



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 8. december 2017  
Kontor: Politikontoret  
Sagsbeh: Christian Andersen-Møl-  
gaard  
Sagsnr.: 2017-10-0064  
Dok.: 571899

## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

### Forslag til lov om ændring af lov politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

#### 1. Myndigheder og organisationer

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

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

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Gadejuristen, Retspolitisk Forening, Kirkens Korshær, Advokatsamfundet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Kommunernes Landsforening, Færøernes Landsstyre, Rigsombudsmanden i Grønland, SAND – De hjemløses landsorganisation og Institut for Menneskerettigheder.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

## **2. Høringssvarene**

### **2.1. Generelt om lovforslaget**

**Rigsadvokaten, Politiforbundet og Den Uafhængige Politiklagemyndighed** har ikke bemærkninger til lovforslaget.

**Rigspolitiet** har til brug for høringen indhentet et bidrag fra Københavns Politi, der bl.a. har oplyst, at Københavns Politi siden lejrforbuddet blev indført den 1. april 2017 og frem til den 3. oktober 2017 har gennemført over 25 aktioner og ryddet mere end 50 lejre. Der er rejst over 200 sigtelser, og 25 personer er blevet administrativt udvist for at have overtrådt lejrforbuddet. I perioden 1. juli 2017 (hvor ordensbekendtgørelsen blev ændret, således at politiet fik mulighed for at meddele zoneforbud på 400 og 800 meter for overtrædelse af lejrforbuddet) og frem til den 11. oktober 2017 har Københavns Politi udstedt ca. 25 zoneforbud for etablering eller ophold i en utryghedsskabende lejr i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3 (meddelelse af zoneforbud på 400 meter for førstegangsovertrædelse af lejrforbuddet). Der er ikke udstedt zoneforbud i medfør af bekendtgørelsens § 6, stk. 4 (meddelelse af zoneforbud på 800 meter for overtrædelse af et tidligere meddelt zoneforbud på 400 meter). Københavns Politi vurderer, at et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, ud fra et politioperationelt og praktisk synspunkt er lettere at håndhæve end de zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, som kan udstedes efter de nugældende regler. Det vil være mere simpelt at fastsætte det område, som zoneforbuddet omfatter, og politiet vil i den forbindelse eksempelvis kunne fremstille kommunekort, som kan udleveres til personer, som får meddelt et zoneforbud. Ved et zoneforbud, der er gældende for en hel kommune, vil det ligeledes være mere simpelt efterfølgende at konstatere, om en antruffen person har forbud mod at opholde sig på stedet.

**Kommunernes Landsforening (KL)** anfører, at det ikke har været muligt, at behandle lovforslaget politisk inden for høringsfristen, hvorfor KL tager forbehold for eventuelle politiske bemærkninger. Det er KL's erfaring, at de hidtidige opstramninger af regelsættet på området har bevirket, at der er sket et fald i etableringen af utryghedsskabende lejre. Det er KL's opfattelse, at der er en stor risiko for, at lovforslaget blot vil flytte problemet med utryghedsskabende lejre andre steder hen, eksempelvis til nabokommunen. Dette vil især gøre sig gældende i hovedstadsområdet, hvor antallet af udenlandske borgere, der etablerer utryghedsskabende lejre, er størst, samtidigt med at den geografiske afstand mellem kommunerne er begrænset.

**Institut for Menneskerettigheder** henviser til den bekymring, som instituttet har udtrykt over for de øvrige tiltag rettet mod udenlandske hjemløse, som regeringen og Folketinget det seneste år har gennemført, idet tilsvarende gør sig gældende for dette lovudkast. Instituttet er bekymret for de menneskeretlige konsekvenser for socialt udsatte, når ordensmæssige problemer, som socialt udsattes ophold i det offentlige rum skaber, kriminaliseres og søges løst med nye forbud, strafskærper og en intensiv politiindsats. Instituttet anbefaler, at der afsøges andre løsninger på de problemer som socialt udsatte, herunder udenlandske hjemløse, kan skabe uden at kriminalisere handlinger direkte relateret til fattigdom og hjemløshed.

**Gadejuristen** anerkender, at tilstedeværelsen af mange udenlandske hjemløse kan opleves som generende, og at etablering af egentlige hjemløselejre i det offentlige rum ikke er ønskværdigt. Samlet set anbefaler Gadejuristen, at Folketinget ikke vedtager lovforslaget, men derimod at man i stedet indfører en række mere effektive og hjemløsevenlige tiltag for at løse problemerne. Gadejuristen anbefaler bl.a., at Københavns Politi får mulighed for at løse problemerne med en øget indsats, at dansk politi prioriterer samarbejde med rumænsk politi, at der i samarbejde med relevante NGO'er bør sammensættes et "udrykningshold", der kan kaldes ud til steder i byen, hvor koncentrationen af hjemløse er blevet for stor.

**Retspolitisk Forening** anfører bl.a., at der er tale om signallovgivning uden den store praktiske betydning. De udenlandske personer, som forslaget ønsker at ramme, vil alligevel overnatte i Københavns Kommune, og der burde derfor i lovforslaget have været bemærkninger om, hvor de pågældende personer i stedet kan overnatte. Retspolitisk Forening finder ikke, at det er et retssikkerhedsmæssigt acceptabelt argument, at et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, er lettere at håndhæve for politiet.

**Kirkens Korshær** udtrykker bekymring for, at forbuddet mod lejre og indførelsen af zoneforbud fører til en egentlig kriminalisering af hjemløshed. Kirkens Korshær oplever, at hjemløse mennesker ikke tør sove flere sammen af frygt for at blive anset for en lejr, og at hjemløse derfor sover alene. Kirkens Korshær tilslutter sig målsætningen om, at der ikke bør være mennesker i Danmark, som sover udenfor, f.eks. i parker, ligesom der ikke bør være mennesker, som lever under usunde sanitære forhold. Kirkens Korshær ser ikke, at det fremlagte lovforslag vil bidrage til en langsigtet løsning mod hjemløshed.

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

**SAND – De hjemløses landsorganisation** anfører, at ingen mennesker skal være tvunget til at leve på gaden i Danmark. SAND bemærker, at det fremsendte lovforslag ikke umiddelbart er rettet mod Danmarks hjemløse, men derimod primært mod gruppen af omrejsende romaer. Der er tale om problemer, som angiveligt er skabt af EU-reglerne om ”fattigdommens fri bevægelighed”, og som derfor bør løses i EU-regi. Som talerør for hjemløse i Danmark frygter SAND, at den brede bemyndigelseslov er første skridt mod en kriminalisering af hjemløshed og en hårdere linje over for hjemløse.

**Færøernes Landsstyre** anfører, at det er uklart, hvorfor der ikke er indsat en anordningsbemyndigelse i lovforslaget, når selve hovedloven (politiloven) ved anordning kan sættes i kraft for Færøerne.

**Rigsombudsmanden i Grønland** har ikke bemærkninger, idet lovforslaget ikke vil kunne sættes i kraft for Grønland.

Om baggrunden for lovforslaget er der under pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget anført følgende:

*”Regeringen ønsker at sætte ind mod udenlandske tilrejsende, som slår lejr på offentlige steder, f.eks. i parker og på offentlige veje, hvor de pågældende personer sover og opholder sig ofte i*

længere tid ad gangen. Sådanne forhold kan indebære store gener for omgivelserne i form af f.eks. støj, uro og uhygiejniske og uhumske sanitære forhold og give anledning til forstyrrelser af den offentlige orden eller enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

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

Disse utryghedsskabende lejre udgør imidlertid en alvorlig trussel mod det normale samfundsliv i de områder, hvor de bliver etableret. Der har bl.a. været et eksempel på, at et menighedsråd ved en københavnsk kirke har fundet det nødvendigt at få kirkens medarbejdere vaccineret mod leverbetændelse, så medarbejderne ikke risikerede at blive syge af at fjerne efterladenskaber, herunder menneskeligt afføring, fra lejre omkring kirken.

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

Det bemærkes, at lovforslaget skal ses i sammenhæng med det lovforslag om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri, som blev vedtaget af Folketinget den 14. juni 2017. Lovforslaget skal endvidere ses i sammenhæng med de tre initiativer vedrørende utryghedsskabende lejre, som regeringen lancerede den 31. maj 2017. Initiativerne omfattede en styrkelse af

politiets muligheder for at meddele zoneforbud (geografisk udvidelse og hjemmel til meddelelse af zoneforbud i førstegangstilfælde), etablering af en fast track-ordning vedrørende prøvelse af opholdsgrundlag (og effektiv udvisning) samt drøftelse i EU-regi af problemer med utryghedsskabende lejre.

Endelig bemærkes, at der på baggrund af høringssvaret fra Færøernes Landsstyre vil blive indsat en anordningshjemmel i lovforslagets § 3, svarende til hovedloven (politiloven).

## **2.2. Kriminalisering af utryghedsskabende lejre**

**Kirkens Korshær** udtrykker bekymring for, at forbuddet mod lejre og indførelsen af zoneforbud fører til en egentlig kriminalisering af hjemløshed.

**Gadejuristen** ønsker at gøre justitsministeren og Folketingets Retsudvalg opmærksom på, at langt de fleste sager om zoneforbud, der udstedes af Københavns Politi, ikke lever op til betingelsen om, at der skal være tale om en utryghedsskabende lejr. Gadejuristen oplever, at hjemløse, der sover alene eller to sammen, bliver straffet for at sove i lejre. Dermed har Københavns Politi ifølge Gadejuristen reelt indført et forbud mod hjemløshed.

**SAND – De hjemløses landsorganisation** anfører, at foreningen savner en yderligere præcisering af, hvad der udgør en lejr, og hvornår lejren er utryghedsskabende. Det er eksempelvis ikke ualmindeligt, at danske hjemløse om vinteren finder steder, hvor de af varme- og sikkerhedshensyn kan sove ved siden af hinanden. Specielt at overdækning mod regn med en presenning skulle være en indikation for at der er tale om lejr, er for SAND at se noget, der kan ramme en anden målgruppe end den tiltænkte.

**Kirkens Korshær** oplever, at mennesker ikke tør sove sammen af frygt for at blive anset for en lejr, og at hjemløse derfor nu sover alene. Det øger risikoen for vold og overfald, og fører til øget utryghed og stress. Kirkens Korshær anfører, at mennesker får bøder for at etablere og opholde sig i en lejr, selv om de er alene. Dette begrundes med et såkaldt ”etableringselement” i form af en madras eller pap, der isolerer mod kulden. Dette øger risikoen for sygdomme, idet mennesker nu undlader at bruge effekter, der kan blive set som ”etableringselementer”. Mennesker er begyndt at forsøge at stå op og sove eller sove siddende på bænke/stole for at undgå at overtræde lejrforbuddet. Det fører til overbelastning, udmattelse og manglende

ressourcer til at tænke langsigtet. Disse konsekvenser er efter Kirkens Kors-hærs opfattelse foruroligende og bør tages meget alvorligt.

Lovforslaget kriminaliserer ikke etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre, men har til formål at skabe hjemmel til, at et zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod etablering af og ophold i en lejr kan udvides til et større geografisk område. Det følger allerede af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, at det – på steder, hvortil der er almindelig adgang – er forbudt at etablere og opholde sig i lejre, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, indebærer ikke en kriminalisering af hjemløshed eller overnatning på steder, hvor der er almindelig adgang. Formålet med bestemmelsen er derimod at kriminalisere utryghedsskabende lejre i det offentlige rum. Justitsministeriet kan henvise til pkt. 2.1.1.4. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

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

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

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

Det er i sagens natur ikke muligt udtømmende at opliste, hvornår der er tale om en lejr, som er egnet til at skabe utryghed. Det må imidlertid antages, at en kø foran en butik, ved indgangen til en koncert, festival eller lignende, hvor folk – afhængig af vejret – ligger med soveposer, formentlig sjældent vil have et mere varigt præg eller være egnet til at virke utryghedsskabende i nærområdet.

### **2.3. Retssikkerhed for udsatte**

**Gadejuristen** bemærker, at der er en manglende retssikkerhed for de udsatte mennesker, som kan blive ramt af et zoneforbud. Gadejuristen peger bl.a. på, at det er vanskeligt at få indbragt zoneforbud for retten, bl.a. fordi Københavns Politi har givet forkert klagevejledning og i konkrete sager har oplyst, at afgørelser om zoneforbud er endelig og ikke kan indbringes for domstolene. Derudover finder Gadejuristen, at lovforslaget rejser en række konkrete spørgsmål, herunder hvilke steder i en kommune det vil være strafbart at opholde sig, hvilke aktiviteter en forbudsramt kan foretage i zonen, om det er tilladt at overnatte i et nødherberg i en forbudsramt zone, og en lang række øvrige konkrete spørgsmål i relation til konsekvenserne af at få et zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

**Retspolitisk Forening** anfører, at de almindelige regler om partshøring, begrundelse og klagevejledning næppe kommer til at fungere efter hensigten ved et mundtligt meddelt forbud i en anspændt situation, evt. efter mørkets frembrud og til personer, der ikke kan forventes at forstå dansk. De forvaltningsretlige garantier kan således blive rene formaliteter.

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

**Institut for Menneskerettigheder og Gadejuristen** anbefaler, at der indføres adgang til domstolsprøvelse på begæring af den, der meddeles et zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

Justitsministeriet kan henvise til pkt. 2.1.1.6. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Det fremgår bl.a. heraf, at politiets behandling af sager om



zoneforbud er omfattet af forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse, klagevejledning mv. Politiet kan meddele zoneforbud mundtligt på stedet allerede i forbindelse med første konstatering af den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, således at zoneforbuddet skal iagttages straks. I denne situation skal der ske mundtlig partshøring umiddelbart inden, forbuddet bliver meddelt.

Justitsministeriet skal endvidere henlede opmærksomheden på, at det følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligt sammenholdt med den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at en forvaltningsmyndighed i almindelighed må sikre sig, at den er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge. Efter omstændighederne kan politiet således skulle stille tolkebistand til rådighed, jf. pkt. 32 i vejledningen om forvaltningsloven.

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

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

For så vidt angår det af Gadejuristen anførte om, hvad et zoneforbud nærmere indebærer, kan Justitsministeriet henvise til pkt. 2.1.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Det fremgår bl.a. heraf, at et zoneforbud indebærer et forbud mod at færdes frem og tilbage eller tage ophold i et bestemt område fra det sted, hvor den adfærd, der har givet anledning til zoneforbuddet, har fundet sted. Den pågældendes blotte passage af området er ikke omfattet af zoneforbuddet. Det vil sige, at en person, der er blevet meddelt et zoneforbud, gerne må gå gennem det område, der er omfattet af forbuddet, så længe passagen ikke kan siges at have karakter af færden frem og tilbage eller egentligt ophold i området.

Hvis en person bor eller arbejder inden for det område, der er omfattet af forbuddet, vil den pågældende i øvrigt kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl eller arbejdsplads og ud i sit lokalområde, men vil ikke ellers kunne opholde sig i området. Dette betyder i praksis, at den pågældende – trods et

zoneforbud – vil kunne færdes i området med henblik på at foretage almindelige dagligdags gøremål, herunder f.eks. indkøb, lægebesøg, biblioteksbesøg mv. Der henvises til Justitsministeriets vejledning nr. 9319 af 31. marts 2017 og Justitsministeriets skrivelse nr. 9603 af 30. juni 2017. Som det fremgår af 2.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, vil der i forbindelse med justitsministerens udnyttelse af den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte regler om, at politidirektøren i visse nærmere angivne særlige situationer kan meddele et zoneforbud, der omfatter en kommune, blive udsendt en vejledning til politikredsene om behandlingen af sager om meddelelse af zoneforbud, der omfatter en hel kommune.

## **2.4. Danmarks internationale forpligtelser**

**Gadejuristen** anfører, at forbud mod ophold i utryghedsskabende lejre – sammen med strafskærpsen for betleri – primært ser ud til at blive brugt mod udenlandske hjemløse. Dog er en enkelt dansk statsborger dømt for betleri efter de nye bestemmelser, og det er oplyst, at anklagemyndigheden er ved at vurdere, om der skal udstedes zoneforbud til en dansk hjemløs efter de gældende regler. Men samlet set finder Gadejuristen, at meget tyder på, at de tiltag, som regeringen og Folketinget gennemfører mod utryghedsskabende lejre, administreres diskriminerende. Gadejuristen regner med, at reglerne i nær fremtid også vil blive brugt mod danske hjemløse, men det ændrer ikke ved, at den hidtidige praksis primært har ramt udlændinge med lovligt ophold efter EU-retten.

**Institut for Menneskerettigheder** anfører bl.a., at instituttet finder det afgørende, at lovændringen ikke fører til en diskriminerende forvaltning ved meddelelse af zoneforbud. Forbuddet mod diskrimination omfatter både direkte og indirekte diskrimination, og uanset om diskrimination sker på baggrund af lovgivning eller administrativ praksis. En målrettet indsats mod tilrejsende udlændinge, som skaber ordensmæssige problemer i det offentlige rum, må ikke betyde, at der opstår diskrimination i anvendelsen af ordensbekendtgørelsens lejr- og zoneforbud, således at udlændinges overtrædelse af lejrforbuddet medfører strafpåstand og meddelelse af zoneforbud i tilfælde, hvor sådanne overtrædelser ikke ville medføre strafforfølgning eller meddelelse af zoneforbud over for danske borgere i en tilsvarende situation. Instituttet finder at et zoneforbud, der omfatter en hel kommune med en varighed på op til 2 år, er et meget intensivt indgreb i bevægelsesfriheden. Det er instituttets opfattelse, at lovforslaget ikke indeholder de fornødne indskrænkninger i bemyndigelsen til at sikre, at anvendelsen af zoneforbud i

konkrete sager ikke fører til en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Institutet anbefaler, at bemyndigelsesbestemmelsen indskrænkes, således at der ikke vil kunne meddeles zoneforbud, der omfatter en hel kommune for en periode på 2 år for førstegangsovertrædelser af ordensbekendtgørelsens forbud mod at etablere og opholde sig i en utryghedsskabende lejr.

Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2. agter Justitsministeriet i første række med den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse at fastsætte i ordensbekendtgørelsen, at politidirektøren (eller den, som denne bemyndiger hertil) ved overtrædelse af bekendtgørelsens § 3, stk. 4 (om utryghedsskabende lejre) vil kunne meddele zoneforbud, der omfatter en kommune. Udstedelsen af et zoneforbud er således knyttet til overtrædelse af forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre.

For så vidt angår det, som bl.a. Gadejuristen og Institut for Menneskerettigheder har anført om, at regeringen bør sikre, at håndhævelsen af reglerne, herunder ved meddelelse af zoneforbud omfattende en hel kommune, ikke diskriminerer enkelte befolkningsgrupper på grund af for eksempel nationalitet eller etnicitet, er Justitsministeriet enig i, at reglerne vil skulle anvendes på en sådan måde, at der ikke sker diskrimination.

Det forudsættes således, at reglerne i praksis anvendes på en sådan måde, at der ikke sker diskrimination i strid med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 14.

Det er i forhold til det udkast til lovforslag, som har været sendt i høring, præciseret, at det forudsættes, at den tidsmæssige udstrækning af et zoneforbud – i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip – ikke fastsættes til en længere periode, end hvad der vurderes nødvendigt for at sikre, at den pågældende ikke på ny overtræder forbuddet mod etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre i kommunen. Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 8, hvor lovforslagets forhold til EMRK er beskrevet.

Som anført i pkt. 2.1.1.6. i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil der ud over adgangen til at påklage forbuddet til Rigspolitiet være mulighed for at indbringe forbuddet for domstolene efter grundlovens § 63. Spørgsmålet om lovligheden af et nedlagt forbud vil også kunne prøves af domstolene under en eventuel straffesag om overtrædelse af forbuddet.

## 2.5. Sanktion for overtrædelse af et zoneforbud

**Retspolitisk Forening** anfører, at en skærpelse af sanktionen for at overtræde et zoneforbud til fængselsstraf næppe vil virke afskrækkende for den pågældende gruppe. Retspolitisk Forening finder det principielt og praktisk betænkeligt, at den konkrete straf for overtrædelserne vedrørende ”særlig utryghedsskabende adfærd” fastsættes i lovforslagets bemærkninger. Dette indebærer en retssikkerhedsmæssig uheldig forskydning af kompetencen til at fastsætte straffniveauet fra domstolene til Justitsministeriet (formelt Folketinget).

Det er i pkt. 2.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget blevet præciseret, at Justitsministeriet vil skærpe sanktionen for overtrædelse af et zoneforbud, der er meddelt for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i en utryghedsskabende lejr. Der vil således i medfør af den gældende politilovs § 23, stk. 3, blive fastsat regler om fængselsstraf for overtrædelse af et zoneforbud, der er meddelt for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i en utryghedsskabende lejr. Sanktionen vil hermed svare til den sanktion, som gælder for overtrædelse af et zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6.

For så vidt angår sanktionsniveauet og strafudmålingen i konkrete sager om overtrædelse af zoneforbud meddelt i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 6, kan Justitsministeriet henvise til lovbemærkningerne til politilovens § 23, stk. 3. Det følger af de almindelige bemærkninger til lov nr. 733 af 25. juni 2014, at:

*”Det foreslås derfor, at bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 3, udvides, således at det i regler udstedt i medfør af politilovens § 23, stk. 1 og 2, kan fastsættes, at overtrædelse af reglerne eller overtrædelse eller manglende efterkommelse af påbud eller forbud udstedt i medfør af sådanne regler straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Hvis den foreslåede ændring af § 23, stk. 3, vedtages, vil Justitsministeriet fastsætte regler i ordensbekendtgørelsen om, at overtrædelse af et zoneforbud kan straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen for overtrædelse af et zoneforbud i førstegangstilfælde, og hvor der alene er et forhold til pådømmelse, forudsættes stadigvæk fastsat til ubetinget fængsel i 7 dage. I andengangstilfælde (det vil sige tilfælde, hvor gerningsmanden to gange tidligere er straffet), hvor der alene er et forhold til pådømmelse, forudsættes*

straffen som udgangspunkt fastsat til ubetinget fængsel i 14 dage. I tredjegangstilfælde, hvor der alene er et forhold til pådømmelse, forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til ubetinget fængsel i 40 dage. I fjerdegangstilfælde og derover vil det være op til domstolene på baggrund af de konkrete forhold i de enkelte sager at beslutte, hvorledes straffen bør fastsættes. Det forudsættes dog, at der som udgangspunkt fastsættes en passende skærpet straf i forhold til ovennævnte strafpositioner. I sager, hvor der er flere forhold til samtidig pådømmelse, forudsættes der ligeledes idømt en passende højere samlet straf (med udgangspunkt i ovennævnte strafpositioner).

Fastsættelsen af straffen vil i øvrigt fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens *kapitel 10.*”

## **2.6. Indsættelse af en udløbsklausul (”solnedgangsklausul”)**

**Gadejuristen, Institut for Menneskerettigheder og SAND – De hjemløses landsorganisation** anbefaler, at der indsættes en såkaldt ”solnedgangsklausul” i lovforslaget, således at bemyndigelsesbestemmelsen – og dermed justitsministerens adgang til at fastsætte regler om zoneforbud omfattende en hel kommune – automatisk ophører inden for en nærmere fastsat årrække, medmindre Folketinget vedtager at forlænge eller bevare bemyndigelsen.

*Der er indsat en udløbsklausul (”solnedgangsklausul”) i lovforslagets § 2 stk. 2. Det indebærer, at den ændring af politiloven, der gennemføres med lovforslaget, automatisk ophæves den 1. marts 2021, medmindre Folketinget forinden har vedtaget at forlænge gyldigheden af den foreslåede ændring.*

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

De regler, som justitsministeren måtte have fastsat i medfør af det foreslåede § 23, stk. 2, 2. pkt., i lov om politiets virksomhed, bortfalder den 28. februar 2021, medmindre Folketinget forinden har vedtaget at forlænge gyldigheden af den foreslåede ændring.

Udløbsklausulen indebærer endvidere, at den frist, der skal fastsættes for zoneforbud, der meddeles med hjemmel i det foreslåede § 23, stk. 2, 2. pkt., i lov om politiets virksomhed, ikke kan løbe længere end til den 1. marts 2021. Er en idømt straf for overtrædelse af et zoneforbud, der omfatter en kommune, ikke fuldbyrdet den 1. marts 2021, bortfalder straffen, jf. straffelovens § 3, stk. 2.