



JUSTITSMINISTERIET

Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.

Betænkning nr. 1562

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

- 1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
- 1514 Betænkning om farlige hunde
- 1515 Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark
- 1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- 1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
- 1518 Betænkning om ægtefælleskifte
- 1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
- 1520 Betænkning om huseftersynsordningen
- 1521 Betænkning om insiderhandel
- 1522 Reform af den civile retspleje VI
- 1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

- 1524 Betænkning om revision af handeloven
- 1525 Betænkning om konkurskarantæne
- 1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- 1527 Provstestillingen og provstiets funktion
- 1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

- 1529 Betænkning om PET og FE
- 1530 Reform af den civile retspleje VII
- 1531 Straffudmåling - samspillet mellem lovgiver og domstole
- 1532 Betænkning om indsamlinger
- 1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udligningss spørgsmål
- 1534 Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser
- 1535 Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner
- 1536 Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)

2013

- 1537 Ministrenes særlige rådgivere - et serviceeftersyn
- 1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
- 1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
- 1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
- 1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
- 1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
- 1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

2014

- 1544 Folkekirkens styre
- 1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.
- 1546 Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet
- 1547 Betænkning om sagsomkostninger i straffesager
- 1548 Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi
- 1549 Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager

2015

- 1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
- 1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
- 1552 Ægtefællers økonomiske forhold
- 1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
- 1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
- 1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
- 1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
- 1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen

2016

- 1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
- 1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
- 1560 Betænkning om inddragelse af u hensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling
- 1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område

Betænkning
om
indsatsen over for rockerborge mv.

Afgivet af
Udvalget om indsatsen over for rockerborge

**Betænkning om indsatsen over for rockerborge mv.
Betænkning nr. 1562/2016**

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.justitsministeriet.dk)
eller hos

Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 46 63 19 69
distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-93469-04-4

ISBN: 978-87-93469-05-1 (e-udgave)

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Pris: 150 kr. pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning.....	9
1. Udvalgets kommissorium.....	9
2. Udvalgets sammensætning.....	11
3. Udvalgets arbejde.....	13
4. Resumé.....	13
Kapitel 2. Rammerne i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	19
1. Indledning.....	19
2. Beskyttelse af ejendomsretten	19
2.1. Grundlovens § 73.....	19
2.2. Artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	21
3. Forsamlingsfrihed.....	23
3.1. Grundlovens § 79.....	23
3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11	25
Kapitel 3. Rockerloven, hashklubloven, politiloven mv.....	29
1. Indledning.....	29
2. Rockerloven.....	29
2.1. Udtrykkene ”rocker” og ”rockerborg”.....	30
2.2. Individuelt forbud	31
2.2.1. Betingelserne for at nedlægge individuelt forbud	31
2.2.2. Indholdet af et individuelt forbud.....	33
2.3. Generelt forbud	34
2.4. Domstolsprøvelse og klage.....	35
2.5. Straffen for overtrædelse af forbud.....	35
2.6. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention..	36
2.6.1. Grundlovens § 73	36
2.6.2. Grundlovens § 79	37
2.6.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	38
3. Hashklubloven.....	39
3.1. Betingelserne for at nedlægge forbud	40
3.2. Forbuddets indhold	42
3.3. Bekendtgørelse af forbud.....	44

3.4. Domstolsprøvelse og klage	45
3.5. Straffen for overtrædelse af forbud.....	46
3.6. Ophævelse af lejemål.....	46
3.7. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention..	47
3.7.1. Grundlovens § 79	47
3.7.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	48
4. Politiloven og ordensbekendtgørelsen.....	50
4.1. Visitationszoner	50
4.2. Forstyrrelse af den offentlige orden og støjende adfærd	53
4.3. Zoneforbud mv.	54
Kapitel 4. Planloven, byggeloven mv.	57
1. Indledning.....	57
2. Planloven	57
2.1. Overordnet om loven	58
2.1.1. Formål.....	58
2.1.2. Plansystemet og zonesystemet.....	58
2.2. Landsplanlægning.....	59
2.3. Kommuneplanlægning.....	60
2.4. Lokalplanlægning	62
2.4.1. Lokalplaners indhold og retsvirkninger.....	62
2.4.2. Midlertidigt forbud og lokalplanforslags foreløbige retsvirkninger.....	64
2.4.3. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan	65
2.4.4. Adgang til at begære en ejendom overtaget af kommunen	66
2.4.5. Anvendelse af lokalplanlægning i sager om rockerborge	67
2.4.5.1. Lokalplanbestemmelser som rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med	68
2.4.5.2. Midlertidigt forbud.....	71
2.4.5.3. Allerede etablerede rockerborge	72
2.4.5.4. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan?.....	80
2.5. Påtale af privatretlige servitutter.....	80
2.6. Landzoneadministration.....	82
2.6.1. Krav om landzonetilladelse	83
2.6.2. Undtagelserne til kravet om landzonetilladelse.....	83
2.7. Sommerhusområdeadministration	85
2.8. Tilsyn, besigtigelse og håndhævelse.....	85
2.8.1. Kommunernes tilsyn.....	86
2.8.2. Besigtigelse.....	86

2.8.3. Standsningsmeddelelse mv.....	87
2.8.4. Lovliggørelsespåbud.....	88
2.8.5. Politianmeldelse	89
2.8.6. Selvhjælpshandlinger	89
2.9. Klageadgangen til Natur- og Miljøklagenævnet.....	89
3. Byggeloven.....	90
4. Eksempel på en kommunes anvendelse af planloven og byggeloven	93
5. Anden lovgivning	95

Kapitel 5. Persondatalovens regler om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger.....97

1. Indledning.....	97
2. Persondatalovens anvendelsesområde.....	97
3. Persondatalovens behandlingsregler	99
3.1. Grundlæggende principper for behandling	99
3.2. Behandlingsbetingelser.....	99
3.2.1. Almindelige ikke-følsomme personoplysninger	100
3.2.2. Følsomme personoplysninger.....	100

Kapitel 6. Gener ved rockerborgere.....103

1. Indledning.....	103
2. Udbredelse og placering	103
3. Gener ved rockerborgere	104
3.1. Rigspolitiets erfaringer	104
3.2. Kommunernes erfaringer	106
3.3. Beretning fra en berørt nabo	107

Kapitel 7. Erfaringer fra den hidtidige indsats.....111

1. Indledning.....	111
2. Politiets erfaringer med den gældende lovgivning	111
2.1. Overordnet om politiets indsats på rocker- og bandeområdet	111
2.2. Erfaringer med rockerloven	112
2.3. Erfaringer med hashklubloven.....	114
2.4. Erfaringer med at være til stede ved arrangementer og visitationszoner.....	114
2.5. Erfaringer med ordensbekendtgørelsen	116
3. Kommunernes erfaringer med den gældende lovgivning.....	116
4. Samarbejdet mellem politiet og kommunerne.....	120
4.1. Overordnet om myndighedssamarbejdet på rocker- og bandeområdet	120

4.1.1. Kredsråd	120
4.1.2. Den nationale bandestab	121
4.1.3. Lokale bandestabe eller banderåd	122
4.2. Erfaringer med samarbejdet i sager om rockerborge	122
5. Eksempel på en vellykket myndighedsindsats	124
6. Grundejerforeningers overvejelser om privatretlige servitutter	126
Kapitel 8. Udenlandske erfaringer	127
1. Indledning	127
2. Norge	127
3. Holland	131
Kapitel 9. Tidligere politiske overvejelser	135
1. Indledning	135
2. Beslutningsforslag om udvidelse af hashklubloven	135
3. Beslutningsforslag om udvidelse af rockerloven	137
4. Beslutningsforslag om definition af planmæssige begreber	140
Kapitel 10. Udvalgets overvejelser	143
1. Indledning	143
2. Generelle overvejelser	143
3. Hyppigere brug af visitationszoner	146
4. En generel grænse for støj fra private i beboelsesområder	148
5. En værditabsordning	149
6. En standardservitut	151
7. Planloven	153
7.1. Vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge	153
7.2. Lokalplaners fremadrettede retsvirkninger	154
7.3. Definition af begrebet ”beboelse” i planloven	155
7.4. Anmeldelsesordning for anvendelse af en ejendom som samlingssted	156
7.5. Pligt til at oplyse om en ejendoms brugere	157
8. Vejledning om myndigheders udveksling af personoplysninger	159
9. En samlingsstedsforbudsordning	160
9.1. Generelle overvejelser	161
9.2. Mulige modeller	162
9.3. Betingelserne for at nedlægge forbud	163
9.3.1. Ejendommens beliggenhed	164
9.3.2. Ejendommen anvendes som samlingssted for en gruppe	165

9.3.3. Anvendelsen er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed.....	165
9.3.4. Forudgående advarsel.....	171
9.3.5. Proportionalitet mv.....	172
9.4. Forbuddets indhold.....	173
9.5. Forbuddets tidsmæssige udstrækning.....	174
9.6. Pligtssubjektet for advarsler og forbud.....	175
9.7. Kompetencen til at nedlægge forbud.....	176
9.8. Sagsbehandling og bekendtgørelse af advarsler og forbud.....	178
9.9. Klage og domstolsprøvelse.....	180
9.10. Tilsyn, håndhævelse mv.....	182
9.10.1. Tilsyn og administrativ håndhævelse.....	182
9.10.2. Adgang til ejendommen uden retskendelse.....	185
9.10.3. Straf for overtrædelse af forbud.....	186
9.11. Adgang til at forlange ejendommen overtaget af kommunen.....	188
9.12. Ophævelse af lejemål.....	188
9.13. Dokumentation for betingelsen om væsentlig ulempe og utryghed.....	190
9.14. Forholdet til grundlovens § 79 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11.....	193
Kapitel 11. Lovudkast med bemærkninger.....	199
1. Indledning.....	199
2. Lovudkast.....	200
3. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser.....	204
 Bilag 1. Udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborgere.....	235
Bilag 2. Udkast til vejledning om myndigheders udveksling af personoplysninger.....	257

Kapitel 1

Indledning

1. Udvalgets kommissorium

Udvalget om indsatsen over for rockerborges kommissorium af 12. november 2014 har følgende ordlyd:

”1. Der er i de seneste år iværksat en lang række initiativer med det formål at forebygge og bekæmpe rocker- og bandekriminalitet, dels gennem lovgivningsmæssige og administrative tiltag, dels via tilførsel af økonomiske ressourcer til myndighedsindsatsen på området.

Senest er der med lov nr. 733 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. gennemført initiativer til styrkelse af indsatsen mod rocker- og bandekriminalitet bl.a. gennem bedre redskaber for de involverede myndigheder, skærpede straffe og skærpede regler om fuldbyrdelse af straffe.

2. Den massive indsats mod rocker- og bandekriminalitet omfatter også, at myndighederne har stor opmærksomhed rettet mod landets rockerborge, hvis negative påvirkning af lokalmiljøerne søges imødegået dels ved tryghedsskabende foranstaltninger i nærområdet, dels gennem mere direkte tiltag over for rockerborgene.

I det lovforslag (L 112 af 15. januar 2014), som ligger til grund for den seneste lovændring, er der medtaget administrative tiltag, der skal styrke indsatsen over for rockerborge yderligere. Det drejer sig for det første om, at Miljøministeriet og Justitsministeriet i fællesskab vil udarbejde en ny vejledning til landets kommuner, der mere målrettet belyser og tydeliggør de muligheder, som planloven indeholder i forhold til indsatsen mod rockerborge, og som dermed bl.a. vil kunne give kommunerne mulighed for at være på forkant i forhold til uønsket opførelse og anvendelse af bygninger mv. For det andet skal der ske en revision af vejledning nr. 9858 af 12. november 2003 om offentlige myndigheds udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rockeres kriminalitet, da der siden udarbejdelsen af vejledningen bl.a. er sket ændringer i de lokale samarbejdsformer og regelgrundlaget om udveksling af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

3. I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovforslaget blev det også drøftet, om det er muligt at give myndighederne øget adgang til at forbyde

ophold i rockerborge. Drøftelserne skete med afsæt i de nuværende regler i henholdsvis lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme (rockerloven) og lov nr. 471 af 7. juni 2001 om forbud mod besøgende i bestemte lokaler (hashklubloven). Planloven, der indeholder mulighed for under visse betingelser at forhindre etablering af rockerborge, blev også gjort til genstand for drøftelser.

Der kan herom nærmere henvises til bl.a. folketingsdebatten vedrørende L 112 og det samtidig hermed behandlede beslutningsforslag B 37 af 15. januar 2014. Endvidere kan der henvises til de samrådsvar og skriftlige svar på folketings spørgsmål om emnet, som Justitsministeriet har afgivet, herunder bl.a. Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 924 og 976 fra folketingsåret 2013-14 samt spørgsmål nr. 2 vedrørende beslutningsforslag B 73 fra folketingsåret 2012-13.

4. Regeringen finder, at indsatsen mod rockerborge er et vigtigt område, når det gælder bekæmpelse af rocker- og bandekriminalitet. Det er væsentligt, at myndighederne har de bedst mulige redskaber til at sætte ind over for eksisterende rockerborge og forhindre nye rockerborge i at blive etableret – ikke mindst i boligkvarterer.

Regeringen nedsætter derfor et udvalg, der skal kortlægge de praktiske problemer med rockerborge og beskrive de gældende regler, der er relevante i forhold til myndighedsindsatsen over for rockerborge.

Udvalget skal endvidere – bl.a. under inddragelse af de hidtidige erfaringer på området – komme med forslag til, hvordan indsatsen over for rockerborge kan styrkes.

I den forbindelse skal udvalget overveje, om det er muligt at ændre lovgivningen, så myndighederne får øget adgang til at gribe ind over for rockerborge, bl.a. ved en udvidet adgang til at kunne forbyde ophold i en rockerborg.

Udvalget skal desuden overveje mulighederne for at iværksætte yderligere administrative tiltag på området, bl.a. med hensyn til at styrke den koordinerede og sammenhængende myndighedsindsats over for rockerborge. Det forudsættes, at udvalget udarbejder et udkast til en ny vejledning til landets kommuner, der målrettet belyser og tydeliggør de muligheder, som planloven indeholder i forhold til indsatsen mod rockerborge. Udvalget skal desuden udarbejde udkast til en revideret vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rocker- og bandekriminalitet.

Udvalget kan i øvrigt komme med forslag til andre initiativer til bekæmpelse af rocker- og bandekriminalitet, der har naturlig sammenhæng med indsatsen over for rockerborge.

Udvalget har ikke til opgave at overveje, hvorvidt rockerklubber vil kunne søges opløst efter grundlovens § 78.

Udvalget skal i relevant omfang indhente oplysninger om udenlandske erfaringer på området.

Hvis udvalgets anbefalinger nødvendiggør lovændringer, skal udvalget udarbejde udkast hertil.

5. Udvalget skal så vidt muligt færdiggøre sit arbejde i løbet af sommeren 2015.

6. Udvalget har følgende sammensætning:

- Landsdommer Ole Græsbøll Olesen (formand)
- 2 repræsentanter fra universiteterne
- 4 repræsentanter udpeget efter indstilling fra KL, herunder 2 ledende kommunalpolitikere med særlige erfaringer i forhold til indsatsen over for rockerborgere
- 1 repræsentant udpeget efter fælles indstilling fra Grundejeren.dk og Danske Udlejere
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Advokatrådet
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Miljøministeriet
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Rigsadvokaten
- 1 repræsentant udpeget efter indstilling fra Rigspolitiet
- 1 repræsentant for Justitsministeriet

Hvis det findes hensigtsmæssigt, vil udvalget kunne inddrage øvrige relevante aktører i arbejdet.”

2. Udvalgets sammensætning

Udvalget havde ved afgivelsen af betænkningen følgende sammensætning:

Formand: Landsdommer Ole Græsbøll Olesen

Øvrige medlemmer:

- Borgmester i Hvidovre Kommune Helle Moesgaard Adelborg (udpeget efter indstilling fra KL)
- Chefkonsulent Ditte Yde Amsnæs (udpeget efter indstilling fra Rigspolitiet)

- Vicesstatsadvokat Jeanie Sølager Bigler (udpeget efter indstilling fra Rigsadvokaten)
- Chefkonsulent Eske Groes (udpeget efter indstilling fra KL)
- Kontorchef Christina Berlin Hovmand (udpeget efter indstilling fra Miljøministeriet (nu Erhvervsministeriet))
- Advokat Bjarne Becher Jensen (udpeget efter indstilling fra Advokatrådet)
- Kontorchef Carsten Madsen (udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet)
- Professor, dr. jur. Søren Højgaard Mørup (Aarhus Universitet)
- Professor, dr. jur. Peter Pagh (Københavns Universitet)
- Borgmester i Kolding Kommune Jørn Pedersen (udpeget efter indstilling fra KL)
- Formand for Grundejeren.dk Birgit Philipp (udpeget efter indstilling fra Grundejeren.dk)
- Kontorchef Tina Wahl (udpeget efter indstilling fra KL)

Som sekretær for udvalget fungerede ved betænkningens afgivelse fuldmægtig Morten Holland Heide.

Fuldmægtig André Dybdal Pape har ydet sekretærbistand ved udarbejdelsen af udvalgets udkast til vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet (bilag 2).

Politiassessor Nanna Flindt Grønning (udpeget efter indstilling fra Rigspolitiet) var medlem af udvalget i perioden fra januar 2015 til december 2015, hvor hun blev afløst af chefkonsulent Ditte Yde Amsnæs.

Advokat Morten Mark Østergaard (udpeget efter fælles indstilling fra Grundejeren.dk og Danske Udlejere) var medlem af udvalget i perioden fra januar 2015 til januar 2016, hvor han blev afløst af formand for Grundejeren.dk Birgit Philipp.

I marts 2015 meddelte Danske Udlejere, at Danske Udlejere ikke længere ønskede at være repræsenteret i udvalget. Advokat Morten Mark Østergaard repræsenterede herefter frem til januar 2016 alene Grundejeren.dk i udvalget.

Fuldmægtig Caroline Schjønning fungerede som sekretær for udvalget i perioden fra januar 2015 til april 2016, hvor hun blev afløst af fuldmægtig Morten Holland Heide.

3. Udvalgets arbejde

Medlemmerne af udvalget blev beskikket i januar 2015. Udvalget har afholdt i alt 10 møder. Med afgivelsen af denne betænkning afslutter udvalget sit arbejde.

4. Resumé

Betænkningen indledes i *kapitel 2* med en beskrivelse af rammerne i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som har væsentlig betydning for mulighederne for at styrke indsatsen over for rockerborge.

Herefter beskrives i *kapitel 3* lovgivning, der kan have betydning for politiets indsats over for rockerborge. Det drejer sig bl.a. om rockerloven, som giver adgang til at nedlægge forbud mod ophold i rockerborge. Endvidere drejer det sig om hashklubloven, som giver adgang til at nedlægge forbud mod at modtage besøgende eller opholde sig som besøgende i bestemte lokaler. Herudover beskrives reglerne i politiloven og ordensbekendtgørelsen om visitationszoner, forstyrrelse af den offentlige orden og støjende adfærd samt zoneforbud.

I *kapitel 4* beskrives lovgivning, der har betydning, når kommunerne behandler sager om rockerborge, og som efter omstændighederne kan begrænse etableringen eller anvendelsen af rockerborge. Det drejer sig navnlig om planloven, der bl.a. giver kommunerne mulighed for i lokalplaner med fremadrettet virkning at regulere anvendelsen af ejendomme, bygningers udseende, hegnsforhold mv. Herudover omtales reglerne i byggeloven, der fastsætter en række krav vedrørende bl.a. udførelse og brug af bebyggelse og som udgangspunkt stiller krav om byggetilladelse fra kommunen før påbegyndelsen af byggearbejder.

I *kapitel 5* beskrives persondatalovens regler om offentlige myndigheders adgang til at udveksle personoplysninger overordnet.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af de gener, som de omkringboende kan opleve ved rockerborge. Generel utryghed er en af de gener, der ofte nævnes. Desuden peges der bl.a. på potentiel fare ved konflikt mellem rockergruppen og en anden gruppe, støjgener, færdselsmæssige gener, rockeres generelle adfærd og fremtoning, chikanøs adfærd og nabokonflikter. Herudover er der i et vist omfang peget på rekruttering af yderligere medlemmer og øget kriminalitet i området.

I *kapitel 7* beskrives nogle af de erfaringer, som kommunerne og politiet hidtil har gjort sig med anvendelsen af de gældende regler i sager om rockerborge. Kapitellet indeholder også en beskrivelse af et konkret eksempel på en kommunes anvendelse af planloven og byggeloven i en sag om en rockerborg.

Udvalget har endvidere indhentet oplysninger om udenlandske erfaringer med indsatsen over for rockerborge. I *kapitel 8* er der redegjort for nogle norske og hollandske erfaringer.

I *kapitel 9* om tidligere politiske overvejelser er nogle af den senere tids forslag til folketingsbeslutninger omtalt.

I *kapitel 10* gengives udvalgets overvejelser om, hvordan indsatsen over for rockerborge kan styrkes.

Udvalget har navnlig haft fokus på at imødegå de gener, som beboere i boligområder og lignende områder kan opleve ved rockerborge. Disse gener kan kun i et vist omfang imødegås med den gældende lovgivning. Udvalget har derfor overvejet en række mulige tiltag.

Udvalget har således bl.a. overvejet, om der bør gøres hyppigere brug af visitationszoner i forhold til rockerborge, om der bør indføres en generel grænse for støj fra private i beboelsesområder, om der bør indføres en værditabsordning for ejere af ejendomme i området omkring en rockerborg, og om der bør udarbejdes en

standardservitut, som kan benyttes af boligejere til på privatretligt grundlag at forhindre rockerborge. Udvalget har ikke fundet grundlag for sådanne tiltag.

Herudover har udvalget overvejet, om der bør foretages ændringer af planloven, herunder om den gældende ordning om lokalplaners fremadrettede retsvirkninger bør ændres, om der bør indføres en definition af begrebet ”beboelse” i planloven for om muligt at gøre det klarere, hvornår anvendelsen af en ejendom i et boligområde som rockerborg er ulovlig, og om der bør indføres en anmeldelsesordning for en påtænkt anvendelse af en ejendom som samlingssted, så kommunen får bedre muligheder for at træffe forholdsregler før etableringen af en rockerborg. Udvalget har ikke fundet grundlag for sådanne ændringer af planloven.

Derimod foreslår *9 af udvalgets medlemmer*, at der i planloven indføres en bestemmelse om pligt for bl.a. en ejendoms ejer til efter anmodning fra kommunen at oplyse, hvem der er ejendommens bruger (eksempelvis en lejer), hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag om tilsyn efter loven. Oplysning herom kan bl.a. være nødvendig, når kommunen skal behandle en sag om lovliggørelse af en ejendom, som anvendes i strid med en lokalplan. Erhvervsministeriets og Justitsministeriets *2 medlemmer* af udvalget har oplyst, at regeringen efter afslutningen af udvalgets arbejde vil tage stilling til, om der bør indføres en bestemmelse om oplysningspligt i planloven, og hvad indholdet af en sådan bestemmelse i givet fald bør være. Rigsadvokatens og Rigspolitiets *2 medlemmer* af udvalget har tilsluttet sig dette.

Desuden er der efter udvalgets opfattelse behov for en samlet beskrivelse af adgangen til at anvende planloven i sager om rockerborge, så det er muligt enkelt og hurtigt at danne sig et overblik over såvel lovens muligheder som dens begrænsninger med hensyn til regulering af netop rockerborge. Udvalget har på den baggrund og i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet et udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge.

En effektiv anvendelse af de gældende regler i sager om rockerborge forudsætter, at mulighederne for at udveksle oplysninger mellem kommunerne og politiet benyttes. Dette er endvidere en forudsætning for en effektiv anvendelse af den samlingsstedsforbudsordning, som udvalget foreslår. Udvalget har på den baggrund og i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet et udkast til vejledning om

offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet. Det bemærkes, at vejledningen har et bredere anvendelsesområde end indsatsen over for rockerborge.

Som nævnt er det efter udvalgets opfattelse ikke i medfør af den gældende lovgivning muligt fuldt ud at imødegå de gener, som rockerborge i boligområder og lignende områder kan give anledning til for de omkringboende. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at disse gener i visse tilfælde i en sådan grad kan overskride grænserne for, hvad der bør accepteres, at der bør være mulighed for, at myndighederne kan gribe ind. Udvalget foreslår derfor, at kommunerne får adgang til under nærmere betingelser at nedlægge forbud mod, at en gruppe anvender en ejendom som samlingssted.

En sådan ordning kan – under de betingelser, som er beskrevet nedenfor – efter udvalgets opfattelse indføres inden for rammerne af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den foreslåede ordning er navnlig inspireret af arealanvendelsesreguleringen i planloven, men med den principielle forskel, at der ved særskilt lov indføres hjemmel til, at kommunen ved forbud kan gribe ind over for en bestående anvendelse af en ejendom i et boligområde eller lignende område, så ejendommen ikke længere må anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe.

Kommunen vil kunne meddele forbud, hvis anvendelsen af en ejendom som samlingssted for en gruppe er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Det vil bero på en konkret vurdering, om denne betingelse er opfyldt. Der skal dog være tale om gener, der er så alvorlige og normalt længerevarende, at de kan sidestilles med de gener, der kan opleves, når der i tilknytning til en ejendom foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger – f.eks. systematisk hashhandel – og som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed hos de omkringboende.

I vurderingen vil det bl.a. kunne indgå, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener. Det vil endvidere kunne indgå, om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området. Herudover vil det kunne indgå, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til angreb eller konkret risiko for angreb rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen. Det bemærkes, at konstatering af blot én af disse gener som udgangspunkt ikke alene vil kunne begrunde et forbud. Der vil normalt skulle konstateres en flerhed af gener over en længere periode. Der vil dog kunne være tilfælde, hvor kun én bestemt type af gener forekommer over en længere periode eller med en sådan hyppighed eller intensitet, at dette i sig selv vil være tilstrækkeligt til at begrunde et forbud.

Endvidere vil det være en forudsætning, at der forudgående er meddelt advarsel.

Samlingsstedsforbudsordningen forudsættes herudover administreret på en sådan måde, at der kun nedlægges forbud, hvis dette i det konkrete tilfælde er proportionalt og i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det foreslås, at et forbud i første omgang skal gælde for en periode på 3 måneder. Hvis der efterfølgende på ny nedlægges forbud, vil forbuddet gælde tidsbegrænset, det vil sige indtil, kommunen tilbagekalder det.

Et forbud vil indebære, at den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen forbydes at anvende den som samlingssted for den pågældende gruppe. Forbuddet vil således også gælde for fremtidige ejere og brugere af ejendommen.

Udvalget foreslår, at en ejendoms ejer eller bruger skal kunne straffes for i strid med et forbud at anvende ejendommen som samlingssted for gruppen. Samtidig foreslår udvalget, at det skal være en ophævelsesgrund efter lejelovgivningen, hvis en lejer straffes for at overtræde et forbud.

Endvidere foreslås det, at forbud skal kunne håndhæves administrativt ved, at kommunens personale og politiet får adgang til at kræve, at personer, der vurde-

res at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt skal forlade ejendommen. Hvis en person herefter ikke frivilligt forlader ejendommen, vil politiet under anvendelse af den fornødne magt kunne sikre, at dette sker.

Udvalget foreslår, at en kommunes afgørelse om at nedlægge forbud eller meddele afslag på at tilbagekalde et tidsbegrænset forbud skal kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet (fremover Planklagenævnet).

Kapitel 11 indeholder et lovudkast, der gennemfører de forslag fra udvalget, som kræver lovændringer.

Bilag 1 indeholder udvalgets udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge.

Bilag 2 indeholder udvalgets udkast til vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet.

København, oktober 2016

Ole Græsbøll Olesen (formand)	Helle Moesgaard Adelborg
Ditte Yde Amsnæs	Jeanie Sølager Bigler
Eske Groes	Christina Berlin Hovmand
Bjarne Becher Jensen	Carsten Madsen
Søren Højgaard Mørup	Peter Pagh
Jørn Pedersen	Birgit Philipp
Tina Wahl	<hr/>
	Morten Holland Heide

Kapitel 2

Rammerne i grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

1. Indledning

Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder nogle rammer, som sætter grænser for mulighederne for at styrke indsatsen over for rockerborge. Disse rammer er beskrevet i dette kapitel.

Grundlovens og konventionens regler om beskyttelse af ejendomsretten er beskrevet i afsnit 2, og reglerne om forsamlingsfriheden er beskrevet i afsnit 3.

2. Beskyttelse af ejendomsretten

2.1. Grundlovens § 73

2.1.1. Grundlovens § 73, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.”

Det følger af grundlovens § 73, at to overordnede betingelser skal være opfyldt, for at der er tale om, at et indgreb udgør ekspropriation i grundlovens forstand. For det første skal indgrebet være rettet mod ”ejendom”, som er beskyttet efter grundlovens § 73. For det andet skal indgrebet være ekspropriativt (der skal være tale om afståelse).

Om den første betingelse bemærkes, at udtrykket ”ejendom” i grundlovens § 73 må forstås i vid betydning. Det er således almindeligt antaget, at bestemmelsen ikke alene beskytter ejendomsret i traditionel forstand. Også begrænsede rådhedsrettigheder såsom brugsrettigheder, servitutter og panterrettigheder samt rettigheder i henhold til private aftaler er beskyttet af grundlovens ejendomsbegreb,

jf. således bl.a. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 184 f, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 452.

For så vidt angår betingelsen om, at der skal være tale om, at der foretages et ekspropriativt indgreb (at der skal være tale om afståelse), bemærkes, at det ikke er ethvert indgreb i en rettighed, som er beskyttet af grundlovens § 73, der har karakter af ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsning i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 405, og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 454.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 665 ff., Max Sørensen, a.st., side 412, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), side 291 f., og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 459 ff.

Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peger man navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, og om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden.

2.1.2. Grundlovens § 73 indebærer, at ekspropriation kun kan finde sted med hjemmel i lov.

Hvis der er hjemmel i lov til at foretage ekspropriation, opstiller § 73 de yderligere krav, at ekspropriationen skal være påkrævet af hensyn til almenvellet, og at der betales fuldstændig erstatning.

Påkrævet af hensyn til ”almenvellet” indebærer, at ekspropriationen skal bero på almene, saglige samfundsmæssige vurderinger. Der er her overladt lovgivningsmagten et vidt skøn.

2.2. Artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention

2.2.1. Artikel 1 i 1. tillægsprotokol (herefter ”P1”) har følgende ordlyd:

”Enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Foranstående bestemmelse skal imidlertid ikke på nogen måde begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.”

Bestemmelsen indeholder efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter ”Domstolen”) praksis tre regler: En generel regel om beskyttelse af retten til ejendom, en regel om fratagelse af ejendom og en regel om statens ret til at fastsætte regler om brugen af ejendom, jf. bl.a. Domstolens dom af 8. juli 1986 i sagen *Lithgow mod Storbritannien*, præmis 106.

2.2.2. Vedrørende indgreb i retten til respekt for ejendom (den første regel i artikel 1 i P1) fremgår det bl.a. af Domstolens praksis, at et indgreb skal ramme en rimelig balance mellem den offentlige interesse i indgrebet og beskyttelse af ejers interesse i råden over sin ejendom, jf. bl.a. Domstolens dom af 5. januar 2000 i sagen *Beyeler mod Italien*, præmis 107.

Domstolen har i dom af 18. december 1996 i sagen *Loizidou mod Tyrkiet*, præmis 63, der vedrørte personer, som var blevet nægtet adgang til deres ejendomme i den nordlige del af Cypern, anført, at også en faktisk hindring i anvendelse af ejendom kan udgøre et indgreb i en beskyttet ret.

2.2.3. Berøvelse af ejendom (den anden regel i artikel 1 i P1) kan foreligge ved formel ekspropriation, men kan efter Domstolens praksis også foreligge de facto, jf. bl.a. Domstolens dom af 22. januar 2001 i sagen Jahn m.fl. mod Tyskland, præmis 65, og dom af 23. september 1982 i sagen Sporrang og Lönnroth mod Sverige, præmis 63.

2.2.4. Medlemsstaternes ret til at kontrollere udøvelsen af ejendomsret under hensyntagen til almenhedens interesse eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder (den tredje regel i artikel 1 i P1) omfatter bl.a. planlovgivningen og lejelovgivningen, men der kan ikke nødvendigvis klart sondres mellem denne regel og de øvrige to regler i artikel 1 i P1, jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. udgave (2010), side 960. Peer Lorenzen m.fl. anfører i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 1269, at reglen afspejler den grundtanke, at ejere må acceptere, at de generelle hensyn til et velfungerende samfund medfører visse begrænsninger i deres dispositionsfrihed.

2.2.5. Hvis et indgreb er omfattet af artikel 1 i P1, stilles der grundlæggende krav om, at indgrebet er lovligt, at indgrebet har et anerkendelsesværdigt formål, at indgrebet er proportionalt, og at det via effektive nationale retsmidler er muligt at anfægte indgrebet.

Kravet om lovlighed medfører, at offentlige myndigheders indgreb skal være foretaget i overensstemmelse med nationale materielle og processuelle regler, jf. Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 937.

Kravet om anerkendelsesværdigt formål forudsætter, at indgrebet er i samfundets almene interesse, idet medlemsstaterne har en vis skønsmargin ved vurderingen heraf, jf. eksempelvis Domstolens dom af 5. januar 2000 i sagen Beyeler mod Italien, præmis 111 og 112.

Proportionalitetskravet medfører, at et indgreb skal være egnet til både at realisere et tilstræbt formål og stå i rimeligt forhold til formålet, jf. Peer Lorenzen m.fl., a.st., side 1267, og bl.a. Domstolens dom af 30. juni 2005 i sagen Jahn m.fl. mod Tyskland (Storkammerets afgørelse), præmis 93.

Kravet om effektive nationale retsmidler indebærer, at der skal være mulighed for at fremføre sin sag og for effektivt at kunne anfægte de foranstaltninger, der udgør et indgreb, jf. Jon Fridrik Kjølbro, a.st., side 936.

3. Forsamlingsfrihed

3.1. Grundlovens § 79

Grundlovens § 79 har følgende ordlyd:

”Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.”

Grundlovens § 79 beskytter retten til at forsamle sig fredeligt. Denne ret er imidlertid ikke absolut, og der kan således efter omstændighederne foretages begrænsninger i forsamlingsfriheden. Det følger i den forbindelse bl.a. af ordlyden af § 79, 3. pkt., at der kan nedlægges forbud mod forsamlinger under åben himmel, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

Rækkevidden af kriteriet ”fare for den offentlige fred” kan give anledning til nogen tvivl, men det antages, at bestemmelsen kun giver hjemmel til et forbud, når almene interesser af en vis betydning (”den offentlige fred”) er truet, og risikoen er nogenlunde nærliggende. Der skal med andre ord foreligge en konkret fare for uroligheder af en vis kvalificeret karakter. F.eks. vil en nærliggende risiko for, at en forsamling udvikler sig til et opløb med voldshandlinger og hærværk, kunne begrunde forbud mod eller opløsning af forsamlingen. Risiko for forstyrrelse af den offentlige orden (støj, råben, uanstændig adfærd mv.) er derimod ikke tilstrækkeligt til at forbyde forsamlingen, men kan dog medføre, at der foretages indgreb over for den person, der forstyrrer den offentlige orden.

Om forståelsen af kriteriet ”den offentlige fred” henvises bl.a. til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 708 f., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 777 f., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 130, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. ud-

gave (2012), side 416 f., og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 532.

Det er – med henvisning til ordlyden af grundlovens § 79, 3. pkt. – almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at det er en forudsætning for at nedlægge forbud af hensyn til den offentlige fred, at faren derfor udgår fra forsamlingen selv. Hvis faren udgår fra udenforstående, kan der således ikke nedlægges forbud efter § 79, 3. pkt., jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 709, Peter Germer, a.st., side 417, Henrik Zahle, a.st., side 130 f., og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 532 f.

Det er imidlertid almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at der i tilfælde, hvor faren udgår fra udenforstående, kan nedlægges forbud mod en forsamling ud fra nødretsbetragtninger, jf. Poul Andersen, a.st., side 710, Peter Germer, a.st., side 417 med note 44, Henrik Zahle, a.st., side 131, og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 533.

Adgangen efter grundlovens § 79, 3. pkt., til at forbyde forsamlinger, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred, gælder alene forsamlinger under åben himmel. Det følger modsætningsvist heraf, at forsamlinger under tag ikke kan forbydes på grund af fare for den offentlige fred, jf. Poul Andersen, a.st., side 711, Alf Ross, a.st., side 778, Peter Germer, a.st., side 417, Henrik Zahle, a.st., side 132, og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 532. Der vil dog efter omstændighederne i stedet kunne gribes ind over for den enkelte forsamlingsdeltager, jf. nærmere nedenfor, og hvis forsamlingen udvikler sig til et opløb – f.eks. ved at forsamlingen opløses i slagsmål mv. – kan der skrives ind over for opløbet efter § 80, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 711 f., og Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 532.

Det er endvidere almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at grundlovens § 79, 3. pkt., ikke udtømmende gør op med de indgrebsmuligheder, der er over for forsamlinger. Det er således bl.a. antaget, at der – i det omfang der er hjemmel hertil i anden lovgivning – uafhængigt af § 79, 3. pkt., kan foretages indgreb af hensyn til andre væsentlige offentlige eller private interesser, forudsat at der ikke dermed er tilsigtet et indgreb i forsamlingens ytringstilkendegivelse

som sådan, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 700 ff. og 706 ff., Alf Ross, a.st., side 773 ff., Henrik Zahle, a.st., side 127 f. og 131 f.

Højesteret har i en dom fra 1999 (gengivet i UfR 1999, side 1798), der omhandlede rockerloven (se herom kapitel 3, afsnit 2), udtalt følgende om grundlovens § 79:

”Denne bestemmelse om forsamlingsfrihed er ligesom bestemmelserne om ytringsfrihed i § 77 og foreningsfrihed i § 78 en nødvendig og selvfølgelig forudsætning for et demokrati. Af hensyn til muligheden for gennem forsamlinger at befordre meningstilkendegivelser sikrer bestemmelsen, at forsamlinger kan afholdes uden forudgående tilladelse fra en offentlig myndighed og ikke vilkårligt kan forbydes. Bestemmelsen hindrer imidlertid ikke, at der ved lov fastsættes regler, som – uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser – begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 11.”

Grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed indebærer ikke, at den almindelige lovgivning – herunder f.eks. regler i straffelovgivningen – ikke (også) gælder for deltagere i forsamlinger. F.eks. vil straffebestemmelser om freds- og ærekrænkelser også gælde for deltagere i forsamlinger, jf. bl.a. Poul Andersen, a.st., side 701, og Henrik Zahle, a.st., side 127.

Det anførte indebærer, at en forsamlingsdeltager, der overtræder f.eks. ordensforskrifter, vil kunne straffes, og politiet vil kunne skride ind mod den skyldige, jf. bl.a. Peter Germer, a.st., side 385. Derimod vil det forhold, at enkelte forsamlingsdeltagere foretager ulovlige handlinger, ikke kunne begrunde et forbud mod forsamlingen eller en kollektiv anholdelse af alle forsamlingsdeltagere, jf. bl.a. Alf Ross, a.st., side 774, og Henrik Zahle, a.st., side 131.

3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 har enhver bl.a. ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”*Stk. 1.* Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.”

Det fremgår om den ved bestemmelsen sikrede forsamlingsfrihed af Domstolens dom af 31. marts 2005 i sagen Adali mod Tyrkiet, præmis 266, at forsamlingsfriheden er en fundamental ret i et demokratisk samfund, og at retten i lighed med ytringsfriheden er fundamentet for et sådan samfund. Retten bør derfor ikke fortolkes indskrænkende, og den omfatter både private og offentlige forsamlinger.

Bestemmelsen beskytter efter sin ordlyd alene fredelige forsamlinger, jf. hertil f.eks. Domstolens dom af 2. oktober 2001 i sagen Stankov og The United Macedonian Organisation Ilinden mod Bulgarien, præmis 77, hvoraf det bl.a. fremgår, at bestemmelsen ikke omfatter en demonstration, hvor arrangørerne eller deltagerne har voldelige intentioner.

Bestemmelsen omfatter forudgående, samtidige og efterfølgende indgreb af såvel retlig som faktisk karakter, jf. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 3. udgave (2010), side 840, herunder efter omstændighederne forbud mod at mødes bestemte steder, jf. den ovennævnte dom i sagen Stankov og The United Macedonian Organisation Ilinden mod Bulgarien, præmis 79-80.

Peer Lorenzen m.fl. anfører i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 3. udgave (2011), side 878, at kerneområdet for forsamlingsfriheden efter konventionens artikel 11 er den bevidste, formålsbestemte forsamling af personer for at diskutere og/eller manifestere bestemte synspunkter, men at adgangen til at forsamles er beskyttet, uanset om formålet er politisk, religiøst, kulturelt eller socialt.

Som det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11, stk. 2, er forsamlingsfriheden efter konventionen ikke absolut. Der vil således kunne gøres indskrænkninger i forsamlingsfriheden, hvis indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund under henvisning til nærmere bestemte hensyn, herunder at bekæmpe kriminalitet og at skabe tryghed for borgerne.

Heri ligger krav om, at indgrebet skal være i overensstemmelse med legalitetskravet, at indgrebet skal forfølge et af de i bestemmelsen opregnede anerkendelsesværdige formål, og at indgrebet skal være proportionalt, jf. bl.a. Domstolens dom af 26. juli 2007 i sagen Makhmudov mod Rusland, præmis 63-65.

Kapitel 3

Rockerloven, hashklubloven, politiloven mv.

1. Indledning

Lovgivningen indeholder en lang række bestemmelser, der har betydning for politiets indsats over for rockerborge, herunder regler i rockerloven, hashklubloven, politiloven, straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven. Nedenfor følger en beskrivelse af de regler, som er særligt relevante for indsatsen, og som har betydning for udvalgets overvejelser i kapitel 10.

I afsnit 2 og 3 er rockerloven og hashklubloven beskrevet, herunder disse loves forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I afsnit 4 er politilovens og ordensbekendtgørelsens regler om bl.a. visitationszoner, støjende adfærd og zoneforbud omtalt.

For så vidt angår erfaringerne med disse regler i praksis henvises der desuden til kapitel 7, afsnit 2.

2. Rockerloven

Lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme med senere ændring (herefter ”rockerloven”) giver politiet adgang til at nedlægge forbud mod ophold i f.eks. en rockerborg.

Loven har baggrund i det, der i lovens forarbejder er betegnet som en krig mellem Hells Angels og Bandidos, hvor rockerborge var blevet angrebet med automatvåben, raketter mv. Det fremgår af forarbejderne, at situationen på dette tidspunkt var, at der ikke med den eksisterende straffelovgivning og anden lovgivning, herunder lejeloven, her og nu kunne gribes mere effektivt ind for at beskytte befolkningen mod at blive ofre i forbindelse med sådanne angreb. Regeringen fandt det derfor nødvendigt at gennemføre loven, der havde til formål at bidrage til, at risikoen for alvorlig personskade i forbindelse med navnlig angreb på rockerborge i tæt bebyggede områder umiddelbart kunne nedbringes. Der henvises til

pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996.

Nedenfor i afsnit 2.1 omtales indledningsvis spørgsmålet om betydningen af udtrykkene ”rocker” og ”rockerborg”, der er anvendt i forarbejderne til rockerloven. Herefter behandles i afsnit 2.2 og 2.3 adgangen til at nedlægge henholdsvis individuelt og generelt forbud. I afsnit 2.4 er adgangen til klage og domstolsprøvelse behandlet. Afsnit 2.5 vedrører straffen for overtrædelse af forbud. Endelig er rockerlovens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention behandlet i afsnit 2.6.

2.1. Udtrykkene ”rocker” og ”rockerborg”

Det er ikke i rockerloven defineret, hvad der skal forstås ved en ”rocker” eller en ”rockerborg”. Forståelsen af disse udtryk er imidlertid berørt i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 36 og 37 fra Folketingets Retsudvalget vedrørende forslaget til loven (lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996).

Det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 36, at der med udtrykket ”rocker” i lovforslagets bemærkninger sigtes til den almindelige opfattelse af, hvad en rocker er. Som nogle typiske kendetegn ved en rocker nævnes, at der er tale om en mand, der hører til en gruppe af personer, som har motorcykler, hvor der gælder et særligt samhørighedsforhold med egne normer, og hvor tilhørsforholdet til gruppen bl.a. tilkendes gives gennem påklædning, mærker og lignende.

Endvidere fremgår det, at en helt præcis og entydig definition af udtrykket ”rocker” ikke er afgørende for rockerlovens anvendelse. Den person, der nedlægges forbud over for, skal således ikke nødvendigvis tilhøre den rockergruppe, hvis tilholdssted forbuddet vedrører. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende har tilknytning til gruppen, jf. nærmere afsnit 2.2.1 nedenfor.

Ifølge besvarelsen af spørgsmål nr. 37 sigtes der med udtrykket ”rockerborg” i lovforslagets bemærkninger til ejendomme, der tjener som fast tilholdssted for medlemmer af en rockergruppe, og hvor der typisk er gennemført en række særlige bygningsmæssige foranstaltninger for at sikre bygningen mod f.eks. angreb.

2.2. Individuelt forbud

Ifølge rockerlovens § 1, stk. 1, kan politiet forbyde en person at opholde sig i en bestemt ejendom, hvis nogle nærmere betingelser er opfyldt. Et forbud efter denne bestemmelse kan – i modsætning til et generelt forbud efter § 1, stk. 2 – kun nedlægges over for enkeltpersoner og kun med hensyn til ophold på ejendomme, der tjener som tilholdssted for en rockergruppe mv.

2.2.1. Betingelserne for at nedlægge individuelt forbud

Det er for det første en betingelse for at nedlægge individuelt forbud, at ejendommen tjener som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til, jf. rockerlovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der navnlig sigtes til rockerborgene, herunder gårdarealer mv. i tilknytning hertil. Bestemmelsen omfatter derimod ikke tilfælde, hvor rockere forsamlers sig udendørs, f.eks. i forbindelse med festivaler, motorcykeloptog mv.

Bestemmelsen omfatter ifølge forarbejderne heller ikke det enkelte medlems ophold i sit eget hjem, hvis dette ikke har karakter af en rockerborg. Har det private hjem omvendt karakter af en rockerborg, kan der nedlægges forbud over for den pågældende. Dette skyldes hensynet til at undgå, at formålet med loven kan omgås, jf. herved besvarelsen af spørgsmål nr. 37 fra Folketingets Retsudvalget vedrørende forslaget til rockerloven (lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996).

Anvendes et af medlemmernes private hjem som tilholdssted for andre medlemmer af gruppen, kan forbud under alle omstændigheder nedlægges over for disse andre medlemmer.

For det andet er det en betingelse for at nedlægge individuelt forbud, at den pågældendes tilstedeværelse i ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen, jf. rockerlovens § 1, stk. 1, nr. 2.

Grundlaget for politiets vurdering af, om denne betingelse er opfyldt, er ifølge forarbejderne til bestemmelsen dels politiets almindelige kendskab til rockermiljøet, dels – og navnlig – de oplysninger, som politiet har om de øjeblikkelige forhold i rockerkredsene, f.eks. om andre nyligt gennemførte angreb eller lignende. I vurderingen af, om farebetingelsen er opfyldt, indgår det bl.a., hvor tæt bebygget det pågældende område er, og hvor befærdet området omkring ejendommen er. Hvis der f.eks. er tale om en afsides beliggende ejendom, er betingelserne for at nedlægge forbud ikke opfyldt.

Der kan ifølge forarbejderne til rockerlovens § 1, stk. 1, ikke nedlægges forbud over for personer, hvis tilstedeværelse i ejendommen må antages at være uden betydning for, om der kan forventes iværksat et angreb. Personer, der har adgang til de pågældende tilholdssteder, må dog normalt antages at have et sådant tilhørsforhold til den pågældende rockergruppe, at denne betingelse for at nedlægge et forbud er opfyldt. Der kan således efter omstændighederne gives individuelle forbud til samtlige personer, som holder til i ejendommen.

Den person, der nedlægges forbud over for, skal ifølge forarbejderne ikke nødvendigvis selv tilhøre den rockergruppe, hvis tilholdssted forbuddet vedrører. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende har tilknytning til gruppen. Der kan f.eks. være tale om de såkaldte supporters mv. Tilknytningen kan bestå i, at personen efter sin påklædning og rygmærker fremtræder som tilhørende rockermiljøet, eller at personen i øvrigt færdes til og fra ejendommen.

Ifølge rockerlovens § 1, stk. 3, kan der kun nedlægges forbud, hvis det angreb, der er risiko for, må antages at være led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder skydevåben og sprængstoffer. Bestemmelsen, der blev indsat under folketingsbehandlingen af lovforslaget, indebærer, at loven ikke kan anvendes i forhold til f.eks. foreninger eller grupper, der ikke selv må antages at bruge voldelige midler. Dette gælder, selv om det må befrygtes, at andre grupper vil forsøge med voldelige midler at angribe den pågældende forening eller gruppe, da der i disse tilfælde ikke er tale om et ”gensidigt opgør”.

Der henvises til bemærkningerne til § 1 i lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996 og til Folketingets Retsudvalgs betænkning over forslaget afgivet den 8. oktober 1996.

2.2.2. Indholdet af et individuelt forbud

Det fremgår af forarbejderne til rockerlovens § 1, stk. 1, at der med forbud mod ophold sigtes til enhver fysisk tilstedeværelse i den pågældende ejendom. Er der nedlagt forbud, vil den blotte tilstedeværelse i ejendommen således indebære en overtrædelse af forbuddet, selv om der er tale om et helt kortvarigt ophold. Et opholdsforbud er derfor tillige et adgangsforbud.

Det er forudsat i forarbejderne, at der normalt fastsættes en frist for, hvornår et forbud skal efterkommes. Ved fastsættelsen af denne frist må der tages hensyn til de konkrete omstændigheder, herunder om de berørte rockere har deres bopæl i ejendommen.

Efter rockerlovens § 1, stk. 4, nedlægges forbud for et bestemt tidsrum eller indtil videre. Politiet skal ifølge bestemmelsens forarbejder vælge den løsning, der er mindst indgribende i forhold til det formål, der søges opnået. Er det således, f.eks. fordi der antages at være tale om en forbigående risiko, tilstrækkeligt at nedlægge forbud for et bestemt antal dage, må der ikke nedlægges forbud indtil videre. På den anden side er bestemmelsen ikke til hinder for, at et forbud forlænges, hvis betingelserne fortsat er opfyldt.

Der henvises til bemærkningerne til § 1 i lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996.

Ifølge rockerlovens § 1, stk. 5, skal politiet ophæve et forbud efter stk. 1, når den risiko for angreb, der gav anledning til forbuddet, ikke længere foreligger. Det gælder, selv om forbuddet er meddelt for et bestemt tidsrum.

2.3. Generelt forbud

Ifølge rockerlovens § 1, stk. 2, kan politiet forbyde enhver person adgang til en bestemt ejendom, hvis der skønnes at være betydelig risiko for et angreb af den i stk. 1, nr. 2, nævnte karakter.

Forbud i medfør af bestemmelsen gives således ikke til en bestemt person, men gælder generelt. Endvidere kan bestemmelsen anvendes til at meddele forbud mod adgang til en ejendom, selv om ejendommen ikke tjener som tilholdssted for en gruppe. Baggrunden for bestemmelsen er ifølge forarbejderne, at adgangen til at nedlægge individuelt forbud efter rockerlovens § 1, stk. 1, ikke i alle tilfælde vil være tilstrækkelig til at beskytte de omkringboende mv.

Et generelt forbud efter rockerlovens § 1, stk. 2, kan ifølge forarbejderne f.eks. anvendes i tilfælde, hvor et rockerarrangement henlægges til en bestemt ejendom, eksempelvis en restaurant, et festlokale eller efter omstændighederne et afgrænset, udendørs areal.

Bestemmelsen kan ifølge forarbejderne også anvendes i forhold til ejendomme, der tjener som tilholdssteder for medlemmer af rockergrupper. I disse tilfælde er der ikke noget til hinder for, at et generelt forbud anvendes i kombination med individuelle forbud efter rockerlovens § 1, stk. 1.

Nedlæggelse af generelt forbud efter rockerlovens § 1, stk. 2, forudsætter, at politiet skønner, at rockernes mv. tilstedeværelse vil udgøre en betydelig risiko for, at rivaliserende grupper vil iværksætte et angreb mod den pågældende lokalitet. Bestemmelsen omfatter den samme form for angreb som nævnt i § 1, stk. 1, nr. 2, om individuelt forbud. Det er endvidere en betingelse, at det angreb, der er risiko for, må antages at være led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder skydevåben og sprængstoffer, jf. § 1, stk. 3. Der henvises om disse betingelser til afsnit 2.2.1 ovenfor.

Ifølge rockerlovens § 1, stk. 4, nedlægges et forbud for et bestemt tidsrum eller indtil videre. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at et generelt forbud normalt kun vil kunne nedlægges for et meget kort tidsrum, typisk en eller to dage. Politiet skal ophæve forbuddet, når den risiko for angreb, der gav anledning

til forbuddet, ikke længere foreligger, jf. § 1, stk. 5. Det gælder, selv om forbuddet er meddelt for et bestemt tidsrum.

I modsætning til, hvad der gælder med hensyn til et individuelt forbud efter rockerlovens § 1, stk. 1, bekendtgøres et generelt forbud på tydelig måde ved skiltning. Der udformes således i disse tilfælde ikke nogen skriftlig afgørelse til eventuelle parter.

Der henvises til bemærkningerne til § 1 i lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996.

2.4. Domstolsprøvelse og klage

Et forbud efter rockerloven kan påklages til Rigspolitiet. Rigspolitiets afgørelse i klagesagen kan ikke påklages til justitsministeren, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

Et forbud kan endvidere indbringes for domstolene efter grundlovens § 63. Herudover kan spørgsmålet om lovligheden af et forbud prøves under en straffesag om overtrædelse af forbuddet.

Hverken klage til Rigspolitiet eller indbringelse for domstolene har opsættende virkning.

Rockerloven indeholder – i modsætning til hashklubloven, jf. afsnit 3.4 nedenfor – ikke særlige regler om domstolsprøvelse.

2.5. Straffen for overtrædelse af forbud

Det fremgår af rockerlovens § 2, at forsætlig overtrædelse af forbud straffes med fængsel indtil 2 år. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at straffen – også i førstegangstilfælde – udmåles til mindst 30 dages ubetinget fængsel.

Strafferammen giver mulighed for, at en person, som ikke respekterer et nedlagt forbud, kan varetægtsfængsles efter retsplejelovens § 762, stk. 1, hvis der f.eks.

er bestemte grunde til at frygte, at den pågældende ellers vil overtræde forbuddet på ny.

Der henvises til bemærkningerne til § 2 i lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996.

2.6. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Nedenfor er rockerlovens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskrevet. Der henvises for en beskrivelse af rammerne i grundloven og konventionen i øvrigt til kapitel 2.

2.6.1. Grundlovens § 73

Rockerlovens forhold til grundlovens § 73 om ekspropriation er behandlet under pkt. 4.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996, hvor følgende fremgår:

”Et forbud mod adgang til og ophold i en ejendom, som et eller flere medlemmer af en rockergruppe f.eks. ejer eller lejer, indebærer et indgreb i de pågældendes mulighed for at benytte ejendommen som hidtil.

Det vil kunne anføres, at en vedtagelse af loven vil muliggøre indgreb i en bestående råden, som lovligt er etableret under den hidtidige retstilstand, og at et forbud derfor vil kunne gribe ind i en retsposition, der er beskyttet af grundlovens § 73 om ekspropriation. Retten til at være sammen med andre på et fælles tilholdssted kan imidlertid ikke i sig selv antages at være en ret tilhed, der er beskyttet af grundlovens § 73.

I det omfang, et forbud indebærer indgreb i et gode, der er beskyttet af grundlovens § 73, f.eks. en ejendomsret eller en lejeret, vil de fareafværgelses- og beskyttelseshensyn, der ligger bag lovforslaget, tale imod, at et forbud har karakter af ejendomsafståelse i grundlovens forstand.

Det kan imidlertid næppe på forhånd helt udelukkes, at et forbud under særlige omstændigheder økonomisk kan ramme så intensivt, at der uanset det angivne formål er tale om afståelse af ejendom, jf. grundlovens § 73. Det må bero på en konkret vurdering, om der i det enkelte tilfælde foreligger ekspropriation. I vurderingen vil bl.a. indgå forbuddets tidsmæssige udstrækning. Er indgrebet ekspropriativt, har den pågældende krav på erstat-

ning. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.

Der betales ikke i øvrigt erstatning som følge af nedlagte forbud.”

Der henvises endvidere til Højesterets dom trykt i UfR 2001, side 1057, hvor retten fandt, at det pågældende individuelle forbud ikke udgjorde et indgreb, som berettigede til erstatning efter grundlovens § 73.

2.6.2. Grundlovens § 79

Om rockerlovens forhold til grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed fremgår følgende af pkt. 4.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996:

”Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at forsamle sig ubevæbnede.

Med de foreslåede regler gribes der ikke ind over for forsamlinger i traditionel forstand. Som anført under [...] vil reglerne ikke kunne anvendes i forhold til møder arrangeret af f.eks. foreninger og grupper, selv om det må befrygtes, at andre grupper vil forsøge med voldelige midler at forhindre afholdelsen af de pågældende møder. Reglerne vil alene kunne anvendes, hvis der er tale om indbyrdes (gensidigt) opgør, hvor der på begge sider må antages at blive anvendt voldelige midler, herunder våben og sprængstoffer, der er til fare for udenforstående.

Det kan ikke udelukkes, at den samtidige tilstedeværelse af flere eller samtlige medlemmer af en rockergruppe i visse tilfælde også kan have karakter af en forsamling, der er omfattet af grundlovens beskyttelse af forsamlingsfriheden.

Den grundlovssikrede forsamlingsfrihed kan imidlertid ikke antages at være til hinder for, at der nedlægges forbud mod at mødes i bestemte ejendomme, når forbudet er begrundet i fareafværgelses- og beskyttelseshensyn i forhold til de omkringboende. Forbudet retter sig ikke mod forsamlingen som sådan, og der gribes ikke ind i anledning af den meningsstilkendegivelse, som forsamlingen måtte være udtryk for. De pågældende vil fortsat kunne mødes, blot det finder sted på en lokalitet, hvor der ikke foreligger den angivne fare.

Lovforslaget kan på den baggrund ikke antages at være i strid med grundlovens § 79.”

Der kan endvidere henvises til Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 1798, hvor retten fandt, at den forbudsordning, som er hjemlet i rockerlovens § 1, ikke strider mod grundlovens § 79. Dommen er omtalt nærmere i kapitel 2, afsnit 3.1.

2.6.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Om rockerlovens forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fremgår følgende af pkt. 4.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 22 fremsat den 3. oktober 1996:

”Lovforslaget, der som anført indeholder hjemmel til under visse betingelser at meddele personer forbud mod at opholde sig i bestemte ejendomme, berører spørgsmål, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der henvises navnlig til artikel 8 om retten til privatliv, artikel 11 om forsamlingsfrihed, artikel 1 i 1. tillægsprotokol om ejendomsretten og artikel 2 i 4. tillægsprotokol om retten til frit at vælge opholdssted.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning hjemler myndighederne helt eller delvis skønmæssige beføjelser, foretager menneskerettighedsorganerne som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvorledes beføjelserne anvendes i praksis.

Meddelelse af forbud efter lovforslagets bestemmelser vil efter omstændighederne indebære indgreb i rettigheder, der er beskyttet af de ovennævnte konventionsbestemmelser.

Beskyttelsen efter disse bestemmelser er imidlertid ikke absolut. Der kan – generelt sagt – gøres indgreb i de beskyttede rettigheder, såfremt indgrebet er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund til varetagelse af nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, herunder den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser.

Hovedformålet med lovforslaget er at beskytte befolkningen mod at blive ofre i forbindelse med alvorlige og farlige angreb på de ejendomme, hvor rockerne holder til. Det er et formål, som efter konventionen kan berettige begrænsninger i de nævnte rettigheder.

Under hensyn til det om baggrunden for lovforslaget anførte, herunder at det ikke har været muligt gennem en intensiv politiindsats at bringe angrebene til ophør, må nedlæggelse af et forbud efter de i den foreslåede lov angivne betingelser anses for et nødvendigt og berettiget indgreb for at yde befolkningen tilstrækkelig beskyttelse.

De indgreb, der med hjemmel i de foreslåede regler kan foretages, kan på den baggrund ikke antages at være i strid med menneskerettighedskonventionen m.v.”

Fra retspraksis kan der henvises til Højesterets dom trykt i UfR 2001, side 1057, der også er omtalt ovenfor i afsnit 2.6.1, hvor retten fandt, at det pågældende individuelle forbud ikke udgjorde et indgreb, som berettigede til erstatning efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller artikel 1 i 1. til-lægsprotokol til konventionen. Endvidere kan der henvises til Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 1798, som er omtalt ovenfor i afsnit 2.6.2 og nærmere i kapitel 2, afsnit 3.1.

3. Hashklubloven

Lov nr. 471 af 7. juni 2001 om forbud mod besøgende i bestemte lokaler med senere ændring (herefter ”hashklubloven”) giver politiet adgang til under nærmere betingelser at nedlægge forbud mod at modtage besøgende eller opholde sig som besøgende i bestemte lokaler.

Loven har til formål at sikre, at der kan gribes mere effektivt ind over for såkaldte hashklubber og andre former for organiseret kriminel virksomhed, der foregår i bestemte lokaler og præger nærmiljøet ved at genere og skabe utryghed hos omkringboende, jf. pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001.

Hashklubloven er ikke begrænset til hashklubber, men kan, hvis betingelserne er opfyldt, også anvendes i forhold til eksempelvis rockerborge.

Nedenfor omtales betingelserne for at nedlægge forbud (afsnit 3.1), indholdet af et forbud (afsnit 3.2), bekendtgørelse af forbud (afsnit 3.3), domstolsprøvelse og klage over forbud (afsnit 3.4), straffen for overtrædelse af forbud (afsnit 3.5), mulighederne for at ophæve lejemål (afsnit 3.6) og forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (afsnit 3.7).

3.1. Betingelserne for at nedlægge forbud

Betingelserne for at nedlægge forbud fremgår af hashklublovens § 1, stk. 1. Det følger heraf, at politidirektøren kan nedlægge forbud, hvis der i bestemte lokaler foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende. Desuden skal der forudgående være meddelt advarsel til den, der råder over lokalerne.

Ifølge bestemmelsens forarbejder er lokalets eller lokalernes art og størrelse uden betydning. Bestemmelsen finder således anvendelse, uanset om virksomheden foregår i erhvervslokaler eller beboelsesrum, og selv om lokalerne eventuelt er fysisk adskilte. Det er også uden betydning, om virksomheden foregår i ejede eller lejede lokaler.

At virksomheden skal foregå på en måde, der ”systematisk” indebærer strafbare handlinger, indebærer ifølge forarbejderne, at virksomheden skal foregå med en vis hyppighed og regelmæssighed og i øvrigt have et ikke ubetydeligt omfang (men ikke nødvendigvis være erhvervsmæssig), således at den pågældende virksomhed – f.eks. med organiseret salg af ulovlige euforiserende stoffer eller narkotika – fremtræder som et væsentligt formål med anvendelsen af lokalerne, ud over eventuel beboelse. Der kan ikke nedlægges forbud alene på grundlag af, at en snæver kreds af personer med tilknytning til hinanden benytter et bestemt lokale til bl.a. at ryge hash sammen, eller at der i et enkelt eller enkelte lejlighedsvis tilfælde overdrages hash i et bestemt lokale, jf. også ordet ”virksomhed”.

For at der kan nedlægges et forbud, skal den pågældende virksomhed som nævnt endvidere foregå på en måde, der er ”egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende”. Foregår virksomheden i en afsides beliggende ejendom, kan der således ifølge forarbejderne ikke nedlægges forbud. Det samme gælder, hvis den situation undtagelsesvis foreligger, at der uden nogen sammenhæng med den systematiske strafbare virksomhed også foregår andre (lovlige) former for virksomhed i lokalerne, som helt dominerer den samlede benyttelse på en sådan måde, at den strafbare virksomhed allerede af denne grund ikke kan antages at ville fremme en sådan forræelse mv. af nærmiljøet, som det er et mål med hashklubloven at bekæmpe.

Forbud kan ifølge forarbejderne alene nedlægges på grundlag af en konkret vurdering af den virksomhed, der drives i de pågældende lokaler, men der skal på grundlag af denne vurdering foretages en objektivt bedømmelse af, om virksomheden er egnet til at medføre ulempe og utryghed i det pågældende nærmiljø. Der bør navnlig lægges vægt på, om virksomheden fremmer en adfærd, der vil kunne præge miljøet omkring lokalerne på en måde, som typisk skaber utryghed og fremmer en generel forråelse af nærmiljøet. Betingelsen vil normalt være opfyldt, hvis der i lokalerne drives organiseret hashsalg eller salg af narkotika, eller hvis der drives mere omfattende og organiseret utilladt hasardspil eller rufferi-virksomhed, som på lignende måde væsentligt fremmer et nærmiljø præget af kriminalitet, misbrug og/eller voldelig adfærd.

Det vil ifølge forarbejderne helt undtagelsesvis kunne forekomme, at miljøet omkring lokalerne har en sådan særlig karakter, at den strafbare virksomhed, der drives i lokalerne, må antages reelt ikke at ville kunne præge nærmiljøet. I så fald kan der ikke nedlægges forbud i medfør af loven.

Det er efter forarbejderne en forudsætning for at nedlægge forbud, at den virksomhed, der indebærer strafbare handlinger, er knyttet til modtagelsen af ”kunder” i lokalerne, sådan som det er tilfældet med ”hashklubber” og de øvrige aktiviteter, som er nævnt ovenfor. Forbud kan derimod ikke anvendes som en form for administrativt fastsat sanktion over for visse strafbare handlinger, der er egnede til at medføre ulempe og utryghed for omkringboende. Der kan således f.eks. ikke nedlægges forbud i tilfælde, hvor en i øvrigt lovlig erhvervsvirksomhed overtræder miljømæssige forskrifter for produktionen.

Forbud kan som nævnt alene nedlægges, hvis politiet forinden har advaret den, der råder over lokalerne, det vil sige ejeren, andelshaveren eller, hvis virksomheden drives i lejede lokaler, lejereren eller fremlejetageren. Er det en forening eller anden juridisk person, der f.eks. står som lejer, gives advarslen til den, der er beføjet til at repræsentere foreningen.

Hvis en person hævder, at lokalerne er udlejet, men det på baggrund af oplysningerne i sagen må lægges til grund, at lejeforholdet ikke er reelt, og personen derfor må anses for rådighedshaver, kan en advarsel eller et forbud meddeles til den

pågældende, jf. Østre Landsrets dom trykt i TfK 2009, side 551, og Østre Landsrets 18. afdelings utrykte kendelse af 13. februar 2006.

Der henvises til bemærkningerne til § 1, stk. 1, i lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001.

Det bemærkes, at justitsministeren den 5. oktober 2016 har fremsat et lovforslag, som vil indebære, at forudgående advarsel kan undlades, hvis der inden for de seneste 3 måneder over for den, der råder over lokalerne, er nedlagt forbud vedrørende andre lokaler inden for en radius af 500 meter. Ændringen har til formål at sikre, at politiet hurtigere og mere effektivt kan gribe ind, hvis den, der rammes af et besøgsforbud, blot genåbner hashklubben i andre lokaler i nærheden, f.eks. en anden lejlighed i samme beboelsejendom. Der henvises til § 1, nr. 1, i lovforslag nr. L 17 om ændring af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler og lov om politiets virksomhed (Initiativer mod handel med hash mv. og politiets anvendelse af peberspray).

3.2. Forbuddets indhold

Efter hashklublovens § 1, stk. 2, indebærer et forbud, at det er forbudt at modtage besøgende eller at opholde sig som besøgende i eller i umiddelbar nærhed af de pågældende lokaler, jf. dog undtagelserne i stk. 3 og 4, der er omtalt nedenfor.

Forbuddet mod at ”modtage” besøgende omfatter ifølge forarbejderne til bestemmelsen enhver, der giver de pågældende adgang til lokalerne. Ikke kun den, der råder over lokalerne, men også den, der ”åbner døren”, vil således kunne straffes for overtrædelse af forbuddet, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Med udtrykket ”opholde sig” sigtes ifølge forarbejderne til enhver fysisk tilstedeværelse i eller i umiddelbar nærhed af de pågældende lokaler, medmindre det undtagelsesvis er nødvendigt f.eks. for andre beboere i en etageejendom at passere tæt forbi lokalerne for at komme til og fra deres bolig. Bortset fra disse særlige tilfælde medfører et forbud, at den blotte tilstedeværelse i eller i umiddelbar nærhed af lokalerne vil indebære en overtrædelse af forbuddet, selv om der er tale

om et helt kortvarigt ophold. Et forbud mod at opholde sig i lokalerne er derfor også et adgangsforbud.

Udtrykket ”besøgende” indebærer imidlertid en begrænsning i forbuddet mod at opholde sig eller modtage nogen i lokalerne. Forbuddet omfatter således efter forarbejderne navnlig ikke personer, der har fast bopæl i lokalerne. Som besøgende anses heller ikke den, der råder over lokalerne uden at bo der. Forbuddet omfatter endvidere ikke personer, der alene indfinder sig med henblik på udøvelse af et lovligt erhverv, f.eks. en vagtlæge eller håndværkere, som skal reparere installationer eller ”normalisere” lokalernes indretning. I tilfælde, hvor det f.eks. er en forening, der formelt står som ejer eller lejer af lokalerne, omfatter udtrykket ”besøgende” derimod også medlemmer af foreningen.

Hashklublovens § 1, stk. 3 og 4, indeholder som nævnt endvidere nogle begrænsninger i forbuddets anvendelsesområde.

Det fremgår således af hashklublovens § 1, stk. 3, at forbuddet ikke omfatter personer, som er nærmeste pårørende til personer med fast bopæl i lokalerne. Ved nærmeste pårørende forstås ifølge forarbejderne til bestemmelsen navnlig slægtninge i lige linje, søskende, adoptivbørn og plejebørn. Også en fast kæreste anses som nærmeste pårørende.

Efter hashklublovens § 1, stk. 4, omfatter forbuddet endvidere ikke personer, som modtages eller opholder sig i lokalerne alene for at deltage i en forsamling med et politisk eller meningsbefordrende øjemed, hvis lokalerne også forud for, at forbuddet blev nedlagt, anvendtes til en sådan forsamlingsvirksomhed.

Det beror ifølge forarbejderne på en konkret bevismæssig vurdering, om bestemmelsen finder anvendelse. Det forhold, at eksempelvis en hashklub måtte begynde at kalde sig en politisk klub, vil ikke i sig selv indebære, at det kan lægges til grund, at der reelt er tale om virksomhed med et meningsbefordrende øjemed.

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen kan få praktisk betydning, hvis der i lokalerne er foregået en meningsbefordrende forsamlingsvirksomhed, som er uden tilknytning til de ulovlige aktiviteter, der er baggrunden for forbuddet.

Der kan f.eks. være tale om, at de pågældende lokaler i aften timerne har fungeret som mødested for en ulovlig spilleklub, mens de samme lokaler i dagtimerne er stillet til rådighed for en kreds af personer, som jævnligt er forsamlet for at drøfte politiske eller andre samfundsmæssige anliggender.

Det fremgår af hashklublovens § 2, stk. 1, at et forbud gælder i 3 måneder og kan forlænges med indtil 3 måneder ad gangen. En forlængelse af forbuddet forudsætter ifølge bestemmelsens forarbejder, at forholdene giver grund til at antage, at den strafbare aktivitet ellers vil blive genoptaget.

Et forbud kan til enhver tid tilbagekaldes inden 3-måneders-periodens udløb, hvis der ikke længere er grundlag for forbuddet. At den kriminelle aktivitet ophører som følge af, at der er nedlagt forbud mod besøgende i lokalerne, kan efter forarbejderne ikke i sig selv medføre, at forbuddet ophæves. Den, der råder over lokalerne, må således også vise over for politiet, at der er taget initiativ til i stedet at benytte lokalerne til andre (lovlige) formål. Forbuddet vil normalt også kunne ophæves, hvis f.eks. en ny lejer, der ikke har nogen forbindelse med den pågældende kriminelle aktivitet, overtager rådigheden over lokalerne.

Der henvises til bemærkningerne til § 1, stk. 2-4, og § 2, stk. 1, i lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001.

3.3. Bekendtgørelse af forbud

Det fremgår af hashklublovens § 2, stk. 2, 1. pkt., at politiet bekendtgør forbuddet ved skiltning og ved meddelelse i den lokale presse. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at politiet også meddeler i den lokale presse, hvis et forbud ophæves inden 3-måneders-periodens udløb, jf. bemærkningerne til § 2, stk. 2, i lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001.

Politiet giver ifølge hashklublovens § 2, stk. 2, 2. pkt., endvidere særskilt meddelelse om forbuddet til den, der råder over lokalerne. Det er forudsat i forarbejderne, at politiet desuden underretter udlejeren og ved fremlejemål tillige lejeren om forbuddet, hvis den pågældende virksomhed foregår i lejede lokaler, jf. pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til det ovennævnte lovforslag.

Det bemærkes, at justitsministeren den 5. oktober 2016 har fremsat et lovforslag, som vil indebære, at kravet om bekendtgørelse i ”den lokale presse” ændres til et krav om bekendtgørelse i ”et eller flere egnede medier”. Forbud vil herefter eksempelvis kunne bekendtgøres på politiets hjemmeside eller på de sociale medier. Der henvises til § 1, nr. 2, lovforslag nr. L 17 om ændring af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler og lov om politiets virksomhed (Initiativer mod handel med hash mv. og politiets anvendelse af peberspray).

3.4. Domstolsprøvelse og klage

Det fremgår af hashklublovens § 3, stk. 1, 1. pkt., at den, der råder over lokalerne, kan kræve, at afgørelser om nedlæggelse af forbud indbringes for domstolene af den myndighed, der har truffet afgørelsen.

Ifølge hashklublovens § 3, stk. 2, 1. pkt., skal en sådan anmodning om domstolsprøvelse være modtaget hos den myndighed, der har truffet afgørelsen, senest 4 uger efter, at forbuddet er ophørt. Efter fristens udløb kan den, der råder over lokalerne, dog selv anlægge retssag i medfør af grundlovens § 63, og forbuddets berettigelse vil også kunne prøves under en eventuel straffesag om overtrædelse af forbuddet.

Sagen indbringes for byretten i den retskreds, hvor lokalerne ligger, efter reglerne i retsplejelovens kapitel 80, jf. hashklublovens § 3, stk. 2, 2. pkt. Sagen behandles i strafferetsplejens former, og den pågældende myndighed har bevisbyrden for de faktiske forhold, der er forudsætningen for, at forbuddet er berettiget.

Efter hashklublovens § 3, stk. 3, har anmodning om domstolsprøvelse ikke opsættende virkning, medmindre retten ved kendelse bestemmer andet.

Der er herudover mulighed for at klage over politidirektørens afgørelse om forbud til Rigspolitiet. En sådan klage har ikke opsættende virkning. Rigspolitiets afgørelse i klagesagen kan ikke påklages til justitsministeren, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

3.5. Straffen for overtrædelse af forbud

Efter hashklublovens § 4, stk. 1, straffes den, der overtræder et forbud, med bøde. I gentagelsestilfælde kan straffen stige til fængsel i indtil 4 måneder.

Den, der uagtsomt eller forsætligt overtræder et forbud ved at modtage besøgende eller ved at opholde sig som besøgende i eller i umiddelbar nærhed af de pågældende lokaler, kan således straffes. Det følger af almindelige regler om tilregnelser (forsæt og uagtsomhed) og medvirken, at den, der råder over lokalerne, efter omstændighederne kan straffes, selv om det ikke er vedkommende selv, der har modtaget besøgende i strid med forbuddet.

Efter hashklublovens § 4, stk. 2, kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. Strafansvar for juridiske personer kan ifølge forarbejderne navnlig have betydning, hvis f.eks. en forening står som ejer eller lejer af lokalerne. Ved modtagelse af besøgende i strid med et nedlagt forbud vil der i så fald efter omstændighederne kunne blive tale om straf både for foreningen som sådan og for den person, der har givet de pågældende adgang til lokalerne.

Der henvises til bemærkningerne til § 4 i lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001.

3.6. Ophævelse af lejemål

Hashklubloven skal ses i sammenhæng med lejelovens § 93, stk. 1, litra i, almenlejelovens § 90, stk. 1, nr. 9, og erhvervslejelovens § 69, stk. 1, nr. 8. Efter disse bestemmelser er det en ophævelsesgrund i et lejeforhold, hvis lejeren eller andre straffes for at have modtaget besøgende i strid med et forbud efter hashklubloven.

Det følger herudover af lejelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., almenlejelovens § 80, stk. 1, 1. pkt., og erhvervslejelovens § 35, stk. 1, 1. pkt., at udlejeren skal sørge for, at der hersker god orden i en udlejningsejendom, og om fornødent ophæve lejemålet, bl.a. hvis lejeren eller andre straffes for at have modtaget besøgende i strid med et forbud efter hashklubloven.

Politiet skal underrette udlejeren, hvis nogen straffes for at have modtaget besøgende i strid med et forbud, jf. hashklublovens § 4, stk. 3.

3.7. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Nedenfor er hashklublovens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskrevet. Der henvises for en beskrivelse af rammerne i grundloven og konventionen i øvrigt til kapitel 2.

3.7.1. Grundlovens § 79

Om hashklublovens forhold til grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed fremgår følgende af pkt. 5.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001:

”Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at forsamle sig ubevæbnede.

Det er ikke enhver flerhed af personer på et bestemt sted, som har karakter af en forsamling i grundlovens forstand, og som derfor nyder beskyttelse efter § 79. Ved en forsamling forstås i almindelighed den samtidige tilstedeværelse af en flerhed af personer i et fælles øjemed (for at befordre en meningstilkendegivelse) og under en vis ledelse.

Det forhold, at kunder og besøgende samtidig er til stede i et bestemt lokale, der anvendes som butik eller som omdrejningspunkt for f.eks. distribution mv. af hash, indebærer derfor i almindelighed ikke, at de pågældende kan anses for at udgøre en forsamling i grundlovens § 79's forstand.

Det kan imidlertid ikke afvises, at den samtidige tilstedeværelse af flere personer i et bestemt lokale, der benyttes til salg og køb af hash, ulovligt hasardspil mv., efter omstændighederne kan have en sådan karakter, at der er tale om en forsamling, som er omfattet af grundlovens § 79.

Grundlovens § 79 er ikke til hinder for, at lovgivningsmagten kan fastsætte regler om begrænsning af forsamlingsfriheden.

I Højesterets dom af 16. august 1999 om den såkaldte rockerlov (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme), jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1999, side 1798 ff., udtalte Højesteret bl.a., at bestem-

melsen i grundlovens § 79 ikke hindrer, at der ved lov fastsættes regler, som uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Det hedder i dommen bl.a., at sådanne begrænsninger ikke må gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11.

Den foreslåede forbudsordning har ikke som sigte at forhindre en nærmere defineret gruppe af personer i at mødes. Ordningen er begrundet i hensynet til at forebygge og bekæmpe systematiske strafbare handlinger, som udøves fra bestemte lokaler, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Der kan kun nedlægges forbud, hvis der er tale om regelmæssige strafbare handlinger af et vist omfang. Endvidere er det en betingelse, at de strafbare handlinger er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Et forbud vil ikke være rettet mod en forsamling som sådan eller mod meningstilkendegivelser i en forsamling. Forbudet vil ikke være til hinder for, at de pågældende personer fortsat vil kunne mødes i andre lokaler, hvor der ikke foreligger grundlag for at nedlægge et forbud efter de foreslåede regler. Et forbud vil kunne ophæves inden den foreslåede 3-måneders periodes udløb, hvis den kriminelle aktivitet er ophørt, og der er taget initiativ til i stedet at benytte lokalerne til andre (lovlige) formål.

Hvis de pågældende lokaler forud for, at forbudet blev nedlagt, også anvendtes af en kreds af personer til forsamlingsvirksomhed med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, vil et forbud endvidere ikke være til hinder for, at de pågældende personer fortsat kan indfinde sig i lokalerne, når det sker som led i denne virksomhed.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede forbudsordning ikke er i strid med grundlovens § 79.”

3.7.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Om hashklublovens forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fremgår følgende af pkt. 5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 234 fremsat den 27. april 2001:

”Lovforslaget, der indeholder hjemmel til under visse betingelser at meddele forbud mod besøgende i bestemte lokaler, kan efter omstændighederne berøre spørgsmål, der er reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er navnlig tale om artikel 8 om retten til privatliv, artikel 2 i

4. Tillægsprotokol om retten til frit at vælge opholdssted og artikel 11 om forsamlingsfriheden.

Det kan ikke afvises, at meddelelse af forbud efter de foreslåede regler efter omstændighederne vil indebære et indgreb i rettigheder, der er beskyttede efter den nævnte konventions bestemmelser.

I tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning indrømmer myndighederne helt eller delvis skønmæssige beføjelser, foretager Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som udgangspunkt ikke en abstrakt prøvelse af, om lovgivningen er i overensstemmelse med konventionen. Det afgørende er, hvorledes beføjelserne anvendes i praksis.

Artikel 11 omfatter retten til at danne eller tilslutte sig en gruppe eller organisation, der forfølger bestemte mål. Bestemmelsen omfatter derimod ikke retten til at være sammen med andre personer eller på anden måde omgås med bestemte personer (se f.eks. Carter mod UK, afvisningsafgørelse af 9. juni 1999, pkt. 4). Efter lovforslagets § 1, stk. 4, vil et forbud – af hensyn til forsamlingsfriheden – ikke hindre personer i fortsat at indfinde sig i lokalerne, når det alene sker som led i forsamlingsvirksomhed med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, som også foregik i lokalerne forud for, at forbudet blev nedlagt.

For at være forenelige med konventionen, skal et indgreb i de interesser, som er værnede ved de ovenfor nævnte konventionsbestemmelser, generelt sagt være foreskrevet ved lov og være nødvendigt i et demokratisk samfund til varetagelse af de nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, som fremgår af bestemmelserne – herunder den offentlige tryghed og forebyggelse af forbrydelser samt hensynet til beskyttelsen af andres rettigheder mv.

Hensynet til at bekæmpe kriminalitet samt at skabe tryghed hos borgerne kan således retfærdiggøre et indgreb i de beskrevne rettigheder. Det er netop sådanne hensyn, lovforslaget bygger på, og som kan begrunde et forbud.

Det er efter forslaget en betingelse for at kunne nedlægge et forbud mod ophold i bestemte lokaler, at der deri foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Som der nærmere er redegjort for under [...] ovenfor, har politiets øgede og betydelige indsats mod navnlig personer med tilknytning til hashklubvirksomhed ikke kunnet stoppe "hashklubbernes" udbredelse til skade for øvrige beboere i nærmiljøet.

Et forbud efter de foreslåede regler vil ikke omfatte beboere og deres nærmeste pårørende. Forbudet vil heller ikke hindre en fortsættelse af eventuel lovlig forsamlingsvirksomhed i de pågældende lokaler, og forbudet, der er tidsbegrænset, vil kunne ophæves inden periodens udløb, hvis den kriminel-

le aktivitet er ophørt, og der er taget initiativ til i stedet at benytte lokalerne til andre (lovlige) formål.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at et forbud i medfør af de foreslåede regler ikke går videre end påkrævet for at varetage de ovenfor nævnte væsentlige hensyn, som begrundet forbudet.”

4. Politiloven og ordensbekendtgørelsen

Politoloven og ordensbekendtgørelsen indeholder flere regler af betydning for politiets indsats over for rockerborgere. Nedenfor behandles reglerne om såkaldte visitationszoner (afsnit 4.1), forstyrrelse af den offentlige orden og støjende adfærd (afsnit 4.2) og zoneforbud mv. (afsnit 4.3).

4.1. Visitationszoner

Politolovens § 6 giver politiet hjemmel til at oprette såkaldte visitationszoner, det vil sige områder, hvor politiet, uden at der foreligger en konkret mistanke, kan foretage stikprøvevisitationer af personer og biler mv. med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben. Det kan, hvis betingelserne er opfyldt, eksempelvis være relevant at oprette en visitationszone i området omkring en rockerborg i forbindelse med klubfester.

Politolovens § 6 kan anvendes på steder, hvor der efter våbenlovens § 4, stk. 1, er forbud mod at besidde eller bære kniv mv. Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 376 af 27. april 2016 om knive og blankvåben mv. (knivloven) må henvisningen til våbenlovens § 4, stk. 1, forstås som en henvisning til knivlovens § 1. Politilovens § 6 gælder således på offentligt tilgængelige steder, uddannelsessteder, ungdomsklubber, fritidsordninger og lignende.

De indgreb, som politiet kan foretage, er at besigtige en persons legeme samt undersøge tøj og andre genstande, herunder køretøjer, jf. politilovens § 6, stk. 1. Politiets adgang til at undersøge andet tøj end det, som den pågældende er iført, og andre genstande gælder ifølge forarbejderne kun i forhold til tøj og genstande, som befinder sig i visitationszonen. Adgangen til at undersøge køretøjer omfatter kun køretøjer, som personer, der befinder sig på stedet, har rådighed over.

Formålet med politiets indgreb skal være at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben, jf. politilovens § 6, stk. 1. Der kan således f.eks. ikke foretages legegmsbesigtigelse mv. med henblik på at undersøge, om nogen er i besiddelse af euforiserende stoffer.

De nærmere betingelser for politiets adgang til at beslutte at oprette en visitationszone fremgår af politilovens § 6, stk. 2. Efter bestemmelsen kan besigtigelse og undersøgelse som nævnt i stk. 1 ske, hvis der er grund til det med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd.

Det indebærer ifølge forarbejderne, at der skal være en forøget risiko for, at nogen på det pågældende sted foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Det afhænger af en samlet vurdering af de konkrete oplysninger, som politiet er i besiddelse af, om der foreligger en sådan forøget risiko.

Det er efter forarbejderne ikke et krav, at der foreligger en mistanke om konkrete strafbare handlinger, og det er således heller ikke en betingelse, at der foreligger en konkret mistanke mod enkeltpersoner. Det kan efter omstændighederne være tilstrækkeligt, at der for nylig på det pågældende sted er begået strafbare handlinger, som indebærer fare for liv, helbred eller velfærd, f.eks. slagsmål eller et voldeligt overfald, eller at der foreligger oplysninger om, at der er optræk til eller planlægges sådanne strafbare handlinger, og der derfor er forøget risiko herfor.

Ved vurderingen af, om der på baggrund af tidligere strafbare handlinger er en sådan forøget risiko for, at nogen foretager strafbare handlinger, der indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd, at der er grund til at oprette en visitationszone for at forebygge dette, vil karakteren og omfanget af de tidligere konstaterede strafbare handlinger efter forarbejderne skulle indgå. En række mindre overtrædelser af våbenlovgivningen, der er konstateret inden for en kortere periode, vil kunne danne det fornødne grundlag for at anvende bestemmelsen. Endvidere vil én alvorlig strafbar handling, hvor der f.eks. er blevet stukket med kniv eller anvendt andre våben i forbindelse med et overfald eller røveri, efter omstændighederne kunne begrunde, at der oprettes en visitationszone med henblik på at forebygge lignende forhold.

Der skal efter forarbejderne endvidere være en vis tidsmæssig sammenhæng mellem det tidligere strafbare forhold og beslutningen om at oprette en visitationszone. Beslutningen kan som udgangspunkt ikke begrundes i forhold, som ligger flere måneder forud, medmindre der i den mellemliggende periode er begået andre strafbare handlinger, som sammen med det eller de ældre forhold kan begrunde beslutningen, eller der foreligger helt særlige omstændigheder, f.eks. at et arrangement, som tidligere har været præget af vold mv., afholdes med længere mellemrum, f.eks. én gang om året.

Selve karakteren af et sted, område eller arrangement kan ifølge forarbejderne ikke alene danne det fornødne grundlag for en beslutning om at oprette en visitationszone. Det er således et krav, at politiet kan begrunde, hvorfor der på det pågældende sted er en forhøjet risiko for strafbare handlinger, der indebærer fare for nogens liv, legeme eller velfærd. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der tidligere har været slagsmål eller andre voldshandlinger i forbindelse med det diskotek eller værtshus, som beslutningen gælder for.

En beslutning om at oprette en visitationszone, der er baseret på forekomsten af tidligere strafbare handlinger, kan efter forarbejderne være begrænset til det bestemte sted eller arrangement, hvor de tidligere handlinger fandt sted. Tidligere strafbare handlinger kan imidlertid være af en sådan karakter, at de tillige giver grundlag for en visitationszone andre steder. Det gælder i tilfælde, hvor de tidligere strafbare handlinger indebærer en forøget risiko for nye strafbare handlinger på andre nærmere afgrænsede steder, f.eks. hvis de begåede strafbare handlinger anses for at være et led i et opgør mellem kriminelle bander mv.

Det geografiske anvendelsesområde for den konkrete visitationszone fastlægges ifølge forarbejderne på baggrund af de forhold, som begrunder politiets vurdering af, at der er en forøget risiko for, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Dette indebærer, at en visitationszone typisk vil omfatte et bestemt afgrænset område, f.eks. et værtshus, et butikscenter, en gade eller en plads, mens der ikke kan træffes beslutning om visitation mv. i f.eks. en hel politikreds eller kommune. Der er derimod ikke noget til hinder for, at der oprettes flere samtidige visitationszoner i den enkelte politikreds, hvis betingelserne for hver enkelt beslutning i øvrigt er opfyldt.

Det følger af politilovens § 6, stk. 3, at en beslutning om at oprette en visitationszone træffes af politidirektøren eller den, som denne bemyndiger hertil. Beslutningen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse og en angivelse af det sted og tidsrum, som beslutningen gælder for.

Der er ikke en absolut grænse for, hvor lang tid en beslutning om at oprette en visitationszone kan være gældende. Tidsrummet skal ifølge forarbejderne fastsættes efter en konkret vurdering af forholdene på stedet og de foreliggende erfaringer. Medmindre helt særlige omstændigheder gør sig gældende, vil der ikke være grundlag for at fastsætte en længere periode end én måned. Hvis betingelserne er opfyldt, vil der imidlertid ved udløbet af den fastsatte periode kunne træffes en ny beslutning.

Der henvises til pkt. 5.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 159 fremsat den 4. februar 2004.

4.2. Forstyrrelse af den offentlige orden og støjende adfærd

Ifølge politilovens § 5, stk. 1, har politiet bl.a. til opgave at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden. Med henblik på at afværge sådan fare kan politiet ifølge § 5, stk. 2, foretage indgreb over for den eller de personer, der giver anledning til faren, herunder udstede påbud.

Politiet kan i medfør af bestemmelsen efter omstændighederne gribe ind over for høj musik mv. på en ejendom, hvis musikken mv. forstyrrer de omkringboende. Det gælder også, selv om der er tale om en privat bolig.

Ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer), der er udstedt i medfør af politiloven, indeholder også regler om den offentlige orden og støjende adfærd.

Medmindre andet fremgår, finder ordensbekendtgørelsen anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. § 2, stk. 1, 1. pkt.

Det fremgår af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at slagsmål, skrigen, råben eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden, ikke må finde sted. Hvis de pågældende handlinger er begået på steder, hvortil der ikke er almindelig adgang, og de medfører forstyrrelser af den offentlige orden, kan politiet påbyde, at de bringes til ophør, jf. § 3, stk. 4.

Efter ordensbekendtgørelsens § 8, stk. 1, kan politiet endvidere forbyde benyttelse af højtalere, musikanlæg, musikinstrumenter eller lignende, når benyttelsen må antages at være til væsentlig ulempe for de omkringboende eller forbipassende.

Overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 1, manglende efterkommelse af et påbud efter § 3, stk. 4, eller overtrædelse af § 8, stk. 1, straffes med bøde, jf. § 18, stk. 1.

4.3. Zoneforbud mv.

Ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer) er udstedt i medfør af politiloven.

Medmindre andet fremgår, finder ordensbekendtgørelsen anvendelse på borgernes adfærd på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang, jf. § 2, stk. 1, 1. pkt.

Det fremgår af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1, at politiet kan 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 forbipassende, eller når der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver en strafbar adfærd.

Har en person flere gange overtrådt ordensbekendtgørelsens § 3 om bl.a. støjende eller voldelig optræden, kan politiet ifølge § 6, stk. 2, 1. pkt., meddele den pågældende forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en afstand af 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 pågælden-

de ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte, jf. § 6, stk. 2, 2. pkt.

Ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2, finder, for så vidt angår veje, tilsvarende anvendelse med hensyn til den, over for hvem stk. 1 i oftere gentagne tilfælde er bragt i anvendelse, jf. § 6, stk. 3.

Forbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2 og 3, skal meddeles skriftligt og være begrundet. Der skal fastsættes en frist, som ikke kan overstige 2 år. Dette fremgår af § 6, stk. 5.

Overtrædelse eller manglende efterkommelse af påbud eller forbud udstedt i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1 og 2, straffes med bøde, jf. § 18, stk. 1.

Herudover fremgår det af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, at hvis en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, kan politiet meddele den pågældende forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en radius af 500 meter fra det sted, hvor adfærden har fundet sted. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage den særligt utryghedsskabende adfærd inden for det område, som forbuddet vil omfatte. Hvis geografiske eller andre hensyn tilsiger det, kan der fastsættes en radius af indtil 1.000 meter.

Anvendelsen af sådanne zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, er omtalt i forarbejderne til lov nr. 501 af 12. juni 2009 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, våbenloven, lov om politiets virksomhed, lov om fuldbyrdelse af straf mv. og forvaltningsloven (Styrket indsats mod bandekriminalitet mv.) og i forarbejderne til lov nr. 733 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Initiativer mod rocker- og bandekriminalitet mv.). Der henvises til pkt. 7 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 211 fremsat den 29. april 2009 og pkt. 5 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 112 fremsat den 15. januar 2014.

Det fremgår heraf, at det ved den konkrete vurdering af, om en person har udvist en særligt utryghedsskabende adfærd, forudsættes, at den generelle situation i området inddrages, herunder navnlig om adfærden formodes at have tilknytning til et verserende opgør mellem kriminelle grupper eller til en aktuel kriminalitetsbølge i området.

Med en særligt utryghedsskabende adfærd tænkes ifølge de ovennævnte forarbejder navnlig på bandevagter, der ved deres tilstedeværelse og adfærd optræder intimiderende over for beboere og forbipasserende – f.eks. ved at tage opstilling iført skudsikre veste og medbringende metalscannere eller ved at udspørge, kontrollere og visitere andre personer, der færdes i området. Bestemmelsen kan dog også anvendes i andre særlige tilfælde, hvor enkeltpersoner eller grupper udviser en særligt utryghedsskabende adfærd i et lokalområde.

Ifølge ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6, skal der fastsættes en frist for zoneforbud efter § 6, stk. 4. Fristen kan ikke overstige 3 måneder. Den kan forlænges med indtil 3 måneder ad gangen.

Politiets meddelelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, er en afgørelse, og sager om meddelelse af zoneforbud skal derfor behandles i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven, jf. herved vejledning nr. 9312 af 18. juni 2009 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4.

Overtrædelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4, straffes ifølge § 18, stk. 2, 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 andengangstilfælde og 40 dages fængsel i tredjegangstilfælde, jf. herved pkt. 5.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 112 fremsat den 15. januar 2014.

Det bemærkes, at det fremgår af pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 17 om ændring af lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler og lov om politiets virksomhed (Initiativer mod handel med hash mv. og politiets anvendelse af peberspray) fremsat den 5. oktober 2016, at politiets muligheder for at meddele zoneforbud vil blive udvidet.

Kapitel 4

Planloven, byggeloven mv.

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af nogle af de regler, der har betydning, når kommunerne behandler sager om rockerborge, og som efter omstændighederne kan begrænse etableringen eller anvendelsen af rockerborge.

Hovedvægten i kapitlet er lagt på beskrivelsen i afsnit 2 af planloven, der har væsentlig betydning for udvalgets overvejelser i kapitel 10 og udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge (bilag 1). Afsnit 3 indeholder en overordnet beskrivelse af byggeloven. Herefter gennemgås i afsnit 4 en konkret sag fra Aabenraa Kommune som eksempel på anvendelse af planloven og byggeloven i en sag om en rockerborg. I afsnit 5 omtales anden relevant lovgivning.

2. Planloven

Nedenfor er reglerne i planloven beskrevet, herunder anvendelsen af loven i sager om rockerborge. Indledningsvis er lovens indhold overordnet beskrevet i afsnit 2.1, herunder lovens formål og plan- og zonesystemet. Herefter er reglerne om lands- og kommuneplanlægning beskrevet i afsnit 2.2-2.3. I afsnit 2.4 er reglerne om lokalplanlægningen gennemgået. I afsnit 2.5 er kommunernes adgang til at påtale privatretlige servitutter beskrevet. Afsnit 2.6-2.7 vedrører landzone- og sommerhusområdeadministration. I afsnit 2.8 er spørgsmålet om tilsyn, besigtigelse og håndhævelse behandlet. Endelig er klageadgangen til Natur- og Miljøklagenævnet omtalt i afsnit 2.9.

Det bemærkes, at regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i juni 2016 indgik aftale om ”Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet”. Denne aftale vil indebære en række ændringer af planloven, herunder af nogle af de regler, som er omtalt i dette kapitel.

2.1. Overordnet om loven

2.1.1. Formål

Planloven (lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015 med senere ændringer) sætter rammerne for arealanvendelsen i Danmark.

Formålsbestemmelsen i planlovens § 1 afgrænser de formål og hensyn, der kan og skal varetages ved udøvelsen af beføjelser i henhold til loven.

Det fremgår af planlovens § 1, stk. 1, at lovens formål er at sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne om landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

I planlovens § 1, stk. 2, nr. 1-6, er det opregnet, hvad loven særligt tilsigter. Loven tilsigter særligt bl.a., at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner (nr. 1), at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber (nr. 2), og at forurening af luft, vand og jord samt støjlempere forebygges (nr. 4).

2.1.2. Plansystemet og zonesystemet

Planloven bygger grundlæggende på to systemer: Plansystemet og zonesystemet. Plansystemet omfatter landsplanlægning, kommuneplanlægning og lokalplanlægning. Zonesystemet inddeler landet i byzoner, landzoner og sommerhusområder.

Plansystemet er karakteriseret ved sin hierarkiske opbygning og det såkaldte rammestyringsprincip, hvorefter en trinlavere plan ikke må stride mod en trin højere plan. Planlovens plantyper regulerer den fysiske arealanvendelse med henblik på en helhedsorienteret styring af den fremtidige arealanvendelse. Planerne har ikke retsvirkninger for den eksisterende arealanvendelse. Herudover er plan-

systemet – med undtagelse af lokalplanlægningen – som udgangspunkt ikke direkte regulerende for borgerne.

Zonesystemet indgår i et tæt samspil med plansystemet, idet afgrænsningen af de enkelte områders zonestatus kan ændres ved lokalplan. Arealer, der ikke er udlagt som byzone eller sommerhusområde, er ifølge planloven landzone. Zonesystemet er direkte regulerende for borgerne, idet ejendomme alene i kraft af deres beliggenhed i landzone eller i sommerhusområde er undergivet de forskellige begrænsninger i anvendelsen, som efter loven gælder for den pågældende zone.

Bortset fra, at planloven fastlægger udgangspunkterne for arealanvendelse i de forskellige zoner, normerer loven ikke i sig selv arealanvendelsen, men sætter rammerne herfor. Det er således op til de kompetente myndigheder konkret at beslutte, eksempelvis hvor ny byzone skal udlægges, om der skal gives landzonetiladelser til opførelse af ny bebyggelse i udkanten af en landsby, eller hvilke krav der skal stilles i en lokalplan for et nyt byområde, herunder om bebyggelsens anvendelse, omfang og udformning.

2.2. Landsplanlægning

Erhvervsministeren har ansvaret for landsplanlægningen, jf. planlovens § 2, stk. 1.

Som led i landsplanlægning tilkommer der erhvervsministeren beføjelser til at varetage de landsplanmæssige interesser, som skal lægges til grund for den kommunale planlægning. I den forbindelse udarbejdes der forskellige plandokumenter, herunder landsplandirektiver. Erhvervsministeren offentliggør endvidere hvert fjerde år en oversigt over statslige interesser, der skal varetages i kommuneplanlægningen. Herudover indgår der i landsplanlægningen forskellige konkrete indgrebs- og indsigelsesbeføjelser.

Almindeligvis spiller landsplanlægningen ikke nogen særlig rolle i forhold til rockerborgerne.

2.3. Kommuneplanlægning

Efter planlovens § 11, stk. 1, skal der for hver kommune foreligge en kommuneplan, der skal omfatte en periode på 12 år. Kommuneplanen dækker hele kommunens areal.

Ifølge planlovens § 11, stk. 2, skal kommuneplanen på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i kommunen fastlægge en hovedstruktur, som angiver det overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen i kommunen, retningslinjer for arealanvendelsen mv., jf. § 11 a, stk. 1, og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen, jf. § 11 b. Herudover skal kommuneplanen ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, jf. § 11 e.

Kommunalbestyrelsen har til enhver tid ret til at udarbejde et tillæg til den gældende kommuneplan.

En kommuneplan har som udgangspunkt ikke direkte retsvirkninger for borgere eller andre, men alene for kommunalbestyrelsen selv. Kommunalbestyrelsen må således ikke vedtage en lokalplan, som strider mod kommuneplanen, jf. planlovens § 13, stk. 1, nr. 1. Endvidere skal kommunalbestyrelsen ifølge § 12, stk. 1, virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, jf. dog bl.a. § 19 om dispensation fra lokalplan og § 40 om tilladelse til helårsbeboelse i sommerhusområder.

Planlovens § 12, stk. 1, giver bl.a. kommunen adgang til at inddrage kommuneplanen ved udøvelsen af skønsmæssige beføjelser i forbindelse med behandlingen af enkeltsager efter såvel planloven som anden lovgivning, f.eks. ved administrationen af byggeloven. Dette indebærer bl.a., at kommunen ikke som følge af de forvaltningsretlige specialitetsprincipper er forhindret i at inddrage kommuneplanen ved skønsmæssige afgørelser efter anden lovgivning end planloven.

Planlovens § 12, stk. 1, kan derimod ikke anvendes af kommunen til at modsætte sig en lovbunden forvaltningsakt, f.eks. i anledning af en byggeansøgning, der hverken forudsætter lokalplan eller dispensation fra anden lovgivning, jf. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2013, side 1284. I sådanne tilfælde kan kommunen dog efter omstændighederne meddele midlertidigt forbud efter §

14 (se herom afsnit 2.4.2 nedenfor) eller forbud efter § 12, stk. 2 eller 3. Forbud efter disse bestemmelser forudsætter, at betingelserne herfor er opfyldt.

Efter planlovens § 12, stk. 2 og 3, kan kommunen i visse tilfælde gennem forbud tillægge dele af kommuneplanen retsvirkninger for borgerne.

Planlovens § 12, stk. 2, giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen inden for byzoner kan modsætte sig udstykning og bebyggelse, som er i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område er omfattet af en detaljeret byplanvedtægt eller lokalplan, der er tilvejebragt før kommuneplanen.

I medfør af planlovens § 12, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen inden for byzoner og sommerhusområder modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål, eller når området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Forbud efter planlovens § 12, stk. 3, skal være nedlagt, før der er meddelt tilladelse mv. til bebyggelsen eller anvendelsen, eller før denne i øvrigt er lovligt etableret, jf. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2012, side 1582.

Endvidere forudsætter forbud efter planlovens § 12, stk. 3, at de pågældende rammebestemmelser i kommuneplanen er så præcise, at der ikke kan være tvivl om, at der er tale om en foranstaltning, som er i strid med planens retningslinjer, jf. bl.a. Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2012, side 2300.

Disse krav indebærer, at et forbud i henhold til kommuneplanens rammebestemmelser i praksis sjældent vil være relevant i en sag om en rockerborg.

Kommunen kan i stedet overveje, om der bør indføres lokalplanbestemmelser, eksempelvis om de forhold, der er nævnt nedenfor i afsnit 2.4.5.1, og i givet fald nedlægge § 14-forbud mod, at der faktisk eller retligt etableres forhold, som kan hindres ved sådanne lokalplanbestemmelser, jf. nærmere afsnit 2.4.5.2 nedenfor.

2.4. Lokalplanlægning

Nedenfor beskrives indledningsvis reglerne om lokalplanlægning generelt. Beskrivelsen omfatter lokalplaners indhold og retsvirkninger (afsnit 2.4.1), adgangen til at meddele midlertidigt forbud og lokalplanforslags foreløbige retsvirkninger (afsnit 2.4.2), muligheden for at foretage ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan (2.4.3) og adgangen for ejeren til at begære en ejendom overtaget af kommunen (afsnit 2.4.4).

Herefter behandles i afsnit 2.4.5 spørgsmålet om anvendelse af disse regler om lokalplanlægning i sager om rockerborge.

2.4.1. Lokalplaners indhold og retsvirkninger

Hvor kommuneplanen giver det samlede overblik over udviklingen i hele kommunen, regulerer lokalplanerne præcist og konkret anvendelsen af mindre områder. I lokalplaner kan der således fastsættes detaljerede bestemmelser for det enkelte område, den enkelte ejendom eller den enkelte bygning.

Lokalplaner har i modsætning til kommuneplaner umiddelbare retsvirkninger for borgerne. Det fremgår således af planlovens § 18, at der, når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan, ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre der meddeles dispensation.

Efter planlovens § 13, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen på ethvert tidspunkt beslutte at udarbejde et lokalplanforslag.

Der er imidlertid en række begrænsninger for indholdet af lokalplaner.

En lokalplan retter sig således alene mod fremtidige forhold og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. Hvis en ejendom således allerede lovligt er taget i brug til en bestemt aktivitet, kan denne aktivitet fortsætte som hidtil, selv om kommunalbestyrelsen vedtager en lokalplan, der er til hinder for sådanne aktiviteter. Det gælder også efter et eventuelt ejerskifte.

Medmindre der er særlig hjemmel i planloven, kan der ikke i en lokalplan pålægges en handlepligt. En kommune kan derfor ikke påbyde, at en ejendom rent faktisk anvendes i overensstemmelse med en lokalplanbestemmelse, men kommunen kan påbyde, at en bestemt anvendelse skal ophøre, hvis der efter lokalplanens vedtagelse er påbegyndt en anvendelse af en ejendom i modstrid med lokalplanen.

En lokalplan må herudover ikke stride mod trindhøjere planer, jf. planlovens § 13, stk. 1. Hvis et område i kommuneplanen er udlagt til erhverv, kræver det således en ændring af kommuneplanen, før der kan vedtages en lokalplan, som udlægger området til beboelse.

Kommunalbestyrelsen har imidlertid til enhver tid ret til at udarbejde et tillæg til kommuneplanen. En sådan ændring kan ske samtidig med tilvejebringelsen af lokalplanen.

Det såkaldte lokalplankatalog i planlovens § 15, stk. 2, nr. 1-25, indeholder en udtømmende opregning af de emner, der kan optages bestemmelser om i en lokalplan. Det fremgår bl.a. heraf, at en lokalplan kan indeholde bestemmelser om overførsel af arealer til byzone eller sommerhusområde (nr. 1), områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål (nr. 2), bebyggelsers omfang og udformning, herunder til regulering af boligthed (nr. 7), anvendelsen af de enkelte bygninger (nr. 8) og udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer, herunder om terrænregulering, hegnsforhold, bevaring af beplantning og beplantningsforhold i øvrigt, herunder beplantningens tilladte højde, samt belysning af veje og andre færdselsarealer (nr. 10).

En lokalplanbestemmelse skal endvidere i det enkelte tilfælde have en planlægningsmæssigt relevant begrundelse og må ikke være baseret på usaglige hensyn. En planlægningsmæssigt relevant begrundelse kan f.eks. være æstetiske eller trafikale hensyn. Lokalplanen skal ifølge planlovens § 15, stk. 1, indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.1 ovenfor om planlovens formål.

Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip sætter også grænser for, hvilke bestemmelser der kan medtages i en lokalplan.

Der er endvidere grænser for, hvor detaljeret en lokalplan kan regulere anvendelsen af en bygning eller et område. En lokalplanbestemmelse skal på den anden side være så entydig og præcis, at grænsen for borgernes dispositionsret umiddelbart fremgår af planen. Er en bestemmelse upræcis, kan det desuden blive vanskeligt at håndhæve den.

2.4.2. Midlertidigt forbud og lokalplanforslags foreløbige retsvirkninger

Det fremgår af planlovens § 18, at der, når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter § 30, ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre der meddeles dispensation. Derimod kan en lokalplan ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen.

I praksis vil der forløbe en vis tid fra, at der opstår ønske om regulering ved lokalplan, til vedtagelse og offentliggørelse af en lokalplan. Planloven indeholder imidlertid regler om adgang til at nedlægge midlertidigt forbud (§ 14-forbud) og om, at lokalplanforslag har foreløbige retsvirkninger. Disse regler kan forhindre, at der i perioden indtil vedtagelsen og offentliggørelsen af en lokalplan etableres forhold, som den påtænkte lokalplan vil være til hinder for.

Efter planlovens § 14, 1. pkt., kan kommunalbestyrelsen nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan.

Den disposition, der forbydes ved et § 14-forbud, skal kunne opretholdes som forbudt ved en senere lokalplan, det vil sige, at betingelserne for at indføre en lokalplanbestemmelse om forholdet skal være opfyldt, herunder kravet om en saglig, planlægningsmæssig begrundelse, jf. herom afsnit 2.4.1 ovenfor. I forbuddet skal det beskrives, hvilke planlægningsmæssigt relevante forhold der betinger forbuddet, og hvad forbuddet mere præcist indebærer.

Det er ikke en betingelse for at nedlægge § 14-forbud, at der efterfølgende vedtages en lokalplan. Det er imidlertid en betingelse, at kommunen har til hensigt at udarbejde en lokalplan, når § 14-forbuddet nedlægges.

Forbuddet kan ifølge planlovens § 14, 2. pkt., højst nedlægges for et år. Kommunalbestyrelsen skal tinglyse forbuddet på ejendommen, hvilket dog er uden betydning for forbuddets gyldighed, jf. § 14, 3. og 4. pkt.

Inden § 14-forbuddets udløb kan der offentliggøres et forslag til lokalplan, som indfører de lokalplanbestemmelser, der var baggrunden for § 14-forbuddet. Lokalplanforslaget vil herefter have foreløbige retsvirkninger efter planlovens § 17.

Det fremgår af planlovens § 17, stk. 1, at når et forslag til lokalplan er offentliggjort efter § 24, må ejendomme, der er omfattet af forslaget, ikke bebygges eller i øvrigt udnyttes på en måde, der skaber risiko for en foregribelse af den endelige plans indhold. Dette gælder dog kun, indtil den endeligt vedtagne eller godkendte lokalplan er offentliggjort efter § 30 og højst i et år efter forslagens offentliggørelse, jf. § 17, stk. 4.

De almindelige forvaltningsretlige krav om bl.a. begrundelse og partshøring skal iagttages ved behandlingen af sager om § 14-forbud.

2.4.3. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan

Efter planlovens § 47, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Det er en betingelse for at foretage ekspropriation efter bestemmelsen, at de almindelige ekspropriationsbetingelser er opfyldt, og at almindelige forvaltningsretlige regler om bl.a. saglighed og proportionalitet overholdes.

Lokalplanen, som ekspropriationen har til formål at virkeliggøre, skal være gyldig og have en saglig, planlægningsmæssig begrundelse, og ekspropriationen skal være nødvendig og tidsmæssig aktuel for realiseringen af ekspropriations-

formålet i den konkrete situation. Der kan ikke foretages ekspropriation, hvis det, der ønskes opnået ved ekspropriationen, kan gennemføres på en måde, der er mindre indgribende for ejeren af ejendommen. Der henvises herved til pkt. 11 i vejledning nr. 9922 af 28. september 2009 om lokalplanlægning.

Hvis et lokalplanlagt område generelt anvendes i overensstemmelse med lokalplanen, men en enkelt mindre ejendom lovligt anvendes på anden vis i overensstemmelse med den anvendelse, der fandt sted før lokalplanens vedtagelse, er det ikke givet, at hensynet til at realisere planen i hele området kan bære en ekspropriation af den pågældende ejendom.

Erstatningen for ekspropriation efter planlovens § 47 fastsættes af taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje, jf. planlovens § 50, stk. 1. Derimod skal klager over selve afgørelsen om ekspropriation indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet, jf. § 58, stk. 1, nr. 2. Om Natur- og Miljøklagenævnet henvises i øvrigt til afsnit 2.9 nedenfor.

2.4.4. Adgang til at begære en ejendom overtaget af kommunen

Planloven indeholder i §§ 47 a-50 bestemmelser om adgang for ejeren af en ejendom til at begære ejendommen overtaget af kommunen.

Det fremgår af planlovens § 48, stk. 1, at når en lokalplan eller en byplanvedtægt har forbeholdt en ejendom til et offentligt formål, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning. Ifølge § 48, stk. 2, 1. pkt., kan ejeren, når en lokalplan eller en byplanvedtægt har forbeholdt en del af en ejendom til et offentligt formål, forlange den pågældende del af ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning. Hvis restejendommen ikke kan udnyttes på rimelig måde som selvstændig ejendom, kan ejeren forlange hele ejendommen overtaget af kommunen, jf. § 48, stk. 2, 2. pkt.

Selv om bestemmelsen efter sin ordlyd kun gælder, når en ejendom ved en lokalplan eller byplanvedtægt er forbeholdt offentlige formål, er den blevet anvendt analogt bl.a. i tilfælde, hvor en ejendom eller et areal er udlagt til private formål, f.eks. parkeringspladser, men hvor ejeren rammes på samme måde som ved udlæg til offentlige formål. Endvidere er bestemmelsen blevet anvendt analogt,

hvor udlægget til offentlige formål ikke findes i en lokalplan eller byplanvedtægt, men i f.eks. en kommuneplan. Der henvises til Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 749 og 751.

Planlovens § 48, stk. 3, indeholder en væsentlig undtagelse til adgangen til at begære en ejendom overtaget af kommunen. Ifølge bestemmelsen påhviler overtagelespligten efter stk. 1 og stk. 2, 1. pkt., således kun kommunen, hvis det pågældende areal ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme.

Spørgsmålet om berettigelsen af krav efter planlovens § 48 afgøres af taksationsmyndighederne efter lov om offentlige veje, jf. planlovens § 50, stk. 1, 2. pkt. Om sagernes behandling for taksationsmyndighederne og erstatningens fastsættelse og udbetaling mv. finder §§ 103, 104 og 108-122 i lov om offentlige veje tilsvarende anvendelse, jf. planlovens § 50, stk. 2.

2.4.5. Anvendelse af lokalplanlægning i sager om rockerborge

Lokalplanbestemmelser kan efter omstændigheder indebære, at en rockerborg eller forhold på en rockerborg ikke lovligt kan etableres. I afsnit 2.4.5.1 nedenfor er der givet eksempler på lokalplanbestemmelser, som rockerborge eller forhold på rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med, ligesom betingelserne for at indføre sådanne bestemmelser omtales.

I afsnit 2.4.5.2 beskrives adgangen til at anvende midlertidige forbud for at undgå, at muligheden for at indføre lokalplanbestemmelser fortabes, fordi en rockerborg eller forhold på en rockerborg etableres, før en lokalplan er vedtaget. I afsnit 2.4.5.3 omtales nogle spørgsmål vedrørende allerede etablerede rockerborge, navnlig adgangen til at udøve klubaktiviteter i ejendomme, der i en lokalplan er udlagt til beboelse. Endelig omtales i afsnit 2.4.5.4 adgangen til at foretage ekspropriation til virkeliggørelse af lokalplaner i sager om rockerborge.

Som et konkret eksempel på en kommunes anvendelse af planlovens regler i en sag om en rockerborg henvises i øvrigt til afsnit 4 nedenfor, hvor en sag fra Aabenraa Kommune er gennemgået.

Herudover henvises der til udvalgets udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge (bilag 1).

2.4.5.1. Lokalplanbestemmelser som rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med

Som det fremgår af afsnit 2.4.1 ovenfor, skal lokalplanbestemmelser have hjemmel i lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2, og have en planlægningsmæssig begrundelse. De må endvidere ikke være baseret på usaglige hensyn og skal overholde bl.a. proportionalitetsprincippet.

I afgørelsen trykt i MAD 2014, side 123, som vedrørte en ejendom, der efter kommunens opfattelse blev anvendt som klubhus for en rockergruppe, udtalte Natur- og Miljøklagenævnet sig om kravene til lokalplanbestemmelser i sådanne sager (fodnoter er udeladt):

”Der er ikke hjemmel i planloven til at stille krav om indretningen inde i en bygning. Oplysninger om indretningen inde i en bygning kan imidlertid være relevante i forhold til en bedømmelse af, hvorvidt anvendelsen af bygningen er i overensstemmelse med det tilladte.

Der gælder et generelt krav om, at planer og konkrete afgørelser efter planloven skal være begrundet i saglige, planlægningsmæssigt relevante hensyn. Det indebærer bl.a., at der er grænser for, hvor detaljeret en kommune efter planloven kan regulere anvendelsen af et område eller en bygning. Som udgangspunkt er det f.eks. ikke planlægningsmæssigt relevant at sondre mellem forskellige familieformer i et udlagt boligområde. Efter praksis kan der f.eks. etableres et bofællesskab eller kollektiv, selvom lokalplanen indeholder en bestemmelse om, at en ejendom kun må anvendes som bolig for én familie. Der kan også etableres mindre opholdssteder m.v. i boligområder.

Det er ikke et sagligt, planlægningsmæssigt relevant hensyn at regulere, hvor mange gæster, der må komme på besøg i en bolig, eller hvilke bestemte grupper af mennesker, f.eks. med hensyn til alder, køn, nationalitet, eller politisk eller religiøst tilhørsforhold, der må besøge eller anvende en ejendom.

[..]

Hvis der på en ejendom foregår aktiviteter i strid med straffeloven, politiloven, rockerloven eller anden lovgivning, må der gribes ind af de relevante myndigheder efter den relevante lovgivning.

Efter praksis kan erhverv i egen bolig ikke hindres i udlagte boligområder, hvis der er tale om erhverv, der udøves af beboeren (beboerne) uden medhjælp, og hvis ejendommen ikke ændrer karakter af bolig. Tilsvarende må visse klubaktiviteter være lovlige i et boligområde.”

Det fremgår heraf, at der ikke er hjemmel til i en lokalplan at stille krav om indretningen inde i en bygning.

Endvidere kan erhverv, der udøves af beboeren eller beboerne uden medhjælp på en ejendom, der er udlagt til beboelse, ikke hindres. Tilsvarende er visse klubaktiviteter lovlige i et område, der er udlagt til beboelse. I begge tilfælde gælder det dog kun, hvis ejendommen ikke herved ændrer karakter af bolig (se herom nedenfor og nærmere i afsnit 2.4.5.3).

Det kan tilføjes, at der heller ikke er hjemmel til i en lokalplan direkte at regulere adfærd på og ved en ejendom.

Det fremgår herudover af afgørelsen, at det ikke er et sagligt, planlægningsmæssigt relevant hensyn at regulere, hvor mange gæster der må komme på besøg i en bolig, eller hvilke bestemte grupper af mennesker, f.eks. med hensyn til alder, køn, nationalitet eller politisk eller religiøst tilhørsforhold, der må besøge eller anvende en ejendom.

Det må endvidere antages, at der ikke kan optages en bestemmelse i en lokalplan, som indeholder et direkte forbud mod rockerborge, da det som nævnt ikke er muligt at regulere, hvilke bestemte persongrupper der må anvende en ejendom. Anvendelsen af en ejendom som rockerborg kan imidlertid være i modstrid med andre lokalplanbestemmelser, jf. nærmere nedenfor.

Derimod er der hjemmel til i en lokalplan at stille en række krav om bl.a. hegnsforhold og bygningers udseende, som kan indebære, at rockerborge eller forhold på rockerborge ikke lovligt kan etableres. Det drejer sig eksempelvis om forbud mod faste hegn eller faste hegn over en bestemt højde eller krav om, at der kun må etableres levende beplantning i skel, forbud mod afskærmning af vinduer mod gaden eller forbud mod placering af skilte på bygningers facade.

Indførelse af sådanne lokalplanbestemmelser forudsætter dog, at der i det enkelte tilfælde er en saglig, planlægningsmæssigt relevant begrundelse herfor. Begrundelsen for de ovennævnte bestemmelser kan f.eks. være æstetiske hensyn.

Lokalplanbestemmelser om udlæg af et område til beboelse kan efter omstændighederne også indebære, at en rockerborg ikke lovligt kan etableres. Sådanne bestemmelser indebærer, at den pågældende ejendom ikke må anvendes til andre formål end beboelse, f.eks. erhverv eller klubaktiviteter. Anvendes ejendommen faktisk til beboelse, kan beboeren eller beboerne imidlertid lovligt udøve erhverv uden medhjælp og visse klubaktiviteter, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig, det vil sige, at ejendommen ikke må anvendes på en sådan måde, at den ikke længere kan anses for en beboelsesejendom, jf. herved Natur- og Miljøklagenævnets ovennævnte afgørelse trykt i MAD 2014, side 123, og nævnets afgørelse trykt i MAD 2014, side 323. Kommunen havde i de to nævnte sager imidlertid ikke godtgjort, at de pågældende ejendomme havde ændret karakter af bolig. Der henvises nærmere til afsnit 2.4.5.3 nedenfor.

Der kan herudover efter udvalgets opfattelse i en lokalplan indføres forbud mod at anvende ejendomme som ”samlingssted for motorcykelklubber eller lignende”, hvor dette er planlægningsmæssigt begrundet med et ønske om at undgå for meget motortrafik i eksempelvis et stille boligområde. Dette vil dog næppe være muligt i områder med dagligvareforretninger eller institutioner, som i forvejen skaber trafik og parkeringsproblemer. Det bemærkes, at selv om der som anført af Natur- og Miljøklagenævnet i den ovennævnte afgørelse trykt i MAD 2014, side 123, ikke er mulighed for at regulere, hvor mange gæster der må komme på besøg i en bolig, skal det næppe forstås således, at der ikke kan tages hensyn til, hvilken og hvor omfattende trafik en bestemt aktivitet medfører i et bestemt område.

Lokalplanbestemmelser om udlæg af et område til erhverv kan efter omstændighederne også indebære, at en rockerborg ikke lovligt kan etableres, hvis anvendelse som rockerborg er uforenelig med de erhvervsmæssige aktiviteter, som området i lokalplanen er udlagt til, hvilket beror på lokalplanens præcisering af erhvervsmæssige aktiviteter. Det bemærkes, at der skal være en planlægningsmæssigt relevant begrundelse for at sondre mellem forskellige typer af erhverv i et område.

Som eksempel på et erhvervsmæssigt udlæg i en lokalplan, der hindrede en motorcykelklub, kan nævnes Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 4. marts 2015 i sagen NMK-33-02816. Her havde en virksomhed udlejet en tidligere kantine til en dart- og motorcykelklub, der brugte lokalet til klubbens ca. 15 medlemmer, som samledes et par gange om ugen. Virksomheden var beliggende i et område, der ifølge lokalplanen kun måtte anvendes til produktionsvirksomheder, industri og lager med særlige beliggenhedskrav. Virksomheden søgte om tilladelse til den pågældende udlejning, efter at kommunen havde bedt virksomheden om at redegøre for forholdene på ejendommen. Kommunen meddelte afslag på at dispensere fra lokalplanen, da dette ville være i strid med planens principper. Denne afgørelse blev påklaget til nævnet. Efter nævnets vurdering var den pågældende anvendelse til fritids- og klublokale ikke i overensstemmelse med lokalplanbestemmelsen og krævede derfor dispensation. Efter nævnets praksis kunne der som altovervejende hovedregel ikke dispenseres fra anvendelsesbestemmelser. Nævnet gav herefter ikke medhold i klagen over kommunens afslag på at meddele lovliggørende dispensation.

2.4.5.2. Midlertidigt forbud

Hvis en kommune bliver opmærksom på, at en rockerborg påtænkes etableret, kan kommunen overveje, hvordan dette forholder sig til kommunens planer for det pågældende område, og om der bør indføres lokalplanbestemmelser, eksempelvis om de forhold, der er nævnt ovenfor i afsnit 2.4.5.1.

I givet fald kan kommunalbestyrelsen efter planlovens § 14 nedlægge forbud mod, at der faktisk eller retligt etableres forhold, som kan hindres ved sådanne lokalplanbestemmelser. Dette giver kommunen mulighed for at gribe ind med det samme, så muligheden for at indføre bestemmelserne ikke fortabes, fordi de pågældende forhold etableres, før et lokalplanforslag offentliggøres og får retsvirkninger efter planlovens § 17.

Den disposition, der forbydes ved et § 14-forbud, skal kunne opretholdes som forbudt ved en senere lokalplan, det vil sige, at betingelserne for at indføre en lokalplanbestemmelse om forholdet skal være opfyldt, herunder kravet om en saglig, planlægningsmæssig begrundelse. Der henvises om disse betingelser til afsnit

2.4.1 og 2.4.5.1 ovenfor. I forbuddet skal det beskrives, hvilke planlægningsmæssigt relevante forhold der betinger forbuddet, og hvad forbuddet mere præcist indebærer.

Hvis kommunen f.eks. ønsker at indføre en lokalplanbestemmelse, som udlægger et område til beboelse, eventuelt kombineret med et forbud mod anvendelse af ejendomme i området som ”samlingssted for motorcykelklub eller lignende”, kan det efter omstændighederne ved § 14-forbud forhindres, at den ejendom, der påtænkes anvendt som rockerborg, anvendes til andet formål end beboelse, herunder som samlingssted for en motorcykelklub eller lignende.

Et § 14-forbud kan også være relevant, når en rockerborg delvis er etableret. Selv om en ejendom således eksempelvis lovligt er taget i brug til klubformål for rockergruppen, og en sådan anvendelse derfor ikke kan forhindres ved lokalplan, vil det efter omstændighederne være muligt at forhindre, at der f.eks. etableres faste hegn eller foretages afskærmning af vinduer, hvis sådanne forhold endnu ikke er etableret, og kommunen ønsker at indføre lokalplanbestemmelser herom.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2.4.2 ovenfor om betingelserne for at nedlægge § 14-forbud og varigheden af sådanne forbud.

2.4.5.3. Allerede etablerede rockerborge

2.4.5.3.1. Som det fremgår af afsnit 2.4.5.1 ovenfor, kan rockerborge eller forhold på rockerborge være i strid med en række lokalplanbestemmelser.

Opmærksomheden henledes særligt på, at rockerborge på grund af deres særlige karakteristika – der bl.a. kan omfatte høje hegn mod gaden og afskærmning af vinduer – kan være i strid med lokalplanbestemmelser om eksempelvis hegnsforhold og udseende af bygninger.

Herudover kan lokalplanbestemmelser om udlæg af et område til beboelse som ligeledes nævnt i afsnit 2.4.5.1 ovenfor efter omstændighederne indebære, at en rockerborg ikke lovligt kan etableres. Sådanne bestemmelser medfører, at den pågældende ejendom ikke må anvendes til andre formål end beboelse, f.eks. erhverv eller klubaktiviteter. Anvendes ejendommen faktisk til beboelse, kan bebo-

eren eller beboerne imidlertid lovligt udøve erhverv uden medhjælp og visse klubaktiviteter, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig.

2.4.5.3.2. Spørgsmålet om rockergruppers klubaktiviteter i beboelsesejendomme er ved flere lejligheder blevet behandlet i rets- og nævnspraksis og er i det følgende omtalt nærmere.

Fra retspraksis kan nævnes Østre Landsrets 6. afdelings utrykte dom af 10. august 2012 (S-877-12) (byrettens dom i sagen er trykt i MAD 2013, side 926). Sagen vedrørte kravet ifølge planlovens § 35 om landzonetilladelse, hvis anvendelsen af en bygning i landzone ændres (se herom afsnit 2.6.1 nedenfor), men er efter udvalgets opfattelse også relevant i forhold til spørgsmålet om klubaktiviteter i ejendomme, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse.

I sagen var ejeren af ejendommen tiltalt i en straffesag for overtrædelse af planlovens § 35, stk. 1, jf. § 64, stk. 1, nr. 2 og 4, ved forud for den 1. september 2010 uden kommunens tilladelse at have ændret anvendelsen af ejendommen fra beboelse til klubformål og i perioden fra den 1. november 2010 til den 1. februar 2011 at have undladt at efterkomme kommunens påbud om at ophøre med at anvende ejendommen til klubformål. Byretten fandt tiltalte skyldig og idømte ham en bøde på 10.000 kr. Bl.a. følgende fremgår af dommens præmisser:

”Det kan efter sagens oplysninger lægges til grund, at tiltalte pr. 15. maj 2010 har erhvervet ejendommen [...] og iværksat en ombygning, som han efterfølgende har søgt [kommunen] om byggetilladelse til.

Det kan lægges til grund, at tiltalte har modtaget [kommunens] påbud af 1. november 2010 om at ophøre med at anvende ejendommen til klubhusformål, og at påbuddet ikke er påklaget.

Ved bedømmelsen af, om anvendelsen af ejendommen er ændret efter tiltaltes erhvervelse, lægger retten vægt på forklaring fra vidnet ME, der har været inde i ejendommen den 27. september 2010 og den 7. februar 2011 og i den mellemliggende periode har været på ejendommen ca. 8 gange i forbindelse med kontrol af besøgende til ejendommen. Efter vidnets forklaring kan det lægges til grund, at der var opsat et højt hegn om ejendommen, at denne var forsynet med forstærkede døre og låse, og at huset efter sin indretning ikke bar præg af at være et personligt indrettet hjem, idet der i stuen var en stor bar og en stripperstang. Der var etableret pissoir i tilknytning til bebyggelsen. Det kan videre lægges til grund, at klubbens logo var ophængt

i huset, at der var et rum med billedmateriale fra [rockerklubben] og andre klubber og at der fandtes en opslagstavle med medlemslister, opført i en hierarkisk inddeling.

Vidnets forklaring om ejendommens indretning suppleres og underbygges af de optagne fotos af stedet.

Efter vidnets forklaring om sine iagttagelser og registreringer af aktiviteten på ejendommen kan det lægges til grund, at der på de af vidnet beskrevne ”klubaftner” var 15-20 personer til stede, de fleste med tilknytning til [rockerklubben], og hvoraf nogle var iført almindeligt tøj og andre bar veste med klubbens logo.

Dette vidnes forklaring stemmer overens med vidnet RN’s forklaring om, at ejendommen var klubhus for [rockerklubben] og at han, i det omfang hans status i hierarkiet tillod det, deltog i klubbens møder i huset.

Det må efter vidnerne ME og N’s forklaringer og uanset den af tiltalte fremlagte lejekontrakt anses for tvivlsomt, om A2 har lejet og beboet et værelse i ejendommen fra den 1. december 2010.

Derimod må det efter bevisførelsen anses for godtgjort, at A1 har lejet et værelse i ejendommen fra den 1. januar 2011.

Det findes uanset den begrænsede anvendelse til beboelse bevist, at ejendommen i den i anklageskriftet nævnte periode hovedsageligt har været indrettet til og anvendt til andet formål end beboelse, og at tiltalte har undladt at efterkomme [kommunens] påbud om at ophøre med den ulovlige anvendelse af ejendommen.”

Østre Landsret lagde til grund, at yderligere toiletter og tilbygningen var etableret inden 1. september 2010. Herefter tiltrådte landsretten af de grunde, der var anført af byretten, herunder om indretning af yderligere toiletforhold, at anvendelsen af ejendommen forud for den 1. september 2010 uden kommunens tilladelse af tiltalte måtte anses for ændret til klubformål. Det forhold, at et eller flere værelser havde været udlejet til personer med tilknytning til rockerklubben, fandtes ikke afgørende at ændre ejendommens retsstridige anvendelse inden den 1. februar 2011. Da der således ikke var sket lovliggørelse af forholdet, tiltrådte landsretten, at tiltalte som ejer, jf. planlovens § 63, stk. 1, havde undladt at efterkomme kommunens påbud i perioden indtil 1. februar 2011.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2014, side 123, vedrørte et forbud i medfør af planlovens § 43. Ifølge denne bestemmelse, der er omtalt

nærmere nedenfor i afsnit 2.5, kan en kommune ved påbud eller forbud sikre overholdelsen af servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan. Kommunen havde i sagen på grundlag af en servitut meddelt påbud til ejeren af en ejendom om at ophøre med at bruge ejendommen som klubhus for en rockergruppe. Efter nævnets opfattelse skulle den pågældende servitut forstås på samme måde som lokalplanbestemmelser, der fastlægger et områdes anvendelse til boligformål.

Det var under sagen ubestridt, at ejendommen blev anvendt som bolig. For så vidt angår vurderingen af, om ejendommen havde ændret karakter af bolig, udtalte Natur- og Miljøklagenævnet følgende:

”I en vurdering af, om en ejendom ændrer karakter af bolig kan bl.a. indgå forhold angående ejendommens ydre fremtræden (bygningers udformning, indretning af ubebyggede arealer, hegnsforhold, skiltning m.v.) og forhold angående trafikmængde og parkeringsbehov.

Efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse vil det være i strid med servitutten, hvis en ejendom f.eks. anvendes til erhvervmæssig værkstedsvirksomhed, hvorimod hobbypræget (privat) reparation af motorcykler ikke uden videre kan forhindres i et boligområde. Det kan i praksis være vanskeligt at sætte en præcis grænse, og det vil være nødvendigt at foretage en konkret undersøgelse og vurdering af de fysiske forhold på ejendommen samt omfanget og karakteren af værkstedsaktiviteterne.

Tilsvarende gælder i forhold til f.eks. anvendelse til festlokaler, hvor festaktiviteter, som har erhvervmæssig karakter eller i øvrigt har et omfang og en karakter, som ligger udover almindelig festafholdelse i en bolig, kan være i strid med servitutten.”

I sagen havde kommunen ved eftersyn konstateret, at der var indrettet klubhus for rockergruppen på ejendommen. Herudover var det oplyst, at politiet i perioden fra den 1. januar til den 10. oktober 2013 havde registreret to anmeldelser angående høj musik. Dette kunne efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse ikke ændre ejendommens karakter som bolig. Kommunen havde ikke nærmere beskrevet, hvilke aktiviteter i forbindelse med benyttelsen der ændrede ejendommens karakter af bolig og derfor var i strid med servitutten og skulle bringes til ophør. Allerede fordi dette var en væsentlig mangel ved kommunens påbud, blev det ophævet af nævnet.

I samme retning kan der henvises til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2014, side 323. Her var en kommune blevet opmærksom på, at en ejendom, der i en lokalplan var udlagt til blandet bolig og erhverv, blev anvendt til klubhus for en rockergruppe. Det var kommunens opfattelse, at ejendommen var godkendt til beboelse i tagetagen og erhverv i den overvejende del af stueetagen.

Kommunen meddelte påbud om at lovliggøre anvendelsen af stueetagen. I afgørelsen henviste kommunen til en "anmeldelse" fra politiet. Det fremgik heraf, at det var politiets klare indtryk, at ejendommen blev anvendt som klubhus for den pågældende rockergruppe. Politiet anførte i den forbindelse, at man i en periode havde bemærket tilstedeværelsen af medlemmer af denne gruppe, som havde været i gang med at istandsætte ejendommen, hvorunder stueetagens vinduer var blevet tildækket med brædder, ligesom der blev opsat videoovervågning. På alle tirsdage i perioden havde der været forsamlet 15-20 medlemmer af gruppen. Politiet havde endvidere ransaget ejendommen og konstateret, at der var etableret et vagtværelse med en seng og en monitor i forhold til de opsatte kameraer foran ejendommen, ligesom der blev konstateret flere emblemer med rockergruppens logo samt effekter og skriftligt materiale, der tilkendegav klubaktivitet.

Kommunen anførte endvidere i afgørelsen, at det ved besigtigelse af ejendommen var konstateret, at vinduer og portåbning til lejemålet var blændet, at der var opsat videoovervågning udendørs, at der i stueetagen var etableret en bardisk, og at der pågik indretning af to toiletrum.

Efter en samlet vurdering var det efter kommunens opfattelse godtgjort, at ejendommen blev anvendt til forsamlingslokale/klublokale, idet kommunen lagde vægt på det ved besigtigelsen konstaterede og på det af politiet anførte. Kommunen fandt, at der ikke blot var tale om, at klager med jævne mellemrum havde besøg af venner og bekendte, men at klager havde etableret et klubhus, hvilket efter kommunens opfattelse var i strid med lokalplanbestemmelsen.

Ejendommens lejer påklagede kommunens afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet. Nævnet fandt, at lokalplanen ikke fastsatte noget om, at en del af bygningen specifikt var forbeholdt boligformål eller erhvervsformål. Lokalplanen var derfor ikke til hinder for, at begge bygningens etagers kunne anvendes til bo-

ligformål. Nævnet lagde i den forbindelse til grund, at klageren anvendte bygningen som bolig. Herefter udtalte nævnet følgende:

”Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke i planloven er hjemmel til at stille krav om indretning inde i en bygning, og at det i øvrigt ikke ses at ændre bygningens karakter af bolig, at der indrettes en bardisk og 2 toiletrum. Hvad angår det af kommunen anførte om ændringerne af bygningens facade bemærkes, at facadeændringer er reguleret i [en lokalplanbestemmelse], hvorfor kommunen vil kunne modsætte sig sådanne ændringer, dersom de måtte være i strid med denne lokalplanbestemmelse.

Efter det oplyste må det endvidere lægges til grund, at der en gang om ugen samles 15-20 personer med tilknytning til en rockergruppe i bygningen.

Efter praksis kan erhverv i egen bolig ikke hindres i udlagte boligområder, hvis der er tale om erhverv, der udøves af beboeren (beboerne) uden medhjælp, og hvis ejendommen ikke ændrer karakter af bolig. Tilsvarende er visse klubaktiviteter lovlige i et boligområde. Det bemærkes i den forbindelse, at det i dette tilfælde specifikt er fastlagt i [lokalplanen], at ejendommen/bygningen tillige kan anvendes til visse erhvervsformål.

Der vil således kunne afholdes klubmøder i en bygning, der i øvrigt anvendes som bolig, hvis de aktiviteter, der i den forbindelse foregår, ikke ændrer bygningens karakter af bolig. Der vil som ovenfor nævnt ikke i den forbindelse kunne lægges vægt på klubmedlemmernes – eller andre besøgendes – tilhørsforhold, herunder at disse måtte være medlemmer af en rockergruppe. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis der fra ejendommen måtte foregå aktiviteter i strid med straffeloven, politiloven, rockerloven eller anden lovgivning, må der gribes ind af de relevante myndigheder efter den relevante lovgivning.

Natur- og Miljøklagenævnets forstår det i den påklagede afgørelse [...] indeholdte påbud sådan, at [kommunen] mener, at det er tilstrækkeligt at konstatere, at medlemmer af en rockergruppe mødes en gang om ugen, og at der derfor efter kommunens opfattelse – også som følge af bygningens indretning – er tale om et egentligt møde i en rockerklub.

Kommunen har imidlertid ikke i sin afgørelse eller i sin efterfølgende udtalelse anført noget om, hvilke aktiviteter i forbindelse med den således konstaterede anvendelse, der ændrer ejendommens/bygningens karakter af boligområde, og som derfor er i strid med lokalplanen, eller hvilke eventuelle erhvervsaktiviteter, der er i strid med det i [lokalplanen] fastsatte.”

Nævnet ophævede herefter kommunens afgørelse.

2.4.5.3.3. Hvis en ejendom, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse, ikke anvendes som bolig, men derimod til klubformål, kan dette være i strid med lokalplanen.

Det bemærkes i den forbindelse, at kommunen ikke nødvendigvis skal lægge til grund, at ejendommen anvendes som bolig, blot fordi ejeren eller brugeren oplyser dette til kommunen. Kommunen skal heller ikke nødvendigvis lægge til grund, at ejendommen anvendes som bolig, fordi den pågældende er tilmeldt i CPR-registeret med ejendommen som sin bolig. Det afgørende er de reelle forhold.

Ved vurderingen af, om ejendommen (reelt) anvendes til bolig eller klubformål, må det antages, at der – foruden de ovennævnte oplysninger fra ejeren eller brugeren og CPR-registeret – bl.a. kan lægges vægt på indretningen inde i bygningen, herunder om denne bærer præg af beboelse eller klubaktiviteter. Endvidere må det antages, at der kan lægges vægt på ejendommens ydre fremtræden, herunder om der er opsat høje hegn, afblændet vinduer, opsat skilte med klublogo mv.

Det er kommunen, som har bevisbyrden for, at ejendommen ikke (reelt) anvendes som bolig, men derimod til klubaktiviteter. Hvis kommunen kan løfte denne bevisbyrde, kan forholdet som nævnt være i strid med lokalplanen.

I tilfælde, hvor en ejendom, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse, faktisk anvendes som bolig, kan visse klubaktiviteter som nævnt lovligt udøves af beboeren eller beboerne i ejendommen, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig. Der kan således eksempelvis afholdes klubmøder på ejendommen, hvis de aktiviteter, der i den forbindelse foregår, ikke ændrer ejendommens karakter af bolig.

Det beror på en konkret vurdering, om en ejendom har ændret karakter af bolig som følge af klubaktiviteter. Ved vurderingen kan bl.a. følgende momenter efter udvalgets opfattelse indgå:

- Beboelsens omfang. Anvendes hele ejendommen eller kun enkelte værelser til beboelse?

- Har klubaktiviteterne et omfang, så ejendommens anvendelse som bolig har accessorisk karakter, hvilket bl.a. hænger sammen med, hvor ofte der er klubaktiviteter, og hvor mange besøgende klubaktiviteterne giver anledning til?
- Ejendommens ydre fremtræden, det vil sige bygningers udformning, indretning af ubebyggede arealer, hegnsforhold, skiltning mv. Er der f.eks. opsat høje hegn, afblændet vinduer, opsat skilte med klublogo mv.? Det bemærkes, at sådanne forhold også i sig selv kan være i strid med bl.a. lokalplanbestemmelser om hegnsforhold og udseende af bygninger.
- Trafikmængde og parkeringsbehov. Er der f.eks. jævnlig motorcykeltrafik til og fra ejendommen, og holder der ofte et stort antal køretøjer parkeret ved ejendommen?
- Indretningen inde i bygningen. Bærer indretningen præg af beboelse eller klubaktiviteter?

Der kan derimod ikke lægges vægt på klubmedlemmernes eller andre besøgendes tilhørsforhold, herunder om disse måtte være medlemmer af en rockergruppe. Et sådant tilhørsforhold kan dog efter udvalgets opfattelse have bevismæssig betydning, f.eks. når det skal vurderes, om de pågældende personer kommer på ejendommen som følge af anvendelsen af denne til klubaktiviteter eller af andre grunde.

Det er kommunen, der har bevisbyrden for, at ejendommen har ændret karakter af bolig, og det kan være særdeles vanskeligt at løfte denne bevisbyrde. Det er derfor nødvendigt, at kommunen inddrager alle tilgængelige oplysninger, der kan belyse de ovennævnte momenter.

I alle tilfælde vil det være nødvendigt at foretage en konkret undersøgelse og vurdering af de fysiske forhold og aktiviteter på og omkring ejendommen. Der kan i den forbindelse eventuelt foretages besigtigelse af ejendommen i medfør af planlovens § 57, jf. afsnit 2.8.2 nedenfor.

2.4.5.4. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan?

En lokalplan retter sig som nævnt alene mod fremtidige forhold og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen.

Det følger imidlertid af planlovens § 47, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

I praksis har bestemmelsen begrænset betydning i sager om rockerborge, men kan være relevant, hvis en rockerborg er placeret eller påtænkes placeret på en ejendom, som kommunen har behov for at anvende til institution eller offentlig forsyningsvirksomhed, veje eller lignende. Det skal dog understreges, at formålet med ekspropriationen ikke må være at forhindre etableringen af eller fjerne rockerborgen, men derimod skal være at etablere de pågældende offentlige anlæg, og at der ikke må findes egnede alternativer, som ikke kræver ekspropriation.

2.5. Påtale af privatretlige servitutter

Nogle ejendomme er omfattet af privatretlige servitutter, der fastsætter rådighedsbegrænsninger for ejendommen.

Overtrædelse af sådanne rådighedsbegrænsninger kan påtales ved civilt søgsmål af den eller de påtaleberettigede efter servitutten, hvilket også kan være kommunen.

En kommune har herudover adgang til at håndhæve visse servitutter, uanset om kommunen har påtaleret. Det følger således af planlovens § 43, at kommunalbestyrelsen ved påbud eller forbud kan sikre overholdelsen af privatretlige servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Det er op til kommunen, om den i det enkelte tilfælde ønsker at bruge beføjelsen i planlovens § 43. Påtale efter bestemmelsen er imidlertid en forvaltningsretlig

afgørelse, hvorfor forvaltningslovens regler og almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. lighed, saglighed mv. skal iagttages.

Påbud eller forbud efter planlovens § 43 kan kun angå forhold, som kan reguleres ved lokalplan, jf. herom afsnit 2.4.1 ovenfor. Det indebærer bl.a., at kommunen i det enkelte tilfælde skal have en aktuel planlægningsmæssig interesse i servitutens overholdelse. Det er endvidere en forudsætning, at der er tale om en servitutbestemmelse, hvis overholdelse utvivlsomt er af interesse for det offentlige. Det er herudover en forudsætning for et påbud, at der ikke er rimelig tvivl om, at servituten er tilsidesat. Bestemmelsen i § 43 kan således kun anvendes til at håndhæve en servitutbestemmelse, hvis den er klart og præcist formuleret. Et tilsvarende krav om klarhed og præcision gælder i forhold til selve påbuddet. Der henvises til Helle Tegner Anker, Planloven med kommentarer, 1. udgave (2013), side 700, og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2014, side 123.

Som eksempler på servitutbestemmelser, der kan tænkes overtrådt som følge af etablering af en rockerborg, kan bl.a. nævnes bestemmelser om hegnsforhold og bygningers udseende og krav om anvendelse af ejendommen til beboelse.

Et påbud efter planlovens § 43 om at ophøre med f.eks. klubaktiviteter på grundlag af en servitutbestemmelse om anvendelse af ejendommen til beboelse forudsætter, ligesom når en ejendom ved lokalplan er udlagt til beboelse, at kommunen kan påvise, at ejendommen ikke anvendes til beboelse, men derimod til klubformål, eller at ejendommen, selv om den anvendes til beboelse, har ændret karakter af bolig på grund af klubaktiviteterne, jf. nærmere afsnit 2.4.5.3 ovenfor.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse trykt i MAD 2014, side 123, der også er omtalt i afsnit 2.4.5.1 og 2.4.5.3 ovenfor, vedrørte en kommunes påbud i medfør af planlovens § 43 om at ophøre med at bruge en ejendom som klubhus for en rockergruppe. Der var tale om en servitut fra 1918, hvoraf bl.a. følgende fremgik:

“På ejendommen må kun opføres een beboelsesbygning med højst 2 til beboelse indrettede etager (beboelseslag), foruden enkelte kvistværelser, der dog ikke må være indrettede til selvstændig beboelse. Hver etage (beboelseslag) må kun tjene til bolig for en enkelt familie. Kælderen må ikke indrettes til beboelse. Mindre udhuse til beboernes behov må opføres på grunden.

[...]

Grunden må ikke benyttes til handel, fabrik, værksteder eller anden indretning, der forårsager larm, eller ilde lugt, frembyder et ubehageligt skue eller på anden måde efter Magistratens skøn er til ulempe for de omboende.”

Natur- og Miljøklagenævnet fandt, at servituttsens ordlyd måtte fortolkes på samme måde som tilsvarende bestemmelser i en lokalplan. Servitutten fastlagde ifølge nævnet områdets anvendelse til boligformål.

Natur- og Miljøklagenævnet fandt endvidere, at udtrykket ”til ulempe for de omboende” i servitutten ikke opfyldte kravet om klarhed og præcision.

Som det fremgår af afsnit 2.4.5.3 ovenfor, hvor afgørelsen også er omtalt, var det under sagen ubestridt, at ejendommen blev anvendt som bolig, og kommunen havde ikke beskrevet, hvilke aktiviteter i forbindelse med benyttelsen der ændrede ejendommens karakter af bolig og derfor var i strid med servitutten og skulle bringes til ophør. Allerede fordi dette var en væsentlig mangel ved kommunens påbud, blev det ophævet af nævnet.

Det følger bl.a. af afgørelsen, at generelle servituttfastsatte forbud mod ulemper som udgangspunkt ikke vil have en sådan klarhed og præcision, at de kan danne grundlag for et påbud eller forbud efter planlovens § 43 i forhold til rockerborge.

2.6. Landzoneadministration

Landzonen, som dækker langt størstedelen af landet, er områder, der ikke er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. planlovens § 34, stk. 4. Zonen omfatter både det åbne land og mindre landsbyer, som ikke er udlagt til byzone.

I afsnit 2.6.1 nedenfor beskrives indledningsvis kravet om landzonetilladelse og dernæst i afsnit 2.6.2 undtagelserne til dette krav, herunder særligt undtagelsen vedrørende overflødiggjorte landbrugsbygninger.

2.6.1. Krav om landzonetilladelse

I landzonen må der ifølge planlovens § 35, stk. 1, 1. pkt., ikke uden landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer, medmindre det ansøgte er omfattet af en af undtagelserne fra tilladelseskravet, herunder §§ 36-38.

Hvis en ejendom, der hidtil er blevet anvendt til beboelse, ønskes anvendt som klublokaler for en rockerklub, gælder der krav om landzonetilladelse, jf. herved Østre Landsrets utrykte dom af 10. august 2012, der er omtalt i afsnit 2.4.5.3 ovenfor.

Hvis en ejendom, der hidtil er blevet anvendt til beboelse, nu anvendes til klubaktiviteter, og det over for kommunen oplyses, at ejendommen fortsat anvendes til beboelse, beror det på en konkret vurdering, om anvendelsen af ejendommen er ændret fra beboelse til klubformål, så der gælder krav om landzonetilladelse. Ved vurderingen kan der lægges vægt på de momenter, der er nævnt ovenfor i afsnit 2.4.5.3.

Hvis etablering af en rockerborg indebærer opførelse af ny bebyggelse, gælder der endvidere krav om landzonetilladelse.

2.6.2. Undtagelserne til kravet om landzonetilladelse

Planlovens § 36, stk. 1, indeholder en række væsentlige undtagelser fra kravet om landzonetilladelse. Herudover følger det af § 37, stk. 1, at bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, uden tilladelse efter § 35, stk. 1, kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig, samt lager og kontorformål mv. på betingelse af, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år.

Etablering af rockerborge vil ikke være omfattet af undtagelserne i planlovens § 36, stk. 1, men kan være omfattet af den særlige undtagelse i § 37 om ibrugtagning af overflødiggjorte landbrugsbygninger.

Naturklagenævnet udtalte således i afgørelsen trykt i MAD 2008, side 499, at der ikke i forarbejderne til planlovens § 37 er grundlag for at antage, at bestemmelsen ikke omfatter forenings- og fritidsformål i bred forstand. Anvendelse af nogle overflødiggjorte driftsbygninger på en landbrugsejendom ikke alene til lagerformål, men også til klubhus for en lokal motorcykelklub, var herefter omfattet af bestemmelsen.

Derimod gælder der krav om landzonetilladelse efter § 35, hvis etableringen af en rockerborg indebærer opførelse af ny bebyggelse, eller at bestående bygninger om- eller tilbygges i væsentligt omfang.

Efter planlovens § 38 må anvendelse af bygninger til den virksomhed, der er nævnt i § 37, kun ske efter forudgående anmeldelse til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skal påse, om betingelserne efter § 37 er opfyldt. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke har gjort indsigelse inden 2 uger fra den dag, anmeldelsen er modtaget, kan bygningerne tages i brug.

I forbindelse med behandlingen af sådanne forudgående anmeldelser kan kommunen nedlægge § 14-forbud (se herom afsnit 2.4.2 og 2.4.5.2 ovenfor) mod den pågældende anvendelse, hvis kommunen finder, at der er saglige planlægningsmæssige grunde hertil, og ønsker at udarbejde et lokalplanforslag.

Der kan f.eks. indføres lokalplanbestemmelser om forhold som beskrevet i afsnit 2.4.5.1 ovenfor, når der er en saglig, planlægningsmæssig begrundelse herfor. Der vil imidlertid sjældent være en saglig, planlægningsmæssig begrundelse for en lokalplan for et afgrænset område i landzone, der udelukkende indeholder regler om forbud mod faste hegn eller faste hegn over en bestemt højde, krav om, at der kun må etableres levende beplantning i skel, eller forbud mod afskærmning af vinduer mod gaden eller mod placering af skilte på bygningers facade. Tilsvarende gælder bestemmelser, der forbyder at anvende en ejendom i landzone som samlingssted for forskellige formål ud fra trafikale og parkeringsmæssige overvejelser.

Derimod kan sådanne bestemmelser være relevante i tilknytning til bestemmelser om, at området udlægges til beboelse eller til erhverv. Dette vil imidlertid grund-

læggende forandre områdets karakter af landzone og forudsætter derfor, at kommunen ønsker at udvikle området fra landzone til byzone.

Dette indebærer samlet set, at et § 14-forbud formentlig kun i begrænset omfang vil være relevant i forbindelse med en påtænkt etablering af en rockerborg i landzone.

2.7. Sommerhusområdeadministration

Sommerhusområder er områder, der er overført hertil i en lokalplan mv., jf. planlovens § 34, stk. 3.

Der gælder en række begrænsninger i sommerhusområder. Efter planlovens § 38 a, 1. pkt., må en ejendom i et sommerhusområde, medmindre andet er fastsat i en lokalplan mv., ikke benyttes til anden anvendelse end boligformål, jf. §§ 40 og 41. Det følger endvidere af § 40, stk. 1, at en bolig i et sommerhusområde bortset fra kortvarige ferieophold mv. ikke må anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet.

Det må antages, at disse begrænsninger i praksis vil betyde, at rockerborge normalt ikke kan etableres i sommerhusområder.

2.8. Tilsyn, besigtigelse og håndhævelse

Nedenfor i afsnit 2.8.1-2.8.2 omtales indledningsvis reglerne om kommunernes tilsyn og adgang til at foretage besigtigelse på en ejendom. Herefter omtales de reaktionsmuligheder eller håndhævelsesmidler, som kommunen har til rådighed for at sikre, at ulovlige forhold berigtiges. Afsnit 2.8.3 angår adgangen til at udstede standsningsmeddelelse og til at anmode retten om at nedlægge midlertidigt forbud, afsnit 2.8.4 angår lovliggørelsespåbud, og i afsnit 2.8.5 omtales spørgsmålet politianmeldelse. Endvidere omtales i afsnit 2.8.6 muligheden for at foretage selvhjælpshandlinger.

Foruden disse reaktionsmuligheder og håndhævelsesmidler kan der principielt blive tale om et civilt søgsmål (også uden for tilfælde, hvor kommunen har anmodet retten om at nedlægge midlertidigt forbud). Denne mulighed er ikke omtalt yderligere.

2.8.1. Kommunernes tilsyn

Kommunalbestyrelsen påser ifølge planlovens § 51, stk. 1, overholdelsen af loven og bestemmelser i lokalplaner mv. Endvidere påser kommunalbestyrelsen bl.a., at de påbud og forbud, som kommunalbestyrelsen meddeler, efterkommes, jf. § 51, stk. 4.

Kommunalbestyrelsen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet er af underordnet betydning, jf. planlovens § 51, stk. 5. Lovliggørelse kan enten ske som fysisk lovliggørelse, det vil sige fjernelse eller ophør af det ulovlige forhold, eller som retlig lovliggørelse, det vil sige efterfølgende lovliggørelse af forholdet, f.eks. ved meddelelse af dispensation eller tilladelse.

Ifølge planlovens § 63, stk. 1, påhviler det den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren.

Kommunen har som udgangspunkt pligt til at reagere, når den bliver opmærksom på et ulovligt forhold. Dette gælder, uanset hvordan kommunen får kendskab til forholdet. Der er således pligt til at reagere, når kommunen ved henvendelser, klager eller på anden måde bliver opmærksom på, at der på eksempelvis en ejendom, der anvendes som rockerborg, kan foreligge et ulovligt forhold, medmindre henvendelsen er åbenbart grundløs. Der henvises herved til pkt. 2.1 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

2.8.2. Besigtigelse

Ifølge planlovens § 57, stk. 1, har kommunalbestyrelsens personale og personer med bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen uden retskendelse adgang til enhver ejendom i tilsynsøjemed, jf. § 51, og efter forudgående underretning til ejeren el-

ler brugeren for at foretage tekniske forarbejder til forberedelse af beslutninger efter planloven.

Politiet yder ifølge § 57, stk. 3, nødvendig bistand til at opnå den adgang, der er nævnt i stk. 1. Det kan f.eks. være relevant, hvis ejeren eller brugeren af ejendommen forhindrer adgang eller optræder truende.

Besigtigelsen skal foretages i overensstemmelse med reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven), der bl.a. indeholder regler om fremgangsmåden, herunder varsling, og forholdet til strafferetsplejen.

Om forholdet til strafferetsplejen fremgår det bl.a. af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven. Dette gælder dog ifølge § 9, stk. 2, ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

2.8.3. Standsningsmeddelelse mv.

Hvis kommunen konstaterer, at et ulovligt forhold er under etablering eller forberedelse, kan kommunen udstede en administrativ standsningsmeddelelse.

Hvis ejeren eller brugeren af en ejendom, der påtænkes anvendt som rockerborg eller allerede anvendes som rockerborg, således påbegynder eller forbereder etablering af et ulovligt forhold, kan kommunen udstede en standsningsmeddelelse. Det kan f.eks. være relevant, hvis ejeren eller brugeren forbereder eller har påbegyndt etablering af et forhold i strid med et § 14-forbud eller en lokalplanbestemmelse. Det samme gælder, hvis ejeren eller brugeren påbegynder eller forbereder etablering af et forhold uden den fornødne landzonetilladelse eller i strid med reglerne om sommerhusområder.

Hvis den pågældende ikke frivilligt retablerer det, der allerede måtte være ulovligt etableret, eller søger om dispensation eller tilladelse, må kommunen meddele lovliggørelsespåbud, jf. afsnit 2.8.4 nedenfor.

Kommunen kan efter omstændighederne også søge det forberedte eller iværksatte arbejdet standset ved at anmode retten om at nedlægge et midlertidigt forbud efter reglerne i retsplejelovens kapitel 40. Der er tale om et foreløbigt retsmiddel, og forbuddet skal derfor følges op af et søgsmål, hvor der tages endelig stilling til spørgsmålet.

2.8.4. Lovliggørelsespåbud

En kommune kan endvidere i medfør af planlovens § 51 meddele lovliggørelsespåbud. Et sådant påbud går ud på at konstatere, hvad det ulovlige forhold består i, og stille krav om lovliggørelse, det vil sige at bringe den ulovlige anvendelse til ophør og fjerne ulovlige indretninger.

Hvis anvendelse af en ejendom som rockerborg eller en indretning på ejendommen således er i strid med f.eks. et § 14-forbud eller en lokalplanbestemmelse, og der ikke søges om dispensation, kan kommunen meddele ejeren eller brugeren lovliggørelsespåbud. Det samme gælder, hvis rockerborgen er etableret uden den fornødne landzonetilladelse eller er i strid med reglerne om sommerhusområder.

Et lovliggørelsespåbud kan f.eks. være relevant, hvis der i strid med en lokalplanbestemmelse er etableret faste hegn eller foretaget afskærmning af vinduer. Et påbud kan også være relevant, hvis en ejendom, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse, ikke anvendes som bolig, men derimod til klubformål, eller hvis en ejendom, der anvendes til bolig, har ændret karakter af bolig på grund af klubaktiviteter.

Hvis ejendommen er lejet ud, og det ulovlige forhold består i ulovlig brug, skal påbud meddeles til lejeren og eventuelt ejeren. Hvis det ulovlige forhold består af bygningsmæssige ændringer eller f.eks. hegn, skal påbud alene meddeles til ejeren.

2.8.5. Politianmeldelse

Ifølge planlovens § 64 straffes den, der overtræder bl.a. bestemmelser i en lokalplan, landzone- eller sommerhusreglerne i § 35, stk. 1, § 39 eller § 40, stk. 1, eller undlader at efterkomme et påbud eller forbud, der er udstedt i medfør af loven, med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Politianmeldelse kommer bl.a. på tale, hvis ejeren eller brugeren ikke reagerer på en standsningsmeddelelse eller et lovliggørelsespåbud. Det samme gælder bl.a. ved grove ulovlige forhold, uanset om der først er anvendt administrative håndhævelsesmidler. Der henvises herved nærmere til pkt. 4 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

I dommen i en eventuel straffesag kan ejeren eller brugeren efter omstændighederne pålægges tvangsbøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil det ulovligt etablerede forhold er lovliggjort.

2.8.6. Selvhjælpshandlinger

En selvhjælpshandling indebærer, at tilsynsmyndigheden selv udfører (eller lader udføre) det arbejde, som ejeren eller brugeren er forpligtet til for at rette op på et ulovligt forhold. Ejeren eller brugerens pligt til at lovliggøre forholdet bliver herved omdannet til en pligt til at refundere myndighedens udgifter ved selvhjælpshandlingen.

Det følger af planlovens § 63, stk. 3, en sådan selvhjælpshandling først kan foretages, når et ved dom meddelt påbud om at berigtige det ulovlige forhold ikke efterkommes inden den i dommen fastsatte frist, og inddrivelse af tvangsbøder ikke kan antages at føre til, at påbuddet efterkommes.

2.9. Klageadgangen til Natur- og Miljøklagenævnet

Natur- og Miljøklagenævnet er klageinstans for afgørelser truffet efter planloven.

Til Natur- og Miljøklagenævnet kan ifølge planlovens § 58, stk. 1, nr. 1 og 2, påklages kommunalbestyrelsens landzoneafgørelser efter § 35, stk. 1, og ekspropriationsafgørelser efter § 47, stk. 1. Klageadgangen er i disse sager i modsætning til plansager, jf. nedenfor, ikke begrænset til retlige spørgsmål.

Herudover følger det af planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, at kommunalbestyrelsens afgørelser i plansager, herunder afgørelser om vedtagelse af planforslag, endelige planer, dispensationer, påbud og forbud, kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet for så vidt angår retlige spørgsmål.

Begrænsningen af klageadgangen efter planlovens § 58, stk. 1, nr. 4, til retlige spørgsmål skal ses i modsætning til skønsspørgsmål, f.eks. om det er hensigtsmæssigt at vedtage en plan med et bestemt indhold eller meddele dispensation fra en lokalplan. Retlige spørgsmål omfatter derimod alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af de trufne afgørelser, herunder om hjemmel og overholdelse af almindelige forvaltningsretlige regler og procedureregler.

Planlovens §§ 59 og 60 fastlægger de klageberettigede og indeholder regler om klagefrist og indgivelse af klage. Herudover indeholder § 62 regler om bl.a. fristen for søgsmål.

Det bemærkes, at erhvervs- og vækstministeren den 26. oktober 2016 fremsatte forslag til lov om Planklagenævnet (lovforslag nr. L 42). Lovforslaget, som vil indebære, at der etableres et nyt klagenævn på planområdet, er en del af implementeringen af den ovenfor i indledningen til afsnit 2 nævnte aftale, som regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik i juni 2016 om ”Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet”.

3. Byggeloven

Byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 1178 af 23. september 2016) fastsætter en række offentligretlige krav vedrørende bl.a. udførelse, indretning og brug af bebyggelse og stiller som udgangspunkt krav om byggetilladelse fra kommunen før påbegyndelsen af byggearbejder. Byggeloven kan i et vist omfang begrænse

etableringen eller anvendelsen af rockerborge. I det følgende er loven beskrevet overordnet.

Byggeloven har ifølge § 1 til formål bl.a. at sikre, at bebyggelse udføres, indrettes og bruges således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand-, sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, og at bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer får en tilfredsstillende kvalitet under hensyn til den tilsigtede brug og vedligeholdes forsvarligt.

Byggelovens anvendelsesområde fremgår af § 2. Loven omfatter opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse, jf. § 2, stk. 1, litra a. Loven omfatter endvidere ombygning og andre forandringer i bebyggelse og ændringer i benyttelse af bebyggelse, hvis de er væsentlige i forhold til loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser, jf. § 2, stk. 1, litra b og c. Herudover finder loven anvendelse på nedrivning af bebyggelse og vedligeholdelsesbygearbejder, ombygninger og andre forandringer i bestående bebyggelse, som har betydning for energiforbruget i bygningen, jf. § 2, stk. 1, litra d og e.

Ved bebyggelse forstås bygninger og mure samt andre faste konstruktioner og anlæg, når lovens anvendelse på de pågældende konstruktioner mv. er begrundet i de hensyn, som loven tilsigter at varetage, jf. byggelovens § 2, stk. 2.

Byggeloven og bygningsreglementet, der er udfærdiget i medfør af loven, jf. bekendtgørelse nr. 1028 af 30. juni 2016, fastsætter de krav, der er gældende for byggeri omfattet af loven.

Bygearbejder, der er omfattet af byggelovens § 2, må som udgangspunkt ikke påbegyndes uden tilladelse fra kommunalbestyrelsen, jf. § 16, stk. 1, 1. pkt. Endvidere må arbejder, der er omfattet af § 2, som udgangspunkt ikke tages i brug uden kommunalbestyrelsens tilladelse, jf. § 16 A, 1. pkt.

I bygningsreglementet er der dog i medfør af byggelovens § 16 B, stk. 1, fastsat regler, som indskrænker kravene om bygge- og ibrugtagningstilladelser. Det følger bl.a. heraf, at visse bygearbejder alene er undergivet et anmeldelseskrav, således at arbejdet kan påbegyndes, hvis kommunen ikke gør indsigelse inden for

en bestemt frist. Endvidere er det fastsat, at visse byggearbejder hverken kræver tilladelse eller anmeldelse.

Kommunalbestyrelsen er bygningsmyndighed. Bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et ulovligt forhold, skal den søge forholdet lovliggjort, medmindre det er af ganske underordnet betydning, jf. byggelovens § 16 C, stk. 3.

Et ulovligt forhold kan bestå i flere forhold. Der kan f.eks. være tale om et byggeri, der er påbegyndt uden tilladelse, et byggeri, der ikke lever op til de tekniske krav i bygningsreglementet, eller et byggeri, der ikke anvendes i overensstemmelse med en tilladelse.

Efter byggelovens § 17, stk. 1, påhviler det den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med loven eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren.

Kommunen kan – ligesom med hensyn til planloven, jf. afsnit 2.8.3 og 2.8.4 ovenfor – bl.a. udstede standsningsmeddelelse og meddele lovliggørelsespåbud. Byggelovens § 30 indeholder herudover regler om straf ved bl.a. overtrædelse af loven eller regler fastsat i medfør af loven eller undladelse af at efterkomme påbud eller forbud i medfør af loven. Politianmeldelse kan derfor også komme på tale.

Kommunalbestyrelsen kan uden retskendelse forlange adgang til en privat ejendom for at undersøge, om der er sket overtrædelse af loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser og stillede betingelser, jf. byggelovens § 19, stk. 1, 1. pkt. Politiet yder kommunalbestyrelsen bistand til at opnå en i henhold til loven hjemlet adgang til en ejendom, jf. § 20, 1. pkt. Besigtigelse i medfør af bestemmelsen skal – ligesom besigtigelse efter planloven, jf. afsnit 2.8.2 ovenfor – foretages i overensstemmelse med reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven).

Kommunalbestyrelsens afgørelser efter byggeloven kan, for så vidt angår retlige forhold, som udgangspunkt påklages til statsforvaltningen, jf. § 23, stk. 1.

Som et konkret eksempel på anvendelse af byggeloven i en sag om en rockerborg henvises til den sag, der er gennemgået umiddelbart nedenfor i afsnit 4.

4. Eksempel på en kommunes anvendelse af planloven og byggeloven

Som et konkret eksempel på en kommunes anvendelse af planlovens og byggelovens regler i en sag om en rockerborg kan der peges på den sag fra Aabenraa Kommune, som også er omtalt i kapitel 7, afsnit 5.

Sagen angik en butiksejendom, som var omfattet af en lokalplan, hvorefter ejendomme i området udelukkende måtte anvendes til erhvervs- og boligformål. Inden for området måtte der kun opføres og indrettes bebyggelse til butikker, kontorer, restaurationer, liberale erhverv, boliger samt værksteder i tilknytning til butikker og lignende, som ikke medførte væsentlige trafik- og andre miljømæssige gener, og som efter kommunalbestyrelsens skøn naturligt hørte hjemme i området.

Det var kommunens opfattelse, at anvendelsen af ejendommen var ændret fra butiksejendom til klubhus for en rockergruppe, og at dette var i strid med lokalplanen. Derfor meddelte kommunen lovliggørelsespåbud i medfør af planloven.

Kommunen lagde i den forbindelse vægt på, at kommunen via Borgerservice/politiet havde modtaget kopi af en invitation til en åbningsfest for rockergruppen på adressen, hvor det klart fremgik, at det var den pågældende rockergruppe, der forestod arrangementet. Politiet havde i forbindelse med arrangementet indført en visitationszone i området. Det fremgik endvidere af rockergruppens hjemmeside, at der var åbnet en afdeling i byen. Ved et tilsyn i området havde kommunen herudover konstateret, at der var udført omfattende tilklæbning af vinduer, herunder med logo for rockergruppen.

Advokaten for ejeren af ejendommen havde over for kommunen oplyst, at ejendommen var udlejet og blev anvendt til vikarbureau og handel, men ifølge kommunen fremkom der ved sædvanlige erhvervssøgninger ikke oplysninger herom, ligesom det ikke fremgik af lokalaviser mv., at der var startet et vikarbureau eller handelsfirma på ejendommen. Det var således kommunens vurdering, at lokaler-

ne ikke blev anvendt til de formål, som ejeren havde angivet, på grund af den omfattende tilklæbning af vinduerne.

Efterfølgende ophævede kommunen påbuddet, idet det af lejeren var blevet oplyst, at logoet ikke relaterede sig til rockergruppen, men derimod til vikarbureauets motto. Dette tog kommunen til efterretning, men oplyste samtidig, at kommunen på baggrund af den omfattende tilklæbning af vinduerne påtænkte at foretage et tilsyn på ejendommen for at konstatere, om bygningen fortsat overholdt byggelovgivningens krav om dagslystilgang.

Det lykkedes ikke i første omgang at gennemføre besigtigelsen af ejendommen for at konstatere, om byggelovgivningen var overholdt, idet det ikke var muligt at få adgang til ejendommen. Kommunens personale foretog derfor en ny besigtigelse med bistand fra politiet. Ved besigtigelsen blev det bl.a. konstateret, at der i forhold til de foreliggende bygningstegninger var foretaget ombygning omkring toilettet. Herudover blev det konstateret, at bygningens indretning bar præg af, at den blev anvendt som klublokale. Der var sofagrupper og opbygget bar i lokalet, ligesom der var oplagret adskillige kasser dåseøl mv. i lokalet og i det tilstødende personalerum. Endvidere var vinduer klæbet til. Indvendig i bygningen var der desuden et skilt med rockergruppens navn og logo.

Herudover fik politiet ved et efterfølgende tilsyn på stedet oplyst af en person med tilknytning til ejendommen, at bygningen blev anvendt som fælles klubhus for to rockergrupper. Endvidere konstaterede politiet senere, at der blev afholdt et fælles festarrangement af de to grupper.

På baggrund af disse oplysninger meddelte kommunen for det første på ny lovliggørelsespåbud efter planloven.

For det andet meddelte kommunen på baggrund af iagttagelserne under besigtigelsen af bygningen lovliggørelsespåbud i medfør af byggeloven, da ombygningen af toilettet og tilklæbningen af vinduerne ikke var i overensstemmelse med bygningsreglementet.

Kommunen kunne senere konstatere, at ejendommen var fraflyttet, og sagen blev derfor afsluttet.

5. Anden lovgivning

Udvalget har overvejet, om der i anden lovgivning findes bestemmelser, som må anses for generelt at kunne begrænse etableringen eller anvendelsen af rockerborge. Udvalget har ikke fundet sådan lovgivning.

Udvalget har dog overvejet, om § 42 i miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 1189 af 27. september 2016) om påbud om ophør af forurenede og støjende virksomhed vil kunne begrænse etableringen eller anvendelsen af rockerborge. Da dette udelukkende kan tænkes at være relevant i yderst sjældne tilfælde, har udvalget ikke beskrevet denne bestemmelse nærmere.

Kapitel 5

Persondatalovens regler om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en overordnet beskrivelse af persondatalovens regler om offentlige myndigheders adgang til at udveksle personoplysninger.

I afsnit 2 er persondatalovens anvendelsesområde beskrevet, og i afsnit 3 er lovens behandlingsregler gennemgået overordnet.

Beskrivelsen skal ses i sammenhæng med udvalgets udkast til vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet (bilag 2), der indeholder en mere udførlig beskrivelse af persondatalovens regler og en række særlige ordninger for udveksling af personoplysninger i den øvrige lovgivning. Vejledningen indeholder desuden en gennemgang af bl.a. persondatalovens regler om oplysningspligt og indsigtret.

2. Persondatalovens anvendelsesområde

Persondataloven finder anvendelse ved behandling af personoplysninger, jf. lovens § 1, stk. 1.

Ved ”personoplysninger” forstås enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person, jf. persondatalovens § 3, nr. 1. Derimod er bl.a. oplysninger om foreninger ikke personoplysninger.

Betegnelsen ”behandling” er defineret i persondatalovens § 3, nr. 2. Behandling omfatter bl.a. udveksling af personoplysninger mellem myndigheder, det vil sige videregivelse af oplysninger fra en myndighed til en anden myndighed og dertil

hørende indsamling og registrering af oplysningerne for den modtagende myndighed.

Det er yderligere en betingelse for, at persondataloven finder anvendelse, at behandlingen helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. § 1, stk. 1. Det er tilstrækkeligt, at en oplysning indlægges i eller stammer fra et elektronisk medie hos myndigheden, f.eks. når oplysninger sendes på e-mail eller udskrives fra en computer. Det indebærer, at persondataloven stort set altid finder anvendelse på myndighedernes behandling af personoplysninger.

Endvidere finder persondataloven anvendelse på rent manuelle behandlinger af personoplysninger, hvis oplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register, jf. § 1, stk. 1. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis personoplysninger er systematiseret i et ringbind, og formålet er at finde frem til personer.

Herudover finder bl.a. de centrale bestemmelser i persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8 og § 11, stk. 1, jf. herom nedenfor i afsnit 3, anvendelse ved videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, selv om der ikke er tale om helt eller delvis elektronisk behandling eller manuel behandling af oplysninger, som er eller vil blive indeholdt i et register, jf. § 1, stk. 3.

Dette indebærer samlet set, at persondataloven i praksis som altovervejende hovedregel finder anvendelse på offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger.

Dog bemærkes det, at regler i anden lovgivning i visse tilfælde går forud for reglerne i persondataloven. Dette er tilfældet, hvis sådanne særregler giver den registrerede en bedre retsstilling, jf. persondatalovens § 2, stk. 1, eller almindelige fortolkningsprincipper medfører, at regler i andre love skal iagttages forud for persondataloven. Sidstnævnte er eksempelvis tilfældet, hvor den samme behandling af personoplysninger er omfattet af såvel en mere specifik regel i anden lovgivning som persondatalovens generelle regler.

3. Persondatalovens behandlingsregler

3.1. Grundlæggende principper for behandling

I persondatalovens § 5 fastsættes en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger. Nogle af disse er omtalt nedenfor.

Oplysninger skal ifølge persondatalovens § 5, stk. 1, behandles i overensstemmelse med god databehandlingskik. Heri ligger et generelt krav om, at behandling af personoplysninger skal være rimelig og lovlig.

Endvidere følger det af persondatalovens § 5, stk. 2, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål.

Herudover indeholder persondatalovens § 5, stk. 3, en proportionalitetsregel, hvorefter oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

3.2. Behandlingsbetingelser

Persondatalovens §§ 6-8 indeholder generelle regler om, hvornår myndigheder må behandle, herunder udveksle, personoplysninger. Endvidere indeholder § 11, stk. 1, en særlig regel om behandling af oplysninger om personnumre. Herudover skal de grundlæggende principper i § 5, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.1, altid iagttages.

Det er den myndighed, der vil videregive oplysninger, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde. Den myndighed, der indsamler oplysninger, skal vurdere, om betingelserne for indsamling er opfyldt.

3.2.1. Almindelige ikke-følsomme personoplysninger

Persondatalovens § 6 regulerer udveksling af ikke-følsomme oplysninger, det vil sige alle personoplysninger, som ikke er omfattet af §§ 7 og 8 om følsomme oplysninger eller § 11, stk. 1, om personnumre.

Som eksempler på ikke-følsomme oplysninger kan nævnes identifikationsoplysninger, almindelige adresseoplysninger og oplysninger om opholdssted samt almindelige oplysninger om en persons økonomiske forhold.

Ikke-følsomme oplysninger kan bl.a. udveksles, hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse for myndigheden – eksempelvis en lovbestemt oplysnings-, underretnings- eller indberetningspligt – eller hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse, jf. persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 3 og 6.

Det beror på de konkrete omstændigheder, om en videregivelse og indsamling af ikke-følsomme personoplysninger må anses for at være nødvendig. Ved vurderingen heraf er der overladt et vist skøn til den pågældende myndighed.

En myndighed kan eksempelvis videregive oplysninger, som den er kommet i besiddelse af, til en anden myndighed, hvis oplysningerne må anses for at have betydning for den anden myndigheds udøvelse af sin myndighed.

3.2.2. Følsomme personoplysninger

Persondatalovens §§ 7 og 8 regulerer videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (følsomme personoplysninger). Bestemmelserne sonderer mellem to typer af følsomme oplysninger: Oplysninger, der efter databeskyttelsesdirektivet (som persondataloven implementerer) skal anses som følsomme (§ 7), og oplysninger, som i øvrigt skal anses som følsomme (§ 8).

De oplysninger, der ifølge databeskyttelsesdirektivet skal anses som følsomme (§ 7-oplysninger), er oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt helbredsmæssige og seksuelle forhold, jf. persondatalovens § 7, stk. 1.

De oplysninger, som i øvrigt skal anses som følsomme (§ 8-oplysninger), er ifølge persondatalovens § 8, stk. 1, oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7, stk. 1. Som oplysninger om ”andre rent private forhold” anses bl.a. oplysninger om andre foreningsmæssige tilhørsforhold end fagforeningsmæssige, separationsansøgning og -bevilling, skilsmissebegæring og visse særlige familiemæssige forhold, herunder familiestridigheder, opdragelsesmåde og adoption, samt selvmord og selvmordsforsøg.

Udveksling af § 7- og § 8-oplysninger kan bl.a. ske, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. § 7, stk. 2, nr. 4, og § 8, stk. 6. Denne betingelse er f.eks. opfyldt, hvis udveksling af en oplysning er nødvendig for, at det kan afgøres, om den berørte person har et berettiget krav mod det offentlige, eller om myndigheden har et krav (eksempelvis et tilbagebetalingskrav) mod den pågældende person.

Udveksling af § 7- og § 8-oplysninger kan også ske, hvis det er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område, jf. persondatalovens § 7, stk. 6, og § 8, stk. 6. Omfattet er bl.a. politiets og anklagemyndighedens straffesagsbehandling samt kriminalforsorgens sager om fuldbyrdelse af straffedomme. Dette gælder også for andre myndigheder, som administrerer lovgivning, hvor overtrædelse af reglerne er strafsanktioneret, f.eks. SKAT's undersøgelse af en konkret mistanke om skatteunddragelse.

Herudover kan § 8-oplysninger, eksempelvis oplysninger om strafbare forhold, bl.a. udveksles mellem myndigheder, hvis det er nødvendigt for, at en offentlig myndighed kan udføre sine opgaver, eller er påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3. Bestemmelsen gælder, uanset om udvekslingen er nødvendig af hensyn til den myndighed, som videregiver oplysningerne, eller af hensyn til den myndighed, som modtager oplysningerne.

Persondatalovens § 8, stk. 3, indeholder en særlig regel om sociale myndigheders udveksling af følsomme personoplysninger. Det følger af bestemmelsen, at forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, kun må videregive § 7- og § 8-oplysninger, hvis den berørte person enten har givet ud-

trykkeligt samtykke hertil, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes af hemmeligholdelse, eller hvis videregivelse er et nødvendigt led i myndighedens sagsbehandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre sine tilsyns- eller kontrolopgaver.

Det bemærkes, at der findes en række bestemmelser i den øvrige lovgivning, som går forud for persondatalovens behandlingsregler.

Kapitel 6

Gener ved rockerborge

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de gener, der kan opleves ved rockerborge. Beskrivelsen bygger på oplysninger fra Rigspolitiet, en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne og en beskrivelse fra en nabo til en rockerborg.

I afsnit 2 beskrives indledningsvis udbredelsen og placeringen af rockerborge her i landet. Herefter beskrives i afsnit 3 generne ved rockerborge.

2. Udbredelse og placering

Som nærmere beskrevet i kapitel 7, afsnit 2.1, monitorer politiet løbende og systematisk rockermiljøet.

Rigspolitiet har oplyst, at politiet som led heri primo januar 2016 monitorerede i alt 902 personer tilknyttet rockerklubber.

Antallet af rockerborge på landsplan kunne ifølge Rigspolitiet i oktober 2016 opgøres til 44. Af disse 44 rockerborge er 23 placeret i områder, der ifølge kommuneplanen er udlagt til beboelse, blandet bolig og erhverv eller centerområde (bycentrum), 17 er placeret i områder udlagt til erhverv, og 4 er placeret i landområder eller områder udlagt til offentlige formål. Der er ikke i opgørelsen taget højde for, hvor rockerborgen ligger i området, og om den eksempelvis ligger tæt op ad grænsen til et boligområde.

Det bemærkes, at ikke ethvert tilholdssted eller mødested rent politifagligt betragtes som en egentlig rockerborg. Det forhold, at borgere eller andre i et område betragter en ejendom som værende en rockerborg, fordi der kommer eller bor rockere, er således ikke i sig selv ensbetydende med, at stedet ud fra en politifaglig vurdering kan betegnes som sådan.

Ofte vil der være tale om en eller flere bygninger, som til en vis grad bærer præg af f.eks. grupperingens kendetegn eller i øvrigt er indrettet på en særlig måde, eksempelvis ved afskærmning, kameraovervågning mv. Anvendelsen af bygningen som samlingssted for grupperingen er imidlertid også et væsentligt moment.

3. Gener ved rockerborge

3.1. Rigspolitiets erfaringer

Rigspolitiet har som en del af den systematiske, politimæssige monitoring af rocker- og bandemiljøet i en årrække registreret hændelser, som finder sted i umiddelbar nærhed af eller med tilknytning til landets rockerborge.

På baggrund af denne systematiske monitoring er det Rigspolitiets vurdering, at det i nogle tilfælde kan have store konsekvenser at være nabo til eller bo i nærområdet til en rockerborg.

Om konsekvenserne har Rigspolitiet oplyst følgende:

”Konsekvenserne synes at spænde vidt. Således oplever nogle naboer en generel utryghed, mens andre i værste tilfælde har oplevet beskydning mod den nærliggende rockerborg, som i nogle tilfælde ikke kun har ramt selve rockerborgen, men også omgivelserne.

Følgende punkter illustrerer kendte konsekvenser for naboer til rockerborge:

- Generel utryghed i hverdagen
- Lydgener ved rockernes hyppige afholdelse af fester
- Gener ved til- og afgang af mange biler og motorcykler
- Hærværk mod privat ejendom
- Potentiel fare i situationer, hvor en rockergruppering er i konflikt og bliver angrebet af andre fra rocker- og bandemiljøet

De gener, der knytter sig til etablerede rockerborge, i form af gener for omkringboende, afhænger naturligt af rockerborgens beliggenhed. En rockerborg beliggende i et boligområde er således generelt til større gene, end hvis den f.eks. ligger i et område uden tætte naboer eller i erhvervsområder.

En rockerborg må generelt karakteriseres som utryghedsskabende for de omkringboende, og den blotte tilstedeværelse af en etableret rockerborg ses ofte at give anledning til utryghed hos de omkringboende, som er bekymre-

de for hændelser i tilknytning hertil. Rockere, der færdes i området omkring en rockerborg, virker således på grund af deres påklædning, fremtoning, motorcykler og adfærd i øvrigt skræmmende på mange almindelige borgere, ligesom den hyppige tilstedeværelse af rockere i et bestemt lokalområde afstedkommer frygt for, at skudepisoder og andre interne opgør mellem rockerne vil finde sted i området, navnlig i tilfælde, hvor der er erklæret egentlig ”rockerkrig”, eller hvor konfliktniveauet i miljøet er højt.

Endvidere vil en rockerborg kunne afstedkomme en generel frygt for, at selve rockerborgen udsættes for forskellige former for angreb (hærværk, ildspåsættelse, skudangreb mv.). Utrygheden må antages at gøre sig gældende for alle, der færdes og eventuelt bor i nærheden af en rockerborg, uanset dennes beliggenhed.

De konkrete gener, der er forbundet med en rockerborg for de omkringboende, kan illustreres gennem de anmeldelser, der registreres af politiet vedrørende rockerborge. F.eks. behandlede Københavns Politi i løbet af en 6-måneders periode i 2014 op mod 100 anmeldelser i relation til [en rockerborg i Københavns Kommune], hvoraf en del af anmeldelserne dog vedrørte samme forhold. Sagerne drejede sig om ordensmæssige forhold som musik/støj til ulempe, færdselsmæssige forhold, overtrædelser af våbenloven, lov om euforiserende stoffer, visitationer og anmeldelser om ”mistænkeligt forhold”.

En rockerborg afstedkommer endvidere en langt mere massiv patruljering i området, hvilket i sig selv kan virke utryghedsskabende for de omkringboende. Indsatsen, herunder patruljeringen, justeres dog løbende i forhold til de efterretninger, som politiet modtager omkring aktiviteter på den relevante adresse. Konkrete aktioner, hvor der f.eks. foretages ransagning af en rockerborg, vil typisk medføre deltagelse af en større politistyrke, ligesom der i den forbindelse kan ske afsøgning af det omkringliggende område med sprængstofhunde, narkohunde eller lignende, hvilket ligeledes kan virke utryghedsskabende.”

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der forekommer øget kriminalitet i nærområdet til rockerborge, har Rigspolitiet oplyst, at hærværk mod bl.a. naboejendomme efter Rigspolitiets erfaring primært ses i konfliktsituationer og herudover hovedsageligt er set i forbindelse med den ovennævnte rockerborg i Københavns Kommune. Det er ikke herudover Rigspolitiets erfaring, at hærværk udgør et generelt problem. Rockerne accepterer endvidere som altovervejende hovedregel ikke, at deres medlemmer eller tilhængere begår indbrud hos naboer mv. Øget kriminalitet i form af besiddelse af våben er et generelt problem i forbindelse med konfliktsituationer. Der indtages herudover erfaringsmæssigt euforiserende stoffer i forbindelse med f.eks. fester, men rockerborge anvendes efter

Rigspolitiets erfaring ikke som et centralt sted for videregivelse af større mængder euforiserende stoffer. Dette vil altid ske uden for rockerborgen og ikke i det umiddelbare nærområde.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt børn og unge i nærområdet til rockerborge rekrutteres af den pågældende rockergruppe, har Rigspolitiet oplyst, at der efter Rigspolitiets erfaring i rockerborge afholdes et stadigt stigende antal arrangementer, som fungerer som en mulighed for unge mennesker, der har en interesse for miljøet, til at stifte nærmere bekendtskab hermed og måske blive en del af det. Dette sker altid efter invitation, og der er således ikke tale om et egentligt åbent hus. Det er endvidere Rigspolitiets erfaring, at rockere primært rekrutterer blandt kriminelle og voldsparete unge og ikke børn. Dog vil en rockerborg generelt virke tiltrækkende på nogle grupper af unge, hvormed det heller ikke kan udelukkes, at en rockerborg vil kunne være medvirkende til rekruttering.

3.2. Kommunernes erfaringer

KL har til brug for arbejdet i udvalget forestået en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner. Spørgeskemaundersøgelsen omfatter bl.a. kommunernes erfaringer med generne ved rockerborge.

Spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i perioden fra den 19. maj til den 5. juni 2015. Der blev modtaget svar fra 39 kommuner, hvoraf 30 kommuner har gennemført besvarelsen.

Spørgeskemaet har været struktureret således, at kun de kommuner, der svarede bekræftende på indgangsspørgsmålet om, hvorvidt der er eller har været rockerborge i kommunen, har skullet udfylde resten af skemaet. Ud af de 30 gennemførte besvarelser har 13 kommuner svaret bekræftende på indgangsspørgsmålet. 3 af disse er placeret i Region Syddanmark, 4 er placeret i Region Sjælland, 2 er placeret i Region Hovedstaden, 3 er placeret i Region Midtjylland, og 1 er placeret i Region Nordjylland. Der er ingen kommuner fra Fyn repræsenteret.

Samtlige 13 kommuner har i besvarelsene givet udtryk for, at rockerborge efter kommunens erfaring medfører gener, og at rockerborge efter kommunens opfat-

telse er utryghedsskabende. 10 kommuner har modtaget henvendelser fra borgere i områder, hvor rockerborge er beliggende.

I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne endvidere svaret på, hvad henvendelserne fra borgerne gik ud på, samt hvilke gener rockerborge efter kommunens erfaring medfører, og hvordan den utryghedsskabende virkning kommer til udtryk. Der er i den forbindelse bl.a. peget på følgende gener ved rockerborge: Utryghed og nervøsitet, frygt for væbnet konflikt, chikane, nabokonflikter, øget kriminalitet, rekruttering af nye medlemmer af rockerklubben, øget trafik i området, voldsomme fester, støj, affald og urinering i området samt krænkelse af retsbevidstheden. Af disse gener er utryghed den, der oftest nævnes.

3.3. Beretning fra en berørt nabo

Udvalget har i forbindelse med arbejdet modtaget en beretning af 7. maj 2015 fra en nabo til en rockerborg. For at illustrere, hvordan rockerborge kan blive oplevet af de omkringboende, har udvalget med tilladelse fra den pågældende valgt at gengive dele af beretningen:

”At være nabo til en rockerborg

[...]

B. DAGLIGDAGEN

4. Hvordan fungerer naboskabet i dagligdagen?

Dårligt. Rockerne fylder i bogstavelig forstand meget i området, og de adskiller sig på næsten alle områder fra almindelige naboer: De er der altid, dag og nat, der er altid lys i huset, de kommer og går hele tiden, døre lukker udaf, de smækker med hoveddøren hver gang, der kommer og går folk, døgnet rundt, de går rundt udenfor og snakker højt, enten i telefon eller med hinanden, cirkulerer i området, hen ad vejen, foran andre huse og indgange, deres biler fylder gaden op, og de parkerer ulovligt. Når de har fester, respekterer de ikke normale regler for længde og larm – nogle gange er der fester flere gange i løbet af en uge, også på nætter til hverdage, hvor musikken dunker løs hele natten. Deltagerne i festen kommer og går – er der kort tid eller lang tid – unge kvinder sidder undertiden efterladt på kantstenen foran vores boliger, og enhver normal kodex for hensyntagen til naboer er helt fraværende.

Der er ingen dialog, vi hilser ikke på hinanden, der bliver undertiden råbt sarkastiske hilsner, hvis vi går forbi rockerborgen på vej ud på [x-vej], og vi har sågar oplevet, at få smidt kanonslag efter os.

Lyden af rockerne er blevet bagtæppet for vores liv. Mest om sommeren, hvor lyden af startende motorcykler, ankommende motorcykler, motorcykler i tomgang, motorcykler der kører lige om lidt, rockere der råber til hinanden, smækker med døre, etc., har fortrængt lyden af alt fra fuglefløjt til selv lyden af trafikken på [x-vej].

5. Giver naboskabet anledning til utryghed, hvordan?

Ja, en grundlæggende utryghed, som fylder meget i de nærmeste naboers liv.

Først og fremmest aner vi aldrig, hvornår vi bliver ufrivilligt del af en rockerkrig. I de 2½ år, vi har haft [rockergruppen] som naboer, er konflikterne i rocker- og bandemiljøet bølget frem og tilbage, og [rockergruppen] er ofte involveret. Vi har f.eks. oplevet, at [rockergruppen] under en rockerkonflikt rekvirerede to fyldte byggecontainere, som de placerede foran rockerborgen, som et regulært kuglefang. Containerne stod der i to måneder, indtil kommunen forlangte dem fjernet. Vi har også oplevet, at andre rocker-klubhuse er blevet brændt ned af Molotov-cocktails, og vi har haft reel og begrundet frygt for, at rockerborgen på [y-vej] kunne være næste mål.

Men selv i perioder, hvor der ikke er en voldelig rockerkonflikt kørende, er rockerborgen en kolossal stressfaktor i vores liv. Når man vender hjem fra arbejde, overskygges eller afløses glæden over at være hjemme ofte af bekymringen over, ”hvad der mon skal ske i dag”. På onsdage (hvor der er ”klubdag”) og andre dage, hvor der er mange rockere, tænker man især over det, længe inden man når [y-vej], og når man drejer om hjørnet, og mødes af synet af 8-10 rockere i fuld uniform, forstår man hvorfor. Så er den indre uro forankret i kroppen resten af dagen, og man holder sig indendørs.

Det er en stressfaktor, at man aldrig ved, hvornår den samtale man har med børnene eller ægtefællen, pludselig bliver overdøvet af en brølende Harley-Davidson. Det er en stressfaktor, at man aldrig ved, om det bliver i nat, vi bliver holdt vågne til mellem 3 og 5 om morgenen, eller det er i nat vi igen bliver vækket midt om natten, når en eller anden går frem og tilbage få meter fra ens soveværelse vindue og taler højt i telefon – kl. 3 om natten.

Endelig knytter der sig en utryghed til, at flere af rockerne overtræder gængse færdselsregler, kører alt for hurtigt nedad vejen, kører ud på [x-vej] i modsat retning af trafikken, eller bare over midterrabbatten på [x-vej], og udviser generelt ikke den nødvendige forsigtighed, som andre trafikanter gør. Vi har utallige gange anmeldt rockerne for sådanne forhold. Vi tør knap nok lade vores børn færdes på cykel i området, da rockerne ikke overholder de samme regler, som de fleste andre gør.

5. Nogen har en opfattelse af, at der sjældent begås kriminalitet omkring en rockerborg, er det jeres indtryk?

Det er en myte, eller rettere to forskellige: den ene er skabt af rockerne selv, den anden af politiets manglende formåen til at tage rockerne på fersk gerning.

Den ene myte er, at der aldrig er indbrud i husene omkring en rockerborg. Det er ikke korrekt på [y-vej], hvor der inden for de seneste 1½ år har været 5-6 indbrud, samt et tilfælde af grov hærværk på et antal biler.

Den anden myte handler om, at rockerne ikke begår kriminalitet i selve rockerborgen, hvilket især vil sige handler med narko i eller lige udenfor rockerborgen. Som daglige iagttagere af rockerborgen er vi imidlertid ikke i tvivl om, at der foregår kriminelle aktiviteter. Der er stor trafik til og fra rockerborgen, også af personer, der kun afleverer eller henter noget, eller opholder sig få minutter i rockerborgen. Der er også mange, der mødes ved rockerborgen, og derefter går en tur sammen, to og to, eller flere. Det sker også ofte, at rockere står uden for borgen og spejder opad vejen, på udkig (efter politiet eller folk, der skal komme?).

[...]"

Kapitel 7

Erfaringer fra den hidtidige indsats

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af nogle af de erfaringer, som myndighederne hidtil har gjort sig ved behandlingen af sager om rockerborge. Beskrivelsen bygger på oplysninger fra Rigspolitiet og KL samt en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne.

I afsnit 2 og 3 er henholdsvis politiets og kommunernes erfaringer med den gældende lovgivning behandlet. Afsnit 4 vedrører erfaringerne med samarbejdet mellem politiet og kommunerne. I afsnit 5 er der givet et eksempel på en vellykket myndighedsindsats i en sag om en rockerborg. Herudover indeholder afsnit 6 en omtale af nogle grundejerforeningers overvejelser om at bruge privatretlige servitutter med henblik på at undgå rockerborge eller tilsvarende mødesteder i de pågældende foreningers områder.

2. Politiets erfaringer med den gældende lovgivning

Nedenfor beskrives indledningsvis politiets indsats på rocker- og bandeområdet overordnet (afsnit 2.1). Herefter følger en beskrivelse af politiets erfaringer med i sager om rockerborge at anvende rockerloven (afsnit 2.2), at anvende hashklubloven (afsnit 2.3), at være til stede ved arrangementer og gøre brug af visitationszoner (afsnit 2.4) samt at anvende ordensbekendtgørelsen (afsnit 2.5). Der henvises for en nærmere beskrivelse af disse regler til kapitel 3.

2.1. Overordnet om politiets indsats på rocker- og bandeområdet

Dansk politis samlede indsats mod kriminalitet i rocker- og bandemiljøet er karakteriseret ved en massiv efterforskningsmæssig indsats baseret på analyser og vurderinger af de enkelte kriminelle grupper og personers kriminelle aktiviteter.

Det efterretningsbillede, der ligger til grund for udarbejdelse af analyser og vurderinger, tilvejebringes i et tæt samarbejde mellem Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) og politikredsene.

Rigspolitiets strategi for indsatsen på området lægger – ud over en intensiv politimæssig indsats – vægt på en massiv og sammenhængende myndighedsindsats. Der er i den forbindelse etableret samarbejde på såvel lokalt som nationalt niveau med andre relevante myndigheder, herunder med kommunerne. Dette samarbejde er nærmere beskrevet i afsnit 4.1 nedenfor.

Rigspolitiet varetager den overordnede koordination af politiets samlede indsats på området og modtager, indsamler, sammenligner, bearbejder og formidler som led heri relevante oplysninger fra landets politikredse for at kunne bistå politikredsene med at modvirke og opklare kriminalitet, der udspringer af rocker- og bandemiljøet.

Rigspolitiet laver løbende analyser af situationen på landsplan og videreformidler det samlede billede på området til politikredsene med henblik på at sikre en effektiv og målrettet tilrettelæggelse af politiets samlede indsats på området.

Ansvar for den politimæssige monitoring og analyse er forankret i politikredse, da informationsmængden om de enkelte rocker- og bandemedlemmer er størst i de enkelte kredse. Rigspolitiet konsoliderer herefter den indsamlede information og skaber det nationale overblik over rocker- og bandemedlemmerne.

2.2. Erfaringer med rockerloven

Om politiets erfaringer med rockerloven har Rigspolitiet oplyst følgende:

”Politiet kan i medfør af lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme dels forbyde enkeltpersoner at opholde sig i en bestemt ejendom (individuel forbud, jf. § 1, stk. 1), dels forbyde enhver person adgang til en bestemt ejendom (generelt forbud jf. § 1, stk. 2), såfremt en række nærmere betingelser er opfyldt.

Grundlæggende er det en betingelse for, at loven kan bringes i anvendelse, at der er et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder sprængstoffer, jf. § 1, stk. 3.

Det er endvidere en betingelse, at der er risiko for, at der som led i dette gensidige opgør er risiko for et angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af en given ejendom.

Rockerloven er således et redskab, der alene kan anvendes i situationer, hvor der er aktuelle konflikter i miljøet og risiko for egentlige personfarlige angreb.

I efteråret 2013 eskalerede en alvorlig konflikt mellem to rivaliserende grupperinger i Næstved, i hvilken forbindelse Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi frygtede gensidige angreb. Politikredsen besluttede på den baggrund den 23. oktober 2013 at udstede et forbud i medfør af rockerlovens § 1, stk. 2, hvorefter man forbød enhver person adgang til en adresse, hvor en af grupperingerne havde etableret en rockerborg. Politikredsen forbød endvidere en bestemt person at tage ophold på samme adresse i medfør af rockerlovens § 1, stk. 1.

Politikredsen vurderede således, at der på adressen var en betydelig risiko for angreb, der ville være til fare for personer, der boede eller befandt sig i området. Ejendommen, hvori rockerborgen var etableret, var placeret i tæt bebygget og trafikeret område i Næstveds centrum. Forbuddet, som var gældende i syv dage, blev efterfølgende forlænget adskillige gange og udløb den 4. december 2013.

Det var første gang i mere end 10 år, at rockerloven blev bragt i anvendelse.

Rockerloven er efterfølgende blevet anvendt flere gange i forbindelse med forskellige konflikter i rocker- og bandemiljøet. Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi har således i fire tilfælde i perioden fra 29. december 2015 til 1. marts 2016 nedlagt forbud mod ophold efter rockerlovens § 1, stk. 2, i fire ejendomme, som anses for knyttet til fire forskellige rocker- eller bande-grupperinger. Derudover har Københavns Vestegns Politi også i et enkelt tilfælde bragt loven i anvendelse, idet der med baggrund i en aktuel konflikt mellem flere grupperinger blev nedlagt forbud mod ophold i en grupperings tilholdssted den 19. maj 2016, jf. herved lovens § 1, stk. 2. Forbuddet blev forlænget flere gange og ophørte den 28. juli 2016. Endelig har Fyns Politi den 4. oktober 2016 udstedt forbud mod to adresser, som blev anvendt af henholdsvis en bande-gruppering og en rocker-gruppering. Forbuddene er siden blevet forlænget flere gange og var fortsat i kraft ved udgangen af oktober 2016.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at forbuddene i vid udstrækning har virket efter hensigten, idet der ikke i de perioder hvor tilholdsstederne har været lukkede, har fundet angreb sted direkte mod adresserne. I mange tilfælde har politiet derudover kunnet konstatere, at de pågældende grupperinger ikke længere anvender adresserne som tilholdssted efter forbuddets ophør.”

2.3. Erfaringer med hashklubloven

Om politiets erfaringer med at anvende hashklubloven i forhold til rockerborge har Rigspolitiet oplyst følgende:

”Politiet har flere gange vurderet, om hashklubloven har kunnet anvendes i forhold til en rockerborg. Der er principielt intet til hinder herfor, såfremt lovens betingelser for nedlæggelse af forbud er opfyldt, herunder at der i bestemte lokaler foregår en virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende, jf. lovens § 1, stk. 1.

I praksis har dette dog ikke været tilfældet – eller muligt at føre bevis for.

En politikreds har peget på, at det følger af hashklubloven, at loven alene kan bringes i anvendelse, hvis der udøves virksomhed på stedet, hvor virksomhedsformen systematisk indebærer strafbare handlinger, som er egnet til at medføre utryghed, som f.eks. salg af hash eller bordeldrift.

Politikredsen har i den forbindelse peget på, at hashklubloven vil være mere praktisk anvendelig, hvis betingelserne vedrørende virksomhedsførelsen fjernes, således at der alene skal være tale om utryghedsskabende adfærd for, at der kan nedlægges forbud mod besøgende i ejendommen. Det vil endvidere give mulighed for at benytte loven i forhold til rockerborge, så snart der foregår handlinger, der er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende, og vil tillige bevirke, at loven vil kunne finde anvendelse, når en gruppering tager ophold i lokaliteter, de ikke har råderet over, men hvor ejeren enten ikke kan eller vil bortvise de pågældende eller anmode politiet herom.”

2.4. Erfaringer med at være til stede ved arrangementer og visitationszoner

Om politiets erfaringer med at være til stede ved arrangementer i rockerborge og gøre brug af politilovens regler om visitationszoner har Rigspolitiet oplyst følgende:

”Med hjemmel i politilovens § 6 kan der efter politidirektørens beslutning i et givent offentligt tilgængeligt område oprettes visitationszone. Ved visitationszone forstås et område, hvor politiet, uden at der foreligger en konkret mistanke om et strafbart forhold, kan foretage stikprøvevisitationer af personer, personers ejendele samt biler med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben.

Der kan oprettes en visitationszone, hvis der er en forøget risiko for, at nogen på det pågældende sted foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for andres liv, helbred eller velfærd, og visitationszonen skal oprettes med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd.

Nogle politikredse anvender muligheden for at oprette visitationszoner i områder, hvor en rockerborg er beliggende. Dette sker f.eks. i forbindelse med klubfester, hvor politikredsen har vurderet, at der på det pågældende sted er en forøget risiko for, at nogen vil foretage strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd.

Det er Rigspolitiets erfaring, at rockerne efterhånden er blevet vant til, at politiet er til stede ved deres fester og arrangementer, hvor der ofte etableres visitationszoner, og at antallet af overtrædelser i forbindelse med sådanne arrangementer formentlig af den grund er forholdsvis begrænset. Der beslægtlæggendes således ved disse lejligheder ganske få euforiserende stoffer og stort set ingen våben, idet der primært er tale om færdselslovsovertrædelser og lign.

Dermed er det også Rigspolitiets vurdering, at den præventive effekt af politiets tilstedeværelse og i nogle tilfælde etablerede visitationszoner er ganske høj, idet rockerne tidligere – inden politiet mere massivt og systematisk kom til stede i forbindelse med fester og arrangementer – ofte blev taget med euforiserende stoffer og knive mv. Det er således Rigspolitiets opfattelse, at rockerne bevidst undlader at være i besiddelse af de pågældende effekter i forbindelse med fester og arrangementer.

Det er Rigspolitiets vurdering, at oprettelsen af en visitationszone i området omkring en rockerborg er noget, der kan være med til at stresserockerne. Dermed vil en øget anvendelse af visitationszoner – i det omfang, man kan godtgøre, at betingelserne for oprettelsen heraf er til stede – tilsvarende kunne øge presset på rockerne.

Der er dog knyttet en ganske massiv anvendelse af ressourcer til oprettelse af og varetagelse af visitationszoner, og det er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at en sådan bunden anvendelse af ressourcer – også i tilfælde, hvor der ikke er forhøjet trusselsniveau, konflikt eller lignende – ikke er hensigtsmæssig i forhold til det, man vil få ud af at etablere en sådan zone. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at rockerne erfaringsmæssigt er meget varsomme med at opbevare ulovlige genstande mv. på deres tilholdssteder, og en sådan zone vil under alle omstændigheder efter Rigspolitiets opfattelse ikke forhindre rockerne i at anvende det pågældende tilholdssted.”

2.5. Erfaringer med ordensbekendtgørelsen

Om politiets erfaringer med at anvende ordensbekendtgørelsens regler om ro og orden i forhold til rockerborge har Rigspolitiet på grundlag af en høring af udvalgte politikredse oplyst følgende:

”På baggrund af de modtagne bidrag er det Rigspolitiets opfattelse, at ordensbekendtgørelsens regler til håndhævelse af ro og orden kun i meget begrænset omfang anvendes i området omkring rockerborge. Der ses ikke umiddelbart at være eksempler på, at der indenfor de seneste par år har været sager om overtrædelse af ordensbekendtgørelsen, som relaterer sig til gener i forhold til omkringboende.

Københavns politi har imidlertid oplyst, at der i forbindelse med [en rockerborg i Københavns Kommune] i enkelte tilfælde i forbindelse med fester er advaret om muligheden for at anvende bestemmelser i ordensbekendtgørelsen, hvis ikke de anmeldte gener (støj til ulempe) blev bragt til ophør.

Flere kredse har givet udtryk for, at der ofte ikke findes at være anledning til at anvende reglerne i ordensbekendtgørelsen over for forhold omkring rockerborgene, men at der i højere grad ses eksempler på sigtelser for strafbare forhold, herunder for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, færdselsmæssige forhold og overtrædelse af våbenlovgivningen. Det bemærkes i den forbindelse, at mange rockerborge ligger i industrikvarterer eller i områder, hvor der er langt til omkringboende. Overtrædelse af bestemmelser i ordensbekendtgørelsen i forhold til rockere ses således oftere i forhold til rockernes færden i nattelivet, end i området omkring rockerborge.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at alle gener for omkringboende forbundet med rockerborge generelt prioriteres højt af politiet. Det kan i den forbindelse oplyses, at politiet meget ofte er til stede i området omkring rockerborge i forbindelse med større fester og arrangementer. Flere politikredse oplyser i den forbindelse, at der generelt opleves at være en konstruktiv dialog med rockerne omkring afviklingen af fester og arrangementer i og omkring rockerborgene.”

3. Kommunernes erfaringer med den gældende lovgivning

Nedenfor er kommunernes erfaringer med de gældende regler i sager om rockerborge beskrevet. Der henvises om disse regler i øvrigt til kapitel 4.

KL har om kommunernes erfaringer bl.a. oplyst følgende:

”Rockerborge er et landsdækkende fænomen, og i mange af landets kommuner har man disse udfordringer. Af nedenstående eksempler fremgår det, at de forskellige kommuner har forsøgt sig med forskellige løsninger med større og især mindre succes. Da der er store forskelle på kommunerne, ikke mindst i forhold til størrelser på boligkvarterer, indbyggerantal, geografiske forhold mv., vil der også være forskellige konsekvenser af diverse tiltag. Det vil således ikke nødvendigvis gælde, at tiltag, som en kommune har iværksat, kan/bør overføres direkte til en anden kommune.

I Vordingborg Kommune har man forsøgt med forbud mod klubaktiviteter i en hel gade, hvilket umiddelbart har ført til at rockerne har lejet sig ind på andre adresser. Kommunen har ligeledes annonceret i lokalaviser, hvor man opfordrer udlejere til ikke at udleje til rockere.

I Ballerup Kommune har man ligeledes forsøgt, med udgangspunkt i kommuneplanen at nedlægge generelt forbud mod klubhuse og disses fysiske fremtoning, således at man ikke tillader klubhuse der ”ved deres fysiske fremtræden i form af begrænsede adgangsforhold, massiv hegning, omfattende brug af sikkerhedsudstyr, blænding af vinduer osv. adskiller sig fra de omgivende boligejendomme, institutioner mv.”

I Gladsaxe Kommune har man på tilsvarende vis udarbejdet en lokalplan for et begrænset område, hvor der er nedlagt forbud om opsætning af hegn, med henblik på den måde at forhindre forskansning af en forventet rockerborg i området.

I Gladsaxe Kommune har man endvidere lavet en trafikplan for et område, der indebar, at man skulle anvende en ejendom til et trafik anlæg. Det betød, at man valgte at ekspropriere ejendommen ud fra reglerne i vejloven. På ejendommen lå der en rockerborg.

Modparten indbragte sagen for Vejdirektoratet, hvor Gladsaxe Kommune fik medhold i, at ejendommen kunne eksproprieres. Derefter indbragte modparten sagen for byretten, hvor Vejdirektoratet fik medhold i, at deres afgørelse var korrekt. Modparten har nu anket sagen til landsretten, og sagen er ikke berammet endnu. Sagen har nu verseret i over 4 år.

Kommunerne prøver altså forskellige indsatser, og vi opnår dermed løbende erfaringer med rækkevidden af de nuværende muligheder.”

KL har herudover bl.a. oplyst, at Kolding Kommune har peget på det problem, at det kan være vanskeligt eller umuligt at foretage partshøring af lejeren af en ejendom i forbindelse med f.eks. meddelelse af påbud efter planloven, hvis ejeren af ejendommen ikke oplyser, hvem ejendommen er udlejet til.

Til brug for udvalgets arbejde har KL forestået en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommuner. Undersøgelsen omfatter bl.a. kommunernes erfaringer med de gældende regler i sager om rockerborge. Der henvises om undersøgelsen nærmere til kapitel 6, afsnit 3.2. Som det fremgår heraf, har 13 af de kommuner, som har gennemført besvarelsen, svaret bekræftende på, at der er eller har været rockerborge i kommunen.

I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne bl.a. svaret på, hvordan og hvornår de fik kendskab til den pågældende rockerborg.

Af de 13 kommuner, som har svaret bekræftende på, at der er eller har været rockerborge i kommunen, fik 6 kommuner kendskab til rockerborgen via naboer, 1 kommune fik kendskab via pressen, 1 kommune fik kendskab på grund af en ansøgning om byggetilladelse, 2 kommuner fik besked fra politiet, 1 kommune fik kendskab via sit eget netværk, og 2 kommuner fik kendskab via en blanding af politi, presse og naboer.

1 kommune fik kendskab til rockerborgen før ejerskiftet, og 3 kommuner fik kendskab til rockerborgen før etableringen af denne. 9 kommuner fik først kendskab til rockerborgen, efter at den var etableret.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne også blevet bedt om at oplyse, hvilken lovgivning der eventuelt er blevet anvendt i forhold til rockerborgen.

Af de 13 kommuner, som har svaret bekræftende på, at der er eller har været rockerborge i kommunen, har 9 kommuner oplyst, at planloven er blevet anvendt. Disse kommuner er også blevet bedt om at oplyse, hvilke bestemmelser i loven der blev anvendt. 7 kommuner brugte § 18 om lokalplaner, 2 kommuner brugte § 43 om håndhævelse af privatretlige servitutter, 2 kommuner nedlagde forbud efter § 12 om kommuneplanen, og 3 kommuner nedlagde § 14-forbud med henblik på udarbejdelse af lokalplan. Ingen af kommunerne anvendte § 35 om krav om landzonetilladelse eller § 47 om ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Der henvises om disse regler i øvrigt til kapitel 4, afsnit 2.

Af lovgivning, der ifølge spørgeskemaundersøgelserne i øvrigt er blevet anvendt i forhold til rockerborge, kan nævnes byggeloven, miljøbeskyttelsesloven og brandsyn efter beredskabsloven.

Herudover har 2 kommuner oplyst, at der blev benyttet en fremgangsmåde, hvor kommunen tog kontakt til henholdsvis udlejeren og mulige udlejere.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne endvidere blevet bedt om at svare på, hvilke udfordringer eller problemer der opleves i forbindelse med anvendelsen af den gældende lovgivning, herunder planloven, i sager om rockerborge.

Kommunerne har i den forbindelse peget på en række udfordringer i forhold til navnlig planloven. Der er bl.a. peget på, at problemet med rockerborge ikke kan løses ved hjælp af planloven eller anden gældende lovgivning, at planloven er uegnet til at regulere rockerklubber eller rockerborge, at den gældende lovgivning ikke har til formål at håndtere rockere, at der mangler lovgivning, som direkte kan imødegå rockermiljøet, og at hensynet til naboernes utryghed ikke varetages via den gældende lovgivning.

I spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne herudover blevet bedt om at oplyse, om der blev udvekslet oplysninger med andre myndigheder i forbindelse med behandlingen af sager om rockerborge.

Af de 13 kommuner, som har svaret bekræftende på, at der er eller har været rockerborge i kommunen, har 11 kommuner oplyst, at der er blevet udvekslet oplysninger med andre myndigheder i forbindelse med behandlingen af sager om rockerborge. Der blev navnlig udvekslet oplysninger med politiet, men også med bl.a. SKAT.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5 nedenfor, hvor et eksempel på en vellykket myndighedsindsats i forhold til en rockerborg er gennemgået.

Herudover henvises der til kapitel 4, afsnit 2.4.5, hvor retspraksis og praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet om kommunernes anvendelse af lokalplanlægningen i sager om rockerborge er beskrevet.

4. Samarbejdet mellem politiet og kommunerne

Nedenfor beskrives indledningsvis overordnet myndighedssamarbejdet på rocker- og bandeområdet (afsnit 4.1), hvorefter erfaringerne med samarbejdet i sager om rockerborge er beskrevet (afsnit 4.2).

4.1. Overordnet om myndighedssamarbejdet på rocker- og bandeområdet

Det er politiets erfaring, at et koordineret og velfungerende myndighedssamarbejde er særdeles vigtigt i forbindelse med indsatsen på rocker- og bandeområdet, herunder især løbende informationsudveksling mellem de relevante myndigheder.

Myndighedssamarbejdet finder sted i forskellige fora, der er omtalt nedenfor.

Herudover kan det nævnes, at det fremgår af forarbejderne til lov nr. 733 af 25. juni 2014 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om våben og eksplosivstoffer, lov om politiets virksomhed og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Initiativer mod rocker- og bandekriminalitet mv.), at der vil blive afholdt årlige møder mellem Miljøministeriet (nu Erhvervsministeriet) og Rigspolitiet om udviklingen på området. Dette må forstås som møder om anvendelse af planloven i sager om rockerborge. Der henvises til pkt. 11.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 112 fremsat den 15. januar 2014.

Der har ikke i det nævnte regi været afholdt møder om anvendelse af planloven i sager om rockerborge, men spørgsmålet har været genstand for udførlige drøftelser i dette udvalg, som siden januar 2015 har afholdt i alt 10 møder, og hvor både Rigspolitiet og Miljøministeriet (nu Erhvervsministeriet) har været repræsenteret. Der er berammet et møde i det nævnte regi mellem Rigspolitiet og Erhvervsstyrelsen til afholdelse umiddelbart efter afslutningen af udvalgets arbejde.

4.1.1. Kredsråd

I medfør af retsplejelovens § 111, stk. 1, er der i hver politikreds oprettet et kredsråd vedrørende politiets virksomhed. Nærmere regler om disse kredsråd findes i §§ 111-112.

Kredsådene består af repræsentanter fra den pågældende politikreds og kommunerne i kredsen. Rådene afholder 4 årlige møder, hvor spørgsmål af almindelig karakter vedrørende politiets virksomhed og organisation, kriminalitetsudviklingen og samarbejdet mellem politiet og lokalsamfundet drøftes.

I kredsrådet drøftes således også situationen på rocker- og bandeområdet, herunder i relation til myndighedssamarbejdets tilrettelæggelse. Den nærmere tilrettelæggelse er afhængig af det nationale og lokale trusselsbillede.

I kredsrådet kan også indsatsen i forhold til en påtænkt eller allerede etableret rockerborg drøftes.

Det bemærkes, at kredsrådet kan henstille til politidirektøren, at politiet for et begrænset tidsrum særligt skal lægge vægt på løsningen af bestemte opgaver med hensyn til opretholdelsen af sikkerhed, fred og orden i politikredsen, jf. retsplejelovens § 112, stk. 4, 2. pkt.

Der er således i regi af kredsraadssamarbejdet mulighed for at have et fælles overordnet strategisk fokus på rockerborgene i politikredsene og de berørte kommuner.

4.1.2. Den nationale bandestab

Den koordinerede nationale myndighedsindsats finder bl.a. sted i regi af Rigspolitiets nationale følgestab for politiets indsats mod rockere og bander og disses kriminalitet. Bandestaben er forankret hos Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC). Bandestaben afholder årligt et antal møder med deltagelse af repræsentanter fra Rigspoliet, politikredsene, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Det Kriminalpræventive Råd, SKAT og Rigsadvokaten.

På møderne drøftes den koordinerede myndighedsindsats på rocker- og bandeområdet med afsæt i konkrete problemstillinger og det aktuelle nationale trusselsbillede. Deltagerne bliver endvidere præsenteret for indlæg omhandlende lokale initiativer i politikredsene og kommunerne af både forebyggende og efterforskningsmæssig karakter med henblik på erfaringsudveksling og sparring.

4.1.3. Lokale bandestabe eller banderåd

Nogle politikredse har nedsat lokale bandestabe eller banderåd med deltagelse af myndigheder, som ud fra en vurdering af lokale forhold skønnes relevante, herunder SKAT og repræsentanter fra kommunerne.

I de lokale bandestabe tages aktuelle emner op med henblik på drøftelse af relevante lokale samarbejder og indsatser, herunder af forebyggende karakter, afhængig af det aktuelle lokale trusselsbillede. Et sådant lokalt samarbejde giver myndighederne mulighed for en nøje drøftelse af relevante tiltag og koordinerede indsatser, herunder i forhold til de situationer, hvor f.eks. en kommune eller politiet har oplysninger om, at der påtænkes etableret en rockerborg i kredsen.

4.2. Erfaringer med samarbejdet i sager om rockerborg

Om erfaringerne med politiets og kommunernes samarbejde i sager om rockerborg har Rigs politiet oplyst følgende:

”Politiet og kommunerne har generelt et meget velfungerende lokalt samarbejde i forbindelse med indsatsen på området, herunder i forhold til indsatsen vedrørende påtænkt etablerede eller allerede etablerede rockerborg.

Myndighederne er således erfaringsmæssigt gode til rettidigt at inddrage hinanden, og det er derfor også i nogle tilfælde i fællesskab lykkedes politi og kommuner at hindre rockergrupperingers køb eller leje af ejendomme. Endvidere er det i enkelte tilfælde ved en koordineret indsats mellem politi og kommuner lykkedes at lukke en rockerborg som følge af nedlæggelse af forbud mod klubaktiviteter samt vedtagne lokalplaner med krav til formålet med anvendelsen af ejendommen (boligformål, industriformål mv.).

Idet det erfaringsmæssigt er vanskeligt at få lukket en rockerborg efter etablering, er det særdeles vigtigt, at der sker en tidlig udveksling af oplysninger mellem myndighederne, når enten politi eller kommune bliver opmærksom på en påtænkt etablering.

Dog kan der spores en usikkerhed hos både politi og kommuner i forhold til muligheden for udveksling af oplysninger, herunder navnlig når disse oplysninger efterfølgende vil skulle inddrages som en del af grundlaget for en administrativ sagsbehandling.

For så vidt angår eksempler på politikredsenes konkrete erfaringer/bemærkninger vedrørende indsatsen mod etableringen af/etablerede rockerborge kan nævnes følgende:

a. Kommunikation om oplysningers relevans i konkrete sager

Københavns Kommune har navnlig for så vidt angår [en rockerborg i kommunen] haft stor fokus på bekæmpelse af de gener, som tilstedeværelsen af rockerborgen har medført for beboerne.

Kommunen nedlagde således i 2013 i medfør af planloven påbud om, at klubvirksomheden i ejendommen skulle ophøre, idet en servitut om at ejendommen skulle anvendes til privat beboelse, efter kommunens opfattelse ikke blev overholdt. Påbuddet blev dog senere ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet.

I forbindelse med sagen vedrørende [den pågældende rockerborg] blev der af politiet – til brug for kommunens vurdering af stedets reelle brug som bolig eller andet – udfærdiget rapportmateriale med fotodokumentation med henblik på at underbygge en påstand om, at der ikke var tale om reel beboelse, men derimod en rockerborg.

Ud fra det foreliggende rapportmateriale, som blev sendt til kommunen, var det politiets opfattelse, at det var åbenlyst, at der ikke var tale om reel beboelse.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i relation til samarbejdet mellem myndighederne er vigtigt, at der i endnu højere grad er en tæt dialog mellem politi og kommuner om de konkrete sager, navnlig således at det kommer til at fremstå mere tydeligt, hvilke dele af politiets materiale, der er brugbart for kommunen i forhold til vurderingen af, hvorvidt en ejendom kan karakteriseres som en rockerborg. En sådan dialog vil også øge muligheden for at udvikle en best practice på området og dermed højne kvaliteten af materialet og muligvis også det samlede resultat fremadrettet.”

Sagen om den ovennævnte rockerborg i Københavns Kommune, hvor Natur- og Miljøklagenævnet ophævede kommunens påbud, er nærmere gennemgået i kapitel 4, afsnit 2.5.

Umiddelbart nedenfor i afsnit 5 er der givet et eksempel på en vellykket myndighedsindsats, herunder et vellykket samarbejde mellem politiet og kommunen.

5. Eksempel på en vellykket myndighedsindsats

Udvalget har fra Rigspolitiet modtaget akterne i en sag fra Aabenraa Kommune som eksempel på en vellykket myndighedsindsats i en sag om en rockerborg.

Sagen angik en butiksejendom, som var omfattet af en lokalplan, hvorefter ejendomme i området udelukkende måtte anvendes til erhvervs- og boligformål. Inden for området måtte der kun opføres og indrettes bebyggelse til butikker, kontorer, restaurationer, liberale erhverv, boliger samt værksteder i tilknytning til butikker og lignende, som ikke medførte væsentlige trafik- og andre miljømæssige gener, og som efter kommunalbestyrelsens skøn naturligt hørte hjemme i området.

Det var kommunens opfattelse, at anvendelsen af ejendommen var ændret fra butiksejendom til klubhus for en rockergruppe, og at dette var i strid med lokalplanen. Derfor meddelte kommunen lovliggørelsespåbud i medfør af planloven.

Kommunen lagde i den forbindelse vægt på, at kommunen via Borgerservice/politiet havde modtaget kopi af en invitation til en åbningsfest for rockergruppen på adressen, hvor det klart fremgik, at det var den pågældende rockergruppe, der forestod arrangementet. Politiet havde i forbindelse med arrangementet indført en visitationszone i området. Det fremgik endvidere af rockergruppens hjemmeside, at der var åbnet en afdeling i byen. Ved et tilsyn i området havde kommunen herudover konstateret, at der var udført omfattende tilklæbning af vinduer, herunder med logo for rockergruppen.

Advokaten for ejeren af ejendommen havde over for kommunen oplyst, at ejendommen var udlejet og blev anvendt til vikarbureau og handel, men ifølge kommunen fremkom der ved sædvanlige erhvervssøgninger ikke oplysninger herom, ligesom det ikke fremgik af lokalaviser mv., at der var startet et vikarbureau eller handelsfirma på ejendommen. Det var således kommunens vurdering, at lokalerne ikke blev anvendt til de formål, som ejeren havde angivet, på grund af den omfattende tilklæbning af vinduerne.

Efterfølgende ophævede kommunen påbuddet, idet det af lejereren var blevet oplyst, at logoet ikke relaterede sig til rockergruppen, men derimod til vikarbureau-

ets motto. Dette tog kommunen til efterretning, men oplyste samtidig, at kommunen på baggrund af den omfattende tilklæbning af vinduerne påtænkte at foretage et tilsyn på ejendommen for at konstatere, om bygningen fortsat overholdt byggelovgivningens krav om dagslystilgang.

Det lykkedes ikke i første omgang at gennemføre besigtigelsen af ejendommen for at konstatere, om byggelovgivningen var overholdt, idet det ikke var muligt at få adgang til ejendommen. Kommunens personale foretog derfor en ny besigtigelse med bistand fra politiet. Ved besigtigelsen blev det bl.a. konstateret, at der i forhold til de foreliggende bygningstegninger var foretaget ombygning omkring toilettet. Herudover blev det konstateret, at bygningens indretning bar præg af, at den blev anvendt som klublokale. Der var sofagrupper og opbygget bar i lokalet, ligesom der var oplagret adskillige kasser dåseøl mv. i lokalet og i det tilstødende personalerum. Endvidere var vinduer klæbet til. Indvendig i bygningen var der desuden et skilt med rockergruppens navn og logo.

Herudover fik politiet ved et efterfølgende tilsyn på stedet oplyst af en person med tilknytning til ejendommen, at bygningen blev anvendt som fælles klubhus for to rockergrupper. Endvidere konstaterede politiet senere, at der blev afholdt et fælles festarrangement af de to grupper.

På baggrund af disse oplysninger meddelte kommunen for det første på ny lovliggørelsespåbud efter planloven.

For det andet meddelte kommunen på baggrund af iagttagelserne under besigtigelsen af bygningen lovliggørelsespåbud i medfør af byggeloven, da ombygningen af toilettet og tilklæbningen af vinduerne ikke var i overensstemmelse med bygningsreglementet.

Kommunen kunne senere konstatere, at ejendommen var fraflyttet, og sagen blev derfor afsluttet.

Der henvises i øvrigt til kapitel 4, afsnit 2 og 3, hvor reglerne i planloven og byggeloven, som blev anvendt i sagen, er beskrevet.

6. Grundejerforeningers overvejelser om privatretlige servitutter

Af andre initiativer i forhold til rockerborge har udvalget af Grundejeren.dk fået oplyst, at grundejerforeninger rundt omkring i landet overvejer at udarbejde privatretlige servitutter med henblik på at undgå rockerborge eller tilsvarende mødesteder i de pågældende foreningers område.

Kapitel 8

Udenlandske erfaringer

1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal udvalget i relevant omfang indhente oplysninger om udenlandske erfaringer fra indsatsen over for rockerborge. Udvalget har i overensstemmelse hermed indhentet oplysninger fra en række lande. Nedenfor er der på baggrund af de modtagne høringssvar redegjort for udenlandske erfaringer, som er relevante for udvalgets arbejde.

Afsnit 2 vedrører norske erfaringer, og afsnit 3 vedrører hollandske erfaringer.

2. Norge

Udvalget har fra Justis- og Beredskapsdepartementet i Norge modtaget et notat fra Politidirektoratet, hvori de vigtigste norske erfaringer fra indsatsen over for rockerklubhuse er beskrevet.

Ifølge Politidirektoratet har rockerklubhusene i Norge været en del af rockergruppernes infrastruktur, som i flere tilfælde er blevet brugt til at facilitere kriminel virksomhed. Endvidere har politiets efterforskning af strafbare forhold begået af rockere i flere tilfælde vist klubhusenes betydning som bl.a. mødested i forbindelse med udøvelse af kriminalitet og opbevaringssted for våben, narkotika mv. Klubhusene fungerer også som et naturligt samlingspunkt for medlemmerne og er med til at give identitet og geografisk placering. Det er herudover erfaringen, at der i klubhusene i udstrakt grad foregår ulovlig udskænkingsvirksomhed. Langt de fleste klubhuse er placeret uden for boligbebyggelse og ofte i industriområder.

Ifølge Politidirektoratet er det erfaringen, at mulighederne for at forhindre etableringen af et rockerklubhus er størst, hvis myndighederne er tidligt ude, så etableringen kan standses, når rockergruppen er i færd med at købe eller leje ejendommen. I tilfælde, hvor rockergruppen allerede har købt en ejendom, har det vist sig

at være vanskelig at forhindre fortsat tilstedeværelse og regulering af brugen af klubhuset.

I Norge er der ikke indført lovgivning, som eksplicit retter sig mod kriminelle rockergrupper. Den norske ”straffeprocesslov” § 222 b giver dog anklagemyndigheden adgang til at nedlægge forbud mod ophold i bestemte ejendomme. Bestemmelsen, der minder om den danske rockerlov (se herom kapitel 3, afsnit 2), har følgende ordlyd:

”Ved fare for voldsutøvelse som ledd i et gjensidig oppgjør mellom grupper av personer der det på begge sider brukes voldelige midler, kan påtalemyndigheten forby en eller flere personer som tilhører eller har tilknytning til en av gruppene å oppholde seg på en eller flere eiendommer som er tilholdssted for en av gruppene, dersom det på grunn av vedkommendes opphold der er grunn til å frykte at voldsutøvelsen kan føre til skade på personer som bor eller oppholder seg i nærheten av tilholdsstedet. Når særlige grunner taler for det, kan forbudet som nevnt i første punktum også gjelde for en annen bestemt eiendom. § 170 a gjelder tilsvarende.

Når særlige grunner taler for det, kan et forbud etter første ledd rettes mot enhver som tilhører eller har tilknytning til grupper som nevnt i første ledd. Forbudet kunngjøres ved oppslag.

Forbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst for ett år av gangen.

Påtalemyndigheten må snarest råd og så vidt mulig innen fem dager etter beslutningen bringe saken inn for tingretten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse. §§ 175 første ledd, 177, 181 annet og tredje ledd, 184 og 187 a gjelder tilsvarende så langt de passer.”

Herudover bygger indsatsen over for kriminelle rockergrupper og deres infrastruktur ifølge Politidirektoratet på den almindelige lovgivning og et samarbejde mellem politiet, kommunerne og øvrige kontrolorganer. Der har i de senere år været fokus på forvaltningsmæssige tiltag i indsatsen.

Politidirektoratet og ”Kommunesektorens Organisasjon” udarbejdede i 2014 håndbogen ”Forebygge og bekjempe kriminalitet fra énprosentmiljøet og kriminelle MC-gjener – Håndbok for politi og kommunale myndigheter”, der ifølge Justis- og Beredskapsdepartementet er et vigtigt redskab til at styrke indsatsen over for kriminelle rockergrupper.

Håndboken vedrører innsatsen over for rockerkriminalitet generelt. Imidlertid er også spørsmålet om innsatsen over for rockerklubhuse omtalt.

Håndboken behandler på side 27-33 kommunernes muligheter for som forvaltningsmyndighet at forhindre, at kriminelle grupper etablerer sig i kommunen.

Der peges bl.a. på viktigheten av å sikre trygghet for de saksbehandlere, der er i kontakt med rockergrupperne. Det fremgår således, at det ikke kan utelukkes, at kommunale saksbehandlere før har undladt å ta kontakt til rockergrupper på tross av gentagne anmeldelser om ulovligheter som f.eks. overtrædelse av plan- og byggeslovgevingen og bevilningsreglene. På den bakgrunn inneholder håndboken nogle forslag til, hvordan der kan skapes trygghet for de kommunale saksbehandlere. Det foreslås bl.a., at kommunen i forhold til rockergrupperne representeres utadtil av ledelsen og ikke den enkelte saksbehandler. Det understreges også, at det er viktig, at kommunalt ansatte har den fornødne viden om rockermiljøet. I større kommuner kan denne viden eventuelt forankres hos et mindre antal personer inden for relevante enheder.

Endvidere nævnes en rekke regelsæt, som kan have generell betydning for kommunernes muligheter for å forhindre, at kriminelle grupper etablerer sig i kommunen. Det dreier sig bl.a. om plan- og bygningsloven, alkoholloven, serveringsloven og brand- og eksplosionsvernsloven. Nedenfor er mulighetene for å anvende plan- og bygningsloven i forhold til rockerklubhuse omtalt nærmere.

Plan- og bygningsloven oppregner i § 3-1 de viktigste hensyn, som den kommunale planlægning skal varetage. Det er i denne forbindelse av særlig interesse, at det fremgår av § 3-1, litra f, at planer bl.a. skal bidra til å forebygge kriminalitet. Om denne bestemmelse fremgår følgende av forarbejdene, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 180:

”Også hensynet til kriminalitetsforebygging skal vurderes og ivaretas i planleggingen. Innen kriminalitetsforebyggende arbeid blir det en stadig større utfordring for samfunnet å bekjempe ulike former for kriminalitet. Det må være et mål for samfunnsplanleggingen å sette klare grenser mot kriminalitet. Arealplanleggingen skal så vidt mulig skape fysiske rammer som gjør det vanskeligere å begå kriminelle handlinger, særlig hvor det er fare for at ofrene eller uskyldig tredje part kan bli utsatt for kriminelle hendelser med fare for liv og helse. Dette er hensyn som må tillegges vekt ved utforming

av bolig og sentrumsområder og ved tilrettelegging for aktiv bruk og tilhørighet til områder.”

Efter plan- og bygningslovens § 1-6 kan der kun iværksættes tiltag i lovens forstand, hvis tiltaget ikke er i strid med lovens bestemmelser og forskrifter efter loven samt kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Ved tiltag forstås opførelse, nedrivning, ændring, herunder facadeændring, ændret brug og andre tiltag knyttet til bygninger, konstruktioner og anlæg, samt terrænindgreb og oprettelse og ændring af ejendom.

Som eksempel på, hvordan det kan forebygges, at et eventuelt rockerklubhus skjules bag høje hegn eller lignende, nævnes i håndbogen, side 28, muligheden for at indføre en generel bestemmelse i en reguleringsplan om typer af afskærmning, højde, udformning mv. af en ejendom. En sådan bestemmelse skal herefter følges op, hvis der gennemføres tiltag i strid hermed.

Det nævnes endvidere, at det er vigtigt, at kommunen hører politiet i alle tilfælde, hvor der indgives ansøgning om tilladelse til tiltag, som kræver godkendelse, hvis ansøgningen har tilknytning til rockermiljøet.

Håndbogen behandler på side 34-36 politiets muligheder for som forvaltningsmyndighed at bekæmpe og forebygge kriminalitet. Her nævnes en række relevante regelsæt, herunder våbenloven, vagtvirksomhedsloven, færdselsloven og politiloven. Det fremgår i relation til rockerklubhuse, at det kan give grundlag for kontrol og indgreb fra politiets side, hvis der ved eller omkring et klubhus etableres et regime i strid med vagtvirksomhedsloven. Endvidere omtales politilovens regler om bl.a. visitation og bortvisning.

Håndbogen behandler på side 36-37 spørgsmålet om samarbejde som strategi over for kriminelle rockergrupper. Her findes en omtale af forskellige fora for samarbejde mellem politiet og kommunerne. Det fremgår imidlertid samtidig, at det i mange kommuner er nødvendigt at have et mere specifikt samarbejde på sagsbehandlerniveau eller tematisk niveau, f.eks. vedrørende plan- og byggesager. En opgave vil være løbende at udveksle information, så kommunen kan opfange alle typer af ansøgninger fra rockermiljøet. Det fremgår i den forbindelse, at der af og til anvendes stråmænd mv. for at skjule, at der er tale om ansøgninger

fra dette miljø. Før kommunen træffer afgørelse i sådanne sager, bør der altid indhentes en udtalelse og trusselsvurdering fra politiet.

Også behovet for samarbejde mellem forskellige kommuner nævnes i håndbogen, bl.a. fordi en kommune, der har succes med at få en kriminel rockergruppe ud af en ejendom, risikerer at skubbe rockergruppen over i en nabokommune. Det er ifølge håndbogen i hvert fald vigtigt, at nabokommunen bliver varslet, så den får mulighed for at tage forholdsregler. Der findes mange eksempler på, at kommuner er kommet etableringen af et rockerklubhus i forkøbet ved en samtale direkte med potentielle udlejere eller sælgere. I enkelte tilfælde har kommuner også opkøbt ejendomme, som har været i rockergruppers søgelys.

Der er ifølge Politidirektoratet ikke foretaget en evaluering af håndbogen, men de modtagne tilbagemeldinger tyder på, at den har øget myndighedernes bevidsthed om kriminelle rockergrupper og de udfordringer, som grupperne udgør.

3. Holland

Den hollandske indsats over for kriminelle rockergrupper bygger ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet i Holland på en integreret tilgang, der involverer alle relevante parter, herunder anklagemyndigheden, politiet, skattemyndighederne og de kommunale myndigheder. Indsatsen har otte fokuspunkter, og et af disse er rockergruppernes klubhuse.

Den hollandske planlovgivning, der administreres af kommunerne, har ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet betydning i forhold til rockerklubhuse. Efter denne lovgivning kan det fastsættes i zoneplaner, hvordan ejendomme i zonen kan anvendes, hvorefter det er ulovligt at anvende ejendommen på anden måde. Hvis det således f.eks. i en zoneplan er bestemt, at en ejendom skal anvendes til beboelse, må den ikke anvendes som klubhus. Hvis en ejendom anvendes i strid med zoneplanen, kan kommunen skride ind. Det kan dog være vanskeligt at bevise, at en ejendom, der ifølge zoneplanen skal anvendes til beboelse, anvendes som klubhus.

Hvis der i et rockerklubhus serveres alkohol på en struktureret eller erhvervs-mæssig måde, hvilket er tilfældet, hvis det sker mod betaling, og der ikke er givet

alkoholbevilling, kan kommunen ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet lukke klubhuset.

Sikkerheds- og Justitsministeriet har endvidere oplyst, at kommunen, hvis det kan påvises, at der foregår kriminelle aktiviteter i klubhuset, kan have grundlag for at lukke klubhuset.

Herudover har kommunen ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet mulighed for at stille yderligere krav vedrørende et rockerklubhus, eksempelvis at det ikke må medføre gener for de omkringliggende boliger og erhverv, at motorcykler ikke må parkeres i nærheden af klubhuset, f.eks. fordi der på dette sted er fortov, eller at det er forbudt for medlemmerne at bevæge sig omkring i store grupper iført rygmærker, fordi dette af andre borgere opleves som truende. Sådanne øvrige krav fører ikke nødvendigvis til, at rockerklubhuset lukkes, men det begrænser rockergruppens udfoldelsesmuligheder og kan føre til, at gruppen opløses.

Herudover har den såkaldte BIBOB-procedure ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet betydning i forhold til rockerklubhuse. BIBOB-proceduren kan give myndighederne grundlag for at inddrage eller nægte at give licenser, tilladelser eller tilskud til en virksomhed. Proceduren kan dog kun anvendes, hvis myndigheden kan påvise, at der er en risiko for, at virksomheden udøver kriminel aktivitet. I forhold til rockerklubhuse anvendes proceduren bl.a. til at undersøge, om personer, der ansøger om tilladelse til at etablere en beværtning eller servere alkohol, har tilknytning til kriminelle aktiviteter.

Sikkerheds- og Justitsministeriet har oplyst, at kommunerne også anvender såkaldte stop-samtaler i indsatsen over for rockerklubhuse. Det indebærer, at en borgmester og/eller embedsmænd i kommunen inviterer medlemmer fra rockergruppen til en samtale på rådhuset, hvis der er viden om, at gruppen påtænker at etablere sig i kommunen. Samtalen har til formål at forhindre, at dette sker.

Under stop-samtalen får medlemmerne af rockergruppen ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet lejlighed til at forklare, hvorfor de ønsker at etablere rockerklubhuset det pågældende sted. Herefter tydeliggør borgmesteren myndighedernes synspunkt på kriminelle rockergrupper. Ideelt set indtager borgmesteren en fast holdning og forklarer tydeligt, at myndighederne vil anvende ethvert middel

inden for lovens rammer til at forhindre, at klubhuset etableres. Det er de hollandske myndigheders erfaring, at en stop-samtale på dette tidlige tidspunkt som regel afskrækker den pågældende rockergruppe fra at slå sig ned i kommunen.

Sikkerheds- og Justitsministeriet har oplyst, at det i en periode er lykkedes at lukke eller forhindre etableringen af i alt 86 ud af 177 rockerklubhuse.

Dette har ifølge Sikkerheds- og Justitsministeriet ført til, at rockergrupperne nu søger efter nye måder, hvorpå de kan holde sig uden for myndighedernes søgelys. Der er for tiden et stort antal grupper, som forsøger at finde et nyt klubhus, og der er eksempler på, at disse grupper anvender beværtninger, huse eller endda lastbiler som mødesteder. Dette har gjort det vanskeligere for politiet at lokalisere og monitere grupperne.

Kapitel 9

Tidligere politiske overvejelser

1. Indledning

I dette kapitel er nogle af den senere tids forslag til folketingsbeslutninger omtalt. Der er ikke tale om en fuldstændig gennemgang af politiske overvejelser på området.

I afsnit 2 og 3 omtales to beslutningsforlag om udvidelse af henholdsvis hashklubloven og rockerloven. I afsnit 4 omtales et beslutningsforlag om definition af planmæssige begreber i planloven.

2. Beslutningsforlag om udvidelse af hashklubloven

Den 6. december 2011 fremsatte en række medlemmer af Dansk Folkeparti forslag nr. B 19 til folketingsbeslutning om skærpede beføjelser for politiet til at lukke hashklubber. Skærpelsen i beslutningsforlaget bestod i at give politiet mulighed for efter hashklubloven at lukke en hashklub første gang, der kunne konstateres strafbare forhold i et bestemt lokale, når den, der rådede over lokalet, allerede i forbindelse med et andet lokale havde fået advarsel om, at lokalet ville blive lukket, hvis der igen blev konstateret strafbare forhold.

Formålet med beslutningsforlaget var ifølge forslagens bemærkninger at lade en advarsel om nedlukning af hashklubaktiviteter følge den, der har fået advarslen, uanset om de strafbare aktiviteter mv. næste gang blev konstateret i et andet lokale, som vedkommende rådede over. Erfaringen var ifølge bemærkningerne, at når politiet havde lukket en hashklub, åbnede der kort tid efter en ny på en anden adresse og i en række tilfælde med den eller de samme bagmænd. Politiet kunne herefter begynde forfra med at indsamle dokumentation for, at aktiviteterne på det nye sted systematisk indebar strafbare handlinger, og give en advarsel, selv om den, der rådede over lokalet, var den samme, der drev en nærliggende hashklub, som politiet lige havde fået lukket ved hjælp af et besøgsforbud.

Disse erfaringer viste ifølge beslutningsforslagets bemærkninger, at de gældende regler i hashklubloven ikke var tilstrækkelige til at komme den udbredte handel med hash i disse klubber til livs, idet de gældende beføjelser ikke i tilstrækkeligt omfang kunne presse klubbernes bagmænd uden at koste politiet et helt uacceptabelt ressourceforbrug.

Under Folketingets førstebehandling af beslutningsforslaget den 3. februar 2012 meddelte den daværende justitsminister, at regeringen ikke kunne støtte beslutningsforslaget. En eventuel indførelse af en ordning som den foreslåede måtte således efter Justitsministeriets opfattelse i givet fald forudsætte nærmere overvejelser i forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Desuden ville dette forudsætte, at den mere detaljerede udformning af en eventuel ny ordning på området blev fastlagt. Justitsministeren oplyste, at man ikke havde fundet anledning til at gå nærmere ind i disse overvejelser. Det skyldtes, at Rigspolitiet i en udtalelse indhentet til brug for førstebehandlingen af beslutningsforslaget havde vurderet, at de gældende regler i hashklubloven allerede gav politiet tilstrækkelige redskaber til brug for indsatsen mod hashklubber.

Ved besvarelse af 23. marts 2012 af spørgsmål nr. 1 vedrørende beslutningsforslaget redegjorde Justitsministeriet nærmere for forslagens forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og grundloven. Det fremgår af svaret, at det ifølge beslutningsforslaget skulle være muligt at udstede et forbud mod at modtage besøgende i et lokale første gang, der blev konstateret et strafbart forhold, når den, der rådede over lokalet, allerede i forbindelse med et andet lokale havde fået en advarsel om, at lokalet ville blive lukket, hvis der igen blev konstateret et strafbart forhold. Det fremgår endvidere af svaret, at der dermed blev lagt op til, at det ikke længere skulle være en betingelse for at nedlægge forbud mod ophold i et bestemt lokale, at der i lokalet systematisk var foregået strafbare handlinger, som var egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende. Som Justitsministeriet havde forstået beslutningsforslaget, ønskedes der således en ordning, som bl.a. ville indebære, at en person, der i forbindelse med et andet lokale havde fået en advarsel om, at lokalet ville blive lukket, hvis der igen blev konstateret et strafbart forhold, og som efterfølgende f.eks. blev fundet i besiddelse af en mindre mængde hash på sin bopæl, ville få udstedt et forbud. Der kunne efter ministeriets opfattelse rejses væsentlig tvivl om, hvorvidt en sådan

ordning ville være i overensstemmelse med konventionen. Ordningen ville desuden rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 79.

Beslutningsforslaget blev forkastet ved andenbehandlingen den 11. juni 2012.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3, hvor den gældende hashklublov er gennemgået.

3. Beslutningsforslag om udvidelse af rockerloven

Den 12. marts 2013 fremsatte medlemmer af Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti forslag nr. B 73 til folketingsbeslutning om udvidelse af rockerloven. Ifølge beslutningsforslaget skulle regeringen genfremsætte lovforslag nr. L 226 fra folketingsåret 2002-2003.

Lovforslag nr. L 226 var et privat forslag, som blev fremsat af medlemmer af Socialdemokratiet den 7. maj 2003, men som ikke blev førstebehandlet af Folketinget. Lovforslaget indebar en udvidelse af anvendelsesområdet for rockerloven, så politiet også ville få adgang at forbyde en person at opholde sig på en bestemt ejendom eller lokalitet, der tjente som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende tilhørte, hvis ejendommen eller lokaliteten var beliggende i eller nær boligområder eller nær skoler eller andre institutioner eller lokaliteter, der var beregnede til benyttelse af børn og unge eller dele af almenheden i øvrigt, og den pågældende persons tilstedeværelse i ejendommen eller på lokaliteten var åbenbart egnet til at indebære utryghed eller anden væsentlig ulempe for beboere eller andre, der ønskede at færdes i det pågældende område.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

”Problemerne for lokalsamfundene med rockernes tilstedeværelse er i dag anderledes end på det tidspunkt, hvor den oprindelige lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme blev vedtaget. På daværende tidspunkt var de to hovedgrupper, Hells Angels og Bandidos, i krig, og loven gav politiet mulighed for at forbyde en person adgang til en ejendom, hvis ”den pågældendes tilstedeværelse i ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen.”

I dag har Hells Angels og Bandidos sluttet fred. De er ikke længere i krig med hinanden, og derfor skønnes deres tilstedeværelse i rockerborgene ikke at udgøre en risiko for angreb, der vil være til fare for personer, der bor eller befinder sig i nærheden af rockerborgene.

Men fredsaftalen betyder ikke, at de kriminelle aktiviteter er ophørt. Tallene ovenfor dokumenterer dette. Begge rockergrupper udvider deres kriminelle aktiviteter til stadig nye og mere spidsfindige områder. De udvider deres aktiviteter med stærkt kriminelle supportergrupper, placerer et stigende antal rockerborge i lokalsamfund og har ifølge rigspolitiet opdelt deres territorium – Danmark – imellem sig.

I dag er det kriminaliteten – og ikke krigen og risikoen for angreb – der er problemet. Det er kriminaliteten, rockernes flittigt vedligeholdte volds- og trusselsaura og den markante, synlige og dominerende fremtoning, som skaber en voldsom utryghed og frygt i masser af lokalsamfund.

Det er fuldstændigt uacceptabelt, at lokalsamfund skal fanges i utryghed og frygt og uden lovgivningsmæssige muligheder for at lukke de rockerborge, der er årsag til frygten og usikkerheden.

Det er derfor nødvendigt at udvide lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme, så loven ikke kun finder anvendelse på situationer, hvor de omkringboende beboere er i fare på grund af potentielle angreb, men også på situationer, hvor rockergruppernes kriminalitet og øvrige adfærd skaber utryghed.

På baggrund heraf foreslås indsat en ny bestemmelse i loven, som skal supplere den gældende adgang til at nedlægge forbud mod ophold i bestemte lokaler.

Formålet med loven er således at sikre, at der kan gribes effektivt ind over for rockertilholdssteder og den aktivitet, der foregår med udgangspunkt i disse lokaler, som præger nærmiljøet og omkringboende, med gene og utryghed til følge.

Den aktivitet, der begrunder forbuddet, skal helt eller delvis foregå med udgangspunkt i bestemte lokaler, som aktiviteten er knyttet til, eksempelvis i form af klublokaler eller værkstedsfaciliteter. Lokalets eller lokalernes art og størrelse er uden betydning. Bestemmelsen finder således anvendelse, uanset om aktiviteten foregår i erhvervslokaler eller beboelsesrum, og selv om lokalerne eventuelt er fysisk adskilte. Det er også uden betydning, om aktiviteten foregår i ejede eller lejede lokaler.

Et væsentligt element, der må tages i betragtning ved nedlæggelse af forbud, er endvidere den personkreds, der færdes i den pågældende ejendom, dens kriminelle baggrund og dens kontakt til det kriminelle miljø.

Hvis flere af de pågældende personer er tidligere straffet og i øvrigt tidligere flere gange systematisk har brudt loven, må risikoen for, at de begår ny systematisk kriminalitet – også set i lyset af deres tilknytning til rockermiljøet – anses for overhængende, hvilket taler for nedlæggelse af forbud. Hvis de pågældende i øvrigt dyrker en bred kontakt med personer i det kriminelle miljø, herunder fanger under afsoning, må dette ligeledes ses som et tegn på en generel forråelse af miljøet, med utryghed for de omkringboende til følge, hvilket ligeledes vil tale for nedlæggelse af forbud.

For at der kan nedlægges et forbud, skal den pågældende aktivitet endvidere foregå på en måde, der er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende. Foregår aktiviteten i en afsides liggende ejendom, kan der således ikke nedlægges forbud.

Forbud kan alene nedlægges, hvis politiet forinden har advaret den, hvis tilstedeværelse er egnet til at indebære utryghed eller anden væsentlig ulempe for beboere eller andre, der færdes i det pågældende område.”

Om formålet med beslutningsforslag nr. B 73, der som nævnt indebar, at regeringen skulle genfremsætte det ovennævnte private lovforslag, fremgår følgende af beslutningsforslagets bemærkninger:

”Rockeres og indvandrerbanders adfærd og kriminalitetsmønster har, siden lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme (herefter benævnt rockerloven) trådte i kraft den 16. oktober 1996, ændret sig. Rockerloven blev indført på et tidspunkt, hvor de to ledende rockerbander Bandidos og Hells Angels bekrigede hinanden, hvilket var til fare for befolkningen. Derfor var et lovindgreb nødvendigt. Problemet er i dag et andet, og udfordringerne er blevet flere og anderledes. Banderne indtager huse, hvorfra de driver deres kriminelle virksomhed med narkohandel, omsætning af tyvekoster etc. til stor gene og utryghed for omgivelserne. Både kommuner, borgere og politi står magtesløse, når bander slår sig ned i lokalsamfundet og sælger narkotika, agerer voldeligt og skaber utryghed. Herudover er det forslagsstillernes opfattelse, at unge mennesker, som ellers ikke ville færdes i rockermiljøet, i højere grad fristes af miljøet og kommer ud i kriminalitet, når de møder det i lokalsamfundet. Som lovgivningen er skruet sammen i dag, har politiet ikke hjemmel til at skride ind over for aktiviteter, som er til stor gene og skaber utryghed i lokalsamfundet, og som foregår i nærheden af institutioner, skoler, boligområder og lignende steder.

Forslagsstillerne ønsker med dette forslag at sikre, at politiet får de nødvendige redskaber til at sætte aktivt ind over for rockeres og banders hærgen – redskaber, som politiet og kommunerne ikke har i dag.”

Under førstebehandlingen af beslutningsforslaget den 21. maj 2013 tilkendegav den daværende justitsminister, at regeringen ikke kunne støtte forslaget, da det

gav anledning til en række principielle spørgsmål om forholdet til grundloven og til menneskerettighederne.

I Justitsministeriets besvarelse af 31. maj 2013 af spørgsmål nr. 2 vedrørende beslutningsforslaget redegjorde ministeriet nærmere herfor. Det fremgår bl.a. af besvarelsen, at det efter ministeriets opfattelse gav anledning til betydelig tvivl, om forslaget ville være foreneligt med grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed. I den forbindelse pegede ministeriet på, at indskrænkningen af forsamlingsfriheden efter lovforslaget skulle ske af hensyn til at begrænse utryghed eller anden væsentlig ulempe for beboere eller andre, der ønskede at færdes i det pågældende område, og at der var tale om beskyttelse af en interesse, der ikke var ligeså tungtvæjende som de interesser (nemlig hensynet til de omkringboende og forbipasserendes liv og velfærd), som den gældende rockerlov beskyttede. Forslaget rejste efter ministeriets opfattelse også alvorlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 73 om ejendomsrettens beskyttelse og bl.a. bestemmelsen om forsamlings- og foreningsfrihed i artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Beslutningsforslaget blev forkastet ved andenbehandlingen den 3. juni 2013.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 2, hvor den gældende rockerlov er gennemgået.

4. Beslutningsforslag om definition af planmæssige begreber

Den 7. maj 2014 fremsatte medlemmer af Dansk Folkeparti forslag nr. B 118 til folketingsbeslutning om definition af centrale planmæssige begreber i planloven. Efter forslaget skulle regeringen fremsætte et lovforslag om ændring af planloven, så relevante planmæssige begreber såsom beboelse, boligområde, erhverv, forening mv. blev defineret direkte i loven.

Ifølge bemærkningerne til beslutningsforslaget skulle definitionerne have virkning ved fortolkning og anvendelse af både nye og eksisterende kommune- og lokalplaner.

Herudover fremgår bl.a. følgende om forslaget i bemærkningerne:

”Det er utilfredsstillende, at en række kommuner står magtesløse over for rockere, der indtager boliger i villakvarterer og skaber utryghed for samfundet omkring. Det er forslagsstillernes opfattelse, at en præcisering af begreberne i lovgivningen vil være en hjælp til de kommuner, som i dag har store problemer med at komme af med rockerborge i villakvarterer, da den nuværende lovgivning giver anledning til fortolkning og dermed tvivl, når kommune- og lokalplaner forsøges anvendt til at sikre fred og tryghed i villakvarterer.”

Beslutningsforslaget blev efter fremsættelsen henvist direkte til behandling i Folketingets Retsudvalg. Det fremgår af Retsudvalgets betænkning afgivet den 27. maj 2014, at et flertal i udvalget (udvalget med undtagelse af Dansk Folkeparti) indstillede beslutningsforslaget til forkastelse. Medlemmerne af udvalget fra Venstre (V) og Det Konservative Folkeparti (KF) afgav i den forbindelse bl.a. følgende bemærkninger:

”V og KF har forståelse for motivet bag forslaget – nemlig at imødegå de problemer, der er opstået i visse villakvarterer, hvor rockerbander har købt og anvendt et parcelhus til klubaktiviteter med den utryghed, der er fulgt med for naboerne. V og KF mener også, at der skal tages hånd om problemerne med rockerborge i villakvarterer, sådan at naboerne igen kan føle sig trygge i deres hjem. V og KF mener derfor, at det er vigtigt, at kommunerne får de redskaber, som er nødvendige for at sikre, at visse boligområder lovligt kan holdes fri af aktiviteter som rockerkubber. Derfor bør kommunerne i højere grad regulere nogle boligområders anvendelse, sådan at disse områder bliver forbeholdt boliger og ikke forenings- eller erhvervsaktiviteter af nogen art. Dette kan kommunerne gøre med den gældende planlov.

V og KF kan ikke støtte forslaget om en egentlig definition af de planmæssige begreber. V og KF forudser, at en sådan definition vil begrænse kommunerne og borgerne unødigt. Kommunernes frihed til selv at kunne planlægge ud fra planlovens rammer bør ikke begrænses, ligesom borgernes ret til at indrette deres hjem, som det bedst passer deres behov, skal bevares. V og KF frygter, at man med forslaget vil komme ud i en debat om, hvordan møbleringen bør være i et parcelhus, for at det kan kaldes en privat bolig. Det ønsker V og KF ikke at blande sig i. Desuden tyder noget på, at kommunerne i mange tilfælde ikke har udtømt deres muligheder for at bekæmpe rockerborgene ved hjælp af planlovens redskaber, i hvert fald når det kommer til fremtidige rockerborge i boligkvarterer. Derfor bør der i højere grad være fokus på kommunernes samarbejde med politiet og dermed muligheder for at komme rockerborge til livs i boligområder.

V og KF mener i stedet, at der bør ses på Natur- og Miljøklagenævnets redskaber for at kontrollere, at villaer reelt bruges til beboelse. Det kan f.eks. ske gennem flere besigtigelser af de boliger, hvor der opstår tvivl om an-

vendelsen. Den skærpede brug af besigtigelser skal altså ske i det tilfælde, at kommunen i en lokalplans anvendelsesbestemmelser har besluttet, at et område udelukkende skal bruges til beboelsejendomme. Som alternativ kan der gøres brug af syns- og skønserklæringer. Desuden finder V og KF, at der er behov for at sikre, at kommunerne har redskaber til at holde rockerborgerne ude af områder, hvor der er tilladt blandede bolig- og erhvervsformål.

V og KF påpeger, at planer og konkrete afgørelser efter planloven i dag skal være begrundet i saglige, planlægningsmæssige relevante hensyn. Derfor er det også naturligt, at der er en grænse for, hvor detaljeret en kommune efter planloven kan regulere anvendelse af et boligområde eller en bygning. Desuden henleder V og KF opmærksomheden på kommentarerne til planlovens § 15, stk. 2, nr. 8 (se ”Planloven med kommentarer”, 1. udgave 2013, kommenteret af Helle Tegner Anker med bistand fra Jens Flensborg), hvoraf det fremgår, at planloven allerede i dag giver mulighed for en ganske detaljeret regulering af anvendelsen af de enkelte bygninger. Det kræver selvfølgelig, at det er planlægningsmæssigt begrundet, og at de almindelige krav om proportionalitet overholdes. Det fremgår dog, at der ikke kan antages at være hjemmel til at fastlægge anvendelse af beboelsesrum til forskellige formål, f.eks. til hobbyrum, soverum eller lignende. Det mener V og KF fortsat er et godt udgangspunkt, da det næppe er muligt at udarbejde en præcis definition af, hvordan indretningen i private boliger bør være, for at det med sikkerhed kan fastslås, at der er tale om en bolig. Desuden mener V og KF, at hensynet til borgernes og familiernes frie ret til at indrette deres liv og bolig vejer højere.”

Forslaget blev herefter forkastet ved Folketingets behandling af forslaget den 4. juni 2014.

Der henvises i øvrigt til kapitel 4, afsnit 2, hvor reglerne i den gældende planlov er nærmere beskrevet.

Kapitel 10

Udvalgets overvejelser

1. Indledning

Udvalget skal ifølge kommissoriet komme med forslag til, hvordan indsatsen over for rockerborge kan styrkes. Udvalgets overvejelser og forslag herom er gengivet nedenfor.

Kapitlet indledes i afsnit 2 med nogle generelle overvejelser. I afsnit 3 er det overvejet, om der bør gøres hyppigere brug af visitationszoner i forhold til rockerborge. I afsnit 4 overvejes det, om der bør indføres en generel grænse for støj fra private i beboelsesområder. I afsnit 5 er det overvejet, om der bør indføres en værditabsordning for ejerne af ejendomme i området omkring en rockerborg. I afsnit 6 overvejes det, om der bør udarbejdes en standardservitut, som kan benyttes af boligejere til på privatretligt grundlag at forhindre rockerborge. I afsnit 7 er udvalgets overvejelser vedrørende planloven gengivet, herunder om en vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge. I afsnit 8 gengives udvalgets overvejelser om en vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger. Endelig er udvalgets overvejelser om indførelse af en samlingsstedsforbudsordning gengivet i afsnit 9.

Der henvises i øvrigt til lovudkastet med bemærkninger i kapitel 11 samt til udvalgets udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge (bilag 1) og vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet (bilag 2).

2. Generelle overvejelser

2.1. Betegnelsen ”rockerborg” dækker i det følgende over en ejendom, der tjener som fast tilholdssted for medlemmer af en rockergruppe, og hvor der typisk er gennemført en række særlige bygningsmæssige foranstaltninger for at sikre byg-

ningen mod f.eks. angreb. Det svarer til den forståelse af betegnelsen, der blev lagt til grund ved vedtagelsen af rockerloven, jf. kapitel 3, afsnit 2.1.

Udvalgets overvejelser og forslag tager i overensstemmelse med kommissoriet udgangspunkt i rockerborge. Overvejelserne og forslagene er imidlertid også relevante i forhold til ejendomme, der på lignende måde anvendes som tilholdssteder for andre grupper, f.eks. bandegrupper.

Det bemærkes, at det fremgår af kommissoriet, at udvalget ikke har til opgave at overveje, om rockerklubber vil kunne søges opløst efter grundlovens § 78. Det spørgsmål har således ikke indgået i udvalgets overvejelser.

2.2. Som det fremgår af beskrivelsen i kapitel 6 af de gener, der kan opleves ved rockerborge, er generel utryghed en af de gener, der ofte nævnes. Generel utryghed vil dog ofte være affødt af visse nærmere bestemte forhold, der forekommer eller opleves at forekomme i tilknytning til rockerborge.

De gener, der i øvrigt er peget på, er bl.a. potentiel fare ved konflikt mellem rockergruppen og en anden gruppe, støjgener, færdselsmæssige gener, rockeres generelle adfærd og fremtoning, chikanøs adfærd over for personer i området og nabokonflikter. Herudover er der i et vist omfang peget på rekruttering af yderligere medlemmer og øget kriminalitet i området, herunder bl.a. hærværk, indbrud og overtrædelse af våbenlovgivningen og lov om euforiserende stoffer.

I erkendelse af, at det ikke er muligt generelt at forbyde, at medlemmer af rockerklubber samles i rockerborge, har udvalgets arbejde været at fokusere på og forsøge at imødegå de ovennævnte gener ved rockerborge.

Generne er særligt udtalte, hvis rockerborgen er beliggende i et boligområde, et område med skoler, daginstitutioner, fritidsklubber eller lignende eller et område, hvor der i øvrigt færdes mange borgere. Udvalget har derfor valgt at fokusere på disse områder.

2.3. Den gældende lovgivning kan i et vist omfang imødegå generne ved rockerborge.

Hvis generne således udgør strafbare lovovertrædelser, kan den pågældende straffes på lige fod med andre, der begår en sådan overtrædelse. Der kan eksempelvis være tale om, at en person, som er medlem af eller tilknyttet den pågældende rockergruppe, i eller i nærheden af rockerborgen overtræder straffelovens bestemmelser om trusler, hærværk eller indbrud, færdselsloven, våbenlovgivningen eller lov om euforiserende stoffer.

Endvidere kan politiet i medfør af politiloven og ordensbekendtgørelsen i visse tilfælde gribe ind over for støjende adfærd, høj musik mv. i forbindelse med rockerborge.

Rockerloven giver herudover politiet mulighed for at forbyde en person at opholde sig på en ejendom, der tjener som tilholdssted for en gruppe, som den pågældende person tilhører eller har tilknytning til, f.eks. en rockerborg, hvis personens tilstedeværelse på ejendommen og omstændighederne i øvrigt skønnes at indebære risiko for angreb, der vil være til fare for personer, som bor eller befinder sig i nærheden af ejendommen. Loven giver også mulighed for at forbyde enhver person adgang til en bestemt ejendom, hvis der skønnes at være betydelig risiko for et sådant angreb. I begge tilfælde er det en forudsætning, at det angreb, der er risiko for, må antages at være led i et gensidigt opgør mellem grupper af personer, hvor der på begge sider anvendes voldelige midler, herunder skydevåben og sprængstoffer.

Rockerloven kan således anvendes til at imødegå fare for de omkringboende ved angreb mod rockerborgen i konfliktsituationer. Imidlertid kan loven ikke i øvrigt anvendes til at imødegå de gener, som opleves ved rockerborge.

Hashklubloven giver politiet mulighed for at nedlægge forbud mod at modtage besøgende eller at opholde sig som besøgende i eller i umiddelbar nærhed af bestemte lokaler, hvis der i lokalerna foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende.

Hashklubloven omfatter som udgangspunkt lokaler af enhver art, herunder også et lokale, der tjener som tilholdssted for en gruppe, f.eks. en rockerborg. Loven kan anvendes til at imødegå, at der i en rockerborg foregår virksomhed på en

måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende. Imidlertid kan loven ikke i øvrigt imødegå de gener, der kan opleves ved rockerborge.

Kommunerne kan i et vist omfang anvende planloven som grundlag for at bringe anvendelsen af ejendomme som rockerborge eller forhold på rockerborge til op-hør og forhindre etablering af nye rockerborge eller forhold på rockerborge.

Der er imidlertid samtidig en række grænser for mulighederne for at anvende planloven i indsatsen over for rockerborge. En lokalplan retter sig således alene mod fremtidige forhold og kan ikke gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. Endvidere skal lokalplanbestemmelser have hjemmel i det såkaldte lokalplankatalog. De skal herudover have en planlægningsmæssigt relevant begrundelse og må ikke være baseret på usaglige hensyn eller være i strid med bl.a. proportionalitetsprincippet. Det er eksempelvis ikke muligt at regulere, hvilke eller hvor mange gæster der må komme på en ejendom, eller at indføre et direkte forbud mod rockerborge. Det er endvidere ikke muligt direkte at regulere adfærden på eller omkring en ejendom.

Herudover kan bl.a. byggeloven i et vist omfang begrænse etableringen eller anvendelsen af rockerborge.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3 og 4, hvor de ovennævnte regler er beskrevet nærmere.

Som det fremgår ovenfor, kan de gener, der opleves ved rockerborge, kun i et vist omfang imødegås i medfør af den gældende lovgivning. Udvalget har på denne baggrund overvejet, hvordan disse gener i højere grad kan imødegås.

3. Hyppigere brug af visitationszoner

Som nærmere beskrevet i kapitel 3, afsnit 4.1, giver politiloven politiet hjemmel til at oprette såkaldte visitationszoner, det vil sige områder, hvor politiet, uden at der foreligger en konkret mistanke om et strafbart forhold, kan foretage stikprø-

vevisitationer af personer, personers ejendele og biler med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben.

Politiets erfaringer med brug af visitationszoner i relation til rockerborgere er beskrevet i kapitel 7, afsnit 2.4.

Som det fremgår heraf, anvender nogle politikredse muligheden for at oprette visitationszoner i områder, hvor en rockerborg er beliggende. Dette sker f.eks. i forbindelse med klubfester, hvor politikredsen har vurderet, at der er en forøget risiko for, at nogen vil foretage strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd.

Som det endvidere fremgår, er det Rigspolitiets erfaring, at rockerne efterhånden er blevet vant til, at politiet er til stede ved deres fester og arrangementer, hvor der ofte etableres visitationszoner, og at antallet af overtrædelser i forbindelse med sådanne arrangementer formentlig af den grund er forholdsvist begrænset. Der beslaglægges således ved disse lejligheder ganske få euforiserende stoffer og stort set ingen våben, idet der primært er tale om færdselslovsovertrædelser og lignende.

Rigspolitiet vurderer på den baggrund, at den præventive effekt af politiets tilstedeværelse og i nogle tilfælde brug af visitationszoner er ganske høj, idet rockerne tidligere – inden politiet mere massivt og systematisk kom til stede i forbindelse med fester og arrangementer – ofte blev taget med euforiserende stoffer og knive mv. Det er således Rigspolitiets opfattelse, at rockerne bevidst undlader at være i besiddelse af de pågældende effekter i forbindelse med fester og arrangementer.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der som led i indsatsen over for rockerborgere hyppigere bør gøres brug af visitationszoner.

En sådan øget brug af visitationszoner vil ikke kunne forhindre rockerne i at anvende den pågældende ejendom som tilholdssted, men vil kunne medvirke til, at eventuel besiddelse af våben nedbringes yderligere, og kunne have en tryghedsskabende virkning for de omkringboende.

Rigspolitiet har imidlertid påpeget, at der er knyttet en ganske massiv anvendelse af ressourcer til oprettelse af og varetagelse af visitationszoner. Det er Rigspolitiets umiddelbare vurdering, at en bunden anvendelse af ressourcer til hyppigere brug af visitationszoner ikke vil stå mål med den effekt, der vil kunne opnås herved. Udvalget kan tilslutte sig denne vurdering og har på den baggrund valgt ikke at gå videre med et forslag om hyppigere brug af visitationszoner.

Dette ændrer ikke på, at der som hidtil bør anvendes visitationszoner omkring rockerborge i tilfælde, hvor betingelserne herfor er opfyldt, og politiet konkret vurderer, at der er behov for det.

4. En generel grænse for støj fra private i beboelsesområder

En af de gener, der opleves ved rockerborge, er som nævnt i kapitel 6 støj. Støjen kan efter det oplyste skyldes bl.a. den hyppige afholdelse af fester og klubaftener og støj fra motorcykler, der kører til og fra ejendommen.

Der er ikke hjemmel i miljøbeskyttelsesloven til at regulere privates støj. Som nævnt i kapitel 3, afsnit 4.2, kan politiet dog i medfør af politiloven og ordensbekendtgørelsen i visse tilfælde gribe ind over for støjende adfærd, høj musik mv. af hensyn til den offentlige orden. Bestemmelserne forudsætter en konkret vurdering af den pågældende adfærd.

Udvalget har på opfordring fra Grundejeren.dk overvejet, om det vil være muligt og ønskeligt at indsætte en bestemmelse i f.eks. miljøbeskyttelsesloven, der fastsætter objektivt konstaterbare støjgrænser i form af decibelgrænser for privates støj i boligområder.

I kapitel 6, afsnit 3.3, er der gengivet en beretning fra en borger, som beskriver konsekvenserne af at være nabo til en rockerborg. Som eksempler på støjgener nævnes råben og høje samtaler, smækken med døre, høj musik fra fester ved eksempelvis klubaftener og larmen fra motorcykler, der kører til og fra ejendommen.

Udvalget har stor forståelse for, at sådan støj kan være endog overordentligt generende. Selv om de nævnte støjgener er beskrevet som gener, der relaterer sig til

rockerborge, kan lignende støjgener imidlertid ligeledes stamme fra andre private, der ikke har tilknytning til en rockerborg. Der er således efter udvalgets opfattelse ikke tale om gener, som er unikke for rockerborge eller særligt ”rockerspecifikke”.

Faste støjgrænser, der kan imødegå støj fra motorcykler, fester med høj musik, råben og smækken med døre mv., vil derfor kunne ramme alle former for aktiviteter. Fastsættelse af generelle støjgrænser vil således efter udvalgets opfattelse ramme meget bredt.

Udvalget finder på den baggrund, at det falder uden for udvalgets kommissorium at gå videre med overvejelser om et generelt forbud mod støj fra private over en bestemt grænse i beboelsesområder. Det bemærkes i øvrigt, at udvalget efter sammensætningen ikke har den fornødne ekspertise til generelt at vurdere spørgsmålet om privates støj, og at der er tale om et spørgsmål af betydelig kompleksitet.

Støjgener fra rockerborge kan imidlertid være egnet til at medføre ulempe og utryghed for de omkringboende. Selv om udvalget ikke foreslår bestemte støjgrænser i form af decibelgrænser, bør støjgener efter udvalgets opfattelse kunne indgå som et moment i den konkrete vurdering af, om der efter udvalgets forslag til en samlingsstedsforbudsordning kan nedlægges forbud mod, at f.eks. en rockergruppe anvender en ejendom som samlingssted, jf. nærmere afsnit 9.3.3 nedenfor.

5. En værditabsordning

Det er udvalgets vurdering, at generne ved rockerborge med større eller mindre vægt vil kunne påvirke værdien af omkringliggende ejendomme i negativ retning.

Udvalget har derfor overvejet, om der bør indføres en værditabsordning for ejerne af ejendomme i området omkring en rockerborg. En værditabsordning findes således i lov om fremme af vedvarende energi, der giver naboer til nye vindmøller mulighed for at få erstatning, hvis deres ejendom må forventes at falde i værdi som følge af opstillingen af nye vindmøller.

Værditabsordningen ville i givet fald kunne gå ud på, at ejeren af en ejendom, der anvendes som samlingssted for en gruppe, skal betale erstatning til ejerne af de omkringliggende ejendomme, hvis anvendelsen af ejendommen som samlingssted forårsager et værditab. Det ville skulle være en betingelse, at tabet skyldes, at gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er ulempe- og utryghedsskabende for de omkringboende. Ved denne vurdering ville der skulle lægges vægt på nogle objektivt konstaterbare gener. Der ville således eventuelt bl.a. kunne lægges vægt på, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener, eller om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området omkring ejendommen.

Efter en sådan værditabsordning ville rockere eller andre kunne komme til at betale erstatning for det værditab, som de måtte påføre naboerne ved at anvende en ejendom på en ulempe- og utryghedsskabende måde. Der ville potentielt kunne blive tale om et erstatningskrav af en sådan størrelse, at rockergruppen ikke har råd til at have en rockerborg i et villakvarter og måske heller ikke i et erhvervsområde.

Virkingen af en sådan ordning kunne således lidt forsimplet siges at være, at brugen af ejendommen som rockerborg enten ophører på grund af de økonomiske omkostninger, eller at naboerne, hvis det ikke er tilfældet, får kompensation for det værditab, som de påføres på grund af rockerborgen.

Som påpeget af grundejernes repræsentant i udvalget vil en værditabsordning således kunne indebære, at naboerne til en rockerborg får erstatning, hvorimod den ulempe- og utryghedsskabende adfærd fortsætter. Ophør af den ulempe- og utryghedsskabende adfærd er imidlertid det reelle ønske hos berørte naboer.

Det overordnede formål med lov om fremme af vedvarende energi, der som nævnt også indeholder en værditabsordning, er at fremme udbredelsen af vedvarende energi, herunder opstilling af flere vindmøller. De gener og ulemper, som påføres naboerne ved etableringen af nye vindmøller, er et nødvendigt onde i forhold til den værdi, som vindmøllerne skaber for miljøet og dermed samfundet.

Den samme type hensyn gør sig ikke gældende i forhold til rockerborge. Tværtimod er en af udvalgets opgaver at udstyre myndighederne med de bedst mulige redskaber til at sætte ind over for eksisterende rockerborge og forhindre nye rockerborge i at blive etableret – ikke mindst i boligkvarterer.

En værditabsordning vil i bedste fald virke præventivt, forudsat at værditabsordningen medfører, at rockergrupper ikke har råd til at etablere rockerborge i boligområder, men vil i værste fald kunne føre til, at rockergrupper, der har råd til at erstatte det værditab, som deres rockerborg medfører, kan ”købe” sig adgang til uhindret at fortsætte med den ulempe- og utryghedsskabende anvendelse af ejendommen. En eventuel lovgivning som denne ville således kunne opfattes som en accept af rockerborgenes eksistens. Dette ville være et forkert signal at sende.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at der ikke indføres en værditabsordning som beskrevet.

I stedet foreslår udvalget som nærmere beskrevet i afsnit 9 nedenfor, at der indføres mulighed for at nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe, hvis dette er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

6. En standardservitut

Som omtalt i kapitel 7, afsnit 6, har udvalget fået oplyst, at grundejerforeninger rundt omkring i landet overvejer at udarbejde privatretlige servitutter med henblik på at undgå rockerborge eller tilsvarende mødesteder i de pågældende foreningers områder.

Udvalget har i lyset heraf og på opfordring af Grundejeren.dk overvejet, om der bør udarbejdes en ”standardservitut”, der kan tjene som inspiration for de konkrete servitutter, som ønskes udarbejdet.

En servitut er en på et særligt grundlag hvilende ret til at udøve en begrænset rådighed over en fast ejendom eller til at kræve en tilstand på denne opretholdt. Servitutter kan stiftes ved indgåelse af en aftale mellem ejendomsejere, hvis ind-

byrdes retsstilling grundlæggende skal afgøres på et ejendoms- og aftaleretligt grundlag.

Overtrædelse af sådanne privatretlige servitutter påtales ved civilt søgsmål af den eller de påtaleberettigede efter servitutten, hvilket kan være kommunen. Herudover har kommunalbestyrelsen i medfør af planlovens § 43 mulighed for ved påbud eller forbud at sikre overholdelsen af servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Det kan være vanskeligt at pålægge samtlige ejendomme i et boligområde en servitut på privatretligt grundlag, idet hver enkelt boligejer i området vil skulle samtykke heri. En servitut kan endvidere kun håndhæves, hvis den indeholder et vist minimum af klarhed og præcision i forhold til, hvilke rettigheder servitutten fastsætter.

Kravene om enighed mellem boligejerne og klarhed og præcision kan være vanskelige at forene med en standardservitut. De boligområder, som standardservitutten vil skulle gælde for, er således forskellige, og der vil kunne være forskellige ønsker til, hvilke aktiviteter der ønskes forhindret, og hvilke tilstande der ønskes opretholdt. Da standardservitutten således vil skulle kunne dække en lang række forskelligartede boligområder med varierende ønsker i relation til de forhold, der ønskes reguleret, vil kravet om klarhed og præcision være tilsvarende sværere at efterkomme.

Udvalget finder på den baggrund, at der er betydelig risiko for, at en standardservitut enten ikke vil kunne opfylde sit formål, fordi servitutten ikke vil blive tilstrækkeligt klar og præcis til at kunne håndhæves, eller at den vil få utilsigtede konsekvenser, fordi den ikke vil tage højde for de individuelle forhold i de forskellige områder.

Herudover skal det nævnes, at en servitut, der er tinglyst på en ejendom, har retsvirkninger, indtil den aflyses. Det vil typisk være den påtaleberettigede, der har kompetencen til dette. Derfor vil en eventuel standardservitut skulle kunne dække ethvert slags byggeri og boligområde i en ubestemt årrække. Det vil således være svært at forudsige, hvilke konsekvenser lysningen af en servitut vil have i fremtiden for den enkelte ejendom.

Udvalget finder på den baggrund, at servitutter bør udformes konkret og individuelt i de enkelte områder, så de efterkommer de enkelte behov og ønsker i områderne.

Udvalget har derfor, selv om servitutregulering kan være et muligt instrument til imødegåelse af rockerborge som supplement til lokalplaner, ikke forsøgt at udarbejde en standardservitut.

Der henvises i øvrigt til kapitel 4, afsnit 2.5, og udvalgets udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge (bilag 1), der under pkt. 3 indeholder en omtale af servitutbestemmelser, som rockerborge kan tænkes at være i strid med.

7. Planloven

Udvalgets overvejelser vedrørende planloven er gengivet nedenfor. Udvalget har overvejet spørgsmålet om udarbejdelse af en vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge (afsnit 7.1), om der er grundlag for at ændre den gældende ordning om lokalplaners fremadrettede retsvirkninger (afsnit 7.2), om der bør indføres en definition af begrebet ”beboelse” i planloven (afsnit 7.3), om der bør indføres en anmeldelsesordning for en påtænkt anvendelse af en ejendom som samlingssted (afsnit 7.4), og om der bør indføres en bestemmelse om pligt til at give kommunen oplysninger om en ejendoms brugere (afsnit 7.5).

7.1. Vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge

Som nærmere beskrevet i kapitel 4, afsnit 2, kan planloven i et vist omfang anvendes som grundlag for at bringe anvendelsen af ejendomme som rockerborge eller forhold på rockerborge til ophør og forhindre etablering af nye rockerborge eller forhold på rockerborge. Der er imidlertid samtidig en række grænser for mulighederne for at anvende planloven i indsatsen over for rockerborge.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 3, anvender kommunerne allerede i dag planloven i sager om rockerborge. Der er imidlertid efter udvalgets opfattelse behov for en samlet beskrivelse af adgangen til at anvende loven i sådanne sager, så det

er muligt enkelt og hurtigt at danne sig et overblik over såvel lovens muligheder som dens begrænsninger med hensyn til regulering af netop rockerborge.

Udvalget har på den baggrund og i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet et udkast til vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge. Udkastet er medtaget som bilag 1 til betænkningen.

Det bemærkes, at udkastet er udarbejdet på grundlag af de nugældende regler, og at der således ikke er taget højde for eventuelle ændringer som følge af den aftale, som regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det konservative Folkeparti indgik i juni 2016 om ”Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet”.

7.2. Lokalplaners fremadrettede retsvirkninger

En lokalplan retter sig som beskrevet i kapitel 4, afsnit 2.4.1, alene mod fremtidige forhold og kan ikke gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. Hvis en ejendom således allerede lovligt er taget i brug til f.eks. klubaktiviteter, kan disse aktiviteter fortsætte som hidtil, selv om kommunalbestyrelsen vedtager en lokalplan, der er til hinder for sådanne aktiviteter. Det gælder også efter et eventuelt ejerskifte.

Dette begrænser mulighederne for at anvende planloven i sager om rockerborge, og udvalget har derfor overvejet, om der på dette punkt er grundlag for at foreslå ændringer.

Imidlertid bør der efter udvalgets opfattelse ikke ændres på det grundlæggende princip, som hele plansystemet bygger på, at planlægning sker med fremadrettet virkning.

I stedet foreslår udvalget, at der indføres en ny lov, som giver adgang til at nedlægge forbud mod en gruppes anvendelse af en ejendom som samlingssted, hvis denne anvendelse er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. nærmere afsnit 9 nedenfor.

7.3. Definition af begrebet ”beboelse” i planloven

Som beskrevet i kapitel 4, afsnit 2.4.5.3, har det i relation til rockerborge i praksis givet anledning til sager, hvor grænsen går for klubaktiviteter i ejendomme, der ifølge lokalplanbestemmelse eller servitut kun må anvendes til beboelse.

Udvalget har på den baggrund og på opfordring af Grundejeren.dk overvejet, om f.eks. begrebet ”beboelse” bør defineres i planloven.

En sådan definition ville kunne medvirke til at skabe mere præcise kriterier for, hvor grænsen for klubaktiviteter i beboelsesejendomme går, og dermed i sager om rockerborge kunne gøre det nemmere for en kommune at fastslå og dokumentere, om grænserne er overskredet.

Udvalget finder imidlertid, at en sådan lovgivningsmæssig definition vil kunne begrænse kommunerne og borgerne unødvendigt. Det skyldes, at en generel definition bl.a. vil kunne ramme visse former for beboelse, der intet har med rockerborge at gøre og ikke i øvrigt er uønskelige, men som ikke opfylder de fastsatte kriterier. Dermed vil definitionen utilsigtet kunne hindre forskellige former for beboelse i boligområder. Det bør efter udvalgets opfattelse fortsat være en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en ejendom anvendes til beboelse.

Udvalget bemærker endvidere, at det næppe vil være muligt at udarbejde en præcis definition for, hvordan indretningen i en privat bolig bør være for, at den kan anses for at være en bolig.

Herudover bemærkes det, at en lovgivningsmæssig definition af begrebet ”beboelse” ikke nødvendigvis vil kunne imødegå de gener, der udspringer af anvendelsen af en beboelsesejendom som rockerborg. Det kan således ikke udelukkes, at en rockerborg vil kunne falde ind under en definition af beboelse, men samtidig give anledning til væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale, at begrebet ”beboelse” defineres i planloven.

7.4. Anmeldelsesordning for anvendelse af en ejendom som samlingssted

Som beskrevet i kapitel 4, afsnit 2.4.1, retter en lokalplan sig alene mod fremtidige forhold og kan ikke gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. Hvis en ejendom således allerede lovligt er taget i brug til f.eks. klubaktiviteter, kan disse aktiviteter fortsætte som hidtil, selv om kommunalbestyrelsen vedtager en lokalplan, der er til hinder for sådanne aktiviteter. Det gælder også efter et eventuelt ejerskifte.

Udvalget har bl.a. på den baggrund overvejet, om der bør indføres en anmeldelsesordning med henblik på at forbedre kommunernes muligheder for at blive opmærksomme på nye rockerborge, inden de etableres.

En sådan anmeldelsesordning ville kunne gå ud på, at en ejendom, som er beliggende i et område, der i en lokalplan er udlagt til beboelse eller offentlige formål som skoler, daginstitutioner, fritidsklubber og lignende, eller faktisk anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte, kun må anvendes som samlingssted for en større gruppe efter forudgående anmeldelse til kommunen.

Ordnningen ville eventuelt kunne kombineres med en adgang for kommunen til at gøre indsigelse mod anvendelse af ejendommen som samlingssted for en større gruppe, hvis en sådan anvendelse af ejendommen vil skabe væsentlig utryghed, væsentlige trafikale gener eller andre væsentlige gener for ejerne og brugerne af de øvrige ejendomme i området. En indsigelse fra kommunen skulle i givet fald indebære, at ejendommen ikke må tages i brug som samlingssted.

Kommunen ville efter modtagelsen af en anmeldelse kunne gøre indsigelse som foreslået ovenfor eller nedlægge midlertidigt forbud i medfør af planlovens § 14 og efterfølgende indføre lokalplanbestemmelser om anvendelse og udseende mv. af ejendomme i det pågældende område, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Udvalget finder det imidlertid tvivlsomt, om det af en anmeldelse ville fremgå, at ejendommen påtænkes anvendt til rockerborg. Der ville derfor på trods af anmeldelsesordningen skulle foreligge andre omstændigheder ved en anmeldelse, der gør kommunen opmærksom herpå.

Det ville endvidere være en forudsætning for kommunens brug af muligheden efter ordningen for at gøre indsigelse mod den anmeldte anvendelse af en ejendom, at det kan dokumenteres på forhånd, at der vil være tale om et samlingssted for en større gruppe, som vil skabe væsentlig utryghed, væsentlige trafikale gener eller andre væsentlige gener for ejerne og brugerne af de øvrige ejendomme i området. Indsigelsen ville imidlertid skulle fremsættes på et tidspunkt, hvor anvendelsen af ejendommen som rockerborg eller lignende endnu ikke er påbegyndt. Det ville på dette tidspunkt formentlig være vanskeligt at dokumentere de pågældende forhold, idet generne først viser sig på et senere tidspunkt.

Desuden ville en anmeldelsesordning skulle gælde generelt og ikke kun i forhold til rockerborg eller lignende. Derved ville ordningen ramme meget bredt og kunne blive ressourcekrævende og unødvendigt vidtgående.

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at fordelene ved en anmeldelsesordning vil være forholdsvis begrænsede sammenlignet med de ressourcer, der vil være forbundet med kommunernes administration af ordningen.

Udvalget har på denne baggrund valgt ikke at gå videre med en anmeldelsesordning.

Udvalget foreslår derimod, at der indføres en samlingsstedsforbudsordning, hvorefter kommunen vil kunne nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. afsnit 9 nedenfor.

7.5. Pligt til at oplyse om en ejendoms brugere

Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 2.8, påser kommunen overholdelsen af planloven og bl.a. lokalplanbestemmelser og skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet er af underordnet betydning. Som led heri kan kommunen bl.a. meddele lovliggørelsespåbud, det vil sige påbud om, at ejeren og/eller brugeren, f.eks. en lejer, skal lovliggøre den ulovlige tilstand på ejendommen.

Behandlingen af sager om eksempelvis lovliggørelsespåbud skal finde sted i overensstemmelse med bl.a. forvaltningslovens regler. Det indebærer normalt, at der skal foretages partshøring, hvilket sker ved, at kommunen over for ejeren og/eller brugeren af ejendommen varsler, at den agter at meddele påbud. Derved får den pågældende mulighed for at komme med en udtalelse, og det sikres samtidig, at den pågældende bliver bekendt med kommunens oplysninger i sagen. Der gælder dog visse undtagelser til partshøringspligten, herunder hvis forelægning af oplysningerne eller vurderingerne for parten vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5. Uanset om der er foretaget partshøring, skal et påbud for at være gyldigt bekendtgøres over for påbuddets adressat.

Som nævnt i kapitel 7, afsnit 3, har en kommune peget på det problem, at det kan være vanskeligt eller umuligt at foretage disse sagsskridt, hvis kommunen ikke er bekendt med, hvem en ejendom eksempelvis er udlejet til, og ejendommens ejer ikke vil give disse oplysninger til kommunen.

Der gælder ikke nogen almindelig pligt for private til efter anmodning fra en myndighed at give oplysninger, og der findes heller ikke generelle bestemmelser herom i planloven.

Herefter udtaler *9 medlemmer af udvalget* (Ole Græsbøll Olesen, Helle Moesgaard Adelborg, Eske Groes, Bjarne Becher Jensen, Søren Højgaard Mørup, Peter Pagh, Jørn Pedersen, Birgit Philipp og Tina Wahl):

Sager om meddelelse af påbud eller forbud i henhold til planloven rejses på kommunens initiativ som led i dennes tilsyn. Ejendommens ejer eller bruger vil i sådanne sager typisk ikke have interesse i, at sagen rejses, og vil derfor i nogle tilfælde savne incitament til at bidrage til sagens oplysning ved at fortælle kommunen, hvem der er bruger af ejendommen. Dette vil formentlig ofte gælde i sager om rockerborge.

På denne baggrund foreslår vi, at der i planloven indføres en bestemmelse om, at kommunen kan forlange, at ejeren eller lejeren af en ejendom oplyser, hvem der er bruger af ejendommen, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en

sag om tilsyn efter loven. Tilsvarende foreslår vi, at kommunen skal kunne forlange, at en bruger oplyser, hvem der i øvrigt er bruger af ejendommen.

En anmodning til en lejer om at oplyse, hvem der er ejendommens bruger, vil kunne være relevant, hvis lejeren har fremlejet ejendommen. En anmodning til en ejendoms bruger om at oplyse, hvem der i øvrigt er bruger af ejendommen, vil kunne være relevant, hvis der er flere brugere.

Det bemærkes, at det efter vores opfattelse må antages, at en ejer, lejer eller bruger af en ejendom normalt er klar over, hvem der eventuelt er bruger af ejendommen. Hvis dette helt undtagelsesvist ikke måtte være tilfældet, må det antages, at den pågældende uden væsentligt besvær vil kunne finde ud af det.

Vi foreslår, at manglende overholdelse af oplysningspligten skal kunne straffes med bøde. Det bemærkes i den forbindelse, at den pågældende under en eventuel straffesag vil kunne pålægges tvangsbøder efter retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil oplysningspligten opfyldes.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i planlovens § 56 a og § 64, stk. 1, nr. 5, jf. lovudkastets § 13, nr. 1 og 3, og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

Erhvervsministeriets og Justitsministeriets 2 medlemmer af udvalget (Christina Berlin Hovmand og Carsten Madsen) har oplyst, at regeringen efter afslutningen af udvalgets arbejde vil tage stilling til, om der bør indføres en bestemmelse om oplysningspligt i planloven, og hvad indholdet af en sådan bestemmelse i givet fald bør være. Rigsadvokatens og Rigspolitiets 2 medlemmer af udvalget (Jeanie Sølager Bigler og Ditte Yde Amsnæs) har tilsluttet sig dette.

8. Vejledning om myndigheders udveksling af personoplysninger

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 4.2, har Rigspolitiet oplyst, at der kan spores en usikkerhed hos både politi og kommuner i forhold til mulighederne for at udveksle oplysninger i sager om rockerborge.

En effektiv anvendelse af de gældende regler i planloven mv. i sager om rockerborge forudsætter, at mulighederne for at udveksle oplysninger mellem kommu-

nerne og politiet benyttes. Det er endvidere en forudsætning for en effektiv anvendelse af den samlingsstedsforbudsordning, som udvalget foreslår i afsnit 9 nedenfor, at de relevante oplysninger udveksles mellem politiet og kommunerne.

Udvalget har på den baggrund og i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet et udkast til en revideret vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rocker- og bandekriminalitet. Udkastet er medtaget som bilag 2 til betænkningen.

Det bemærkes, at udkastet til vejledning, der foreslås udvidet til at gælde for offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, dækker et bredere område end indsatsen over for rockerborgere.

KL vil herudover undersøge behov og mulighed for – eventuelt i samarbejde med Rigspolitiet – at afholde en konference eller en temadag om den nye vejledning om udveksling af personoplysninger mellem myndigheder.

9. En samlingsstedsforbudsordning

Udvalgets overvejelser om en samlingsstedsforbudsordning er gengivet nedenfor.

Indledningsvis er der i afsnit 9.1-9.2 redegjort for udvalgets generelle overvejelser og overvejelser om mulige modeller for ordningen. Afsnit 9.3 vedrører betingelserne for at nedlægge forbud. I afsnit 9.4-9.5 er indholdet og den tidsmæssige udstrækning af forbud behandlet. Afsnit 9.6 vedrører pligtsubjektet for advarsler og forbud. I afsnit 9.7 behandles spørgsmålet om, hvem der skal have kompetence til at nedlægge forbud. Afsnit 9.8 vedrører sagsbehandlingen og bekendtgørelse af advarsler og forbud over for ejere og brugere af ejendommen. Mulighederne for klage og domstolsprøvelse er behandlet i afsnit 9.9. Afsnit 9.10 vedrører tilsyn, håndhævelse og straf for overtrædelse af forbud. Afsnit 9.11 angår adgangen for ejeren af en ejendom, der er omfattet af et forbud, til at forlange ejendommen overtaget af kommunen. Afsnit 9.12 vedrører adgangen for en udlejer til at ophæve et lejemål, hvis lejerens straffes for overtrædelse af et forbud. I afsnit 9.13 behandles spørgsmålet om dokumentation for betingelserne for nedlæggelse af

forbud. Endelig behandles i afsnit 9.14 ordningens forhold til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

9.1. Generelle overvejelser

Som beskrevet i afsnit 2 ovenfor er det ikke i medfør af den gældende lovgivning muligt fuldt ud at imødegå de gener, som rockerborge kan give anledning til for de omkringboende.

Efter udvalgets opfattelse kan generne ved rockerborge, som er beliggende i boligområder eller lignende, i visse tilfælde i en sådan grad overskride grænserne for, hvad der bør accepteres i disse områder, at der bør være mulighed for, at myndighederne kan gribe ind. Udvalget foreslår derfor, at der indføres mulighed herfor.

Den foreslåede ordning er navnlig inspireret af arealanvendelsesreguleringen i planloven, men med den principielle forskel, at der ved særskilt lov indføres hjemmel til, at kommunen under nærmere betingelser kan gribe ind over for en bestående anvendelse af en ejendom i et boligområde eller lignende område, så ejendommen ikke længere må anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe. Der er foruden i arealanvendelsesreguleringen hentet inspiration fra bl.a. hashklubloven.

Det bemærkes, at ordningen ikke foreslås begrænset til ejendomme, der anvendes som samlingssted for rockergrupper. Ordningen vil således eksempelvis også kunne anvendes i forhold til ejendomme, der anvendes som samlingssted for bande grupper.

Ordningen vil indebære et indgreb i forsamlingsfriheden, jf. nærmere afsnit 9.14 nedenfor. Med henblik på at sikre proportionaliteten af indgreb efter ordningen har udvalget fundet det nødvendigt at opstille nogle begrænsninger for dennes anvendelse, så den holdes inden for rammerne af grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det forudsættes herudover, at ordningen i konkrete tilfælde administreres på en sådan måde, at der kun gøres indgreb, hvis dette er i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

9.2. Mulige modeller

Udvalget har overordnet overvejet tre forskellige forbuds- eller påbudsmodeller for ordningen.

Udvalget har således for det første overvejet en *påbudsordning*, som vil indebære, at der, hvis en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe, og anvendelsen giver anledning til væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, vil kunne meddeles påbud til ejeren eller brugeren om at ophøre med denne anvendelse af ejendommen, men uden at forbyde selve anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen.

For det andet har udvalget overvejet en *samlingsstedsforbudsordning*, som vil indebære, at der, hvis en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe, og dette giver anledning til væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, vil kunne nedlægges forbud mod, at ejendommen anvendes som samlingssted for gruppen.

For det tredje har udvalget overvejet en *besøgsforbudsordning*, som vil indebære, at der, hvis anvendelsen af en ejendom som samlingssted for en gruppe giver anledning til væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, vil kunne nedlægges forbud mod at modtage besøgende eller at opholde sig som besøgende på den pågældende ejendom. En sådan ordning vil indebære forbud mod enhver besøgende, uanset om den pågældende er medlem af eller tilknyttet gruppen eller i øvrigt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Administrationen af den ovennævnte påbudsordning vil kunne give anledning til vanskeligheder i praksis. Vurderingen af, om anvendelsen af en ejendom giver anledning til væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, vil bero på en konkret afvejning af en række forskellige momenter. Et påbud om at ophøre med en sådan anvendelse vil derfor have den svaghed, at det ikke vil fremgå, hvilke

handlinger der præcis skal ophøre. Det vil derfor også være vanskeligt at håndhæve påbuddet effektivt.

Udvalget finder på den baggrund ikke grundlag for at gå videre med påbudsordningen.

Forskellen mellem samlingsstedsforbudsordningen og besøgsforbudsordningen er, at et samlingsstedsforbud alene vil indebære et forbud mod at anvende ejendommen som samlingssted for gruppen, hvorimod et besøgsforbud vil indebære et forbud mod enhver besøgende på ejendommen.

Samlingsstedsforbudsordningen vil således alene ramme det, som er formålet med ordningen, nemlig at gribe ind over for de gener, som følger af, at den pågældende gruppe anvender ejendommen som samlingssted, hvorimod besøgsforbudsordningen vil ramme væsentligt bredere og dermed være mere indgribende. Det bemærkes i den forbindelse, at der vil kunne være tilfælde, hvor ejendommen både anvendes som samlingssted for gruppen og som bolig for ejendommens ejer eller bruger.

Udvalget har på denne baggrund valgt at gå videre med en samlingsstedsforbudsordning frem for en besøgsforbudsordning.

Udvalget er opmærksomt på, at det alt andet lige vil være lettere at håndhæve et besøgsforbud end et samlingsstedsforbud, da myndighederne ved et besøgsforbud ikke vil skulle godtgøre, at personerne befinder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted, idet forbuddet vil gælde enhver besøgende.

9.3. Betingelserne for at nedlægge forbud

Nedenfor er betingelserne for at nedlægge forbud efter den foreslåede samlingsstedsforbudsordning beskrevet.

9.3.1. Ejendommens beliggenhed

Udvalget foreslår, at samlingsstedsforbudsordningen skal finde anvendelse på ejendomme, som er beliggende i områder, der i en lokalplan er udlagt til beboelse eller offentlige formål som skoler, daginstitutioner, fritidsklubber og lignende, eller i områder, der faktisk anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte.

Det indebærer bl.a., at ejendomme i boligområder i mindre landsbyer, der ikke er lokalplanlagte, vil være omfattet, hvorimod fritliggende ejendomme i landzone ikke vil være omfattet.

En ejendom vil være omfattet, selv om den er beliggende i et område, der ikke udelukkende er udlagt til eller anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte, hvis området dog i væsentligt omfang anvendes hertil. Eksempelvis vil ejendomme i områder, der er under byomdannelse fra industri- til boligområder, være omfattet, ligesom ejendomme i områder, hvor der forekommer liberale erhverv, dagligvareforretninger og lignende, vil være omfattet, når området har karakter af et boligområde.

Udvalget har overvejet, om ordningen bør gælde for alle ejendomme, herunder i landzone og områder, der er udlagt til erhvervsformål.

Hvis der er tale om en afsidesliggende ejendom, har det imidlertid formodningen imod sig, at en gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted kan være egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for omkringboende. ”Skadevirkningen” af den pågældende anvendelse er således større, hvis ejendommen er beliggende i et tæt bebygget boligområde eller et område med offentlige institutioner, hvor børn færdes, end hvis den f.eks. ligger i et område uden tætte naboer eller i et erhvervsområde. På den baggrund har udvalget valgt ikke at gå videre med overvejelserne om et bredere anvendelsesområde.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 1, nr. 1, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.3.2. Ejendommen anvendes som samlingssted for en gruppe

Udvalget foreslår, at forbudsordningen skal kunne anvendes, hvis en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe.

Ved ”gruppe” forstås to eller flere personer med anden tilknytning end nære familiemæssige relationer, f.eks. en forening, loge, klub eller lignende. Det vil ikke være en forudsætning, at der er tale om en formel sammenslutning eller et formelt medlemskab af gruppen. Rocker- og bandegrupper vil eksempelvis være omfattet.

En ejendom anvendes som ”samlingssted” for en gruppe, når to eller flere personer med jævne mellemrum opholder sig på ejendommen med udgangspunkt i deres medlemskab af eller tilknytning til gruppen eller medlemmer af gruppen eller som led i arrangementer, der kan henføres til gruppen, f.eks. klubaftener eller fester.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 1, nr. 2, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.3.3. Anvendelsen er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed

9.3.3.1. Udvalget foreslår, at forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe, skal kunne nedlægges, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Der bør efter udvalgets opfattelse foretages en objektiviseret vurdering af, om dette er tilfældet. Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at en omkringboende måtte føle ulempe og utryghed.

Vurderingen af, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, bør efter udvalgets opfattelse bl.a. foretages på grundlag af nogle nærmere angivne alvorlige gener.

Efter udvalgets oplysninger er de gener, der opleves i forbindelse med rockerborge, bl.a. generel utryghed, potentiel fare ved konflikt mellem rockergruppen og en anden gruppe, støjgener, færdselsmæssige gener, rockeres generelle adfærd og fremtoning, chikanøs adfærd over for personer i området og nabokonflikter. Herudover er der i et vist omfang peget på rekruttering af yderligere medlemmer og øget kriminalitet i området, herunder bl.a. hærværk, indbrud og overtrædelse af våbenlovgivningen og lov om euforiserende stoffer. Der henvises nærmere til kapitel 6, afsnit 3.

Om en bestemt anvendelse af en ejendom skaber ulempe og utryghed for de omkringboende kan i et vist omfang siges at være en subjektiv vurdering. Når der skal knyttes retlige virkninger til konstateringen heraf – i form af et forbud – er det imidlertid nødvendigt, at der fastlægges konkrete og objektivt konstaterbare kriterier for vurderingen. Udvalget har derfor valgt udelukkende at tage udgangspunkt i de gener, som efter udvalgets opfattelse er tilstrækkeligt konkrete og objektivt konstaterbare.

Disse gener er bl.a. hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener, eller at personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området.

Generel frygt hos de omkringboende for, at der kan forekomme angreb mod ejendommen eller personer på ejendommen fra en anden gruppe, er efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkeligt konkret og objektivt konstaterbart til at kunne danne grundlag for et forbud. Har gruppens anvendelse af ejendommen imidlertid rent faktisk givet anledning til sådanne angreb, bør dette kunne indgå i vurderingen. Det samme gælder i tilfælde, hvor risikoen for et angreb er eller har været tilstrækkeligt konkret.

De øvrige ovennævnte gener er efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkeligt konkrete eller objektivt konstaterbare til at kunne danne grundlag for et forbud efter ordningen. Det gælder således generel utryghed og rockeres generelle adfærd, attitude eller fremtoning, der kan opleves som utryghedsskabende, men hvor adfærden ikke har karakter af chikanøs eller truende adfærd. Herudover gælder det frygten for rekruttering af yderligere medlemmer i området.

Udvalget er opmærksomt på, at dette indebærer, at ikke alle gener, som de omkringboende oplever ved rockerborge, adresseres med ordningen, idet visse mere subjektive eller u håndgribelige gener ikke vil kunne give anledning til et forbud.

9.3.3.2. Generne ved gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted bør, for at kunne danne grundlag for et forbud, efter udvalgets opfattelse klart gå ud over, hvad der kan forventes i et boligområde eller et lignende område, og skal som udgangspunkt have stået på i en længere periode.

Udvalget finder således, at der bør være tale om gener, der er så alvorlige og normalt længerevarende, at de vil kunne *sidestilles* med de gener, der kan opleves, når der i tilknytning til en ejendom foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger – f.eks. systematisk hashhandel – og som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed hos de omkringboende.

Udvalget er opmærksomt på, at ordningen ikke vil kunne benyttes til at gribe ind over for gener, som – selv om de måtte blive opfattet som meget generende af de omkringboende – dog ikke er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed i den ovennævnte forstand.

Det vil bero på en samlet konkret vurdering, om der kan nedlægges forbud efter ordningen. I vurderingen vil det bl.a. kunne indgå, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener. Det vil endvidere kunne indgå, om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området. Herudover vil det kunne indgå, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til angreb eller konkret risiko for angreb rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen.

Der er ikke tale om en udtømmende opregning af mulige ulempe- og utryghedsskabende gener. De her nævnte gener er imidlertid de væsentligste af de tilstrækkeligt konkrete og objektivt konstaterbare gener, som udvalget ud fra det oplyste kan konstatere forekommer i forbindelse med rockerborge, og som ud fra en gennemsnitsbetragtning kan give anledning til væsentlig ulempe og utryghed.

Det bemærkes, at konstatering af blot én af disse gener som udgangspunkt ikke alene vil kunne begrunde et forbud. Der vil normalt skulle konstateres en flerhed af gener over en længere periode. Der vil dog kunne være tilfælde, hvor kun én bestemt type af gener forekommer over en længere periode eller med en sådan hyppighed eller intensitet, at dette i sig selv vil være tilstrækkeligt til at begrunde et forbud.

9.3.3.3. For så vidt angår hyppige *støjgener* bemærkes det, at støj ikke er særegen for rockerborge, idet andre privates anvendelse af ejendomme også kan medføre støjgener. Udvalget har derfor forsøgt at opstille sådanne kriterier for omfanget og karakteren af støjgenerne, at der alene vil blive tale om at nedlægge samlingsstedsforbud i anledning af støjgener, som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Efter udvalgets opfattelse vil der som udgangspunkt jævnligt skulle forekomme støjende arrangementer eller aktiviteter. Der vil f.eks. kunne være tale om høj musik, råben, lyden af smadrede flasker eller køretøjer, der ankommer til eller forlader ejendommen med høj fart (med støj til følge). Det vil ikke være tilstrækkeligt, at der forekommer støj af denne karakter i visse tilfælde ved særlige lejligheder. Det må kræves, at der er tale om flere støjende arrangementer eller aktiviteter over en længere periode.

Endvidere vil det som nævnt kunne indgå i vurderingen, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til hyppige *trafikale gener*. Der vil således kunne lægges vægt på, om der jævnligt holder et større antal køretøjer parkeret på vejen i kortere eller længere tidsrum, også selv om køretøjerne holder lovligt parkeret, og på trafik til og fra ejendommen. Hyppig trafik på mange forskellige tidspunkter vil i højere grad kunne betragtes som ulempe- og utryghedsskabende end trafik, der er begrænset til nogle få bestemte tidsrum.

Det bemærkes, at der ikke vil kunne nedlægges forbud efter ordningen, hvis ulempen og utrygheden alene udspringer af almindelig erhvervsmæssig virksomhed.

Herudover vil det kunne indgå med betydelig vægt, om personer, der færdes på ejendommen, begår *strafbare forhold* på ejendommen eller i området omkring denne. Selv om dette ikke kan betegnes som en generel gene i forhold til rockerborgere, vil det dog kunne forekomme, jf. kapitel 6, afsnit 3. Der vil som udgangspunkt skulle være tale om gentagne – og ikke blot enkeltstående – tilfælde af strafbare forhold. Det er ikke afgørende, om de strafbare forhold begås af den samme person eller forskellige personer. Desuden vil der skulle være tale om strafbare forhold, som efter deres karakter er egnet til at skabe ulempe og utryghed for de omkringboende. Som eksempler kan nævnes overtrædelser af ordensbekendtgørelsens regler om støjende eller voldelig adfærd, straffelovens bestemmelser om personfarlig kriminalitet, indbrud, hærværk eller tyveri eller overtrædelse af våbenloven eller lov om euforiserende stoffer.

Det er ikke en forudsætning, at nogen er blevet straffet for de pågældende overtrædelser, eller at nogen senere straffes herfor, hvilket f.eks. kan være tilfældet, hvis den pågældende ikke har kunnet identificeres, men det skal kunne godtgøres, at der er begået strafbare overtrædelser. De pågældende overtrædelser vil endvidere skulle have sammenhæng med anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen. Det vil typisk være lettest at godtgøre, hvis der f.eks. kan konstateres en tidsmæssig nærhed med, at ejendommen er blevet anvendt som samlingssted for gruppen.

Det vil desuden kunne indgå med betydelig vægt i vurderingen, om personer, der færdes på ejendommen, udviser *chikanøs eller truende adfærd* i området, eksempelvis ved at råbe efter de omkringboende eller forbigående eller ved at virke som såkaldte bandevagter, der udspørger eller visiterer personer, som færdes i området. Der vil som udgangspunkt skulle foreligge gentagne – og ikke blot enkeltstående – tilfælde. Der skal endvidere være tale om adfærd, som efter sin karakter er egnet til at skabe ulempe og utryghed. Der vil skulle foreligge en form for aktiv chikanøs eller truende adfærd henvendt til f.eks. naboer i form af fysiske handlinger eller ytringer, der objektivt vil kunne opfattes som chikanøse eller truende. Det vil derfor f.eks. ikke være tilstrækkeligt, at medlemmerne af gruppen står i grupper omkring ejendommen eller på grund af f.eks. beklædningsgenstande eller tatoveringer virker truende. Det vil derimod ikke være en betingelse, at der er grundlag for at rejse sigtelse eller tiltale for trusler efter straffelovens § 266.

Det vil kunne indgå i vurderingen, om politiet har meddelt påbud eller forbud i medfør af eksempelvis ordensbekendtgørelsens § 6 i området omkring ejendommen over for personer, der færdes på ejendommen, forudsat at de forhold, der gav anledning til påbuddet eller forbuddet, er egnet til at medføre ulempe og utryghed for de omkringboende. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om nogen er straffet for overtrædelse af påbuddet eller forbuddet.

Det vil herudover kunne indgå med betydelig vægt i vurderingen, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted har givet anledning til *angreb* rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen. Det omfatter bl.a. angreb med skydevåben eller lignende, hvor angrebet er til fare for de omkringboende, men også angreb, som ikke indebærer en sådan fare, men dog er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Der kan f.eks. være tale om et tæskehold, der uden medbringelse af våben møder op på ejendommen for at udøve vold mod en af de tilstedeværende. Det er ikke en betingelse, at nogen er blevet straffet for det pågældende angreb, eller at angrebet har givet anledning til forbud efter rockerloven.

Det vil være en betingelse, at angrebet hænger sammen med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted, men derimod ikke, at angrebet betragtes som et led i et gensigt opgør mellem gruppen og en anden gruppe. Et angreb vil have den fornødne sammenhæng med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted, hvis angrebet skønnes at have været rettet mod gruppen som sådan eller mod personer, der vurderes at have opholdt sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Må angrebet derimod anses for rettet mod en person, der befandt sig på ejendommen, men ikke opholdt sig dér som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, vil betingelsen ikke være opfyldt. Der kan f.eks. være tale om en person, der alene opholdt sig på ejendommen som gæst hos ejendommens ejer eller bruger og ikke har noget med gruppen at gøre.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelsen vil kunne være opfyldt, uanset hvad de implicerede måtte oplyse om baggrunden for angrebet, hvis det på bag-

grund af sagens øvrige omstændigheder må antages, at angrebet har den fornødne sammenhæng med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted.

Det vil også kunne indgå i vurderingen, hvis der er eller har været risiko for et angreb som beskrevet, forudsat at der er tale om en tilstrækkeligt konkret risiko. Risikoen vil efter omstændighederne være tilstrækkeligt konkret, hvis politiet har nedlagt forbud i medfør af rockerloven i forhold til den pågældende ejendom. Dette vil dog bero på en konkret vurdering af de omstændigheder, der lå til grund for forbuddet efter rockerloven.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 1, nr. 2, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.3.4. Forudgående advarsel

Udvalget foreslår, at nedlæggelse af forbud som udgangspunkt skal være betinget af, at der forudgående er meddelt en advarsel om, at forbud kan forventes nedlagt, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted fortsætter med at være egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

En advarsel vil kunne meddeles, hvis betingelserne for at nedlægge forbud i øvrigt er opfyldt.

Udvalget foreslår ikke, at der i advarslen gives en egentlig frist for, hvornår den ulempe- og utryghedsskabende anvendelse af ejendommen skal ophøre. Det forudsættes dog, at der gives en reel mulighed for at ophøre med den ulempe- og utryghedsskabende anvendelse.

Det foreslås, at en advarsel skal gælde i 2 år. Der vil derfor kunne nedlægges forbud, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted inden 2 år fra meddelelsen af advarslen på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

En advarsel vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder i forhold til den, der er part i sagen, at forvaltningslovens almindelige regler om

partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse. Der henvises herom nærmere til afsnit 9.8 nedenfor om sagsbehandling og bekendtgørelse af advarsler og forbud.

Herudover foreslås det, at der skal kunne nedlægges forbud, hvis der tidligere er blevet nedlagt forbud mod, at ejendommen anvendes som samlingssted for gruppen, og gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, før der er forløbet 2 år fra udløbet eller tilbagekaldelsen af det tidligere forbud (se afsnit 9.5 nedenfor om forbuddets tidsmæssige udstrækning).

Tilbagekaldelse skal i denne forbindelse forstås som ophævelse af et gyldigt forbud, fordi der ikke (længere) vurderes at være grundlag for forbuddet.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i § 1, stk. 2 og 3, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.3.5. Proportionalitet mv.

Samlingsstedsforbudsordningen forudsættes administreret på en sådan måde, at der kun nedlægges forbud, hvis dette i det konkrete tilfælde er proportionalt og i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Et forbud vil således ikke kunne nedlægges, hvis der er tale om et samlingssted for en gruppe, som mødes i et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed. Det forhold, at eksempelvis en rockerklub måtte begynde at kalde sig en politisk klub, vil naturligvis ikke i sig selv indebære, at det kan lægges til grund, at der reelt er tale om virksomhed med et meningsbefordrende øjemed.

Når det i øvrigt uden for det nævnte tilfælde overvejes at nedlægge forbud, vil der skulle foretages en afvejning af på den ene side interessen i at sikre en vidtgående forsamlingsfrihed for lovlige foreninger mv. og på den anden side de modstående hensyn til at imødegå den ulempe og utryghed for de omkringboende, som gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted i det konkrete til-

fælde indebærer. Det betyder, at et forbud ikke vil kunne nedlægges i situationer, hvor dette ikke vil være foreneligt med grundlovens § 79 og artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 1, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.4. Forbuddets indhold

Som nærmere beskrevet i afsnit 9.6 nedenfor foreslår udvalget, at et forbud skal gælde for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen. Et forbud vil således indebære, at ejendommens ejere og brugere forbydes at anvende ejendommen som samlingssted for den pågældende gruppe.

Forbuddet bør anses for overtrådt, hvis en person, der er medlem af eller tilknyttet gruppen eller et medlem af gruppen, opholder sig på ejendommen. Det bør imidlertid ikke være afgørende, om personen har et sådant medlemskab eller en sådan tilknytning, hvis det i øvrigt må lægges til grund, at den pågældende opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis den pågældende er til stede ved et arrangement, der kan henføres til gruppen, f.eks. en klubaften eller fest.

Forbuddet bør dog uanset ovenstående ikke anses for overtrådt, hvis den person eller de personer, der opholder sig på ejendommen, er nærmeste pårørende til en ejer eller bruger med fast bopæl på ejendommen. Ved nærmeste pårørende forstås navnlig ægtefæller, slægtninge i lige linje, søskende, adoptivbørn og plejebørn. Også en fast kæreste anses for nærmeste pårørende.

Ejeren eller brugeren vil endvidere ikke generelt være afskåret fra at anvende ejendommen som samlingssted eller i øvrigt modtage besøgende på ejendommen, hvis de besøgende ikke er medlemmer af eller tilknyttet den pågældende gruppe eller i øvrigt kommer på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Det bemærkes i den forbindelse, at forbuddet – uanset hvad der måtte blive oplyst om årsagen til, at de pågældende personer opholder sig på ejendommen – vil være overtrådt, hvis det må lægges til grund, at personerne reelt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Forbuddet bør herudover ikke anses for overtrådt, hvis flere ejere eller brugere, der har fast bopæl på ejendommen, opholder sig på ejendommen samtidig, forudsat at de reelt anvender ejendommen som bolig.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 1, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.5. Forbuddets tidsmæssige udstrækning

Udvalget foreslår, at et forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en gruppe, i første omgang skal gælde for en periode på 3 måneder.

Forbuddet vil ikke kunne forlænges. Der vil imidlertid senere kunne nedlægges et nyt forbud, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Hvis ejendommen i perioden, hvor forbuddet er gældende – på trods af forbuddet – anvendes som samlingssted for gruppen på en sådan måde, at betingelserne for at nedlægge forbud er opfyldt, vil der kunne nedlægges et nyt forbud i umiddelbar forlængelse af det første forbud.

Hvis der inden 2 år fra udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud på ny nedlægges forbud, foreslår udvalget, at forbuddet skal gælde, indtil det tilbagekaldes.

Det foreslås i den forbindelse, at en anmodning om tilbagekaldelse af et forbud tidligst skal kunne indgives, når der er forløbet 3 måneder siden forbuddets nedlæggelse. Er der meddelt afslag på tilbagekaldelse af forbuddet, foreslås det, at en ny anmodning tidligst skal kunne indgives, når der er forløbet 3 måneder siden afslaget.

Tilbagekaldelse skal i denne forbindelse forstås som ophævelse af et gyldigt forbud, fordi der ikke (længere) vurderes at være grundlag for forbuddet.

At gruppen ikke samles på ejendommen, imens forbuddet gælder, kan ikke i sig selv føre til, at forbuddet tilbagekaldes. Ejendommens ejer eller bruger må vise, at der er taget initiativ til at anvende ejendommen på anden måde. Forbuddet vil herudover normalt kunne tilbagekaldes, hvis ejendommen overtages af en person, der ingen forbindelse har til den pågældende gruppe.

Det bemærkes, at der vil være adgang til at klage til Natur- og Miljøklagenævnet (Planklagenævnet) over et forbud eller et afslag på at tilbagekalde et tidsubegrænset forbud, jf. afsnit 9.9 nedenfor.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i § 1, stk. 5 og 6, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.6. Pligtsubjektet for advarsler og forbud

Efter udvalgets opfattelse bør advarsler og forbud gælde for ejendommens ejere og brugere. Dette svarer til, hvad der gælder med hensyn til pligten til at berigtige ulovlige forhold efter planloven, når det ulovlige forhold består i ulovlig brug, jf. planlovens § 63, stk. 1. Som nævnt i afsnit 9.1 har navnlig arealanvendelsesreguleringen i planloven været inspiration til den foreslåede samlingsstedsforbudsordning.

Betegnelsen ”bruger af ejendommen” vil skulle forstås på samme måde som den tilsvarende betegnelse i planloven. Brugeren kan eksempelvis være en person, der har lejet ejendommen. Derimod vil den pågældende gruppes medlemmer, der kommer på ejendommen i forbindelse med anvendelsen af ejendommen som samlingssted, ikke af denne grund være brugere af ejendommen. Ejeren eller brugeren kan også være en juridisk person.

Efter udvalgets opfattelse bør advarsler og forbud ikke blot gælde for aktuelle ejere og brugere af ejendommen, men også for fremtidige ejere og brugere. Herved sikres det, at en advarsel eller et forbud ikke kan omgås ved at udskifte eje-

ren eller brugeren af ejendomme, f.eks. ved at ændre navnene på lejekontrakten, men i øvrigt fortsætte med at anvende ejendommen som samlingssted for den pågældende gruppe.

En advarsel vil derfor kunne danne grundlag for et forbud, selv om ejeren eller brugeren er udskiftet, siden advarslen blev meddelt. Tilsvarende vil et forbud gælde for en ejer eller bruger, selv om forbuddet blev nedlagt, da der var en anden ejer eller bruger af ejendommen. Der henvises i øvrigt til afsnit 9.8 nedenfor om bekendtgørelse af advarsler og forbud.

Udvalget har overvejet, om et forbud bør gælde for enhver, så også personer, der måtte opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, overtræder forbuddet, men har ikke fundet grundlag herfor. Det bemærkes i den forbindelse, at udvalget som nærmere beskrevet i afsnit 9.10.1 nedenfor foreslår, at et forbud skal kunne håndhæves administrativt ved, at myndighederne kan kræve, at personer, der opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

Der henvises til det foreslåede § 1, stk. 4, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.7. Kompetencen til at nedlægge forbud

Udvalget foreslår, at kompetencen til at nedlægge forbud skal tilkomme kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ejendommen er beliggende.

Udvalget lægger herved vægt på, at ordningen som nævnt i afsnit 9.1 ovenfor navnlig er inspireret af arealanvendelsesreguleringen i planloven, hvor kommune- og lokalplanlægningen er henlagt til kommunerne.

Det vil herefter være op til kommunen at vurdere, om der skal indledes en forbudssag i forhold til en rockerborg, eventuelt efter henvendelse fra politiet eller naboer til ejendommen.

Udvalget har overvejet, om kompetencen til at administrere ordningen i stedet burde tilkomme politidirektøren i den politikreds, hvor ejendommen er beliggende, ligesom det er tilfældet med rockerloven og hashklubloven.

For en sådan løsning taler navnlig, at politiet må antages ofte at være i besiddelse af en række af de oplysninger, der i givet fald vil kunne danne grundlag for en advarsel og et eventuelt efterfølgende forbud. Kommunen vil dog også kunne være i besiddelse af relevante oplysninger og kunne foretage undersøgelser.

Samlingsstedsforbudsordningen har imidlertid et andet formål end ordningerne i rockerloven og hashklubloven. Rockerloven har således til formål at afværge fare for personer, der bor omkring den pågældende ejendom. Hashklublovens ordning er begrundet i hensynet til at forebygge og bekæmpe systematiske strafbare handlinger, som udøves fra bestemte lokaler, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos de omkringboende. Ordningerne i rockerloven og hashklubloven har derfor nær sammenhæng med politiets øvrige opgaver. Efter den foreslåede samlingsstedsforbudsordning vil det bl.a. kunne indgå i vurderingen af, om der er grundlag for et forbud, om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold i området, eller om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til angreb mod ejendommen eller personer på denne, men det vil eksempelvis også kunne indgå, om anvendelsen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener, eller om personer, der færdes på ejendommen, udviser chikanøs eller truende adfærd i området.

Samlet set finder udvalget på den baggrund, at kompetencen til at nedlægge forbud bør tilkomme kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ejendommen er beliggende.

KL har i øvrigt oplyst, at man løbende afholder en del tema- og netværksdage om vigtige lovændringer, og at KL vil undersøge behov og muligheder for at inddrage samlingsstedsforbudsordningen heri, hvis det besluttes at indføre en sådan ordning.

9.8. Sagsbehandling og bekendtgørelse af advarsler og forbud

9.8.1. Såvel en advarsel som et forbud vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder i forhold til den, der er part i sagen, at forvaltningslovens almindelige regler om partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse.

Et forbud vil som nævnt i afsnit 9.6 ovenfor gælde for ejere og brugere af ejendommen. Ejendommens ejere og brugere vil derfor være parter i sagen. Om andre kan anses for at have partsstatus vil afhænge af, om den pågældende har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Andre medlemmer af gruppen vil i almindelighed ikke have partsstatus.

Som led i administrationen af ordningen vil der – ligesom ved administrationen af planloven – kunne opstå det problem, at f.eks. ejendommens ejer ikke ønsker at medvirke til sagens oplysning ved at fortælle, hvem der er bruger af ejendommen.

På denne baggrund foreslår udvalget, at der indføres en bestemmelse om, at kommunen kan forlange, at en ejer eller lejer af en ejendom oplyser, hvem der er bruger af ejendommen, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag efter loven. Tilsvarende foreslår udvalget, at kommunen skal kunne forlange, at en bruger oplyser, hvem der i øvrigt er bruger af ejendommen. Der henvises i den forbindelse til forslaget i afsnit 7.5 ovenfor fra et flertal i udvalget om at indføre en lignende bestemmelse i planloven.

Oplysning om, hvem der er bruger af ejendommen, vil bl.a. være relevant, når der forud for en eventuel advarsel eller et eventuelt forbud skal foretages partshøring. I den forbindelse vil kommunen eventuelt kunne anvende den foreslåede bestemmelse om oplysningspligt. Er det imidlertid ikke uden væsentlige vanskeligheder muligt at finde ud af, hvem der er bruger, eller at finde frem til den pågældende, vil partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, kunne undlades. Dette forudsætter dog, at der er udfoldet rimelige bestræbelser på at finde ud af, hvem der er bruger, eller på at finde frem til den pågældende.

9.8.2. Bekendtgørelse af en advarsel eller et forbud over for ejendommens ejere og brugere bør efter udvalgets opfattelse ske ved, at kommunen afleverer afgørelsen på ejendommen og tinglyser advarslen eller forbuddet på ejendommen.

Aflevering af advarslen eller forbuddet på ejendommen vil eksempelvis kunne ske ved, at afgørelsen udleveres til en person, der opholder sig på ejendommen, lægges i ejendommens postkasse eller slås op på eller ved indgangsdøren.

Et forbud eller en advarsel vil som nævnt i afsnit 9.6 gælde for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen. Tinglysning af advarslen eller forbuddet på ejendommen vil indebære, at den indskrænkning, som advarslen eller forbuddet indebærer i adgangen til at anvende ejendommen, kommer til at fremgå af tingbogen. Tinglysning vil således – ud over bekendtgørelse over for ejendommens nuværende ejere og brugere – tjene som en måde, hvorpå kommende ejere og brugere af ejendommen kan blive bekendt med advarslen eller forbuddet.

Efter udvalgets opfattelse bør advarslen eller forbuddet anses for gyldigt bekendtgjort over for ejendommens ejere og brugere, når aflevering og tinglysning har fundet sted.

Når aflevering og tinglysning er foretaget, vil et forbud således kunne håndhæves administrativt, jf. herom afsnit 9.10.1 nedenfor, ligesom en ejer eller bruger, der overtræder forbuddet, vil kunne straffes, jf. herom afsnit 9.10.3, hvis betingelserne for et sådant strafansvar i øvrigt er opfyldt. Det gælder, uanset om ejendommens ejer eller bruger er udskiftet siden nedlæggelsen af forbuddet.

Tilsvarende vil en advarsel, der er afleveret og tinglyst på ejendommen, kunne danne grundlag for nedlæggelse af et forbud mod at anvende ejendommen som samlingssted for gruppen, selv om ejeren eller brugeren efterfølgende er udskiftet.

9.8.3. En advarsel eller et forbud vil som nævnt være gyldigt bekendtgjort over for ejendommens ejere og brugere, når advarslen eller forbuddet er afleveret og tinglyst på ejendommen. Udvalget foreslår imidlertid herudover, at kommunen skal underrette ejendommens ejere og brugere om afgørelsen. Underretning bør dog kunne undlades, hvis det vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Det forudsættes, at kommunen udfolder rimelige bestræbelser på at underrette alle ejere og brugere. I den forbindelse vil kommunen eventuelt kunne anvende den ovenfor i afsnit 9.8.1 nævnte bestemmelse om pligt til at oplyse om ejendommens brugere.

Det vil imidlertid ikke være en gyldighedsbetingelse for advarslen eller forbuddet, at underretning har fundet sted. Et forbud vil således kunne håndhæves administrativt, og ejeren eller brugeren vil efter omstændighederne kunne straffes for at overtræde forbuddet, selv om den pågældende ejer eller bruger ikke har modtaget underretning, forudsat at forbuddet er bekendtgjort ved aflevering og tinglysning på ejendommen. Tilsvarende vil en advarsel, der er afleveret og tinglyst på ejendommen, kunne danne grundlag for nedlæggelse af forbud, selv om den pågældende ejer eller bruger ikke har modtaget underretning.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i §§ 2 og 4 i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.9. Klage og domstolsprøvelse

9.9.1. Samlingsstedsforbudsordningen er som nævnt i afsnit 9.1 ovenfor navnlig inspireret af arealanvendelsesreguleringen i planloven. Udvalget foreslår derfor, at der skal være adgang til at klage til det samme klageorgan, som behandler klager over kommunernes afgørelser efter planloven, det vil sige for tiden Natur- og Miljøklagenævnet som sammensat efter § 5, stk. 1, nr. 2, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet, jf. planlovens § 58, stk. 1.

Det bemærkes imidlertid, at det følger af den aftale, som regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik i juni 2016 om ”Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet”, at Natur- og Miljøklagenævnet vil blive nedlagt, og at der vil blive etableret et nyt klagenævn på planområdet. Den 26. oktober 2016 fremsatte erhvervs- og vækstministeren i overensstemmelse hermed forslag til lov om Planklagenævnet (lovforslag nr. L 42).

Planklagenævnet bør, hvis lovforslaget herom vedtages, efter udvalgets opfattelse også være klageinstans efter samlingsstedsforbudsordningen.

Klageadgangen bør gælde for kommunernes afgørelser om forbud og afslag på at tilbagekalde tidsbegrænsede forbud. Derimod bør bl.a. afgørelser om advarsler og om ikke at meddele advarsel eller nedlægge forbud efter udvalgets opfattelse ikke kunne påklages.

Klageadgangen bør, ligesom i plansager efter planloven, begrænses til retlige spørgsmål, det vil sige, om der er retlige mangler ved et forbud eller et afslag på tilbagekaldelse. Nævnet vil i den forbindelse kunne prøve, om der er retlige mangler ved kommunens skønsudøvelse, herunder i forhold til de kriterier, som er opstillet for skønnet, men vil som udgangspunkt ikke i øvrigt kunne prøve kommunens skøn. Det bemærkes, at betingelserne for at nedlægge forbud til en vis grad er skønsprægede, ligesom det som udgangspunkt er en skønmæssig afgørelse, om der, hvis betingelserne er opfyldt, bør nedlægges forbud, eller om et forbud bør tilbagekaldes.

Udvalget foreslår, at der skal gælde en klagefrist på 4 uger, og at klage ikke skal have opsættende virkning, medmindre nævnet bestemmer andet. Udvalget har ikke herudover udarbejdet forslag til regler om fremgangsmåden mv. ved klage. Hvis det besluttes at indføre samlingsstedsforbudsordningen, vil der således skulle udarbejdes supplerende regler herom.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt bør gælde samme regler om fremgangsmåden mv. ved klage efter ordningen som ved klage i plansager efter planloven. Reglerne vil i øvrigt skulle udarbejdes under hensyntagen til lov om Planklagenævnet, hvis det ovennævnte lovforslag herom vedtages.

9.9.2. Advarsler, forbud mv. vil herudover kunne prøves ved et søgsmål i medfør af grundlovens § 63, ligesom prøvelse vil kunne ske under en eventuel straffesag om overtrædelse af et forbud. Sagsanlæg i medfør af grundlovens § 63 vil ikke have opsættende virkning.

I hashklubloven er der fastsat en særlig adgang til domstolsprøvelse, som indebærer, at den, der råder over de pågældende lokaler, kan kræve, at afgørelsen om besøgsforbud indbringes for domstolene af den myndighed, der har truffet afgørelsen (se herom kapitel 3, afsnit 3.4).

Udvalget har overvejet, om der efter samlingsstedsforbudsordningen også bør være en sådan særlig adgang til domstolsprøvelse, men finder ikke grundlag herfor.

Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at forbud efter ordningen vil kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet (Planklagenævnet), der er et uafhængigt organ. Endvidere har udvalget lagt vægt på, at et besøgsforbud efter hashklubloven er mere indgribende, end et samlingsstedsforbud vil være. Et samlingsstedsforbud indebærer således udelukkende, at ejendommen ikke må anvendes som samlingssted for gruppen, mens et besøgsforbud efter hashklubloven indebærer et generelt forbud mod at modtage besøgende eller opholde sig som besøgende i lokalerne.

Der henvises til den foreslåede § 6 i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.10. Tilsyn, håndhævelse mv.

Udvalget foreslår, at håndhævelsen af forbudsordningen dels skal bestå af administrativ håndhævelse, jf. afsnit 9.10.1-9.10.2 nedenfor, dels straf for ejendommens ejer eller bruger ved overtrædelse af et forbud, jf. afsnit 9.10.3.

9.10.1. Tilsyn og administrativ håndhævelse

Udvalget foreslår, at kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med, at forbud overholdes.

Forbud bør efter udvalgets opfattelse kunne håndhæves administrativt ved, at kommunens personale får adgang til at kræve, at personer, som vurderes at op-

holde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

Der vil kunne være tilfælde, hvor politiet bliver opmærksomt på, at en eller flere personer opholder sig på ejendommen som led i anvendelse af denne som samlingssted for gruppen, under omstændigheder, hvor kommunens personale ikke har mulighed for at være til stede, f.eks. fordi forholdet konstateres om natten. Det foreslås derfor, at politiet også skal have adgang til at håndhæve forbuddet administrativt ved at kræve, at den eller de pågældende øjeblikkeligt forlader ejendommen.

En person opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, hvis den pågældende er medlem af eller tilknyttet gruppen eller medlemmer af gruppen eller i øvrigt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, eksempelvis fordi den pågældende er til stede ved et arrangement, der kan henføres til gruppen, f.eks. en klubaften eller fest. Det afgørende vil i den forbindelse ikke være, hvad personen måtte oplyse til kommunens personale eller politiet om årsagen til sin tilstedeværelse, men derimod om den pågældende reelt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

At den foreslåede adgang til at kræve, at en person forlader ejendommen, kan anvendes, hvis den pågældende ”vurderes” at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, indebærer, at kommunens personale eller politiet har et vist skøn, herunder med hensyn til, hvorfor personen reelt opholder sig på ejendommen. Hvis der eksempelvis opholder sig flere personer på ejendommen, og der ikke er tvivl om, at i hvert fald nogle af personerne opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, vil kommunens personale eller politiet som udgangspunkt kunne lægge til grund, at alle personerne opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen. Denne formodning vil dog kunne afkræftes i det enkelte tilfælde.

Anvendelsen af den foreslåede adgang til at kræve, at en person forlader ejendommen, vil være udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed og vil således ikke

indebære, at der træffes en afgørelse i forhold til de personer, som kommunens personale eller politiet kræver forlader ejendommen.

Adgangen til administrativ håndhævelse vil kunne anvendes, uanset om den aktuelle ejer eller bruger er den samme, som da forbuddet blev nedlagt, da et forbud, når det er bekendtgjort ved tinglysning og aflevering på ejendommen, jf. afsnit 9.8 ovenfor, vil gælde for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. afsnit 9.6.

Hvis en person ikke frivilligt forlader ejendommen, når kommunens personale eller politiet kræver det, foreslår udvalget, at politiet under anvendelse af den fornødne magt skal kunne sikre, at den pågældende forlader ejendommen. Herved får politiet hjemmel til umiddelbart at gennemtvinge beslutninger om, at en person øjeblikkeligt skal forlade ejendommen.

Politiets eventuelle anvendelse af magt i den forbindelse vil skulle ske i overensstemmelse med bestemmelserne i politiloven, der i kapitel 4 indeholder regler om politiets magtanvendelse.

Det indebærer bl.a., at politiets magtanvendelse skal være nødvendig og forsvarlig og alene må ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet, jf. politilovens § 16, stk. 1, 1. pkt. Det skal indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade, jf. § 16, stk. 1, 2. pkt. Magt skal ifølge § 16, stk. 2, anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader, og således at eventuelle skader begrænses til et minimum.

Rigspolitiet har givet udtryk for, at der som supplement til den beskrevne administrative håndhævelse muligvis kan vise sig behov for et redskab til at sikre, at personer, som kommunens personale eller politiet har krævet skal forlade ejendommen, ikke gentagne gange vender tilbage til ejendommen, imens samlingsstedsforbuddet gælder, eller efter at have forladt ejendommen opholder sig i umiddelbar nærhed af denne med henblik på senere på ny at indfinde sig på ejendommen.

Udvalget har ikke fundet anledning til at stille forslag om et sådant redskab, idet det må bero på de praktiske erfaringer, om der er behov herfor. Udvalget bemærker dog, at redskabet i givet fald eksempelvis kan udformes som en forbudsordning, hvorefter politiet kan meddele en person, som politiet eller kommunens personale tidligere har krævet skal forlade ejendommen, forbud mod at opholde sig på ejendommen, hvis den pågældende på ny indfinder sig på ejendommen i samlingsstedsforbuddets gyldighedsperiode, eller hvis der er en begrundet formodning om, at dette vil ske. Forbuddet kan eventuelt udstrækkes til ikke blot at gælde for ophold på selve ejendommen, men også i området omkring ejendommen. Der vil endvidere skulle indføres regler om straf for overtrædelse af et sådant forbud.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i § 5, stk. 1-3, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.10.2. Adgang til ejendommen uden retskendelse

Når der er nedlagt forbud efter ordningen, bør kommunens personale efter udvalgets opfattelse til enhver tid mod behørig legitimation have adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at påse, om forbuddet overholdes. Endvidere bør kommunens personale og politiet have adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at anvende beføjelsen til at kræve, at personer, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen, eller for at gennemtvinge sådanne beslutninger.

Indgreb efter en sådan bestemmelse vil skulle foretages under iagttagelse af reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven). Der skal særligt peges på retssikkerhedslovens § 9, da det som beskrevet i afsnit 9.10.3 nedenfor foreslås, at ejendommens ejer eller bruger skal kunne straffes for overtrædelse af et forbud.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilveje-

bringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven. Dette gælder dog ifølge § 9, stk. 2, ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Kommunens personale vil kunne få adgang til ejendommen, hvis formålet er at afklare, om der foreligger en overtrædelse af et forbud. I sådanne tilfælde vil der således som udgangspunkt ikke foreligge en sådan mistanke, at retssikkerhedslovens § 9 finder anvendelse.

Hvis ejeren eller brugeren af ejendommen på grund af de konkrete omstændigheder i sagen med rimelig grund er mistænkt for en strafbar overtrædelse af forbudet, vil kommunens personale eller politiet ikke i medfør af den foreslåede ordning kunne få adgang til ejendommen for at skaffe oplysninger om det strafbare forhold. I stedet vil politiet kunne gå videre med sagen som en straffesag, og kommunens personale vil kunne anmelde forholdet til politiet. Politiet vil herefter kunne foretage ransagning efter reglerne i retsplejeloven, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Uanset om ejeren eller brugeren med rimelig grund mistænkes for en strafbar overtrædelse af et forbud, vil kommunens personale eller politiet kunne få adgang til ejendommen, hvis dette sker med henblik på anvendelse af beføjelsen til at kræve, at personer, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen, eller hvis det sker med henblik på politiets gennemtvungelse af sådanne beslutninger.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser § 5, stk. 4 og 5, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.10.3. Straf for overtrædelse af forbud

Udvalget foreslår, at en ejer eller bruger, der overtræder et forbud, skal kunne straffes med bøde. I gentagelsestilfælde bør der kunne idømmes fængselsstraf.

Dette indebærer, at en ejer eller bruger, der i strid med et forbud uagtsomt eller forsætligt anvender ejendommen som samlingssted for den pågældende gruppe, vil kunne straffes. Det vil bero på en konkret vurdering, om den pågældende har den fornødne tilregnelser i form af uagtsomhed eller forsæt.

Det må antages, at en ejer eller bruger som altovervejende udgangspunkt vil have den fornødne tilregnelser med hensyn til forbuddets eksistens, hvis der er sket bekendtgørelse og underretning om forbuddet som beskrevet ovenfor i afsnit 9.8. Under alle omstændigheder må den fornødne tilregnelser antages at foreligge, hvis en ejer eller bruger anvender ejendommen som samlingssted for gruppen, efter at kommunen eller politiet har gjort den pågældende opmærksom på forbuddet.

Et forbud vil ikke kun gælde for nuværende ejere og brugere, men også for senere ejere og brugere, jf. afsnit 9.6 ovenfor. Det må antages, at en senere ejer af ejendommen i almindelighed vil have den fornødne tilregnelser med hensyn til forbuddets eksistens, da forbuddet vil skulle tinglyses på ejendommen. Under alle omstændigheder må den fornødne tilregnelser antages at foreligge, hvis en senere ejer eller bruger anvender ejendommen som samlingssted for gruppen, efter at kommunen eller politiet har gjort den pågældende opmærksom på forbuddet.

Ejeren eller brugeren vil efter omstændighederne kunne straffes, selv om det ikke er vedkommende selv, der har givet personerne adgang til ejendommen, men det er sket med den pågældendes accept.

En eventuel klage over et forbud vil ikke have opsættende virkning, medmindre Natur- og Miljøklagenævnet (Planklagenævnet) bestemmer andet, jf. afsnit 9.9 ovenfor, og der vil således som udgangspunkt kunne idømmes straf for overtrædelse af forbuddet, selv om forbuddet er påklaget. En ejer eller bruger, der mener, at lovens betingelser for nedlæggelse af forbud ikke er opfyldt, vil kunne gøre dette gældende under straffesagen.

Der henvises til de foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 1 og 3, i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.11. Adgang til at forlange ejendommen overtaget af kommunen

Udvalget foreslår, at ejeren af en ejendom, som er omfattet af et forbud, skal kunne forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, hvis forbuddet indebærer, at ejendommen ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omkringliggende ejendomme.

Det vil indebære, at der indføres overtagelsespligt svarende til planlovens § 48 om overtagelsespligt, når en ejendom ved lokalplan eller byplanvedtægt er forbeholdt offentlige formål. For så vidt angår planlovens § 48 henvises der til kapitel 4, afsnit 2.4.4.

Det bemærkes, at betingelserne for overtagelsespligtens indtræden formentlig kun helt undtagelsesvis vil være til stede, da de ejendomme, der vil kunne rammes af et forbud, typisk vil være beliggende i boligområder og vil kunne anvendes som boliger, også selv om de ikke må benyttes som samlingssted for den pågældende gruppe.

Der henvises til den foreslåede § 3 i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.12. Ophævelse af lejemål

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 3.6, følger det af lejelovgivningen, at det er en ophævelsesgrund i et lejeforhold, hvis lejerer eller andre straffes for at have modtaget besøgende i strid med et forbud efter hashklubloven. Dette fremgår af lejelovens § 93, stk. 1, litra i, almenlejelovens § 90, stk. 1, nr. 9, og erhvervslejelovens § 69, stk. 1, nr. 8.

Det følger herudover af lejelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., almenlejelovens § 80, stk. 1, 1. pkt., og erhvervslejelovens § 35, stk. 1, 1. pkt., at udlejerer skal sørge for, at der hersker god orden i en udlejningsejendom, og om fornødent ophæve lejemålet, bl.a. hvis lejerer eller andre straffes for at have modtaget besøgende i strid med et forbud efter hashklubloven.

Udvalget foreslår, at der i lejelovgivningen indføres tilsvarende regler for så vidt angår tilfælde, hvor en lejer straffes for i strid med et samlingsstedsforbud at have anvendt det lejede som samlingssted for en gruppe.

For at give udlejeren mulighed for at anvende disse beføjelser i lejelovgivningen foreslås det, at der indføres en bestemmelse om, at politiet skal underrette udlejeren, når en lejer straffes for overtrædelse af et samlingsstedsforbud. Det foreslås endvidere, at der indføres en bestemmelse om, at udlejeren kan behandle oplysninger, der modtages som led i en sådan underretning, i det omfang det er nødvendigt for, at oplysningerne kan tjene som dokumentation i en sag om ophævelse af lejemålet.

Dette vil indebære, at spørgsmålet om berettigelsen af politiets videregivelse af oplysningerne til udlejeren og udlejerens efterfølgende behandling af oplysningerne skal vurderes efter disse bestemmelser og ikke reglerne i persondataloven. Ordningen vil således indebære en fravigelse af behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8, i det omfang disse har relevans for politiets videregivelse og den efterfølgende behandling af oplysningerne.

Det foreslås endvidere, at udlejeren og dennes ansatte skal have tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som modtages fra politiet om lejerens strafbare overtrædelse af samlingsstedsforbuddet.

Det bemærkes, at den således foreslåede ordning må antages at ligge inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995).

Der henvises til den foreslåede § 8 i udvalgets udkast til lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe og de foreslåede ændringer af lejelovens § 93, stk. 1, litra i, erhvervslejelovens § 69, stk. 1, nr. 8, og almenlejelovens § 90, stk. 1, nr. 9, jf. lovudkastets §§ 10-12, samt bemærkningerne hertil i kapitel 11.

9.13. Dokumentation for betingelsen om væsentlig ulempe og utryghed

9.13.1. Som det fremgår af afsnit 9.3.3 ovenfor, vil det bl.a. være en betingelse for at nedlægge forbud, at den pågældende gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Der vil skulle være tale om gener, der er så alvorlige og normalt længerevarende, at de vil kunne *sidestilles* med de gener, der kan opleves, når der i tilknytning til en ejendom foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger – f.eks. systematisk hashhandel – og som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Om dette er tilfældet vil bero på en samlet konkret vurdering. Ved vurderingen vil det bl.a. kunne indgå, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener. Det vil endvidere kunne indgå, om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området. Herudover vil det kunne indgå, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til angreb eller konkret risiko for angreb rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen.

Kommunen vil før meddelelse af advarsel eller nedlæggelse af forbud efter ordningen skulle sikre, at der foreligger den fornødne dokumentation for, at betingelserne herfor er opfyldt.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke muligt at opstille præcise kriterier for, hvornår der foreligger en sådan fornøden dokumentation. Nedenfor følger imidlertid nogle bemærkninger om, hvordan dokumentationen eksempelvis kan fremskaffes.

Det bemærkes generelt, at fremskaffelsen af dokumentationen vil forudsætte et nært samarbejde mellem kommunen og politiet, og at det er afgørende, at mulighederne for at udveksle oplysninger mellem myndighederne benyttes. Der henvises i den forbindelse til udvalgets udkast til vejledning om offentlige myndigheds udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndigheds-

indsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bande kriminalitet (bilag 2).

9.13.2. En stor del af dokumentationen vil i praksis skulle bestå af materiale fra politiet. Politiet vil derfor som led i indsatsen på rocker- og bandeområdet fremover også skulle have fokus på dokumentation, der kan have betydning for kommunernes behandling af sager efter samlingsstedsforbudsordningen.

Politiets observationer vedrørende støj og trafik i forbindelse med fester og andre arrangementer i en rockerborg eller et lignende tilholdssted vil således eksempelvis kunne få betydning som dokumentation i en sag om et samlingsstedsforbud.

Oplysninger fra sager om mulige strafbare forhold begået på eller i området omkring ejendommen vil også kunne få betydning som dokumentation i kommunens sag. Det gælder, uanset om sagen fører til, at nogen straffes. At der er begået et strafbart forhold på eller i området omkring ejendommen vil således kunne tjene som dokumentation, selv om gerningsmanden eksempelvis ikke kan identificeres, hvis det kan godtgøres, at overtrædelsen har sammenhæng med anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen. Det vil typisk være lettest at godtgøre, hvis der f.eks. kan konstateres en tidsmæssig nærhed med, at ejendommen er blevet anvendt som samlingssted for gruppen.

Også oplysninger fra politiets straffesager, der opgives, fordi der ikke er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, vil kunne have betydning som dokumentation i kommunens sag. Det kan eksempelvis være relevant, hvis det efter oplysningerne i en sådan sag må lægges til grund, at en person, der færdes på ejendommen – selv om der f.eks. ikke er grundlag for en sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 266 om trusler eller ordensbekendtgørelsen – har udvist chikanøs eller truende adfærd i området.

Endvidere vil oplysninger fra politiets eventuelle sager om påbud eller forbud i medfør af eksempelvis ordensbekendtgørelsens § 6 i området omkring ejendommen over for personer, der færdes på ejendommen, kunne have betydning som dokumentation i kommunens sag.

Herudover vil oplysninger fra politiets sager om angreb mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen, kunne have betydning som dokumentation i kommunens sag. Det bemærkes, at oplysninger om sådanne angreb kan have betydning, selv om ingen er blevet straffet for det pågældende angreb. Det er en betingelse, at angrebet hænger sammen med ejendommens anvendelse som samlingssted for gruppen, men derimod ikke, at angrebet er et led i et gensigt opgør mellem gruppen og en anden gruppe. Denne betingelse vil være opfyldt, hvis angrebet skønnes at have været rettet mod gruppen som sådan eller mod personer, der vurderes at have opholdt sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Oplysninger fra politiets eventuelle sager om forbud i medfør af rockerloven i forhold til den pågældende ejendom vil desuden kunne have betydning som dokumentation i kommunens sag.

9.13.3. Kommunen vil som led i behandlingen af en sag efter samlingsstedsforbudsordningen også selv kunne foretage undersøgelser, f.eks. ved at foretage iagttagelser af mulige støjgener og trafikale gener, med henblik på at skaffe dokumentation, eksempelvis i form af billeder og notater om iagttagelserne.

Kommunen vil også som led i behandlingen af andre sager, eksempelvis administrationen af parkeringsregler, kunne være kommet i besiddelse af relevant dokumentation.

Dokumentationen vil foruden materiale, som myndighederne selv har tilvejebragt, kunne bestå af beskrivelser og billeder mv., som modtages fra beboerne i området omkring den pågældende ejendom. Omfanget af henvendelser fra de omkringboende vil også i sig selv kunne have betydning som dokumentation i sagen.

9.13.4. Kommunernes afgørelser om samlingsstedsforbud vil som beskrevet i afsnit 9.9 ovenfor kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet (Planklagenævnet), ligesom forbud vil kunne prøves i forbindelse med f.eks. en straffesag om overtrædelse af forbuddet.

Det bemærkes i den forbindelse, at en eventuel underkendelse af et forbud ikke nødvendigvis udelukker, at kommunen senere på ny nedlægger forbud. Skyldes underkendelsen således eksempelvis, at det ikke er godtgjort, at gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, vil kommunen kunne forsøge at skaffe yderligere dokumentation og eventuelt på ny nedlægge forbud, hvis det på baggrund af de nye oplysninger anses for godtgjort, at betingelserne er opfyldt.

9.14. Forholdet til grundlovens § 79 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11

Som det fremgår af afsnit 9.4 ovenfor, indebærer et forbud efter samlingsstedsforbudsordningen bl.a., at det ikke længere vil være lovligt, at personer, der er medlemmer af eller tilknyttet en bestemt gruppe, forsamlers sig på en bestemt ejendom med udgangspunkt i deres medlemskab af eller tilknytning til gruppen. Et forbud vil derfor udgøre et indgreb i forsamlingsfriheden.

Udvalget har derfor vurderet samlingsstedsforbudsordningen i forhold til grundlovens § 79 om forsamlingsfrihed og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 om forsamlings- og foreningsfrihed.

Det er som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1, almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur, at grundlovens § 79, 3. pkt. (forbud mod forsamlinger, der befyrges til fare for den offentlige fred), ikke udtømmende gør op med de indgrebsmuligheder, der er over for forsamlinger. Det er således bl.a. antaget, at der – i det omfang der er hjemmel hertil i anden lovgivning – uafhængigt af § 79, 3. pkt., kan foretages indgreb af hensyn til andre væsentlige offentlige eller private interesser, forudsat at der ikke dermed er tilsigtet et indgreb i forsamlingsyttringstilkendegivelse som sådan, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 700 ff. og 706 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 773 ff., og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3, 3. udgave (2003), side 127 f og 131 f.

Ved vurderingen af, om et indgreb i forsamlingsfriheden er berettiget, må man foretage en afvejning af på den ene side interessen i at sikre en vidtgående forsamlingsfrihed (særligt for så vidt angår politiske emner og andre holdningspræ-

gede spørgsmål) og på den anden side de modstående hensyn, der taler for at begrænse forsamlingsfriheden (f.eks. trafikale hensyn, beskyttelse af ejendomsretten og sikring af den offentlige orden). Forsamlingsfrihedens karakter af en grundlæggende politisk frihedsrettighed medfører endvidere, at hensynet til at tilgodese forsamlingsfriheden er udgangspunktet i denne afvejning, og at der derfor skal være tungtvejende grunde til at begrænse forsamlingsfriheden, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 534.

Der er endvidere en tæt sammenhæng mellem forenings- og forsamlingsfriheden. En række foreninger, hvis formål ikke er at deltage i den offentlige debat, har som deres vigtigste aktiviteter at holde møder for medlemmerne (f.eks. hobbybetonede klubber og kulturelle foreninger), og forsamlingsfriheden er i disse tilfælde med til at sikre en reel foreningsfrihed, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., side 527.

I overensstemmelse med dette fremgår det af Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 1798, at grundlovens § 79 ikke hindrer, at der ved lov fastsættes regler, som – uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser – begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse.

Rockerloven og hashklubloven, jf. kapitel 3, afsnit 2 og 3, indeholder ordninger, der udgør indgreb i forsamlingsfriheden. Rockerlovens ordning er begrundet i fareafværgelses- og beskyttelsehensyn i forhold til de omkringboende, mens hashklublovens ordning er begrundet i hensynet til at forebygge og bekæmpe systematiske strafbare handlinger, som udøves fra bestemte lokaler, og som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende. Besøgsforbud efter hashklubloven gælder (af hensyn til forsamlingsfriheden) ikke personer, som modtages eller opholder sig i lokalerne alene for at deltage i en forsamling med et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, hvis lokalerne også forud for, at forbuddet blev nedlagt, anvendtes til en sådan forsamlingsvirksomhed.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om samlingsstedsforbudsordningen kan antages at være forenelig med grundlovens § 79 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 om forsamlings- og foreningsfrihed.

Samlingsstedsforbudsordningen vil i lighed med ordningerne i rockerloven og hashklubloven reelt indebære et forbud mod at forsamle sig på den pågældende ejendom for medlemmer af den pågældende gruppe, jf. afsnit 9.4 ovenfor. Dette gælder, uanset om de enkelte personer, der ønsker at forsamle sig på ejendommen, tidligere har optrådt ulempe- og utryghedsskabende i forbindelse med den pågældende ejendom. Der vil således være tale om et forbud, som direkte tager sigte på retten til at forsamle sig på den pågældende ejendom, og som f.eks. vil udelukke fortsættelse af eksisterende foreningsaktiviteter på ejendommen i strid med forbuddet.

Et sådant indgreb i forsamlingsfriheden kan alene ske til beskyttelse af væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd, og sådanne begrænsninger må ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. Højesterets dom trykt i UfR 1999, side 1798.

Udvalget bemærker, at samlingsstedsforbudsordningen er udformet på en sådan måde, at nedlæggelse af forbud forudsætter, at der foreligger gener, som er så alvorlige, at de kan sidestilles med de gener, der kan opleves, når der i tilknytning til en ejendom systematisk begås strafbare handlinger – f.eks. systematisk hashhandel – og som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. afsnit 9.3.3 ovenfor.

De hensyn, der begrunder indgrebet i forsamlingsfriheden efter samlingsstedsforbudsordningen, må således anses for at være tilsvarende tungtvejende som de hensyn, der begrunder den gældende besøgsforbudsordning i hashklubloven, jf. nærmere herom kapitel 3, afsnit 3.7.

Samlingsstedsforbudsordningen må på denne baggrund anses for at beskytte væsentlige interesser, som kan begrunde et indgreb i forsamlingsfriheden.

Udvalget lægger endvidere vægt på, at indgrebet i forsamlingsfriheden som følge af et samlingsstedsforbud er begrænset til en konkret ejendom, og at et forbud således ikke vil være til hinder for, at de personer, der ønsker at forsamles på ejendommen, i stedet forsamles andetsteds.

Samlingsstedsforbudsordningen vil i øvrigt være begrænset til ejendomme, der er beliggende i områder, som i en lokalplan er udlagt til beboelse eller offentlige formål som skoler, daginstitutioner, fritidsklubber og lignende, eller i områder, der faktisk anvendes til disse formål, jf. nærmere herom afsnit 9.3.1 ovenfor. Andre ejendomme, herunder ejendomme i landzone og erhvervsområder, er derimod som udgangspunkt ikke omfattet af ordningen. Ordningen er således begrænset til de områder, hvor generne fra ulempe- og utryghedsskabende adfærd må anses for størst.

Et samlingsstedsforbud vil endvidere medføre, at generne og utrygheden for naboerne begrænses væsentligt eller helt fjernes. Samlingsstedsforbudsordningen må derfor anses for egnet til at opnå det formål, som ordningen forfølger. Det bemærkes i den forbindelse, at det i praksis har vist sig vanskeligt at imødegå generne ved f.eks. rockerborge på anden vis, og som overvejelserne i det foregående også viser, er det er vanskeligt at pege på alternative måder at imødegå de gener, som f.eks. rockerborge kan give anledning til i form af væsentlig ulempe og utryghed. Det bemærkes endvidere, at et samlingsstedsforbud forudsætter, at der først er meddelt en advarsel, hvorefter ejeren eller brugeren af ejendommen får mulighed for at rette for sig, jf. afsnit 9.3.4 ovenfor. Der kan således alene nedlægges forbud, hvis en advarsel tilsidesættes. Herudover vil nye ejere og brugere af ejendommen kunne blive bekendt med en meddelt advarsel eller et nedlagt forbud som følge af tinglysningen heraf på ejendommen, jf. afsnit 9.8 ovenfor.

Et forbud efter samlingsstedsforbudsordningen vil endvidere som udgangspunkt være tidsmæssigt begrænset til 3 måneder i førstegangstilfælde, hvilket svarer til varigheden af et besøgsforbud efter hashklubloven. Hvis der træffes afgørelse om nedlæggelse af et nyt forbud inden 2 år fra udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud, vil forbuddet dog gælde, indtil det tilbagekaldes. Der henvises til afsnit 9.5 ovenfor.

Desuden vil et samlingsstedsforbud ikke kunne nedlægges, hvis der er tale om et samlingssted for en gruppe, der mødes i et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed, jf. afsnit 9.3.5 ovenfor. Dette svarer til den undtagelsesbestemmelse, der findes i hashklubloven.

Endelig har udvalget lagt vægt på, at nedlæggelse af samlingsstedsforbud som nævnt i afsnit 9.3.5 ovenfor forudsætter, at kommunen foretager en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af, om forbuddet er proportionalt, og i den forbindelse foretager en afvejning af på den ene side interessen i at sikre en vidtgående forsamlingsfrihed for lovlige foreninger mv. og på den anden side de modstående hensyn til at imødegå den ulempe og utryghed for de omkringboende, som anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen i det konkrete tilfælde indebærer. Et samlingsstedsforbud vil således ikke kunne nedlægges i situationer, hvor dette ikke vil være foreneligt med grundlovens § 79 og artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at de begrænsninger, som samlingsstedsforbudsordningen indebærer i forhold til at forsamle sig på ejendomme, forfølger væsentlige interesser og ikke går videre end nødvendigt. Udvalget finder derfor, at den foreslåede samlingsstedsforbudsordning er forenelig med grundlovens § 79. Af samme grunde vurderer udvalget, at ordningen er forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11.

Kapitel 11

Lovudkast med bemærkninger

1. Indledning

I dette kapitel findes et lovudkast med bemærkninger, der gennemfører de anbefalinger fra udvalget, som kræver lovændringer.

I lovudkastet er der medtaget en ændring af planloven, hvorved der indføres pligt for bl.a. en ejendoms ejer til efter anmodning fra tilsynsmyndigheden at oplyse, hvem der er bruger af ejendommen (lovudkastets § 13). Det bemærkes i den forbindelse, at en sådan ændring alene foreslås af 9 af udvalgets medlemmer. Erhvervsministeriets og Justitsministeriets 2 medlemmer af udvalget har oplyst, at regeringen efter afslutningen af udvalgets arbejde vil tage stilling til, om der bør indføres en bestemmelse om oplysningspligt i planloven, og hvad indholdet af en sådan bestemmelse i givet fald bør være. Rigsadvokatens og Rigspolitiets 2 medlemmer af udvalget har tilsluttet sig dette. Der henvises nærmere til kapitel 10, afsnit 7.5.

I lovudkastet lægges der op til, at Natur- og Miljøklagenævnet skal være klageinstans efter samlingsstedsforbudsordningen.

Det bemærkes i den forbindelse, at det følger af den aftale, som regeringen (Venstre), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik i juni 2016 om ”Danmark i bedre balance – Bedre rammer for kommuner, borgere og virksomheder i hele landet”, at Natur- og Miljøklagenævnet vil blive nedlagt, og at der vil blive etableret et nyt klagenævn på planområdet. Den 26. oktober 2016 fremsatte erhvervs- og vækstministeren i overensstemmelse hermed forslag til lov om Planklagenævnet (lovforslag nr. L 42).

Planklagenævnet bør, hvis lovforslaget herom vedtages, efter udvalgets opfattelse også være klageinstans efter samlingsstedsforbudsordningen.

I lovudkastet er der medtaget bestemmelser om klagefrist og opsættende virkning ved klage over forbud mv. efter samlingsstedsforbudsordningen, men ikke i øvrigt regler om fremgangsmåden mv. ved klage. Hvis det besluttes at indføre ordningen, vil udvalgets lovudkast derfor skulle suppleres med regler herom.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt bør gælde samme regler om fremgangsmåden mv. ved klage efter ordningen som ved klage i plansager efter planloven. Reglerne vil i øvrigt skulle udarbejdes under hensyntagen til lov om Planklagenævnet, hvis det ovennævnte lovforslag herom vedtages.

2. Lovudkast

Lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe

§ 1. Kommunalbestyrelsen kan efter forudgående advarsel, jf. stk. 2, nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe, hvis

- 1) ejendommen er beliggende i et område, der i en lokalplan er udlagt til beboelse eller offentlige formål som skoler, daginstitutioner, fritidsklubber og lignende, eller i et område, der faktisk anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte, og
- 2) gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Stk. 2. Inden der nedlægges forbud efter stk. 1, skal der være meddelt advarsel om, at forbud kan forventes nedlagt, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted fortsætter med at være egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. dog stk. 3. En advarsel gælder i 2 år.

Stk. 3. Der kan uanset stk. 2 nedlægges forbud i medfør af stk. 1, hvis der er forløbet mindre end 2 år siden udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud.

Stk. 4. En advarsel meddelt i medfør af stk. 2 eller et forbud nedlagt i medfør af stk. 1 gælder for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen.

Stk. 5. Et forbud nedlagt i medfør af stk. 1 gælder i 3 måneder. Er der forløbet mindre end 2 år siden udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud, gælder forbuddet, indtil kommunalbestyrelsen tilbagekalder det.

Stk. 6. Anmodning om tilbagekaldelse af et forbud nedlagt i medfør af stk. 1 kan tidligst indgives, når der er forløbet 3 måneder siden forbuddets nedlæggelse. Er der meddelt afslag på tilbagekaldelse, kan ny anmodning tidligst indgives, når der er forløbet 3 måneder siden afslaget.

§ 2. Kommunalbestyrelsen afleverer en advarsel meddelt i medfør af § 1, stk. 2, eller et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, på ejendommen og tinglyser advarslen eller forbuddet på ejendommen. Når aflevering og tinglysning har fundet sted, anses advarslen eller forbuddet for gyldigt bekendtgjort for ejendommens ejere og brugere.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen underretter endvidere ejendommens ejere og brugere om en advarsel meddelt i medfør af § 1, stk. 2, eller et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1. Underretning kan dog undlades, hvis det vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen tinglyser en afgørelse om tilbagekaldelse af et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, på ejendommen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen aflyser en advarsel eller et forbud, der i medfør af stk. 1 er tinglyst på en ejendom, når advarslen eller forbuddet ikke længere har retsvirkninger. Endvidere aflyser kommunalbestyrelsen en afgørelse om tilbagekaldelse af et forbud, der i medfør af stk. 3 er tinglyst på en ejendom, når afgørelsen ikke længere har retsvirkninger.

§ 3. Er der nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, kan ejeren forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, hvis forbuddet indebærer, at ejendommen ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omkringliggende ejendomme.

Stk. 2. Taksationsmyndighederne efter §§ 105 og 106 i lov om offentlige veje afgør spørgsmål om berettigelsen af krav efter stk. 1. Om sagernes behandling for taksationsmyndighederne og erstatningens fastsættelse og udbetaling m.v. finder §§ 103, 104 og 107-122 i lov om offentlige veje tilsvarende anvendelse.

§ 4. Kommunalbestyrelsen kan, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag efter denne lov, af enhver ejer eller lejer af en ejendom forlange oplyst,

hvem der er bruger af ejendommen. Tilsvarende kan kommunalbestyrelsen af enhver bruger af en ejendom forlange oplyst, hvem der i øvrigt bruger ejendommen.

§ 5. Kommunalbestyrelsen påser, at forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, overholdes.

Stk. 2. Når der er nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, kan kommunalbestyrelsens personale kræve, at enhver person, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen. En tilsvarende adgang tilkommer politiet.

Stk. 3. Forlader en person ikke frivilligt ejendommen, når kommunalbestyrelsens personale eller politiet i medfør af stk. 2 kræver det, kan politiet under anvendelse af den fornødne magt sikre, at den pågældende forlader ejendommen.

Stk. 4. Når der er nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, har kommunalbestyrelsens personale til enhver tid mod behørig legitimation adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at påse, om forbuddet overholdes, eller for at anvende beføjelsen i stk. 2, 1. pkt. Politiet har endvidere mod behørig legitimation adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at anvende beføjelserne i stk. 2, 2. pkt., og stk. 3.

Stk. 5. Politiet yder kommunalbestyrelsens personale nødvendig bistand ved anvendelsen af beføjelsen i stk. 4, 1. pkt.

§ 6. Kommunalbestyrelsens afgørelse om at nedlægge forbud i medfør af § 1, stk. 1, kan, for så vidt angår retlige spørgsmål, påklages til Natur- og Miljøklagenævnet som sammensat efter § 5, stk. 1, nr. 2, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Tilsvarende gælder for kommunalbestyrelsens afgørelse om afslag på at tilbagekalde et forbud.

Stk. 2. Klage over en afgørelse om at nedlægge forbud i medfør af § 1, stk. 1, skal være indgivet senest 4 uger efter, at forbuddet i medfør af § 2, stk. 1, er afleveret og tinglyst på ejendommen. Klage over en afgørelse om afslag på at tilbagekalde et forbud skal være indgivet senest 4 uger efter, at klager har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 3. Klage har ikke opsættende virkning, medmindre Natur- og Miljøklagenævnet bestemmer andet.

§ 7. En ejer eller bruger, der overtræder et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, straffes med bøde. I gentagelsestilfælde kan straffen stige til fængsel i indtil 4 måneder.

Stk. 2. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, straffes med bøde den, der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger, som den pågældende ifølge § 4 er forpligtet til at give.

Stk. 3. Der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

§ 8. Straffes en lejer for overtrædelse af § 7, stk. 1, underretter politiet udlejeren.

Stk. 2. Udlejeren kan behandle oplysninger, der modtages efter stk. 1, i det omfang det er nødvendigt for, at oplysningerne kan tjene som dokumentation i en sag om ophævelse af lejemålet efter lejeloven, erhvervslejeloven eller lov om leje af almene boliger.

Stk. 3. Udlejeren og dennes ansatte har tavshedspligt med hensyn til oplysninger modtaget i medfør af stk. 1. Straffelovens §§ 152 og 152 c-152 f finder tilsvarende anvendelse på udlejeren og dennes ansatte.

§ 9. Loven træder i kraft den [...].

§ 10. I lejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændring:

1. I § 93, stk. 1, litra i, indsættes efter ”i medfør af loven”: ”, eller når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven”.

§ 11. I erhvervslejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændring:

1. I § 69, stk. 1, nr. 8, indsættes efter ”i medfør af loven”: ”, eller når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven”.

§ 12. I lov om leje af almene boliger, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændring:

1. I § 90, stk. 1, nr. 9, indsættes efter ”i medfør af loven”: ”, eller når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven”.

§ 13. I lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. [...], foretages følgende ændringer:

1. Efter § 56 indsættes:

”§ 56 a. Tilsynsmyndigheden kan, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag om tilsyn efter denne lov, af enhver ejer eller lejer af en ejendom forlange oplyst, hvem der er bruger af ejendommen. Tilsvarende kan tilsynsmyndigheden af enhver bruger af en ejendom forlange oplyst, hvem der i øvrigt bruger ejendommen.”

2. I § 64, stk. 1, nr. 3, ændres ”§ 37, stk. 2, eller” til: ”§ 37, stk. 2,” og i nr. 4 indsættes efter ”ulovligt forhold”: ”, eller”.

3. I § 64, stk. 1, indsættes som nr. 5:

”5) afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger, som den pågældende ifølge § 56 a er forpligtet til at give.”

3. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til § 1

Den foreslåede § 1 fastsætter indholdet af og betingelserne for at nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe, f.eks. en rocker- eller bandegruppe, og regulerer adgangen til at anmode om tilbagekaldelse af forbuddet.

De foreslåede stk. 1, nr. 1 og 2, opstiller betingelserne for at nedlægge forbud. Det vil herudover være en betingelse, at der forudgående er meddelt advarsel, eller at der tidligere er blevet nedlagt forbud, jf. nærmere de foreslåede stk. 2 og 3.

Efter det foreslåede *stk. 1, nr. 1*, er det en betingelse, at ejendommen er beliggende i et område, der i en lokalplan er udlagt til beboelse eller offentlige formål som skoler, daginstitutioner, fritidsklubber og lignende, eller i et område, der faktisk anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte.

Den foreslåede bestemmelse indebærer bl.a., at ejendomme i boligområder i mindre landsbyer, der ikke er lokalplanlagte, vil være omfattet, hvorimod fritliggende ejendomme i landzone ikke vil være omfattet.

En ejendom vil være omfattet, selv om den er beliggende i et område, der ikke udelukkende er udlagt til eller anvendes til beboelse eller offentlige formål som de nævnte, hvis området dog i væsentligt omfang anvendes hertil. Eksempelvis vil ejendomme i områder, der er under byomdannelse fra industri- til boligområder, være omfattet, ligesom ejendomme i områder, hvor der forekommer liberale erhverv, dagligvareforretninger og lignende, vil være omfattet, når området har karakter af et boligområde.

Efter det foreslåede *stk. 1, nr. 2*, er det en betingelse, at gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Ved ”gruppe” forstås to eller flere personer med anden tilknytning end nære familiemæssige relationer, f.eks. en forening, loge, klub eller lignende. Det vil ikke være en forudsætning, at der er tale om en formel sammenslutning eller et formelt medlemskab af gruppen. Rocker- og bandegrupper vil eksempelvis være omfattet.

En ejendom anvendes som ”samlingssted” for en gruppe, når to eller flere personer med jævne mellemrum opholder sig på ejendommen med udgangspunkt i deres medlemskab af eller tilknytning til gruppen eller medlemmer af gruppen eller som led i arrangementer, der kan henføres til gruppen, f.eks. klubaftener eller fester.

At gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted skal være ”egnet” til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende indebærere, at der skal foretages en objektiviseret bedømmelse. Det vil således ikke være tilstrækkeligt, at en omkringboende måtte føle ulempe og utryghed.

Med ”væsentlig ulempe og utryghed” sigtes til gener, der er så alvorlige og normalt længerevarende, at de vil kunne sidestilles med de gener, der kan opleves, når der i tilknytning til en ejendom foregår virksomhed på en måde, som systematisk indebærer strafbare handlinger – f.eks. systematisk hashhandel – og som er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed hos de omkringboende.

Om dette er tilfældet vil bero på en samlet konkret vurdering. I vurderingen vil det bl.a. kunne indgå, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen fører til hyppige støjgener eller hyppige trafikale gener. Det vil endvidere kunne indgå, om personer, der færdes på ejendommen, begår strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen eller udviser chikanøs eller truende adfærd i området. Herudover vil det kunne indgå, om anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen giver anledning til angreb eller konkret risiko for angreb rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen. Der er imidlertid ikke tale om en udtømmende opregning af mulige ulempe- og utryghedsskabende gener.

Det bemærkes, at konstatering af blot én af disse gener som udgangspunkt ikke alene vil kunne begrunde et forbud. Der vil normalt skulle konstateres en flerhed af gener over en længere periode. Der vil dog kunne være tilfælde, hvor kun én bestemt type af gener forekommer over en længere periode eller med en sådan hyppighed eller intensitet, at dette i sig selv vil være tilstrækkeligt til at begrunde et forbud.

Hyppige *støjgener* vil som nævnt kunne indgå i vurderingen. Der vil som udgangspunkt jævnligt skulle forekomme støjende arrangementer eller aktiviteter. Der vil f.eks. kunne være tale om høj musik, råben, lyden af smadrede flasker eller køretøjer, der ankommer til eller forlader ejendommen med høj fart (med støj til følge). Det vil ikke være tilstrækkeligt, at der forekommer støj af denne karakter.

ter i visse tilfælde ved særlige lejligheder. Det må kræves, at der er tale om flere støjende arrangementer eller aktiviteter over en længere periode.

Endvidere vil det som nævnt kunne indgå i vurderingen, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted giver anledning til hyppige *trafikale gener*. Der vil således kunne lægges vægt på, om der jævnligt holder et større antal køretøjer parkeret på vejen i kortere eller længere tidsrum, også selv om køretøjerne holder lovligt parkeret, og på trafik til og fra ejendommen. Hyppig trafik på mange forskellige tidspunkter vil i højere grad kunne betragtes som ulempe- og utryghedsskabende end trafik, der er begrænset til nogle få bestemte tidsrum.

Det bemærkes, at der ikke vil kunne nedlægges forbud, hvis ulempen og utrygheden alene udspringer af almindelig erhvervsmæssig virksomhed.

Herudover vil det kunne indgå med betydelig vægt, om personer, der færdes på ejendommen, begår *strafbare forhold* på ejendommen eller i området omkring denne. Der vil som udgangspunkt skulle være tale om gentagne – og ikke blot enkeltstående – tilfælde af strafbare forhold. Det er ikke afgørende, om de strafbare forhold begås af den samme person eller forskellige personer. Desuden vil der skulle være tale om strafbare forhold, som efter deres karakter er egnet til at skabe ulempe og utryghed for de omkringboende. Som eksempler kan nævnes overtrædelser af ordensbekendtgørelsens regler om støjende eller voldelig adfærd, straffelovens bestemmelser om personfarlig kriminalitet, indbrud, hærværk eller tyveri eller overtrædelse af våbenloven eller lov om euforiserende stoffer.

Det er ikke en forudsætning, at nogen er blevet straffet for de pågældende overtrædelser, eller at nogen senere straffes herfor, hvilket f.eks. kan være tilfældet, hvis den pågældende ikke har kunnet identificeres, men det skal kunne godtgøres, at der er begået strafbare overtrædelser. De pågældende overtrædelser vil endvidere skulle have sammenhæng med anvendelsen af ejendommen som samlingssted for gruppen. Det vil typisk være lettest at godtgøre, hvis der f.eks. kan konstateres en tidsmæssig nærhed med, at ejendommen er blevet anvendt som samlingssted for gruppen.

Det vil desuden kunne indgå med betydelig vægt i vurderingen, om personer, der færdes på ejendommen, udviser *chikanøs eller truende adfærd* i området, eksem-

pelvis ved at råbe efter omkringboende eller forbigående eller ved at virke som såkaldte bandevagter, der udspørger eller visiterer personer, som færdes i området. Der vil som udgangspunkt skulle foreligge gentagne – og ikke blot enkeltstående – tilfælde. Der skal endvidere være tale om adfærd, som efter sin karakter er egnet til at skabe ulempe og utryghed. Der vil skulle foreligge en form for aktiv chikanøs eller truende adfærd henvendt til f.eks. naboer i form af fysiske handlinger eller ytringer, der objektivt vil kunne opfattes som chikanøse eller truende. Det vil derfor f.eks. ikke være tilstrækkeligt, at medlemmerne af gruppen står i grupper omkring ejendommen eller på grund af f.eks. beklædningsgenstande eller tatoveringer virker truende. Det vil derimod ikke være en betingelse, at der er grundlag for at rejse sigtelse eller tiltale for trusler efter straffelovens § 266.

Det vil kunne indgå i vurderingen, om politiet har meddelt påbud eller forbud i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6 i området omkring ejendommen over for personer, der færdes på ejendommen, forudsat at de forhold, der gav anledning til påbuddet eller forbuddet, er egnet til at medføre ulempe og utryghed for de omkringboende. Det er i den forbindelse ikke afgørende, om nogen er straffet for overtrædelse af påbuddet eller forbuddet.

Det vil herudover kunne indgå med betydelig vægt i vurderingen, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted har givet anledning til *angreb* rettet mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen. Det omfatter bl.a. angreb med skydevåben eller lignende, hvor angrebet er til fare for de omkringboende, men også angreb, som ikke indebærer en sådan fare, men dog er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Der kan f.eks. være tale om et tæskehold, der uden medbringelse af våben møder op på ejendommen for at udøve vold mod en af de tilstedeværende. Det er ikke en betingelse, at nogen er blevet straffet for det pågældende angreb, eller at angrebet har givet anledning til forbud efter rockerloven.

Det vil være en betingelse, at angrebet hænger sammen med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted, men derimod ikke, at angrebet betragtes som et led i et gensigt opgør mellem gruppen og en anden gruppe. Et angreb vil have den fornødne sammenhæng med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted, hvis angrebet skønnes at have været rettet mod gruppen som sådan

eller mod personer, der vurderes at have opholdt sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Må angrebet derimod anses for rettet mod en person, der befandt sig på ejendommen, men ikke opholdt sig dér som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, vil betingelsen ikke være opfyldt. Der kan f.eks. være tale om en person, der alene opholdt sig på ejendommen som gæst hos ejendommens ejer eller bruger og ikke har noget med gruppen at gøre.

Det bemærkes i den forbindelse, at betingelsen vil kunne være opfyldt, uanset hvad de implicerede måtte oplyse om baggrunden for angrebet, hvis det på baggrund af sagens øvrige omstændigheder må antages, at angrebet har den fornødne sammenhæng med gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted.

Det vil også kunne indgå i vurderingen, hvis der er eller har været risiko for et angreb som beskrevet, forudsat at der er tale om en tilstrækkeligt konkret risiko. Risikoen vil efter omstændighederne være tilstrækkeligt konkret, hvis politiet har nedlagt forbud i medfør af rockerloven i forhold til den pågældende ejendom. Dette vil dog bero på en konkret vurdering af de omstændigheder, der lå til grund for forbuddet efter rockerloven.

Der henvises for så vidt angår spørgsmålet om dokumentation for, at betingelserne i det foreslåede stk. 1, nr. 2, er opfyldt, til kapitel 10, afsnit 9.13.

Det forudsættes, at der, selv om betingelserne i de foreslåede stk. 1, nr. 1 og 2, og stk. 2 eller 3, er opfyldt, kun nedlægges forbud, hvis dette er proportionalt og i overensstemmelse med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Et forbud vil således ikke kunne nedlægges, hvis der er tale om et samlingssted for en gruppe, som mødes i et politisk eller andet meningsbefordrende øjemed. Det forhold, at eksempelvis en rockerklub måtte begynde at kalde sig en politisk klub, vil naturligvis ikke i sig selv indebære, at det kan lægges til grund, at der reelt er tale om virksomhed med et meningsbefordrende øjemed.

Når det i øvrigt uden for det nævnte tilfælde overvejes at nedlægge forbud, vil der skulle foretages en afvejning af på den ene side interessen i at sikre en vidtgående forsamlingsfrihed for lovlige foreninger mv. og på den anden side de modstående hensyn til at imødegå den ulempe og utryghed for de omkringboende, som gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted i det konkrete tilfælde indebærer. Det betyder, at et forbud ikke vil kunne nedlægges i situationer, hvor dette ikke vil være foreneligt med grundlovens § 79 og artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Et forbud i medfør af det foreslåede stk. 1 vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder i forhold til den, der er part i sagen, at forvaltningslovens almindelige regler om partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse.

Et forbud vil gælde for ejere og brugere af ejendommen, jf. det foreslåede stk. 4. Ejendommens ejere og brugere vil derfor være parter i sagen. Om andre kan anses for at have partsstatus vil afhænge af, om den pågældende har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Andre medlemmer af gruppen vil i almindelighed ikke have partsstatus.

Med henblik på at foretage partshøring har kommunen behov for oplysninger om ejendommens ejere og brugere. I den forbindelse vil kommunen eventuelt kunne anvende den foreslåede § 4 om pligt til at oplyse om ejendommens brugere. Er det imidlertid ikke uden væsentlige vanskeligheder muligt at finde ud af, hvem der er bruger, eller at finde frem til den pågældende, vil kommunen i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, kunne undlade at foretage partshøring. Dette forudsætter dog, at kommunen har udfoldet rimelige bestræbelser på at finde ud af, hvem der er bruger, eller på at finde frem til den pågældende.

Når et forbud er nedlagt, vil det indebære, at ejendommens ejere og brugere, jf. det foreslåede stk. 4, ikke må anvende ejendommen som samlingssted for den pågældende gruppe. Forbuddet vil være overtrådt, hvis en person, der er medlem af eller tilknyttet gruppen eller et medlem af gruppen, opholder sig på ejendommen. Det vil imidlertid ikke være afgørende, om personen har et sådant medlemskab eller en sådan tilknytning, hvis det i øvrigt må lægges til grund, at den pågældende opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som sam-

lingssted for gruppen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis den pågældende er til stede ved et arrangement, der kan henføres til gruppen, f.eks. en klubaften eller fest.

Forbuddet vil dog uanset ovenstående ikke være overtrådt, hvis den person eller de personer, der opholder sig på ejendommen, er nærmeste pårørende til en ejer eller bruger med fast bopæl på ejendommen. Ved nærmeste pårørende forstås navnlig ægtefæller, slægtninge i lige linje, søskende, adoptivbørn og plejebørn. Også en fast kæreste anses for nærmeste pårørende.

Ejeren eller brugeren vil endvidere ikke generelt være afskåret fra at anvende ejendommen som samlingssted eller i øvrigt modtage besøgende på ejendommen, hvis de besøgende ikke er medlemmer af eller tilknyttet den pågældende gruppe eller i øvrigt kommer på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Det bemærkes i den forbindelse, at forbuddet – uanset hvad der måtte blive oplyst om årsagen til, at de pågældende personer opholder sig på ejendommen – vil være overtrådt, hvis det må lægges til grund, at personerne reelt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

Forbuddet vil herudover ikke være overtrådt, hvis flere ejere eller brugere, der har fast bopæl på ejendommen, opholder sig på ejendommen samtidig, forudsat at de reelt anvender ejendommen som bolig.

Efter det foreslåede *stk. 2, 1. pkt.*, skal der, inden forbud nedlægges, være meddelt en advarsel om, at forbud kan forventes nedlagt, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted fortsætter med at være egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. dog *stk. 3*.

En advarsel vil kunne meddeles, hvis betingelserne for at nedlægge forbud i øvrigt er til stede.

Der vil ikke i advarslen skulle gives en egentlig frist for, hvornår ejeren eller brugeren skal ophøre med den ulempe- og utryghedsskabende anvendelse af

ejendommen. Det forudsættes dog, at ejeren eller brugeren gives en reel mulighed for at ophøre med den ulempe- og utryghedsskabende anvendelse.

En advarsel efter den foreslåede bestemmelse vil være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder i forhold til den, der er part i sagen, at forvaltningslovens almindelige regler om partsaktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse.

Ejendommens ejere og brugere vil være parter i sagen. Om andre kan anses for at have partsstatus vil afhænge af, om den pågældende har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. Andre medlemmer af gruppen vil i almindelighed ikke have partsstatus.

Med henblik på at foretage partshøring har kommunen behov for oplysninger om ejendommens ejere og brugere. I den forbindelse vil kommunen eventuelt kunne anvende den foreslåede § 4 om pligt til at oplyse om ejendommens brugere. Er det imidlertid ikke uden væsentlige vanskeligheder muligt at finde ud af, hvem der er bruger, eller at finde frem til den pågældende, vil kommunen i medfør af forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5, kunne undlade at foretage partshøring. Dette forudsætter dog, at kommunen har udfoldet rimelige bestræbelser på at finde ud af, hvem der er bruger, eller på at finde frem til den pågældende.

Efter det foreslåede stk. 2, 2. pkt., gælder en advarsel i 2 år. Der vil derfor kunne nedlægges forbud, hvis gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted inden 2 år fra meddelelsen af advarslen på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende.

Efter det foreslåede *stk. 3* kan der uanset *stk. 2* nedlægges forbud i medfør af *stk. 1*, hvis der er forløbet mindre end 2 år siden udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud.

Bestemmelsen indebærer, at der – uden forudgående advarsel efter det foreslåede *stk. 2* – vil kunne nedlægges forbud, hvis der tidligere har været nedlagt forbud mod, at ejendommen anvendes som samlingssted for gruppen. Det gælder dog kun, hvis der er forløbet mindre end 2 år siden udløbet af det tidligere forbud,

hvis dette var tidsbegrænset, eller mindre end 2 år siden tilbagekaldelsen af det tidligere forbud, hvis dette var tidsubegrænset.

Ved tilbagekaldelse forstås kommunens ophævelse af et gyldigt forbud, fordi der ikke (længere) vurderes at være grundlag for forbuddet.

Er et tidligere forbud blevet fundet ugyldigt, vil et nyt forbud forudsætte en forudgående advarsel efter det foreslåede § 1, stk. 2.

Efter det foreslåede *stk. 4* gælder en advarsel meddelt i medfør af *stk. 2* eller et forbud nedlagt i medfør af *stk. 1* for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen.

Betegnelsen ”bruger af ejendommen” vil skulle forstås på samme måde som den tilsvarende betegnelse i planloven. Brugeren kan eksempelvis være en person, der har lejet ejendommen. Derimod vil den pågældende gruppes medlemmer, der kommer på ejendommen i forbindelse med anvendelsen af ejendommen som samlingssted, ikke af denne grund være brugere af ejendommen i bestemmelsens forstand. Ejeren eller brugeren kan også være en juridisk person.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at en advarsel eller et forbud ikke alene vil gælde for nuværende ejere og brugere af ejendommen, men også for fremtidige ejere og brugere.

En advarsel vil derfor kunne danne grundlag for et forbud, selv om ejeren eller brugeren er udskiftet, siden advarslen blev meddelt. Tilsvarende vil et forbud gælde for en ejer eller bruger, selv om forbuddet blev nedlagt, da der var en anden ejer eller bruger af ejendommen.

Efter det foreslåede *stk. 5* gælder et forbud nedlagt i medfør af *stk. 1* i 3 måneder. Er der forløbet mindre end 2 år siden udløbet eller tilbagekaldelsen af et tidligere forbud, gælder forbuddet, indtil kommunalbestyrelsen tilbagekalder det.

Bestemmelsen indebærer, at et forbud i første omgang vil gælde for en periode på 3 måneder.

Forbuddet vil ikke kunne forlænges. Der vil imidlertid senere kunne nedlægges et nyt forbud, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Hvis ejendommen i perioden, hvor forbuddet er gældende – på trods af forbuddet – anvendes som samlingssted for gruppen på en sådan måde, at betingelserne for at nedlægge forbud er opfyldt, vil der kunne nedlægges et nyt forbud i umiddelbar forlængelse af det første forbud.

Hvis der på ny nedlægges forbud mindre end 2 år efter, at et tidligere tidsbegrænset forbud er udløbet, eller et tidligere forbud er tilbagekaldt, vil forbuddet gælde, indtil kommunalbestyrelsen tilbagekalder det.

Ved tilbagekaldelse forstås kommunens ophævelse af et gyldigt forbud, fordi der ikke (længere) vurderes at være grundlag for forbuddet.

Er et tidligere forbud blevet fundet ugyldigt, vil et nyt forbud alene gælde for en periode på 3 måneder.

Efter det foreslåede *stk. 6* kan en anmodning om tilbagekaldelse af et forbud nedlagt i medfør af *stk. 1* tidligst indgives, når der er forløbet 3 måneder siden forbuddets nedlæggelse. Er der meddelt afslag på tilbagekaldelse af forbuddet, kan ny anmodning tidligst indgives, når der er forløbet 3 måneder siden afslaget.

Bestemmelsen vedrører alene adgangen til at anmode om tilbagekaldelse. Der vil således uanset bestemmelsen kunne klages til Natur- og Miljøklagenævnet i overensstemmelse med den foreslåede § 6.

At gruppen ikke samles på ejendommen, imens forbuddet gælder, kan ikke i sig selv føre til, at forbuddet tilbagekaldes. Ejendommens ejer eller bruger må vise, at der er taget initiativ til at anvende ejendommen på anden måde. Forbuddet vil herudover normalt kunne tilbagekaldes, hvis ejendommen overtages af en person, der ingen forbindelse har til den pågældende gruppe.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.3-9.8.

Til § 2

Den foreslåede § 2 fastsætter fremgangsmåden, når der skal foretages bekendtgørelse og underretning om advarsler og forbud over for ejendommens ejere og brugere.

Efter det foreslåede *stk. 1, 1. pkt.*, afleverer kommunalbestyrelsen en advarsel meddelt i medfør af § 1, stk. 2, eller et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, på ejendommen og tinglyser advarslen eller forbuddet på ejendommen.

Aflevering på ejendommen vil eksempelvis kunne ske ved, at advarslen eller forbuddet udleveres til en person, der opholder sig på ejendommen, lægges i ejendommens postkasse eller slås op på eller ved indgangsdøren.

Herudover indebærer den foreslåede bestemmelse, at advarslen eller forbuddet skal tinglyses på ejendommen. Hvis advarslen eller forbuddet angår eksempelvis en leje- eller andelslejlighed, der ikke har et selvstændigt blad i tingbogen, vil tinglysningen skulle ske på den samlede faste ejendom, hvori lejligheden er beliggende, og med henvisning til den pågældende lejlighed. Det forudsættes, at tinglysningen foretages således, at alene afgørelsens retsvirkninger fremgår af tingbogen. Selve afgørelsen skal således ikke være tilgængelig som bilag i tingbogen.

For så vidt angår advarsler vil det skulle fremgå af tingbogen, at kommunalbestyrelsen i medfør af § 1, stk. 2, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe har meddelt advarsel om, at forbud kan forventes nedlagt, hvis den pågældende gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted fortsætter med at være egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Det vil endvidere skulle fremgå, at advarslen gælder for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. § 1, stk. 4. Herudover vil det skulle fremgå, at advarslen gælder i 2 år, jf. § 1, stk. 2, 2. pkt.

For så vidt angår forbud vil det skulle fremgå af tingbogen, at kommunalbestyrelsen har nedlagt forbud efter § 1, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe mod, at ejendommen anvendes

des som samlingssted for den pågældende gruppe. Det vil endvidere skulle fremgå, at forbuddet gælder for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. § 1, stk. 4. Ved tidsbegrænsede forbud vil det skulle fremgå, at forbuddet gælder i 3 måneder, jf. § 1, stk. 5, 1. pkt. Ved tidsubegrænsede forbud vil det skulle fremgå, at forbuddet gælder, indtil kommunalbestyrelsen tilbagekalder det, jf. § 1, stk. 5, 2. pkt. Herudover vil det ved både tidsbegrænsede og tidsubegrænsede forbud skulle fremgå, at der på ny kan nedlægges forbud, hvis den pågældende gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted inden for en periode på 2 år fra forbuddets udløb eller tilbagekaldelse på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. § 1, stk. 2 og 3.

Efter det foreslåede stk. 1, 2. pkt., anses advarslen eller forbuddet for gyldigt bekendtgjort for ejendommens ejere og brugere, når aflevering og tinglysning har fundet sted.

Når aflevering og tinglysning har fundet sted, vil et forbud således kunne håndhæves administrativt i medfør af den foreslåede § 5, ligesom en ejer eller bruger, der overtræder forbuddet, vil kunne straffes efter det foreslåede § 7, stk. 1, hvis betingelserne for et sådant strafansvar i øvrigt er opfyldt. Det gælder, uanset om ejendommens ejer eller bruger er udskiftet siden nedlæggelsen af forbuddet.

Tilsvarende vil en advarsel, der er afleveret og tinglyst på ejendommen, kunne danne grundlag for nedlæggelse af et forbud mod at anvende ejendommen som samlingssted for gruppen, selv om ejeren eller brugeren efterfølgende er udskiftet.

Efter det foreslåede *stk. 2* underretter kommunalbestyrelsen ejendommens ejere og brugere om en advarsel meddelt i medfør af § 1, stk. 2, eller et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1. Underretning kan dog undlades, hvis det vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Kommunen vil således have pligt til at underrette alle ejere og brugere om advarslen eller forbuddet, medmindre det vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder. Det forudsættes, at kommunen udfolder rimelige bestræbelser på at underrette alle ejere og brugere. I den forbindelse vil kommunen eventuelt kunne anvende den foreslåede § 4 om pligt til at oplyse om ejendommens brugere.

Det vil imidlertid ikke være en gyldighedsbetingelse for advarslen eller forbuddet, at underretning efter det foreslåede stk. 2 har fundet sted. Et forbud vil således kunne håndhæves administrativt i medfør af den foreslåede § 5, og en ejer eller bruger vil efter omstændighederne kunne straffes i medfør af det foreslåede § 7, stk. 1, for at overtræde forbuddet, selv om den pågældende ejer eller bruger ikke har modtaget underretning efter stk. 2, forudsat at forbuddet er bekendtgjort i overensstemmelse med stk. 1, det vil sige afleveret og tinglyst på ejendommen. Tilsvarende vil en advarsel, der er afleveret og tinglyst på ejendommen, kunne danne grundlag for nedlæggelse af forbud, selv om den pågældende ejer eller bruger ikke har modtaget underretning efter stk. 2.

Hvis en advarsel eller et forbud bliver fundet ugyldig, eller hvis et forbud tilbagekaldes, forudsættes det, at kommunen tilsvarende underretter samtlige ejere og brugere, medmindre det vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder.

Efter det foreslåede *stk. 3* tinglyser kommunalbestyrelsen en afgørelse om tilbagekaldelse af et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, på ejendommen.

Ved tilbagekaldelse forstås kommunens ophævelse af et gyldigt forbud, fordi der ikke (længere) vurderes at være grundlag for forbuddet.

Det forudsættes, at tinglysningen foretages således, at alene tilbagekaldelsens retsvirkninger fremgår af tingbogen. Det vil således skulle fremgå af tingbogen, at der tidligere har været nedlagt forbud efter § 1, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe mod, at ejendommen anvendes som samlingssted for den pågældende gruppe, men at dette forbud er tilbagekaldt. Derudover vil det skulle fremgå, at der på ny kan nedlægges forbud, hvis den pågældende gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted inden for en periode på 2 år fra tilbagekaldelsen på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. § 1, stk. 2 og 3. Det vil tillige skulle fremgå, at dette gælder for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. § 1, stk. 4. I forbindelse med tinglysningen af afgørelsen om tilbagekaldelse aflyses det tilbagekaldte forbud, jf. det foreslåede stk. 4, 1. pkt.

Der henvises i øvrigt til det, der er anført ovenfor under bemærkningerne til stk. 1 om fremgangsmåden ved tinglysning.

Efter det foreslåede *stk. 4, 1. pkt.*, aflyser kommunalbestyrelsen en advarsel eller et forbud, der i medfør af stk. 1 er tinglyst på en ejendom, når advarslen eller forbuddet ikke længere har retsvirkninger.

Kommunen vil skulle aflyse en advarsel, når der er forløbet 2 år fra advarslens meddelelse, idet advarslen herefter ikke længere kan danne grundlag for et forbud, jf. det foreslåede § 1, stk. 2, 2. pkt. Et tidsbegrænset forbud vil skulle aflyses, når der er forløbet 2 år siden forbuddets udløb, da forbuddet herefter ikke længere kan danne grundlag for et nyt forbud, jf. det foreslåede § 1, stk. 3.

Tidsbegrænsede forbud vil skulle aflyses, når de tilbagekaldes. Det skyldes, at kommunen i sådanne tilfælde vil skulle tinglyse afgørelsen om tilbagekaldelse, jf. det foreslåede stk. 3, hvoraf det vil skulle fremgå, at der tidligere har været nedlagt et forbud, som nu er tilbagekaldt, og at det indebærer, at der på ny kan nedlægges forbud, hvis den pågældende gruppes anvendelse af ejendommen som samlingssted inden for en periode på 2 år fra tilbagekaldelsen på ny bliver egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende, jf. de foreslåede § 1, stk. 2 og 3.

Hvis en advarsel eller et forbud bliver fundet ugyldig, vil forbuddet eller advarslen ikke have retsvirkninger og vil ikke kunne danne grundlag for et senere forbud. Kommunen vil derfor skulle aflyse advarslen eller forbuddet.

Efter det foreslåede *stk. 4, 2. pkt.*, aflyser kommunalbestyrelsen en afgørelse om tilbagekaldelse af et forbud, der i medfør af stk. 3 er tinglyst på en ejendom, når afgørelsen ikke længere har retsvirkninger.

En afgørelse om tilbagekaldelse af et forbud vil skulle aflyses, når der er forløbet 2 år siden tilbagekaldelsen, da det tilbagekaldte forbud herefter ikke længere kan danne grundlag for et forbud, jf. de foreslåede § 1, stk. 2 og 3.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.8.

Til § 3

Den foreslåede § 3 fastsætter en pligt for kommunen til under nærmere betingelser at overtage ejendomme, der er omfattet af et forbud.

Efter det foreslåede *stk. 1* kan ejeren af en ejendom forlange ejendommen overtaget af kommunen mod erstatning, hvis der er nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, og forbuddet indebærer, at ejendommen ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde i overensstemmelse med den faktiske udnyttelse af de omkringliggende ejendomme.

Med bestemmelsen indføres der en regel om overtagelsespligt svarende til planlovens § 48 om overtagelsespligt, når en ejendom ved lokalplan eller byplanvedtægt er forbeholdt offentlige formål.

Det bemærkes, at betingelserne for overtagelsespligtens indtræden formentlig kun helt undtagelsesvis vil være til stede, da de ejendomme, der vil kunne rammes af et forbud, typisk vil være beliggende i boligområder og vil kunne anvendes som boliger, også selv om de ikke må benyttes som samlingssted for den pågældende gruppe.

Efter det foreslåede *stk. 2* afgør taksationsmyndighederne efter §§ 105 og 106 i lov om offentlige veje spørgsmål om berettigelsen af krav efter stk. 1. Om sagernes behandling for taksationsmyndighederne og erstatningens fastsættelse og udbetaling mv. finder §§ 103, 104 og 107-122 i lov om offentlige veje tilsvarende anvendelse.

Det foreslåede *stk. 2* svarer til planlovens § 50, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, og indebærer, at der kommer til at gælde samme regler for behandlingen mv. af sager om overtagelse i anledning af et forbud efter loven som ved behandlingen af sager om overtagelse efter planlovens § 48.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.11.

Til § 4

Den foreslåede § 4 fastsætter en pligt for bl.a. ejere og lejere af en ejendom til at oplyse, hvem der er ejendommens bruger.

Betegnelsen ”bruger af ejendommen” vil som nævnt under bemærkningerne til det foreslåede § 1, stk. 4, skulle forstås på samme måde som den tilsvarende betegnelse i planloven. Brugeren kan eksempelvis være en person, der har lejet ejendommen. Derimod vil den pågældende gruppes medlemmer, der kommer på ejendommen i forbindelse med anvendelsen af denne som samlingssted, ikke af denne grund være brugere af ejendommen i bestemmelsens forstand. Ejeren eller brugeren kan også være en juridisk person.

Efter det foreslåede § 4, 1. pkt., kan kommunalbestyrelsen, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag efter loven, af enhver ejer eller lejer af en ejendom forlange oplyst, hvem der er bruger af ejendommen.

Oplysning om, hvem der er ejendommens bruger, har bl.a. betydning, når kommunen skal foretage partshøring forud for en eventuel meddelelse af advarsel i medfør af § 1, stk. 2, eller nedlæggelse af forbud i medfør af § 1, stk. 1, og når ejendommens ejere og brugere efterfølgende skal underrettes om advarslen eller forbuddet.

At det foreslåede § 4, 1. pkt., også omfatter enhver lejer af en ejendom indebærer, at kommunen af en lejer, der har fremlejet ejendommen, vil kunne forlange oplyst, hvem ejendommen er fremlejet til.

Det følger herudover af det foreslåede § 4, 2. pkt., at kommunen af enhver bruger af ejendommen kan forlange oplyst, hvem der i øvrigt bruger ejendommen. Det vil kunne være relevant, hvis der er flere brugere af ejendommen.

Den foreslåede § 4 vil skulle administreres i overensstemmelse med § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.8.

Til § 5

Den foreslåede § 5 vedrører tilsyn og håndhævelse af forbud.

Efter det foreslåede *stk. 1* påser kommunalbestyrelsen, at forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, overholdes. Det indebærer, at kommunen, når der er nedlagt forbud, vil have pligt til at påse, at forbuddet overholdes.

Efter det foreslåede *stk. 2, 1. pkt.*, kan kommunalbestyrelsens personale, når der er nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, kræve, at enhver person, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

En person opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, hvis den pågældende er medlem af eller tilknyttet gruppen eller medlemmer af gruppen eller i øvrigt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, eksempelvis fordi den pågældende er til stede ved et arrangement, der kan henføres til gruppen, f.eks. en klubaften eller fest. Det afgørende vil i den forbindelse ikke være, hvad personen måtte oplyse til kommunens personale om årsagen til sin tilstedeværelse, men derimod om den pågældende reelt opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen.

At den foreslåede bestemmelse kan anvendes over for en person, som ”vurderes” at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, indebærer, at kommunens personale har et vist skøn, herunder med hensyn til, hvorfor personen reelt opholder sig på ejendommen. Hvis der eksempelvis opholder sig flere personer på ejendommen, og der ikke er tvivl om, at i hvert fald nogle af personerne opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, vil kommunens personale som udgangspunkt kunne lægge til grund, at alle personerne opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted. Denne formodning vil dog kunne afkræftes i det enkelte tilfælde.

Anvendelsen af den foreslåede bestemmelse vil være udtryk for faktisk forvaltningsvirksomhed og vil således ikke indebære, at der træffes en afgørelse i forhold til de personer, som kommunens personale kræver forlader ejendommen.

Bestemmelsen vil kunne anvendes, uanset om den aktuelle ejer eller bruger er den samme, som da forbuddet blev nedlagt, da et forbud, når det er bekendtgjort i overensstemmelse med § 2, stk. 1, vil gælde for den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen, jf. det foreslåede § 1, stk. 4.

Efter det foreslåede stk. 2, 2. pkt., tilkommer der politiet en tilsvarende adgang til at kræve, at enhver person, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

Hvis en person ikke frivilligt forlader ejendommen, når kommunens personale eller politiet i medfør af stk. 2 kræver det, kan politiet efter det foreslåede *stk. 3* under anvendelse af den fornødne magt sikre, at den pågældende forlader ejendommen.

Den foreslåede bestemmelse giver hjemmel til, at politiet umiddelbart kan gennemtvinge beslutninger om, at en person øjeblikkeligt skal forlade ejendommen.

Politiets eventuelle anvendelse af magt i den forbindelse vil skulle ske i overensstemmelse med bestemmelserne i politiloven, der i kapitel 4 indeholder regler om politiets magtanvendelse.

Det indebærer bl.a., at politiets magtanvendelse skal være nødvendig og forsvarlig og alene må ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet, jf. politilovens § 16, stk. 1, 1. pkt. Det skal indgå i vurderingen af forsvarligheden, om magtanvendelsen indebærer risiko for, at udenforstående kan komme til skade, jf. § 16, stk. 1, 2. pkt. Magt skal ifølge § 16, stk. 2, anvendes så skånsomt, som omstændighederne tillader, og således at eventuelle skader begrænses til et minimum.

Efter det foreslåede *stk. 4, 1. pkt.*, har kommunalbestyrelsens personale, når der er nedlagt forbud i medfør af § 1, stk. 1, til enhver tid mod behørig legitimation

adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at påse, om forbuddet overholdes, eller for at anvende beføjelsen i stk. 2, 1. pkt.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at kommunens personale vil kunne få adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt som led i tilsynet med, at forbuddet overholdes, eller for at anvende beføjelsen til at kræve, at personer, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

Efter det foreslåede stk. 4, 2. pkt., har politiet mod behørig legitimation adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for at anvende beføjelserne i stk. 2, 2. pkt., og stk. 3.

Bestemmelsen indebærer, at politiet vil kunne få adgang til ejendommen uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for, at politiet kan anvende beføjelsen til at kræve, at personer, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen, eller hvis det er nødvendigt for at gennemtvinge politiets eller kommunens personales beslutninger herom.

Indgreb efter det foreslåede stk. 4 vil skulle foretages under iagttagelse af reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven). Der skal særligt peges på retssikkerhedslovens § 9. Det fremgår af § 9, stk. 1, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven. Dette gælder dog ifølge § 9, stk. 2, ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Kommunens personale vil kunne få adgang til ejendommen efter det foreslåede stk. 4, hvis formålet er at afklare, om der foreligger en overtrædelse af et forbud. I sådanne tilfælde vil der således som udgangspunkt ikke foreligge en sådan mistanke, at retssikkerhedslovens § 9 finder anvendelse.

Hvis ejeren eller brugeren af ejendommen på grund af de konkrete omstændigheder i sagen med rimelig grund er mistænkt for overtrædelse af det foreslåede § 7, stk. 1, hvorefter det er strafbart at overtræde et forbud, vil kommunens personale eller politiet ikke i medfør af den foreslåede bestemmelse kunne få adgang til ejendommen for at skaffe oplysninger om det strafbare forhold. I stedet vil politiet kunne gå videre med sagen som en straffesag, og kommunens personale vil kunne anmelde forholdet til politiet. Politiet vil herefter kunne foretage ransagning efter reglerne i retsplejeloven, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Uanset om ejeren eller brugeren med rimelig grund mistænkes for at have overtrådt det foreslåede § 7, stk. 1, vil kommunens personale eller politiet kunne få adgang til ejendommen, hvis dette sker med henblik på anvendelse af beføjelsen efter det foreslåede stk. 2 til at kræve, at personer, som vurderes at opholde sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen, eller hvis det sker med henblik på politiets gennemtvangelse af sådanne beslutninger i medfør af det foreslåede stk. 3.

Efter det foreslåede *stk. 5* yder politiet kommunalbestyrelsens personale nødvendig bistand ved anvendelsen af beføjelsen i stk. 4, 1. pkt.

Dette vil f.eks. kunne være relevant, hvis kommunens personale nægtes adgang til ejendommen i medfør af det foreslåede stk. 4, 1. pkt.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.10.1-9.10.2.

Til § 6

Den foreslåede § 6 vedrører adgangen til at klage over forbud.

Efter det foreslåede *stk. 1* kan kommunalbestyrelsens afgørelse om at nedlægge forbud i medfør af § 1, stk. 1, for så vidt angår retlige spørgsmål, påklages til Natur- og Miljøklagenævnet som sammensat efter § 5, stk. 1, nr. 2, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Tilsvarende gælder for kommunalbestyrelsens afgørelse om afslag på at tilbagekalde et forbud.

Efter bestemmelsen vil alene kommunens afgørelser om at nedlægge forbud eller om afslag på at tilbagekalde forbud kunne påklages til Natur- og Miljøklagenævnet. Det bemærkes, at det følger af det foreslåede § 1, stk. 6, at en anmodning om tilbagekaldelse af et forbud tidligst kan indgives til kommunen, når der er forløbet 3 måneder siden forbuddets nedlæggelse eller det seneste afslag på at tilbagekalde.

Derimod vil bl.a. afgørelser om advarsler og om ikke at meddele advarsel eller nedlægge forbud ikke kunne påklages.

Nævnet vil kun kunne prøve retlige spørgsmål, det vil sige, om der er retlige mangler ved et forbud eller et afslag på tilbagekaldelse. Nævnet vil i den forbindelse kunne prøve, om der er retlige mangler ved kommunens skønsudøvelse, herunder i forhold til de kriterier, som er opstillet for skønnet, men vil som udgangspunkt ikke i øvrigt kunne prøve kommunens skøn. Det bemærkes, at betingelserne for at nedlægge forbud til en vis grad er skønsprægede, ligesom det som udgangspunkt er en skønsmæssig afgørelse, om der, hvis betingelserne er opfyldt, bør nedlægges forbud, eller om et forbud bør tilbagekaldes.

Advarsler, forbud mv. vil i øvrigt kunne prøves ved et søgsmål i medfør af grundlovens § 63, ligesom prøvelse vil kunne ske under en eventuel straffesag om overtrædelse af forbuddet.

Efter det foreslåede *stk. 2* skal klage over en afgørelse om at nedlægge forbud i medfør af § 1, stk. 1, være indgivet senest 4 uger efter, at forbuddet i medfør af § 2, stk. 1, er afleveret og tinglyst på ejendommen. Klage over en afgørelse om afslag på at tilbagekalde et forbud skal være indgivet senest 4 uger efter, at klager har modtaget underretning om afgørelsen.

Efter det foreslåede *stk. 3* har klage ikke opsættende virkning, medmindre Natur- og Miljøklagenævnet bestemmer andet.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.9.

Til § 7

Den foreslåede § 7 indeholder straffebestemmelser.

Efter det foreslåede *stk. 1* straffes en ejer eller bruger, der overtræder et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1, med bøde. I gentagelsestilfælde kan straffen stige til fængsel i indtil 4 måneder.

Det foreslåede *stk. 1* indebærer, at en ejer eller bruger, der i strid med et forbud uagtsomt eller forsætligt anvender ejendommen som samlingssted for den pågældende gruppe, kan straffes. Det vil bero på en konkret vurdering, om ejeren eller brugeren har den fornødne tilregnelser i form af uagtsomhed eller forsæt.

Det må antages, at en ejer eller bruger som altovervejende udgangspunkt vil have den fornødne tilregnelser med hensyn til forbuddets eksistens, hvis der er sket bekendtgørelse og underretning om forbuddet i overensstemmelse med den foreslåede § 2. Under alle omstændigheder må den fornødne tilregnelser antages at foreligge, hvis en ejer eller bruger anvender ejendommen som samlingssted for gruppen, efter at kommunen eller politiet har gjort den pågældende opmærksom på forbuddet.

Et forbud vil ikke kun gælde for nuværende ejere og brugere af ejendommen, men også for senere ejere og brugere, jf. det foreslåede § 1, stk. 4. Det må antages, at en senere ejer af ejendommen i almindelighed vil have den fornødne tilregnelser med hensyn til forbuddets eksistens, da forbuddet ifølge § 2, stk. 1, vil skulle tinglyses på ejendommen. Under alle omstændigheder må den fornødne tilregnelser antages at foreligge, hvis en senere ejer eller bruger anvender ejendommen som samlingssted for gruppen, efter at kommunen eller politiet har gjort den pågældende opmærksom på forbuddet.

Ejeren eller brugeren af en ejendom vil efter omstændighederne kunne straffes, selv om det ikke er vedkommende selv, der har givet personer adgang til ejendommen, men det er sket med vedkommendes accept.

En eventuel klage over et forbud vil ikke have opsættende virkning, medmindre Natur- og Miljøklagenævnet bestemmer andet, jf. det foreslåede § 6, stk. 3, og

der vil således som udgangspunkt kunne idømmes straf for overtrædelse af forbuddet, selv om det er påklaget. En ejer eller bruger, der mener, at lovens betingelser for nedlæggelse af forbud ikke er opfyldt, vil kunne gøre dette gældende under straffesagen.

Efter det foreslåede *stk. 2* straffes den, der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger, som den pågældende ifølge § 4 er forpligtet til at give, med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

En ejer, lejer eller bruger, der ikke har opfyldt oplysningspligten efter § 4, vil endvidere efter omstændighederne kunne pålægges tvangsbøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil den pågældende opfylder pligten.

Efter det foreslåede *stk. 3* kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Bestemmelsen vil f.eks. have betydning, hvis en forening er ejer eller bruger af ejendommen. I sådanne tilfælde vil foreningen som sådan kunne straffes. Om der herudover rejses tiltale mod enkeltpersoner vil skulle afgøres efter de almindelige retningslinjer herom.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.10.3.

Til § 8

Den foreslåede bestemmelse vedrører politiets videregivelse til en eventuel udlejer af oplysninger om, at lejereren er straffet for overtrædelse af et forbud, til brug for udlejerens eventuelle ophævelse af lejemålet.

Bestemmelsen indebærer, at spørgsmålet om berettigelsen af politiets videregivelse af oplysningerne til udlejereren og udlejerens efterfølgende behandling af oplysningerne skal vurderes efter den foreslåede bestemmelse og ikke reglerne i persondataloven.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer en fravigelse af andre dele af persondatalovens regulering, herunder grundprincipperne vedrørende behandling af oplysninger i § 5, reglerne om den registreredes rettigheder og om den dataansvarliges anmeldelsespligt. Den foreslåede bestemmelse indebærer således alene en fravigelse af §§ 6-8, i det omfang disse har relevans for politiets videregivelse og den efterfølgende behandling af oplysningerne.

Efter det foreslåede *stk. 1* underretter politiet udlejer, hvis en lejer straffes for overtrædelse af § 7, stk. 1, det vil sige for at overtræde et forbud nedlagt i medfør af § 1, stk. 1.

Politiet vil således i alle tilfælde, hvor en lejer straffes for at overtræde et forbud, skulle underrette udlejer. Det forudsættes, at politiet som led i denne underretning sender udlejer en udskrift af doms- og retsbogen i straffesagen eller af en eventuel bødevedtagelse i sagen. Det forudsættes i den forbindelse, at der i fornødent omfang sker anonymisering i forhold til oplysninger om andre personer end lejeren, f.eks. vidner, ligesom eventuelle oplysninger om andre strafbare forhold end overtrædelsen af forbuddet forudsættes fjernet.

Som følge af, at grundprincipperne i persondatalovens § 5, herunder betingelserne om ajourføring og sletning i § 5, stk. 4 og 5, ikke fraviges, vil politiet for at leve op til disse betingelser i tilfælde, hvor der er blevet videregivet oplysninger til en udlejer om en strafferetlig afgørelse, som efterfølgende er blevet ændret, skulle meddele udlejer, at den pågældende afgørelse er blevet ændret.

Efter det foreslåede *stk. 2* kan udlejer behandle oplysninger, der modtages efter stk. 1, i det omfang det er nødvendigt for, at oplysningerne kan tjene som dokumentation i en sag om ophævelse af lejemålet efter lejeloven, erhvervslejeloven eller almenlejeloven.

Der henvises herved navnlig til de foreslåede ændringer af lejelovens § 93, stk. 1, litra i, erhvervslejelovens § 69, stk. 1, nr. 8, og almenlejelovens § 90, stk. 1, nr. 9 (lovudkastets §§ 10-12).

Da persondatalovens regler om anmeldelsespligt ikke fraviges, vil udlejeren skulle anmelde behandling af oplysninger modtaget fra politiet til Datatilsynet efter reglerne i persondatalovens kapitel 13.

Oplysningerne vil i visse tilfælde skulle slettes, eksempelvis hvis lejeren fraflytter lejemålet, eller oplysningerne af andre grunde ikke længere er nødvendige i forhold til en eventuel sag om ophævelse af lejemålet.

Efter det foreslåede *stk. 3* har udlejeren og dennes ansatte tavshedspligt med hensyn til oplysninger modtaget i medfør af *stk. 1*. Straffelovens §§ 152 og 152 c-152 f finder tilsvarende anvendelse på udlejeren og dennes eventuelle ansatte.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.12.

Til § 9

Det foreslås, at loven træder i kraft den [...].

En kommune vil efter dette tidspunkt, hvis lovens betingelser er opfyldt, kunne meddele advarsel og herefter eventuelt nedlægge forbud mod, at en ejendom anvendes som samlingssted for en bestemt gruppe. Afgørelsen vil skulle basere sig på forholdene på afgørelsestidspunktet, det vil sige, at kommunen på dette tidspunkt bl.a. skal vurdere, om gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Som led i denne vurdering vil kommunen imidlertid også kunne lægge vægt på oplysninger om forhold og hændelser, der har fundet sted før lovens ikrafttræden, forudsat at disse oplysninger har betydning for forholdene på afgørelsestidspunktet.

Til § 10 (lejeloven)

Efter den gældende bestemmelse i lejelovens § 93, stk. 1, litra i, kan udlejeren hæve lejeaftalen, når nogen er straffet i medfør af § 4 i lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler (hashklubloven) for at have modtaget besøgende i eller ved det lejede i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Det foreslås, at der indføres en tilsvarende adgang til at hæve lejeaftalen, når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Ifølge lejelovens § 94, stk. 1, kan udlejeren ikke hæve lejeaftalen, hvis det forhold, der lægges lejeren til last, skønnes at være af uvæsentlig betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at lejeren straffes for at overtræde § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe, altid vil skulle betragtes som væsentligt og dermed kunne danne grundlag for en ophævelse.

Bestemmelsen i lejelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., hvorefter udlejeren skal sørge for, at der hersker god orden i ejendommen, og om fornødent ophæve lejeforhold i de i § 93, stk. 1, litra g-i og l, nævnte tilfælde, vil også finde anvendelse, når lejeren straffes for i strid med et forbud at have anvendt det lejede som samlingssted.

Det betyder, at udlejeren vil skulle vurdere, om det er nødvendigt at skride til ophævelse af lejemålet for at skabe orden i ejendommen, hvis lejeren straffes for overtrædelse af et samlingsstedsforbud.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.12.

Til § 11 (erhvervslejeloven)

Efter den gældende bestemmelse i erhvervslejelovens § 69, stk. 1, nr. 8, kan udlejeren hæve lejeaftalen, når nogen er straffet i medfør af § 4 i lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler (hashklubloven) for at have modtaget besøgende i eller ved det lejede i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Det foreslås, at der indføres en tilsvarende adgang til at hæve lejeaftalen, når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Ifølge erhvervslejelovens § 70, stk. 1, kan udlejeren ikke hæve lejeaftalen, hvis det forhold, der lægges lejeren til last, skønnes at være af uvæsentlig betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at lejeren straffes for at overtræde § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe, altid vil skulle betragtes som væsentligt og dermed kunne danne grundlag for en ophævelse.

Bestemmelsen i erhvervslejelovens § 35, stk. 1, 1. pkt., hvorefter udlejeren skal sørge for, at der hersker god orden i ejendommen, og om fornødent ophæve lejevilkår i de i § 69, stk. 1, nr. 7, 8 og 11, nævnte tilfælde, vil også finde anvendelse, når lejeren straffes for i strid med et forbud at have anvendt det lejede som samlingssted.

Det betyder, at udlejeren vil skulle vurdere, om det er nødvendigt at skride til ophævelse af lejemålet for at skabe orden i ejendommen, hvis lejeren straffes for overtrædelse af et samlingsstedsforbud.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.12.

Til § 12 (lov om leje af almene boliger)

Efter den gældende bestemmelse i § 90, stk. 1, nr. 9, i lov om leje af almene boliger kan udlejeren hæve lejeaftalen, når nogen er straffet i medfør af § 4 i lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler (hashklubloven) for at have modtaget besøgende i eller ved det lejede i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Det foreslås, at der indføres en tilsvarende adgang til at hæve lejeaftalen, når lejeren er straffet i medfør af § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe for at have anvendt det lejede som samlingssted i strid med et forbud nedlagt i medfør af loven.

Ifølge § 91, stk. 1, i lov om leje af almene boliger kan udlejeren ikke hæve lejeaftalen, hvis det forhold, der lægges lejeren til last, skønnes at være af uvæsentlig betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at lejeren straffes for at overtræde § 7, stk. 1, i lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme

som samlingssted for en gruppe, altid vil skulle betragtes som væsentligt og dermed kunne danne grundlag for en ophævelse.

Bestemmelsen i § 80, stk. 1, 1. pkt., i lov om leje af almene boliger, hvorefter udlejeren skal sørge for, at der hersker god orden i ejendommen, og om fornødent ophæve lejeforhold i de i § 90, stk. 1, nr. 7, 9 og 12, nævnte tilfælde, vil også finde anvendelse, når lejeren straffes for i strid med et forbud at have anvendt det lejede som samlingssted.

Det betyder, at udlejeren vil skulle vurdere, om det er nødvendigt at skride til ophævelse af lejemålet for at skabe orden i ejendommen, hvis lejeren straffes for overtrædelse af et samlingsstedsforbud.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 9.12.

Til § 13 (planloven)

Til nr. 1 (§ 56 a)

Efter det foreslåede § 56 a, 1. pkt., kan tilsynsmyndigheden, hvis det er nødvendigt til brug for behandlingen af en sag om tilsyn efter loven, af enhver ejer eller lejer af en ejendom forlange oplyst, hvem der er bruger af ejendommen.

Oplysning om, hvem der er ejendommens bruger, har bl.a. betydning, når tilsynsmyndigheden skal foretage varsling om et eventuelt lovliggørelsespåbud efter planloven, og når et påbud efterfølgende skal bekendtgøres for den pågældende.

At det foreslåede § 56 a, 1. pkt., også omfatter enhver lejer af en ejendom indebærer, at tilsynsmyndigheden af en lejer, der har fremlejet ejendommen, vil kunne forlange oplyst, hvem ejendommen er fremlejet til.

Det følger herudover af det foreslåede § 56 a, 2. pkt., at tilsynsmyndigheden af enhver bruger af ejendommen kan forlange oplyst, hvem der i øvrigt bruger ejendommen. Det vil kunne være relevant, hvis der er flere brugere af ejendommen.

Den foreslåede § 56 a vil skulle administreres i overensstemmelse med § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 7.5.

Til nr. 2 (§ 64, stk. 1, nr. 3 og 4):

Der er tale om en konsekvensændring som følge af det foreslåede § 64, stk. 1, nr. 5, jf. lovudkastets § 13, nr. 3.

Til nr. 3 (§ 64, stk. 1, nr. 5):

Efter den foreslåede bestemmelse straffes den, der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller undlader at give oplysninger, som den pågældende ifølge § 56 a er forpligtet til at give, med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

En ejer eller bruger, der ikke har opfyldt oplysningspligten efter § 4, vil endvidere efter omstændighederne kunne pålægges tvangsbøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil den pågældende opfylder pligten.

Der henvises i øvrigt til kapitel 10, afsnit 7.5.

Bilag 1

UDKAST

Vejledning om anvendelse af planloven i sager om rockerborge

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	237
2. Lokalplanbestemmelser som rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med ..	238
3. Privatretlige servitutter	241
4. Adgang til at modsætte sig en påtænkt rockerborg eller forhold på en rockerborg ..	242
4.1. Midlertidigt forbud (§ 14-forbud).....	243
4.2. Forbud i henhold til kommuneplanens rammebestemmelser?	244
5. Allerede etablerede rockerborge.....	245
6. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan?.....	248
7. Rockerborge i landzone	248
7.1. Kravet om landzonetilladelse.....	249
7.2. Overflødiggjorte landbrugsbygninger.....	249
8. Rockerborge i sommerhusområder.....	251
9. Tilsyn, besigtigelse og håndhævelse	251
9.1. Tilsyn	251
9.2. Besigtigelse	252
9.3. Standsningsmeddelelse mv.	253
9.4. Lovliggørelsespåbud	253
9.5. Politianmeldelse.....	254

1. Indledning

Denne vejledning har til formål at beskrive, hvilke muligheder kommunerne har for at anvende planloven som grundlag for dels at bringe anvendelsen af ejendomme som rockerborge til ophør, dels at undgå etablering af nye rockerborge. Ved ”rockerborg” forstås i denne sammenhæng en ejendom, der tjener som fast tilholdssted for medlemmer af en rockergruppe, og hvor der typisk er foretaget en række særlige bygningsmæssige foranstaltninger for at sikre bygningen mod f.eks. angreb. Vejledningen kan imidlertid også anvendes i sager om ejendomme, der på lignende måde anvendes som tilholdssteder for andre grupper.

Der kan ikke optages bestemmelser i en lokalplan, som indeholder et direkte forbud mod rockerborge, men rockerborge kan være i strid med andre lokalplanbestemmelser, eksempelvis om anvendelse af ejendomme eller bygningers udseende og hegnforhold.

Vejledningen er struktureret således, at der under pkt. 2 er givet eksempler på lokalplanbestemmelser, som rockerborge eller forhold på rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med, ligesom betingelserne for at indføre sådanne bestemmelser er omtalt. Under pkt. 3 er adgangen til at håndhæve privatretlige servitutter beskrevet. Kommunernes adgang til at modsætte sig en påtænkt rockerborg eller forhold på en rockerborg er beskrevet under pkt. 4. Under pkt. 5 behandles nogle spørgsmål, der kan opstå i forhold til allerede etablerede rockerborge. Pkt. 6 vedrører mulighederne for at foretage ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan. Under pkt. 7 og 8 behandles rockerborge i henholdsvis landzone og sommerhusområder. Under pkt. 9 er spørgsmålet om tilsyn, besigtigelse og håndhævelse omtalt.

Vejledningen skal ses i sammenhæng med de vejledninger, der i øvrigt er udsendt på planlovsområdet, herunder vejledning nr. 9922 af 28. september 2009 om lokalplanlægning, vejledning nr. 9563 af 16. oktober 2002 om landzoneadministration og vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og bygge-loven.

Der henvises desuden til betænkningens kapitel 4, afsnit 2, som indeholder en mere udførlig beskrivelse af de regler i planloven, som har betydning i sager om rockerborge.

2. Lokalplanbestemmelser som rockerborge navnlig kan tænkes at være i strid med

En lokalplan har umiddelbare retsvirkninger for borgerne, jf. planlovens § 18, hvorefter der ikke retligt eller faktisk må etableres forhold i strid med planens bestemmelser, når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af planen, medmindre der meddeles dispensation.

En rockerborg eller forhold på en rockerborg kan bl.a. være i strid med lokalplanbestemmelser om følgende:

- Forbud mod faste hegn eller faste hegn over en bestemt højde eller krav om, at der kun må etableres levende beplantning i skel.
- Forbud mod afskærmning af vinduer mod gaden.
- Forbud mod placering af skilte på bygningers facade.
- Udlægning til beboelse. Sådanne bestemmelser indebærer, at den pågældende ejendom ikke må anvendes til andre formål end beboelse, f.eks. erhverv eller klubaktiviteter. Anvendes ejendommen faktisk til beboelse, kan beboeren eller beboerne imidlertid lovligt udøve erhverv uden medhjælp og visse klubaktiviteter, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig, det vil sige, at ejendommen ikke må anvendes på en sådan måde, at den ikke længere kan anses for en beboelsesejendom. Der henvises nærmere til pkt. 5 nedenfor.
- Forbud mod at anvende ejendomme som ”samlingssted for motorcykelklub eller lignende”, hvor dette er planlægningsmæssigt begrundet med et ønske om at undgå for meget motortrafik i eksempelvis et stille boligområde. Det er dog næppe muligt at indføre en sådan bestemmelse i områder

med dagligvareforretninger eller institutioner, som i forvejen skaber trafik og parkeringsproblemer.

- Udlægning til erhverv, hvis anvendelse som rockerborg er uforenelig med de erhvervsmæssige aktiviteter, som området i lokalplanen er udlagt til, hvilket beror på lokalplanens præcisering af erhvervsmæssige aktiviteter.

Efter planlovens § 13, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen på ethvert tidspunkt beslutte at udarbejde et lokalplanforslag.

Indførelse af lokalplanbestemmelser som de nævnte kan være relevant, hvis kommunen bliver bekendt med, at en rockerborg påtænkes etableret på en bestemt ejendom, jf. nærmere pkt. 4 nedenfor. Selv om der ikke er oplysninger om en påtænkt rockerborg, kan det imidlertid også være relevant at indføre en eller flere af bestemmelserne i f.eks. bestemte boligområder, hvis kommunen ønsker at forhindre de pågældende forhold, f.eks. faste hegn over en bestemt højde, i området. I begge tilfælde forudsætter dette, at betingelserne for at indføre bestemmelserne er opfyldt. Disse betingelser er omtalt nedenfor.

Lokalplanbestemmelser skal have hjemmel i lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Denne betingelse er opfyldt for alle de ovennævnte lokalplanbestemmelser.

Derimod er der eksempelvis ikke hjemmel til at stille krav til indretningen inde i en bygning eller til direkte at regulere adfærd på og omkring en ejendom.

Endvidere kan erhverv, der udøves af beboeren eller beboerne uden medhjælp på en ejendom, der er udlagt til beboelse, ikke hindres. Tilsvarende er visse klubaktiviteter lovlige i et område, der er udlagt til beboelse. I begge tilfælde gælder dette dog kun, hvis ejendommen ikke herved ændrer karakter af bolig, jf. nærmere pkt. 5 nedenfor.

En lokalplanbestemmelse skal endvidere i det enkelte tilfælde have en planlægningsmæssigt relevant begrundelse og må ikke være baseret på usaglige hensyn eller være i strid med bl.a. proportionalitetsprincippet.

Lokalplanen skal ifølge planlovens § 15, stk. 1, indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

Begrundelsen for lokalplanbestemmelser om hegn, beplantning, afskærmning af vinduer og skilte på facader kan f.eks. være æstetiske hensyn. Begrundelsen for et forbud mod at anvende ejendomme som ”samlingssted for motorcykelklub eller lignende” kan som også nævnt ovenfor være at undgå for meget motortrafik i eksempelvis et stille boligområde. Det er dog som nævnt næppe muligt at indføre en sådan bestemmelse i områder med dagligvareforretninger eller institutioner, som i forvejen skaber trafik og parkeringsproblemer.

Det bemærkes endvidere, at der skal være en saglig, planlægningsmæssigt relevant begrundelse for i et område, der udlægges til erhverv, at skelne mellem forskellige typer af erhverv.

Det er ikke et sagligt, planlægningsmæssigt relevant hensyn at regulere, hvor mange gæster der må komme på besøg i en bolig, eller hvilke bestemte grupper af mennesker, f.eks. med hensyn til alder, køn, nationalitet eller politisk eller religiøst tilhørsforhold, der må besøge eller anvende en ejendom. Der kan heller ikke optages bestemmelser i en lokalplan, som indeholder et direkte forbud mod rockerborge.

Der er også grænser for, hvor detaljeret en lokalplan kan regulere anvendelsen af en bygning eller et område. En lokalplanbestemmelse skal på den anden side være så entydig og præcis, at grænsen for borgernes dispositionsret umiddelbart fremgår af planen. Er en bestemmelse upræcis, kan det endvidere blive vanskeligt at håndhæve den.

Herudover bemærkes det, at en lokalplan ikke i sig selv kan gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. Hvis en ejendom således allerede lovligt er taget i brug til eksempelvis klubaktiviteter, kan klubaktiviteterne fortsætte som hidtil, selv om kommunalbestyrelsen vedtager en lokalplan, der er til hinder for sådanne aktiviteter. Det gælder også efter et eventuelt ejerskifte.

Medmindre der er særlig hjemmel i planloven, kan der desuden ikke i en lokalplan pålægges en handlepligt.

3. Privatretlige servitutter

Nogle ejendomme er omfattet af privatretlige servitutter, der fastsætter rådighedsbegrænsninger for ejendommen.

Overtrædelse af sådanne rådighedsbegrænsninger kan påtales ved civilt søgsmål af den eller de påtaleberettigede efter servitutten, hvilket også kan være kommunen.

En kommune har herudover adgang til at håndhæve visse servitutter, uanset om kommunen har påtaleret. Det følger således af planlovens § 43, at kommunalbestyrelsen ved påbud eller forbud kan sikre overholdelsen af servitutbestemmelser om forhold, hvorom der kan optages bestemmelser i en lokalplan.

Det er op til kommunen, om den i det enkelte tilfælde ønsker at bruge beføjelsen i planlovens § 43. Påtale efter bestemmelsen er imidlertid en forvaltningsretlig afgørelse, hvorfor forvaltningslovens regler og almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. lighed, saglighed mv. skal iagttages.

Påbud eller forbud efter planlovens § 43 kan kun angå forhold, som kan reguleres ved lokalplan, jf. herom pkt. 2 ovenfor. Det indebærer bl.a., at kommunen i det enkelte tilfælde skal have en aktuel planlægningsmæssig interesse i servitutten overholdelse. Det er endvidere en forudsætning for et påbud, at der er tale om en servitutbestemmelse, hvis overholdelse utvivlsomt er i det offentliges interesse. Det er herudover en forudsætning for et påbud, at der ikke er rimelig tvivl om, at servitutten er tilsidesat. Bestemmelsen i § 43 kan således kun anvendes til at håndhæve en servitutbestemmelse, hvis den er klart og præcist formuleret. Et tilsvarende krav om klarhed og præcision gælder i forhold til selve påbuddet.

Som eksempler på servitutbestemmelser, der kan tænkes overtrådt som følge af etablering af en rockerborg, kan bl.a. nævnes bestemmelser om hegnsforhold og bygningers udseende og krav om anvendelse af ejendommen til beboelse.

Et påbud efter planlovens § 43 om at ophøre med f.eks. klubaktiviteter på grundlag af en servitutbestemmelse om anvendelse af ejendommen til beboelse forudsætter, ligesom når en ejendom ved lokalplan er udlagt til beboelse, at kommunen kan påvise, at ejendommen ikke anvendes til beboelse, men derimod til klubformål, eller at ejendommen, selv om den anvendes til beboelse, har ændret karakter af bolig på grund af klubaktiviteterne, jf. nærmere pkt. 5 nedenfor.

Generelle servitutfastsatte forbud mod ulemper vil derimod som udgangspunkt ikke have en sådan klarhed og præcision, at de kan danne grundlag for et påbud eller forbud efter planlovens § 43 i forhold til rockerborg.

4. Adgang til at modsætte sig en påtænkt rockerborg eller forhold på en rockerborg

En lokalplan retter sig alene mod fremtidige forhold og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen. En kommunes muligheder for at modsætte sig en rockerborg afhænger derfor i et vist omfang af, om kommunen bliver opmærksom på rockerborgen, før den er etableret.

Hvis kommunen er i tvivl om, hvorvidt en rockerborg påtænkes etableret, kan der rettes henvendelse til politiet. Politiet vil i mange tilfælde ligge inde med eller kunne skaffe oplysninger herom. Sådanne oplysninger vil i almindelighed kunne videregives af politiet til kommunen, jf. nærmere vejledning om offentlige myndigheds udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet (bilag 2).

Nedenfor behandles indledningsvis muligheden for at nedlægge midlertidigt forbud efter planlovens § 14 (pkt. 4.1) og derefter muligheden for at nedlægge forbud i henhold til kommuneplanens rammebestemmelser (pkt. 4.2).

4.1. Midlertidigt forbud (§ 14-forbud)

Hvis en kommune bliver opmærksom på, at en rockerborg påtænkes etableret, kan kommunen overveje, hvordan dette forholder sig til kommunens planer for det pågældende område, og om der bør indføres lokalplanbestemmelser, eksempelvis om de forhold, der er nævnt ovenfor under pkt. 2.

I givet fald kan kommunalbestyrelsen efter planlovens § 14 nedlægge forbud mod, at der faktisk eller retligt etableres forhold, som kan hindres ved sådanne lokalplanbestemmelser. Dette giver kommunen mulighed for at gribe ind med det samme, så muligheden for at indføre bestemmelserne ikke fortabes, fordi de pågældende forhold etableres, før et lokalplanforslag offentliggøres og får retsvirkninger efter § 17.

Den disposition, der forbydes ved et § 14-forbud, skal kunne opretholdes som forbudt ved en senere lokalplan, det vil sige, at betingelserne for at indføre en lokalplanbestemmelse om forholdet skal være opfyldt, herunder kravet om en planlægningsmæssig begrundelse. Der henvises om disse betingelser til pkt. 2 ovenfor. I forbuddet skal det beskrives, hvilke planlægningsmæssigt relevante forhold der betinger forbuddet, og hvad forbuddet mere præcist indebærer.

Hvis kommunen f.eks. ønsker at indføre en lokalplanbestemmelse, som udlægger et område til beboelse, eventuelt kombineret med et forbud mod anvendelse af ejendomme i området som ”samlingssted for motorcykelklub eller lignende”, kan det efter omstændighederne ved § 14-forbud forhindres, at den ejendom, der påtænkes anvendt som rockerborg, anvendes til andet formål end beboelse, herunder som samlingssted for en motorcykelklub eller lignende.

Et § 14-forbud kan også være relevant, når en rockerborg delvis er etableret. Selv om en ejendom således eksempelvis lovligt er taget i brug til klubformål for rockergruppen, og en sådan anvendelse derfor ikke kan forhindres ved lokalplan, vil det efter omstændighederne være muligt at forhindre, at der f.eks. etableres faste hegn eller foretages afskærmning af vinduer, hvis sådanne forhold endnu ikke er etableret, og kommunen ønsker at indføre lokalplanbestemmelser herom.

Et § 14-forbud kan højst nedlægges for ét år og skal tinglyses på den pågældende ejendom. Tinglysning er dog uden betydning for forbuddets gyldighed. Inden § 14-forbuddets udløb kan der offentliggøres forslag til lokalplan, som indfører de lokalplanbestemmelser, der var baggrunden for § 14-forbuddet. Lokalplanforslaget vil herefter have foreløbige retsvirkninger efter planlovens § 17, indtil den endelige lokalplan offentliggøres, dog højst i et år.

Det bemærkes, at det ikke er en betingelse for at nedlægge § 14-forbud, at der efterfølgende vedtages en lokalplan. Det er imidlertid en betingelse, at kommunen har til hensigt at udarbejde en lokalplan, når § 14-forbuddet nedlægges.

De almindelige forvaltningsretlige krav om bl.a. begrundelse og partshøring skal iagttages ved behandlingen af sager om § 14-forbud.

4.2. Forbud i henhold til kommuneplanens rammebestemmelser?

I medfør af planlovens § 12, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen inden for byzoner og sommerhusområder modsætte sig opførelse af bebyggelse eller ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer, når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Forbud kan dog ikke nedlægges, når det pågældende område i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål, eller når området er omfattet af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

Et forbud skal være nedlagt, før der er meddelt tilladelse mv. til bebyggelsen eller anvendelsen, eller før denne i øvrigt er lovligt etableret. Endvidere forudsætter et forbud, at de pågældende rammebestemmelser i kommuneplanen er så præcise, at der ikke kan være tvivl om, at der er tale om en foranstaltning, som er i strid med planens retningslinjer.

Disse krav indebærer, at et forbud i henhold til kommuneplanens rammebestemmelser i praksis sjældent vil være relevant i en sag om en rockerborg.

Kommunen kan i stedet overveje, om der bør indføres lokalplanbestemmelser, eksempelvis om de forhold, der er nævnt ovenfor under pkt. 2, og i givet fald nedlægge § 14-forbud mod, at der faktisk eller retligt etableres forhold, som kan hindres ved sådanne lokalplanbestemmelser, jf. nærmere pkt. 4.1 ovenfor.

5. Allerede etablerede rockerborge

Som beskrevet ovenfor under pkt. 2 og 3 kan rockerborge eller forhold på rockerborge være i strid med en række lokalplanbestemmelser eller privatretlige servitutter, som kommunen kan håndhæve efter planlovens § 43.

Opmærksomheden henledes særligt på, at rockerborge på grund af deres særlige karakteristika – der bl.a. kan omfatte høje hegn mod gaden og afskærmning af vinduer – kan være i strid med lokalplanbestemmelser eller servitutter om eksempelvis hegnsforhold og udseende af bygninger.

Herudover kan anvendelsen af en ejendom som rockerborg være i strid med bl.a. lokalplanbestemmelser eller servitutter om anvendelse af ejendommen til beboelse. Det er således tilfældet, hvis ejendommen ikke anvendes som bolig, men derimod til klubformål.

Det bemærkes i den forbindelse, at kommunen ikke nødvendigvis skal lægge til grund, at ejendommen anvendes som bolig, blot fordi ejeren eller brugeren oplyser dette til kommunen. Kommunen skal heller ikke nødvendigvis lægge til grund, at ejendommen anvendes som bolig, fordi den pågældende er tilmeldt i CPR-registeret med ejendommen som sin bolig. Det afgørende er de reelle forhold.

Ved vurderingen af, om ejendommen (reelt) anvendes til bolig eller klubformål, må det antages, at der – foruden de ovennævnte oplysninger fra ejeren eller brugeren og CPR-registeret – bl.a. kan lægges vægt på indretningen inde i bygningen, herunder om denne bærer præg af beboelse eller klubaktiviteter. Endvidere må det antages, at der kan lægges vægt på ejendommens ydre fremtræden, herunder om der er opsat høje hegn, afblændet vinduer, opsat skilte med klublogo mv.

Det er kommunen, som har bevisbyrden for, at ejendommen ikke (reelt) anvendes som bolig, men derimod til klubaktiviteter.

Hvis en ejendom, der ifølge en lokalplan eller servitut skal anvendes til beboelse, faktisk anvendes som bolig, kan visse klubaktiviteter lovligt udøves af beboeren eller beboerne i ejendommen, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig, det vil sige, at ejendommen ikke må anvendes på en sådan måde, at den ikke længere kan anses for en beboelsesejendom. Der kan således eksempelvis afholdes klubmøder på ejendommen, hvis de aktiviteter, der i den forbindelse foregår, ikke ændrer ejendommens karakter af bolig.

Det beror på en konkret vurdering, om en ejendom har ændret karakter af bolig som følge af klubaktiviteter. Ved vurderingen kan bl.a. følgende momenter efter praksis indgå:

- Beboelsens omfang. Anvendes hele ejendommen eller kun enkelte værelser til beboelse?
- Har klubaktiviteterne et omfang, så ejendommens anvendelse som bolig har accessorisk karakter, hvilket bl.a. hænger sammen med, hvor ofte der er klubaktiviteter, og hvor mange besøgende klubaktiviteterne giver anledning til?
- Ejendommens ydre fremtræden, det vil sige bygningers udformning, indretning af ubebyggede arealer, hegnsforhold, skiltning mv. Er der f.eks. opsat høje hegn, afblændet vinduer, opsat skilte med klublogo mv.? Det bemærkes, at sådanne forhold som nævnt ovenfor også i sig selv kan være i strid med bl.a. lokalplanbestemmelser om hegnsforhold og udseende af bygninger.
- Trafikmængde og parkeringsbehov. Er der f.eks. jævnlig motorcykeltrafik til og fra ejendommen, og holder der ofte et stort antal køretøjer parkeret ved ejendommen?
- Indretningen inde i bygningen. Bærer indretningen præg af beboelse eller klubaktiviteter?

Der kan derimod ikke lægges vægt på klubmedlemmernes eller andre besøgendes tilhørsforhold, herunder om disse måtte være medlemmer af en rockergruppe. Et sådant tilhørsforhold kan dog have bevismæssig betydning, f.eks. når det skal vurderes, om de pågældende personer kommer på ejendommen som følge af anvendelsen af denne til klubaktiviteter eller af andre grunde.

Det er kommunen, der har bevisbyrden for, at ejendommen har ændret karakter af bolig, og det kan være særdeles vanskeligt at løfte denne bevisbyrde. Det er derfor nødvendigt, at kommunen inddrager alle tilgængelige oplysninger, der kan belyse de ovennævnte momenter.

I alle tilfælde vil det være nødvendigt at foretage en konkret undersøgelse og vurdering af de fysiske forhold og aktiviteter på og omkring ejendommen. Der kan i den forbindelse eventuelt foretages besigtigelse af ejendommen i medfør af planlovens § 57, jf. pkt. 9.2 nedenfor.

Det er vigtigt, at kommunen tager billeder og foretager bevissikring i øvrigt af alle forhold, der belyser de ovennævnte momenter, navnlig ejendommens indvendige indretning, men også øvrige forhold vedrørende omfanget af henholdsvis beboelse og klubaktiviteter, herunder forhold omkring ejendommen, f.eks. mængden af trafik til og fra ejendommen og parkerede køretøjer på og omkring ejendommen.

Kommunen kan endvidere undersøge, om kommunen i forbindelse med behandlingen af andre sager vedrørende ejendommen, navnlig byggesager, er kommet i besiddelse af relevante oplysninger.

Herudover kan det undersøges, om politiet er i besiddelse af relevante oplysninger, herunder om ejendommens anvendelse til klubaktiviteter, f.eks. hvor ofte der holdes klubfester på ejendommen, og hvor mange deltagere der er til sådanne fester. Politiet kan også være i besiddelse af f.eks. oplysninger om ejendommens indretning, der kan supplere kommunen egne oplysninger herom. Sådanne oplysninger vil i almindelighed kunne videregives af politiet til kommunen, jf. nærmere vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet (bilag 2).

Der henvises i øvrigt til pkt. 9 nedenfor om tilsyn, besigtigelse og håndhævelse.

6. Ekspropriation til virkeliggørelse af en lokalplan?

En lokalplan retter sig som nævnt alene mod fremtidige forhold og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen.

Det følger imidlertid af planlovens § 47, stk. 1, at kommunalbestyrelsen kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, eller private rettigheder over fast ejendom, når ekspropriationen vil være af væsentlig betydning for virkeliggørelsen af en lokalplan eller en byplanvedtægt.

I praksis har bestemmelsen begrænset betydning i sager om rockerborge, men kan være relevant, hvis en rockerborg er placeret eller påtænkes placeret på en ejendom, som kommunen har behov for at anvende til institution eller offentlig forsyningsvirksomhed, veje eller lignende. Det skal dog understreges, at formålet med ekspropriationen ikke må være at forhindre etableringen af eller fjerne rockerborgen, men derimod skal være at etablere de pågældende offentlige anlæg, og at der ikke må findes egnede alternativer, som ikke kræver ekspropriation.

7. Rockerborge i landzone

Landzonen er områder, der ikke er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. planlovens § 34, stk. 4. Zonen omfatter både det åbne land og mindre landsbyer, som ikke er udlagt til byzone.

I landzone gælder der efter planlovens § 35 som udgangspunkt et krav om landzonetilladelse fra kommunen ved bl.a. ny bebyggelse og ændret anvendelse af bestående bebyggelse, medmindre en af undtagelserne i §§ 36-38 finder anvendelse.

Nedenfor er der redegjort nærmere for betydningen i sager om rockerborge af kravet om landzonetilladelse (pkt. 7.1) og undtagelsen i planlovens § 37 om overflødiggjorte landbrugsbygninger (pkt. 7.2).

7.1. Kravet om landzonetilladelse

I landzonen må der ifølge planlovens § 35, stk. 1, 1. pkt., ikke uden landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen foretages udstykning, opføres ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse eller ubebyggede arealer, medmindre det ansøgte er omfattet af en af undtagelserne fra tilladelseskravet i §§ 36-38.

Hvis en ejendom, der hidtil er blevet anvendt til beboelse, ønskes anvendt som klublokaler for en rockerklub, gælder der krav om landzonetilladelse.

Hvis en ejendom, der hidtil er blevet anvendt til beboelse, nu anvendes til klubaktiviteter, og det over for kommunen oplyses, at ejendommen fortsat anvendes til beboelse, beror det på en konkret vurdering, om anvendelsen af ejendommen er ændret fra beboelse til klubformål, så der gælder krav om landzonetilladelse. Ved vurderingen kan der lægges vægt på de momenter, der er nævnt ovenfor under pkt. 5.

Hvis etablering af en rockerborg indebærer opførelse af ny bebyggelse, gælder der endvidere krav om landzonetilladelse.

7.2. Overflødiggjorte landbrugsbygninger

Det følger af planlovens § 37, stk. 1, at bygninger, der ikke længere er nødvendige for driften af en landbrugsejendom, uden tilladelse efter § 35, stk. 1, kan tages i brug til håndværks- og industrivirksomhed, mindre butikker og en bolig samt lager- og kontorformål mv. på betingelse af, at virksomheden eller boligen etableres i bestående bygninger, der ikke om- eller tilbygges i væsentligt omfang, og at bygningerne ikke er opført inden for de seneste 5 år.

Bestemmelsen giver bl.a. mulighed for uden landzonetilladelse at tage en overflødiggjort landbrugsbygning i brug til forenings- og fritidsformål i bred forstand og dermed efter omstændighederne også mulighed for, at en motorcykelklub kan anvende bygningen som klubhus.

Derimod gælder der krav om landzonetilladelse efter § 35, hvis etableringen af en rockerborg indebærer opførelse af ny bebyggelse, eller at bestående bygninger om- eller tilbygges i væsentligt omfang.

Anvendelse af bygninger til den virksomhed, der er nævnt i planlovens § 37, må kun ske efter forudgående anmeldelse til kommunalbestyrelsen, jf. § 38. Kommunalbestyrelsen skal påse, om betingelserne efter § 37 er opfyldt. Hvis kommunalbestyrelsen ikke har gjort indsigelse inden 2 uger fra den dag, anmeldelsen er modtaget, kan bygningerne tages i brug.

I forbindelse med behandlingen af sådanne forudgående anmeldelser kan kommunen nedlægge § 14-forbud (se herom pkt. 4.1 ovenfor) mod den pågældende anvendelse, hvis kommunen finder, at der er saglige planlægningsmæssige grunde hertil, og ønsker at udarbejde et lokalplanforslag.

Der kan f.eks. indføres lokalplanbestemmelser om forhold som beskrevet ovenfor under pkt. 2, når der er en saglig, planlægningsmæssig begrundelse herfor. Der vil imidlertid sjældent være en saglig, planlægningsmæssigt relevant begrundelse for en lokalplan for et afgrænset område i landzone, der udelukkende indeholder regler om forbud mod faste hegn eller faste hegn over en bestemt højde, krav om, at der kun må etableres levende beplantning i skel, eller forbud mod afskærmning af vinduer mod gaden eller placering af skilte på bygningers facade. Tilsvarende gælder bestemmelser, der forbyder at anvende en ejendom i landzone som samlingssted for forskellige formål ud fra trafikale og parkeringsmæssige overvejelser.

Derimod kan sådanne bestemmelser være relevante i tilknytning til bestemmelser om, at området udlægges til beboelse eller til erhverv. Dette vil imidlertid grundlæggende forandre områdets karakter af landzone og forudsætter derfor, at kommunen ønsker at udvikle området fra landzone til byzone.

Dette indebærer samlet set, at et § 14-forbud formentlig kun i begrænset omfang vil være relevant i forbindelse med en påtænkt etablering af en rockerborg i landzone.

8. Rockerborge i sommerhusområder

Sommerhusområder er områder, der er udlagt hertil i en lokalplan mv., jf. planlovens § 34, stk. 3.

Der gælder en række begrænsninger i sommerhusområder. Efter planlovens § 38 a, 1. pkt., må en ejendom i et sommerhusområde, medmindre andet er fastsat i en lokalplan mv., ikke benyttes til anden anvendelse end boligformål, jf. §§ 40 og 41. Det følger endvidere af § 40, stk. 1, at en bolig i et sommerhusområde bortset fra kortvarige ferieophold mv. ikke må anvendes til overnatning i perioden fra 1. oktober til 31. marts, medmindre boligen blev anvendt til helårsbeboelse, da området blev udlagt til sommerhusområde, og retten til helårsbeboelse ikke senere er bortfaldet.

Det må antages, at disse begrænsninger i praksis vil betyde, at rockerborge normalt ikke kan etableres i sommerhusområder.

9. Tilsyn, besigtigelse og håndhævelse

9.1. Tilsyn

Kommunalbestyrelsen påser ifølge planlovens § 51, stk. 1, overholdelsen af loven og bestemmelser i lokalplaner mv. Endvidere påser kommunalbestyrelsen bl.a., at de påbud og forbud, som kommunalbestyrelsen meddeler, efterkommes, jf. § 51, stk. 4.

Kommunalbestyrelsen skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet er af underordnet betydning, jf. planlovens § 51, stk. 5. Lovliggørelsen kan enten ske som fysisk lovliggørelse, det vil sige fjernelse eller ophør af det ulovlige forhold, eller som retlig lovliggørelse, det vil sige efterfølgende lovliggørelse af forholdet, f.eks. ved meddelelse af dispensation eller tilladelse.

Ifølge planlovens § 63, stk. 1, påhviler det den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige et ulovligt forhold. Består forholdet i en ulovlig brug af ejendommen, påhviler pligten tillige brugeren.

Kommunen har som udgangspunkt pligt til at reagere, når den bliver opmærksom på ulovlige forhold. Dette gælder, uanset hvordan kommunen får kendskab til forholdet. Der er således pligt til at reagere, når kommunen ved henvendelser, klager eller på anden måde bliver opmærksom på, at der på eksempelvis en ejendom, der anvendes som rockerborg, kan foreligge et ulovligt forhold, medmindre henvendelsen er åbenbart grundløs.

Der henvises om tilsyn nærmere til pkt. 2.1 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

9.2. Besigtigelse

Ifølge planlovens § 57, stk. 1, har kommunalbestyrelsens personale og personer med bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen uden retskendelse adgang til enhver ejendom i tilsynsøjemed, jf. § 51, og efter forudgående underretning til ejeren eller brugeren for at foretage tekniske forarbejder til forberedelse af beslutninger efter planloven.

Politiet yder ifølge planlovens § 57, stk. 3, nødvendig bistand til at opnå den adgang, der er nævnt i stk. 1. Det kan f.eks. være relevant, hvis ejeren eller brugeren af ejendommen forhindrer adgang eller optræder truende.

Det er vigtigt, at der under besigtigelsen tages billeder og foretages bevissikring i øvrigt af ulovlige forhold.

Besigtigelsen skal foretages i overensstemmelse med reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven), der bl.a. indeholder regler om fremgangsmåden, herunder varsling, og forholdet til strafferetsplejen.

Om retssikkerhedsloven og fremgangsmåden i øvrigt ved gennemførelse af besigtigelse henvises nærmere til pkt. 2.2 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

9.3. Standsningsmeddelelse mv.

Hvis ejeren eller brugeren af en ejendom, der påtænkes anvendt som rockerborg eller allerede anvendes som rockerborg, påbegynder eller forbereder etablering af et ulovligt forhold, kan kommunen udstede en standsningsmeddelelse.

En standsningsmeddelelse kan f.eks. være relevant, hvis ejeren eller brugeren af en ejendom forbereder eller har påbegyndt etablering af et forhold i strid med et § 14-forbud eller en lokalplanbestemmelse. Det samme gælder, hvis ejeren eller brugeren påbegynder eller forbereder etablering af et forhold uden den fornødne landzonetilladelse eller i strid med reglerne om sommerhusområder.

Hvis den pågældende ikke frivilligt retablerer det, der allerede måtte være ulovligt etableret, eller søger om dispensation eller tilladelse, må kommunen meddele lovliggørelsespåbud, jf. pkt. 9.4 nedenfor.

Om standsningsmeddelelse henvises nærmere til pkt. 3.3.5 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og bygge-loven.

Kommunen kan efter omstændighederne også søge det forberedte eller iværksatte arbejdet standset ved at anmode retten om at nedlægge et midlertidigt forbud efter reglerne i retsplejelovens kapitel 40. Der er tale om et foreløbigt retsmiddel, og forbuddet skal derfor følges op af et søgsmål, hvor der tages endelig stilling til spørgsmålet.

9.4. Lovliggørelsespåbud

Hvis anvendelse af en ejendom som rockerborg eller et forhold på ejendommen er i strid med f.eks. et § 14-forbud eller en lokalplanbestemmelse, og der ikke søges om dispensation, kan kommunen i medfør af planlovens § 51 meddele ejeren og/eller brugeren lovliggørelsespåbud. Det samme gælder, hvis rockerborgen er etableret uden den fornødne landzonetilladelse eller er i strid med reglerne om sommerhusområder. Et lovliggørelsespåbud går ud på at konstatere, hvad det ulovlige forhold består i, og stille krav om lovliggørelse, det vil sige at bringe den ulovlige anvendelse til ophør og fjerne ulovlige indretninger.

Et lovliggørelsespåbud kan f.eks. være relevant, hvis der i strid med en lokalplanbestemmelse er etableret faste hegn eller foretaget afskærmning af vinduer. Et påbud kan også være relevant, hvis en ejendom, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse, ikke anvendes som bolig, men derimod til klubformål, eller hvis en ejendom, der anvendes til bolig, har ændret karakter af bolig på grund af klubaktiviteter. Der henvises i øvrigt til pkt. 5 ovenfor.

Hvis ejendommen er lejet ud, og det ulovlige forhold består i ulovlig brug, skal påbud meddeles til lejeren og eventuelt ejeren. Hvis det ulovlige forhold består af bygningsmæssige ændringer eller f.eks. hegn, skal påbud alene meddeles til ejeren.

Der henvises om lovliggørelsespåbud nærmere til pkt. 3.3 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og bygge-loven.

Lovliggørelsespåbud kan efter reglerne i planlovens kapitel 14 påklages til Natur- og Miljøklagenævnet. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at nævnets eventuelle underkendelse af et lovliggørelsespåbud ikke nødvendigvis udelukker, at kommunen senere på ny meddeler lovliggørelsespåbud. Skyldes underkendelsen således eksempelvis, at det ikke er godtgjort, at betingelserne for at meddele påbud er opfyldt, kan kommunen forsøge at skaffe yderligere dokumentation og eventuelt på ny meddele påbud, hvis det på baggrund af de nye oplysninger anses for godtgjort, at betingelserne er opfyldt.

9.5. Politianmeldelse

Ifølge planlovens § 64 straffes den, der overtræder bl.a. bestemmelser i en lokalplan, landzone- eller sommerhusreglerne i § 35, stk. 1, § 39 eller § 40, stk. 1, eller undlader at efterkomme et påbud eller forbud, der er udstedt i medfør af loven, med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Politianmeldelse kommer bl.a. på tale, hvis ejeren eller brugeren ikke reagerer på en standsningsmeddelelse eller et lovliggørelsespåbud. Det samme gælder bl.a. ved grove ulovlige forhold, uanset om der først er anvendt administrative hånd-

hævelsesmidler. I politianmeldelsen kan det oplyses, at der er tale om en rockerborg.

I dommen i en eventuel straffesag kan ejeren eller brugeren efter omstændighederne pålægges tvangsbøder i medfør af retsplejelovens § 997, stk. 3, indtil det ulovligt etablerede forhold er lovliggjort. Hvis kommunen vurderer, at der under en eventuel straffesag bør idømmes tvangsbøder, bør der gøres en bemærkning herom i politianmeldelsen.

Der henvises for så vidt angår politianmeldelse nærmere til pkt. 4 i vejledning nr. 9392 af 1. maj 2007 om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeloven.

Bilag 2

UDKAST

Vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	259
2. Regler om udveksling af personoplysninger mv.	260
2.1. Indledning	260
2.1.1. Hvornår gælder persondataloven for offentlige myndigheder?	260
2.1.2. Hvad regulerer persondataloven?	262
2.1.3. Relevante regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven.....	263
2.2. Persondatalovens behandlingsregler.....	263
2.2.1. Generelle regler om behandling af personoplysninger	263
2.2.2. Hvornår må personoplysninger udveksles?	264
2.2.3. Samkøring af oplysninger	268
2.2.4. Intern anvendelse af indsamlede oplysninger	269
2.2.5. Oplysningspligt.....	270
2.2.6. Indsigtsret	272
2.3. Forvaltningsloven og offentlighedsloven	274
2.4. Sammenfatning	276
3. Oversigt over relevante myndigheders opgaver, beføjelser, centrale regler mv.	277
3.1. Indledning	277
3.2. Politiet.....	278
3.3. Kriminalforsorgen.....	280
3.4. Skatte- og afgiftsmyndighederne	281
3.5. Kommunernes og Udbetaling Danmarks administration af sociale ydelser	285
3.6. Arbejdsløshedskasserne og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.....	290
3.7. Kommunernes folkeregistrering (i CPR)	291
3.8. Kommunernes administration af plan- og byggelovgivningen mv.	293
4. Udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats ..	296
4.1. Indledning	296
4.2. Videregivelse af oplysninger fra politiet til andre myndigheder	296
4.3. Videregivelse af oplysninger til politiet.....	306
4.4. Videregivelse mellem andre myndigheder end politiet	308

1. Indledning

Som led i bekæmpelsen af rockerkriminalitet udsendte Justitsministeriet i 2002 en plan for en intensiveret indsats mod den kriminalitet og de ordensmæssige problemer mv., der udspringer af rockermiljøet.

I forlængelse heraf nedsatte justitsministeren i 2003 efter drøftelser med Kommunernes Landsforening en tværgående arbejdsgruppe, der bl.a. fik til opgave at udarbejde udkast til en vejledning om adgangen til at udveksle personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rockernes kriminalitet.

Justitsministeriet udsendte på baggrund af arbejdsgruppens oplæg den 12. november 2003 ”Vejledning om offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for rockeres kriminalitet”.

Det retlige grundlag, som vejledningen fra 2003 er baseret på, er siden blevet ændret, og der har været ændringer i de relevante myndigheders opgaver, ligesom den koordinerede myndighedsindsats bl.a. er blevet udvidet til at omfatte organiseret og alvorlig kriminalitet.

Disse ændringer er indarbejdet i denne vejledning.

Vejledningen vedrører offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder særligt rocker- og bandekriminalitet.

I vejledningen redegøres for de generelle regler i persondataloven, som har betydning for myndighedernes adgang til at udveksle personoplysninger på dette område (pkt. 2). Vejledningen indeholder endvidere en oversigt over de involverede myndigheders opgaver og beføjelser på området, samt hvilke relevante oplysninger de pågældende myndigheder normalt vil være i besiddelse af og har behov for (pkt. 3). Desuden illustreres de generelle videregivelsesreglers anvendelse på ovennævnte områder med nogle relevante praktiske eksempler (pkt. 4).

2. Regler om udveksling af personoplysninger mv.

2.1. Indledning

Offentlige myndigheders udveksling af personoplysninger er hovedsageligt reguleret af persondataloven.

Persondataloven gennemfører bl.a. et EF-direktiv fra 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger – det såkaldte databeskyttelsesdirektiv.

Ud over persondataloven er der bl.a. regler i forvaltningsloven, som skal iagttages i forbindelse med, at offentlige forvaltningsmyndigheder udveksler personoplysninger.

2.1.1. Hvornår gælder persondataloven for offentlige myndigheder?

Persondataloven gælder for offentlige myndigheders behandling af personoplysninger, hvis behandlingen helt eller delvis sker elektronisk. Endvidere gælder loven ved ikke-elektronisk (manuel) behandling af personoplysninger, hvis personoplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register. Herudover gælder lovens centrale bestemmelser, hvis der er tale om udveksling af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Dog gælder persondataloven ikke, hvis regler i anden lovgivning går forud for reglerne i persondataloven.

Behandling af personoplysninger

For at persondataloven skal finde anvendelse, skal der således først og fremmest være tale om behandling af personoplysninger.

Ved ”personoplysninger” forstås enhver form for information, der kan henføres til en bestemt fysisk person. Det omfatter således eksempelvis ikke oplysninger om foreninger.

Behandling af personoplysninger omfatter bl.a. udveksling af personoplysninger mellem myndigheder som omhandlet i denne vejledning. Udveksling af oplys-

ninger forstås som videregivelse af oplysninger fra en myndighed til en anden myndighed og dertilhørende indsamling og registrering af oplysningerne for den modtagende myndighed.

Hel eller delvis elektronisk behandling af personoplysninger

Persondataloven gælder, hvis behandlingen sker helt eller delvis elektronisk. Det er således f.eks. tilstrækkeligt, at en oplysning sendes på e-mail eller udskrives fra en computer. Det betyder, at persondataloven stort set altid finder anvendelse på myndighedernes behandling af personoplysninger.

Manuel behandling af personoplysninger

Persondataloven finder også anvendelse på rent manuelle behandlinger af personoplysninger, hvis oplysningerne er eller vil blive indeholdt i et register. Det kan f.eks. være, hvis personoplysninger er systematiseret i et ringbind, og formålet er at finde frem til personer.

Endvidere gælder de centrale bestemmelser i persondataloven (bl.a. § 5, stk. 1-3, og §§ 6-8) for videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, selv om der helt undtagelsesvis ikke måtte være tale om helt eller delvis elektronisk behandling eller manuel behandling af oplysninger, som er eller vil blive indeholdt i et register. Det følger af persondatalovens § 1, stk. 3. Persondatalovens centrale bestemmelser vil således altid gælde for videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

Regler i andre love kan gå forud for reglerne i persondataloven

Regler i andre love går forud for reglerne i persondataloven, hvis de giver den registrerede en bedre retsstilling, jf. persondatalovens § 2, stk. 1, eller almindelige fortolkningsprincipper medfører, at regler i andre love skal iagttages forud for persondataloven. Sidstnævnte vil eksempelvis være tilfældet, hvor den samme behandling af personoplysninger er omfattet af såvel en mere specifik regel i anden lovgivning som persondatalovens generelle regler.

Som eksempler på regler, som går forud for reglerne i persondataloven, kan nævnes retsplejelovens § 115, den sociale retssikkerhedslovs § 11 a og Udbetaling Danmark-lovens §§ 9-12.

Persondataloven vil som regel gælde, når myndigheder udveksler personoplysninger

Det ovenfor anførte betyder, at persondataloven som altovervejende hovedregel vil finde anvendelse på offentlige myndigheders behandling, herunder udveksling, af personoplysninger, medmindre regler i andre love går forud herfor.

2.1.2. Hvad regulerer persondataloven?

Persondatalovens behandlingsregler

Persondatalovens §§ 5-8 og § 11 indeholder generelle regler om behandling – herunder bl.a. offentlige myndigheders udveksling – af personoplysninger. Disse regler opstiller nogle generelle krav for behandling af personoplysninger og betingelser for, hvornår personoplysninger må behandles. Det bemærkes, at det i vidt omfang beror på et konkret skøn, om videregivelse og indsamling af personoplysninger kan ske i det enkelte tilfælde. Der henvises nærmere til pkt. 2.2.1-2.2.4 nedenfor.

Den registreredes rettigheder

Endvidere indeholder persondatalovens §§ 28-34 regler om oplysningspligt over for den registrerede ved indsamling af oplysninger og regler om ret til indsigt for den registrerede i oplysninger om sig selv, som behandles af dataansvarlige myndigheder. Hvis der er tale om manuel udveksling af personoplysninger mellem myndigheder, f.eks. ved forsendelse med et almindeligt brev, og de pågældende oplysninger i øvrigt alene behandles manuelt af myndighederne og ikke er eller vil blive indeholdt i et register, gælder bestemmelserne i §§ 28-34 imidlertid ikke. Der henvises nærmere til pkt. 2.2.5 og 2.2.6 nedenfor.

2.1.3. Relevante regler i forvaltningsloven og offentlighedsloven

Forvaltningsloven indeholder bl.a. regler om adgangen til at indhente følsomme personoplysninger i ansøgningssager og om myndigheders pligt til at videregive oplysninger til andre myndigheder.

Herudover indeholder forvaltningsloven regler om partshøring og partsaktindsigt, og offentlighedsloven indeholder generelle regler om aktindsigt for enhver. Disse regler spiller også en rolle, når myndigheder udveksler oplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Der henvises nærmere til pkt. 2.3 nedenfor.

2.2. Persondatalovens behandlingsregler

2.2.1. Generelle regler om behandling af personoplysninger

I persondatalovens § 5 fastsættes en række grundlæggende principper for den dataansvarliges behandling af personoplysninger.

Krav om god databehandlingskik

Efter bestemmelsen gælder der et generelt krav om, at behandling af personoplysninger – herunder videregivelse og indsamling af oplysninger – skal være rimelig og lovlig ("god databehandlingskik").

Krav om klare og saglige formål samt kun forenelig viderebehandling

Den myndighed, som modtager oplysninger fra en anden myndighed, skal have et klart og sagligt formål med indsamlingen, og oplysningerne må ikke senere bruges til andre formål, der er uforenelige hermed.

Krav om proportionalitet og god datakvalitet

Endvidere må myndighederne ikke behandle, herunder indsamle og videregive, flere oplysninger, end formålet hermed tilsiger, og myndighederne skal sikre sig, at oplysningerne ikke er urigtige eller vildledende.

2.2.2. Hvornår må personoplysninger udveksles?

Overordnet om persondatalovens behandlingsbetingelser

Persondatalovens §§ 6-8 indeholder generelle regler om, hvornår en myndighed må behandle – herunder udveksle – personoplysninger. Lovens § 11, stk. 1, regulerer, hvornår en myndighed må behandle oplysninger om personnummer.

Herudover skal de ovenfor under pkt. 2.2.1 nævnte grundlæggende principper i persondatalovens § 5 altid iagttages.

Hvilke regler i persondatalovens §§ 6-8, myndighederne skal følge i det enkelte tilfælde, afhænger af oplysningernes karakter og formålet med udvekslingen.

Det er den myndighed, der vil videregive oplysninger, som skal vurdere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde. Den myndighed, der indsamler oplysninger, skal vurdere, om betingelserne for indsamlingen er opfyldt.

Persondatalovens behandlingsbetingelser regulerer alene, hvornår en myndighed er berettiget til at behandle, herunder videregive, de pågældende oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden er forpligtet til at videregive oplysningerne til en anden myndighed, er reguleret i forvaltningslovens § 31 (se herom pkt. 2.3 nedenfor).

Almindelige ikke-følsomme oplysninger

Persondatalovens § 6 regulerer udveksling af ikke-følsomme oplysninger – det vil sige alle andre oplysninger end oplysninger om personnummer, der er reguleret af § 11, og følsomme oplysninger omfattet af §§ 7 og 8.

Som eksempler på ikke-følsomme oplysninger kan nævnes identifikationsoplysninger, almindelige adresseoplysninger og oplysninger om opholdssted samt almindelige oplysninger om en persons økonomiske forhold.

Betingelser for behandling af almindelige ikke-følsomme oplysninger

Efter persondatalovens § 6 kan ikke-følsomme oplysninger bl.a. udveksles, hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse for myndigheden – f.eks. en lovbestemt oplysnings-, underrettnings- eller indberetningspligt – eller hvis det er nødvendigt som led i myndighedsudøvelse.

Det beror på de konkrete omstændigheder, om en videregivelse og indsamling af ikke-følsomme personoplysninger må anses for at være nødvendig, men ved vurderingen heraf er der overladt et skøn til den pågældende myndighed, og der må anses for at være vide muligheder for at videregive og indsamle oplysninger i forbindelse med den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

En myndighed vil eksempelvis kunne videregive oplysninger, som den er kommet i besiddelse af, til en anden myndighed, hvis oplysningerne må anses for at have betydning for den anden myndigheds udøvelse af sin myndighed.

To typer af følsomme oplysninger

Videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold (følsomme personoplysninger) er reguleret i persondatalovens §§ 7 og 8, som sondrer mellem to typer af følsomme oplysninger: For det første oplysninger, som efter databeskyttelsesdirektivet skal anses som følsomme (lovens § 7). For det andet nogle yderligere oplysninger, som i øvrigt skal anses som følsomme (lovens § 8).

Følsomme oplysninger efter databeskyttelsesdirektivet

De oplysninger, der efter databeskyttelsesdirektivet skal anses som følsomme, er oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filoso-

fisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt helbredsmæssige og seksuelle forhold, jf. persondatalovens § 7, stk. 1.

Det vil i de færreste tilfælde være relevant at udveksle sådanne oplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats. Dog kan det f.eks. være relevant at videregive sådanne oplysninger i forbindelse med udveksling af oplysninger om personer med tilknytning til radikaliserede eller ekstremistiske miljøer.

Andre følsomme oplysninger

De øvrige oplysninger, som efter persondatalovens § 8 skal anses som følsomme, er oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7, stk. 1. Som oplysninger om ”andre rent private forhold” anses bl.a. oplysninger om andre foreningsmæssige tilhørsforhold end fagforeningsmæssige, separationsansøgning og -bevilling, skilsmissebegæring, visse særlige familiemæssige forhold, herunder familiestridigheder, opdragelsesmåde og adoption, samt selvmord og selvmordsforsøg.

Betingelser for behandling af følsomme oplysninger efter databeskyttelsesdirektivet og andre følsomme oplysninger

Efter persondataloven kan følsomme oplysninger omfattet af § 7 eller § 8 bl.a. udveksles, hvis det er nødvendigt for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Denne betingelse er f.eks. opfyldt, hvis udveksling af en oplysning er nødvendig for, at det kan afgøres, om den berørte person har et berettiget krav mod det offentlige, eller om myndigheden har et krav (eksempelvis et tilbagebetalingskrav) mod den pågældende person.

Udveksling kan også ske, hvis det er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetægelse af opgaver på det strafferetlige område. Omfattet er bl.a. politiets og anklagemyndighedens straffesagsbehandling samt kriminalforsorgens sager om fuldbyrdelse af straffedomme. Dette gælder også for andre myndigheder, som administrerer lovgivning, hvor overtrædelse af reglerne er strafsanktioneret, f.eks. SKAT's undersøgelse af en konkret mistanke om skatteunddragelse.

Yderligere behandlingsmuligheder for andre følsomme oplysninger

Følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens § 8, eksempelvis oplysninger om strafbare forhold, kan herudover bl.a. udveksles mellem offentlige myndigheder, hvis det er nødvendigt for, at en myndighed kan udføre sine opgaver, eller er påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Bestemmelsen gælder, uanset om udvekslingen er nødvendig af hensyn til den myndighed, som videregiver oplysningerne, eller af hensyn til den myndighed, som modtager oplysningerne.

Særlige regler i persondataloven om sociale myndigheders videregivelse af følsomme oplysninger

Særligt for de sociale myndigheder gælder, at følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1, eller § 8 kun må videregives, hvis den berørte person enten har givet udtrykkeligt samtykke hertil, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, eller hvis videregivelse er et nødvendigt led i myndighedens sagsbehandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre sine tilsyns- eller kontrolopgaver, jf. § 8, stk. 3.

Det bemærkes i den forbindelse, at den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder den systematiske, politimæssige indsats, generelt må kunne betragtes som varetagelse af en meget tungtvejende offentlig interesse. Det vil således i almindelighed klart overstige hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, når videregivelsen af oplysninger er nødvendig for indsatsen over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Det vil sige, at også de sociale myndigheder normalt vil kunne videregive andre følsomme oplysninger, f.eks. oplysninger om strafbare forhold, omfattet af persondatalovens § 8, stk. 1, til andre myndigheder, når det er nødvendigt for denne indsats. Følsomme oplysninger omfattet af § 7, stk. 1, kan videregives under de samme betingelser.

Særlige regler i anden lovgivning, der fraviger persondatalovens § 8, stk. 3

Herudover indeholder den sociale retssikkerhedslov og Udbetaling Danmark-loven særlige regler om de sociale myndigheders udveksling af personoplysninger i kontroløjemed, som går forud for reglerne i persondataloven, og som bl.a. fraviger persondatalovens § 8, stk. 3. Relevante regler i den sociale retssikkerhedslov og Udbetaling Danmark-loven er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 3.5.

Endvidere er der i lov om arbejdsløshedsforsikring fastsat tilsvarende regler om videregivelse af oplysninger i kontroløjemed til a-kasserne. Se nærmere herom nedenfor under pkt. 3.6.

2.2.3. Samkøring af oplysninger

I visse tilfælde kan udveksling af personoplysninger mellem forskellige offentlige myndigheder tage karakter af samkøring.

Hvad er samkøring?

Samkøring er en fælles betegnelse for forskellige tekniske løsninger, som vedrører sammenkobling af oplysninger, der kommer fra forskellige registersystemer. Der kan bl.a. være tale om maskinelle overførsler, hvorved et register tilføres oplysninger fra et andet register, så det modtagne register udvides med disse oplysninger, eller maskinelle sammenstillinger af oplysninger fra forskellige registre, hvorved der dannes et nyt uddataprodukt, eksempelvis et nyt register.

Persondatalovens almindelige krav til samkøring af personoplysninger

Samkøring af oplysninger fra forskellige myndigheder er en behandlingsform, der indebærer udveksling af oplysninger, og som skal overholde persondatalovens ovennævnte behandlingsprincipper og behandlingsbetingelser. Persondatalovens regler om oplysningspligt skal endvidere iagttages ved den omfattede indsamling (se herom nedenfor under pkt. 2.2.5).

Krav om særskilt lovhjemmel ved samkøring i kontroløjemed

Samkøring af personoplysninger i kontroløjemed kræver særskilt lovhjemmel.

Samkøring i kontroløjemed kan bl.a. ske løbende og præventivt eller efterfølgende. Løbende og præventiv samkøring kan f.eks. ske med henblik på at sikre det korrekte oplysningsgrundlag til brug for en administrativ afgørelse, mens efterfølgende samkøring kan ske for generelt at kontrollere eksempelvis rigtigheden af afgivne oplysninger fra borgerne eller afsløre ulovlige boligforhold eller uberettiget modtagelse af sociale ydelser. Som eksempler på lovhjemler til samkøring i kontroløjemed kan nævnes § 11 a, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov og § 12 i Udbetaling Danmark-loven.

Samkøring i efterforskningsøjemed

Samkøring af oplysninger mellem politiet og en anden myndighed til brug for politiets efterforskning kan ikke betragtes som samkøring i kontroløjemed, hvorfor dette ikke kræver særskilt lovhjemmel. Det er således tilstrækkeligt, hvis de almindelige betingelser i persondataloven er opfyldt.

2.2.4. Intern anvendelse af indsamlede oplysninger

Intern anvendelse af indsamlede oplysninger inden for den samme myndighed er i langt de fleste tilfælde omfattet af persondataloven og skal derfor ske under iagttagelse af lovens grundlæggende behandlingsprincipper og behandlingsbetingelser, jf. ovenfor under pkt. 2.2.1 og 2.2.2. Udveksling af oplysninger mellem forskellige dele af samme myndighed forudsætter således, at betingelserne i persondataloven er opfyldt, og kan eksempelvis i en kommune ikke ske alene med henvisning til det forhold, at en kommune betragtes som én samlet myndighed (den kommunale enhedsforvaltning).

2.2.5. Oplysningspligt

Oplysningspligt ved indsamling af personoplysninger

Efter persondataloven har de berørte personer som udgangspunkt krav på at blive underrettet, hvis der udveksles oplysninger om dem mellem myndigheder. Forpligtelsen påhviler den myndighed, der modtager og indsamler oplysningerne. Reglerne herom findes i persondatalovens § 29. Reglerne om oplysningspligt er nærmere beskrevet under pkt. 2 i vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger (rettighedsvejledningen).

Gælder ikke for udelukkende manuel videregivelse

Det bemærkes, at oplysningspligten i persondatalovens § 29 som anført ovenfor under pkt. 2.1.2 ikke gælder, hvis der er tale om manuel udveksling af personoplysninger mellem myndigheder, f.eks. ved forsendelse med et almindeligt brev, og de pågældende oplysninger i øvrigt alene behandles manuelt af myndighederne og ikke er eller vil blive indeholdt i et register.

Gælder ikke for politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område

Oplysningspligten gælder heller ikke for politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område.

Det vil sige, at politiet og anklagemyndigheden ikke er forpligtet efter persondatalovens § 29 til at underrette personer, som disse myndigheder modtager oplysninger om, når oplysningerne indsamles som led i deres virksomhed på det strafferetlige område. Det vil være tilfældet, når disse myndigheder indsamler oplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Konkrete grunde til at gøre undtagelse fra oplysningspligten

I andre tilfælde kan myndighederne ifølge persondatalovens § 30 undlade at underrette den registrerede, hvis dennes interesse i at få kendskab til indsamlingen af oplysningerne efter en konkret afvejning bør vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser. Underretning kan således bl.a. undlades, hvis afgørende hensyn til forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller til udførelsen af en myndigheds kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver begrundet det. Det er en betingelse for at undlade underretning, at der er nærliggende fare for, at underretningen vil skade det offentlige interesser væsentligt. Der vil således ofte kunne gøres undtagelse fra oplysningspligten i forbindelse med udveksling af oplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet. Det må eksempelvis antages at være tilfældet for de fleste oplysninger om rockere og bandemedlemmer, som samtidig anvendes af politiet som led i politiets monitoring af rocker- og bandemiljøet. Det gælder i særdeleshed, hvis det på baggrund af oplysningerne kan sluttes, at den pågældende monitoreres af politiet.

Oplysningspligten vil imidlertid indtræde på et senere tidspunkt, når eller hvis hensynene for at gøre undtagelse ikke længere gør sig gældende.

Der henvises om undtagelserne til oplysningspligten nærmere til rettighedsvejledningens pkt. 2.3.

Inddragelse af den myndighed, som har afgivet oplysningerne

Er oplysningerne modtaget fra en anden myndighed som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, er det som regel relevant at høre denne myndighed, før der foretages underretning. Dette med henblik på afklaring af, om der efter myndighedens opfattelse skal gøres undtagelse fra oplysningspligten af de ovennævnte grunde. Hvis oplysningerne er modtaget fra politiet som led i den koordinerede myndighedsindsats, bør politiet altid inddrages, før der foretages underretning.

Oplysninger om bipersoner

Såkaldte bipersoner – det vil sige personer, der ikke er den egentlige genstand for en videregivelse af personoplysninger, men som alene optræder i tilknytning til oplysninger om den registrerede, f.eks. pårørende til den registrerede – har som udgangspunkt samme rettigheder som hovedpersoner. I det omfang, der sker behandling af oplysninger om bipersoner, vil der således skulle tages stilling til spørgsmålet om oplysningspligt i forhold til disse personer. Det gælder dog ikke personer med kun en meget perifer tilknytning, såsom oplysninger om navn på egen læge og tidligere sagsbehandlere mv. Der henvises om bipersoner nærmere til rettighedsvejledningens pkt. 1.5 og 2.3.3.

Hvem har pligt til at underrette og hvornår?

Hvis der konkret er pligt til at underrette den berørte person om en videregivelse, skal underretningen gives af den myndighed, der indsamler oplysningen, når oplysningen bliver registreret hos den pågældende myndighed. Er oplysningen indsamlet til brug for videregivelse, skal underretningen gives senest, når videregivelsen finder sted.

Hvis myndigheden allerede på selve registreringstidspunktet ved, at der i løbet af ganske kort tid herefter skal rettes henvendelse til den registrerede, f.eks. fordi den dataansvarlige skal forelægge sagens dokumenter for den registrerede, eller der skal foretages andre sagsbehandlingsskridt, vil oplysningspligten som alt-overvejende hovedregel kunne opfyldes samtidig med denne senere henvendelse. I øvrigt vil oplysningspligten i almindelighed skulle opfyldes inden for 10 dage efter registreringen.

2.2.6. Indsigtsret

Indsigtsret efter anmodning

Efter persondataloven har de personer, som en myndighed behandler oplysninger om, efter anmodning krav på at få indsigt i (ved kopi af) oplysninger om sig selv. De nærmere regler herom findes i §§ 31-34. Reglerne om indsigtsret er nærmere beskrevet under pkt. 3 i vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes ret-

tigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger (rettighedsvejledningen).

Gælder også for politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område

Til forskel fra reglerne om oplysningspligt gælder reglerne om indsigtsret også for politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område, medmindre der er gjort fravigelse herfra i en bekendtgørelse udstedt af justitsministeren, jf. persondatalovens § 32, stk. 5. Denne mulighed er der gjort brug af i bekendtgørelse om politiets anvendelse af automatisk nummerpladegenkendelse (ANPG), bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) og bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED).

Konkrete grunde til at gøre undtagelse fra indsigtsretten

Endvidere kan der i medfør af persondatalovens § 32, jf. § 30, konkret gøres undtagelse fra indsigtsretten på baggrund af de samme hensyn, som er nævnt ovenfor under pkt. 2.2.5 om undtagelser fra oplysningspligten.

Derudover kan indsigtsretten begrænses i samme omfang, som det vil være muligt at undtage sager og dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedsloven i medfør af denne lovs §§ 19-29 og 35. Der henvises om undtagelserne til indsigtsretten nærmere til rettighedsvejledningens pkt. 3.6.

Inddragelse af den myndighed, som oplysningerne er modtaget fra

Er oplysninger om en person, som anmoder om indsigt, modtaget fra en anden myndighed som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, er det som regel relevant at høre denne myndighed forud for afgørelsen af indsigtspørgsmålet. Dette med henblik på afklaring af, om der efter myndighedens opfattelse skal gøres undtagelse fra indsigtsretten af de ovennævnte grunde. Hvis oplysningerne er modtaget fra politiet som led i den koordinerede myndighedsindsats, bør politiet altid høres forud for afgørelsen.

2.3. Forvaltningsloven og offentlighedsloven

Indhentning af følsomme personoplysninger i ansøgningssager

I sager, der rejses ved ansøgning, må oplysninger om ansøgerens rent private forhold som udgangspunkt ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller en anden forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 1.

Bestemmelsen omfatter kun ansøgningssager, hvori der skal træffes afgørelse. Derimod er sager, der rejses af en myndighed, f.eks. som led i tilsynet på området, ikke omfattet. Betegnelsen ”rent private forhold” skal forstås som de oplysningstyper, der er omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8, jf. herom pkt. 2.2.2 ovenfor.

Forbuddet mod at indhente oplysninger om ansøgerens rent private forhold gælder ikke, hvis ansøgeren har givet samtykke hertil, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes, jf. forvaltningslovens § 29, stk. 2.

Pligt til at videregive

Hvis en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning til en anden forvaltningsmyndighed, er den også forpligtet til at videregive oplysningen, hvis den anden forvaltningsmyndighed anmoder om det, og oplysningen er af betydning for den rekvirerende myndigheds varetagelse af sine opgaver, jf. forvaltningslovens § 31, stk. 1.

Om en myndighed er berettiget til at videregive personoplysninger skal afgøres efter reglerne i persondataloven, jf. herom pkt. 2.2.2 ovenfor, medmindre spørgsmålet om berettigelsen er reguleret af regler, der går forud for reglerne i persondataloven.

Pligten til at videregive gælder dog ifølge forvaltningslovens § 31, stk. 2, ikke, hvis videregivelsen påfører myndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, som den rekvirerende myndighed har i at få oplysningerne.

Partshøring og aktindsigt

Ved udveksling af oplysninger mellem myndigheder bør man være opmærksom på, at indsamling af oplysninger til en sag, hvori der skal træffes afgørelse, kan forpligte den indsamlede myndighed til at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19, ligesom oplysningerne vil kunne blive omfattet af partens adgang til aktindsigt efter lovens kapitel 4.

Oplysninger, der tilgår en myndighed, kan endvidere blive omfattet af en aktindsigtsanmodning efter offentlighedslovens regler, herunder retten til egenaccess i lovens § 8.

Konkrete grunde til at gøre undtagelse fra partshøring og aktindsigt

Det bør i forbindelse med partshøring eller aktindsigtsanmodninger altid overvejes nøje, om oplysninger bør undtages herfra.

Oplysninger kan undtages fra partsaktindsigt og partshøring, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til bl.a. forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbydelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning eller gennemførelse af offentlig kontrolvirksomhed, jf. forvaltningslovens § 15 b, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 19, stk. 2, nr. 4. Det samme gælder ved anmodninger om egenaccess efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 8, jf. § 33, nr. 1 og 2.

Når der ikke er tale om egenaccess, kan retten til aktindsigt i oplysninger efter offentlighedsloven begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbydelse og lignende og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning eller gennemførelse af offentlig kontrol, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 1 og 2.

Der vil ofte være grundlag for efter de ovennævnte regler at undtage oplysninger, der er udvekslet som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, fra aktindsigt eller partshøring.

Inddragelse af den myndighed, som oplysningerne er modtaget fra

Er oplysningerne modtaget fra en anden myndighed som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, er det som regel relevant at høre denne myndighed, før der tages stilling til, om der skal foretages partshøring, eller om oplysningerne skal udleveres i anledning af en anmodning om aktindsigt. Dette med henblik på afklaring af, om der efter myndighedens opfattelse skal gøres undtagelse herfra af de ovennævnte grunde. Hvis oplysningerne er modtaget fra politiet som led i den koordinerede myndighedsindsats, bør politiet altid høres forud for afgørelsen.

2.4. Sammenfatning

Vide muligheder for at videregive personoplysninger til en anden myndighed

Reglerne i persondataloven indebærer samlet set, at forvaltningsmyndigheder i praksis har vide muligheder for at videregive personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Det gælder også for videregivelse af relevante følsomme oplysninger, herunder særligt oplysninger om strafbare forhold.

Videregivelse af oplysninger om eksempelvis strafbare forhold og om tilknytning til et kriminelt miljø kan således bl.a. ske, når det efter en konkret vurdering skønnes at være nødvendigt for varetagelsen af en forvaltningsmyndigheds opgaver inden for den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

F.eks. kan en oplysning om, at en person har tilknytning til en rockergruppe eller bandegruppering, videregives til politiet til brug for politiets monitoring og efterforskning af rocker- og bandemiljøet. Det samme gælder oplysninger om eksem-

pelvis rockeres og bandemedlemmers boligforhold og økonomiske forhold, herunder oplysninger om privatforbrug og modtagelse af sociale ydelser.

Politiet vil endvidere kunne videregive oplysninger om reelle bopæls- og samlivsforhold eller oplysninger om økonomiske forhold til de sociale myndigheder i kommunerne til brug for kontrol af berettigelsen til modtagelse af sociale ydelser.

Oplysningspligt, indsigtsret, ret til partshøring og ret til aktindsigt

Pligter for den modtagende og indsamlede myndighed til at underrette den registrerede om indsamlingen, pligt til partshøring og adgang til indsigt og aktindsigt vil ofte kunne begrænses eller helt undtages, når der er tale om oplysninger, der er modtaget som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet. Er oplysningerne modtaget fra en anden myndighed, er det som regel relevant at høre denne myndighed forud for eventuel underretning, indsigt, partshøring eller aktindsigt. Hvis oplysninger modtages fra politiet som led i den koordinerede myndighedsindsats, bør politiet altid høres forinden.

3. Oversigt over relevante myndigheders opgaver, beføjelser, centrale regler mv.

3.1. Indledning

I dette afsnit beskrives de relevante opgaver for forvaltningsmyndigheder, som ofte vil være inddraget i det praktiske myndighedssamarbejde om bekæmpelse af de omhandlede kriminalitetsområder. Beskrivelsen vedrører hovedsagligt de oplysninger, som forvaltningsmyndighederne har behov for, herunder fra andre myndigheder, til brug for den koordinerede myndighedsindsats og udførelsen af deres opgaver på området, samt de oplysninger, som de enkelte myndigheder typisk vil være i besiddelse af, og som kan være relevante for andre myndigheder i forbindelse med den koordinerede myndighedsindsats. Endvidere beskrives centrale regler, der særskilt regulerer de pågældende myndigheders udveksling af oplysninger.

3.2. Politiet

Politiets monitorering af rocker- og bandemiljøet

Rocker- og bandemiljøet har på grund af den kriminalitet og de ordensmæssige problemer, der udspringer heraf, i flere år været undergivet en omfattende systematisk, politimæssig overvågning (monitoring).

I hver af landets 12 politikredse er der etableret efterretnings- og analyseenheder (EAE'er), som bl.a. foretager indsamling og analyse af oplysninger vedrørende organiseret og alvorlig kriminalitet i de enkelte politikredse.

Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED)

Politikredsens EAE'er og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenters (NEC's) behandling af oplysningerne sker ved hjælp af en særlig IT-struktur, Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED).

Som led i monitoreringen foretages der registrering og opdatering i PED af alle oplysninger af relevans for politiets indsats på de kriminalitetsområder, som er undergivet systematisk, politimæssig monitoring. NEC forestår på nationalt niveau den systematiske indsamling, bearbejdning og analyse af oplysningerne og udarbejder konkrete efterforskningsoplæg i samarbejde med de berørte politikredse. NEC supplerer oplysningerne i PED fra politikredsene med oplysninger, der indhentes og modtages fra andre tilgængelige kilder, herunder "åbne kilder", andre offentlige myndigheder og internationale samarbejdspartnere m.fl.

NEC's øvrige opgaver

NEC varetager herudover koordineringen af den politimæssige indsats på tværs af politikredsene og i forhold til nationale myndigheder og internationale samarbejdspartnere, herunder udenlandske politimyndigheder.

I forbindelse med større og mere komplicerede sager tilbyder NEC endvidere visse former for specialiseret efterforskningsmæssig bistand til politikredsene.

Politiets oplysninger om personer i de kriminelle miljøer

NEC og politikredsens EAE'er er som følge af den intensiverede indsats over for de omhandlede kriminalitetsområder i besiddelse af et omfattende materiale om navnlig de centrale personer i de kriminelle miljøer, herunder om de pågældendes personlige forhold. Oplysningerne vedrører således bl.a. de pågældende personers tilknytning til og status i miljøerne, deres opholdssteder, eventuelle rejseaktiviteter, brug af transportmidler (navnlig biler og motorcykler) og økonomiske forhold, herunder privatforbrug.

Politiets adgang til at udveksle oplysninger

Politiets adgang til at udveksle oplysninger med andre forvaltningsmyndigheder er reguleret af de almindelige regler i persondataloven, som er omtalt under pkt. 2.2 ovenfor, og – for så vidt angår oplysninger i PED – bekendtgørelse nr. 921 af 2. juli 2010 om behandling af personoplysninger i Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED), der er udstedt i medfør af persondatalovens § 72. Bekendtgørelsen præciserer persondatalovens regler i forhold til behandling af personoplysninger i PED.

Efter PED-bekendtgørelsens § 16 gælder der som udgangspunkt et forbud mod videregivelse af oplysninger fra PED, der kan henføres til bestemte personer, uanset om oplysningerne betragtes som følsomme eller ej. Efter § 17 kan Rigspolitiet imidlertid bl.a. videregive oplysninger til en anden offentlig myndighed fra PED, hvis 1) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningerne angår, eller 2) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe.

Herudover indeholder retsplejelovens § 115 særlige bestemmelser om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold – det vil sige følsomme personoplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8 – som led i det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet), samarbejdet mellem politiet, de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien (PSP-samarbejdet) og samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder

og politiet (KSP-samarbejdet). Bestemmelsen gælder forud for behandlingsbetingelserne i persondatalovens §§ 6-8, som er omtalt ovenfor under pkt. 2.2.2.

Efter retsplejelovens § 115 kan der mellem de involverede myndigheder som led i disse samarbejder udveksles følsomme personoplysninger, når det er nødvendigt for en konkret indsats, herunder som led i drøftelser mellem myndighederne om, hvorvidt der er behov for en konkret indsats over for en bestemt person. Reglerne er nærmere beskrevet i vejledning nr. 163 af 17. august 1990 (om det kriminalitetsforebyggende samarbejde), vejledning nr. 60 af 10. juli 2009 (om PSP-samarbejdet) og vejledning nr. 90 af 17. november 2011 (om KSP-samarbejdet).

3.3. Kriminalforsorgen

Kriminalforsorgens opgave

Kriminalforsorgens opgave er at fuldbyrde de straffe, som domstolene har fastsat. Det gælder både frihedsstraffe og andre straffe som f.eks. betingede domme og domme om samfundstjeneste. Desuden administrerer kriminalforsorgen varetægtsfængsling mv.

Kriminalforsorgen skal fuldbyrde straffene med den nødvendige kontrol og sikkerhed, men skal samtidig støtte og motivere de dømte til at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Håndtering af indsatte med relation til rocker- eller bandemiljøet

Kriminalforsorgen håndterer indsatte med relation til rocker- eller bandemiljøet i forbindelse med både varetægtsfængsling og afsoning af frihedsstraf, og der vil i sådanne forløb forekomme flere forskellige sagstyper, hvor kriminalforsorgen har brug for oplysninger fra andre myndigheder, herunder særligt politiet.

I relation til straffuldbyrdelse vil der typisk være brug for oplysninger om bl.a. tilknytning til en bestemt rocker- eller bandegruppering i forbindelse med sager om udsættelse af straffuldbyrdelsen og/eller benådning, ansøgning om afsoning i

fodlænke, anbringelse/placering af den dømte, udgang, prøveløsladelse eller gendomsindsættelse af prøveløsladte.

I relation til varetægtsfængslede har kriminalforsorgen typisk behov for oplysninger til brug for beslutningen om placering af den pågældende.

Da der i de ovennævnte sagstyper gælder særlige regler, som indsatte med tilknytning til rocker- eller bandemiljøet ofte vil være omfattet af, er det af væsentlig betydning for kriminalforsorgens sagsbehandling, at kriminalforsorgen får oplysninger fra politiet om, hvorvidt en indsat har en sådan tilknytning.

Da konfliktbillederne i rocker- og bandemiljøet hurtigt ændrer sig – og da disse er af stor betydning for forholdene i institutionerne – er det vigtigt med en kontinuerlig og tæt monitoring. Denne foretages på baggrund af observationer og lignende i institutionerne samt på baggrund af oplysninger fra bl.a. politiet.

Ud over tilhørsforholdet kan der være behov for oplysninger om en indsat strafforførelsesstatus i grupperingen – herunder ikke mindst i forhold til personer, som er i ”good standing” eller ”bad standing” – ligesom der kan være behov for oplysninger om konfliktscenarier både på grupperings- og personniveau.

Der er en aftale om, at politiet orienterer kriminalforsorgen ved konflikter i rocker- og bandemiljøet med henblik på, at kriminalforsorgen kan foretage høring af politiet om afskæring af udgang og prøveløsladelse.

3.4. Skatte- og afgiftsmyndighederne

SKAT's kompetence

SKAT's kompetence omfatter bl.a. skatteansættelse, opkrævning, kontrol og besvarelse af forespørgsler, herunder bindende svar vedrørende skattelovgivningen, samt restanceinddrivelse.

Begrebet ”skat” omfatter ikke kun indkomstskat, herunder dødsboskat og ejendomsværdiskat, men også gaveafgift, moms, registreringsafgift, told, arbejdsmarkedsbidrag, kirkeskat, afgift efter pensionsbeskatningsloven og lignende.

Selvangivelses- og oplysningspligter

Enhver fysisk person, der er skattepligtig her til landet, har pligt til at selvangive sin indkomst, hvad enten den er positiv eller negativ. Selvstændigt erhvervsdrivende, selskaber og fonde samt foreninger er også selvangivelsespligtige.

Angivelse af moms og afgifter

Virksomheder, der er momsregistreret, skal for hver afgiftsperiode opgøre den udgående og den indgående afgift. Forskellen mellem den udgående og den indgående afgift er virksomhedens afgiftstilsvær.

Tilsvarende skal virksomheder, der er registreret efter punktafgiftslovene mv., for hver afgiftsperiode opgøre og angive afgiften for den pågældende periode.

Indberetningspligt for tredjemand og erklæringspligt

Der er i skattekontrolloven fastsat pligt for tredjemand til at indberette oplysninger om indkomster, fradrag, formue og ansættelsesforhold mv. Indberetningspligtige er navnlig arbejdsgivere, finansielle institutioner mv., der skal indberette om deres kunders finansielle formue, herunder pensionsordninger, og afkastet heraf, foreninger mv., der modtager gaver, og offentlige myndigheder, der udbetaler overførselsindkomster eller tilskud.

Den skattepligtige person, som indberetningen vedrører, skal meddele den indberetningspligtige de oplysninger, som er nødvendige for, at den indberetningspligtige kan foretage indberetningen.

Den indberetningspligtige skal efter SKAT's anmodning sende det materiale, der udgør grundlaget for de oplysninger, der skal indberettes, til SKAT.

En fysisk eller juridisk person, der er skattepligtig til Danmark, skal afgive oplysninger om konti i udlandet. Herudover skal der gives oplysninger om indskudsbeviser, hvis disse har en oprindelig løbetid på til og med et år, og hvis der oprettes en konto hos udstederen, hvorpå bevisernes værdi, forrentning og indfri-

elsesprovenu fremgår. Erklæringspligten gælder alle konti i udlandet, også konti, der ikke føres hos andre end et pengeinstitut.

SKAT's kontrolbeføjelser

SKAT kan som led i udøvelsen af sine almindelige forvaltnings- og kontrolopgaver anmode om oplysninger hos borgeren (den almindelige lønmodtager) til brug for skatteansættelsen, herunder kontrol af de selvangivne oplysninger. Der er ikke hjemmel til at anvende tvang for at få borgeren til at afgive oplysninger. Hvis oplysninger har væsentlig betydning for skattekontrollen, kan SKAT rette henvendelse til tredjemand, hvis denne har oplysningspligt. SKAT kan dog anmode borgeren om en formueforklaring.

SKAT's arbejdsgiverkontrol omfatter administration af, vejledning om og kontrol af virksomhedernes indeholdelse og afregning af A-skat, AM-bidrag samt opfyldelse af de dertil hørende indberetningspligter. Kontrollen kan gennemføres ved gennemgang af indhentet regnskabsmateriale mv., ved besøg i virksomheden og/eller på dennes arbejdssteder, herunder transportmidler, der anvendes erhvervsmæssigt.

Erhvervsdrivende har efter anmodning fra SKAT pligt til at indsende regnskabsmateriale mv. og andre dokumenter, der kan have betydning for skattekontrollen. Da alle erhvervsdrivende – med få undtagelser – er bogføringspligtige, er hovedreglen, at erhvervsdrivende skal føre et regnskab, og de bliver dermed umiddelbart omfattet af indsendelsespligten. Pligten til at indsende regnskabsmateriale mv. omfatter også erhvervsdrivende, som faktisk fører regnskab uden at være bogføringspligtige. Ud over det egentlige regnskabsmateriale med bilag kan der også kræves indsendt andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen, herunder for afgørelsen af skattepligt.

Udover den direkte hjemmel til tvangsindgreb ved gennemførelse af kontrol af erhvervsdrivende, der fører regnskab, indeholder skattekontrollen en lang række oplysningspligter for tredjemand, hvor tredjemand er forpligtet til at meddele oplysninger om en navngiven skattepligtig på SKAT's anmodning herom.

Herudover har SKAT mulighed for at foretage kontrol i virksomhederne, når der er tale om momsregistrerede virksomheder. Kontrollen foretages med udgangspunkt i momslovens bestemmelser.

Hvis det skønnes nødvendigt, kan SKAT uden retskendelse, men med forevisning af legitimation, foretage kontrol i lokaler, der benyttes af virksomheden.

Samarbejdet mellem SKAT og andre myndigheder

Formålet med SKAT's behandling af oplysninger, herunder personoplysninger, er bl.a. at sikre en korrekt opgørelse af skatte- og afgiftsgrundlaget.

SKAT kontrollerer bl.a., at personer med tilknytning til kriminelle miljøer og selskaber tilknyttet disse personer eller personer i deres omgangskreds betaler den skat og de afgifter, som de skal.

Rocker- og bandemiljøet er kendetegnet ved, at deres indtægter ofte stammer fra økonomisk kriminalitet (kontanter) og derfor ikke er indberettet til SKAT.

SKAT samarbejder med andre myndigheder med henblik på at indhente oplysninger til brug for SKAT's intensiverede kontrol af personer i kriminelle miljøer og bibringe andre myndigheder oplysninger til brug for udførelse af deres myndighedsopgaver.

Fra politiet indhenter SKAT bl.a. regnskabsmateriale fra ransagninger og oplysninger om værdier, f.eks. dyrt indbo, smykker, kontanter, både mv., om anmeldelser fra forsikringsselskaber (svig, hvor værdierne er anskaffet for sort økonomi), om domme (skattepligtige indtægter fra salg af doping, narko, designmøbler, hæleri mv.) og om observationer (biler, sort arbejde mv.) med henblik på at vurdere, om de pågældendes angivne skatte- og afgiftsgrundlag er korrekt opgjort.

I konkrete tilfælde kan SKAT endvidere indhente oplysninger fra kriminalforsorgen om udgang og prøveløsladelse til brug for korrekt opgørelse af beregnet privatforbrug.

Derudover er der på politiets foranledning et samarbejde mellem SKAT og de sociale myndigheder, herunder kontrolteams, som en del af det såkaldte Al Capone-samarbejde.

3.5. Kommunernes og Udbetaling Danmarks administration af sociale ydelser

Kommunernes og Udbetaling Danmarks opgaver

Kommunerne og Udbetaling Danmark administrerer udbetaling af en række ydelser og økonomiske tilskud.

Udbetaling Danmark varetager administrationen af en række ydelser og økonomiske tilskud, herunder børnetilskud, delpension, fleksydelse, boligstøtte, folkepension, udbetaling af førtidspension samt udbetaling og beregning af en række tillæg til pension.

Kommunerne udbetaler eksempelvis uddannelses- og kontanthjælp, revalideringsydelse, sygedagpenge, helbrestillæg og personligt tillæg til pension.

For både kommunerne og Udbetaling Danmark gælder det, at hvis forudsætningerne for at udbetale en ydelse ikke længere er til stede, skal kommunen eller Udbetaling Danmark ophøre med at udbetale ydelsen og eventuelt kræve tilbagebetaling af ydelser, der er udbetalt med urette og mod bedre vidende.

Mistanke om uberettiget modtagelse af ydelse

Hvis Udbetaling Danmark eller kommunerne kommer i besiddelse af oplysninger, som f.eks. tyder på, at en person ikke længere opfylder betingelserne for at modtage en ydelse, har de pligt til at undersøge sagen nærmere. Det kan være oplysninger om, at en person, der modtager økonomisk fripladstilskud eller børnetilskud, ikke længere skal betragtes som reelt enlig.

Kommunerne og Udbetaling Danmark har en ubetinget pligt til at rejse tilbagebetalingskrav, hvis en ydelse er modtaget med urette, og modtageren af ydelsen har været vidende om dette.

Der kan endvidere være grundlag for at indgive anmeldelse til politiet om socialt bedrageri efter den sociale retssikkerhedslov eller efter straffeloven.

Nødvendige oplysninger i den konkrete sag

Spørgsmålet om, hvilke oplysninger der er nødvendige for at behandle en konkret sag, vil være afhængig af, hvilken ydelse der ansøges om, og hvilke betingelser der fremgår af de relevante bestemmelser i lovgivningen på området.

Hvis der eksempelvis er tale om en sag, som skal forelægges rehabiliteringsteamet, vil kommunen normalt skulle indhente oplysninger om bl.a. borgerens erfaringer og ressourcer i forhold til job og uddannelse, personlige ressourcer, herunder familie- og samlivsforhold, de beskæftigelsesmæssige og sociale udfordringer, som borgeren har for at komme i job eller uddannelse, og borgerens helbredssituation.

I forbindelse med en ansøgning om børnetilskud vil det derimod som udgangspunkt være tilstrækkeligt, at ansøgeren bekræfter over for Udbetaling Danmark, at vedkommende er enlig forsøger, medmindre Udbetaling Danmark i den konkrete sag vurderer, at sagen bør undersøges nærmere.

Forhold af betydning for berettigelse af sociale ydelser og størrelsen heraf

Størrelsen af de forskellige ydelser efter den sociale lovgivning mv. afhænger for en stor dels vedkommende af husstandsindkomstens samlede størrelse eller af ansøgerens civile status. De oplysninger, der normalt indhentes i forbindelse med myndighedens behandling af en ansøgning om en social ydelse, vedrører derfor i hovedsagen ansøgerens indtægts- og formueforhold samt bolig- og samlivsforhold.

En række økonomiske sociale ydelser udbetales som kompensation for manglende arbejdsindtægt på grund af arbejdsløshed, sygdom eller alder.

Herudover gives der tilskud i form af f.eks. boligstøtte til personer med lav indkomst og høj husleje eller i form af børnetilskud til enlige som kompensation for de udgifter, der er forbundet med barnets forsørgelse.

Formueoplysninger har kun betydning ved udbetaling af nogle af de sociale ydelser. Det gælder bl.a. uddannelses- og kontanthjælp, førtidspension og tildeling af friplads i daginstitutioner. Formueoplysninger kan også have betydning for vurderingen af, om ikke-gifte personer lever i et økonomisk fællesskab, jf. nærmere nedenfor.

Størrelsen af en række ydelser er betinget af, at ansøgeren er enlig forsørger, det vil sige, at den pågældende ikke er gift eller lever i et registreret partnerskab eller et ægteskabslignende forhold. Det kan eksempelvis være børnetilskud til enlige forsørgere eller friplads i dagsinstitution.

Ud over oplysninger om indtægts- og formueforhold samt oplysninger om bolig- og samlivsforhold behandler Udbetaling Danmark og kommunerne oplysninger om arbejdsforhold, om private lån, helbredsoplysninger, oplysninger om eventuelle børns forhold, indberetninger via arbejdsløsheds-kasser, SU mv.

Hvor indhentes oplysningerne fra?

De oplysninger, som Udbetaling Danmark og kommunerne har brug for til varetagelse af deres opgaver efter den sociale lovgivning mv., indhentes som udgangspunkt hos den person, der søger om eller modtager en ydelse. Herudover indhentes efter omstændighederne også oplysninger hos andre myndigheder og private.

Personer, der modtager hjælp, har efter den sociale retssikkerhedslov og Udbetaling Danmark-loven pligt til at oplyse om ændringer, der kan have betydning for hjælpen.

Særlige regler om indhentning af oplysninger

Efter den sociale retssikkerhedslovs § 11 a, stk. 1, kan kommunen og Udbetaling Danmark – efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp –

forlange, at bl.a. andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, sundhedspersoner, arbejdsløshedskasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere samt private, som udfører opgaver for det offentlige, giver oplysninger om den pågældende, der er nødvendige for at behandle sagen. Dette gælder også følsomme oplysninger og andre fortrolige oplysninger. Bestemmelsen gælder forud for behandlingsbetingelserne i persondatalovens §§ 6-8.

Hvis det er nødvendigt for sagens behandling, kan kravet om samtykke fraviges i bl.a. visse sager om førtidspension, jf. den sociale retssikkerhedslovs § 11 c, stk. 1, nr. 2 og 3, og i sager om tilbagebetaling af sociale ydelser, jf. § 11 c, stk. 1, nr. 4.

Endvidere kan oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold for den, der søger om eller får hjælp, samt dennes ægtefælle, samlever og andre husstandsmedlemmer indhentes hos andre myndigheder og arbejdsløshedskasser uden samtykke, hvis det er nødvendigt for en konkret sag eller generel kontrol, jf. herved den sociale retssikkerhedslovs § 11 a, stk. 2.

I det omfang indhentelse af oplysninger ikke er reguleret i den sociale retssikkerhedslov, vil muligheden for at indhente oplysninger hovedsageligt være reguleret af persondatalovens regler om udveksling af oplysninger. Det gælder således oplysninger om personer, der ikke er nævnt i den sociale retssikkerhedslovs bestemmelser, f.eks. oplysninger om en formodet samlever, og oplysninger fra andre end de myndigheder m.fl., der er nævnt i den sociale retssikkerhedslov.

Adgang for kommunen til kontroleftersyn i virksomheder af løn- og ansættelsesforhold

Kommunen kan herudover i medfør af den sociale retssikkerhedslovs § 12 a – uden retskendelse – foretage eftersyn i virksomheder med henblik på at kontrollere løn- og ansættelsesforhold for personer, der søger om eller får en ydelse, der er omfattet af den sociale retssikkerhedslov, eller en ydelse, som beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. Personer, der ved kontrollen skønnes at udføre beskæftigelse i virksomheden, kan anmodes om at oplyse navn, adresse, fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår, samt om de aktuelt modtager sociale eller beskæftigelsesmæssige ydelser.

Samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark om indsatsen mod fejludbetalinger og socialt bedrageri

Samarbejdet mellem kommunerne og Udbetaling Danmark om indsatsen mod fejludbetalinger og socialt bedrageri er særskilt reguleret i Udbetaling Danmark-loven. I lovens §§ 9-10, § 11, stk. 1, og § 11 b findes en række særregler om udveksling af oplysninger mellem kommunerne og Udbetaling Danmark. Efter bestemmelserne kan kommunerne og Udbetaling Danmark uden samtykke udveksle personoplysninger, herunder følsomme oplysninger, som led i kontrolsamarbejdet om den, der får hjælp eller har fået hjælp, dennes ægtefælle eller samlever og andre husstandsmedlemmer og om formodede samlevere og formodede husstandsmedlemmer.

Typiske oplysninger, der udveksles mellem kommunen og Udbetaling Danmark

De oplysninger, der typisk udveksles mellem kommunen og Udbetaling Danmark, er oplysninger, der tyder på, at en borger har uoplyst indtægt, bor i udlandet eller ikke længere er reelt enlig.

Hvis borgeren f.eks. i forbindelse med den årlige erklæring om sin samlivsstatus oplyser ikke længere at være enlig forsørger, skal Udbetaling Danmark undersøge, om denne oplysning er relevant for borgerens opholdskommune, og i givet fald – af egen drift – sende oplysningen til kommunen.

Samarbejde om registersamkøring

Udbetaling Danmark og bl.a. kommunerne samarbejder også om registersamkøring og kontrol.

Udbetaling Danmark kan foretage registersamkøring af ikke-følsomme oplysninger efter § 12 i lov om Udbetaling Danmark på sit eget myndighedsområde og på en række kommunale ydelsesområder. Herudover kan Udbetaling Danmark samkøre ikke-følsomme oplysninger efter § 12 a for kommunerne og for en række andre myndigheder efter §§ 12 b-12 c.

Herudover kan Udbetaling Danmark efter anmodning fra kommunen foretage sagsoplysning ved at indhente oplysninger fra udenlandske myndigheder, jf. § 12 e i Udbetaling Danmark-loven.

3.6. Arbejdsløshedskasserne og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Opgaver

Arbejdsløshedskasserne træffer afgørelser om ret til arbejdsløshedsdagpenge, feriedagpenge, efterløn mv. og forestår den løbende udbetaling.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings overordnede funktion er i den sammenhæng at bistå Beskæftigelsesministeriets departement og a-kasserne i forbindelse med administrationen af reglerne om arbejdsløshedsforsikring mv. Desuden varetager styrelsen administrationen af ferieloven. Det er i den forbindelse en hovedopgave for styrelsen at behandle klager over a-kassernes afgørelser om bl.a. ret til dagpenge, efterløn mv., at føre tilsyn med a-kassernes administration og regnskaber og at hindre misbrug af dagpengesystemet.

Indhentning af oplysninger

Forvaltningslovens regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger gælder ikke for arbejdsløshedskasserne, der er private foreninger. Derimod finder persondataloven anvendelse på privates, herunder arbejdsløshedskassernes, elektroniske behandling af personoplysninger, behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, eller systematiske behandling af fortrolige oplysninger.

Udveksling af oplysninger foregår via styrelsen, der kan pålægge a-kasserne tavshedspligt med hensyn til oplysninger modtaget fra styrelsen og kræve oplysninger fra a-kasserne om medlemmer.

Til brug for beregning af ydelser efter arbejdsløshedsforsikringsloven skal ansøgeren fremlægge dokumentation for bl.a. arbejdsindtægt og arbejdsperioder. Selvstændigt erhvervsdrivende skal fremlægge dokumentation for start og ophør

med selvstændig virksomhed, indtjeningsgrundlag, overdragelsesdokumenter, forpagtningskontrakter mv.

Denne dokumentation kan være forskellig fra de oplysninger, som f.eks. er afgivet til kommunen. Det hænger sammen med, at der i forhold til a-kassen kan være en interesse i at dokumentere så høj en indtægt som mulig med henblik på at få det maksimale beregningsgrundlag for udbetaling af dagpenge mv. A-kasserne vil således kunne være i besiddelse af oplysninger, som kan være relevante for andre myndigheder. Det gælder oplysninger om indkomst, overskud af virksomhed, ejerforhold, adresse/ophold, overdragelsesvilkår, ansatte mv.

Kontrol

Styrelsen kontrollerer, at a-kasserne udbetaler dagpenge og andre ydelser på korrekt grundlag, herunder om medlemmernes oplysninger om arbejde og indtægt under ledighedsperioder er korrekte. Kontrollen sker både elektronisk og manuelt. Hvis der opstår en formodning om, at en person har modtaget ydelser med urette, sendes sagen til a-kassen til behandling som 1. instans. A-kassen kan træffe afgørelse om tilbagebetaling af dagpenge mv. og om karantæne. I gentagelses-tilfælde kan medlemmet fratages retten til at være medlem af a-kassen. I svigtilfælde, hvor tilbagebetalingskravet udgør et større beløb, indgives der endvidere politianmeldelse.

3.7. Kommunernes folkeregistrering (i CPR)

CPR's formål

Lov om Det Centrale Personregister (CPR) har bl.a. til formål at sikre, at CPR indeholder grundlæggende personoplysninger om enhver, der har et personnummer, og at enhver folkeregistreres på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig. Herudover skal loven sikre, at oplysningerne i CPR på en hensigtsmæssig måde kan videregives til bl.a. offentlige myndigheder og private med en berettiget interesse heri.

Kommunernes ansvar

Kommunerne har efter CPR-loven ansvaret for at sikre, at enhver borger folkeregistreres på den pågældendes bopæl. Ved bopæl forstås det sted (bolig), hvor en person regelmæssigt sover, når denne ikke midlertidigt er fraværende på grund af ferie, forretningsrejse, sygdom eller lignende, og hvor den pågældende har sine ejendele.

En kommune, der får formodning om, at en person ikke er korrekt bopælsregistreret, skal undersøge sagen for at rette eventuelle fejl, jf. CPR-lovens § 10, stk. 1, 1. pkt. Som anført ovenfor indgår oplysningerne fra CPR i andre myndigheders administration af lovgivningen, f.eks. afgørelser om udbetaling af sociale ydelser.

Kommunens indhentning af oplysninger om bopælsforhold

Til brug for undersøgelsen af en persons bopælsforhold kan kommunen – ud over de oplysninger, som kommunen har adgang til efter anden lovgivning – indhente oplysninger hos bl.a. Post Nord, private tele- og forsyningsselskaber, private boligselskaber og foreninger, arbejdsløshedskasser, fagforeninger og pengeinstitutter med henblik på at fastlægge vedkommendes bopælsforhold, jf. CPR-lovens § 10, stk. 2, nr. 3. Herudover kan kommunen til brug for undersøgelsen af en persons bopælsforhold indhente oplysninger i elektronisk form fra andre myndigheder. Oplysninger kan indhentes både som led i behandlingen af en enkelt sag og som led i en generel søgning til brug for kontrol.

De oplysninger, der kan belyse en bopælssag, kan bl.a. være oplysninger om, hvilken adresse den pågældende har oplyst at bo på til andre af kommunens forvaltninger, f.eks. socialforvaltningen, eller andre offentlige myndigheder. Kommunens forsyningsafdeling kan endvidere give oplysning om regningsadresse og om forbrug af f.eks. el, gas, vand og varme. Oplysninger om boligens størrelse, indretning og kvalitet set i forhold til antallet af beboere er også væsentlige oplysninger i bopælssager.

Forkert registrering

Hvis kommunen efter foretagne undersøgelser af en sag mener, at en person er forkert registreret, skal kommunen skriftligt opfordre vedkommende til at melde flytning, jf. CPR-lovens § 11, stk. 1. Hvis den pågældende ikke inden 14 dage efterkommer denne opfordring eller fremkommer med bemærkninger, som ændrer kommunens opfattelse af den korrekte adresse, sørger kommunen for at registrere den korrekte adresse i CPR.

3.8. Kommunernes administration af plan- og byggelovgivningen mv.

Planloven

Efter planloven kan kommunerne bl.a. tilvejebringe lokalplaner, som regulerer anvendelsen af ejendomme i bestemte områder, udformningen af bygninger mv.

En lokalplan retter sig alene mod fremtidige forhold og kan derfor ikke i sig selv gennemtvinge ændringer i en eksisterende, lovlig anvendelse af en ejendom eller forhold på ejendommen.

Hvis en kommune bliver opmærksom på, at en rockerborg eller lignende påtænkes etableret i kommunen, kan kommunen overveje, hvordan dette forholder sig til kommunens planer for det pågældende område, og om der bør indføres lokalplanbestemmelser, eksempelvis om forbud mod faste hegn, afskærmning af vinduer mod gaden eller udlægning af området til beboelse. Sådanne bestemmelser kan indebære, at rockerborgen eller forhold på rockerborgen ikke lovligt kan etableres.

Hvis kommunen ønsker at indføre sådanne lokalplanbestemmelser, kan kommunen ifølge planloven nedlægge midlertidigt forbud (§ 14-forbud) mod, at der faktisk eller retligt etableres forhold, som kan hindres ved de pågældende bestemmelser. Dette giver kommunen mulighed for at gribe ind med det samme, så muligheden for at indføre bestemmelserne ikke fortabes, fordi de pågældende forhold allerede er etableret.

Det er på den baggrund relevant for en kommune at modtage oplysninger om, at en rockerborg eller lignende påtænkes etableret, så kommunen kan tage stilling til, om sådanne initiativer skal iværksættes.

Kommunerne påser, at bestemmelser fastsat i en lokalplan overholdes, og har uden retskendelse adgang til enhver ejendom, når dette sker i tilsynsøjemed. Hvis en kommune konstaterer, at et ulovligt forhold er under etablering eller forberedelse, kan kommunen give en administrativ standsningsmeddelelse. Kommunen kan endvidere udstede et administrativt lovliggørelsespåbud, det vil sige påbud om at bringe den ulovlige anvendelse til ophør og fjerne ulovlige indretninger. Det er desuden strafbart at overtræde bestemmelser i en lokalplan eller at undlade at efterkomme et forbud eller påbud. Kommunen kan derfor også indgive politianmeldelse.

Hvis der er tale om en rockerborg eller lignende på en ejendom, som ifølge en lokalplan kun må anvendes til beboelse, kan kommunen have behov for oplysninger, som viser omfanget af henholdsvis beboelse og klubaktiviteter, herunder oplysninger, som måtte indikere, at ejendommen ikke reelt anvendes som bolig.

Det drejer sig bl.a. om oplysninger om, hvor ofte der er klubaktiviteter på ejendommen, og hvor mange besøgende klubaktiviteten giver anledning til, samt oplysninger om trafikmængde og parkeringsbehov. Endvidere drejer det sig om oplysninger om indretningen inde i bygningen, herunder om denne bærer præg af beboelse eller klubaktiviteter.

Byggeloven

Byggeloven stiller som udgangspunkt krav om byggetilladelse, før byggearbejder må igangsættes, og fastsætter en række krav vedrørende byggeri. Krav til udførelse, indretning og brug af bebyggelse følger af bygningsreglementet.

Kommunerne påser overholdelsen af byggeloven og har uden retskendelse adgang til private ejendomme for at undersøge, om der er sket overtrædelse af loven. Et ulovligt forhold kan eksempelvis bestå i, at et byggeri er påbegyndt uden tilladelse, at et byggeri ikke lever op til de tekniske krav i bygningsreglementet, eller at et byggeri ikke anvendes i overensstemmelse med en tilladelse.

Kommunerne kan – ligesom med hensyn til planloven – bl.a. udstede standsningsmeddelelse og meddele lovliggørelsespåbud. Der kan herudover være tale om en strafbar lovovertrædelse, som kan anmeldes til politiet.

Kommunerne kan som led i tilsynet med byggeloven bl.a. have behov for oplysninger om byggearbejder på rockerborge eller lignende, som kan være udført uden tilladelse fra kommunen eller i strid med bygningsreglementet, eller om, at bebyggelsen anvendes i strid med reglerne.

Lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe

Lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe (se lovudkastet i betænkningens kapitel 11) giver kommunerne adgang til under nærmere betingelser at nedlægge forbud mod, at en bestemt ejendom beliggende i et boligområde eller lignende anvendes som samlingssted for f.eks. en rocker- eller bandegruppe.

Det er bl.a. en betingelse for at nedlægge forbud, at gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Med henblik på at vurdere, om dette er tilfældet, har kommunen bl.a. behov for oplysninger om støjgener, trafikale gener, strafbare forhold og chikanøs eller truende adfærd udvist i området af personer, der færdes på ejendommen, og angreb eller konkret risiko for angreb mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen.

Et forbud indebærer, at den til enhver tid værende ejer eller bruger af ejendommen får forbud mod at anvende ejendommen som samlingssted for gruppen. Kommunen eller politiet kan endvidere kræve, at personer, der opholder sig på ejendommen som led i anvendelsen af denne som samlingssted for gruppen, øjeblikkeligt forlader ejendommen.

4. Udveksling af personoplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats

4.1. Indledning

I dette afsnit beskrives de retlige muligheder for udveksling af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder på grundlag af konkrete eksempler på situationer, hvor det i praksis vil kunne være særligt relevant at udveksle oplysninger som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Persondatalovens behandlingsregler finder ensartet anvendelse, uanset om oplysningerne videregives af myndigheden på dennes eget initiativ eller efter anmodning fra en anden myndighed.

4.2. Videregivelse af oplysninger fra politiet til andre myndigheder

Politiet som omdrejningspunkt for den koordinerede myndighedsindsats

Som det fremgår under pkt. 3.2 ovenfor, er den generelle politimæssige indsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet tilrettelagt på en sådan måde, at politiet løbende får kendskab til en række fortrolige oplysninger om personer, der har tilknytning til de kriminelle miljøer. Derfor vil politiet i vidt omfang være det naturlige ”omdrejningspunkt” for den koordinerede myndighedsindsats.

Personoplysninger, som politiet ofte kommer i besiddelse af

De oplysninger om relevante enkeltpersoner, som politiet ofte kommer i besiddelse af, er f.eks. oplysninger om de pågældende personers tilknytning til og status i de kriminelle miljøer, deres reelle opholdssteder, eventuelle rejseaktiviteter, brug af transportmidler (navnlig biler og motorcykler) og økonomiske forhold, herunder privatforbrug.

Sådanne oplysninger vil efter omstændighederne kunne have betydning for andre forvaltningsmyndigheders administration af den lovgivning, som de pågældende

myndigheder har til opgave at administrere, herunder for myndighedernes mulighed for at gribe ind over for eventuelle overtrædelser af denne lovgivning.

Generelt om politiets muligheder for at videregive personoplysninger

Politiet vil normalt kunne videregive personoplysninger til andre myndigheder, hvis oplysningerne må antages at have betydning for den pågældende myndigheds udøvelse af sine opgaver som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet.

Politiet vil således i vidt omfang kunne videregive oplysninger til andre myndigheder til brug for løsningen af deres opgaver, herunder f.eks. til kontrol med berettigelsen til at modtage sociale ydelser eller kontrol af skattemæssige forhold.

Kriminalforsorgens behov for oplysninger fra politiet

Kriminalforsorgen har som anført ovenfor under pkt. 3.3 brug for oplysninger fra politiet om indsattes tilhørsforhold til rocker- og bandemiljøet, både i forbindelse med sager om udsættelse af straffuldbyrddelse og/eller benådning, ansøgning om afsoning i fodlænke, anbringelse/placering af den dømte, udgang, prøveløsladelse eller genindsættelse efter prøveløsladelse.

Kommunernes, Udbetaling Danmarks og SKAT's behov for oplysninger fra politiet

For kommunerne, Udbetaling Danmark og SKAT vil det navnlig være oplysninger om personers reelle økonomiske forhold og reelle bopælsforhold samt oplysninger om udlandsophold, der kan have betydning for varetagelsen af myndighedsopgaverne.

Oplysninger om disse forhold vil således efter omstændighederne kunne begrunde, at udbetaling af sociale ydelser bringes til ophør, at sociale ydelser, der er modtaget med urette, kan kræves tilbagebetalt, at der kan stilles krav om aktivering, og at der kan foretages en skønsmæssig forhøjelse af den skattepligtige indkomst. Oplysningerne vil i visse tilfælde også kunne give grundlag for at indgive anmeldelse til politiet for socialt bedrageri mv.

Herudover vil det i forhold til det kriminalitetsforebyggende arbejde være relevant for de kommunale socialforvaltninger at modtage oplysninger fra politiet om f.eks. enkeltpersoners tilknytning til en rockerklub eller anden gruppe eller netværk, der begår alvorligere kriminalitet. Politiet skal endvidere underrette kommunerne skriftligt, når der er mistanke om, at unge under 18 år har begået kriminalitet, og derudover skal politiet snarest muligt underrette kommunen, når de tilbageholder unge under 15 år, jf. retsplejelovens § 821 d, stk. 1.

Det vil også være relevant for en kommune at få oplysning om, at en rockerborg eller lignende påtænkes etableret i kommunen, så kommunen kan overveje, hvordan dette forholder sig til kommunens planer for det pågældende område, og om der bør meddeles midlertidigt forbud og indføres lokalplanbestemmelser, jf. nærmere pkt. 3.8 ovenfor.

Efter etablering af en rockerborg eller lignende på en ejendom, der ifølge en lokalplan kun må anvendes til beboelse, kan kommunen have behov for oplysninger om omfanget af henholdsvis klubaktiviteter og beboelse på ejendommen. Kommunen kan også have behov for bl.a. oplysninger om byggearbejder på en rockerborg, der kan være udført uden tilladelse efter byggeloven eller i strid med bygningsreglementet. Der henvises nærmere til pkt. 3.8 ovenfor.

Ifølge lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe (se lovudkastet i betænkningens kapitel 11) kan en kommune nedlægge forbud mod, at en bestemt ejendom beliggende i et boligområde eller lignende anvendes som samlingssted for eksempelvis en rocker- eller bandegruppering. Med henblik på at vurdere, om der er grundlag for et forbud, kan kommunen have behov for en række oplysninger. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om støjgener, trafikale gener, strafbare forhold og chikanøs eller truende adfærd udvist i området af personer, der færdes på ejendommen, og angreb eller konkret risiko for angreb mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen.

Konkrete eksempler på lovlig videregivelse af personoplysninger

Nedenfor gennemgås en række konkrete tilfælde, hvor der som led i den koordinerede myndighedsindsats vil kunne videregives oplysninger fra politiet til de relevante myndigheder – enten på politiets eget initiativ eller efter begæring fra den relevante myndighed.

Eksempel: Oplysning om tilknytning til et kriminelt miljø med personer, der begår alvorlig eller organiseret kriminalitet

En oplysning om en persons tilknytning til et kriminelt miljø, der begår alvorlig og organiseret kriminalitet, kan eksempelvis være en oplysning om, at en person er medlem af en rocker- eller bandegruppering.

Som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet vil videregivelse af sådanne oplysninger normalt ske sammen med andre oplysninger om den pågældende, som politiet måtte være i besiddelse af, f.eks. oplysninger om den pågældendes reelle bopælsforhold, økonomiske forhold mv., jf. nedenfor.

Videregivelse af sådanne oplysninger vil normalt være berettiget – uden samtykke fra den pågældende – efter persondataloven og PED-bekendtgørelsen, når det er relevant og nødvendigt for den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet. Der henvises i den forbindelse til pkt. 2.2.2 og 3.2 ovenfor.

Politiet vil bl.a. løbende kunne videregive oplysninger til kriminalforsorgen om tilhørsforhold til en bestemt rocker- eller bandegruppering for en person, som afsoner eller skal afsone en straf, til brug for kriminalforsorgens tilrettelæggelse af den pågældendes afsoning og en eventuel resocialiseringsindsats.

Det må også antages, at politiet efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde vil kunne videregive sådanne oplysninger til skattemyndighederne til brug for skattemyndighedernes skærpede kontrol af den pågældendes økonomiske aktiviteter og skattemæssige forhold, som vil kunne føre til en forhøjelse af den pågæl-

dendes skattepligtige indkomst eller afsløring af skatteunddragelse bl.a. som led i den såkaldte Al Capone-metode.

Det må endvidere antages, at politiet kan videregive relevante oplysninger bl.a. til en kommune om, at en bestemt person har tilknytning til et bestemt kriminelt miljø, som led i den forebyggende indsats med henblik på at forhindre, at unge rekrutteres til at blive en del af de kriminelle miljøer.

Derudover vil politiet i visse tilfælde, når de f.eks. anmoder andre myndigheder om oplysninger om personer som led i den systematiske, politimæssige monitoring, indirekte videregive oplysninger om, at de personer, der indsamles oplysninger om, har tilknytning til et kriminelt miljø, der begår alvorlig eller organiseret kriminalitet, idet sådanne oplysninger vil kunne udledes af selve den omstændighed, at politiet anmoder om oplysninger i den konkrete sammenhæng. En sådan indirekte videregivelse af oplysninger, der finder sted som led i politiets systematiske, politimæssige monitoring af rocker- og bandeområdet, og som dermed er nødvendig for indsamling af oplysninger på området, vil som udgangspunkt kunne ske efter reglerne i persondataloven.

Eksempel: Oplysning om bopælsforhold

En bestemt person er eksempelvis registreret i CPR på en anden adresse end den, som den pågældende ifølge politiets oplysninger – på grundlag af observation af den pågældende – faktisk bor eller opholder sig på. Der kan f.eks. være tale om, at den pågældende person gennem det seneste år reelt har opholdt sig på den adresse, hvor hans tidligere ægtefælle har bopæl med deres fælles børn, som hun har forældremyndigheden over. Den pågældende person og dennes tidligere ægtefælle lever tilsyneladende under ægteskabslignende forhold, selv om den tidligere ægtefælle i hele perioden har modtaget børnetilskud som enlig forsørger og eventuelt friplads i daginstitution, boligsikring mv.

Politiets oplysninger om denne persons reelle bopælsforhold vil bl.a. kunne være relevante for kommunen til brug for en nærmere undersøgelse med henblik på registrering af den korrekte adresse i CPR.

Kommunen (den del af kommunens forvaltning, der varetager opgaver vedrørende bopælsregistrering i CPR) vil i almindelighed have et sagligt formål med at indsamle oplysninger om bestemte personers rette bopæl, ligesom det vil være nødvendigt at behandle sådanne oplysninger til brug for korrekt registrering heraf.

Endvidere må en oplysning om den reelle bopæl for en person, der modtager sociale ydelser, i almindelighed formodes at være relevant, saglig og nødvendig for enten kommunen eller Udbetaling Danmark at indsamle til brug for afgørelse om (fortsat) tildeling eller ophør af udbetaling af sociale ydelser, f.eks. udbetaling af børnetilskud som enlig forsørger til dennes tidligere ægtefælle. Hvis der er tale om et par, som har genoptaget samlivet og lever i et ægteskabslignende forhold, vil Udbetaling Danmark også kunne have et krav mod ægtefællen på tilbagebetaling af uberettiget modtaget børnetilskud i den pågældende periode. Uberettiget modtagelse af sociale ydelser kan medføre, at der indgives politianmeldelse for socialt bedrageri.

På den baggrund vil det i almindelighed være berettiget for politiet at videregive oplysninger om en bestemt persons reelle bopælsforhold til kommunen og – i det omfang den pågældende modtager sociale ydelser – tillige til Udbetaling Danmark.

Eksempel: Oplysning om udenlandsk registreret bopæl og køretøj

En bestemt person er eksempelvis registreret som udrejst i CPR med aktuel udlandsadresse i Malmø og har i den forbindelse erhvervet et køretøj, som er indregistreret i Sverige. Personen har i et par år ikke haft lønindkomst i Danmark. Den pågældende bliver jævnligt antruffet i sit køretøj af politipatruljer i København. Herudover tilgår der – i forbindelse med monitoringen af et kriminelt miljø – løbende politiets oplysninger om, at den pågældende person reelt har bopæl hos sin familie i Danmark.

Politiets oplysninger om den pågældende persons reelle bopælsforhold vil også i dette eksempel bl.a. kunne være relevante for kommunen til brug for en nærmere undersøgelse med henblik på registrering af den korrekte adresse i CPR.

Politiets oplysninger om personens reelle bopælsforhold og om, at den pågældende er indehaver af et svensk indregistreret køretøj, som reelt bruges i Danmark, vil endvidere være relevante for SKAT bl.a. med henblik på vurdering af, om der er grundlag for at træffe afgørelse om opkrævning af dansk registreringsafgift for den pågældendes køretøj. Oplysningerne vil endvidere kunne være relevante i forbindelse med en nærmere undersøgelse af dennes indkomstforhold.

På den baggrund vil det i almindelighed være berettiget for politiet at videregive oplysninger om den pågældende persons reelle bopælsforhold til kommunen. Det vil endvidere i almindelighed være berettiget at videregive oplysninger om et udenlandsk registreret køretøj til SKAT.

Eksempel: Oplysning om privatforbrug

Politiets oplysninger om en bestemt persons ”reelle” privatforbrug vil som led i den koordinerede myndighedsindsats kunne være relevante for både kommunerne og SKAT.

Dette kunne eksempelvis være oplysninger om, at den pågældende person flere gange om året rejser til udlandet med fly på businessclass, hvor den pågældende indlogerer sig på dyre hoteller og jævnligt spiser på dyre restauranter, samt at personen i øvrigt har et meget højt privatforbrug, f.eks. fordi den pågældende foretager indkøb af særligt værdifuldt indbo.

Det kunne også være oplysninger om, at den pågældende person ikke har nogen indtægt, eller at den pågældende er uden arbejde og modtager kontanthjælp.

Politiets oplysninger om den pågældende persons reelle privatforbrug vil kunne være relevante for SKAT's vurdering af, om der er grundlag for at træffe afgørelse om en skattemæssig forhøjelse af personens skattepligtige indkomst. Oplysningerne vil herudover kunne være relevante for bopælskommunen til brug for en nærmere vurdering af, om den pågældende er berettiget til kontanthjælp mv.

Oplysningerne om den pågældende persons reelle privatforbrug, herunder oplysninger om udlandsrejser, indkøb af særligt værdifuldt indbo mv., må anses for en oplysning om den pågældendes økonomiske forhold.

Da kommunen, Udbetaling Danmark og SKAT i almindelighed vil have et sagligt behov for sådanne oplysninger om den pågældendes økonomiske forhold til brug for udøvelsen af deres virksomhed, jf. ovenfor, vil politiet i almindelighed kunne videregive sådanne oplysninger til disse myndigheder.

Eksempel: Oplysninger om familiemedlemmer mv. til personer med tilknytning til kriminelle miljøer

Oplysninger om familiemedlemmers/fokusfamiliers tilknytning til rocker- og bandemedlemmer kan ligeledes som led i det koordinerede myndighedssamarbejde være relevante og nødvendige at videregive til kommunerne og SKAT. Oplysninger herom kan være nødvendige for kommunernes sociale indsats over for disse personer. Endvidere kan oplysningerne være nødvendige for SKAT til brug for nærmere kontrol af virksomheder og ejendomme, som disse personer f.eks. er registreret som ejere af eller lignende.

Der er i flere sager set eksempler på, at rocker- og bandemedlemmer som ”stråmænd”, ”rådgivere” og partnere mv. anvender personer, der ikke selv er rockere eller bandemedlemmer, til bl.a. at være registreret som ejere af ejendomme, genstande eller virksomheder.

Det drejer sig f.eks. om familiemedlemmer, der står som ejere af en række lejligheder og ejendomme, men hvor det reelle ejerskab er et andet. Ligeledes ses familiemedlemmer i sager om hvidvask af penge at være registreret som ejere af eksempelvis slikbutikker, rengøringsfirmaer, nedrivningsfirmaer mv., som penge overføres til og fra, hvorved pengene vaskes hvide mv.

Det samme kan være tilfældet i forhold til andre personer, der ikke selv er rockere eller bandemedlemmer, men som har en særlig tilknytning til en rocker eller et bandemedlem.

Eksempel: Ulovlig ombygning af klublokaler

Politiet kan f.eks. i forbindelse med ransagning af et tilholdssted for en rocker- eller bandegruppering blive opmærksom på, at der er foretaget ombygninger uden byggetilladelse fra kommunen eller i strid med bygningsreglementet.

Oplysninger herom vil normalt kunne videregives af politiet til kommunen med henblik på, at denne kan undersøge, om der er grundlag for at meddele påbud om lovliggørelse af det ulovlige byggeri.

Eksempel: Rockerborg påtænkes etableret i en kommune

Politiet kan gennem sin virksomhed komme i besiddelse af oplysninger om, at en rockergruppe påtænker at etablere en rockerborg på en bestemt ejendom eller i et bestemt område.

Denne oplysning er relevant for den kommune, som rockerborgen påtænkes etableret i, da oplysningen vil give kommunen mulighed for at overveje, hvordan en rockerborg på det pågældende sted forholder sig til kommunens planer for området, og om der bør meddeles midlertidigt forbud og indføres lokalplanbestemmelser, jf. nærmere pkt. 3.8 ovenfor.

Oplysningen om, at en rockerborg påtænkes etableret, vil i almindelighed kunne videregives af politiet til kommunen med henblik på, at kommunen kan tage stilling til, om sådanne initiativer skal iværksættes.

Eksempel: En rockergruppe har klubaktiviteter i en beboelsesejendom

Hvis en ejendom, der ifølge en lokalplan skal anvendes til beboelse, ikke reelt anvendes som bolig, men derimod til klubformål, kan dette være i strid med lokalplanen. Anvendes ejendommen til beboelse, er det ikke i strid med en sådan lokalplanbestemmelse at udøve visse klubaktiviteter, men ejendommen må ikke herved ændre karakter af bolig, det vil sige, at ejendommen ikke må anvendes på en sådan måde, at den ikke længere kan anses for en beboelsesejendom. Det beror på en konkret vurdering, om anvendelsen af ejendommen er i strid med lokalplanen, og det er kommunen, der har bevisbyrden herfor.

Herudover kan en ændret anvendelse af bebyggelsen være i strid med byggelovgivningen.

Politiet kan være i besiddelse af en række oplysninger, som har betydning for ovenstående, bl.a. fordi de belyser omfanget af henholdsvis beboelse og klubaktiviteter på ejendommen, herunder om ejendommen reelt anvendes som bolig.

Politiet kan således f.eks. i forbindelse med en ransagning være kommet i besiddelse af oplysninger om ejendommens indretning, herunder i hvilket omfang denne bærer præg af beboelse eller klubaktiviteter.

Desuden kan politiet være i besiddelse af oplysninger om, hvor ofte der afholdes klubarrangementer på ejendommen, og hvor mange personer der kommer til sådanne arrangementer.

Sådanne oplysninger vil i almindelighed kunne videregives af politiet til kommunen med henblik på, at kommunen kan undersøge, om der er grundlag for at meddele påbud om at bringe en ulovlig anvendelse af ejendommen til ophør.

Eksempel: Forbud mod at anvende en ejendom som samlingssted for en rocker- eller bandegruppe

Lov om forbud mod anvendelse af bestemte ejendomme som samlingssted for en gruppe (se lovudkastet i betænkningens kapitel 11) giver kommunerne adgang til under nærmere betingelser at nedlægge forbud mod, at en bestemt ejendom beliggende i et boligområde eller lignende anvendes som samlingssted for f.eks. en rocker- eller bandegruppe.

Det er bl.a. en betingelse for at nedlægge forbud, at gruppens anvendelse af ejendommen som samlingssted er egnet til at medføre væsentlig ulempe og utryghed for de omkringboende. Om dette er tilfældet beror på en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Politiet kan være i besiddelse af en række oplysninger, som kan have betydning for denne vurdering.

Politiets observationer vedrørende støj og trafik i forbindelse med fester og andre arrangementer på ejendommen vil således eksempelvis kunne få betydning som dokumentation i en sag hos kommunen om forbud efter loven.

Oplysninger fra sager om mulige strafbare forhold på eller i området omkring ejendommen begået af personer, der kommer på ejendommen, vil også kunne have betydning som dokumentation i kommunens sag. Det samme gælder oplysninger om, at personer, som kommer på ejendommen, har udvist chikanøs eller truende adfærd i området, også selv om der ikke er tale om strafbare forhold.

Herudover kan bl.a. oplysninger om angreb mod ejendommen eller personer, der opholder sig på ejendommen, have betydning for kommunens sag. Det samme gælder oplysninger fra sager om forbud efter rockerloven i forhold til den pågældende ejendom.

Sådanne oplysninger vil i almindelighed kunne videregives af politiet til kommunen med henblik på, at kommunen kan vurdere, om der er grundlag for at nedlægge forbud mod, at ejendommen anvendes som samlingssted for den pågældende gruppe.

4.3. Videregivelse af oplysninger til politiet

Som det fremgår af pkt. 3.2 ovenfor, suppleres de oplysninger, der indberettes til NEC som led i politiets monitoring af rocker- og bandemiljøet samt andre grupper eller netværk, der begår alvorligere kriminalitet, bl.a. med oplysninger, som indhentes fra andre offentlige myndigheder.

Det vil særligt være de oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, herunder om ansættelsesforhold samt indtægts- og formueforhold, tilknyttede CVR-numre og SE-numre samt om selvstændig virksomhed mv., som SKAT er i besiddelse af, der kan være relevante for politiets monitoring. Oplysningerne bidrager til at skabe et samlet overblik over de aktiviteter, som relevante personer eller virksomheder er involveret i. Dette kan bl.a. føre til, at der afsløres socialt bedrageri eller virksomheder, som anvendes til hvidvaskning af penge, skatte-

unddragelse mv. Oplysningerne anvendes endvidere til brug for udarbejdelse af konkrete efterforskningsoplæg mod specifikke personer.

Ved eksempelvis at indhente oplysninger om indtægts- og ansættelsesforhold samt om selvstændig virksomhed mv. har politiet som led i monitorering af området i videre omfang mulighed for at skabe et overblik over relationer og pengestrømme.

Ligeledes vil kriminalforsorgen kunne videregive oplysninger til politiet, herunder oplysninger om pengeoverførsler til og fra kriminalforsorgens institutioner, der relaterer sig til rocker- og bandemedlemmer. Sådanne oplysninger vil bidrage til politiets monitoringsindsats ved at give et reelt billede af indtægts- og tilknytningsforhold.

Kriminalforsorgen vil endvidere kunne videregive oplysninger til politiet om, at en afsoner har tilknytning til en rocker- eller bandegruppering mv., herunder hvis den pågældende under afsoningen får en sådan tilknytning. Kriminalforsorgen vil også kunne videregive oplysninger til politiet om, at en indsat ikke under afsoningen ses at have den tilknytning til en rocker- eller bandegruppering, som politiet har oplyst kriminalforsorgen om.

Det kunne eksempelvis være oplysninger om, hvem en indsat omgås eller får besøg af, og om der indbetales penge til den pågældende af personer relateret til en bestemt gruppering.

Derudover vil det f.eks. kunne være oplysninger fra de kommunale myndigheder om tilknytning til et kriminelt miljø mv., som er nødvendige for politiets udøvelse af sin virksomhed, herunder til brug for politiets monitoringsindsats.

Sådanne oplysninger vil de kommunale myndigheder i almindelighed kunne videregive til politiet.

Desuden kan der i tilfælde, hvor offentlige myndigheder anmoder politiet om at undersøge et formodet strafbart forhold, f.eks. socialt bedrageri eller skatteunddragelse, i almindelighed i forbindelse hermed videregives alle fornødne oplys-

ninger, herunder følsomme oplysninger, til brug for politiets efterforskning af, om der foreligger et strafbart forhold.

4.4. Videregivelse mellem andre myndigheder end politiet

Som det er anført ovenfor under pkt. 4.2, vil politiet være det naturlige omdrejningspunkt for udveksling af oplysninger i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, herunder rocker- og bandekriminalitet.

Det vil dog i visse tilfælde også kunne være relevant at udveksle oplysninger mellem andre forvaltningsmyndigheder end politiet.

I tilfælde, hvor en myndighed, der er i besiddelse af oplysninger, i medfør af den sociale retssikkerhedslov, lov om Udbetaling Danmark eller serviceloven er pålagt en pligt til at videregive oplysninger til de sociale myndigheder, vil myndigheden være berettiget til at videregive oplysningerne, herunder følsomme oplysninger.

Myndigheder, der er indberetningspligtige efter skattekontrolloven, vil ligeledes i et vist omfang skulle videregive oplysninger.

I de tilfælde, hvor der ikke er særlige regler om oplysnings- eller underrettningspligt i anden lovgivning, må spørgsmålet om videregivelse normalt afgøres efter de almindelige regler om videregivelse i persondataloven.

Udveksling af oplysninger mellem andre myndigheder end politiet vil typisk vedrøre ikke-følsomme oplysninger, herunder oplysninger om økonomiske forhold, beskæftigelsesmæssige forhold og bopælsforhold. Videregivelse af sådanne oplysninger er reguleret af persondatalovens § 6 om ikke-følsomme oplysninger og kan således bl.a. ske, hvis det er nødvendigt for en opgave, som henhører under offentlig myndighedsudøvelse.

Som eksempel vil oplysninger om en bestemt persons reelle privatforbrug, herunder oplysninger om udlandsrejser, indkøb af særligt værdifuldt indbo mv., kunne være relevante for skattemyndighedernes vurdering af, om der er grundlag

for at træffe afgørelse om en skattemæssig forhøjelse af den pågældendes skattepligtige indkomst. Sådanne oplysninger vil også kunne være relevante for kommunen til brug for en nærmere vurdering af, om den pågældende person er berettiget til kontanthjælp mv. SKAT vil i almindelighed kunne videregive sådanne oplysninger til en kommune og omvendt.

Oplysninger om en bestemt persons udlandsrejser vil også kunne være relevante for a-kassernes vurdering af, om personen, hvis denne er dagpengemodtager, står til rådighed for arbejdsmarkedet, og sådanne oplysninger vil således i almindelighed kunne videregives til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Der vil på samme måde kunne videregives oplysninger om en bestemt persons reelle bopælsforhold.

Det kan endvidere være relevant og nødvendigt for myndighederne at behandle oplysninger om ”sort arbejde”. Sådanne oplysninger vil kunne være oplysninger om strafbare forhold omfattet af betingelserne i persondatalovens § 8. Oplysninger, der er nødvendige at behandle som led i den koordinerede myndighedsindsats over for organiseret og alvorlig kriminalitet, vil normalt kunne videregives til de myndigheder, de er nødvendige for.

Oplysninger om, at en bestemt person har udført sort arbejde, vil kunne være relevante og nødvendige for kommunernes og a-kassernes vurdering af, om den pågældende fortsat er berettiget til at modtage kontanthjælp eller dagpenge. Sådanne oplysninger vil også være relevante og nødvendige for de ydelser, der udbetales af Udbetaling Danmark, og som indtægtsreguleres, f.eks. boligstøtte. Sådanne oplysninger vil kunne videregives fra eksempelvis SKAT til kommunerne eller Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, idet de pågældende oplysninger vil være nødvendige at behandle som led i deres myndighedsudøvelse.

Kriminalforsorgen vil kunne videregive oplysninger til andre relevante myndigheder, f.eks. kommuner eller Udbetaling Danmark, om mulige strafbare forhold, herunder socialt bedrageri eller lignende.

Desuden kan videregivelse af oplysninger fra kriminalforsorgen til kommunerne f.eks. finde sted i forbindelse med en løsladelse, hvis udvekslingen er nødvendig af hensyn til kommunens sociale og kriminalpræventive indsats. Dette kan ske

som led i samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen over for dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner mv. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til straffuldbyrdelseslovens § 78, stk. 2 (KSP-samarbejdet). Dette følger af retsplejelovens § 115, stk. 2, jf. stk. 1. Kriminalforsorgen kan således i KSP-regi udveksle personoplysninger, herunder om anholdelser, detentionsanbringelser, strafbare forhold, sociale og psykiske problemer samt alkohol- eller narkotikamisbrug, med kommunen med henblik på at finde målrettede og sammenhængende løsninger for den enkelte borger efter endt afsoning, så den pågældende ikke udvikler (eller fortsætter) en kriminel adfærd, og så den pågældende hjælpes på en ordentlig måde i forbindelse med udlusning fra fængsel mv.

Det kan f.eks. være oplysninger til kommunens gadeplansmedarbejdere om, at den dømte ved løsladelsen forventes at genoptage en rekruttering af andre til kriminelle handlinger.

I det omfang der ikke efter retsplejelovens § 115, stk. 2, kan videregives relevante oplysninger fra kriminalforsorgen til brug for kommunens sociale og kriminalpræventive indsats, kan det ske efter persondatalovens regler, hvis det er nødvendigt af hensyn til kommunens indsats. Dette gælder dog ikke nødvendigvis for følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens § 7. Se nærmere om betingelserne for at videregive sådanne oplysninger under pkt. 2.2.2 ovenfor.

