

Advokatrådet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

politikontoret@jm.dk + lhl@jm.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 23. oktober 2020
SAGSNR.: 2020-3135
ID NR.: 695009

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Ved e-mail af 25. september 2020 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

Med forslaget ønsker Justitsministeriet at ophæve en udløbsklausul, som ville have medført ophævelse af de ændringer af politiloven, som blev gennemført ved lov nr. 131 af 27. februar 2018.

Med lovændringen fik politiet på baggrund af et akut og konkret problem med såkaldte ”utryghedsskabende lejre” en meget vidtgående beføjelse til at kunne meddele zoneforbud omfattende en hel kommune. Ved indførelse af en udløbsklausul blev den vidtgående beføjelse dog gjort midlertidig, således at Folketinget igen skulle tage stilling til reglerens nødvendighed.

Med ovennævnte forslag gøres beføjelsen permanent. Dette sker med henvisning til, at Rigspolitiet har vurderet, at reglerne om zoneforbud, der omfatter en kommune, kan have en vis præventiv effekt i forhold til at forebygge, at der opstår utryghedsskabende lejre.

Et zoneforbud udgør et alvorligt indgreb i den personlige frihed. Det er derfor afgørende, at et så omfattende zoneforbud alene iværksættes, når det er strengt nødvendigt. Politiet bør således i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret afvejning af nødvendigheden og proportionaliteten af indgrebet.

Det er Advokatrådets opfattelse, at man ikke bør fastholde muligheden for at foretage alvorlige indgreb i borgernes personlige frihed, blot fordi at der er tale om et effektivt redskab for politiet, som kan have en vis præventiv effekt.

Advokatrådet opfordrer derfor til, at man på baggrund af de seneste års erfaringer overvejer, om man kan finde mindre indgribende løsninger, henset til at der nu ikke længere er tale om et akut problem.

Der henvises i øvrigt til Advokatrådets høringssvar af 6. november 2017, som vedlægges.

Med venlig hilsen


Andrew Hjulær Crichton
Generalsekretær

Sekretariatet

Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K.

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 6. november 2017
SAGSNR.: 2017-2904
ID NR.: 488666

politikontoret@jm.dk

**Høring over udkast til forslag om ændring af lov om politiets virksomhed
(Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)**

Ved e-mail af 13. oktober 2017 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte lovforslag.

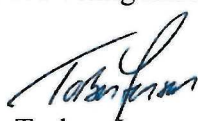
Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at formålet med lovforslaget er at sikre, at justitsministeren har den fornødne hjemmel til at fastsætte administrative regler om, at politiet kan meddele zoneforbud omfattende en hel kommune til de personer, der etablerer og opholder sig i utryghedsskabende lejre, herunder så politiet kan få et bedre værktøj til at sætte effektivt ind over for utryghedsskabende lejre.

Advokatrådet savner i bemærkningerne en uddybende begrundelse for, at det findes nødvendigt, herunder i særdeleshed så kort tid efter den stramning af reglerne, der fandt sted med virkning fra den 1. juli 2017, at udvide zoneforbuddet til omfattende en *hel kommune*. Advokatrådet finder det i den forbindelse ønskværdigt, om lovforslaget havde indeholdt oplysninger om, hvor ofte det udvidede zoneforbud i praksis har været anvendt, således at det havde været muligt – ud fra et politimæssigt erfaringsgrundlag – at vurdere behovet for at udvide zoneforbuddet i så væsentlig grad, som tilfældet er, primært for at give politiet ”et bedre værktøj”.

Advokatrådet skal hertil bemærke, at et zoneforbud udgør et alvorligt indgreb i den personliges frihed, hvorfor det er af afgørende betydning, at det alene iværksættes, når det er strengt nødvendigt, herunder at politiet også i hvert enkelt tilfælde foretager en konkret afvejning af på den ene side zoneforbuddets konsekvenser for den pågældende og på den anden side de hensyn, der måtte tale for at meddele zoneforbuddet.

Advokatrådet har ikke i øvrigt bemærkninger.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Fra: [Nanna Skau Fischer](#)
Til: [Justitsministeriet](#)
Emne: VS: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016
Dato: 30. september 2020 11:35:32
Vedhæftede filer: [Høringsliste.PDF](#)
[Høringsbrev.PDF](#)
[Forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed \(Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regl.PDF](#)
[Tunnel_Marking.TXT](#)

Danske Regioner har ingen bemærkninger til vedhæftede høring.

Med venlig hilsen

Nanna Skau Fischer

Juridisk chefrådgiver

Danske Regioner

[Dampfærgevej 22](#)

[2100 København Ø](#)

M +45 22222153

E nsf@regioner.dk

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>

Sendt: 25. september 2020 13:48

Emne: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen



JUSTITSMINISTERIET

Politikontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

www.justitsministeriet.dk

jm@jm.dk

DEN
UAFHÆNGIGE
POLITIKLAGEMYNDIGHED



Justitsministeriet
Politikontoret
Slotholmsgade 10
1216 København K

Sendt digitalt

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Aarhus, 29-09-2020

Journalnr.: 139-42-20

Ved brev af 25. september 2020 har Justitsministeriet anmodet Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden) om en udtalelse om udkastet til ovennævnte lovforslag.

Sekretær: Jytte Kronborg
Sagsbehandler: Claes Vestergaard

I den forbindelse kan Politiklagemyndigheden oplyse, at Politiklagemyndigheden ikke har bemærkninger til udkastet.

Med venlig hilsen



Claes Vestergaard
kontorchef

Fra: [Sidsel Lejbølle Kier](#)
Til: [Politikontoret \(951s13\)](#); [Line Herbæk Larsen](#)
Emne: VS: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016
Dato: 15. oktober 2020 12:40:16

Til Justitsministeriet

Det fremsendte høringsmateriale giver ikke anledning til bemærkninger fra Domstolsstyrelsen.

Med venlig hilsen

Sidsel L. Kier
Fuldmægtig
Direkte: + 45 29 12 14 67
silk@domstolsstyrelsen.dk

Domstolsstyrelsen

Jura og Forretning
St. Kongensgade 1-3
1264 København K
Tlf. (hovednr.): + 45 70 10 33 22
www.domstol.dk

Fra: Justitsministeriet

Sendt: 25. september 2020 13:49

Emne: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen


JUSTITSMINISTERIET
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: politikontoret@jm.dk og lhl@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5688
ANCA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/02451-2

23. OKTOBER 2020

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM ÆNDRING AF LOV OM POLITIETS VIRKSOMHED

Justitsministeriet har ved e-mail af 25. september 2020 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

Ved lov nr. 131 af 27. februar 2018 (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) fik justitsministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om, at politidirektøren (eller den, som denne bemyndiger hertil) kan meddele et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, med henblik på at forebygge fare for den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Denne bemyndigelse blev udmøntet i bekendtgørelse nr. 427 af 7. maj 2018.¹ Loven indeholdt en udløbsklausul, hvorefter loven skulle ophæves den 1. marts 2021. Nærværende udkast ønsker at ophæve denne klausul, så reglerne bliver permanente.

Instituttet skal indledningsvis henvise til sit hørings svar af 10. november 2017, hvori instituttet i forbindelse med reglernes indførelse kom med en række anbefalinger og bemærkninger, som særligt omhandlede kriminalisering af hjemløshed, bredden af bemyndigelsesbestemmelsen og risikoen for diskriminerende praksis.² Da instituttets bemærkninger i

¹ Se Institut for Menneskerettigheders hørings svar til bekendtgørelsen af 23. april 2018, tilgængelig på:

<https://menneskeret.dk/hoeringssvar/aendring-ordensbekendtgørelsen>.

² Institut for Menneskerettigheders hørings svar af 10. november 2017, tilgængelig på: <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/udvidet-bemyndigelse-fastsætte-regler-zoneforbud>.

al væsentlighed fortsat er relevante for dette lovudkast, vedlægges høringsvaret.

Instituttet har derudover følgende bemærkninger:

EVALUERING AF LOVEN

Det fremgår af udkastet, at Københavns Politi udstedte 32 zoneforbud i 2017, 148 i 2018 og 51 i 2019. I 2020 er der foreløbigt ikke udstedt zoneforbud. Fordelt på nationalitet er 6 af zoneforbuddene udstedt til danskere, 192 til EU-borgere og 33 til tredjelandsborgere (de almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2.).

Københavns Politi oplyser, at antallet af overtrædelser af de meddelte zoneforbud udgør ganske få sager, og at der ses meget få tilfælde, hvor en person, som tidligere har haft et zoneforbud, meddeles et nyt zoneforbud. Det oplyses videre, at Københavns Politi i 2019 og foreløbig i 2020 har oplevet, at tilrejsende i større grad end tidligere er søgt vægt fra offentlige parker, og at hjemløse i mindre grad har etableret sig i såkaldte "utyghedsskabende lejre". Københavns Politi vurderer derfor, at der er sket et målbart fald i antallet af sådanne lejre og anmeldelser herom siden 2018.

Rigspolitiet vurderer, på baggrund af Københavns Politis umiddelbare erfaringer, at adgangen til at udstede zoneforbud, der omfatter en kommune, "kan have en vis præventiv effekt" i forhold til at forebygge, at der opstår utyghedsskabende lejre. Justitsministeriet vurderer derfor, at en ophævelse af denne mulighed "vil kunne øge antallet af utyghedsskabende lejre og modvirke, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum." (de almindelige bemærkninger, afsnit 1).

Der har instituttet bekendt ikke været foretaget en tilbundsående undersøgelse af, i hvilket omfang de indførte regler har ført til, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum, og hvilken betydning lovændringen har haft for de hjemløses dagligdag og levevilkår fra lovforslagets vedtagelse og udmøntning i ordensbekendtgørelsen og frem til i dag.

Instituttet bemærker, at lovens regler om zoneforbud primært synes at blive anvendt over for hjemløse udlændinge. Instituttet er ikke bekendt med, at der skulle være foretaget en undersøgelse af, hvorfor der ses en sådan uligevægt i udstedelsen af zoneforbud, herunder om det eksempelvis skyldes, at anmeldelser eller politiets egne observationer oftest omhandler udenlandske statsborgere.

Det er instituttets opfattelse, at det er væsentligt med sådanne undersøgelser, når det skal vurderes, om reglerne skal gøres permanente ved at ophæve udløbsklausulen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet, med inddragelse af relevante eksterne aktører, foretager en grundig evaluering af lovens effekt, reglernes betydning for udsatte gruppers levevilkår og håndhævelsen af reglerne i praksis, før et lovforslag om afskaffelse af udløbsklausulen bliver fremsat.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2020-5002-0016.

Med venlig hilsen

Anncathrine Carl

JURIDISK RÅDGIVER

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Danmark
politikontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325769
EMKI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 17/02187-2

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM POLITIETS VIRKSOMHED (UDVIDET BEMYNDIGELSE TIL AT FASTSÆTTE REGLER OM ZONEFORBUD)

10. NOVEMBER 2017

Justitsministeriet har ved e-mail af 13. oktober 2017 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

Instituttet skal indledningsvist henvise til den bekymring instituttet har udtrykt over de øvrige tiltag rettet mod udenlandske hjemløse, som regeringen og Folketinget det seneste år har gennemført, idet tilsvarende gør sig gældende for nærværende udkast til ændring af politiloven.¹

Da udkastet har nær sammenhæng med disse tiltag, indeholder høringssvaret flere gentagelse fra de tidligere afgivne høringssvar.

1. RESUME

Udkastet giver justitsministeren adgang til at fastsætte regler om, at politidirektøren i visse situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune.

¹ Instituttets høringssvar af henholdsvis 19. december 2016 (om indførelse af lejrforbud), tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoeringssvar_til_udkast_til_bekendtgørelse_om_ændring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf og 9. juni 2017 (om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_til_forslag_til_lov_om_ændring_af_straffeloven_skaerpelse_af_straffen_for_utryghedsskabende_tiggeri.pdf og 26. juni 2017 (om indførelse af zoneforbud for overtrædelse af lejrforbud) tilgængelig på:

https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_udkast_til_bekendtgørelse_om_ændring_af_bekendtgørelse_om_ændring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf.

Justitsministeren vil med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse fastsætte regler om udstedelse af zoneforbud, der omfatter en kommune, for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, om utryghedsskabende lejre.

Udkastet indeholder en bred bemyndigelsesbestemmelse, som giver justitsministeren adgang til at indføre regler om geografisk og tidsmæssigt vidtrækkende zoneforbud uden at inddrage Folketinget.

Instituttet er bekymret for de menneskeretlige konsekvenser for socialt udsatte, når de ordensmæssige problemer, som socialt udsattes ophold og livsopretholdende handlinger i det offentlige rum skaber, kriminaliseres og søges løst med nye forbud, strafskærper og en intensiv politiindsats, fremfor sociale tiltag, der tillige søger at afhjælpe de sociale problemer, der som oftest ligger til grund for den ordensforstyrrende adfærd.

Bemyndigelsesbestemmelsen og det zoneforbud, justitsministeren ifølge bemærkningerne vil indføre, er neutralt formuleret, og zoneforbuddet vil omfatte enhver, der overtræder ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4 (lejrforbuddet), når der er grund til at antage, at den pågældende ellers vil overtræde lejrforbuddet igen.

Det fremgår dog af udkastets bemærkninger, at tiltaget er begrundet i regeringens ønske om at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, hvor de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen. Som instituttet tidligere har understreget i forbindelse med kriminaliseringen af utryghedsskabende lejre, skærpelsen af straffelovens betleribestemmelse samt indførelse af zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter for overtrædelse af lejrforbuddet, må sådanne tiltag ikke føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis. Justitsministeriet har tilkendegivet, at man er enig med instituttet i, at håndhævelsen ikke må føre til en diskriminerende efterforsknings- og tiltalepraksis.²

Instituttet kan imidlertid konstatere, at ordensbekendtgørelsens forbud mod utryghedsskabende lejre og straffelovens betleribestemmelse primært synes at blive anvendt over for hjemløse udlændinge, uagtet at der også findes danske tiggere og gadesovere.

Et zoneforbud, der omfatter en hel kommune med en varighed på op til 2 år, er et meget intensivt indgreb i bevægelsesfriheden. Udkastet medfører, at der i almindelighed allerede ved en førstegangs-overtrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud kan udstedes et

² Se Justitsministeriet, Kommenteret høringsoversigt, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri), pkt. 2.1, L215, bilag 5.

zoneforbud, når den pågældende er hjemløs og ikke har en særlig tilknytning til den kommune forbuddet vedrører.

Det er instituttets opfattelse, at det forhold, at meddelelse af zoneforbud er omfattet af den almindelige forvaltningsret, herunder det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, er utilstrækkeligt til at sikre, at den enkelte politibetjent på gaden vil kunne foretage en vurdering af proportionaliteten af indgrebet i bevægelsesfriheden.

Det er instituttets opfattelse, at lovforslaget ikke indeholder de fornødne indskrænkninger i bemyndigelsen til at sikre, at udkastet ikke i konkrete sager fører til en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- regeringen indsætter en såkaldt "solnedgangsklausul", således at adgangen til at opretholde eller indføre vidtgående indgreb i bevægelsesfriheden ophører inden for en nærmere fastsat årrække, hvis ikke Folketinget vedtager at forlænge eller bevare bemyndigelsen,
- regeringen afsøger andre løsninger på de ordensmæssige problemer, som hjemløse kan skabe – uden at indføre nye forbud direkte relateret til fattigdom og hjemløshed,
- regeringen sikrer, at enkelte befolkningsgrupper ikke på baggrund af eksempelvis nationalitet eller etnicitet diskrimineres ved meddelelse og håndhævelse af de foreslåede zoneforbud,
- at bemyndigelsesbestemmelsen – med henblik på at undgå krænkelse af menneskeretten – indskrænkes, således at der ikke vil kunne meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune for en periode på 2 år for førstegangsovertrædelser af ordensbekendtgørelsens lejrforbud,
- at der indføres adgang til domstolsprøvelse på begæring af den, der meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

2. LOVFORSLAGET

Udkastet til lovforslag medfører, at justitsministerens bemyndigelse til at udstede regler om den offentlige orden og sikkerhed udvides.

Ændringen giver hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte regler om, at politidirektøren i visse situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune. Af bemærkningerne fremgår, at justitsministeren med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i første række vil fastsætte regler om udstedelse af zoneforbud, der omfatter en kommune, for overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, om utryghedsskabende lejre.

Det fremgår af bemærkningerne, at regeringen ønsker at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, hvor de

pågældende personer sover og ofte opholder sig i længere tid ad gangen.

Overtrædelse af zoneforbuddet vil ifølge bemærkningerne straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder, under formildende omstændigheder dog med bøde. Som udgangspunkt skal straffen i førstegangstilfælde fastsættes til 7 dages fængsel, i andengangstilfælde 14 dages fængsel og i tredjegangstilfælde 40 dages fængsel.

3. GENEREL BEMYNDIGELSE

Den foreslåede bestemmelse udvider justitsministerens bemyndigelse til i ordensbekendtgørelsen at fastsætte regler om zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Bemyndigelsen kan anvendes i "særlige situationer". Ifølge udkastets bemærkninger sigtes der med udtrykket "særlige situationer" navnlig til forhold, hvor udenlandske tilrejsende etablerer og opholder sig i en utryghedsskabende lejr på offentlige steder, hvor vedkommende sover og ofte opholder sig i længere tid ad gangen. Det fremgår dog videre, at der er tale om en generel bemyndigelse, og at det ikke kan udelukkes, at også andre forhold vil kunne udgøre en særlig situation, der kan begrunde, at justitsministeren fastsætter regler om zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Der er således tale om en meget bred bemyndigelsesbestemmelse, som giver justitsministeren adgang til i fremtiden at indføre regler om geografisk og tidsmæssigt vidtrækkende zoneforbud uden at inddrage Folketinget.

Af regeringsgrundlaget fremgår, at regeringen er åben over for på udvalgte områder at øge brugen af solnedgangsklausuler i lovgivningen. Det er instituttets opfattelse, at Folketinget løbende bør vurdere, om det er nødvendigt at opretholde adgangen til at ind- eller videreføre vidtgående indgreb i bevægelsesfriheden.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen indsætter en såkaldt "solnedgangsklausul", således at adgangen til at opretholde eller indføre vidtgående indgreb i bevægelsesfriheden ophører inden for en nærmere fastsat årrække, hvis ikke Folketinget vedtager at forlænge eller bevare bemyndigelsen.

4. KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD

Det påtænkte zoneforbud kan efter udkastet gives ved overtrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud i § 3, stk. 4, og er dermed rettet mod personer, der under lejr-lignende forhold overnatter i det offentlige rum. Det må antages primært at være hjemløse personer, der overnatter i det offentlige rum under sådanne forhold.

I menneskeretligt perspektiv er fattige og hjemløse individer, mennesker som ikke er lykkedes med at få opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder. Sociale og økonomiske rettigheder er omfattet af en række menneskerettighedskonventioner. FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder omfatter blandt andet retten til social sikkerhed (artikel 9) og retten til en passende levestandard, herunder retten til mad, tøj, bolig (artikel 11). Af EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder fremgår, at retten til social bistand og boligstøtte anerkendes og respekteres, og at denne rettighed skal sikre en værdig tilværelse for alle, der ikke har tilstrækkelige midler, med henblik på at bekæmpe social udstødelse og fattigdom.³

Både sociale og økonomiske rettigheder og borgerlige og politiske rettigheder vedrører det enkelte menneskes værdighed.⁴ Alle menneskerettigheder anses som udelelige, ligeværdige og indbyrdes forbundne og afhængige.⁵ Socialt udsatte, som ikke får opfyldt deres sociale og økonomiske menneskerettigheder, er ofte også særligt sårbare i forhold til beskyttelsen af borgerlige og politiske rettigheder.⁶

Der findes en række ikke-juridisk bindende anbefalinger fra blandt andet FN's Menneskerettighedsråds såkaldte specialrapportører, der anbefaler, at man undgår at kriminalisere hjemløses livsopretholdende handlinger, der foretages i det offentlige rum, såsom at sove, tigge, spise, samt handlinger, der relaterer sig til personlig hygiejne.⁷ Dette skyldes, at en sådan praksis antages yderligere at stigmatisere og marginalisere socialt udsatte og kan have en række negative menneskeretlige konsekvenser for en socialt udsat gruppe mennesker.⁸

³ EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, artikel 34(3).

⁴ Se eksempelvis præambelen til både FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder.

⁵ FN's Generalforsamling, resolution nr. 543 (V1) 1952 (separationsresolutionen) og Wien-deklarationen vedtaget på World Conference on Human Rights, 25. juni 1993, UN Doc. A/CONF.157/23, pkt. 5.

⁶ FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 16.

⁷ Se blandt andet FN's Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, pkt. 66 (c), Magdalena Sepúlveda Carmona, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, UN Doc. A/67/278, 2012, pkt. 48-50 og Leilani Farha, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, 30. december 2015, A/HRC/31/54, pkt. 91 (e).

⁸ Magdalena Sepúlveda Carmona, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Rapport til FN's Menneskerettighedsråd, UN Doc. A/67/278, 2012, pkt. 48-50.

4.1 HJEMLØSE GADESOVERE I DANMARK

Instituttet bemærker, at zoneforbuddet primært vil ramme mennesker, der lever i hjemløshed og overnatter i det offentlige rum, såkaldte gadesovere. Samtidig bemærker instituttet, at der med forslaget lægges op til, at der i almindelighed allerede ved en førstegangsovertrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud, kan meddeles et zoneforbud, når den pågældende ikke har et fast opholdssted eller bopæl (hjemløse) og ikke har en særlig tilknytning til den kommune forbuddet vedrører.

Lejrforbuddet rammer primært hjemløse gadesovere. Hertil kommer, at den pågældendes hjemløshed ligeledes tillægges betydning i vurderingen af, om den pågældende kan antages igen at ville overtræde lejrforbuddet, og dermed kunne meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

VIVE registrerede i sin seneste kortlægning af antallet af hjemløse personer i Danmark i alt 648 gadesovere, svarende til ca. 10 procent af det samlede antal hjemløse.⁹ I denne opgørelse indgår alene hjemløse personer, der er registreret i CPR-registeret. Kortlægningen indeholder også en opgørelse over antallet af hjemløse uden fast ophold i Danmark, som opgøres særskilt. Det skyldes blandt andet, at det ikke er muligt at kontrollere for dobbelttællinger, og at det formodes, at der er færre af de hjemløse migranter, der er i kontakt med de institutioner, der indberetter til tællingen. I 2017 er der i løbet af tælleugen registreret i alt 438 hjemløse uden fast ophold i Danmark.¹⁰

VIVE's kortlægninger af antallet af hjemløse i Danmark er baseret på en tælling, der foretages hvert andet år i uge 6 (februar) og giver således et øjebliksbillede af antallet af hjemløse i denne uge. Idet optællingen foretages i februar måned, må det antages, at der findes et større antal gadesovere på andre tider af året.

De hjemløse gadesovere må anses for at være blandt de mest socialt udsatte grupper herhjemme. Af VIVE's kortlægning fremgår, at en større andel af gadesoverne lider af psykisk sygdom og har et misbrug af alkohol eller narkotika end personer i andre hjemløse situationer. 60 procent af de hjemløse gadesovere har en psykisk sygdom og 75 procent har et misbrug, mens 42 procent både har en psykisk sygdom og et misbrug.¹¹

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område regulerer, hvilken kommune, der har pligt til at yde borgerne hjælp og

⁹ VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning', s. 8.

¹⁰ VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning', s. 23.

¹¹ VIVE, 'Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning', s. 70-74.

støtte efter sociallovgivningen. For hjemløse gadesovere, som ikke er tilknyttet et herberg, kan der imidlertid opstå tvivl om, hvilken kommune, der har pligt til at yde den hjemløse borger hjælp. Det følger af § 9, stk. 1, at det som udgangspunkt er borgerens opholdskommune, der har pligt til at yde hjælp. Opholdskommunen er den kommune, hvor borgeren har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig.

Instituttet har for nylig udgivet en undersøgelse om hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne.¹² Undersøgelsen viser blandt andet, at de komplicerede regler om, hvilken kommune der skal yde hjemløse hjælp, kan have negative konsekvenser for, at hjemløse borgere modtager den hjælp og støtte de har behov for og krav på, samt at det volder betydelige vanskeligheder for kommunerne at yde tilstrækkelig hjælp til hjemløse borgere, der ikke opholder sig i den kommune, der skal yde hjælpen.

Idet spørgsmålet om, hvilken kommune der har pligt til at yde hjemløse borgere hjælp som udgangspunkt afgøres på baggrund af den hjemløses faktiske ophold i kommunen, vil meddelelse af et zoneforbud, der omfatter en hel kommune tillige kunne få betydning for, om den hjemløse borger fortsat kan modtage sociale ydelser via de tilbud i kommunen, som den pågældende måtte være tilknyttet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen afsøger andre løsninger på de ordensmæssige problemer, som hjemløse kan skabe – uden at indføre nye forbud direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.

5. RISIKO FOR DISKRIMINERENDE FORVALTNING AF ZONEFORBUDET

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten. En lang række af menneskerettighedskonventionerne indeholder forbud mod diskrimination i forhold til konventionernes rettigheder på baggrund af blandt andet nationalitet, etnicitet, social oprindelse eller anden status.

Et indgreb i bevægelsesfriheden, som ikke er begrundet i den enkeltes adfærd men i den pågældendes nationalitet, etnicitet, social status eller tilhørsforhold til en socialt udsat gruppe, er derfor problematisk i forhold til blandt andet EMRK's diskriminationsforbud i artikel 14 i sammenhæng med TP 4, artikel 2, stk. 3.

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder indeholder et generelt diskriminationsforbud. Det fremgår af artikel 26, at alle

¹² Institut for Menneskerettigheder, 'Hjemløse borgeres rettigheder i kommunerne', 2017.

mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling.

Forskelsbehandling af eksempelvis udlændinge i forhold til egne statsborgere skal derfor ske på et sagligt grundlag, og forskelsbehandlingen skal stå i rimeligt forhold til det forfulgte formål (proportionalitet). Det synes ikke muligt at pege på en saglig begrundelse for at forskelsbehandle mellem eksempelvis danske statsborgere og udlændinge i forhold til de foreslåede zoneforbud.¹³

Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte diskrimination, og uanset om diskrimination sker på baggrund af lovgivning eller administrativ praksis.

Udkastet er generelt formuleret og de foreslåede zoneforbud vil gælde for alle mennesker i Danmark.

Det fremgår imidlertid af lovforslagets bemærkninger, at regeringen med forslaget ønsker at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, hvor de pågældende personer sover og opholder sig ofte i længere tid ad gangen.

Det fremgår således klart af lovforslagets bemærkninger såvel som af den politiske debat, at indførelsen af et udvidet zoneforbud har baggrund i problemstillinger, der relaterer sig til udenlandske hjemløse. Instituttet finder det imidlertid afgørende, at lovændringen ikke fører til en diskriminerende forvaltning ved meddelelse af zoneforbud.

Hjemløse migranter, der overnatter og lever i det offentlige rum, skaber utvivlsomt ordensmæssige problemer, som politiet skal bidrage til at løse.

Omvendt må en målrettet indsats ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af ordensbekendtgørelsens lejr- og zoneforbud, således at udlændinges etablering og ophold i utryghedsskabende lejre medfører strafpåstand og meddelelse af zoneforbud i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning eller meddelelse af zoneforbud over for danske borgere i en tilsvarende situation. En sådan situation vil være problematisk i forhold til kravet om lighed for loven.

Instituttet har bemærket, at ordensbekendtgørelsens lejrforbud og straffelovens betleribestemmelse primært synes at blive anvendt over for hjemløse udlændinge. Instituttet har endvidere bemærket, at nogle politikredse tilsyneladende tilrettelægger indsatsen på baggrund af de politiske udmeldinger om, at tiltagene er rettet mod udenlandske

¹³ Se tilsvarende Justitsministeriets svar på Spørgsmål nr. 4 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) (L 215).

tilrejsende, således at den koordinerende funktion for indsatsen mod eksempelvis betleri er blevet placeret i en særlig enhed i politiet, der beskæftiger sig med udlændingekontrol.¹⁴

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen sikrer, at enkelte befolkningsgrupper ikke på baggrund af eksempelvis nationalitet eller etnicitet diskrimineres ved meddelelse og håndhævelse af de foreslåede zoneforbud.

6. INDGREB I BEVÆGELSESFRIHEDEN

6.1 JUSTITSMINISTERIETS VURDERING AF FORHOLDET TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Justitsministeriet har i udkastets bemærkninger pkt. 8 foretaget en gennemgang af forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Egentlige forbud mod at hjemløse eller andre personer må opholde sig i bestemte områder eller zoner, udgør et indgreb i friheden til at vælge opholdssted, der blandt andet er beskyttet i Tillægsprotokol 4, artikel 2, stk. 1, til EMRK og artikel 12, stk. 1 i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder. Bestemmelserne fastslår, at personer, der lovligt befinder sig på en stats område, har ret til at færdes frit inden for dette og til frit at vælge sit opholdssted.

Indgreb i bevægelsesfriheden skal have hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalt), jf. EMRK TP 4, artikel 2, stk. 3.

Som det fremgår af bemærkningerne varetager udkastet legitime hensyn til den offentlige tryghed, opretholdelse af den offentlige orden og hensynet til at beskytte sundheden.

Af bemærkningerne fremgår, at Justitsministeriet vurderer, at forslaget ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at varetage disse hensyn.

Justitsministeriet har herved særligt lagt vægt på, at udvidelsen af zoneforbuddet til at omfatte en hel kommune er nødvendigt, fordi de gældende regler, der indeholder mulighed for at meddele zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, ikke forhindrer de pågældende i at etablere lejre i nærheden af den tidligere lejr. Instituttet bemærker dog, at etablering og ophold i utryghedsskabende lejre er selvstændigt kriminaliseret i ordensbekendtgørelsen § 3, stk. 4, og at de gældende regler således allerede forhindrer de pågældende i at etablere utryghedsskabende lejre.

¹⁴ Folketinget, Retsudvalget 2016-17, REU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 1013.

Justitsministeriet lægger endvidere vægt på, at det med forslaget er en betingelse for at meddele zoneforbud, at der er grund til at antage, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af forbuddet mod at etablere eller opholde sig i utryghedsskabende lejre i den kommune, som zoneforbuddet vil omfatte.

Det fremgår af bemærkningerne pkt. 2.1.2, at der i almindelighed vil være grund til at antage, at den pågældende ellers vil gentage overtrædelsen af lejrforbuddet, hvis den pågældende ikke har et fast opholdssted (bopæl) eller nogen særlig tilknytning til den kommune, hvor forbuddet er overtrådt. I disse tilfælde vil politiet, ifølge bemærkningerne, få mulighed for at meddele et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, allerede første gang lejrforbuddet overtrædes og uden forudgående advarsel.

Instituttet bemærker, at det kan undre, at en manglende særlig tilknytning til kommunen giver grund til at antage, at den pågældende igen vil overtræde lejrforbuddet, såfremt der ikke meddeles et zoneforbud, der omfatter hele kommunen. Det synes lige så nærliggende, at netop en særlig tilknytning til kommunen, kombineret med hjemløshed, vil give grund til at antage, at den pågældende igen vil overtræde ordensbekendtgørelsens lejrforbud, idet den pågældende på baggrund af den særlige tilknytning netop vil blive i kommunen.

Justitsministeriet lægger endvidere vægt på, at zoneforbuddet ikke medfører et totalt forbud mod at være i området, men at forbuddet alene indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage på veje og andre offentlige steder, samt mod at tage ophold i området. Ministeriet lægger endvidere vægt på, at de personer, der, efter ministeriets opfattelse, etablerer og opholder sig i utryghedsskabende lejre, ofte kun vil have en begrænset tilknytning til den kommune, forbuddet omfatter, og at zoneforbuddet dermed næppe vil påvirke de pågældendes daglige liv på en intensiv måde eller gribe ind i andre beskyttede rettigheder. Måtte den pågældende imidlertid bo eller arbejde i kommunen, lægger ministeriet vægt på, at den pågældende ikke via zoneforbuddet vil være forhindret i dette.

Samtidig fremhæver ministeriet, at et zoneforbud er undergivet det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Politiet vil således ved meddelelsen af det konkrete zoneforbud skulle sikre, at der er forholdsmæssighed mellem virkningerne af et forbud og de hensyn, der taler for at meddele et zoneforbud. Instituttet bemærker dog, at det i første omgang vil være den enkelte politibetjent på gaden, der vil skulle foretage en vurdering af proportionaliteten af indgrebet i bevægelsesfriheden.

Som det fremgår af justitsministeriets gennemgang af bevægelsesfriheden vil en række forskellige forhold kunne have

indflydelse på, om et zoneforbud i den konkrete situation kan anses for et proportionalt indgreb i den enkeltes bevægelsesfrihed.

6.2 DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLS PRAKSIS

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) ses ikke at have afsagt dom i sager, der specifikt omhandler zoneforbud af denne type. Domstolen har imidlertid afsagt en lang række domme i sager om forskellige indgreb i bevægelsesfriheden.

Af EMD's praksis kan udledes, at indgreb i bevægelsesfriheden kan være berettiget som led i forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, både når en person er under mistanke, er blevet frifundet eller har afsonet sin dom,¹⁵ og som led i ekstraordinære situationer, hvor bestemte områder er plaget af kriminalitet og ordensmæssige problemer.¹⁶

I to sager om zoneforbud, der vedrørte en del af centrum af den hollandske by Amsterdam, fandt EMD, at indgrebene i bevægelsesfriheden var proportionale.¹⁷ Klagerne havde fået udstedt et forbud mod at opholde sig i et bestemt område i 14 dage på baggrund af en beslutning fra de lokale myndigheder om at erklære området for et "emergency area". Som følge af beslutningen kunne politiet udstede henholdsvis 8 timers- og 14 dages-forbud mod ophold i området for handlinger, der udgjorde alvorlige brud på den offentlige orden, herunder besiddelse og indtag af illegale stoffer i det offentlige rum. EMD accepterede, at særlige tiltag kunne være nødvendige i tilfælde af en sådan nødsituation ("emergency situation"), som gjorde sig gældende i det pågældende område på det pågældende tidspunkt. Domstolen lagde i sin begrundelse vægt på, at klagerne havde modtaget og overtrådt flere kortere påbud og advarsler om ikke at indfinde sig i området, at de ikke havde bopæl eller arbejde i området, og konkluderede, at de nationale myndigheder ved udstedelse af forbuddene ikke var gået udover den skønsmargin, som myndighederne måtte have for at forbedre situationen i området.¹⁸

Da et zoneforbud er et præventivt kriminalitetsbekæmpende og ordensmæssigt tiltag, er grundlaget for antagelsen om, at den

¹⁵ Se f.eks. Raimondo mod Italien, 1994, pr. 39, Labita mod Italien, 2000, pr. 195, Fedorov og Fedorova mod Rusland, 2005, pr. 37, og Villa mod Italien, 2010, pr. 46, Nalbantski mod Bulgarien, 2011, pr. 65 og Vlasov og Benyash mod Rusland, 2016, pr. 33.

¹⁶ Oliveira mod Nederlandene, 2002, pr. 64 og Landvreugd mod Nederlandene, 2002, pr. 71.

¹⁷ Oliveira mod Nederlandene, 2002, pr. 64 og Landvreugd mod Nederlandene, 2002, pr. 71.

¹⁸ Oliveira mod Nederlandene, 2002, pr. 65 og Landvreugd mod Nederlandene, 2002, pr. 72.

pågældende i fremtiden vil begå yderligere lovovertrædelser af afgørende betydning for vurdering af indgrebets proportionalitet.

EMD har de senere år afsagt en række domme i sager om forskellige former for indskrænkninger i bevægelsesfriheden som led i forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, blandt andet over for personer med mafiatilknytning.¹⁹

Af EMD's nyere praksis kan det udledes, at sådanne præventive indgreb i bevægelsesfriheden kun kan retfærdiggøres, hvis der er konkrete og klare indikationer for en reel ("genuine") offentlig interesse, som opvejer individets ret til bevægelsesfrihed. Indgreb skal baseres på konkrete forhold, som virkelig underbygger ("are truly indicative") den fortsatte eksistens af den risiko, som indgrebet søger at forebygge.²⁰

Et præventivt indgreb kan ikke alene baseres på, at den pågældende tidligere har begået kriminalitet, men karakteren af tidligere begået kriminalitet og eventuel tilknytning til eksempelvis organiseret kriminalitet, vil kunne indgå som momenter i vurderingen af, om personen fortsat vurderes at udgøre en trussel for samfundet ved at genoptage sine tidligere kriminelle aktiviteter.²¹

Det kan desuden udledes af EMD's praksis, at myndighederne som udgangspunkt har en forpligtelse til at sikre, at de grunde, som retfærdiggør et indgreb, skal foreligge på det tidspunkt, hvor myndighederne indskrænker borgerens bevægelsesfrihed og igennem hele den periode, indgrebet udstrækkes til.²²

Et indgreb må som udgangspunkt ikke udstrækkes over en længere periode uden at det jævnligt undersøges, om det fortsat kan retfærdiggøres.²³ I en dom, der vedrørte indgreb i bevægelsesfriheden ved afvisning af udstedelse af pas, udtalte EMD, at et indgreb ikke må udstrækkes over lange perioder uden en regelmæssig ny vurdering af, om indgrebet fortsat er berettiget.²⁴

6.3 INSTITUTTETS VURDERING AF ET UDVIDET ZONEFORBUD

Som nævnt ses EMD ikke at have afsagt dom i sager, der specifikt omhandler zoneforbud af den type og med den baggrund, som med udkastet foreslås indført. Dog kan det som ovenfor nævnt udledes af

¹⁹ Se f.eks. Raimondo mod Italien, 1994, pr. 39, Labita mod Italien, 2000, pr. 195, Fedorov og Fedorova mod Rusland, 2005, pr. 37, og Villa mod Italien, 2010, pr. 46, Nalbantski mod Bulgarien, 2011, pr. 65 og Vlasov og Benyash mod Rusland, 2016, pr. 33.

²⁰ Vlasov og Benyash mod Rusland, 2016, pr. 34.

²¹ Nalbantski mod Bulgarien, 2011, pr. 65, med henvisning til Villa mod Italien, 2010, pr. 45-50.

²² Se bl.a. Battista mod Italien, 2014, pr. 42.

²³ Se bl.a. Ivanov mod Ukraine, 2007, pr. 96 og Battista mod Italien, 2014, pr. 42.

²⁴ Battista mod Italien, 2014, pr. 42.

EMD's praksis, at der ved præventive indgreb stilles krav til grundlaget for antagelsen om, at den pågældende i fremtiden vil begå nye lovovertrædelser, samt at både den geografiske og tidsmæssige udstrækning af indgrebet har betydning for vurderingen af indgrebets proportionalitet.

Selv om zoneforbuddet ikke medfører et totalt forbud mod at færdes i den kommune forbuddet vedrører, og indgrebet dermed ikke har samme intensitet som et absolut opholdsforbud, er der tale om et vidtrækkende geografisk forbud, der kan meddeles for en meget lang tidsmæssig periode. Samtidig lægges der med forslaget op til, at der i almindelighed allerede ved en førstegangsovertrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud kan udstedes et zoneforbud, når den pågældende er hjemløs og ikke har en særlig tilknytning til den kommune forbuddet vedrører.

I de to ovennævnte domme vedrørende zoneforbud i Holland lagde EMD netop vægt på, at klagerne gentagne gange havde modtaget påbud og advarsler. Samtidig var der tale om zoneforbud med en varighed på 14 dage og et mere afgrænset geografisk område, ligesom EMD lagde vægt på, at adgangen til at udstede sådanne zoneforbud var begrundet i, at de lokale myndigheder havde erklæret, at situationen i området måtte betegnes som en nødsituation.

Som nævnt stilles der en række krav til grundlaget for præventive indgreb i bevægelsesfriheden.

En hjemløs borger, der en enkelt gang overnatter i det offentlige rum under forhold, der kan anses for at udgøre en utryghedsskabende lejr, og som på baggrund af en almindelig antagelse af, at hjemløshed og manglende særlig tilknytning til kommunen giver grund til at antage, at vedkommende igen vil overtræde lejrforbuddet, meddeles et zoneforbud, der omfatter hele kommunen og har en varighed på 2 år, vil næppe i noget tilfælde kunne anses for et proportionalt indgreb i bevægelsesfriheden.

Det er endvidere instituttets opfattelse, at det forhold, at meddelelse af zoneforbud er omfattet af den almindelige forvaltningsret, herunder det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, er utilstrækkeligt til at sikre, at den enkelte politibetjent på gaden vil kunne foretage en vurdering af proportionaliteten af indgrebet i bevægelsesfriheden.

Det er derfor instituttets opfattelse, at der er behov for at indskrænke bemyndigelsen til at udstede zoneforbud, der omfatter en hel kommune, samt at der indføres retssikkerhedsmæssige garantier, der sikrer en lettere adgang til prøvelse af indgrebets overensstemmelse med menneskeretten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

- at bemyndigelsesbestemmelsen – med henblik på at undgå krænkelse af menneskeretten – indskrænkes, således at der ikke vil kunne meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune for en periode på 2 år for førstegangsovertrædelser af ordensbekendtgørelsens lejrforbud,
- at der indføres adgang til domstolsprøvelse på begæring af den, der meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Der henvises til sagsnr.: 2017-10-0064.

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR

Justitsministeriet

politikontoret@jm.dk

lhl@jm.dk

København, 23. oktober 2020

Høringssvar vedrørende:

Forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Forslaget er sammen med forbuddet mod såkaldt utryghedsskabende lejre og betleri udtryk for lovgivning, der de facto kriminaliserer det at mangle et hjem og/ eller være fattig. Hjemløshed og fattigdom er komplekse sociale problemer, som vi ikke kan straffe os ud af.

Forslagets konsekvenser er, at mennesker, der er nødt til at overnatte på gaden, bliver yderligere udsatte - ud over den udsatte position hjemløshed i sig selv medfører. Udsathed for vold, overfald, tyveri mv. er markant større, når et menneske skal sove alene og øde, end når man kan sove i fællesskab med andre.

Når man bliver så presset på en basal del af sit liv, søvnen, bliver man også reelt presset til at overtræde zoneforbuddet. Det er en uetisk forudsætning i lovgivningen, at man – alene fordi man mangler et hjem – skal leve mere risikofyldt og farligt.

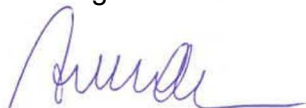
Vi tilslutter os desuden bemærkningerne i høringssvar fra Rådet for Socialt Udsatte.

Kirkens Korshær bør inkluderes i fremtidige høringer

Endelig vil vi – endnu en gang - gerne bede om, at Kirkens Korshær for fremtiden optræder på ministeriets høringsliste for emner, der relaterer sig til hjemløshed, fattigdom, misbrug mv. Det bad vi om sidste gang, ministeriet havde forslag om dette emne i høring og det beder vi nu om igen.

Kirkens Korshær står naturligvis til rådighed for yderligere uddybning.

Med venlig hilsen



Helle Christiansen

Chef for Kirkens Korshær



**KIRKENS
KORSHÆR**

Nikolaj Plads 15
1067 København K
Tlf. 3312 1600

kk@kirkenskorshaer.dk
www.kirkenskorshaer.dk

Kirkens Korshær er 450 ansatte og 9000 frivillige, som blandt andet driver varmestuer, herberger og genbrugsbutikker med glæde. Vores arbejde er baseret på det kristne menneskesyn og støttes af stat og kommuner, men finansieres grundlæggende af private midler, doneret af mennesker, som tror på den store værdi af de små, gode øjeblikke.

Fra: [Jan Hempel](#)
Til: [Politikontoret \(951s13\)](#)
Cc: [Line Herbæk Larsen](#)
Emne: VS: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016
Dato: 28. september 2020 08:47:36
Vedhæftede filer: [Høringsliste.PDF](#)
[Høringsbrev.PDF](#)
[Forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed \(Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regl.PDF\)](#)

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til høringen.

Politiforbundets jr.nr. 2020-01034.

Med venlig hilsen

Jan Hempel
Forbundssekretær



Politiforbundet passer på dine data. Læs mere om vores behandling af dine oplysninger her <https://www.politiforbundet.dk/om-politiforbundet/politiforbundets-dataskyttelsespolitik>

Denne e-mail fra Politiforbundet kan indeholde fortroligt materiale. E-mailen er kun beregnet for ovennævnte modtager(e). Hvis du har modtaget e-mailen ved en fejl, beder vi dig venligst kontakte afsenderen og i øvrigt slette e-mailen, inkl. eventuelle kopier og vedhæftede dokumenter.

På forhånd tak

Henvendelser kan rettes skriftligt til Politiforbundet. Der kan sendes sikkert til mail@politiforbundet.dk. Det forudsætter dog, at du selv har adgang til at sende fra sikkermail.

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>

Sendt: 25. september 2020 13:48

Emne: Høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) - j. nr. 2020-5002-0016

Se venligst vedhæftede filer

Med venlig hilsen

Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Justitsministeriet

Vedr. høring over forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed.

(Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Høringsbrev af 25. september 2020 - med svarfrist 23. oktober 2020.

Høringen har sagsnr. 2020-5002-001.

Retspolitisk Forening finder overordnet, at ophævelse af revisionsklausuler ("solnedgangsklausuler") i lovforslag bør ledsages af substantielle begrundelser. Dette må gælde så meget desto mere, når der som her foreligger administrative muligheder for begrænsning af borgernes bevægelsesfrihed og ophold på offentlige steder. Bemyndigelsen til den lokale politidirektør til i særlige situationer at udstrække forbuddet til en hel kommune forekommer ganske drastisk og tvivlsom i forhold til et grundlæggende krav om proportionalitet i retshåndhævelsen. Denne proportionalitet skal ses i lyset af det betydelige indgreb i bevægelsesfriheden, et zoneforbud i sig selv udgør. Dette gælder så meget desto mere, hvis forbuddet omfatter en hel kommune.

Det fremgår ad bemærkningerne (s. 4) at "Rigspolitiet har, på baggrund af København Politis erfaringer, vurderet, at reglerne om zoneforbud, der omfatter en kommune, kan have en vis præventiv effekt i forhold til at forebygge, at der opstår utryghedsskabende lejre".

Rigspolitiets vurdering bygger på oplysninger om antal zoneforbud udstedt af Københavns Politi i årene 2017-2020. Det er i den forbindelse oplyst, at der i 2017 blev udstedt 32 zoneforbud. Disse forbud kan næppe være udstedt med hjemmel i den bestemmelse, der foreslås ophævet, da denne bemyndigelse først trådte i kraft den 1. marts 2018. Det oplyses videre, at der ikke i den forløbne del af 2020 er udstedt zoneforbud eller advarsler. Det fremgår ikke af opregningen, hvorvidt det meddelte antal zoneforbud omfatter hele Københavns Kommune (Frederiksberg Kommune), eller om de er udstedt efter reglen om forbud mod ophold i mindre afgrænsede områder. Det fremgår heller ikke, hvorvidt der foreligger retspraksis. Der er heller ikke nogen kvalificeret vurdering af andre mulige årsager til de relativt lave tal i 2019 samt 0-tallet i 2020.

Retspolitisk Forening anser på denne baggrund begrundelsen for permanentgørelsen af bemyndigelsen for så mangelfuld, at den er ubegrundet. Bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt. bør derfor ophøre ved det fastsatte udløb. Subsidiært kan det til nød forlænges med ét år.

København, d. 27. oktober 2020

Bjørn Elmquist

Formand

Leif Herman

Bestyrelsesmedlem

Fra: [Caroline Schjøning](#)
Til: [Politikontoret \(951s13\)](#)
Cc: [Line Herbæk Larsen](#)
Emne: Hørings svar - Justitsministeriets sagsnr. 2020-5002-0016
Dato: 21. oktober 2020 08:12:11
Vedhæftede filer: [image001.png](#)

Ved brev af 25. september 2020 har Justitsministeriet anmodet Rigsadvokaten om en udtalelse om udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

Rigsadvokaten har ikke bemærkninger til det fremsendte.

Med venlig hilsen

Caroline Schjøning

Fuldmægtig

Tlf.: +45 3031 7283

E-mail: cso020@ankl.dk

www.anklagemyndigheden.dk



Rigsadvokaten

Kvalitetsafdelingen
Frederiksholms Kanal 16
1220 København K
Tlf.: +45 7268 9000



Til Justitsministeriet

HØRINGSSVAR

Dato: 05. oktober 2020

Kontor: Sekretariatet

Sagsbeh.: ASP

Høringssvar til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Rådet for Etniske Minoriteter har ingen bemærkninger til det udsendte.

Med venlig hilsen

Halima El Abassi

Forkvinde for Rådet for Etniske Minoriteter

Justitsministeriet
politikontoret@jm.dk
lhl@jm.dk

RÅDET FOR
SOCIALT
UDSATTE

23. oktober 2020

Udkast til høringsvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud). Sagsnr. 2020-5002-0016.

Siden 2018 har politiet haft bemyndigelse til at give udvidet zoneforbud i forbindelse med overtrædelser af lejrloven omfattende en hel kommune.

Zoneforbuddet har sammen med forbuddet mod "utryghedsskabende"-lejre skabt stor utryghed blandt hjemløse og socialt udsatte mennesker. Lovene betyder, at hjemløse gadesovere sover alene og på øde steder, hvilket gør dem væsentligt mere udsatte over for vold og overfald end, hvis de sov flere sammen.

Konsekvenserne af lovene rækker længere end de 231 sager, hvor der er udstedt zoneforbud. fordi de betyder, at gadehjemløse bliver presset til at leve mere farligt end de ellers behøvede af frygt for at overtræde lejr-loven og få et zoneforbud som konsekvens.

Rådet finder, at loven er udtryk for en politik, der bekæmper hjemløse og ekstremt marginaliserede mennesker fremfor at bekæmpe hjemløshed og marginalisering. Det er Rådets klare opfattelse, at sociale problemer skal afhjælpes med sociale indsatser og ikke ved straf, der i dette tilfælde, som beskrevet i lovforslagets bemærkninger, gør problemerne mindre synlige. Rådet kan derfor ikke tilslutte sig, at udløbsklausulen for det udvidede zoneforbud ophæves.

Med venlig hilsen



Vibe Klarup
Formand for Rådet for Socialt Udsatte



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J.nr. 9099.2020.49

Den 29. september 2020


Ved en mail af 25. september 2020 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

Jeg skal i den anledning på vegne af byretspræsidenterne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Der henvises til J.nr. 2020-5002-0016.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



Justitsministeriet

SAND 
De hjemløses landsorganisation

Sundholmsvej 34, st.
2300 København S

Tlf. 8993 7060
CVR. 2926 2403

sand@sandudvalg.dk
www.sandudvalg.dk

København 23. oktober 2020

Høringsvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Indledningsvist skal vi bemærke, at det er SANDs helt grundlæggende holdning, at ingen mennesker skal være tvunget til at leve på gaden i Danmark.

Vi er opmærksomme på, at lovforslaget ikke umiddelbart er rettet mod Danmarks hjemløse men over de seneste 2 år har erfaringen dog vist, at dette er sket alligevel.

SAND ønskede i seneste høringssvar fra 2017 en evaluering af om loven i praksis blev anvendt mod danske hjemløse. Det fremgår af lovbemærkningerne at loven også benyttes mod de danske hjemløse, hvilket ligger udover lovens formål og det har vidtrækkende konsekvenser for de danske hjemløse som uddybes nedenfor.

Fortolkningen af utryghedsskabende lejre har vist sig at være svær for myndighederne og har skabt problemer for de fredelige hjemløse der sover i grupper for tryghedens eller varmens skyld.

Flere hjemløse føler sig mere utrygge, da zoneforbuddet gør, at de sover alene og dermed er i større risiko for at blive udsat for tilfældig vold, herunder at blive sat ild til, eller blive tisset på. De hjemløse skjuler sig og bliver mere alene. Forsøget på at præcisere reglerne til gavn for hjemløse, har ikke afkriminaliseret hjemløse eller givet dem lovning på, at de ikke kan straffes med zoneforbud selvom de sover alene og bliver antastet af politiet for første gang.

Konsekvenserne af zoneforbuddet har været, at man fortsat kriminaliserer hjemløse borgere frem for at hjælpe dem. Domme har vist at bestemmelserne har været fortolket for restriktivt, hvilket har haft store konsekvenser for de

hjemløse. SAND er stadig bekymret for de vide beføjelser, der gives til politiet uden anden klagemulighed end Rigspolitiet.

SAND kan dermed ikke tilslutte sig lovforslaget om at udløbsklausulen for det udvidede zoneforbud ophæves.

Vi mener loven burde afskaffes og, at der bør iværksættes initiativer der skal belyse, hvorfor borgerne ikke kan anvende, det etablerede hjælpesystem samt hvordan dette skal udbygges for at de kan drage nytte af det.

Med venlig hilsen

Sara Thormar
Juridisk specialkonsulent i SAND

Vestre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til politikontoret@jm.dk, lhl@jm.dk

J.nr. 40A-VL-70-20
Den 02/10-2020

Justitsministeriet har ved brev af 25. september 2020 (sagsnr. 2020-5002-0016) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Helle Bertung



Den 05/10-2020
J.nr. 40A-ØL-69-20
Init: sdy

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail til politikontoret@jm.dk og lhl@jm.dk

Justitsministeriet har ved brev af 25. september 2020 (Sagsnr. 2020-5002-0016) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Ophævelse af udløbsklausul for udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen


Carsten Kristian Vollmer


Ellen Busch Forstbo