

GADEJURISTEN

Værnedamsvej 7A, 1. • DK-1819 Frederiksberg C • Tlf. 33 31 00 75 • Fax 33 31 00 78 • emk@gadejuristen.dk • www.gadejuristen.dk

Justitsminister Lars Barfoed
Slotsholmsgade 10
1216 København K
jm@jm.dk

Kopi til medlemmerne af Folketingets Retsudvalg

12. januar 2011

Vedr.: Lovforslag L 102 og forbudszoner efter ordensbekendtgørelsens § 6

Gadejuristen ser sig nødsaget til at fremsende denne skrivelse, idet lovforslaget vil betyde en næsten tredobling af den bødestraf, socialt udsatte stofbrugere, hjemløse og formodede gadesexarbejdere, der opsøger Vesterbros sociale tilbud og den åbne stofscene, pålægges i forbindelse med Københavns Politis anvendelse af forbudszoner på Vesterbro.

Gadejuristen tillader sig at håbe på, at ministeren og Folketinget ikke blot vil sikre, at denne gruppe ikke rammes af det forhøjede bødeniveau, men at man sikrer, at Københavns Politi ophører med den problematiske og skadelige anvendelse af forbudszonerne på Vesterbro i København.

Bemærkninger til Rigsadvokatens redegørelse og lovforslagets almindelige bemærkninger

Rigsadvokaten angiver i sin redegørelse pkt. 5.2.5, som gengivet i de almindelige bemærkninger til Lovforslag L 102, pkt. 2.3.5, at det er en forudsætning for at ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 finder anvendelse, at den pågældende flere gange har overtrådt § 3, og at der er grund til at tro at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område forbuddet vil omfatte.

Rigsadvokatens redegørelse er ikke en fuldstændig gennemgang af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2's anvendelsesområde, idet der er udeladt et i praksis meget væsentlig anvendelsesområde, hvorefter oftere gentagne overtrædelser af § 6, stk. 1 ligeledes kan begrunde et zoneforbud efter § 6, stk. 2 for så vidt angår veje, jf. § 6, stk. 3.

Rigsadvokaten finder, at bøder efter henholdsvis § 6, stk. 1 og § 6, stk. 2 ikke nødvendigvis bør udmåles i samme niveau og lægger vægt på at et forbud efter § 6, stk. 1 alene kræver en ulempe eller en begrundet formodning om strafbar adfærd, mens at zoneforbud efter § 6, stk. 2 kræver, at den pågældende allerede har overtrådt § 3 flere gange, og at der er fare for gentagelse.

Ved denne argumentation overses altså de ovenfor nævnte tilfælde, hvor oftere gentagne overtrædelser af § 6, stk. 1 giver anledning til meddelelse af zoneforbud efter § 6, stk. 2, jf. § 6, stk. 3.

Der stilles væsentligt højere krav for overtrædelser af § 3, stk. 1 (gadeuorden) end for overtrædelser af § 6, stk. 1, forstået på den måde, at der for overtrædelser af § 3, stk. 1 (gadeuorden) stilles krav om en aktiv handling som eksempelvis råben og skrigen, mens der efter § 6, stk. 1 blot stilles krav om, at det blotte ophold eller en færden på en kortere strækning medfører ulempe for andre. Rigsadvokaten synes ligeledes at forudsætte at en overtrædelse af § 3, stk. 1 (gadeuorden) er en kvalificeret forstyrrelse af den offentlige orden i modsætning til overtrædelser af § 6, stk. 1, og foreslår derfor også bøderne efter § 3, stk. 1 (gadeuorden) fastsat til 1.500 kr., mens Rigsadvokaten finder at bøde for overtrædelse af § 6, stk. 1 bør fastsættes til niveauet for den foreslåede minimumsbøde på 1.000 kr.

Det er Gadejuristens opfattelse, at man allerede af denne grund bør differentiere mellem bøddestørrelsen for overtrædelse af zoneforbud efter § 6, stk. 2 meddelt henholdsvis på baggrund af flere overtrædelser af § 3 og oftere gentagne overtrædelser af § 6, stk. 1, jf. § 6, stk. 3.

Rigsadvokaten anvender begrebet "zoneforbud" om såvel det påbud, der gives efter § 6, stk. 1, som efter § 6, stk. 2, uagtet at § 6, stk. 1 ikke synes at indeholde hjemmel til at udstede forbud mod ophold i en egentlig defineret zone. Efter ordlyden af bestemmelsen i § 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 dette medfører ulempe eller der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver en strafbar adfærd. Dette påbud eller forbud må antages kun at kunne udstrækkes til netop det område, hvor den pågældendes ophold eller færden medfører ulempe, mens dette ikke kan udstrækkes til et område udover dette. I modsætning hertil gælder et egentligt zoneforbud efter § 6, stk. 2 et forbud mod ophold inden for en afstand af 100 meter, uanset om den pågældende måtte være til ulempe eller ej. Efter § 6, stk. 2 er overtrædelser således uafhængig af om opholdet medfører nogen form for ulempe, den blotte tilstedeværelse indenfor zonen kan sanktioneres.

Den praktiske anvendelse af forbudszoner på Vesterbro

Politiet på Station City har sat anvendelsen af henholdsvis § 6, stk. 1 og § 6, stk. 2 i system i forhold til de mange socialt udsatte samt formodede gadesexarbejdere på Vesterbro.

Systemet fungerer således, at Politiet stort set dagligt kører på indre Vesterbro med en mandskabsvogn indrettet med dataudstyr til registrering af påbud og forbud efter § 6. Denne mandskabsvogn er på Vesterbro kendt som "Den Blå Bus" eller blot "Bødebussen".

Der findes Gadejuristen bekendt ingen skrevne retningslinjer for, hvilken gruppe denne indsats er rettet mod, men faktum er at dette redskab udelukkende anvendes overfor de socialt udsatte mennesker, der opsøger bydelens mange sociale tilbud og den åbne stofscene samt gadesexarbejdere, i særdeleshed udenlandske gadesexarbejdere.

Politiet har inddelt Vesterbro i et over tid skiftende antal zoner, indtegnet som en radius på 100 meter fra fastlagte steder, som efter politiets opfattelse er faste steder, hvor udsatte opholder sig, og angiveligt vurderes at være til ulempe.

Københavns Politis system fungerer således, at der gives tre mundtlige "advarsler" og en skriftlig "advarsel" om ikke at tage ophold i en bestemt zone. Herefter meddeles den pågældende en bøde efter § 6, såfremt denne træffes i den zone, den pågældende har fået udstedt forbud mod at opholde sig i. Københavns Politi angiver at have en "observationstid" på 5 minutter, således at man kun meddeles bøde, såfremt man opholder sig i zonen i 5 minutter, og altså ikke såfremt man blot passerer igennem zonen.

Politiet angiver som hjemmel ved udstedelse af bøder samt ved afgørelser om påbud almindeligvis blot ordensbekendtgørelsens § 6, mens der generelt ikke henvises specifikt til § 6, stk. 1 eller § 6, stk. 2.

Det fremgår endvidere af de bødeforlæg, de pågældende personer præsenteres for, at forvaltningslovens § 19 vedrørende partshøring er iagttaget for så vidt angår udstedelsen af påbuddet.

Af justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg på Spørgsmål nr. 1097 fremgår, at Københavns Politi oplyser, at de i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 kan give påbud om at undlade at tage ophold eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, og at en overtrædelse af et sådant påbud kan straffes med bøde, jf. ordensbekendtgørelsens § 18, stk. 1. Det fremgår endvidere, at dette anvendes overfor grupper af prostituerede, der kan være både provokerende og grænseoverskridende, og at der efter mundtlige og skriftlige advarsler tildes bøder ved forsatte overtrædelser.

Af justitsministerens svar til Folketingets Retsudvalg på Spørgsmål nr. 110 henvises til politiets oplysninger givet i forbindelse med ministerens besvarelse af Spørgsmål nr. 1097, og det præciseres samtidig, at der alene udstedes bøder til prostituerede i tilfælde, hvor der udvises en meget støjende og generende adfærd, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden. Hertil angives, at der i sådanne tilfælde kan være tale om eksempelvis grupper, der udviser støjende og krænkende adfærd ved råben og skrigen, eller på provokerende måde forulemper andre personer. Ved denne beskrivelse må det antages, at Københavns Politi overfor ministeren angiver, at man kun udsteder bøder til prostituerede der overtræder ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1 (gadeorden) og § 3, stk. 2 (anstødelig adfærd egnet til at forulempe andre). Det fremgår

endvidere, at prostituerede der blot er til stede uden at udvise en sådan adfærd ikke efter politiets praksis får bøder, hvorfor det må antages, at der hermed menes, at der ikke gives bøder efter § 6, stk. 1 for, ved at opholde sig et bestemt sted eller ved at færdes på en kortere strækning, at have været til ulempe for forbi passerende eller omkringboende.

Gadejuristens erfaringer med Københavns Politis praksis

Gadejuristen kan ikke genkende den praksis Københavns Politi oplyser til ministeren.

Det er Gadejuristens erfaring, at bøderne gennem årene er givet til alle, der synligt tilhører gruppen af socialt udsatte, der opsøger Vesterbros sociale tilbud og den åbne stofscene samt – ifølge Københavns Politi - siden februar 2009 til gadesexarbejdere, i særdeleshed til gadesexarbejdere med udenlandsk udseende.

Københavns Politis oplysninger til ministeren vedrører kun spørgsmålet om praksis overfor gadesexarbejdere og ikke resten af gruppen, der mødes med zoneforbud og bøder, men den seneste praksis overfor udenlandske gadesexarbejdere, Gadejuristen har kendskab til fra december 2010 bekræfter Gadejuristens nedenstående erfaringer om, at det er samme praksis, der følges overfor gadesexarbejdere som for de øvrige udsatte grupper på Vesterbro.

Praksis med systematiseret udstedelse af forbud og bøder til socialt udsatte for at opholde sig på indre Vesterbro blev indledt i 1990, og har kørt lige siden med varierende intensitet.

Politiets afgørende redskab i denne forbindelse er et kort over indre Vesterbro opdelt i et skriftende antal zoner, og det er denne zoneinddeling, der danner grundlag for udstedelse af såvel påbud og bøder, uanset hvilket sted indenfor en given zone den pågældende er antruffet.

”Bødebusen” kører efter Gadejuristens erfaringer i de zoner, der er optegnet på det kort, der for en given periode er besluttet af ledelsen på Station City, og ophører med at køre i zoner, når disse slettes fra kortet, se vedhæftede bilag.

Gadejuristen har endnu ikke været forelagt sager, hvor ”bødebusen” har udskrevet bøder efter ordensbekendtgørelsens § 3, og det kan formodes, at det hovedsageligt er de almindelige patruljevogne, der kører udrykninger til anmeldt gadeuorden eller uro i området. Det er ordensbekendtgørelsens § 6, der er det definerede hjemmelsmæssige arbejdsredskab for ”bødebussens” faste arbejde.¹

Det må antages, at Københavns Politi meddeler de indledende administrative påbud med hjemmel i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1, de såkaldte ”advarsler”, idet den oftere gentagne overtrædelse af denne bestemmelse eller flere overtrædelser af § 3 er en forudsætning for, at der kan meddeles zoneforbud efter § 6, stk. 2. Allerede det første administrative forbud gives mod ophold i en bestemt zone, uagtet at der først kan blive tale om et zoneforbud efter flere

¹ Se også for så vidt angår den dagældende politivedtægt § 6, Dr. Jur. Evy Frantzsens afhandling ”Narkojakt på gateplan, Om politikontroll av narkotika på Vesterbro” s. 87 ff.

overtrædelser af ovennævnte bestemmelser. Det kunne formodes, at Københavns Politi på dette område har sammenblandet de forholdsvis lave krav til at meddele påbud efter § 6, stk. 1 med den retlige følge af § 6, stk. 2, nemlig forbud mod ophold indenfor en bestemt zone.

Disse påbud udstedes også uden ledsagelse af konkret begrundelse om, at den pågældende skulle have opført sig på en sådan måde, at denne har været til ulempe for forbipasserende eller omkringboende. Ofte angives blot begrundelser af generel karakter som for eksempel, at den pågældende har befundet sig i "narkolag", eller har indfundet sig et sted i "prostitutionsøjemed". Det er således ikke den pågældendes adfærd, der er bestemmende for, at der udstedes påbud, men derimod blot at den pågældende tilhører den gruppe af socialt udsatte, der opsøger Vesterbros sociale tilbud og den åbne stofscene eller, at de formodes at være gadesexarbejdere.

Det er således det formodede tilhørsforhold til en udsat gruppe mennesker, der ifølge politiet generelt skaber et ordensmæssigt problem på Vesterbro, der begrundet det konkrete forbud mod ophold i de foruddefinerede zoner.

Dette betyder samtidig, at den adfærdsregulerende effekt af en konkret begrundet anvendelse af ordensbekendtgørelsens bestemmelser reelt ophæves. Når der gives påbud og bøder til alle, der tilhører denne gruppe mennesker uden, at dette er begrundet i en konkret ordensforstyrrende adfærd, kan ordensbekendtgørelsen ikke anvendes til også at anvise en acceptabel adfærd og dermed være med til at løse de ordensmæssige problemer, der utvivlsomt eksisterer på Vesterbro.

Til trods for, at det fremgår af de senere udstedte bødeforlæg for overtrædelse af dette forbud, at politiet har iagttaget forpligtelsen til at partshøre borgeren over de faktiske omstændigheder, der lægges til grund for afgørelsen om, at den udsatte borger er til ulempe e.l., og derfor forbydes at tage ophold i bestemte zoner, har Gadejuristen aldrig truffet en borger, der har oplevet en sådan partshøring.

Det følger af forpligtelsen til at partshøre i forvaltningslovens § 19, at det klart skal tilkendegives, at der er tale om en partshøring, og at den pågældende borger skal oplyses hvilke faktiske oplysninger til ugunst for borgeren, der vil blive lagt vægt på, samt gives rimelig tid til at fremkomme med sine bemærkninger til disse oplysninger.

Det er Gadejuristens opfattelse, at afgørelser om forbud mod ophold i bestemte zoner, hvor partshøringsforpligtelsen reelt ikke er iagttaget, lider af en væsentlig retlig mangel, og da partshøring er en garantiforskrift, er afgørelsen som udgangspunkt ugyldig, hvorfor en eventuel overtrædelse af denne ugyldige forvaltningsakt ikke kan medføre bødestraf.

Det er således Gadejuristens opfattelse, at den altovervejende andel af de bøder der på stort set daglig basis meddeles på Vesterbro til udsatte borgere aldrig burde have været tildelt.

Forbud mod ophold i bestemte områder af byen er et indgreb i retten til bevægelsesfrihed efter artikel 2, 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.² Det betyder naturligvis ikke, at der nødvendigvis er tale om menneskerettighedskrænkelser ved meddelelse af

² Se Oliveira mod Holland, dom af 04.06.02 og Landvreugd mod Holland, dom af 04.06.02.

zoneforbud af hensyn til den offentlige orden, men det betyder, at der er tale om potentielle menneskerettighedskrænkelser, såfremt disse zoneforbud forvaltes ulovligt.

Det er Gadejuristens opfattelse, at der på grund af praksis med ulovhjemlede zoneforbud efter § 6, stk. 1 og den ulovlige praksis, kan være tale om potentielt daglige menneskerettighedskrænkelser overfor de mest udsatte borgere på Vesterbro.

Det nuværende niveau for bøderne på 600 kr. har allerede betydet en stor gældsbyrde for de socialt udsatte, der gennem en længere periode, ofte som hjemløse, har opholdt sig på Vesterbro. En gældsbyrde der, bredt anerkendt, er en yderligere forhindring for(re-)integration i det almindelige samfund og for muligheden for at indtræde på arbejdsmarkedet.

Den foreslåede ændring af bødeniveauet til næsten det tredobbelte på 2.000 kr. vil kun yderligere forværre disse forhindringer og føre til yderligere udstødelse af gruppen af udsatte mennesker uden, at det i øvrigt ses eller kan forventes at have nogen effekt på ordensproblemerne på Vesterbro.

Københavns Politi har nu anvendt dette redskab uden nogen effekt igennem 20 år. Der er på ingen måde behov for en opkriminalisering af de socialt udsatte, der befinder sig på Vesterbro.

Da man i 2007 skærpede straffen for besiddelse af stof til eget forbrug og dermed hævede bødeniveauet væsentligt, indsatte man den undtagelse, hvorefter der i sager hvor der er sociale forhold, dvs. stærk stofafhængighed samt at den pågældende modtager overførselsindkomst, fortsat skal tildeles advarsler - også i gentagelsestilfælde. Det er den selv samme målgruppe, der med den foreslåede forhøjelse af bødeniveauet for overtrædelser af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 i fremtiden vil rammes af bøder på 2.000 kr. for blot at befinde sig på Vesterbro. De samme begrundelser, der tilsagde indsættelsen af undtagelsen i lov om euforiserende stoffer § 3, stk. 2 bør tilsige, at man stopper anvendelsen af forbudszoner på den måde Københavns Politi har sat det i system på Vesterbro og at man i stedet begynder at anvende ordensbekendtgørelsen, som den er tilsigtet, overfor konkrete overtrædelser, der er egnede til at forstyrre den offentlige orden.

Gadejuristen anerkender, at der eksisterer ordensmæssige problemer på Vesterbro som følge af den åbne stofscene, og vi anerkender, at politiet skal gribe ind overfor ordens- og sikkerhedsmæssige problemer - også når det er socialt udsatte, der konkret er årsag til disse. Den nuværende problematiske praksis med forbudszoner løser blot ikke de ordensmæssige problemer, men er derimod med til at fastholde og forværre de massive sociale problemer, der ofte er genstand for, og ligger forud for, de ordensmæssige problemer.

Politiet har ikke redskaberne til at løse de sociale problemer, og har heller ikke alene redskaberne til at løse de ordens- og sikkerhedsmæssige problemer i området. Dette kræver en koordineret

indsats fra både stat, kommune, private organisationer, erhvervslivet m.fl. Den nuværende repressive politiindsats på Vesterbro udgør snarere en forhindring for en løsning af disse problemer og synes kun at tjene det ene formål, at Københavns Politi kan forsvare sig med "at man gør noget ved problemerne" når politiet gang på gang gives skylden for, at det ikke er lykkedes det civile samfund at løse hele Danmarks problem på Vesterbro.

Med venlig hilsen

Gadejuristen



Emil Kiørboe, projektmedarbejder



Claus Christensen, projektmedarbejder