

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [strafferetskontoret@jm.dk](mailto:strafferetskontoret@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 3533 0950  
PEHJ@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/02429-2

16. SEPTEMBER 2021

## **HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF RETSPLEJELOVEN, STRAFFELOVEN OG LOV OM TILHOLD, OPHOLDSFORBUD OG BORTVISNING**

Justitsministeriet har ved e-mail af 23. august 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, straffeloven og lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Styrket indsats mod stalking).

Institut for Menneskerettigheder har følgende bemærkninger:

### **KRIMINALISERINGEN AF STALKING ER ET LIGESTILLINGSFREMMEDE TILTAG**

Instituttet finder det særdeles positivt, at der med lovudkastet vil blive indført en selvstændig kriminalisering af stalking, at stalkingofferet vil blive tildelt en række processuelle rettigheder i retsplejeloven, og at der vil blive indført en klagefrist i tilholdsloven.

Instituttet bemærker indledningsvis, at Danmark var blandt de første lande, som ratificerede Europarådets konvention af 11. maj 2011 til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (Istanbulkonventionen).

Istanbulkonventionens artikel 34 pålægger de kontraherende stater at tage de nødvendige lovgivningsmæssige og andre skridt for at sikre, at stalking kriminaliseres. I artikel 34 defineres stalking som forsætligt at udøve gentagen truende adfærd rettet mod en anden person, der medfører, at den pågældende person frygter for sin sikkerhed.

Istanbulkonventionens artikel 78, stk. 3, giver dog staterne mulighed for at anvende civilretlige sanktioner over for stalking i stedet for straf, og den mulighed har Danmark benyttet. Derfor har stalking ikke hidtil

været kriminaliseret i Danmark, selvom Danmark tiltrådte konventionen i 2014.

I Danmark er stalking i stedet fortrinsvis blevet håndteret ved hjælp af tilhold og opholdsforbud i henhold til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (se også Istanbulkonventionens artikel 53).

Istanbulkonventionens gennemførelse overvåges af GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence), som er oprettet i henhold til konventionens artikel 66 og består af 10-15 uafhængige eksperter inden for menneskerettigheder, kønsligestilling og vold mod kvinder og i nære relationer. GREVIO har rejst tvivl om, hvorvidt den danske håndtering af stalkingsager via tilhold har været tilstrækkelig.<sup>1</sup>

Stalking er en form for kønsbaseret vold imod kvinder i Istanbulkonventionens artikel 3, litra d's forstand, idet kvinder oftere er ofre for stalking end mænd. I en undersøgelse fra Justitsministeriets Forskningskontor oplyser 5,6 procent af kvinderne således, at de har været udsat for stalking inden for de seneste fem år, imens det samme kun gør sig gældende for 3,0 procent af mændene.<sup>2</sup>

Tilgangen og indsatserne på området bør derfor bygge på en erkendelse af, at det oftere er kvinder, som udsættes for stalking. Alligevel er mange mænd også ofre for stalking og har behov for hjælp, så indsatsen over for stalking vil komme både kvinder og mænd til gode.

Stalking er desuden en alvorlig integritetskrænkelse og kan også udgøre et indgreb i offerets ret til privatliv efter bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som Danmark er forpligtet til at beskytte. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ses ikke at have haft en sag, hvor den har taget selvstændig stilling til stalking, men stalking har optrådt som et element i flere af de sager om vold mod kvinder og i nære relationer, som Domstolen har behandlet (se for eksempel Domstolens dom af 14. oktober 2010 i sag 55164/08, A mod Kroatien). Lovudkastet vil således også være et positivt skridt i retning af at opfylde Danmarks internationale forpligtelser på dette punkt.

---

<sup>1</sup> GREVIO, *(Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Istanbul Convention: Denmark*, GREVIO/Inf(2017)14, november 2017, side 44-45.

<sup>2</sup> Justitsministeriets Forskningskontor, *Omfanget og karakteren af stalking: En befolkningsundersøgelse 2017/18*, oktober 2018, side 7.

Kriminaliseringen af stalking vil dog ikke løse alle de problemer, som fænomenet stalking afstedkommer. Derfor finder instituttet det også positivt, at lovudkastet er en del af et bredere udspil med indsatser mod stalking, som blandt andet går ud på, at Dansk Stalking Centers behandlingskapacitet udvides, og at efter- og videreuddannelsen i politiet styrkes.

Det er således vigtigt, at der fortsat er fokus på andre indsatser over for stalking, såsom koordination mellem myndigheder, forebyggelse, uddannelse og dataindsamling, ligesom det fortsat er nødvendigt med støtte- og rådgivningsordninger for stalkingofre.

## **BEHOV FOR AT PRÆCISERE DET STRAFBARE GERNINGSINDHOLD**

Instituttet finder det ligeledes vigtigt af hensyn til forudsigelighed for den, som risikerer straf, at det er tydeligt, hvornår en adfærd udgør strafbar stalking efter den foreslåede bestemmelse.

Det følger således af det straffe- og menneskeretlige legalitetsprincip, at der skal være klar hjemmel for at pålægge en person straf, jf. blandt andet artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En straffebestemmelse skal derudover som udgangspunkt være formuleret så præcist, at en person blot ved at læse loven skal kunne få en sikker viden om, hvad der er forbudt og strafbart, og hvad der er tilladt.<sup>3</sup>

For at en person kan ifalde straf efter den foreslåede bestemmelse om stalking skal en række betingelser være opfyldt. Der skal 1) være tale om en fredskrænkelse, som 2) på systematisk og vedvarende vis over en periode består af 3) kontakt, forfølgelse eller adfærd, der på anden måde kan betegnes som chikanerende.

Det fremgår af lovudkastet, at der ved vurderingen af fredskrænkelse kan lægges vægt på den nærmere karakter af adfærden, herunder parternes interne relation, og om adfærden efter sit indhold, sin form og hyppighed er egnet til – eller søger at virke – utryghedsskabende, ubehagelig eller forstyrrende (lovudkastets bemærkninger til § 1).

Det fremgår imidlertid ikke af bemærkningerne, hvad der menes med “utryghedsskabende, ubehagelig eller forstyrrende”. En nærmere

---

<sup>3</sup> Se Trine Baumbach, Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning, DJØF, 2008, s. 157.

beskrivelse heraf kan øge forudsigeligheden både for den, som anmelder en person for stalking, og for den, der bliver anmeldt.

Ved vurderingen af, om en adfærd er systematisk og vedvarende over en vis periode, fremgår det af lovudkastet, at der samlet set skal være tale om adfærd en vis varighed, intensitet og dermed grovhed (lovudkastets bemærkninger til § 1).

Det fremgår imidlertid ikke, hvad der menes med "systematisk" og "vedvarende over en vis periode". Det beskrives således ikke, hvornår en adfærd eksempelvis går fra at være usammenhængende til at blive systematisk, og om det spiller nogen rolle i den forbindelse, hvor lang tid der går mellem henvendelser eller kontakt.

Det fremgår derudover af lovudkastet, at § 21, stk. 2, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning ophæves, og at overtrædelser, som hidtil har været omfattet af strafskærpselen i denne bestemmelse, fremover vil skulle straffes efter den foreslåede bestemmelse om stalking. Det fremgår imidlertid ikke af lovudkastets bemærkninger, hvad der i dag er omfattet af § 21, stk. 2, i lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. En beskrivelse af denne bestemmelses anvendelsesområde, herunder ved at inddrage eventuel retspraksis, kan øge forudsigeligheden af, hvad der fremover udgør strafbar stalking.

En styrkelse af forudsigeligheden i forhold til, hvornår en adfærd udgør strafbar stalking skal ses i lyset af, at der med udkastet som udgangspunkt foreslås straf på 40 dages ubetinget fængsel i førstegangstilfælde for overtrædelse af bestemmelsen uden et krav om forudgående advarsel, og at der foreslås adgang til retshåndhævelsesarrest i tilfælde af særligt bestyrket mistanke, hvis dommen må forventes at lyde på mindst 60 dages ubetinget fængsel.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i bemærkningerne til loven nærmere beskriver anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse om stalking.

## **LIGESTILLINGSVURDERING**

Afslutningsvis bemærkes, at lovudkastet ikke indeholder en ligestillingsvurdering. Alle lovforslag, som har væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser, skal indeholde en ligestillingsvurdering, uanset om der er tale om positive eller negative konsekvenser. Der henvises til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet afsnit 2.8.12.1.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet foretager en ligestillingsvurdering af lovudkastet, hvilket i dette tilfælde er relevant, da stalking rammer kvinder uforholdsmæssigt hårdt, og da lovudkastet indeholder ligestillingsfremmende tiltag.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnr. 2020-0090-2244.

Med venlig hilsen

Peter Hjaltason

FULDMÆGTIG