



Fremsat den 13. december 2017 af Søren Pape Poulsen

Forslag

til

Lov om ændring af lov om politiets virksomhed

(Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

§ 1

I lov om politiets virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015, som ændret ved § 2 i lov nr. 1722 af 27. december 2016 og § 1 i lov nr. 671 af 8. juni 2017, foretages følgende ændring:

1. I § 23, stk. 2, indsættes som 2. pkt.:

»De bestemmelser, der er fastsat i medfør af stk. 1, kan endvidere indeholde regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. marts 2018, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. § 23, stk. 2, 2. pkt., i lov om politiets virksomhed, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1, ophæves den 1. marts 2021.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning

2. Hovedpunkter i lovforslaget

2.1. Bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud

2.1.1. Gældende ret

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

7. Miljømæssige konsekvenser

8. Forholdet til EU-retten

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Regeringen ønsker at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, hvor de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen. Sådanne forhold kan indebære store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumske sanitære forhold og give anledning til forstyrrelser af den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Det er afgørende for regeringen, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum. Regeringen har derfor allerede taget en række skridt til at komme disse forhold til livs, herunder kriminaliseret etablering af og ophold i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet (utryghedsskabende lejre), og styrket politiets mulighed for at meddele zoneforbud til personer, der overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre.

Disse utryghedsskabende lejre kan imidlertid udgøre en alvorlig trussel mod det normale samfundsliv i de områder, hvor de bliver etableret. Der har bl.a. været et eksempel på, at et menighedsråd ved en københavnsk kirke har fundet det

nødvendigt at få kirkens medarbejdere vaccineret mod leverbetændelse, så medarbejderne ikke risikerede at blive syge af at fjerne efterladenskaber, herunder menneskelig afføring, fra lejre omkring kirken.

Regeringen finder på den baggrund, at der er behov for at kunne styrke indsatsen mod de utryghedsskabende lejre yderligere.

Formålet med lovforslaget er at sikre, at justitsministeren har den fornødne hjemmel til at fastsætte administrative regler om, at politiet kan meddele zoneforbud omfattende en hel kommune til de personer, der etablerer og opholder sig i utryghedsskabende lejre. Hermed får politiet et bedre værktøj til at sætte effektivt ind over for utryghedsskabende lejre. Samtidig sendes der et stærkt signal til potentielle tilrejsende og andre om, at det ikke er tilladt i Danmark at etablere og opholde sig i utryghedsskabende lejre på offentlige steder.

Den foreslåede ændring af politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt. (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) ophæves automatisk den 1. marts 2021 (medmindre Folketinget forinden har vedtaget at forlænge gyldigheden af den foreslåede ændring).

2. Hovedpunkter i lovforslaget

2.1. Bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud

2.1.1. Gældende ret

2.1.1.1. Efter politilovens § 23, stk. 1, kan justitsministeren fastsætte regler om sikring af den offentlige orden samt beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, forebyggelse af fare eller ulempe for færdslen, dyr på offentligt sted, offentlige anlæg, husnumre og opslag, erhvervsaktivitet på veje, offentlige forlystelser, renholdelse af veje mv.

Efter politilovens § 23, stk. 2, kan de i medfør af stk. 1 fastsatte bestemmelser indeholde regler om, at politidirektøren kan udstede midlertidige påbud eller forbud med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Justitsministeriet har i bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer (ordensbekendtgørelsen) fastsat regler om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger. Ordensbekendtgørelsen finder, medmindre andet

fremgår af de enkelte bestemmelser, anvendelse på borgerne adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. § 2, stk. 1, 1. pkt.

2.1.1.2. I ordensbekendtgørelsens § 6 er der fastsat regler om politiets mulighed for at meddele zoneforbud. Et zoneforbud indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i et bestemt område fra det sted, hvor den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, har fundet sted. Den pågældendes blotte passage af området er ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, godt må gå gennem det område, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i området.

Hvis en person bor eller arbejder inden for det område, der er omfattet af forbuddet, vil den pågældende i øvrigt kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i området. Dette betyder i praksis, at den pågældende – trods et zoneforbud – vil kunne færdes i området med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv. Der henvises til Justitsministeriets vejledning af 31. marts 2017 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6, og Justitsministeriets skrivelse af 30. juni 2017 om zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet.

2.1.1.3. Efter § 6, stk. 2, i ordensbekendtgørelsen kan politiet, når en person flere gange har overtrådt bekendtgørelsens § 3, stk. 1-3 eller 5, om visse former for forstyrrelse af den offentlige orden, meddele personen et zoneforbud på 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er begået. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

Det følger af bekendtgørelsens § 6, stk. 5, at bestemmelsen i § 6, stk. 2, for så vidt angår veje, tilsvarende finder anvendelse med hensyn til den, over for hvem § 6, stk. 1, i oftere gentagne tilfælde er bragt i anvendelse. Efter § 6, stk. 1, kan politiet påbyde enhver at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes 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.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 7, skal der fastsættes en frist for zoneforbud efter § 6, stk. 2 eller 5. Fristen kan ikke overstige 2 år.

2.1.1.4. Efter § 6, stk. 3, i ordensbekendtgørelsen kan politiet, første gang en person overtræder forbuddet i bekendtgørelsens § 3, stk. 4, om etablering af og ophold i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet, meddele et zoneforbud på 400 meter fra det sted, hvor overtrædelsen er begået. Første gang et meddelt zoneforbud på 400 meter overtrædes, kan politiet i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, meddele et nyt zoneforbud på 800 meter fra det sted i zonen, hvor overtrædelsen af 400-meters zoneforbuddet fandt sted.

Det følger af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, at det på steder, hvortil der er almindelig adgang, er forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, indebærer ikke en kriminalisering af overnatning på steder, hvor der er almindelig adgang. Formålet med bestemmelsen er derimod at kriminalisere utryghedsskabende lejre i det offentlige rum.

Ved en lejr forstås i overensstemmelse med almindelig sproglig forståelse, jf. eksempelvis Ordbog over det Danske Sprog, bl.a. et sted under åben himmel, hvor (om)rejsende, omflakkende personer indretter sove- eller hvilepladser. Der skal således være tale om en vis grad af etablering af soveplads eller lignende. Opstilling af en enkelt madras eller sovepose vil i almindelighed ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udgøre en lejr i bekendtgørelsens forstand, men hvis sovestedet efter sin indretning bærer præg af at have en mere varig karakter, f.eks. ved opstilling af telt eller hvis der er sat presenning op, kan det efter omstændighederne få karakter af en lejr.

Ved vurderingen af om en lejr er egnet til at skabe utryghed, kan der bl.a. lægges vægt på antallet af personer i lejren, om lejren er placeret et befærdet sted, og om lejren fører til støjgener, trafikale gener eller andre gener i lokalområdet, f.eks. uhygiejniske sanitære forhold. Der vil endvidere kunne lægges vægt på de tilstedeværende personers generelle adfærd, herunder om de pågældende begår strafbare forhold i området omkring lejren, f.eks. henkastning af affald, eller udviser chikanøs eller truende adfærd.

Det er ikke efter ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, et krav, at der konkret skal være givet udtryk for en følelse af utryghed i forhold til en lejr, idet den pågældende lejr alene skal være egnet til at skabe utryghed, men henvendelser eller lignende fra personer, der oplever, at en lejr skaber utryghed, vil dog kunne indgå i den samlede vurdering af, om en lejr er omfattet af bestemmelsen.

Det er i sagens natur ikke muligt udtømmende at opliste, hvornår der er tale om en lejr, som er egnet til at skabe utryghed. Det må imidlertid antages, at en kø foran en butik, ved indgangen til en koncert, festival eller lignende, hvor

folk – afhængig af vejret – ligger med soveposer, formentlig sjældent vil have et mere varigt præg eller være egnet til at virke utryghedsskabende i nærområdet.

Det er en betingelse for meddelelse af et zoneforbud efter § 6, stk. 3 eller 4, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i det område, som zoneforbuddet vil omfatte – f.eks. fordi den pågældende ikke har et fast opholdssted, og at det pågældende områdes beliggenhed, f.eks. i en by, gør det særlig udsat for etablering af utryghedsskabende lejre.

Det er derimod ikke en betingelse for meddelelse af zoneforbud, at der er meddelt forudgående advarsel, påbud eller lignende, eller at eventuelle strafbare forhold forinden skal være afgjort ved dom eller bøvedtagelse. Der skal imidlertid foreligge en vis tidsmæssig sammenhæng mellem overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr, og selve afgørelsen om meddelelse af zoneforbuddet.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 7, skal der fastsættes en frist for zoneforbud efter § 6, stk. 3 eller 4. Fristen kan ikke overstige 2 år.

2.1.1.5. Efter § 6, stk. 6, i ordensbekendtgørelsen kan politiet meddele en person, der har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd eller ved sin adfærd bidrager til at skabe særlig utryghed, et zoneforbud på 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted. Hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det, kan der meddeles et zoneforbud på indtil 1.000 meter.

Ved vurderingen af, om en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forudsættes den konkrete adfærd sammenholdt med den generelle situation i området, herunder om adfærden formodes at have tilknytning til et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller til en aktuel kriminalitetstendens i det offentlige rum, f.eks. åbenlys handel med narkotika.

Den særligt utryghedsskabende adfærd kan bestå i et strafbart forhold – eksempelvis ulovlig tvang efter straffelovens § 260, stk. 1, nr. 1, narkotikahandel eller overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3 – men kan også bestå i en adfærd, der ikke er selvstændigt kriminaliseret. Herved sigtes bl.a. til såkaldte bandevagter, der ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbipasserende – f.eks. ved at tage opstilling iført skudsikre veste og udspørge og kontrollere andre personer, der færdes i området.

Bestemmelsen kan også anvendes i tilfælde, hvor der opstår alvorlige problemer med, at utilpassede unge intimiderer, chikanerer eller overfalder personer i et bestemt kvarter eller indkøbscenter, og det efter en konkret vurdering findes, at adfærden er en del af en aktuel kriminalitetstendens i området. Det forhold, at flere unge holder til bestemte steder eller færdes i grupper, vil – uanset den generelle situation i området – ikke i sig selv kunne danne tilstrækkeligt grundlag for et zoneforbud.

Zoneforbud kan som nævnt også meddeles over for en person, der ved sin adfærd har bidrager til at skabe særlig utryghed. Ved vurderingen af, om dette er tilfældet, er det afgørende, om den pågældendes adfærd er med til at understøtte en særligt utryghedsskabende aktivitet, som udvises af andre, jf. herom ovenfor.

Denne del af bestemmelsen sigter navnlig til personer, der bidrager til og udgør væsentlige led i den organiserede narkotikahandel på gadeplan (eksempelvis ”løbere” og ”has-hvagner”), og de pågældende vil således efter omstændighederne kunne meddeles et zoneforbud, selv om de ikke isoleret måtte have udvist en adfærd, der er særligt utryghedsskabende. Bestemmelsen kan imidlertid også finde anvendelse i andre tilfælde end over for personer med relation til den åbenlyse narkotikahandel, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Der kan således også i andre tilfælde meddeles et zoneforbud, hvis adfærden bidrager til at skabe eller opretholde særlig utryghed i et område. Der henvises til pkt. 2 i vejledning af 31. marts 2017 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

Det er en betingelse for meddelelse af et zoneforbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd eller fortsat bidrage til at skabe eller opretholde særlig utryghed inden for det område, som forbuddet vil omfatte – f.eks. på grundlag af den pågældendes tilhørsforhold til en bande og den generelle situation i området. Det er derimod ikke en betingelse for meddelelse af zoneforbud, at der er meddelt forudgående advarsel, påbud eller lignende, eller at eventuelle strafbare forhold forinden skal være afgjort ved dom eller bøvedtagelse. Der skal imidlertid foreligge en vis tidsmæssig sammenhæng mellem den særligt utryghedsskabende adfærd eller bidrag hertil, som ligger til grund for forbuddet, og selve afgørelsen om meddelelse af forbuddet.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 8, skal der fastsættes en frist for zoneforbud efter § 6, stk. 6. Fristen kan ikke overstige 3 måneder. Den kan forlænges med indtil 3 måneder ad gangen.

2.1.1.6. Politiets behandling af sager om zoneforbud er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Politiet kan meddele zoneforbud

mundtligt på stedet allerede i forbindelse med første konstatering af den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, således at zoneforbuddet skal iagttages straks. I denne situation skal der ske mundtlig partshøring umiddelbart inden, forbuddet bliver meddelt.

En afgørelse om meddelelse af et zoneforbud skal desuden være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Der skal således være forholdsmæssighed mellem zoneforbuddets virkninger for den pågældende og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud.

Politiets afgørelse om at meddele et zoneforbud kan påklages til Rigspolitiet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 1. Rigspolitiets afgørelse kan ikke påklages til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2. Desuden kan et zoneforbud indbringes for domstolene efter grundlovens § 63. Hverken klage til Rigspolitiet eller indbringelse for domstolene har opsættende virkning.

Overtrædelse af bestemmelserne i ordensbekendtgørelsen eller de i medfør af bekendtgørelsen udstedte regler og bestemmelser samt overtrædelse af eller manglende efterkommelse af påbud eller forbud, herunder zoneforbud, meddelt i medfør af bekendtgørelsen, straffes med bøde, jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 1.

Dette gælder dog ikke overtrædelse af et zoneforbud meddelt efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6. Det følger således af bekendtgørelsens § 18, stk. 2, at manglende efterkommelse af forbud udstedt i medfør af § 6, stk. 6, straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder, under særligt formildende omstændigheder dog med bøde. Straffen fastsættes som udgangspunkt til 7 dages fængsel i førstegangstilfælde, 14 dages fængsel i andegangstilfælde og 40 dages fængsel i tredjegangstilfælde, jf. Folketingstidende 2013-14, A, L 112 som fremsat, side 33.

2.1.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Politiets mulighed for at meddele zoneforbud til personer, der etablerer og opholder sig i utryghedsskabende lejre, er på nuværende tidspunkt begrænset til mindre afgrænsede geografiske områder på henholdsvis 400 meter og 800 meter. Rigspolitiet har oplyst, at den tendens til etablering af utryghedsskabende lejre, som de senere år er set i Danmark, navnlig knytter sig til de større byer, herunder særligt København. Da de personer, som etablerer og opholder sig i sådanne lejre, ofte kun i stærkt begrænset omfang har en nærmere tilknytning til de pågældende byer og formentlig primært opholder sig der, fordi mulighederne for at ernære sig ved f.eks. indsamling af flasker og tiggeri er relativt gode, er det regeringens vurdering, at der er behov for en betydelig udvidelse af det nuværende zoneforbud vedrørende utryg-

hedsskabende lejre, så de pågældende personer forhindres i at etablere nye lejre i nærheden af den tidligere lejr, og dermed holdes ude af de særligt udsatte og belastede byområder.

Det foreslås derfor at udvide justitsministerens bemyndigelse i politilovens § 23, stk. 1 og 2, med en ny bemyndigelsesbestemmelse i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., der giver mulighed for, at de bestemmelser, der er fastsat i medfør af stk. 1, kan indeholde regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Politiet har i øvrigt i tilknytning hertil tilkendegivet, at et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, ud fra et politiooperativt og praktisk synspunkt vil være lettere at håndhæve end de zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, som kan udstedes efter de nugældende regler i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3 og 4.

Det vil således være betydeligt lettere at definere området, som zoneforbuddet omfatter, og politiet vil i den forbindelse eksempelvis kunne fremstille kommunekort, som kan udleveres til de personer, der får meddelt et zoneforbud.

Den nye bemyndigelsesbestemmelse vil kunne anvendes af justitsministeren med sigte på særlige situationer, som nødvendiggør muligheden for meddelelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune. De særlige situationer vil i den forbindelse ved regeludstedelsen skulle angives nærmere af justitsministeren.

Med udtrykket ”særlige situationer” sigtes navnlig til det forhold, hvor udenlandske tilrejsende etablerer og opholder sig i en utryghedsskabende lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, hvor den eller de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen. Sådanne lejre indebærer store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumske sanitære forhold og giver anledning til fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at også andre forhold vil kunne udgøre en særlig situation, der kan begrunde, at justitsministeren fastsætter regler, der giver politidirektøren (eller den, som denne bemyndiger hertil), mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter en hel kommune. Men anvendelsen af bemyndigelsen vil under alle omstændigheder forudsætte, at der foreligger nogle helt særlige forhold svarende til det ovenfor beskrevne eksempel om utryghedsskabende lejre.

Justitsministeriet vil således i første omgang med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse fastsætte i ordensbekendtgørelsen, at politidirektøren (eller den, som denne be-

myndiger hertil) ved overtrædelse af bekendtgørelses § 3, stk. 4 (om utryghedsskabende lejre) vil kunne meddele zoneforbud, der omfatter en kommune.

Politiets behandling af sager om zoneforbud vil – tilsvarende de gældende regler om zoneforbud i ordensbekendtgørelsen – være omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Der vil i forbindelse med justitsministerens udnyttelse af den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om meddelelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse om meddelelse af et zoneforbud – tilsvarende de gældende regler om zoneforbud i ordensbekendtgørelsen – skal være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Der skal således være forholdsmæssighed mellem zoneforbuddets virkninger for den pågældende og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud. Såfremt den pågældende bor i området, vil det i almindelighed betyde, at et zoneforbud vil udgøre et mere intensivt indgreb over for den pågældende end over for andre og dermed indebære, at den konkrete vurdering af betingelserne for at udstede zoneforbuddet skærpes, herunder betingelsen om at der skal være en formodning for gentagelse.

Det bemærkes dog, at der, for så vidt angår zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr, i almindelighed vil være grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i den kommune, som zoneforbuddet vil omfatte, såfremt den pågældende ikke har et fast opholdssted (bopæl) eller nogen særlig tilknytning til den kommune, hvor vedkommende har etableret og opholdt sig i en utryghedsskabende lejr. I disse situationer, vil politiet således få mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter den pågældende kommune, første gang lejr-forbuddet overtrædes og uden forudgående advarsel.

Et zoneforbud til en kommune indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i den kommune, hvor den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, har fundet sted. Den pågældendes blotte passage af kommunen er ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, godt må gå gennem den kommune, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i kommunen.

Hvis en person har bopæl eller arbejder i den kommune, der er omfattet af forbuddet, vil den pågældende i øvrigt kunne

bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i kommunen. Dette betyder i praksis, at den pågældende – trods et zoneforbud – vil kunne færdes i kommunen med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv.

Det foreslås, at der for zoneforbud, der omfatter en hel kommune, skal fastsættes en frist, der ikke kan overstige 2 år. Det forudsættes, at den tidsmæssige udstrækning i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke fastsættes til en længere periode, end hvad der vurderes nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke på ny overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre i kommunen. Fristen regnes fra den dag, hvor afgørelsen om zoneforbud er truffet. Forbuddet kan dog først håndhæves over for den pågældende, når forbuddet er meddelt eller forkyndt over for den pågældende.

Endelig bemærkes, at Justitsministeriet vil skærpe sanktionen for overtrædelse af et zoneforbud, der er meddelt for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i en utryghedsskabende lejr. Der vil således i medfør af den gældende politilovs § 23, stk. 3, blive fastsat regler om fængselsstraf for overtrædelse af et zoneforbud af den nævnte karakter. Sanktionen vil hermed svare til den sanktion, som gælder for overtrædelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6. Der henvises til pkt. 2.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter artikel 2, stk. 1, i 4. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) skal enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, have ret til inden for dette område at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted. Denne ret er dog ikke absolut. Efter artikel 2, stk. 3, kan der gøres indgreb i retten, når indgrebet er i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund (krav om proportionalitet) af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Den foreslåede bestemmelse i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., giver hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune. Et zoneforbud udgør et indgreb i den pågældendes ret til bevægelses- og opholdsfrihed, idet zoneforbuddet indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage op-

hold i den kommune, hvor den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, har fundet sted.

Zoneforbuddet har til formål at imødegå etableringen af ulovlige utryghedsskabende lejre på offentlige steder, som kan indebære store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumske sanitære forhold og give anledning til fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Lovforslaget varetager således hensynene til den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden og hensynet til at beskytte sundheden.

Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage de nævnte hensyn.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at der i navnlig de større byer, herunder særligt København, ses en tendens til etablering af utryghedsskabende lejre, og at der i den forbindelse vurderes at være behov for, at de gældende regler om zoneforbud for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens bestemmelser om utryghedsskabende lejre udvides til at kunne omfatte en hel kommune. Det skyldes, at de gældende zoneforbudsregler ikke på en tilstrækkelig måde forhindrer de pågældende i at etablere nye lejre i nærheden af den tidligere lejr, da det gældende zoneforbud er begrænset til at angå mindre afgrænsede områder på henholdsvis 400 og 800 meter, og de personer, som typisk etablerer lejrene, ikke har tilknytning til et bestemt sted i kommunen.

Ministeriet har desuden lagt vægt på, at det er en betingelse for at meddele zoneforbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i det område, som zoneforbuddet vil omfatte.

Ministeriet har endvidere tillagt det betydning, at zoneforbuddet alene indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage på veje eller andre steder, samt et forbud mod at tage ophold i området. Zoneforbuddet hindrer derimod ikke den pågældendes blotte passage af kommunen. Den pågældende må således godt gå gennem den kommune, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færdens frem og tilbage eller egentligt ophold i kommunen.

Ministeriet har tillige lagt vægt på, at de personer, som etablerer og opholder sig i de utryghedsskabende lejre, ofte kun i stærkt begrænset omfang har en nærmere tilknytning til de pågældende byer, hvor lejrene etableres. Det har derfor formodningen imod sig, at zoneforbuddet vil påvirke de pågældendes daglige liv på en intensiv måde eller gribe ind i an-

dre rettigheder, som er beskyttet af Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

Hvis den pågældende undtagelsesvis måtte have bopæl eller arbejde i den kommune, der er omfattet af forbuddet, vil vedkommende kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i kommunen. Den pågældende vil således trods et zoneforbud kunne færdes i kommunen med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv.

Der er i øvrigt lagt vægt på, at den konkrete afgørelse om meddelelse af et zoneforbud er undergivet det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, og at der ved politiets meddelelse af et konkret zoneforbud skal være forholdsmæssighed mellem forbuddets virkninger for den pågældende og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud. Der er i den forbindelse også lagt vægt på, at der skal fastsættes en nærmere tidsfrist for zoneforbuddet, og at fristen i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke fastsættes til en længere periode, end hvad der vurderes nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke på ny overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre i kommunen.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at forslaget kan gennemføres inden for rammerne af artikel 2 i 4. Tillægsprotokol til EMRK.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget forventes ikke at have økonomiske konsekvenser for det offentlige. Eventuelle merudgifter på Justitsministeriets område afholdes inden for ministeriets eksisterende økonomiske ramme.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 13. oktober 2017 til den 10. november 2017 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Dansk Detail, Dansk Erhverv, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, DI, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Den Danske Dommerfor-

ening, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Faggruppen af Socialrådgivere i Kriminalforsorgen, Foreningen af Kommunale Social-, Sundheds- og Arbejdsmarkedschefer i Danmark, Foreningen af Offentlige Anklagere, Frederiksberg Kommune, Gadejuristen, HORESTA, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KFUK's sociale arbejde, KL, Københavns Kommune, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsforeningen KRIM, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, Rigspolitiet, samtlige byretter, SAND – De hjemløses landsorganisation, Vestre Landsret og Østre Landsret.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslaget forventes ikke at have økonomiske konsekvenser for det offentlige. Eventuelle begrænsede merudgifter på Justitsministeriets område afholdes inden for ministeriets eksisterende økonomiske ramme.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtigelser (sæt X)	Ja	Nej X

◇

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter politilovens § 23, stk. 1, kan justitsministeren fastsætte regler om sikring af den offentlige orden samt beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed, forebyggelse af fare eller ulempe for færdslen, dyr på offentligt sted, offentlige anlæg, husnumre og opslag, erhvervsvirksomhed på veje, offentlige forlystelser, renholdelse af veje mv.

Efter politilovens § 23, stk. 2, kan de i medfør af stk. 1 fastsatte bestemmelser indeholde regler om, at politimesteren (politidirektøren) kan udstede midlertidige påbud eller for-

bud med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Det foreslås derfor at udvide justitsministerens bemyndigelse i politilovens § 23, stk. 1 og 2, med en ny bemyndigelsesbestemmelse i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., der giver mulighed for, at de bestemmelser, der er fastsat i medfør af stk. 1, kan indeholde regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Den nye bemyndigelsesbestemmelse vil kunne anvendes af justitsministeren med sigte på særlige situationer, som nødvendiggør muligheden for meddelelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune. De særlige situationer vil i den forbindelse ved regeludstedelsen skulle angives nærmere af justitsministeren.

Med udtrykket ”særlige situationer” sigtes navnlig til det forhold, hvor udenlandske tilrejsende etablerer og opholder sig i en utryghedsskabende lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, hvor den eller de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen. Sådanne lejre kan indebære store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumiske sanitære forhold og giver anledning til fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at også andre forhold vil kunne udgøre en særlig situation, der kan begrunde, at justitsministeren fastsætter regler, der giver politidirektøren (eller den, som denne bemyndiger hertil), mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter en hel kommune. Men anvendelsen af bemyndigelsen vil under alle omstændigheder forudsætte, at der foreligger nogle helt særlige forhold svarende til det ovenfor beskrevne eksempel om utryghedsskabende lejre.

Justitsministeriet vil således i første omgang med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse fastsætte i ordensbekendtgørelsen, at politidirektøren (eller den, som denne bemyndiger hertil) ved overtrædelse af bekendtgørelsens § 3, stk. 4 (om utryghedsskabende lejre) vil kunne meddele zoneforbud, der omfatter en kommune.

Politiets behandling af sager om zoneforbud vil – tilsvarende de gældende regler om zoneforbud i ordensbekendtgørelsen – være omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Der vil i forbindelse med justitsministerens udnyttelse af den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, blive udsendt en vejled-

ning til politikredsene om behandlingen af sager om meddelelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Det bemærkes i den forbindelse, at en afgørelse om meddelelse af et zoneforbud – tilsvarende de gældende regler om zoneforbud i ordensbekendtgørelsen – skal være i overensstemmelse med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Der skal således være forholdsmæssighed mellem zoneforbuddets virkninger for den pågældende og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud. Såfremt den pågældende bor i området, vil det i almindelighed betyde, at et zoneforbud vil udgøre et mere intensivt indgreb over for den pågældende end over for andre og dermed indebære, at den konkrete vurdering af betingelserne for at udstede zoneforbudet skærpes, herunder betingelsen om at der skal være en formodning for gentagelse.

Det bemærkes dog, at der, for så vidt angår zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr, i almindelighed vil være grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i den kommune, som zoneforbuddet vil omfatte, såfremt den pågældende ikke har et fast opholdssted (bopæl) eller nogen særlig tilknytning til den kommune, hvor vedkommende har etableret og opholdt sig i en utryghedsskabende lejr. I disse situationer, vil politiet således få mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter den pågældende kommune, første gang lejr-forbuddet overtrædes og uden forudgående advarsel.

Et zoneforbud til en kommune indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i den kommune, hvor den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, har fundet sted. Den pågældendes blotte passage af kommunen er ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, godt må gå gennem den kommune, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i kommunen.

Hvis en person har bopæl eller arbejder i den kommune, der er omfattet af forbuddet, vil den pågældende i øvrigt kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i kommunen. Dette betyder i praksis, at den pågældende – trods et zoneforbud – vil kunne færdes i kommunen med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv.

Det foreslås, at der for zoneforbud, der omfatter en hel kommune, skal fastsættes en frist, der ikke kan overstige 2 år. Det forudsættes, at den tidsmæssige udstrækning i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ikke fastsættes til en længere periode, end

hvad der vurderes nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke på ny overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre i kommunen. Fristen regnes fra den dag, hvor afgørelsen om zoneforbud er truffet. Forbuddet kan dog først håndhæves over for den pågældende, når forbuddet er meddelt eller forkyndt over for den pågældende.

Til § 2

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. marts 2018, jf. dog *stk. 2*.

Det foreslås i *stk. 2*, at politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1, ophæves den 1. marts 2021. Forslaget indebærer, at den ændring af politiloven, der gennemføres med lovforslaget, automatisk ophæves, medmindre Folketinget forinden har vedtaget at forlænge gyldigheden af den foreslåede ændring.

Forslaget betyder, at justitsministeren ikke efter den 1. marts 2021 vil have mulighed for at fastsætte, at de bestemmelser, der er fastsat i medfør af politilovens § 23, stk. 1, kan indeholde regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

De regler, som justitsministeren måtte have fastsat i medfør af det foreslåede § 23, stk. 2, 2. pkt., i lov om politiets virksomhed, bortfalder den 1. marts 2021, medmindre Folketinget forinden har vedtaget at forlænge gyldigheden af den foreslåede ændring.

Forslaget indebærer endvidere, at zoneforbud, der meddeles med hjemmel i de regler, der måtte blive fastsat i medfør af det foreslåede § 23, stk. 2, 2. pkt., i lov om politiets virksomhed, ikke kan løbe længere end til og med den 28. februar 2021.

Er en idømt straf for overtrædelse af et zoneforbud, der omfatter en kommune, ikke fuldbyrdet den 1. marts 2021, bortfalder straffen, jf. straffelovens § 3, stk. 2.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kongelig anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov*Gældende formulering**Lovforslaget***§ 23...**

Stk. 2. De i medfør af stk. 1 fastsatte bestemmelser kan indeholde regler om, at politidirektøren kan udstede midlertidige påbud eller forbud med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Stk. 3. ---

§ 1

I lov om politiets virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 956 af 20. august 2015, som ændret ved § 2 i lov nr. 1722 af 27. december 2016 og § 1 i lov nr. 671 af 8. juni 2017, foretages følgende ændring:

1. I § 23, *stk. 2*, indsættes som *2. pkt.*:

»De bestemmelser, der er fastsat i medfør af stk. 1, kan indeholde regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. marts 2018.

Stk. 2. § 23, *stk. 2*, *2. pkt.*, i lov om politiets virksomhed, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 1, ophæves den 1. marts 2021.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de henholdsvis færøske og grønlandske forhold tilsiger.