien omfatter både våbenloven, knivloven og straffelovens § 192 a om besiddelse under særligt skærpende omstændigheder. Sidstnævnte vil som klart udgangspunkt medføre fængselsstraf på langt over 30 dage. Derimod vil overtrædelse af knivloven i førstegangstilfælde normalt alene blive straffet med en bøde, jf. fx U 2021.844 Ø, hvor tiltalte blev idømt en bøde på 3.000 kr. for en halskniv; dette er desuden forudsat i knivlovens forarbejder, hvor det tillige fremgår, at straffen først i tredjegangstilfælde vil nå op over den nedre grænse, nemlig med 40 dages ubetinget fængsel.³¹ Overtrædelse af våbenloven sanktioneres som udgangspunkt også med bøde, jf. dennes § 10. Det lægges derfor til grund, at det alene kun de groveste overtrædelser af særlovgivningen, navnlig i gentagelsestilfælde, der vil resultere i en straf på omkring 30 dages fængsel.

Slutteligt gælder det **hærværk**, der ikke på samme måde som de øvrige kategorier indeholder et personligt fareelement, men derimod er et forbud mod tingsskade. Hærværksbestemmelsen er inddelt i to; almindeligt hærværk og groft hærværk, jf. straffelovens § 291, hhv. stk. 1 og 2. Af Rigsadvokatmeddelelsen fremgår det, at hærværkets værdi er afgørende for forholdets subsumering, og at grænsen går ved 15.000 kr.³²

Den almindelige hærværk er begrænset af krav om privat påtale, jf. straffelovens § 305, stk. 1 og desuden indstiller Rigsadvokaten til, at anklagemyndigheden i disse sager nedlægger påstand om bødestraf.³³ Disse tilfælde vil altså ikke give anledning til et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c, medmindre der er tale om andre særligt skærpende omstændigheder.

³¹ Lovforslag 107, 2015-2016, side 9, 1. spalte

³² Rigsadvokatmeddelelsen, ”Straffeloven - Strafpåstanden i sager om overtrædelser af straffeloven”, 28. januar 2021

³³ Ibid.

For groft hærværk viser praksis, at straffene spænder vidt; der kan gives flere års fængsel afhængig af hærværkets omfang, skadesværdi og grovhed, herunder hvor organiseret den er udøvet. Af mere almindeligt forekommende tilfælde, ses fx TfK 2018.385 Ø, hvor tiltalte havde udøvet hærværk på tog for ca. 45.000 kr. i gentagelsestilfælde, og straffen udmålte til 30 dages fængsel. Det må således lægges til grund at en del domme for hærværk, der ikke afgøres med bøde, vil give anledning til at overveje meddelelse af et opholdsforbud.

Sammenfattende er det altså tydeligt, at mange overtrædelser af de relevante bestemmelser i straffeloven vil medføre en frihedsstraf på over 30 dage. Overtrædelserne kan dog ikke stå alene; formålet med opholdsforbuddet er at sikre trygheden i nattelivet ved udelukkelse herfra; derfor er det en betingelse, at lovovertrædelserne netop er sket i nattelivet, da kun dette begrundes antagelsen om at den dømte udgør en fare for trygheden der.

1.2. Tilknytning til nattelivet

Af lovforslaget fremgår det, at *”et opholdsforbud efter den foreslåede § 79 c, stk. 1, vil alene være relevant, hvor forholdet, der giver anledning til opholdsforbuddet, er begået i nattelivet eller i tilknytning til den dømtes færden i nattelivet”*.³⁴ Det ses altså at gælde et tilknytningskrav, hvorefter alene lovovertrædelser der opfylder dette kan danne grundlag for opholdsforbuddet.

I forhold til begrebet ”nattoliv” lægges til grund, at dette begreb dækker den aktivitet, der netop forbydes ved meddelelse af et opholdsforbud efter nærværende bestemmelse; således er det aktiviteter der udfolder sig på serveringssteder og i nattelivszoner mellem midnat og kl. 5 eller i nær relation hertil. Der synes ikke at være holdepunkter for at antage, at begrebet dækker over private forsamlinger andre steder.

På baggrund af ovenstående citat inddeles tilknytningskravet i to; dels er der tilknytning i form af at lovovertrædelserne er begået i nattelivet, hvorimod den anden del af kravet rejser spørgsmål om, hvornår en lovovertrædelse kan siges at have tilknytning til den dømtes færden i nattelivet.

1.2.1. Begået i nattelivet

Lovforslagets bemærkning kan nærmest ikke misforstås; forholdet kan give anledning til et opholdsforbud, når det er begået i nattelivet. Således er det altså klart, at gerningsstedet i sig selv er centralt, og fx vold på et diskotek vil derfor kunne opfylde betingelsen.

³⁴ Lovforslag 189, side 8, 1. spalte

Denne slutning indeholder en forudsætning om, at gerningsstedets geografiske sted alene er afgørende. Imidlertid kan der tænkes tilfælde, hvor volden ikke udspringer af en konflikt, der er opstået i nattelivet, men derimod er et udslag af en længerevarende uoverensstemmelse, der tilfældigt udløses på et diskotek. Spørgsmålet er i den forbindelse, om volden i dette tilfælde – på trods af geografien – fortsat har den fornødne tilknytning til nattelivet.

Nedenfor i afsnit 2.2. belyses det, at der også efter restaurationsloven gælder et tilknytningskrav. Her beskrives det, at gerningsstedets placering ikke alene er tilstrækkelig; det afgørende er om adfærden er særligt typisk for miljøet, som derfor kræver særlig beskyttelse for præcis den adfærd. Dette forhold er netop tilgodeset i forbindelse med straffelovens § 79 c, stk. 1 om kriminalitetskrav, der således på forhånd allerede sorteret i hvilken adfærd nattelivet skal beskyttes for. Derfor lægges det til grund, at enhver af de relevante overtrædelser, der fuldbyrdes på et sted, der kan omfattes af begrebet natteliv, vil have den fornødne tilknytning og derfor potentielt kunne udløse et opholdsforbud efter bestemmelsen.

Såfremt der er tale om en tilfældig udløsning af en konflikt, må hensynet hertil antages at blive tilgodeset ved kravet om, at opholdsforbuddet skal være afgørende og nødvendigt. Se afsnit 1.4.

1.2.2. Tilknytning til færden i nattelivet

Den anden del af tilknytningskravet kan derimod opfyldes ved, at lovovertrædelsen er sket i forbindelse med den dømtes færd i nattelivet; dette synes at indikere, at også lovovertrædelser der sker andre steder end på de af forbuddet omfattede serveringssteder og nattelivszoner, kan have fornøden tilknytning.

Lovforslaget nævner i den forbindelse tilfælde, *”hvor forholdet er begået en tidlig morgen i forlængelse af, at den pågældende har opholdt sig på en natklub, bar eller lignende.”*³⁵

Bemærkningen om den tidlige morgen synes at indikere en tidsmæssig grænse for tilknytningen. Dette er i overensstemmelse med selve forbuddets tidsramme, der omfatter aktivitet i perioden mellem midnat og kl. 5; lovovertrædelsen der søges at danne grundlag for et opholdsforbud må altså være sket i tæt tilknytning til samme periode. Tillige synes konstateringen af, at forholdet skal begås i forlængelse af opholdet i nattelivet at kunne udstrække tilknytningen til også at omfatte lovovertrædelser der sker på vej fra nattelivet; men lovovertrædelser på vej *til* nattelivet synes dog ikke at være omfattet. Tilknytningen vil derfor kunne tænkes også at omfatte lovovertrædelser i offentlige transportmidler eller på madserveringssteder, der typisk har åbent i det tidsrum eller øvrige steder i byen, som ikke er omfattet af nattelivszoner.

³⁵ Lovforslag 189, side 8, 1. spalte

Netop denne del af tilknytningskravet var relevant i forbindelse med behandling af en sag ved Retten i Helsingør; der var i anklageskriftets forhold 2 rejst tiltalte for overtrædelse af straffelovens § 244, stk. 1, jf. § 247, stk. 1 begået den 24. juli 2021, kl. 2:15 ved både Stürups Plads og Simon Spies Plads i Helsingør. Sagens forhold 3 angår et almindeligt hærværkstilfælde, der tillige er begået i Helsingør midtby i umiddelbar forlængelse af forhold 2.³⁶ Områderne ses ikke omfattet af en nattelivszone.³⁷

Indledningsvist må konstateres, at volden er sket efter straffelovens § 79 c er trådt i kraft, nemlig den 1. juli 2021, og at tiltalen angår en for opholdsforbuddet relevant lovovertrædelse; dog er forholdet ikke begået på en bar, diskotek eller lignende, men offentligt steder i midtbyen. Tiltalte forklarer, at han den nat havde været på Skum Bar.³⁸

Retten fandt tiltalte skyldig i forhold 2, dog med den ændring at volden på Simon Spies Plads ikke var bevist. Forhold 3 var erkendt, og tiltalte blev tillige dømt for dette. Straffen blev samlet set udmålt til 5 måneders ubetinget fængsel, som dog også blev udmålt for besiddelse af en kniv og narkotika.³⁹

Skum Bar og Stürups plads ligger to minutters gang fra hinanden, hvorfor der må siges at være en tæt forbindelse mellem de to. Imidlertid er der på selve pladsen ingen indikationer på aktivitet, der kan siges at angå natteliv.⁴⁰ Det relevante spørgsmål i denne forbindelse er derfor, om volden udøvet på pladsen har den fornødne tilknytning til nattelivet, således at den nu dømte kunne meddeles et opholdsforbud. Rettens præmisser anfører ikke noget særligt herom, men præmisserne bemærker da, at *”tiltalte er nu straffet for vold i nattelivet”*; tilknytningen har altså været tilstrækkelig, og det synes nærliggende at antage, at den tidsmæssige og fysiske afstand har været afgørende i den forbindelse.

Det er dog fortsat uklart, hvor vidt tilknytning til nattelivet rækker, herunder om der er grænser i forhold til geografi og tid; dette kan løbende afklares af retspraksis, hvilket dog forudsætter at forsvarsadvokaterne protesterer og argumenterer imod opholdsforbuddet på klienternes vegne.

1.3. Afgørende og nødvendigt

Ovenfor nævnte betingelser om kriminalitetskrav og tilknytning til nattelivet kan til en vis grad synes objektive; imidlertid gælder der for meddelelse af opholdsforbuddet tillige betingelser, der tvinger domstolen til at foretage en konkret og individuel vurdering af hver sag og hver dømte.

³⁶ Retten i Helsingør, dom af 7. oktober 2021, side 1

³⁷ Politiet, <https://politi.dk/nordsjaellands-politi/om-nordsjaellands-politi/nattelivszoner>

³⁸ Retten i Helsingør, side 3

³⁹ Ibid., side 3-4

⁴⁰ Se vedlagte bilag 2 vedr. Stürups Plads, Helsingør

Således fremgår det af lovforslaget, at opholdsforbuddet skal være afgørende og nødvendigt og i afsnit 1.4. behandles kravet om opholdsforbuddets proportionalitet.

Kravet fremgår ikke af bestemmelsens ordlyd, men derimod af lovforslaget: *”afgørende vil være, at et forbud på grund af karakteren af den begåede kriminalitet vurderes at ville virke forebyggende i forhold til ny ligeartet kriminalitet”*, herunder at domstolen konkret skal vurdere *”om et opholdsforbud vil være egnet og nødvendigt for at forebygge nye lovovertrædelser af lignende beskaffenhed ved at sikre, at den dømte i en periode ikke kan færdes og opholde sig i nattelivet”*.⁴¹ De to begreber er svære at adskille, men grundlæggende antages det at lovgiver et ønsker vurderet om lovovertrædelsen grundet sin karakter kan give anledning til en frygt for gentagelse og at netop opholdsforbuddet antages at være et relevant forebyggende middel.

Ifølge lovforslaget vil betingelsen altid være opfyldt i tilfælde, hvor der er tale om gentagelsestilfælde, hvorimod at der i førstegangstilfælde bør foretages en konkret vurdering af den dømtes risiko for recidiv.⁴² Ved vurderingen af førstegangstilfælde bemærkes det, at grovere forbrydelser taler for en højere risiko for recidiv, da den dømte antages at have udvist *”en vis voldsparathed”*. Desuden vil det også tale for nødvendigheden af et opholdsforbud, at lovovertrædelsen er sket i forening, at der er flere forurettede, at der er flere overtrædelser mod én forurettet eller at den dømte har været i besiddelse af farlige våben.⁴³

Det er uklart, hvorvidt gentagelsestilfælde forudsætter en tidligere lovovertrædelse, der også har tilknytning til nattelivet eller der herved sigtes mere generelt. I dommen fra Helsingør er den dømte tidligere straffet for både straffelovens §§ 244, 245, 288 og 119 uden anførsel af om disse forhold er sket i nattelivet eller ej,⁴⁴ men ikke desto mindre er den udøvede vold i den aktuelle sags forhold 2 et gentagelsestilfælde, jf. straffelovens § 247, stk. 1. Alligevel anfører retten i sine præmisser, at:

*”volden i nattelivet ses på videoen at være begået af flere i forening, og der er mere end en forurettet. Herefter, og når tillige henses til tiltaltes forstraffe for personfarlig kriminalitet, er det rettens vurdering, at det for at forebygge ny ligeartet kriminalitet er nødvendigt at idømme tiltalte forbud efter straffelovens § 79 c”*⁴⁵

Denne vurdering synes at indeholde elementer fra lovforslagets bemærkninger om førstegangstilfælde; dette indikerer, at gentagelsestilfældene i ovenforstående kontekst tager sigte på forhold, der tidligere er uøvet med tilknytning til nattelivet fremfor blot tidligere domme generelt, hvilket altså foreløbigt må være retstilstanden.

⁴¹ Lovforslag 189, side 8, 1.-2. spalte

⁴² Ibid., side 36, 1. spalte

⁴³ Ibid., side 36, 1. spalte

⁴⁴ Retten i Helsingør, side 3

⁴⁵ Ibid., side 4

1.4. Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning

Slutteligt fremgår det af lovforslaget, at *”et opholdsforbud vil endvidere skulle være proportionalt med den begåede kriminalitet.”* og at *”den tidsmæssige udstrækning af et forbud vil i den forbindelse skulle indgå i proportionalitetsvurderingen.”*⁴⁶

At opholdsforbuddet udmåles i tid, fremgår direkte at straffelovens § 79 c, stk. 4, der tillige fastslår at forbuddet forlænges tilsvarende med udståelsen af en frihedsberøvende straf og at opholdsforbuddet maksimalt kan gives for en periode op til 2 år. Dog forudsættes det i lovforslaget, at et opholdsforbud minimum er på 3 måneders varighed, hvorefter opholdsforbuddets tidsmæssige udstrækning forlænges forholdsmæssigt med straffen. Der er således opsat følgende standardtakster, som antages *”i almindelighed vil være proportionalt”*.⁴⁷

- Fængselsstraf på indtil 3 måneder udløser et opholdsforbud på mellem 3-6 måneder
- Fængselsstraf på indtil 6 måneder udløser et opholdsforbud på mellem 6-12 måneder
- Fængselsstraf på 1 år og mere udløser et opholdsforbud på mellem 1-2 år

Naturligvis er den endelige fastsættelse overladt til domstolene, og der kan tillige være forhold der giver anledning til at fravige ovenstående ”standardtakster”. I dommen fra Retten i Helsingør, blev straffen udmålt til 5 måneders fængsel og opholdsforbuddets længde fastsat til 9 måneder.⁴⁸ De 5 måneders fængsel ligger højt i forhold til grænsen, men retten har alligevel valgt at udmåle forbud i en periode, der ligger midt i intervallet. Dette kan måske begrundes med, at der er tale om simpel vold, men retten har ikke uddybet dette nærmere. Det må blot slås fast, at det altså ikke er utænkeligt, at retten har taget udgangspunkt i lovforslagets bemærkninger om den tidsmæssige udstræknings forhold til den idømte straf.

Som beskrevet indledningsvist, er den tidsmæssige udstrækning af opholdsforbuddet blot ét element i vurderingen. I U 2019.3586 H tog Højesteret konkret stilling til gyldigheden af et opholdsforbud efter straffelovens § 79 a, og i forhold til proportionaliteten bemærkes det specifikt, at der ved denne vurdering navnlig må *”lægges vægt på karakteren, omfanget og grovheden af den aktuelle kriminalitet og eventuel tidligere relevant kriminalitet samt på den dømtes personlige forhold, herunder familiemæssige og erhvervmæssige forhold.”* Det lægges derfor til grund, at proportionalitetsvurderingen, foruden de tidsmæssige forhold, er lig den menneskeretlige prøvelse, og der henvises derfor til afsnit 6.2.3. og 6.4. herom.

⁴⁶ Lovforslag 189, side 8, 2. spalte

⁴⁷ Ibid., side 10, 2. spalte

⁴⁸ Retten i Helsingør, side 4

1.5. Geografisk udstrækning

Udover den tidsmæssige udstrækning af et opholdsforbud, er det tillige relevant at få fastlagt, hvilke lokaliteter den dømte forbydes adgang til. Det følger af straffelovens § 79 c, stk. 2, at et forbud efter stk. 1 omfatter både serveringssteder og nattelivszoner.

Det fremgår af lovforslaget, at **serveringsstederne** vil dække over i hvert fald natklubber, diskoteker, barer, værtshuse, restauranter og caféer – alle serveringssteder, der efter midnat sælger drikkevarer med over 2,8 procent alkohol i.⁴⁹ Disse steder er tillige omfattet af restaurationsloven. Dog er det et krav, at der er offentlig adgang til stedet, hvilket ikke udelukker private virksomheder, idet der blot stilles krav om, at der er almindelig adgang til stedet, fx restauranter i en hotellobby,⁵⁰ hvilket er i overensstemmelse med ordensbekendtgørelsens anvendelsesområde, jf. dennes § 2. I praksis medfører dette, at størstedelen af landets serveringssteder er omfattet af forbuddet; og forbuddet omfatter netop serveringssteder landet over uden nærmere geografisk afgrænsning.⁵¹ Undtaget er kun servering i tog, busser, fly eller skibe og servering ved enkeltstående arrangementer; dette ses at være i overensstemmelse med formålet om sikre trygheden i nattelivet.

Yderligere følger det af bestemmelsen, at et udstedt forbud også forbyder færden og ophold i såkaldte **nattelivszoner** udpeget af politiet i medfør politilovens § 6 b.⁵² Nattelivszonerne forudsættes karakteriseret ved en tæt koncentration af natklubber, barer, caféer og lignende, der holder åbent til efter midnat og hvor der generelt konstateres et større antal lovovertrædelser end i andre områder.⁵³ Vurdering af, hvilke områder der opfylder disse kriterier er overladt til politikredsene, der dog forpligtes til at offentliggøre udpegningen af nattelivszoner, herunder begrundelse, tidsrum for zonens opretholdelse og et kort over det omfattede område.⁵⁴

I skrivende stud er der oprettet 6 nattelivszoner i Danmark;⁵⁵ der er fire zoner i Københavns indre by, herunder Gothersgade og Kødbyen,⁵⁶ én zone, der dækker en stor del af Aarhus centrum, én zone i Randers midtby,⁵⁷ og én zone i Aalborg, der dækker området omkring Jomfru Ane Gade.⁵⁸ Et pålagt opholdsforbud betyder altså, at den dømte forbydes ophold eller færden i disse zoner; nedenfor redegøres der for om al ophold og færden udgør en overtrædelse eller om der ses tilfælde, hvor ophold er tilladt.

⁴⁹ Lovforslag 189, side 8, 2. spalte

⁵⁰ Ibid., side 9, 1. spalte

⁵¹ Ibid., side 9, 1. spalte

⁵² Lovbekendtgørelse 2019-11-29 nr. 1270 om politiets virksomhed – politiloven

⁵³ Lovforslag 189, side 9, 1.-2. spalte

⁵⁴ Ibid., side 9, 2. spalte

⁵⁵ Se bilag 3 vedr. gældende nattelivszoner i Danmark pr. 1. december 2021

⁵⁶ Politiet, <https://politi.dk/koebenhavns-politi/om-koebenhavns-politi/nattelivszoner>

⁵⁷ Politiet, <https://politi.dk/oestjylland-politi/om-oestjylland-politi/nattelivszoner>

⁵⁸ Politiet, <https://politi.dk/nordjylland-politi/om-nordjylland-politi/nattelivszoner>

1.6. Overtrædelse af forbuddet

I straffelovens § 124 a, stk. 2 er det bestemt, at overtrædelse af opholdsforbud efter straffelovens § 79 c, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år. Spørgsmålet herefter er, hvad en overtrædelse består af og om der er undtagelser, hvorefter ophold eller færden tillades.

Henset til lovens ordlyd er ophold og færden forbud, og lovforslaget fastslår at der herved forstås,

*”Enhver fysisk tilstedeværelse på de omfattede serveringssteder og nattelivszone. Et opholdsforbud vil således indebære, at den blotte tilstedeværelse i tidsrummet fra kl. 24 til kl. 5 på et serveringssted, der serverer stærke drikke, eller i en natte livszone uden politiets forudgående tilladelse, vil udgøre en overtrædelse af forbuddet. Det vil gælde, selvom der er tale om et helt kortvarigt ophold.”*⁵⁹

I forhold til **serveringsstederne** lægges det altså til grund, at enhver tilstedeværelse på fx en bar, et diskotek eller lignende vil være en overtrædelse af opholdsforbuddet; dog kun hvis det er imellem midnat og kl. 5.

Derimod må det antages, at særligt **nattelivszone** kan give anledning tvivl; de indtil videre udpegede nattelivszone viser, at zonen kan dække et større område i byen, og der kan således opstå spørgsmål om, hvad der gælder, såfremt den dømte har bopæl, arbejde eller lignende i området. Derfor er der i straffelovens § 79 c, stk. 3 mulighed for at få tilladelse til ophold og færden i netop nattelivszone, når politiet vurderer at det af særlige grunde må anses for beføjet. Ophold og færden i nødsituationer er dog altid tilladt.⁶⁰

Det forudsættes, at denne tilladelsesordning administreres ganske restriktivt, og at der alene bør meddeles tilladelser når det er påkrævet efter især menneskerettighederne. Særlige grunde vil være tungvejende hensyn til nærmeste pårørendes helbred, forudgående bopæl i området, hvorimod arbejde og almindelige familiebegivenheder ikke kan begrunde tilladelse.⁶¹ Imidlertid vil ophold og færden indenfor zonen ikke være lovlig før tilladelsen er givet, uanset om den ville være givet hvis den dømte havde søgt om den.⁶²

I praksis betyder dette, at en dømt der har bopæl inden for en nattelivszone efter meddelelsen af forbuddet i retten skal søge tilladelse om dispensation herfra ved politiet, og således må afvente den administrative sagsbehandlingstid førend vedkommende kan færdes i området som retstilstanden egentlig tillader ham; dette er en konsekvens af de forskellige kompetenceområder, og det synes at begrænse den dømte med bopæl i området uforholdsmæssigt.

⁵⁹ Lovforslag 189, side 10, 1. spalte

⁶⁰ Ibid., side 37, 1. spalte

⁶¹ Ibid., side 37, 1. spalte

⁶² Ibid., side 37, 2. spalte

Problemstillingen kunne tænkes at løst ved straffelovens krav om forsæt, jf. straffelovens § 19 – at overtrædelsen forudsætter en vilje til at deltage i nattelivet på trods af det meddelte forbud herimod. Dette ville først og fremmest betyde, at den dømte skulle være vidende nattelivszonens eksistens. Imidlertid slås det fast i lovforslaget, at der også vil være tale om en overtrædelse ved grov uagtsomhed.⁶³ Den dømte kan derfor overtræde opholdsforbuddet selvom vedkommende ikke er klar over, om området er udpeget som nattelivszone. Den grove uagtsomhed kommer til udtryk ved, at

*”en person, der har et opholdsforbud efter den foreslåede § 79 c, stk. 1, ikke har orienteret sig – eller orienteret sig tilstrækkeligt – om de gældende nattelivszoner, inden vedkommende bevæger sig ud i nattelivet i et område, hvor der er en tæt koncentration af natklubber, barer, caféer og lignende.”*⁶⁴

Der stilles altså høje krav til den dømtes opmærksomhed; det ses dog at hænge sammen med forudsætningen om, at politiets udpegning af nattelivszoner skal offentliggøres, herunder på sociale medier samt ved pressemeddelelser.⁶⁵ Omvendt fremgår det af lovforslaget, at der ikke er krav om at der er opsat skiltning ved nattelivszonen.⁶⁶ Skiltning var ellers forudsat for så vidt angår det tryghedsskabende opholdsforbud, jf. den foreslåede § 6 b, stk. 6 i politiloven.⁶⁷ Den manglende skiltning og den lave grad af tilregnelser betyder, at den dømte pålægges at holde sig bekendt med, hvor der er oprettet nattelivszoner, herunder hvilke konkrete gader der adskiller zonen.

I medfør af ordensbekendtgørelsens § 6 kan politiet også meddele opholdsforbud, der gælder i hele områder; zoneforbuddene overtrædes dog ikke såfremt vedkommende passerer igennem området eller udøver almindelig adfærd når bopælen er inden for området. Se afsnit 3.5. for yderlige uddybning. Der gælder altså en skærpet retsstilling i forhold til nærværende opholdsforbud, og i afsnit 6.4. diskuteres det, hvorvidt dette udgør en krænkelse af bevægelsesfriheden.

1.6.1. Straf for overtrædelse

Som allerede afsløret, er overtrædelse af opholdsforbuddet strafsanktioneret med enten bødestraf eller fængsel indtil 1 år, jf. straffelovens § 124 a, stk. 2. Førstegangsovertrædelser ønskes straffet med en bøde på 10.000 kr., hvorefter fængselsstraf på 30 dage bør anvendes.⁶⁸ Lovforslaget angiver ikke, hvorvidt fængselsstraffen er betinget eller ubetinget, hvilket således synes overladt til rettens skøn som led i den almindelige vurdering af straf, hvorfor det tillige forudsættes, at gentagen overtrædelse af opholdsforbuddet vil medføre skærpet straf.

⁶³ Lovforslag 189, side 11, 2. spalte

⁶⁴ Ibid., side 11, 2. spalte

⁶⁵ Ibid., side 11, 2. spalte

⁶⁶ Ibid., side 9, 2. spalte

⁶⁷ Ibid., side 18, 1. spalte

⁶⁸ Ibid., side 11, 2. spalte

1.7. Sammenfatning

På baggrund af en beskrivelse af betingelserne for meddelelse af opholdsforbud efter nærværende bestemmelse, samt indholdet heraf, kan det lægges til grund, at kun en helt specifik defineret adfærd kan danne grundlag for opholdsforbuddet; derudover gælder der et krav om en frihedsberøvende straf på mindst 30 dage, hvilket dog størstedelen af den omfattede adfærd vil give anledning til.

Adfærdens kvalifikation alene er dog ikke tilstrækkelig, idet bestemmelsens helt centrale krav er tilknytningen til nattelivet; der vil kunne opstå tvivlsspørgsmål om tilknytningens udstrækning, hvilket må afklares i praksis, men i hvert fald må lovovertrædelser inde på serveringssteder, i nattelivszoner og med nær tidsmæssig og geografisk tilknytning hertil have den fornødne tilknytning til at kunne danne grundlag for et opholdsforbud.

Yderligere er der dog krav om, at domstolene vurderer den dømtes risiko for recidiv, idet opholdsforbuddet alene forudsættes relevant ved frygt for gentagelser, og opholdsforbuddet må være anset egnet til at imødegå denne frygt. I den forbindelse har det stor betydning om den dømte tidligere er straffet – dog er det uklart om de tidligere forhold også skal have været begået i nattelivet. Uafhængigt heraf er dog kravet om proportionalitet, og da der ses ikke at være indlagt undtagelser til opholdsforbuddet udover nødsituationer, hvilket ikke er i overensstemmelse med øvrige zoneforbud, og vil dette behandles i et menneskeretligt perspektiv senere i afhandlingen.

2. Restaurationslovens § 31, stk. 2

Ønsket om at kunne udelukke personer, der skaber uro på serveringssteder kan spores langt tilbage. Tidligere kunne politiet efter beværterlovens § 36 udelukke personer, der søgte fortjeneste for utugt (prostituerede), såfremt det ansås for nødvendigt af hensyn til sædeligheden, ædrueligheden eller oprettelsen af ro og orden.⁶⁹ Bestemmelsens anvendelsesområde blev udvidet i 1970 til også at omfatte personer ”som tidligere i forbindelse med restaurationsbesøg har gjort sig skyldig i strafbare handlinger”⁷⁰ hvilket ligner den aktuelle ordlyd. Fra 2013 var det ikke længere muligt at pålægge prostituerede opholdsforbud alene grundet deres erhverv.⁷¹

Ved restaurationsbesøg i denne lov forstås selvstændig erhvervsvirksomhed ved servering af stærke drikke, jf. lovens § 1, stk. 1 og er altså sammenfaldende med de serveringssteder en dømt forbydes ophold på efter straffelovens § 79 c. For så vidt angår opholdsforbuddet i nærværende lovs § 31, stk. 2 kan dette også meddeles for så vidt angår steder, hvorfra der sælges mad og drikke i øvrigt, jf. restaurationslovens § 1, stk. 2.

2.1. En strafbar handling

I modsætning til straffelovens § 79 c, der specifikt indeholder kriminalitetskrav, ses restaurationslovens § 31, stk. 2 at finde anvendelse, når der er begået ”en strafbar handling”; hverken adfærd, straffens karakter eller længde er altså berørt. Spørgsmålet bliver således, hvornår en handling anses for at være strafbar i denne henseende – er det ved mistanke eller ved dom?

Problemstillingen har været forelagt Folketingets Ombudsmand; klager var tiltalt for grov vold da opholdsforbuddet blev meddelt, men blev sidenhen alene dømt for simpel vold, og straffen bortfaldt i medfør af straffelovens § 248. Forbuddet blev påklaget med påstand om, at betingelsen om en strafbar handling ikke var opfyldt, da straffen netop bortfaldt samt at en tiltalerejsning alene ikke var tilstrækkeligt grundlag for et opholdsforbud, idet man ikke herved anses for skyldig. Klagen gav anledning til følgende udtalelse:

”... jeg [har] ikke fundet tilstrækkelige holdepunkter for at kunne lægge til grund, at udtrykket »gjort sig skyldig i strafbare handlinger« i restaurationslovens § 31, stk. 2, skal fortolkes som et krav om, at de forhold, der begrunder forbuddet skal være fastslået ved dom fremfor blot en angivelse af den kreds af forhold, der kan danne grundlag for meddelelse af et forbud.”⁷²

⁶⁹ Folketingstidende, 1969-70, tillæg A, spalte 1748-49 (lov vedlagt som bilag 1 til lovforslag i 1970)

⁷⁰ Folketingstidende, 1969-70, tillæg C, spalte 385-402 (vedtaget § 31, stk. 2 på spalte 399)

⁷¹ Lovforslag 141, 2012-13 – vedtaget den 3. juni 2013

⁷² FOB 1986.82

Ombudsmanden fandt således alene grundlag for at udtale kritik af politiet og justitsministeriet, idet der ikke var foretaget behørig partshøring.⁷³

I 2002 vedtog Folketinget på baggrund af denne udtalelse en ny ordlyd i bestemmelsen, for at imødegå fremtidig tvivl om mistankekravet;⁷⁴ Af lovforslagets bemærkninger fremgår direkte, at:

*”Med ændringen får politiet klar hjemmel til at meddele forbud mod ophold som gæst i den pågældende restauration **allerede første gang**, der konstateres en strafbar handling i forbindelse med restaurationsbesøg. [...] **Der stilles som hidtil ikke krav om, at det strafbare forhold er fastslået ved dom, og et forbud kan således meddeles, når den pågældende er sigtet for en strafbar handling i forbindelse med restaurationsbesøg.** [...] Formålet med præciseringen er derfor alene at fjerne den tvivl, ordlyden af den gældende bestemmelse kan give anledning til.”*⁷⁵

Alle tvivlsspørgsmål elimineres dermed, og det konstateres, at grundlaget for et opholdsforbud er til stede når en handling også kan være grundlag for en sigtelse. Sigtelsens karakter og strafværdighed er som udgangspunkt irrelevant; imidlertid må det undersøges, om forbuddet også i praksis ses meddelt i forbindelse med enhver strafbar handling, eller om anvendelsesområdet i højere grad defineres af bestemmelsens øvrige betingelser, herunder et krav om tilknytning.

2.2. Tilknytning til restaurationsbesøget

Det fremgår af lovens ordlyd, at politiet har mulighed for at udelukke personer, der har begået en strafbar handling ”i forbindelse med besøg” på en restauration. Efter denne bestemmelse gælder der således også et tilknytningskrav, der dog ikke kan forventes begrænset til nattelivet som er tilfældet for straffelovens § 79 c.

Imidlertid giver lovens ordlyd anledning til at undersøge, hvor vidtrækkende denne tilknytning er i forhold til handling, tid og geografisk område.

2.2.1. Gerningsstedets geografi

Det må antages, at ”i forbindelse med besøg” i hvert fald dækker selve besøget inde på restaurationen. Spørgsmålet er herefter, om restaurationsloven stiller yderligere krav førend tilknytningen er tilstrækkelig eller om der er fornøden tilknytning alene fordi den strafbare adfærd der er begået i nattelivet.

⁷³ FOB 1986.82

⁷⁴ Folketingstidende, 2002-03, tillæg C, spalte 76

⁷⁵ Lovforslag 17, Folketingstidende, 2002-03, tillæg A, spalte 185-186 – egne markeringer

Justitsministeriet skriver om tilknytningen i sit cirkulære, at:

*”ikke alle strafbare forhold begået på en restauration kan danne grundlag for et restaurationsforbud. Det er således ikke i sig selv tilstrækkeligt, at der er begået et strafbart forhold på en restauration. [...] Der skal være tale om strafbare handlinger, som typisk begås i restaurationsmiljøet, eller som det er vigtigt at modvirke særligt i restaurationsmiljøet.”*⁷⁶

Tilknytningskravet for denne bestemmelse indeholder altså mere end blot gerningsstedets geografiske placering, og justitsministeriet fremhæver specifikt, at der skal være tale om strafbare handlinger, der har tilknytning til og er særlige for miljøet.

Dette indikerer, at der i restaurationsloven er et underforstået kriminalitetskrav; såfremt dette er tilfældet, vil regelsættet indholdsmæssigt stemme overens med straffelovens § 79 c, da begge således søger at udelukke adfærd, der særligt bør nyde beskyttelse – og henset til at de to regelsæt har et overlappende anvendelsesområde, vil der herefter være et stærkt grundlag for sammenligning.

2.2.2. Kriminalitetskrav

Henset til det netop ovenfor konkluderet om at handlingens tilknytning til restaurationsmiljøet er en forudsætning for meddelelse af opholdsforbuddet undersøges det nedenfor, om nogle handlinger naturligt vil sorteres fra grundet forbrydelsens natur.

I cirkulæret beskriver justitsministeriet, at et opholdsforbud i en konkret sag er blevet ophævet, da den pågældende var sigtet for overtrædelse af straffelovens § 279 om bedrageri.⁷⁷ Bedrageri er en formueforbrydelse, der er karakteriseret ved fremkaldelse eller udnyttelse af en vildfarelse hos den forurettede med henblik på egen eller andres uberettigede vinding.⁷⁸ Således indeholder forbrydelsen i sin natur ikke elementer af eller potentiale for fare, person- eller tingsskade, som netop var de overordnede kategorier for den adfærd, som lovgiver har fundet egnet til at danne grundlag for opholdsforbud efter straffelovens § 79 c.

Efter justitsministeriets afgørelse må det lægges til grund, at forbuddets ophævelse alene er sket på grund af sigtelens karakter og at begrundelsen er den derfor manglende tilknytning til restaurationsmiljøet; dermed ses tilknytningskravet således at indsnævre bestemmelsens anvendelsesområde.

⁷⁶ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.1 – egne markeringer

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Gorm Toftegaard Nielsen, m.fl. ”Kommenteret straffelov, Speciel del”, 2017, Djøf Forlag, side 610 ff.

Det forudsættes herefter, at mange formueforbrydelser efter straffelovens kapitel 28 vil falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Imidlertid beror det altid på en konkret vurdering, da lovgiver netop ikke er indsat et kriminalitetskrav i bestemmelsen, og det kan således ikke udelukkes, at der kan pålægges opholdsforbud med baggrund i en formueforbrydelse. Eksempelvis vil politiet således kunne forbyde en person ophold, hvis denne er mistænkt for (lomme)tyveri, måske særligt i gentagelsestilfælde. Dette synspunkt er i overensstemmelse med straffelovens § 79 c, hvor de klassiske formueforbrydelser, herunder bedrageri, netop er sorteret fra; dog er røveri og hærværk omfattet, da disse overtrædelser i sin natur kan give anledning til uro uanset berigelses- eller ødelæggelsesforsæt.

Der synes ikke at være tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at ovennævnte forbehold for brug af opholdsforbuddet ligeledes gælder andre grupper af forbrydelser efter straffeloven. Alligevel synes det nærliggende at konkludere, at den strafbare handling – og dermed lovovertrædelsens karakter – må have tilknytning til den almindelige færden på et serveringssted, herunder mødet med andre gæster og personalet; dette medfører, at indholdet af tilknytningskravene i de hidtil to gennemgåede regelsæt er ens dog med den modifikation, at tilknytningen gælder henholdsvis nattelivet og restaurationsmiljøet; der ses altså at være forskel på den omfattede tidsperiode. Grundet disse ligheder med straffelovens § 79 c, synes det tillige relevant at undersøge om også tilknytningen efter nærværende bestemmelse kan omfatte handlinger, der sker andre steder end inde på serveringsstedet, herunder fx i forbindelse med færden fra serveringsstedet.

2.2.3. Tilknytning til færden udenfor

Justitsministeriet slår i cirkulæret fast, at strafbare handlinger udøvet udenfor en restaurationsvirksomhed kan opfylde betingelsen, men at selve tilknytningen må vurderes konkret; det beskrives fx, at tilknytningen kan anses for at være til stede, hvor adfærden sker i køen til et serveringssted eller hvis den strafbare handling udspringer af en episode inde på restaurationen.⁷⁹

I en konkret sag opretholdt ministeriet således et opholdsforbud, der blev meddelt efter vedkommende havde udøvet vold på fortovet uden for en restaurant. Sagens nærmere omstændigheder er ikke beskrevet, men i forlængelse af afgørelsen, beskriver cirkulæret, at handlingen skal *”have en vis nær og umiddelbar tilknytning til et restaurationsbesøg”*.

⁷⁹ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.1

Disse krav synes at skulle tolkes bogstaveligt, henset til, at justitsministeriet konkret har ophævet et forbud, idet retten i bevisvurderingen havde lagt til grund, at episoden var et udslag af ”*uprovokeret og meningsløs gadevold*”.⁸⁰ Voldens omstændigheder er ikke nærmere beskrevet, men cirkulæret beskriver, at gerningsmanden forinden havde været på en restauration, og det synes klart, at adfærden jf. rettens bevisvurdering er sket på gaden – altså fysisk længere væk fra serveringsstedet; disse omstændigheder har altså medført, at der ikke var fornøden tilknytning til restaurationsbesøget, og derfor blev opholdsforbuddet ophævet. Afhængigt af, hvornår på døgnet denne voldsepisode er sket, vil det nu kunne give anledning til et opholdsforbud efter den nye § 79 c i straffeloven; hvis det er sket i dagstimerne, vil forholdet kunne medføre opholdsforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, se nedenfor afsnit 3.

I det følgende lægges det derved til grund, at tilknytningskravet i første omgang indsnævrer anvendelsesområdet for opholdsforbuddet efter nærværende bestemmelse, samt at tilknytningskravet ikke ses at kunne strækkes så vidt som det er tilfældet efter straffelovens § 79 c. Imidlertid afslører nedenstående, at der imellem de to regelsæt tillige er overensstemmelse i henhold til krav om nødvendighed og proportionalitet.

2.3. Nødvendigt og aktuelt

Af den gamle beværterlovs § 36 fremgik det, at der kunne meddeles opholdsforbud når det måtte anses for nødvendigt af hensyn til sædeligheden, ædrueligheden eller oprettelsen af ro og orden.⁸¹ Denne betingelse fremgår ikke længere af lovens ordlyd, men justitsministeriet slår i sit cirkulære fast, at betingelsen fortsat er gældende. Desuden konstateres det heri, at kravet ”*må antages at forudsætte, at et forbud skal være nødvendiggjort af en forventning om, at den pågældende person i fremtiden vil forstyrre ro og orden på den konkrete restauration, såfremt vedkommende ikke meddeles forbud mod at tage ophold på restaurationen.*”⁸²

Det følger heraf, at der tillige for denne bestemmelses vedkommende er krav om en vurdering af vedkommendes risiko for recidiv. Nødvendigheden skal bestå for at sikre sædelighed, ædruelighed eller ro og orden, hvorimod der i straffelovens § 79 c ikke yderligere er specificeret i konkrete hensyn foruden hvad formålet er. Overordnet synes i hvert fald hensynet til ro og orden dog at være i overensstemmelse med formålet bag straffelovens § 79 c. På trods af dette sammenfald, er forskellen er, at vurderingen efter restaurationsloven tager udgangspunkt i en fare for gentagelse på det samme serveringssted og ikke i miljøet generelt.

⁸⁰ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.1

⁸¹ Folketingstidende, 1969-70, tillæg A, spalte 1748-49 (lov vedlagt som bilag 1 til lovforslag i 1970)

⁸² Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.1

Som beskrevet under afsnit 1.3., forudsætter lovgiver, at et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c er nødvendigt, når der er tale om en lovovertrædelse i gentagelsestilfælde, hvorimod der ved førstegangsovertrædelser må foretages en konkret vurdering. Denne tommelfingerregel kan være et godt udgangspunkt for vurderingen af den enkeltes risiko for recidiv, men idet grundlaget for et opholdsforbud efter restaurationsloven ikke kræves at være fastslået ved dom, må der skulle udvises tilbageholdenhed med at lade dette være den eneste retningslinje. Desuagtet må det antages, at vurderingen i øvrigt indeholder samme momenter, og således har handlingens grovhed, antal gerningsmænd og antal forurettede formentlig betydning.

Desuden fremgår det af cirkulæret, at forbuddet skal være nødvendigt i henhold til aktualiteten, idet *”et forbud skal udstedes i en vis tidsmæssig sammenhæng med det strafbare forhold, som ligger til grund for forbuddet.”*⁸³ Politiet er således nødsaget til at lade nødvendighedsvurderingen tage udgangspunkt i, om vedkommende for nuværende bør formåes adgang henset til en konkret fare for gentagelse af den strafbare handling. Grundlaget for denne vurdering må være ringe oplyst i sammenligning med behandlingen efter straffelovens § 79 c; der gælder et krav om partshøring af vedkommende forbuddet udstedes for,⁸⁴ men det må antages at efterforskningen er på et meget tidligt stadie, hvorfor alle sagens omstændigheder ikke nødvendigvis er klarlagt. Der er altså en ringere mulighed for vedkommendes forsvar mod opholdsforbuddet. Dette ses dog løst ved muligheden for at klage over restaurationsforbuddet – og netop i afsnit 2.2.3. ses et opholdsforbud da netop også ophævet efter sagens omstændigheder har været behandlet i retten. Foruden klage, vil opholdsforbuddet kunne prøves af en domstol efter grundlovens § 63 eller i forbindelse med en straffesag for overtrædelse.

Indholdet af denne betingelse er således overladt primært til politiets vurdering ude på restaurationen, og det antages, at flere forskellige hensyn kan indgå i vurdering, herunder især hvad der fremkommer under partshøringen. Imidlertid ses betingelsens indhold at differentiere fra straffelovens § 79 c idet der tages udgangspunkt i den konkrete restauration og er aktualitetsbaseret.

2.4. Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning

Foruden nødvendigheden, er det op til politiet at vurdere proportionaliteten af opholdsforbuddet. Betingelsen udspringer af forvaltningsrettens almindelige krav om proportionalitet. Til forskel fra straffelovens § 79 c er selve gerningsstedet omdrejningspunkt for forbuddets udstrækning; opholdsforbuddet gælder alene i den konkrete restauration, og vil derfor ikke på samme måde give anledning til krænkelse af frihedsrettigheder. Derfor vil proportionalitetsvurderingen særligt angå den geografiske udstrækning af opholdsforbuddet.⁸⁵

⁸³ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.2

⁸⁴ Ibid., pkt. 3.1 og FOB 1986.82

⁸⁵ Ibid., pkt. 1.3

Kravet hænger desuden sammen med nødvendighedskravet, idet denne betingelse skal være opfyldt hvor hver enkelte restauration, der ønskes omfattet af opholdsforbuddet.⁸⁶

Justitsministeriet beskriver i cirkulæret, at det blandt andet beror på grovheden af den straffbare handling, hvor langt forbuddet kan udstrækkes.⁸⁷

Spørgsmålet er indledningsvist, hvor grove handlinger der stilles krav om før et opholdsforbud på én restauration anses for forholdsmæssigt. Folketingets Ombudsmand udtalte i førnævnte udtalelse, at et opholdsforbud må anses for at være af ringe intensitet for den enkelte.⁸⁸ Derfor lægges det til grund, at der ikke kræves ualmindeligt grove forbrydelser førend der kan pålægges opholdsforbud for én restauration.

Dette udgangspunkt kan dog synes modificeret, såfremt forbuddets ønskes udvidet til at omfatte flere restaurationer. Justitsministeriet beskriver i relation hertil, at:

”et forbud, der udstrækkes til at omfatte flere restaurationer må anses for forholdsvist indgribende over for den pågældende, særligt hvor forbuddet omfatter størstedelen af restaurationer i en by, således at forbuddet får karakter af en generel udelukkelse fra at deltage i byens restaurations- og natteliv.”⁸⁹

En udvidelse af forbuddets omfang medfører altså en stigende intensitet for den enkelte, hvorfor det lægges til grund, at der opstilles krav om tilsvarende grovere forbrydelser, der kan godtgøre indgrebets intensitet. Cirkulæret ses ikke at beskrive den påkrævede grovhed nærmere, så en egentlig nedre grænse er uklar. Reel udelukkelse over hele landet er konsekvensen efter straffelovens § 79 c, og her er der netop fra lovgivers side indsat kriminalitetskrav samt en vejledende nedre grænse for strafværdigheden. Imidlertid er det ovenfor i 1.1.2. konkluderet, at de oplistede bestemmelser i straffelovens 79 c hurtigt vil opfylde kravet om en frihedsstraf på minimum 30 dage, og der altså ikke kræves ekstraordinære grove forbrydelser selvom udstrækningen er videre.

Uagtet regelsættenes forskellige rækkevidde, følger det af cirkulæret, at et opholdsforbud efter restaurationsloven under nogle omstændigheder kan ligne det der følger af straffelovens § 79 c; nemlig en udelukkelse fra lokalt nattelivet. Således fastslås det, at nogle områder *”nærmest kan betragtes som én restauration”*.

⁸⁶ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 1.1 – se indsatte citat, fodnote 45

⁸⁷ Ibid., pkt. 1.3

⁸⁸ Ibid., pkt. 1.3 og FOB 1986.82

⁸⁹ Ibid., pkt. 1.3

Dette er steder, der er karakteriseret ved, at der ligger mange serveringssteder af samme art og med tæt trafik imellem dem.⁹⁰ Det antages, at der her i høj grad sigtes til de samme områder, der vil kunne udpeges som nattelivszoner i relation til straffelovens § 79 c.

Ved at følge ovenstående intensitetsskala, må det antages, at et sådant opholdsforbud vil anses mere for indgribende, hvorfor der synes at kunne stilles krav om også en skærpet proportionalitetsvurdering. Det beskrives dog i cirkulæret, at opholdsforbud i flere konkrete sager er blevet opretholdt for hele områder, da det ansås for nødvendigt at udelukke vedkommende fra hele området eller når der var konkret viden om, at vedkommende typisk besøger alle steder i området på én aften.⁹¹ Dette indikerer, at det særligt i disse tilfælde vil være nødvendighedskravet, der er afgørende, hvilket kan begrundes med, at et opholdsforbud på én af disse serveringssteder vil have illusorisk virkning, da vedkommende henset til den tætte trafik og samme art, blot ville omgå forbuddets formål ved at opholde sig på et andet sted meget nær det oprindelige gerningssted. På baggrund heraf lægges det således til grund, at der alligevel ikke nødvendigvis stilles skærpede krav til den strafbare handlings grovhed når forbuddets geografiske omfang udvides til at omfattet flere serveringssteder i disse områder om end det synes mest logisk. I modsatte tilfælde ville retsstillingen da også være, at et lokalt forbud mod deltagelse i nattelivet ville kræve grovere handlinger end hvad straffelovens § 79 c kræver.

På den baggrund lægges det til grund, at der stilles samme krav til grovheden af den adfærd, der ligger til grund for opholdsforbuddene efter begge regelsæt, og at der ikke efter nogen af regelsættene kræves ekstraordinært grove handlinger; imidlertid er der stor forskel på den tidsmæssige udstrækning opholdsforbuddene.

Justitsministeriet beskriver, at et opholdsforbud efter restaurationsloven som udgangspunktet gælder i 2 år, hvilket dog modificeres af, at der er krav om en konkret vurdering om nødvendigheden i hver sag; et opholdsforbuds tidsmæssige udstrækning er i en konkret sag nedsat fra 2 års varighed til blot 1 år, idet der var tale om et enkeltstående forhold.⁹²

De 2 år stemmer på sin vis med rammen i straffelovens § 79 c, men tidsrammen her forudsættes anvendt forholdsmæssigt med den idømte straf, og dermed lovovertrædelsens grovhed. Idet opholdsforbuddet efter restaurationsloven ikke baserer sig på en dom, er det ikke en mulighed, men forholdet tilgodeses i stedet ved kravet om nødvendighed, således at forbuddet ikke strækkes udover hvad der synes nødvendigt for at imødegå risiko for gentagelse.

⁹⁰ Justitsministeriet, cirkulære, pkt. 2.1

⁹¹ Ibid., pkt. 2.1

⁹² Ibid., pkt. 2.2

2.5. Overtrædelse af forbuddet

Den tidsmæssige udstrækning er relevant for eventuel overtrædelse, men i øvrigt er det især lokaliteterne, der er relevant for dette samt hvilken adfærd der konkret forbydes ved forbuddet. Udgangspunktet er, at forbuddet alene gælder på den restauration, som den strafbare handling er begået på; således vil vedkommende altså være forment adgang netop til denne restauration. Såfremt opholdsforbud udvides til at omfatte flere restaurationer, vil den vedkommende således forbydes adgang til disse steder. Overtrædelsen vil i disse tilfælde altså bestå i tilstedeværelsen inde på stedet, hvilket er sammenstemmende med overtrædelsen af straffelovens § 79 c om serveringsstederne.

Derimod bliver det vanskeligere at slå fast, hvad overtrædelsen består i for så vidt angår de opholdsforbud der omfatter alle restaurationer i et helt område – spørgsmålet er her, om opholdsforbuddet alene forbyder ophold inde på selve restaurationer eller om det tillige skal tolkes som et forbud mod ophold i området på tilsvarende måde som en nattelivszone. Det synes det betænkeligt at lade hele området være omfattet og dermed udvide lovens ordlyd til borgerens ulempe; dette synspunkt synes at støttes af, at hvor hele områder ses omfattet, fx nattelivszoneerne efter straffeloven § 79 c og zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, ses det tydeligt at fremgå af lovgivningens ordlyd, at det er aktivitet inden for et givent område, der er forbudt. I den videre behandling, lægges det derfor til grund at adfærd uden for serveringssteder ikke udgør en overtrædelse.

2.5.1. Straf for overtrædelse

I henhold til restaurationslovens § 37, stk. 1, nr. 3 er overtrædelse af et opholdsforbud som udgangspunkt sanktioneret med en bøde, men straffen kan under skærpende omstændigheder eller i gentagelsestilfælde stige til fængsel indtil 4 måneder, jf. lovens § 37, stk. 3.

I forhold til bødepåstandene, fremgår det af Rigsadvokatmeddelelsen, at udgangspunktet vil være en bøde på 1.500 kr., såfremt overtrædelsen alene består i at vedkommende er til stede på en restauration, der er forbudt adgang til. Hvis vedkommende derimod udover tilstedeværelsen har været til gene for personalet eller gæster inde på restaurationen, vil bøden typisk stige til 2.000 kr. Bøden vil desuden stige, såfremt der er tale om gentagelsestilfælde.⁹³ Det fremgår ikke af meddelelsen, hvornår en overtrædelse anses for at være grov nok til at give fængselsstraf, hvilket da heller ikke ses anvendt i praksis.

Det er således tydeligt, at trods overtrædelsen består i samme handling – tilstedeværelse inde på et serveringssted, vedkommende er forment adgang – er der stor forskel på straffen herfor, jf. ovenstående og straffelovens § 124 a, stk. 2, jf. § 79 c.

⁹³ Rigsadvokatmeddelelsen, ”Restaurations-virksomhed og alkoholbevilling mv.”, 30. marts 2016, pkt. 5.5.

2.6. Sammenfatning

Ovenstående gennemgang viser, at betingelserne i restaurationslovens § 31, stk. 2 giver godt grundlag for sammenligning med hvad der gælder efter straffelovens § 79 c. Forskellen herfra er indledningsvist, at der ikke direkte er opstillet kriminalitetskrav i bestemmelsens ordlyd, men justitsministeriets beskrivelse af praksis viser, at tilknytningskravet efter nærværende regelsæt er medvirkende til at afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde; der er krav om en særlig tilknytning til restaurationsmiljøet, og det må antages at være i hvert fald samme strafbare handlinger som omfattet af straffelovens § 79 c, men derimod næppe formueforbrydelser.

I hensyn til geografisk rækkevidde, ses tilknytningskravet efter denne bestemmelse dog at omfatte mindre; således lægges det til grund, at kun strafbare handling, der sker i meget nær tilknytning til selve restaurationen, bevarer tilknytningen hertil.

Yderligere er det – ligesom efter straffelovens § 79 c – en betingelse, at opholdsforbuddet vurderes nødvendigt; dette er for begge regelsæts vedkommende en vurdering af gerningsmandens risiko for recidiv, men restaurationsloven tager udgangspunkt i den enkelte restauration og ikke i hele miljøet. Desuden er vurderingen aktualitetsbaseret og ikke bagudrettet som domstolenes vurdering af den dømtes farlighed for nattelivet.

Slutteligt er regelsættenes krav om proportionalitet ens; det må lægges til grund at intensiteten af et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c er mere indgribende for den enkelte, da det gælder over hele landet. Imidlertid har regeringen jo forudsat, at dette forbud er forholdsmæssigt ved en frihedsstraf på 30 dage, se afsnit 1.1.2. Da det ovenfor er lagt til grund, at regelsættene i vid udstrækning vil tænkes anvendt på den samme adfærd, må det lægges til grund, at adfærden tillige vil opfylde proportionalitetskravet efter restaurationsloven. Imidlertid er proportionaliteten sammen med nødvendighedskravet bestemmende for udstrækningen af opholdsforbuddet efter restaurationsloven – udgangspunktet er, at forbuddet gælder den enkelte restaurant, men kan udvides til flere restaurationer eller alle restaurationer i et helt område; dette vil minde om en nattelivszone, men der ses ikke at være grund til at antage at ophold i området generelt vil indebære en overtrædelse af forbuddet.

Trods de mange ligheder, ses opholdsforbuddene at være af forskellig intensitet; restaurationsloven pålægger som udgangspunkt et opholdsforbud for en 2-årig periode, hvorimod straffelovens § 79 c forudsætter at den tidsmæssige udstrækning følger den udmålte straf, hvilket i mange tilfælde vil betyde et forbud udmålt i måneder. Overtrædelsen af sidstnævnte forbud ses dog at straffes væsentligt hårdere, både i forhold til bødens størrelse og den forudsatte brug af fængselsstraf.

3. Ordensbekendtgørelsens § 6

Ordensbekendtgørelsen skal i vid udstrækning ansues som politiets ”værktøjskasse”, hvormed de kan forhindre eller afslutte en uønsket eller farlig adfærd når den forekommer i det offentlige rum; politiet har ligeledes en række ”værktøjer” i medfør af retsplejelovens regler om tvangsindgreb, men bekendtgørelsen adskiller sig herfra, idet tvangsindgreb udøves som led i en efterforskning af en konkret straffesag, hvor de bagvedliggende hensyn er den mistænkte interesser contra samfundets interesse i opklaring af forbrydelser. Ordensbekendtgørelsens beskyttelsesinteresse er derimod orden og sikkerhed i offentligheden generelt.

Af denne grund har politiet i medfør af bekendtgørelsens § 6 mulighed for at meddele opholdsforbud af varierende karakter afhængig af den bagvedliggende adfærd; bekendtgørelsens § 3 om forstyrrelse af den offentlige orden særligt relevant i den forbindelse. Adfærden er tillige bestemmende for selve forbuddets karakter, idet bekendtgørelsens § 6 både hjemler konkrete påbud og zoneforbud.

3.1. Anvendelsesområde

Henset til, at formålet med reglerne i bekendtgørelsen er at sikre orden og sikkerhed for offentligheden, er det i bekendtgørelsens § 2 også klart slået fast, at reglerne alene finder anvendelse på veje og andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Formuleringen ”almindelig adgang” fremgår tillige af lovforslaget til straffelovens § 79 c i relation til de serveringssteder, den dømte forbydes adgang til; disse steder er altså sammenstemmende. Dette betyder desuden, at ordensbekendtgørelsen også vil finde anvendelse på de serveringssteder, der er omfattet af restaurationsloven.

Den almindelige adgang er således afgørende for bekendtgørelsens brug. Imidlertid udvides anvendelsesområdet i bekendtgørelsens § 3, stk. 5, hvori det er beskrevet at forstyrrelse af den offentlige orden ved fx slagsmål, støj, voldelig og fornærmende adfærd, der sker på steder hvortil der ikke er almindelig adgang, alligevel omfattes af bekendtgørelsen, såfremt adfærden netop forstyrrer på et sted, hvortil der er almindelig adgang. Det kan eksempelvis være støj fra en privat lejlighed.⁹⁴ Således vil politiet under disse omstændigheder alligevel have mulighed for at forbyde adfærden samt pålægge opholdsforbud efter bekendtgørelsens § 6 i henhold til betingelserne herefter.

⁹⁴ Ib Henricson, ”Ordensbekendtgørelsen med kommentarer”, 2020, Djøf Forlag, side 37

3.2. Konkret påbud

I medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 har politiet mulighed for at påbyde enhver at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når vedkommendes ophold eller færden medfører ulempe for de omkringboende eller forbipasserende, eller når der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver en strafbar adfærd.

En adfærd, der medfører **ulempe** antages i hvert fald at foreligge, når politiet tilkaldes af omkringboende eller forbipasserende fordi de har følt sig generet af netop den udøvede adfærd. Tilkaldelsen af politiet alene er dog ikke tilstrækkelig til at vedkommende kan påbydes at fjerne sig fra stedet, idet politiet naturligvis skal håndhæve reglerne i overensstemmelse med deres professionelle skøn for hvert konkrete tilfælde.⁹⁵ Bestemmelsen er oprindeligt rettet mod berusere og prostituerede,⁹⁶ men justitsministeriet har tidligere redegjort for, at bestemmelsen i praksis alene anvendes over for prostituerede, der er særligt provokerende og grænseoverskridende.⁹⁷ Tillige anvendes bestemmelsen ved åbenlyst narkosalg.⁹⁸ Der ses således ikke i relation til denne første del af bestemmelsen at være tale om et krav til særskilt kriminaliseret adfærd, men blot at offentligheden forstyrres, krænkes eller generes.

Derimod er der for bestemmelsens anden del et krav om en begrundet formodning om en **strafbar adfærd**. Den begrundede formodning er en indikation af, at der må foreligge en vis grad af mistanke, der dog ikke synes særlig høj, og i overensstemmelse med restaurationsloven er der ikke krav om at mistanken er fastslået ved en dom. Ordvalget synes tillige at ligge tæt op ad restaurationslovens krav om en strafbar handling; der ses ej heller for nærværende at være opstillet kriminalitetskrav, men der er dog et krav om, at adfærden er egnet til at forstyrre i det offentlige.⁹⁹ Spørgsmålet er om denne betingelse på samme måde som tilknytningskravet efter restaurationsloven kan afgrænse bestemmelsens anvendelsesområde alligevel.

Selve forstyrrelsen kan således central for hvilken adfærd, og forstyrrelsens ses at have samme virkning som tilknytningskravene i medfør af de øvrige regelsæt. Det beskrives i litteraturen, at en ægtefælle, der overfuser sin bedre halvdel på fortovet eller den, der forsøger at begå skattesvig ved at rette i papirarbejde, ikke vil medføre forstyrrelser af den offentlige orden.¹⁰⁰ Modsætningsvist må det derfor lægges til grund, at kravet om forstyrrelse af den offentlige orden kræver, at der er tale om en handling, som den generelle befolkning generes af eller involveres i – og derfor skal beskyttes imod.

⁹⁵ Ib Henricson, 2020, side 72

⁹⁶ Ibid., side 73

⁹⁷ Retsudvalget, 2009-10, spørgsmål nr. 1097 (alm. del) af 15. juni 2010

⁹⁸ Ib Henricson, 2020, side 72

⁹⁹ Ibid., side 73

¹⁰⁰ Ibid., side 35 og 73

Dette synes at ligne tilknytningskravet efter restaurationsloven, hvor justitsministeriet netop har beskrevet at tilknytningen begrænser opholdsforbuddets relevans til kun at angå strafbare handlinger, restaurationsmiljøet særligt skal beskyttes imod. På denne baggrund lægges det til grund, at den strafbare adfærd efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 til dels er sammenfaldende med den adfærd, der kan omfattes af restaurationslovens § 31, stk. 2. Adfærden kan naturligvis tillige tænkes henført under en af straffelovens bestemmelser; principielt vil én handling således kunne føre til tre forskellige opholdsforbud.

Der er dog én stor forskel fra de øvrige regelsæt; politiet kan i medfør af vedkommende bestemmelse kun påbyde vedkommende at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger. Dette betyder, at der ikke er hjemmel til at udstede et reelt forbud mod at vende tilbage, og derfor ikke kan anses at være et reelt opholdsforbud; derfor kan der være tilbøjelighed til at anvende de øvrige regler. Imidlertid er fordelen ved dette konkrete påbud, at det antages at være et udslag af faktisk forvaltningsvirksomhed, hvormed regler om fx partshøring, begrundelse og klagevejledning ikke er påkrævet, om end det nok er god forvaltningsskik.¹⁰¹

3.2.1. Udvidelse til zoneforbud

Det konkrete påbud kan dog udvides til et zoneforbud, og derfor altså reelt have karakter af et opholdsforbud. Ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4 anfører, at bestemmelsens stk. 2 ligeledes finder anvendelse når stk. 1 i oftere gentagende tilfælde er bragt i anvendelse overfor nogen, som ved deres adfærd medfører ulempe eller forstyrrer den offentlige orden på veje. Det forudsættes, at der ikke blot skal være tale om to tilfælde, men derimod flere – tidligere var der krav om tre tilfælde inden for det seneste halve år.¹⁰²

Tillige er det en betingelse for udvidelsen, at den gentagne adfærd sker på veje, hvilket altså begrænser anvendelsesområdet, og derfor i hvert fald ikke kan bruges for adfærd udøvet inde på serveringsstederne. Bekendtgørelsens § 2, stk. 2 definerer veje som værende både offentlige eller private veje, gader, cykelstier, fortov, pladser, broer, tunneller, passager, stier eller lignende. Zoneforbuddet ses derfor at kunne omfatte adfærd nogle af de steder, der også omfattes af straffelovens § 79 c henset til de lovovertrædelser der begås med tilknytning til færden i nattelivet, fx en offentlig plads som sket i dommen fra Helsingør.

Ved udvidelsen til et zoneforbud meddeles der opholdsforbud i en radius af 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er sket, jf. bekendtgørelsens § 6 stk. 2, og forbuddet gælder som udgangspunkt i 2 år, jf. samme bestemmelses stk. 6.

¹⁰¹ Ib Henricson, 2020, side 72

¹⁰² Ibid., side 78

3.3. Zoneforbud

Som netop beskrevet indeholder bekendtgørelsens § 6, stk. 2 regler om zoneforbud; foruden anvendelsen ved gentagne overtrædelser af det konkrete påbud, bruges zoneforbuddet primært ved overtrædelse af bekendtgørelsens regler om sikring af den offentlige orden, hvor der er grund til at tro, forseelserne vil gentages inden for samme område. Det gælder således overtrædelser af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1-3 samt stk. 5, der som ovenfor beskrevet udvider anvendelsesområdet til steder med ikke-almindelig adgang.

Bekendtgørelsens **stk. 1** forbyder slagsmål, skrigen, råben eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden. Bestemmelsen kan også rumme mindre hærværksforhold.¹⁰³ Som beskrevet under afsnit 3.2. skal forstyrrelser af den offentlige orden forstås ved handlinger, som den generelle befolkning generes af eller involveres i – og derfor skal beskyttes imod, hvilket formentlig vil være opfyldt for netop disse kategorier af adfærd henset til karakteren heraf.

Bestemmelsens ordlyd giver naturligt anledning til at undersøge forholdet til særligt de bestemmelser i straffeloven, der kan danne grundlag for et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c; især vold, trusler og hærværk. Af praksis udledes det da også, at der er en gråzone og et vist overlap mellem regelsættene. I sidste ende må overlades til domstolene at vurdere, om en adfærd kan omfattes af straffelovens bestemmelser, eller om der alene er sket en overtrædelse af ordensbekendtgørelsen.

I TfK 2017.681 V, var tiltalens forhold 1 udformet med en primær påstand om straf for overtrædelse af straffelovens § 134 a, subsidiært ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, idet tiltalte havde iført sig tandbeskytter og var løbet frem mod en gruppe tilhængere af et andet fodboldhold end hvem han selv sympatiserede med. Dette viser først og fremmest, at straffeloven nok bør anvendes, hvor den kan, hvilket er en konsekvens af det retlige hierarki. Dernæst fremgår det af dommen, at landsrettens flertal fandt straffelovens § 134 a passende, hvorimod mindretallet ikke fandt, at forholdet var af en sådan grovhed, at det burde henføres under straffeloven; mindretallet stemte dermed for, at tiltalte alene blev fundet skyldig i den subsidiære tiltale.

I forhold til adfærden i stk. 1 er det altså forholdets grovhed, der er afgørende for hvilket regelsæt der meddeles opholdsforbud efter. Dette betyder også, at et forhold, der kan henføres under straffelovens regler, typisk også vil indeholde en overtrædelse af ordensbekendtgørelsen, dog ikke nødvendigvis modsat. Tillige ses det, at samme adfærd vil kunne omfattes af restaurationslovens § 31, stk. 2, især da dennes § 32 har samme ordlyd som netop denne bestemmelse og forbyder præcis samme adfærd.

¹⁰³ Ib Henricson, 2020, side 39

Ordensbekendtgørelsens § 3, **stk. 2** forbyder uanstændig og anstødelig adfærd, hvilket dækker adfærd der grænser op til reglerne i straffelovens kapitel 24 om seksualforbrydelser.¹⁰⁴ Denne type adfærd kan ikke danne grundlag for et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c, men kan tænkes at omfattes af restaurationsloven.

Videre i **stk. 3** findes et forbud mod at færdes så påvirket af alkohol eller andre midler, at det kan give anledning til ulempe for andre; således er det selve påvirkningen og den forstyrrelse dette giver anledning til, der er forbudt. Heller ikke dette omfattes af straffelovens § 79 c, men vil kunne formentlig omfattes af restaurationslovens krav om strafbar adfærd, da adfærden netop efter denne bestemmelse kan sanktioneres.

Således ses ordensbekendtgørelsens forbud mod forstyrrelser af den offentlige orden at omfatte langt mere end hvad der kan give anledning til opholdsforbud efter straffelovens § 79 c; både i hensyn til mindre grove forhold og hele adfærds kategorier. Nærmere synes ordensbekendtgørelsens og restaurationsloven at være sammenfaldende om end bekendtgørelsen tillige omfatter adfærd uden for serveringsstederne. Uagtet at ordensbekendtgørelsen omfatter mere, ses der at være et stort overlap med hensyn til adfærden, og derfor bliver det i høj grad regelsættens anvendelsesområder og tilknytningskrav der er bestemmende for opholdsforbuddets hjemmel, der dog tillige i vidt omfang ses at være sammenfaldende.

Derfor er det særligt relevant at meddelelse af zoneforbud efter bekendtgørelsens § 6, stk. 2 kræver, at vedkommende flere gange har udvist adfærd, der er forbudt, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1-3. Denne betingelse er unik for dette regelsæt.

Det antages, at der er grundlag for meddelelse af forbuddet efter to overtrædelser inden for det seneste halve år på samme sted.¹⁰⁵ Opfyldelsen heraf vil tillige i mange tilfælde give anledning til en konkret frygt for gentagelse af adfærden, hvilket netop også er en betingelse, men i øvrigt kan denne også opfyldes ved andre omstændigheder, fx tilknytningsforhold til en bandegruppering.¹⁰⁶ Såfremt opfyldt, får zoneforbuddet samme virkning som ovenfor beskrevet; det gælder ophold og færden i et område i 100 meters radius fra den seneste overtrædelse af reglerne om den offentlige orden, hvilket som udgangspunkt synes at gælde i 2 år, jf. ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

¹⁰⁴ Ib Henricson, 2020, side 44-46

¹⁰⁵ Ibid., side 74

¹⁰⁶ Ibid., side 75

3.3.1. Utryghedsskabende lejre

Af ovenfor anførte er det indlysende, at bekendtgørelsens § 3, stk. 4 er undladt. Overtrædelse heraf kan dog give anledning til et zoneforbud af anden karakter efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3; bestemmelserne vedrører etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre, og er indsat for at imødegå især romalejre med uhygiejniske forhold, støj og uro gennem længere perioder.¹⁰⁷ Dette indikerer, at utrygheden angår selve eksistensen af disse lejre og de mennesker, der opholder sig i sådanne, uanset om det er udlændinge eller hjemløse, fremfor en bestemt udøvet adfærd.

Denne utryghed er ikke sammenfaldende med hvad der søges beskyttet efter straffelovens § 79 c eller restaurationslovens § 31, stk. 2, og opholdsforbuddene begrundes ej heller med samme type adfærd. Dette zoneforbud kan derfor ikke sammenlignes med de øvrige regelsæt, hvorfor det ikke nærmere behandles i afhandlingen.

3.3.2. Særligt utryghedsskabende adfærd

Ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5 ses også at være baseret på en utryghedsskabende adfærd; således kan politiet meddele opholdsforbud i en radius af enten 500 eller 1.000 meter til en person, der har udvist eller bidraget til at skabe en særlig utryg stemning og hvis der er grund til at tro, at dette vil fortsætte.

Bestemmelsen blev præsenteret i bandepakke I fra 2009 og det forudsættes, at områdets generelle situation medinddrages ved den konkrete vurdering af en persons adfærd, herunder navnlig om adfærden anses at have tilknytning til et verserende opgør mod grupperinger eller en aktuel kriminalitetsbølge.¹⁰⁸ Af justitsministeriets vejledning udspecificeres det, at denne *særligt* utryghedsskabende adfærd har sammenhæng med narkohandel, der vurderes at have stor tilknytning til rocker- og bandemiljøet, og at zoneforbuddet pålægges bandevagter, løbere og hashvagter.¹⁰⁹

Overtrædelser af narkotikalogvgivningen er ikke anført i straffelovens § 79 c som muligt grundlag for et opholdsforbud, og der ses således også her uoverensstemmelser imellem hvad lovgiver anser for at være utryg adfærd. Restaurationsloven kan omfatte disse forhold, men nærværende zoneforbud synes at indikere, at utrygheden i stor grad afhænger af stedet for narkohandlen, hvorimod samme milde adfærd, fx advarsel om politiets tilstedeværelse, ikke kan omfattes af restaurationslovens krav om en strafbar adfærd. Henset til det manglende sammenligningsgrundlag, vil afhandlingen i øvrigt ikke medinddrage dette zoneforbud.

¹⁰⁷ Ib Henricson, 2020, side 48

¹⁰⁸ Lovforslag 211, 2008-09, pkt. 7.1.

¹⁰⁹ Justitsministeriet, vejledning nr. 9319, 31. marts 2017, pkt. 1.

3.4. Proportionalitet og tidsmæssig udstrækning

Også opholdsforbud efter ordensbekendtgørelsen skal være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip,¹¹⁰ og spørgsmålet er således tillige efter denne bestemmelse, hvor grov adfærd der stilles krav om førend et opholdsforbud kan godtgøres.

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at et opholdsforbud efter restaurationsloven er af ringe intensitet,¹¹¹ hvorimod opholdsforbud efter straffelovens § 79 c må antages at være mere intenst henset til den landsdækkende udelukkelse fra nattelivet. Henset til begge disse regelsæt, synes **det konkrete påbud** efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 i hvert fald at være af meget lav intensitet, og det lægges derfor til grund, at der ikke stilles strenge krav til den ulempe eller strafbare adfærd, der danner grundlag herfor.

Zoneforbuddet efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 omfatter derimod en radius på 100 meter omkring det seneste gerningssted. Forbuddet vil som udgangspunkt omfatte veje og steder med almindelig adgang, da bekendtgørelsen alene finder anvendelse her; dog er der med henvisningen til bekendtgørelsens § 3, stk. 5 hjemmel til at antage, at et zoneforbud tillige kan omfatte steder, hvortil der ikke er almindelig adgang, såfremt den uønskede adfærd forstyrrer offentligheden. Dette medfører, at der altså tillige kan meddeles forbud mod ophold på private områder. I disse tilfælde må det antages, at indgrebets intensitet stiger, hvorved også proportionalitetskravet skærpes – dog er det for nærværende bestemmelse fastslået, at zoneforbuddet grundet proportionalitetskravet aldrig vil kunne omfatte vedkommendes egen bopæl.¹¹²

Uanset den stigende intensitet, er det væsentligt at understrege, at zoneforbuddet alene kan meddeles ved gentagen uønsket adfærd. Dette kan indikere, at forbuddets forholdsmæssighed til dels er baseret på gentagelsen fremfor grovheden. Desuden ville krav til adfærdens grovhed kunne føre til, at adfærden i stedet ville omfattes af straffeloven i stedet. Derfor synes selv et zoneforbud der gælder på private områder, ikke at være mere så intenst, at der er påkrævet meget grov adfærd for meddelelse af forbuddet. Derfor lægges det til grund, at der henset til det konkrete påbuds meget ringe intensitet, ikke stilles store krav til adfærdens grovhed.

Foruden proportionaliteten i forhold til adfærden, må også forbuddets tidsmæssige udstrækning vurderes; dette er alene relevant ved zoneforbuddet, da det konkrete påbud kun gælder aktuelt. Bekendtgørelsens § 6, stk. 6 fastslår, at bestemmelsens zoneforbud maksimalt kan have en varighed på op til 2 år, men i overensstemmelse med almindelig forvaltningsret må det ikke gå ud over hvad der er nødvendigt.¹¹³

¹¹⁰ Ib Henricson, 2020, side 71

¹¹¹ FOB 1986.82

¹¹² Ib Henricson, 2020, side 75

¹¹³ Ibid., side 81

Tidsrammen ses at stemme overens med både restaurationsloven og straffelovens § 79 c; disse administreres dog forskelligt af hensyn til, at opholdsforbuddet efter sidstnævnte udmåles forholdsmæssigt med den frihedsberøvende straf, hvilket ikke er muligt ved brug af restaurationsloven eller ordensbekendtgørelsen. På den baggrund antages det, at fristen administreres på samme måde for disse, hvorfor zoneforbuddene som udgangspunkt vil have en varighed på 2 år, dog med respekt for den konkrete sags omstændigheder og proportionaliteten i henhold hertil.

3.5. Overtrædelse af forbuddet

På samme måde som de øvrige opholdsforbud, er overtrædelse af ovenstående forbud bødesanktioneret, jf. ordensbekendtgørelsens § 18, stk. 1. Dog er det forskelligt, hvad der kvalificerer en overtrædelse.

Efter bekendtgørelsens § 6, **stk. 1** er påbydes vedkommende ikke stå stille det bestemte sted eller at færdes frem og tilbage på en kort strækning. Dette er som tidligere nævnt ikke et reelt opholdsforbud, og overtrædelse af forbuddet indebærer, at vedkommende bliver på stedet efter meddelelsen heraf; uanset om den pågældende står, sidder, ligger eller går rundt lige omkring det sted, hvor påbuddet er meddelt.¹¹⁴ Gentagende overtrædelser kan medføre, at påbuddet kan konverteres til et zoneforbud i efter bekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Zoneforbuddet efter **stk. 2** forbyder den pågældende om at gå frem og tilbage eller tage ophold inden for et område på 100 meter i radius; dette ses umiddelbart at være i overensstemmelse med straffelovens § 79 c om nattelivszoner, hvor al aktivitet forbydes. Imidlertid gælder efter nærværende bestemmelse, at passage igennem zonen ikke vil udgøre en overtrædelse; vedkommende er også tilladt færden til og fra arbejde samt ud i sit lokalområde for at foretage dagligdagsgøremål, fx handle, lægebesøg mv.¹¹⁵ Dermed tydeliggøres det altså, at det alene er den reelt forstyrrende adfærd, der ønskes udelukket og ikke opholdet i sig selv. Denne mulighed ses ikke at gælde for nattelivszonerne efter straffelovens § 79 c, hvilket formentlig er begrundet med, at dette forbud alene gælder i nattetimerne, og således har mindre risiko for at begrænse almindelige gøremål.

3.5.1. Straf for overtrædelse

Bødepåstandene der anvendes ved overtrædelse af forbuddene, fremgår af Rigsadvokatmeddelelsen; en overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 om det konkrete påbud sanktioneres typisk med en bøde på 1.000 kr., hvorimod en bøde for overtrædelse af zoneforbuddet, jf. § 6, stk. 2, typisk er på 2.000 kr.¹¹⁶ Disse bødetakster ses at være næsten identiske med hvad der gælder efter restaurationsloven, hvilket også betyder, at straffen er væsentligt mildere end overtrædelse af forbud efter straffelovens § 79 c.

¹¹⁴ Ib Henricson, 2020, side 73

¹¹⁵ Ibid., side 75

¹¹⁶ Rigsadvokatmeddelelsen, ”Ordensbekendtgørelsen”, den 6. juli 2020, pkt. 5.1.3

3.6. Sammenfatning

Ovenstående gør det klart, at ordensbekendtgørelsens § 6 kan sammenlignes med de øvrige regelsæt, om end bekendtgørelsens område synes at favne bredere både i forhold til område og adfærd.

Indledningsvist ses der at være overlap for så vidt angår bekendtgørelsens anvendelsesområde; serveringssteder med almindelig adgang overlapper med restaurationsloven og straffeloven, imens andre steder, herunder veje mv., overlapper med straffeloven § 79 c i det omfang, lovovertrædelserne bevarer sin tilknytning til nattelivet. Denne overensstemmelse understreger også, at den uønskede adfærd søges udelukket fra de samme steder.

Ordensbekendtgørelsen går dog videre, da tilknytningen herefter ikke tager udgangspunkt i enkelte lokaliteter eller tidsrum, men omfatter adfærd, der forstyrrer den offentlige orden, herunder også til dels adfærd, der udøves på private områder. Bekendtgørelsen er således det eneste regelsæt, der kan omfatte uønsket adfærd begået i den generelle offentlighed i dagstimerne, så længe udøvelsen heraf forstyrrer den offentlige orden; forstyrrelserne er altså centrale for meddelelsen af et forbud sådan som tilknytning i øvrigt er for de andre regelsæt.

Forstyrrelsen kan bestå i ophold der medfører ulempe, strafbar adfærd samt overtrædelser af bekendtgørelsens § 3; særligt relevant er her stk. 1 der ses at læne sig meget op ad straffelovens regler om vold, trusler og hærværk. Samlet set må det lægges til grund, at adfærden er i overensstemmelse med den der også kan omfattes af restaurationslovens krav om strafbare handlinger, hvorimod der gælder en gråzone for forholdet til straffelovens regler; her er det afgørende forholdets grovhed, hvormed kun den groveste adfærd tillige omfattes af straffeloven; til gengæld omfatter bekendtgørelsen adfærd, der slet ikke kan medføre opholdsforbud efter straffelovens § 79 c, fx seksualforbrydelser og overtrædelser om narkotikalovgivningen; disse synes også at kunne omfattes af restaurationsloven – med respekt for dennes anvendelsesområde.

Trods de mange ligheder, er det unikt for bekendtgørelsen, at zoneforbuddet forudsætter gentagelser af den uønskede adfærd; på trods af det brede anvendelsesområde og al omfattet adfærd, kræves der altså yderligere en betingelse opfyldt, hvilket klart begrænser dennes praktiske anvendelse.

Slutteligt er det tillige særligt for zoneforbuddet, at passage og almindelige gøremål i lokalområdet ikke udgør overtrædelser af forbuddet; dette er altså netop modsat hvad der gælder efter straffelovens § 79 c om nattelivszoner, hvilket kan være begrundet i den begrænsede tid af døgnet et sådant forbud omfatter. Men derfor, ses zoneforbuddene altså ikke at give anledning til samme menneskeretlig bekymring som nattelivszonerne gør.

4. Opholdsforbuddenes indbyrdes virkning

I henhold til det store overlap imellem de tre netop gennemgåede regelsæt, synes det nærliggende at undersøge, hvordan regelsættene indbyrdes påvirker hinanden, herunder hvilke situationer der principielt kan medføre tre forskellige forbud samt om nogle situationer helt falder uden for regelsættenes anvendelsesområde; det ses især at være anvendelsesområderne og tilknytningskravene, der er afgørende i den forbindelse, og nedenstående vil derfor tage udgangspunkt i konkrete eksempler.

Ved **udøvelse af vold på en bar om natten** er det åbenlyst, at straffelovens § 79 c kan finde anvendelse, og at den dømte som led i sin dom kan meddeles et opholdsforbud herefter. Idet volden udøves på en bar, vil restaurationsloven ligeledes finde anvendelse, og volden vil tillige kunne danne grundlag for et opholdsforbud efter dennes § 31, stk. 2; dette opholdsforbud kunne pålægges umiddelbart af politiet, og derfor vil gerningsmanden kunne bortvises med det samme. På den baggrund synes restaurationsloven hurtigere at kunne sikre befolkningen den beskyttelse, som regeringen ønsker, og en del situationer vil derfor kunne resultere i at der både meddeles opholdsforbud efter straffelovens § 79 c og restaurationslovens § 31, stk. 2.

Imidlertid har restaurationsloven den begrænsning, at opholdsforbuddet som udgangspunkt alene gælder den enkelte restauration, under tiden et restaurationsområde, hvorfor gerningsmanden vil kunne tage til en anden by og udvise samme utryghedsskabende adfærd her; opholdsforbud efter straffelovens § 79 c forbyder derimod deltagelse i nattelivet på landsplan. I forhold til serveringsstederne, bør man dog holde sig for øje, at straffelovens § 79 c alene omfatter lovovertrædelser begået i nattelivet. Derfor vil en voldsepisode på en restaurant i dagstimerne vil ikke kunne give anledning til et opholdsforbud efter denne bestemmelse, selvom adfærden objektivt set er identisk.

Ordensbekendtgørelsen vil tillige finde anvendelse på baren henset til den almindelige adgang hertil, og volden vil kunne danne grundlag for dels et konkret påbud efter dennes § 6, stk. 1 eller et zoneforbud efter stk. 2, der dog kræver, at volden så er nyeste forhold i en kæde af uønsket adfærd. I praksis vil synes ordensbekendtgørelsen derfor at være mindre relevant for sikring af trygheden på serveringssteder i nattelivet, da opholdsforbuddene efter restaurationsloven og straffeloven § 79 c fuldstændigt dækker området.

Udover serveringsstederne, har ovenstående gennemgang af regelsættene gjort klart, at også adfærd andre steder kan medføre opholdsforbud, fx hvis **volden udøves på en plads i midtbyen**. Henset til restaurationslovens anvendelsesområde og snævre tilknytningskrav, kan denne ikke bruges her.

Sådanne steder er dog klart omfattet af ordensbekendtgørelsens område, hvorimod det for straffelovens vedkommende er tilknytningen til nattelivet der vil være afgørende; Retten i Helsingør har i den forbindelse slået fast, at et sådant tilfælde *var* omfattet, formentligt særligt begrundet til den nære geografiske forbindelse med baren samt tiden for voldens udøvelse. Såfremt denne voldsepisode ikke udgør en ny overtrædelse af ordensbekendtgørelsens regler, vil alene straffelovens § 79 c finde anvendelse på sådan et forhold. Retsstillingen indebærer, at gerningsmanden ved en enkeltstående voldshandling kan meddeles et væsentligt mere indgribende opholdsforbud end gentagende udøvelse af samme, uønskede adfærd – alene fordi volden sker i forbindelse med færd i nattelivet.

Hvis derimod er tale om fx **en voldtægt eller andet seksuelt overgreb på samme plads**, ville straffelovens § 79 c derimod ikke kunne finde anvendelse. Her ville kun ordensbekendtgørelsen kunne omfatte både adfærden og det geografiske sted; men hvis denne voldtægt er gerningsmandens første, vil der ikke kunne meddeles noget forbud. Den samme retstilling gælder for så vidt **narkosalg**, der dog i karakter synes at have højere risiko for gentagelse end seksuelle overgreb.

Dette viser, at straffelovens § 79 c har et selvstændigt anvendelsesområde, om end det synes meget begrænset, og i henhold til formålet hermed vækker det undren, at bestemmelsen ikke omfatter lige så brede kategorier af adfærd som ordensbekendtgørelsen gør.

Slutteligt må det bemærkes, at **adfærd begået i private hjem** typisk ikke vil kunne give anledning til opholdsforbud efter nogle af de tre regelsæt; restaurationsloven sorteres fra umiddelbart, hvorimod det for straffelovens § 79 c eller ordensbekendtgørelsen er tilknytningskravene, der afskærer anvendelsen, hvorfor der ikke kan meddeles opholdsforbud herefter, medmindre adfærden forsyrrer på steder med offentlig adgang. Retsstillingen på dette område synes at være i overensstemmelse med lovgivers intensioner om at beskytte offentligheden generelt – uanset om det er på restauranter, barer eller gader.

5. Foreslået tryghedsskabende opholdsforbud

Regeringens ønske om at sikre trygheden i det offentlige udmøntede sig foruden straffelovens § 79 c tillige i et forslag om oprettelse af et tryghedsskabende opholdsforbud, der skulle indsættes i politiloven som § 6 b. Hvis vedtaget, ville politiet have mulighed for at forbyde ophold i et område, såfremt der i det pågældende område var en gruppe af personer, der udviste adfærd egnet til at skabe utryghed. Dette opholdsforbud ville gælde i 30 dage ad gangen, og altså forbyde al ophold inden for området, dog ikke almindelig færden.¹¹⁷ Det ville altså være enhver ophold i område, der ville udgøre en overtrædelse af forbuddet, og ikke blot gælde for den gruppe, der gav anledning til utrygheden, der ville blive udelukket; opholdsforbuddet ville blive generelt.

Denne del af lovforslaget blev udskilt til særskilt behandling,¹¹⁸ og under hele lovgivningsprocessen blev forslaget heftigt kritiseret både af Folketingets medlemmer og øvrige organisationer via deres høringssvar. Kritikken drejede sig overordnet set om et usikkert samfundsmæssigt behov, usikkerhed omkring betingelsernes indhold samt opholdsforbuddets generelle karakter. Ved afstemningen blev opholdsforbuddet forkastet,¹¹⁹ og er derfor ikke gældende ret; behandlingen heraf, herunder høringssvarene og debatten i Folketinget, giver dog et klart billede af, hvilke krav der stilles til lovgrundlaget førend indgreb i borgerens frihed accepteres samt hvor omfattende indgreb tillades. Den udtalte grænse skal særligt ses i lyset af de krav, der følger af EMRK, herunder dennes tillægsprotokol nr. 4 samt praksis herefter.

¹¹⁷ Lovforslag 189, side 2, 1. spalte

¹¹⁸ Lovforslag 189, spørgsmål nr. 36 og lovforslag 189 B

¹¹⁹ Lovforslag 189 B, 2020-2021, 3. behandling den 3. juni 2021

6. Bevægelsesfriheden

Idet Danmark har ratificeret EMRK,¹²⁰ er staten i henhold til dennes art. 1 forpligtet til at sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der fremgår heraf. Forpligtelsen gælder også for de friheder der findes i tillægsprotokoller, der senere er udarbejdet som supplement, herunder tillægsprotokol nr. 4.¹²¹ Dette supplement til konventionen er særligt relevant i forhold til opholdsforbud, idet dennes art. 2, stk. 1 sikrer bevægelsesfriheden; således har enhver, der retsmæssigt opholder sig på en stats territorium, ret til frit at bevæge sig og til frit at vælge sit opholdssted.

En gennemgang af frihedens omfang, rækkevidde og undtagelser er påkrævet for at forstå Folketingets manglende opbakning til det tryghedsskabende opholdsforbud samt undersøge, om et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c indebærer en krænkelse af bevægelsesfriheden.

6.1. Indgreb i bevægelsesfriheden

Som beskrevet ovenfor, er det staternes pligt at sikre respekt af frihedsrettighederne; således er det relevant at få fastlagt grænsen for beskyttelsen, idet alene foranstaltninger der reelt udgør indgreb i friheden kan påberåbes.

Et indgreb vil være alle foranstaltninger der indebærer, at en persons ret til at bevæge sig frit eller vælge sit eget opholdssted indskrænkes; dog gælder der en nedre grænse, da der ikke vil være tale om et indgreb, såfremt foranstaltningen har en begrænset og indirekte betydning for bevægelsesfrihed.¹²² Dog kan det på baggrund af praksis slås fast, at blandt andet foranstaltninger af nedenstående karakter vil udgøre et indgreb:

- Forbud mod at forlade bopælen uden forudgående tilladelse¹²³
- Forbud mod at forlade bopælen om natten mellem kl. 22 og kl. 7¹²⁴
- Forbud mod at indfinde sig i et bestemt område af centrum i en by i 14 dage¹²⁵

Fra denne praksis udledes det altså, at der kan være tale om indgreb uanset, at der er tilladelsesordninger, at det alene gælder i et vist tidsrum eller at forbuddet er begrænset tidsmæssigt. Det betyder, at retten til frit at bevæge sig og til frit at vælge opholdssted skal forstås helt bogstaveligt, og det må derfor lægges til grund, at også et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c vil udgøre et indgreb i den dømtes bevægelsesfrihed; det tryghedsskabende opholdsforbud ville også have udgjort et indgreb, hvis vedtaget.

¹²⁰ International bekendtgørelse nr. 20 af 11/06/1953 – tiltrædelse af EMRK

¹²¹ International bekendtgørelse nr. 17 af 17/02/1965 – tiltrædelse af tillægsprotokol nr. 4.

¹²² Jon Kjølbros, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere”, 2020, Djøf Forlag, side 1427

¹²³ Luordo mod Italien, 17. juli 2003, pr. 92

¹²⁴ Villa mod Italien, 4. oktober 2010, pr. 53

¹²⁵ Oliveira mod Holland, 6. november 2002, pr. 39

Dette er også erkendt af justitsministeren i lovforslaget.¹²⁶ Udgangspunktet er således, at opholdsforbuddene er en krænkelse af bevægelsesfriheden. Imidlertid er friheden ikke absolut, og staterne kan lovligt foretage indgreb i friheden, såfremt betingelserne i artiklens stk. 3 eller 4 er opfyldte. I så fald, vil borgerens bevægelsesfrihed ikke være krænket.

6.2. Legitimering af indgreb

Betingelserne for at legitimere et indgreb i bevægelsesfriheden fremgår direkte af tillægsprotokollens ordlyd; der er krav om lovhjemmel, det skal være nødvendigt og det skal ske af hensyn til de oplistede hensyn, herunder blandt andet offentlig tryghed, den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelser eller at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 2, stk. 3. Legitimering i henhold til stk. 4 sker af hensyn til økonomisk velfærd,¹²⁷ og denne undtagelse vil ikke behandles nærmere.

6.2.1. Lovhjemmel og forudsigelighedskrav

Et indgreb kan aldrig legitimeres, hvis ikke det følger af national lov.

Imidlertid er det ikke alene tilstrækkeligt, at der er lovhjemmel; af praksis fremgår det, at lovhjemlens kvalitet tillige vurderes, og det kan betyde at et indgreb – på trods af lovhjemmel – ikke kan legitimeres, fordi loven er for vagt formuleret.¹²⁸ I De Tommaso-dommen var klager, som var kendt for sine mafia-forbindelser, underlagt en række foranstaltninger, der udgjorde et indgreb i bevægelsesfriheden. Domstolen fastslår i forbindelse med kravet om lovhjemmel, at loven skal være formuleret på en sådan måde, at statens borgere kan indrette deres adfærd herefter og forudse konsekvenserne af ikke at gøre det, om nødvendigt med relevant bistand. Der er altså et krav om forudsigelighed.

Domstolen anerkender dog samtidig, at lovgivning formuleres med henblik på at omfatte forskelligartede omstændigheder, og derfor indeholder forudsigelighedskravet ikke et forbud mod at overlade et skøn til myndighederne, men grænserne for skønnets anvendelse skal enten fremgå af selve ordlyden, retspraksis, administrativ praksis eller lignende.¹²⁹

¹²⁶ Lovforslag 189, side 29, 2. spalte

¹²⁷ Jon Kjølbros, 2020, side 1434

¹²⁸ Louise Halleskov Storgaard m.fl., ”*Folkeret og Menneskerettigheder*”, 2019, Karnov Group, side 301

¹²⁹ De Tommaso mod Italien, 23. februar 2017, pr. 109 og Louise Halleskov Storgaard m.fl., 2019, side 301

I den konkrete sag skulle en italiensk lov vurderes; loven bestemte, at foranstaltninger kunne pålægges den, der grundet faktiske beviser, blev vurderet til at udgøre en fare.¹³⁰ Det var ikke nærmere angivet i lov eller retspraksis, hvordan trusselsvurderingen skulle foretages, og Domstolen fandt derfor, at loven ikke tilstrækkeligt ydede beskyttelse for vilkårlig brug – i øvrigt synes det svært for borgerene at afkode retsstillingen. Forudsigelighedskravet var ikke opfyldt, og der var sket en krænkelse af bevægelsesfriheden.¹³¹

En prøvelse af skønnet kan dermed blive afgørende; I Oliveira-dommen, hvor klager efter gentagen stofmisbrug i et ”kriseområde” var meddelt et opholdsforbud i 14 dage,¹³² fandt Domstolen, at indgrebet havde hjemmel i hollandsk national ret, og idet retspraksis var offentliggjort og idet klager flere gange havde fået 8-timers opholdsforbud samt en advarsel om 14-dages forbuddet, hvormed han havde haft tilstrækkelig mulighed for at indrette sin adfærd herefter, var forudsigelighedskravet også opfyldt. Domstolen bemærkede tillige, at muligheden for at klage og appellere afgørelsen, udgjorde tilstrækkelig sikkerhed mod vilkårlig brug af reglen. På denne baggrund var kravet om lovhjemmel opfyldt.¹³³

6.2.2. Konkrete hensyn

På trods af klar lovhjemmel, må et indgreb må kun foretages, såfremt det har til formål at opfylde et af de i bestemmelsen oplistede hensyn. Af lovforslaget fremgår det, at straffelovens § 79 c og det foreslåede tryghedsskabende opholdsforbud skal varetage hensynene til den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til at beskytte andres rettigheder og friheder.¹³⁴

I forhold til hensynet til forebyggelsen af kriminalitet, hvilket formentlig også ville kunne påberåbes for opholdsforbud efter restaurationsloven og ordensbekendtgørelsen, fremgår det af praksis fra Domstolen, at et indgreb ikke forudsætter en fældende dom. I Labita-dommen, blev klager frifundet i retten og løsladt, men efterfølgende underlagt en række foranstaltninger, og han påstod at hensynet til forebyggelse af kriminalitet ikke kunne godtgøre disse, da han jo var frifundet.¹³⁵ Domstolen fandt imidlertid, at en frifindelse ikke fratager hensynets dets formål, idet konkrete beviser fremlagt under straffesagen kan være grundlag for en konkret frygt for fremtidig kriminalitet, selvom det ikke er tilstrækkeligt til domfældelse.¹³⁶

Hensynene er i øvrigt så bredt formuleret, og omfatter således de fleste tilfælde, hvor staten har brug for at foretage indgreb i friheden.

¹³⁰ De Tommaso mod Italien, pr. 33-34

¹³¹ Ibid., pr. 117-118 og pr. 126

¹³² Oliveira mod Holland, pr. 10 og pr. 39

¹³³ Ibid., pr. 49 og pr. 57-59

¹³⁴ Lovforslag 189, side 29, 2. spalte og side 30, 1. spalte

¹³⁵ Labita mod Italien, 6. april 2000, pr. 63 og pr. 189

¹³⁶ Ibid., pr. 195

6.2.3. Proportionalitet

Slutteligt, er der krav om at indgrebet skal være ”nødvendigt”. Heri ligger et krav om proportionalitet, hvilket først og fremmest indeholder påbud om, at der foretages en konkret vurdering af hver enkelt sag.¹³⁷

I forhold til de påberåbte hensyn, har Domstolen slået fast, at der skal være klare indikationer af en ægte offentlig interesse, samt at denne vejer tungere end den enkeltes ret til bevægelsesfrihed.¹³⁸ Tillige er der krav om, at indgrebet reelt er nødvendigt af hensyn til borgerens konkrete forhold, der skal underbygge den fortsatte risiko for overtrædelse af de hensyn, indgrebet søger at beskytte.¹³⁹ På baggrund heraf synes det nærliggende at konkludere, at staten både skal godtgøre for, hvorfor netop det påberåbte hensyn kræver beskyttelse samt godtgøre, hvorfor netop denne borger udgør en konkret fare for det hensyn, der søges beskyttet; i denne vurdering vil borgerens individuelle forhold skulle inddrages, hvorefter vedkommende ikke må få sin frihed begrænset i uforholdsmæssigt omfang eller mere end andre ville opleve i samme situation. Derfor kan borgerens bopæl, familiemæssige forhold eller helbred også få betydning.

Ovenstående betyder også, at automatisk pålæg af foranstaltninger, uanset opfyldelse af de nationale betingelser herfor, ikke er tilladt. Kun i de tilfælde, hvor hensynet til offentligheden og det hensyn, der søges beskyttet, vægter tungere end udgangspunktet om fri bevægelighed, vil et indgreb være proportionelt og dermed lovligt.

Imidlertid ses det tillige fra praksis, at et indgreb – uanset dets oprindelige lovlighed – grundet tidsmæssige omstændigheder kan blive uproportionelt og dermed ulovligt. Dette var tilfældet i Hajibeyli-dommen, hvor indgrebene var pålagt klager imens hans straffesag verserende. Domstolen fandt det ikke betænkeligt at pålægge sådanne foranstaltninger for at sikre en effektiv strafferetlig forfølgning.¹⁴⁰ Imidlertid havde efterforskningen haft en varighed på 5 år og 3 måneder, hvilket altså var for længe i forhold til sagens øvrige omstændigheder, hvorfor indgrebet var uproportionelt og der altså forelå en krænkelse.¹⁴¹

Praksis viser desuden, at grundlag for foranstaltninger der begrundet i borgerens personlige forhold, som kan ændre sig over tid, fx psykiske lidelser, medfører pligt til løbende at vurdere om indgrebet fortsat er nødvendigt.¹⁴² Naturligt indebærer dette også, at indgreb, der har en kortere tidsmæssig ramme, og hvor borgeren allerede ved pålægget ved hvornår indgrebet ophører, allerede af den grund kan være mere proportionale end i de modsatte tilfælde, se fx Oliviera-dommen ovenfor.

¹³⁷ Jon Kjølbro, 2020, side 1429

¹³⁸ Hajibeyli mod Aserbajdsjan, 10. juli 2008 pr. 63

¹³⁹ Vlasov og Benyash mod Rusland, 30. januar 2017, pr. 34

¹⁴⁰ Hajibeyli mod Aserbajdsjan, pr. 58-59

¹⁴¹ Ibid., pr. 67-69

¹⁴² Villa mod Italien, pr. 48.

6.3. Forholdet til det tryghedsskabende opholdsforbud

Som tidligere nævnt, blev dette foreslåede tryghedsskabende opholdsforbud genstand for en del kritik under lovgivningsprocessen og endte med at blive forkastet. Kritikpunkterne nedenfor gennemgås i menneskeretligt perspektiv for at tydeliggøre den grænse, forkastelsen synes at understøtte.

En del af at kunne legitimere indgreb i bevægelsesfriheden, er kravet om lovhjemmel; dog viser ovenstående at **lovens kvalitet** ligeledes vurderes, og at vagt formuleret lovtekster, hvor skønnet i vidt omfang overlades til myndighederne uden klare retningslinjer, kan være problematisk. En del af kritikken i forhold til dette opholdsforbud ses netop at angå den uklare afgrænsning af betingelserne; i sit høringssvar skriver Civic Space and Human Rights således:

*”Vi mener ikke, at definitionen på utryghed i lovforslaget er præcist nok afgrænset. **Politiets vurdering læner sig således ikke op ad nøje definerede kriterier**, men risikerer at blive baseret på subjektive vurderinger. [...] I forhold til lovforslaget så⁸ kan det være **vanskeligt for borgere at vurdere**, hvad der skal til for at skabe ’utryghed’ og hermed definere karakteristika for denne opførsel.”¹⁴³*

Institut for Menneskerettigheder deler samme bekymring og mener, at det overladte skøn til politiet er for vidtgående, hvorfor der er risiko for vilkårlig anvendelse, hvilket vil give en uklar og usikker retstilstand.¹⁴⁴

Det er netop denne balance, der fremgår af De Tommaso-dommen; hensynet til borgerens forudsigelighed og lovens uvilkårlighed står overfor loven som adfærdsregulerende værktøj, der skal rumme forskellige omstændigheder. Løsningen bliver ofte, at skønnet overlades til myndighederne, men det er i den forbindelse afgørende, at der er klare retningslinjer for udøvelsen heraf. I Oliveira-dommen fandt Domstolen, at politiets udøvelse af skønnet var tilstrækkeligt konkret, da der var offentliggjorte retningslinjer for brugen af den nationale lov samt især fordi politiets meddelelse af opholdsforbuddet kom efter gentagende mindre forbud og advarsler. I henhold til lovforslaget var det ikke tiltænkt, at det tryghedsskabende opholdsforbud først krævede en advarsel til den gruppe, der skabte utryk stemning.¹⁴⁵ Hvis dette havde været tilfældet, ville gruppen have bedre mulighed for at indse, hvilken adfærd der blev vurderet utryghedsskabende og indrette sin fortsatte handlinger i henhold til de forventede konsekvenser; dette var som ovenfor anført en del af Domstolens grundlag for at finde indgrebet i Oliveira-dommen legitimt.

¹⁴³ Lovforslag 189, 2020-2021, bilag 1, høringssvar fra Civic Space and Human Rights – egne markeringer

¹⁴⁴ Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar fra Institut for Menneskerettigheder

¹⁴⁵ Lovforslag 189, side 16, 2. spalte

Hvis vedtaget, synes der således at være begrundet tvivl om lovhjemlen ville være blevet accepteret af Domstolen som tilstrækkeligt præcist til at kunne begrunde et indgreb i bevægelsesfriheden.

Lovgivningsprocessens aktører efterspurgte desuden godtgørelse af **det samfundsmæssige behov**, der må antages at ligge bag disse regler. Menneskeretligt er dette relevant for de påberåbte hensyn samt kravet om **proportionalitet**, hvor Domstolen har udtalt, at der skal være ægte samfundsmæssige interesser til stede. Retspolitisk Forening bemærkede spydigt, at de havde ”*vanskeligt ved overhovedet at se nogen saglig mening med lovforslaget, der ikke hviler på nogen dokumentation, men på ”historier”, dvs. diverse reportager i medierne.*”¹⁴⁶ Dette synspunkt blev støttet af blandt andet Civic Space and Human Rights og Institut for Menneskerettigheder.¹⁴⁷

Justitsministeren blev derfor direkte bedt om at fremlægge statistisk dokumentation for det samfundsmæssige behov for opholdsforbuddet, og henviste i sit svar til en undersøgelse foretaget af Det Kriminalpræventive Råd og offentliggjort den 10. marts 2021, som viser at 46 % af befolkningen i socialt udsatte boligområder, som har oplevet bande- eller rockeraktiviteter her, har ændret adfærd af denne årsag.¹⁴⁸ Der er her tale om en meget specifik del af befolkningen, der er tale om rocker- og bandeaktivitet og undersøgelsen er offentliggjort samme dag som lovforslaget er fremsat; der synes altså at være en minimal sammenhæng mellem undersøgelsen og det tryghedsskabende opholdsforbud. Desuden fremgår det af den allerede nævnte tryghedsundersøgelse fra politiet, offentliggjort samtidig, at 85,6 % af danskerne grundlæggende føler sig trygge i deres nabolag. I socialt udsatte boligområder er den grundlæggende stigende, med 70,9 % af beboerne, der føler sig grundlæggende trygge.¹⁴⁹

Dertil kommer, at det af lovforslaget fremgår, at opholdsforbuddene ikke er iværksat på baggrund af politiets ønske, men at ønsket kommer direkte fra regeringen.¹⁵⁰ Justitsministeren fremlægger, efter opfordring, tal på, hvor mange zoneforbud politikredsene har meddelt de seneste tre år; dette afslører, at politiet i meget begrænset omfang anvender muligheden for at forbyde ophold specifikke steder; Østjyllands og Fyns politi har i perioden slet ikke meddelt zoneforbud, hvorimod Københavns Vestegns politi har meddelt 3 zoneforbud, som dog alle er trukket tilbage grundet forvaltningsretlige mangler. Derimod ses zoneforhold efter bestemmelsens stk. 5 om særligt utryghedsskabende adfærd (bandevagter mv.) at være anvendt i videre omfang.¹⁵¹

¹⁴⁶ Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar fra Retspolitisk Forening

¹⁴⁷ Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar fra Civic Space and Human Rights og Institut for Menneskerettigheder

¹⁴⁸ Lovforslag 189, spørgsmål nr. 3.

¹⁴⁹ Rigspolitiet, <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/tryghedsundersogelse/politiets-tryghedsundersogelse-2019.pdf?la=da&hash=60E2232CBFE29B39F0A72DDC4EE2BF16E2FE2E83>, marts 2020, side 9 og 10

¹⁵⁰ Lovforslag 189, hhv. side 7, 2. spalte og side 14, 2. spalte

¹⁵¹ Lovforslag 189, spørgsmål nr. 43

På trods af lovforslaget bemærkning om, at indgrebet sker for at varetage hensynene til den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden, forebyggelse af forbrydelse og hensynet til beskyttelse af andres rettigheder og friheder, synes disse problemer altså ikke at være afspejlet i samfundet generelt. Domstolens udtalelse om, at der kræves klare indikationer på en ægte samfundsmæssig interesse, der vægter tungere end den enkeltes bevægelsesfrihed, synes altså ikke at kunne opfyldes for så vidt angår dette opholdsforbud.

I forhold til proportionaliteten, viser Folketingets anden behandling af lovforslaget tydeligt, at den omfattede personkreds, blev vurderet at være for vidtrækkende.¹⁵² Et medlem af Folketinget slår således fast, at regeringen har sigtet for højt, idet der *”simpelthen en grænse for, hvor meget vi ville indskrænke frihedsrettighederne for alle almindelige mennesker i forsøget på at ramme nogle få.”*¹⁵³ I forhold til praksis fra Domstolen synes dette kritikpunkt berettiget; Domstolen har slået fast, at der skal foretages en individuel og konkret vurdering af den enkeltes forhold og dennes konkrete fare for at underminere de hensyn, der søges beskyttet ved indgrebet. Det vil ikke være muligt at foretage denne vurdering for principielt alle danskere, og derfor ville det tryghedsskabende opholdsforbud næppe vurderes proportionalt.

Desuden bemærker Det Kriminalpræventive Råd i deres høringssvar, at der er en hel række alternative midler, der kan tages i brug for at mindske den utryghed som regeringen insisterer på er til stede, fx problemorienteret politiarbejde og opsøgende socialt arbejde.¹⁵⁴ Såfremt hensynet ville kunne beskyttes ved mindre indgribende foranstaltninger, synes det ikke at kunne godtgøre et indgreb i så mange personers bevægelsesfrihed, og det er nærliggende, at disse overvejelser ville indgå i proportionalitetsvurderingen.

Der blev således stillet et ændringsforslag, der erstattede det oprindelige, hvormed det alene var den gruppe, der gav anledning til utrygheden, der ville være omfattet af opholdsforbuddet.¹⁵⁵ Et sådant indgreb synes mere forholdsmæssigt, og med højere grad af sammenhæng mellem den udviste adfærd og det indgreb, der følger. Dog synes der fortsat ikke at være lagt op til en nærmere vurdering af den enkeltes forhold, særligt henset til at lovforslaget ikke finder udstedelsen af opholdsforbuddet er en forvaltningsretlig afgørelse, hvormed partshøringsreglerne ikke umiddelbart kræves opfyldt.¹⁵⁶ Kritikken af dette ændringsforslag var imidlertid, at reglen i for vidt omfang ville ligne politiets mulighed for meddelelse af zoneforbud i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, og derfor fik lovforslaget ikke tilstrækkelig støtte til vedtagelse.¹⁵⁷

¹⁵² Lovforslag 189, 2. behandling den 1. juni 2021

¹⁵³ Lovforslag 189, 2. behandling den 1. juni 2021, Karina Lorentzen, kl. 16:06

¹⁵⁴ Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar fra Det Kriminalpræventive Råd

¹⁵⁵ Lovforslag 189 B, optryk efter 2. behandling

¹⁵⁶ Lovforslag 189, side 18, 1. spalte

¹⁵⁷ Lovforslag 189 B, 3. behandling den 3. juni 2021, Jeppe Buus, kl. 10:42 og kl. 10:43

6.4. Forholdet til straffelovens § 79 c

I modsætning til det tryghedsskabende opholdsforbud, blev forslaget om et forbud mod deltagelse i nattelivet, jf. straffelovens § 79 c, vedtaget. Som ovenfor konkluderet vil opholdsforbuddet udgøre et indgreb i den dømtes bevægelsesfrihed, og det er derfor relevant at undersøge, om et forbud herefter vil udgøre en krænkelse af bevægelsesfriheden, eller om det vil kunne legitimeres.

I forhold til kravet om **lovhjemmel**, fremgår det direkte af lovens ordlyd, hvilken adfærd der kan danne grundlag for et opholdsforbud; det er en række helt specifikke lovovertrædelser, og retspraksis for overtrædelse af disse bestemmelser, fx hvornår en adfærd kategoriseres som simpel vold, er desuden offentliggjort. Endvidere meddeles forbuddet af domstolene. Der er således flere momenter, der sikrer forudsigelighed for borgeren, og risikoen for vilkårlig anvendelse synes lav. Der er derfor ikke grundlag for at antage, at kravet om lovhjemmel vil give anledning til problemer ved en menneskeretlig prøvelse.

Lovforslaget bemærker for så vidt gælder **det samfundsmæssige behov**, at der er et behov for nye regler, da de gældende regler ikke i samme omfang giver mulighed for en generel udelukkelse fra nattelivet.¹⁵⁸ Direkte adspurgt, kan justitsministeren dog ikke pege på faglige anbefalinger, der ligger til grund for loven,¹⁵⁹ og det afsløres også, at værtshusvolden de seneste 10 år ikke tydeligt ses at være steget – eller faldet.¹⁶⁰ Det synes derfor fortsat svært at pege på klare indikationer for en ægte samfundsmæssig interesse, der kan begrunde indgrebet, hvilket er et moment i vurderingen af indgrebets **proportionalitet**. Imidlertid bemærker Det Kriminalpræventive Råd, at opholdsforbuddet kan have gavnlig effekt på den nattelivsrelaterede vold, såfremt der afsættes tilstrækkelige ressourcer til håndhævelsen,¹⁶¹ og det faktum værtshusvolden har været på et stabilt niveau synes da under alle omstændigheder at udgøre et problem, uanset at initiativet herimod bliver lanceret i en ny tryghedspakke. Dog peger Rådet tillige på mindre indgribende foranstaltninger for at beskytte hensynene, fx ændrede åbningstider i nattelivet, fokuseret politiarbejde eller ansvarlig udskænkning; altså midler der ikke begrænser befolkningens frihedsrettigheder.¹⁶² Som ovenfor nævnt, er der mulighed for at sådanne overvejelser vil indgå i vurderingen af et indgrebs proportionalitet.

I vurderingen vil må opholdsforbuddets omfang endvidere behandles; opholdsforbud efter restaurationsloven og ordensbekendtgørelsen er begrænset til et område, der har tæt tilknytning til det sted, hvor den uønskede adfærd sker, hvorimod nærværende bestemmelse indeholder et generelt forbud mod ophold og færden på **serveringssteder** og i nattelivszoner landet over.

¹⁵⁸ Lovforslag 189, side 7, 2. spalte

¹⁵⁹ Lovforslag 189, spørgsmål nr. 7

¹⁶⁰ Lovforslag 189, spørgsmål nr. 20

¹⁶¹ Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar fra Det Kriminalpræventive Råd

¹⁶² Ibid.

Det er en betingelse for meddelelse af opholdsforbuddet, at lovovertrædelsen har tilknytning til nattelivet, og på den baggrund kan det være proportionelt at udelukke den dømte fuldstændigt fra nattelivet på blandt andet barer og diskoteker i en periode, navnlig hvis der er tale om gentagelsestilfælde. I den forbindelse bemærkes det, at opholdsforbuddet alene gælder i nattetimerne, og derfor ikke forhindrer den dømte i at tage del i byens restaurationsmiljø i øvrigt.

Nattelivszonerne derimod giver anledning til at overveje proportionaliteten henset til at al færden og ophold her vil udgøre en overtrædelse af forbuddet, se afsnit 1.6., uanset om den dømte har bopæl, arbejde eller familie i området. Al færden, bortset fra nødsituationer, kræver forudgående, administrativ tilladelse, hvilket altså er forskelligt fra zoneforbuddene i ordensbekendtgørelsen, hvor passage og almindelig færden er tilladt. De gældende nattelivszoner ses at omfatte større områder i storbyerne, og det antages, at fuldstændig udelukkelse kan vanskeliggøre helt almindelige gøremål selvom forbuddet alene gælder mellem midnat og kl. 5, fx at komme hjem sent eller tage tidligt afsted – uanset aktiviteten ikke er nattelivsrelateret.

I Oliveira-dommen var klager tillige udelukket fra et område i byens centrum; opholdsforbuddet gjaldt i 14 dage og var uden begrænsning i forhold til døgnets timer. Domstolen accepterede, at der var behov for særlige foranstaltninger i disse ”kriseområder”, selvom området var udlagt hertil 13 år tidligere,¹⁶³ og henset til de gentagende forudgående opholdsforbud af kortere varighed, en advarsel, at klager hverken boede, arbejde eller havde postadresse i området, fandtes indgrebet at være proportionelt.¹⁶⁴ Det synes således at have betydning, at klager ikke havde anerkendelsesværdige grunde til at opholde sig i området, og der kan være tvivl om hvorvidt Domstolen havde dømt anderledes, hvis det havde været tilfældet; imidlertid må det forsigtigt antages, at for dømte uden bopæl, arbejde eller lignende inden for en nattelivszone, vil indgrebet være proportionelt. I de modsatte tilfælde, vil proportionalitetsvurderingen formentlig skærpes, og der må kræves endnu tungere hensyn for at godtgøre indgrebet; ellers vil der antageligt være tale om en krænkelse af den dømtes bevægelsesfrihed, dog med respekt for at opholdsforbuddet alene gælder i nattetimerne og at færden kan tillades ved administrativ afgørelse efterfølgende.

Endvidere var opholdsforbuddet i dommen alene meddelt for en 14-dages periode, hvorimod forbuddet efter straffelovens § 79 c meddeles i en periode på mellem 3 måneder og 2 år, afhængigt af den udviste kriminalitet. Derfor er indgrebet væsentligt mere indgribende, hvilket ligeledes antages at skærpe vurderingen, idet der vil stilles højere krav til det samfundsmæssige behov for udelukkelse. Tillige kan tidsmæssige omstændigheder alene betyde, at et indgreb bliver uproportionelt, såfremt indgrebet strækker sig udover hvad der er nødvendigt for at varetage hensynene bag; der kan i den forbindelse være krav om løbende evaluering, jf. ovenfor.

¹⁶³ Oliveira v. Holland, pr. 56

¹⁶⁴ Ibid., pr. 64-66

Det kan derfor tænkes, at en krænkelse kan forekomme såfremt en tilladelse, der forudsættes givet, udstedes uforholdsmæssigt langsomt på grund af forhold, der ikke hidrører fra den dømte.

Sammenfattende vil det altså i høj grad være den dømtes personlige forhold, der er afgørende for proportionaliteten i henhold til dette opholdsforbud; det vil formentlig betyde, at vurderingen skærpes i de tilfælde, hvor den dømte har reelle grunde til ophold inden for en nattelivszone, særligt bopæl eller arbejde, hvor der må stilles endnu højere krav til grundlaget for opholdsforbuddet. Desuden kan længerevarende opholdsforbud give anledning til proportionalitetsproblemer, og her vil der tillige være en skærpet vurdering, eventuelt med behov for løbende evaluering af den fortsatte nødvendighed af forbuddet, især såfremt den dømtes personlige forhold tilsiger det.

Uanset lovovertrædelsens karakter, er de personlige forhold således særdeles vigtige i proportionalitetsvurderingen, og der må indstilles til at de nationale domstole i alle tilfælde reelt foretager en konkret og individuel vurdering af de modstridende hensyn; imidlertid sås dette ikke at være tilfældet i dommen fra Helsingør, hvor der intetsteds i dommen foreligger en vurdering af personlige forhold.

7. Konklusion

En del af afhandlingens mål var at undersøge betingelserne efter straffelovens § 79 c samt om disse væsentligt differentierer fra reglerne om opholdsforbud i restaurationsloven og ordensbekendtgørelsen; på baggrund af analyserne heraf ses der en gennemgående metodik i grundlaget for opholdsforbuddene. Det centrale for alle regelsættene er – foruden anvendelsesområdet – dels den udøvede adfærd samt hvorvidt denne har tilknytning til det sted, regelsættet søger at beskytte. Dernæst ses der for alle regelsættene at skulle foretages en vurdering af forbuddets nødvendighed og proportionalitet, herunder den tidsmæssige udstrækning. Det konkluderes derfor, at der for så vidt angår betingelserne, er en del indbyrdes ligheder imellem regelsættene, hvorfor det lægges til grund, at betingelserne ikke væsentligt differentierer i karakter.

På trods af betingelsernes lighed i karakter, konkluderes det yderligere, at indholdet af betingelserne dog varierer mellem regelsættene, og at særligt hver regelsæts anvendelsesområde, tilknytningskrav og kompetencemyndighed har betydning for den praktiske brug af opholdsforbuddet.

Den praktiske brug ses bedst at gennemskues ved en systematisering af adfærden; for adfærd **inde på serveringsstederne** vil alle tre regelsæt finde anvendelse, men det lægges til grund at restaurationsloven vil bruges frem for ordensbekendtgørelsen i disse situationer, dels henset til det retlige hierarki samt at dette regelsæt ikke fordrer gentagen udøvelse af den uønskede adfærd. Således har straffelovens § 79 c et overlappende område med restaurationsloven, og der vil formentlig kunne ses flere tilfælde fremadrettet, hvor der først meddeles opholdsforbud af politiet i umiddelbar forlængelse af den udøvede adfærd, hvorefter en dommer senere vil pålægge opholdsforbud efter straffelovens § 79 c. Det konkluderes derfor, at for så vidt angår denne gren af nattelivet, ses straffelovens § 79 c ikke at have et selvstændigt anvendelsesområde.

For så vidt angår adfærd **i den generelle offentlighed**, altså udenfor serveringsstederne, ses restaurationsloven alene at omfatte adfærd udøvet i *meget* tæt nærhed til restaurationen. Straffelovens § 79 c vil derimod omfatte adfærd udøvet i et større geografisk område, hvis blot der er tilknytning til nattelivet, fx på den dømtes rute fra serveringsstederne. Ordensbekendtgørelsen gælder alle steder med almindelig adgang, herunder også veje, parker mv.; for disse steder ses der altså primært at skulle overvejes opholdsforbud efter de sidstnævnte regelsæt. En del adfærd ses at kunne omfattes af både bekendtgørelsen og straffeloven, men af retspraksis udledes det at grovheden af forholdet er afgørende, og at kun de groveste tilfælde tillige derfor kan danne grundlag for et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c. Dog omfatter straffelovens § 79 c ikke overtrædelser af narkotikaloggivningen, og derfor kan fx seksuelle overgreb eller åbenlyst salg af narkotika ikke føre til et opholdsforbud efter denne bestemmelse, selvom netop dette omfattes af ordensbekendtgørelsen.

Henset til, at ordensbekendtgørelsen, som det eneste regelsæt, opstiller betingelse om gentagen udøvelse af uønsket adfærd førend et opholdsforbud kan meddeles, har straffeloven i den generelle offentlighed et selvstændigt anvendelsesområde; straffelovens § 79 c vil som det eneste regelsæt kunne pålægge et opholdsforbud for en førstegangs voldsepisode, der sker i den generelle offentlighed når tilknytningen til nattelivet består. Det selvstændige anvendelsesområde ses derfor at være snævert.

Foruden de mange overlappende betingelser, ses forbuddenes udstrækning tillige at være i overensstemmelse med hinanden; serveringsstederne efter straffeloven og restaurationslovens er sammenstemmende; ordensbekendtgørelsen kan også finde anvendelse her henset til den almindelige adgang. Derudover er straffelovens regler om forbud i nattelivszoner sammenlignelige med ordensbekendtgørelsens zoneforbud. Overordnet set udelukkes ballademagerne således fra de steder og miljøer, de har udvist uønsket adfærd i og hvortil den almindelige befolkning har adgang. Opholdsforbuddenes individuelle intensitet er dog varierende.

Forbuddenes tidsmæssige udstrækning har alle en tidsramme på 2 års varighed; dette administreres dog forskelligt. Således er udgangspunktet, at opholdsforbud efter ordensbekendtgørelsen og restaurationsloven meddeles for 2 år, hvorimod straffelovens § 79 c generelt udmåles for kortere perioder i klar overensstemmelse med den dom, der ligger til grund for opholdsforbuddet.

I denne tidsperiode, gælder det efter straffelovens § 79 c, at al ophold og færden i nattelivszoner forbydes, medmindre der er tale om en nødssituation eller den dømte har opnået forudgående tilladelse; denne ordning administreres dog restriktivt og for nuværende er der grund til at tro, at tilladelse kun gives såfremt den dømte har bopæl i området. Modsat gælder der for zoneforbuddene efter ordensbekendtgørelsen at passage i området, herunder færden til og fra bopæl eller arbejde samt almindelige dagligdagsgøremål er tilladt uden forudgående tilladelse. Denne forskel må antages først og fremmest at være et udslag af den begrænsede tidsperiode af døgnen, hvor opholdsforbuddet efter straffelovens § 79 c er gældende, men på trods heraf, synes det vanskeligere at have bopæl i en nattelivszone end i et zoneforbud. Dog må det understreges, at et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c pålægges som led i en dom, og derfor har et stærkere grundlag end ordensbekendtgørelsen kræver.

Ovenstående har givet anledning til at overveje, hvorvidt et opholdsforbud efter straffelovens § 79 c vil udgøre en krænkelse af bevægelsesfriheden. I henhold til praksis er der næppe tvivl om, at opholdsforbuddet vil udgøre et indgreb i friheden, og legitimeringen heraf er således central. Særligt proportionalitetsvurderingen kan i den forbindelse give anledning til tvivl. Vurderingen kan opdeles i forhold til de omfattede serveringssteder og problematikkerne i forbindelse med nattelivszonerne.

Straffelovens § 79 c udelukker den dømte fra ophold på alle serveringssteder i landet; dette er anderledes end de øvrige regelsæt, der alene omfatter steder i nær tilknytning til hvor den uønskede adfærd blev udøvet. Imidlertid har det netop været lovgivers intention at udstrække forbuddet for at imødegå nattelivsrelateret vold og lignende; således er det en betingelse for meddelelse af forbuddet, at lovovertrædelsen har tilknytning til nattelivet, og i henhold til det miljø der søges beskyttet, må det konkluderes, at forbuddets udstrækning for så vidt angår serveringsstederne, er proportionel, særligt henset til at ophold alene forbydes i nattetimerne, hvorfor den dømte ikke er afskåret fra i øvrigt at benytte landets restaurationsmiljø.

Derimod giver nattelivszonerne anledning til flere overvejelser, idet de allerede udpegede zonerne viser, at de dækker større områder i storbyernes centrum. Det konkluderes varsomt, at i tilfælde, hvor den dømte ikke har bopæl, arbejde, familie eller andre forpligtelser i området, vil opholdsforbuddet være proportionalt; dog med respekt for nedenstående om de tidsmæssige forhold. Modsætningsvist, viser praksis fra Domstolen, at det har betydning for proportionaliteten, hvorvidt borgeren har bopæl, arbejde eller lignende forpligtelser i området; således ses Domstolen at have accepteret et 14-dages indgreb i bevægelsesfriheden henset til, at klagers personlige forhold ikke nødvendiggjorde hans ophold inden for området. Dermed er det tvivlsomt om hvorvidt opholdsforbuddet havde udgjort en krænkelse, hvis klagers personlige forhold var anderledes.

Opholdsforbud efter straffelovens § 79 c gælder derimod ikke blot i 14 dage, men vil derimod vare imellem 3 måneder og 2 år, afhængigt af den udøvede kriminalitet, og på den baggrund ses der altså at være forholdsmæssighed mellem lovovertrædelsens karakter og det pålagte opholdsforbud. Imidlertid vil den menneskeretlige proportionalitet formentlig skærpes jo længere opholdsforbuddet udmåles til, og praksis fra Domstolen vider yderligere, at et indgreb alene grundet den tidsmæssige udstrækning kan udgøre en krænkelse. Tillige gælder der ved meget langvarige indgreb pligt til evaluering undervejs, hvormed manglende opfyldelse heraf eller udstrækning udover det tidspunkt, nødvendigheden af indgrebet forsvandt, kan udgøre en krænkelse. Desuden kan det tænkes, at situationer hvor den dømte grundet administrationens forhold ikke får sin tilladelse inden for rimelig tid, vil udgøre en krænkelse. Disse overvejelser tydeliggør, at de nationale domstole er nødsaget til at foretage en konkret og individuel vurdering af proportionaliteten i hvert tilfælde; på den ene side hensynet til den dømte og hans bevægelsesfrihed og på den anden side hensynet til den offentlige tryghed.

7.1. Retspolitiske overvejelser

Afhandlingens har givet anledning til enkelte retspolitiske overvejelser; overordnet set i forhold til den stigende tendens til at idømme opholdsforbud samt det uklare begreb om ”utryghed”, der i stigende omfang ses at danne grundlag for lovgivning.

De seneste år har adskillige regler dannet grundlag for **opholdsforbud til forskellige grupper af kriminelle**, herunder bandemedlemmer, terrordømte og seksualforbrydere, jf. henholdsvis straffelovens §§ 79 a, 79 b og 236 og nu også lovovertrædere fra nattelivet, jf. straffelovens § 79 c. Det synes bekymrende at lade regler om opholdsforbud være den primære forbyggende foranstaltning, og Det Kriminalpræventive Råd bemærker da også både i forhold til straffelovens § 79 c og det foreslåede tryghedsskabende ophold, at der er en række alternative, videnskabeligt begrundede foranstaltninger, der kan virke forbyggende, men som netop ikke griber ind i borgerenes bevægelsesfrihed. På trods heraf, synes udviklingen kun at gå i en retning af, at der vedtages flere regler, der begrænser borgernes bevægelsesfrihed, og der synes at være tendens til, at lade bestemte gruppers frihedsrettigheder begrænses for at sikre de resterendes frihedsrettigheder. Dette kan kun give anledning til at overveje, hvem næste gruppe er og hvilken begrundelse der ligger til grund for den begrænsning.

Afhandlingens gennemgang viser netop, at der på baggrund af én begrundelse kan vedtages ganske omfangsrig lovgivning; al nyere lovgivning i denne afhandling beror netop på et ønske om at **beskytte befolkningen mod utryghed**. Dette gælder for straffelovens § 79 c om utryg adfærd i nattelivet, det foreslåede tryghedsskabende opholdsforbud samt de særlige zoneforbud for utryghedsskabende lejre og særligt utryghedsskabende adfærd der findes i ordensbekendtgørelsen.

Indledningsvist er der grundlag for at betvivle præmissen om, at befolkningen generelt er utrygge; politiets tryghedsundersøgelse eller hørte organisationer støtter i hvert fald ikke synspunktet. Tillige er det klart, at politiet kun i begrænset omfang anvender den allerede eksisterende mulighed for at udstede zoneforbud samt at værtshusvolden har ligget på et stabilt niveau de seneste 10 år.

Desuden viser en analyse af reglerne, der skal sikre mod utryghed, at ”utryghed” i hvert regelsæt defineres forskelligt; i henhold til straffelovens § 79 c er den utrygge adfærd defineret i at overtræde specifikke bestemmelser i straffeloven, der dog ikke inkluderer overtrædelse af lovgivningen om narkotika. Zoneforbuddet i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 5, der skal imødegå *særligt* utryghedsskabende adfærd omfatter derimod netop hashvagter, løbere og lignende aktiviteter, der ikke nødvendigvis i sig selv er kriminaliseret, men ses at have tilknytning til bande- eller rockeraktiviteter eller aktuelle kriminalitetsbølger; derfor ses selve området altså også at have betydning for utrygheden fremfor adfærden.

Dette ses også at være tilfældet for de utryghedsskabende lejre, hvor det synes at være støj, hygiejne og beboerne, der ifølge lovgiver giver anledning til utryghed. I forhold til det foreslåede tryghedsskabende opholdsforbud, var kernen heri adfærden fra grupper af personer – der dog netop ikke skulle forstås som i straffelovens § 81 a om bander.¹⁶⁵

Spørgsmålet er således, om der i Danmark vedtages love på baggrund af en præmis, der ikke eksisterer. På borgernes vegne synes det rimeligt at kræve, at begrænsninger i frihedsrettigheder sker på reelle grundlag, der tilgodeser samfundets som helhed. Desuden synes det betænkeligt at der i lovgivningen er væsentlig forskel på definitionen af utryghed, og at vurderingen heraf i høj grad afhænger af hvor adfærden udøves og i hvilket tidsrum det sker – en vilkårlig anvendelse af begrebet kan frygtes, hvilket efterlader borgerne med en uoverskuelig retstilstand, hvis primære formål måske i virkeligheden er politikernes ønske om genvalg.

¹⁶⁵ Lovforslag 189, side 15, 1. spalte

Litteraturliste

Love og bekendtgørelser

- Straffeloven – Lovbekendtgørelse 2021-09-20 nr. 1851
- Restaurationsloven – Lovbekendtgørelse 2019-07-05 nr. 692
- Ordensbekendtgørelsen – Bekendtgørelse 2005-06-20 nr. 511
- Ændringslov nr. 1174 af 8. juni 2021 – vedtagelse af straffelovens § 79 c
- Politiloven – Lovbekendtgørelse 2019-11-29 nr. 1270 om politiets virksomhed
- EMRK – Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder
- Protokol nr. 4 af 16. september 1963, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994
- Tiltræder EMRK – International bekendtgørelse nr. 20 af 11/06/1953
- Tiltræder tillægsprotokol nr. 4 til EMRK – International bekendtgørelse nr. 17 af 17/02/1965

Lovforarbejder

- Lovforslag 189, 2020-2021, 10. marts 2021
- Lovforslag 189, bilag 1, høringssvar med bemærkninger
 - Civic Space and Human Rights
 - Institut for Menneskerettigheder
 - Retspolitisk Forening
 - Det Kriminalpræventive Råd
- Lovforslag 189, spørgsmål nr. 3, 7, 20 og 36
- Andenbehandlingen af lovforslag 189, den 1. juni 2021
 - Karina Lorentzen, kl. 16:06
- Lovforslag 189 B, 2020-2021, 1. juni 2021 – optryk efter 2. behandling
- Tredjebehandlingen af lovforslag 189 B, 2020-2021, 3. juni 2021
 - Jeppe Buus, kl. 10:42 og kl. 10:43
- Lovforslag 107, 2015-2016, side 9, 1. spalte – knivloven
- Folketingstidende, 1969-70, tillæg A, spalte 1748-49 – beværterlovens § 36
- Folketingstidende, 1969-70, tillæg C, spalte 385-402 – vedtaget ny § 31, stk. 2 i restaurationsloven
- Lovforslag 141, 2012-13 – om prostituerede
- Lovforslag 17, Folketingstidende, 2002-03, tillæg A, spalte 185-186 – mistankekrav
- Folketingstidende, 2002-03, tillæg C, spalte 76 – mistankekrav
- Retsudvalget, 2009-10, spørgsmål nr. 1097 (alm. del) af 15. juni 2010 – vedr. zoneforbud
- Lovforslag 211, 2008-09, pkt. 7.1. – bandepakke I

Domme

- Retten i Helsingør af 7. oktober 2021, sagsnr. 1-1474/2021
- TfK 2014.487 V
- TfK 2017.681 V
- TfK 2018.385 Ø
- TfK 2021.191 V
- TfK 2021.228 V
- TfK 2021.971 Ø
- U 2019.3586 H
- U 2021.844 Ø
- De Tommaso mod Italien, 23. februar 2017
- Hajibeyli mod Aserbajdsjan, 10. juli 2008
- Labita mod Italien, 6. april 2000
- Luordo mod Italien, 17. juli 2003
- Oliveira mod Holland, 6. november 2002
- Villa mod Italien, 4. oktober 2010
- Vlasov og Benyash mod Rusland, 30. januar 2017

Forvaltningsretlige kilder

- FOB 1986.82
- Justitsministeriet, cirkulære nr. 11132 af 21. december 2006 – restaurationsloven
- Justitsministeriet, vejledning nr. 9319, 31. marts 2017, pkt. 1. – særligt utryghedsskabende adfærd
- Rigsadvokatmeddelelsen, ”Ordensbekendtgørelsen”, den 6. juli 2020
- Rigsadvokatmeddelelsen, ”Restaurations-virksomhed og alkoholbevilling mv.”, 30. marts 2016
- Rigsadvokatmeddelelsen, ”Strafpåstanden i sager om overtrædelser af straffeloven”, 28. januar 2021

Retslitteratur

- Carsten Munk-Hansen, ”Retsvidenskabsteori”, 2014, Djøf Forlag
- Gorm Toftegaard Nielsen, m.fl. ”Kommenteret straffelov, Speciel del”, 2017, Djøf Forlag
- Ib Henricson, ”Ordensbekendtgørelsen med kommentarer”, 2020, Djøf Forlag
- Jon Kjølbros, ”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere”, 2020, Djøf Forlag
- Louise Halleskov Storgaard m.fl., ”Folkeret og Menneskerettigheder”, 2019, Karnov Group

Hjemmesider og øvrige publikationer

- Justitsministeriet, ”*Et tryggere Danmark*”, november 2021, <https://www.regeringen.dk/nyheder/2021/nye-tiltag-skal-sikre-et-tryggere-danmark/>
- Justitsministeriet, ”*Tryghed for alle danskere*”, oktober 2020, <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/10/Publikation-Tryghed-for-alle-danskere-8-oktober-2020.pdf>
- Karnov Group, <https://www.karnovgroup.dk>
- Politiet, 8. oktober 2021, <https://politi.dk/nordsjaellands-politi/nyhedsliste/24aarig-mand-idoemt-forbud-mod-at-opholde-sig-i-nattelivet/2021/10/08>
- Politiet, <https://politi.dk/koebenhavns-politi/om-koebenhavns-politi/nattelivszoner>
- Politiet, <https://politi.dk/nordjyllands-politi/om-nordjyllands-politi/nattelivszoner>
- Politiet, <https://politi.dk/nordsjaellands-politi/om-nordsjaellands-politi/nattelivszoner>
- Politiet, <https://politi.dk/oestjyllands-politi/om-oestjyllands-politi/nattelivszoner>
- Rigspolitiet, <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/tryghedsundersoegelse/politiets-tryghedsundersoegelse-2019.pdf?la=da&hash=60E2232CBFE29B39F0A72DDC4EE2BF16E2FE2E83>

Bilag

- Bilag 1: Utrykt dom fra Retten i Helsingør, 7. oktober 2021, sagsnr. 1-1474/2021
- Bilag 2: Dokumentation af Stürups Plads, Helsingør
- Bilag 3: Dokumentation for antal anslag



Udskrift af dombogen

D O M

afsagt den 7. oktober 2021

Rettens nr. 1-1474/2021

Politiets nr. 0900-84180-00049-21

Anklagemyndigheden

mod

Wael Walid Maoued

cpr-nummer 100397-****

Der har medvirket domsmænd ved behandlingen af denne sag.

Anklageskrift er modtaget den 29. april 2021 og tillægsanklageskrift nr. 1 er modtaget den 20. august 2021.

Wael Walid Maoued er tiltalt for

1.

overtrædelse af knivlovens § 7, stk. 1 og 2, jf. § 1, ved den 30. marts 2021 ca. kl. 18.45 på p-plads ved Nivå Nu i Nivå, under skærpende omstændigheder, som tidligere straffet for besiddelse af kniv på offentligt tilgængeligt sted og uden anerkendelsesværdigt formål at have besiddet en foldekniv med en klinge på 9 cm.

2.

vold i gentagelsestilfælde efter straffelovens § 244, stk. 1, jf. § 247, stk. 1, ved den 24. juli 2021 ca. kl. 02.15 ved Stürups Plads i Helsingør, som tidligere straffet for forsætligt legemsangreb, i forening og efter forudgående aftale eller fælles forståelse med flere pt. ukendte gerningsmænd, at have tildelt Walde Lindberg adskillige spark og knytnæveslag, herunder i hovedet, og herefter at have tildelt flere pt. ukendte personer flere slag og spark, hvorefter tiltalte umiddelbart herefter, på Simon Spies' Plads i Helsingør, tildelte Walde Lindberg yderligere slag.

3.

hærværk efter straffelovens § 291, stk. 1, ved den 24. juli 2021 ca. kl. 02.20, at have knust en rude på Stengade 4A i Helsingør, hvorved der skete skade for et pt. ukendt beløb.

4.

overtrædelse af lov om euforiserende stoffer § 3, stk. 1, jf. § 1, stk. 3, jf. bekendtgørelse om euforiserende stoffer § 27, stk. 1, jf. § 2, stk. 4, jf. bilag 1, liste A, nr. 1, ved den 24. juli 2021 ca. kl. 03.00 på parkeringspladsen på Jernbanevej over for nr. 13 i Helsingør at have været i besiddelse af 1,4 gram hash til eget brug.

Påstande

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om fængselsstraf.

Anklagemyndigheden har endvidere i medfør af straffelovens § 79 c, stk. 1, nedlagt påstand om, at tiltalte i et af retten nærmere bestemt tidsrum idømmes forbud mod i tidsrummet fra kl. 24.00 til kl. 05.00 at færdes og opholde sig på serveringssteder, hvorfra der foregår salg af stærke drikke til nydelse på eller ved salgsstedet, og hvortil der er offentlig adgang, og i nattelivszoner udpeget i medfør af § 6 b i lov om politiets virksomhed og offentliggjort på politiets hjemmeside www.politi.dk.

Anklagemyndigheden har påstået konfiskation af en foldeknivsammt og 1,4 gram hash hos tiltalte, jf. straffelovens § 75, stk. 2.

Tiltalte har nægtet sig skyldig i forhold 1 og 2. Han har erkendt sig skyldig i forhold 3 og 4.

Anklagemyndigheden har på vegne af Helsingør Ejendomme ApS nedlagt påstand om erstatning på 1.229,19 kr. i sagens forhold 3.

Tiltalte har erkendt erstatningspligten og havde ikke bemærkninger til kravets størrelse.

Sagens oplysninger

Der er afgivet forklaring af tiltalte Wael Walid Maoued og af vidnerne Alexander Lørup Michel, Omar Kanso, Pauli Jarl Frank og Lisbet Matz-Lyons.

Forklaringer er lydoptaget og gengives ikke i dommen.

Walde Arthur Lindberg har ved fotokonfrontation med 100 % sikkerhed genkendt tiltalte som gerningsmanden i forhold 2.

Der er afspillet video vedrørende forhold 2.

Walde Arthur Lindberg henvendte sig den 27. juli 2021 kl. 05.03 på skadestuen. Der sås objektivt store sår og hudafskrabninger på begge

tindinger. Han havde et blåt, højre øje. Venstre side af kæben havde en lang flænge og var hævet. Det gjorde ondt, når patienten åbnede munden. Hele ryggen var dækket af hudafskrabninger. Der var hudafskrabninger på knæ.

Tiltalte er i perioden 14. maj 2014 - 14. december 2020 straffet en række gange, herunder flere gange for vold efter straffelovens § 244, for vold efter straffelovens § 245, stk. 1, og for røveri efter straffelovens § 288, stk. 1, nr. 1. Han er endvidere straffet for overtrædelse af straffelovens § 119. Han er tre gange tidligere straffet for overtrædelse af knivloven.

Tiltalte har om sine personlige forhold forklaret, at han har ændret livsstil. Han har de sidste seks måneder arbejdet som montør hos Falke Granit. Han er flyttet i egen lejlighed. Han har en kæreste.

Rettens begrundelse og afgørelse

Forhold 1

Tiltalte har forklaret, at han sammen med to kammerater var ved parkeringspladsen. Han smed ikke nogen kniv fra sig.

De to betjente, der begge kendte tiltalte i forvejen, har begge forklaret, at de med sikkerhed kan sige, at det var tiltalte, der kastede noget fra sig, da de ankom til stedet. Den ene betjent har endvidere forklaret, at han så, at tiltalte smed noget i den retning, hvor kniven blev fundet.

Retten vurderer på denne baggrund, at der er ført bevis for, at tiltalte er skyldig i forhold 1.

Forhold 2

Tiltalte har forklaret, at han var på Skum bar. Han var meget fuld. Han så et slagsmål, men han var ikke en del af det. Det er han ret sikker på. Han kan ikke genkende sig selv på den afspillede video.

Walde Arthur Lindberg har med 100 % sikkerhed ved fotokonfrontation genkendt tiltalte som gerningsmanden.

Vidnet Pauli, der optog en del af slagsmålet på sin telefon, har forklaret blandt andet, at han og en kammerat gik ned på gaden og fulgte efter tiltalte for at sikre, at de kunne fortælle politiet, hvor han befandt sig. De så, at gerningsmanden til volden stod ved et hus, hvor han smadrede en rude med sin albue.

Herefter, og når henses til rettens indtryk af gerningsmanden på den

afspillede video, er der ført bevis for, at tiltalte som anført i tiltalen tildelte Walde Arthur Lindberg adskillige spark og knytnæveslag, herunder i hovedet, ligesom han tildelte andre personer flere slag og et spark. Der er ikke ført bevis for, at tiltalte senere på Simon Spies' Plads tildelte Walde Arthur Lindberg yderligere slag.

I det omfang er tiltalte skyldig i forhold 2.

Forhold 3 og 4

Tiltalte har uden forbehold erkendt sig skyldig i disse to forhold. Tilståelsen støttes af de oplysninger, der i øvrigt foreligger. Det er derfor bevist, at tiltalte er skyldig i forholdene.

Der er afgivet to stemmer for at fastsætte straffen til fængsel i 5 måneder. Der er afgivet en stemme for at fastsætte straffen til fængsel i 6 måneder. Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

Straffen fastsættes herefter til fængsel i 5 måneder, jf. knivlovens § 7, stk. 1 og 2, jf. § 1, straffelovens § 244, stk. 1, jf. § 247, stk. 1, og § 291, stk. 1, samt lov om euforiserende stoffer § 3, stk. 1, jf. § 1, stk. 3, jf. bekendtgørelse om euforiserende stoffer § 27, stk. 1, jf. § 2, stk. 4, jf. bilag 1, liste A, nr. 1.

Retten har lagt vægt på forholdenes karakter og grovhed og tiltaltes personlige forhold, herunder særligt hans forstraffe.

Retten tager påstanden om konfiskation til følge, jf. straffelovens § 75, stk. 2.

Tiltalte er nu straffet for vold i nattelivet, ligesom han er straffet for besiddelse af kniv under skærpende omstændigheder. Volden i nattelivet ses på videoen at være begået af flere i forening, og der er mere end en forurettet. Herefter, og når tillige henses til tiltaltes forstraffe for personfarlig kriminalitet, er det rettens vurdering, at det for at forebygge ny ligeartet kriminalitet er nødvendigt at idømme tiltalte forbud efter straffelovens § 79 c som nedenfor bestemt. Når henses til bl.a. længden af den idømte straf, findes længden af forbuddet passende at kunne fastsættes til 9 måneder.

Retten tager erstatningspåstanden til følge som nedenfor bestemt.

Thi kendes for ret:

Tiltalte Wael Walid Maoued skal straffes med fængsel i 5 måneder.

Hos tiltalte konfiskeres en foldekniv og 1,4 gram hash.

Tiltalte idømmes i en periode på 9 måneder forbud mod i tidsrummet fra kl. 24.00 til kl. 05.00 at færdes og opholde sig på serveringssteder, hvorfra der

foregår salg af stærke drikke til nydelse på eller ved salgsstedet, og hvortil der er offentlig adgang, og i nattelivszone udpeget i medfør af § 6 b i lov om politiets virksomhed og offentliggjort på politiets hjemmeside www.politi.dk.

Tiltalte skal betale sagens omkostninger.

Tiltalte skal inden 14 dage til Helsingør Ejendomme ApS, c/o Ubsbolig A/S, Jernbanegade 4, 4., 1608 København V, betale 1.229,19 kr. med tillæg af procesrente fra den 7. oktober 2021.

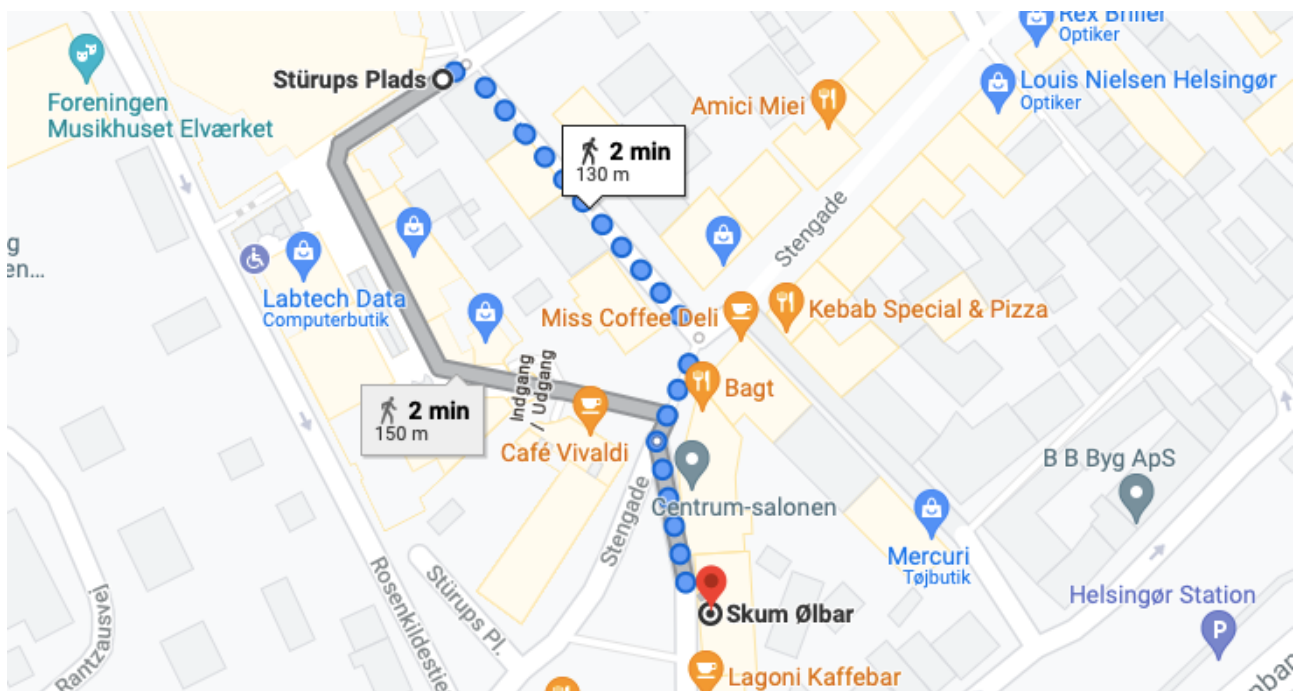
Henrik Johnsen
Dommer

/nbp

Udskriftens rigtighed bekræftes.
RETten I HELSINGØR, den 8. november 2021

Susanne Krøyer Larsen
Kontorfuldmægtig

Bilag 2: Stürups Plads



Afstanden mellem Skum Ølbar og Stürups Plads, Helsingør

Google Maps: 130-150 meter afhængig af rute, 2 minutters gang

Google Maps: 360 graders vinkel på Stürups Plads, Helsingør



Bilag 3: Gældende nattelivszoner i Danmark

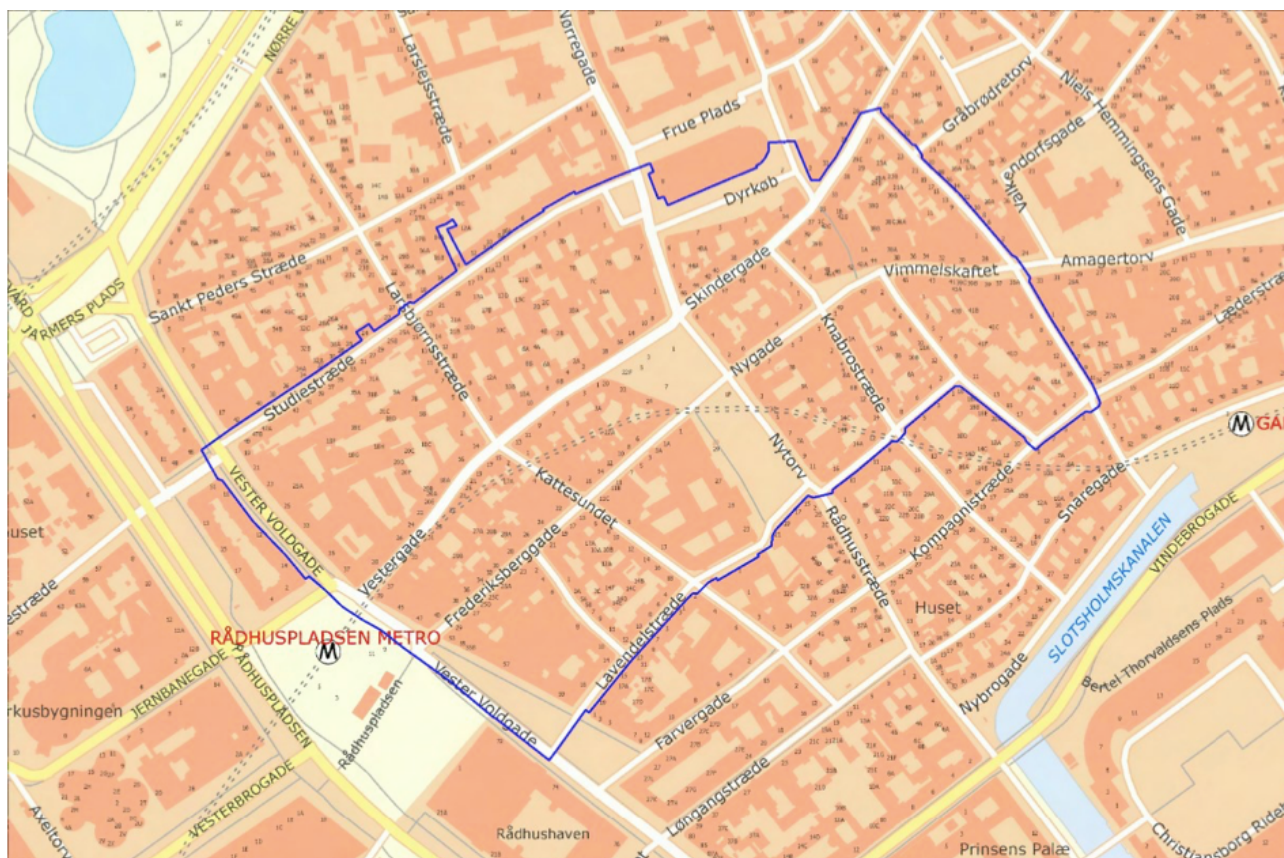
København

Kilde: <https://politi.dk/koebenhavns-politi/om-koebenhavns-politi/nattelivszoner>

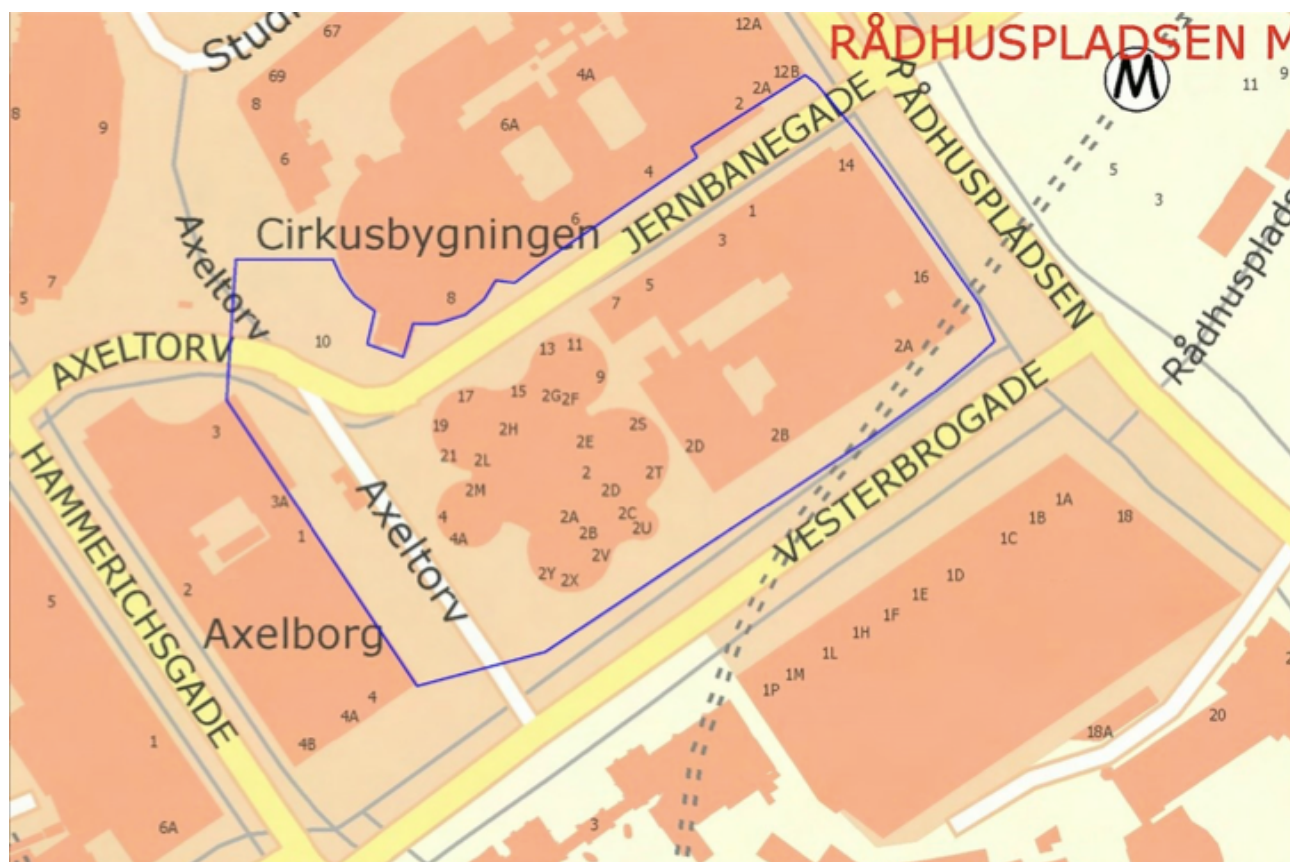
Gothersgade:



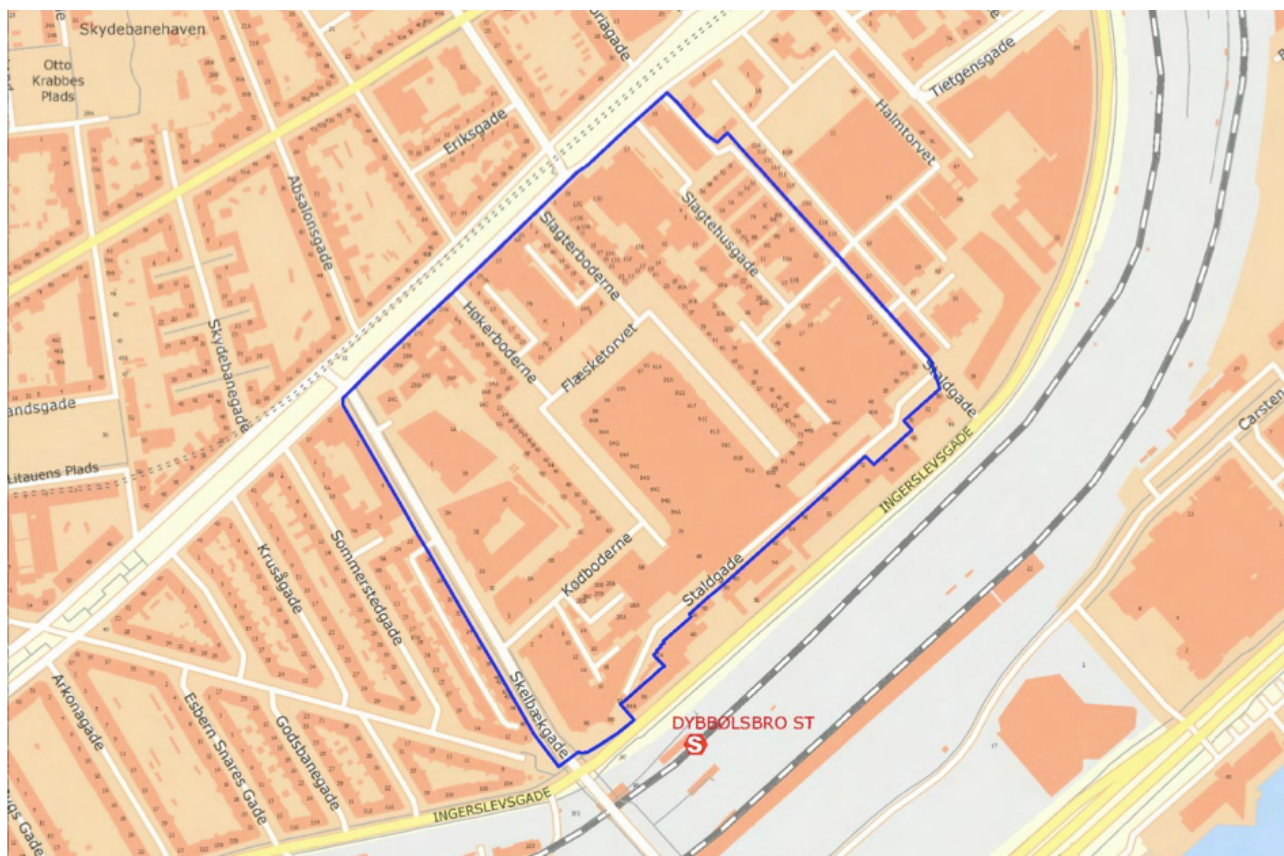
Vestergade:



Vesterbrogade:

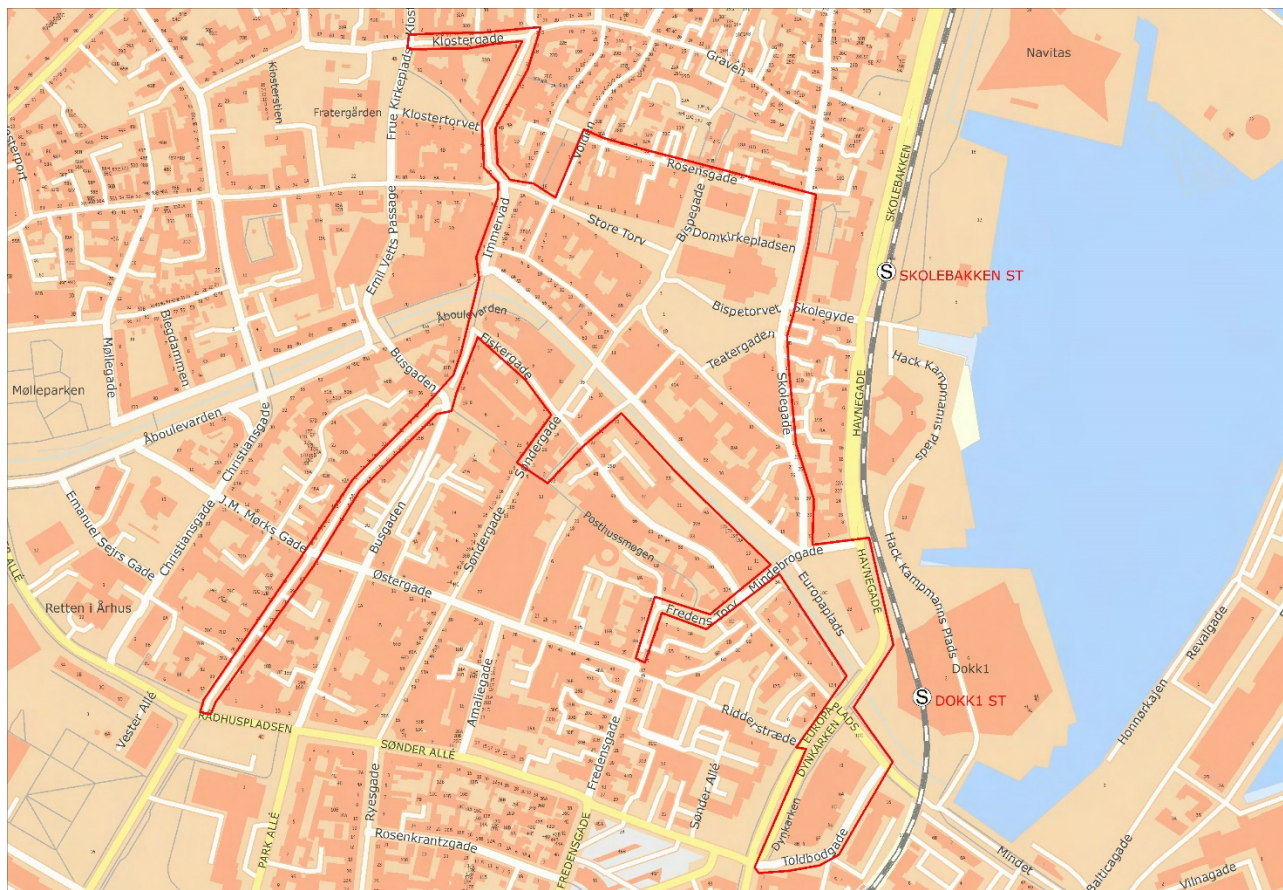


Kødbyen:



Aarhus

Kilde: <https://politi.dk/oestjyllands-politi/om-oestjyllands-politi/nattelivszoener>



Aalborg

Kilde: <https://politi.dk/nordjyllands-politi/om-nordjyllands-politi/nattelivszoneer>



Randers

Kilde: <https://politi.dk/oestjyllands-politi/om-oestjyllands-politi/nattelivszoner>



Bilag 3: Antal anslag

Antal anslag med mellemrum: 133.742

Ordoptælling

Statistik:

Sider	54
Ord	19.501
Tegn (uden mellemrum)	114.251
Tegn (med mellemrum)	133.742
Afsnit	313
Linjer	1.609

☐ Medtag fodnoter og slutnoter

Luk

Målte omfang er indledning til og med hele konklusionen, herunder retspolitiske overvejelser