

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

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

DOK. NR. 17/02187-2

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

10. NOVEMBER 2017

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

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

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

1. RESUME

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

¹ Instituttets høringssvar af henholdsvis 19. december 2016 (om indførelse af lejrforbud), tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/01_januar_17/hoeringssvar_til_udkast_til_bekendtgørelse_om_aendring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf og 9. juni 2017 (om skærpelse af straffen for utryghedsskabende tiggeri) tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_til_forslag_til_lov_om_aendring_af_straffeloven_skaerpelse_af_straffen_for_utyghedsskabende_tiggeri.pdf og 26. juni 2017 (om indførelse af zoneforbud for overtrædelse af lejrforbud) tilgængelig på: https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/06_juni_17/hoeringssvar_udkast_til_bekendtgørelse_om_aendring_af_bekendtgørelse_om_aendring_af_ordensbekendtgørelsen.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

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

2. LOVFORSLAGET

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

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

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

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

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

3. GENEREL BEMYNDIGELSE

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

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

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

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

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

4. KRIMINALISERING AF HJEMLØSES FORHOLD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1 HJEMLØSE GADESOVERE I DANMARK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. RISIKO FOR DISKRIMINERENDE FORVALTNING AF ZONEFORBUDET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. INDGREB I BEVÆGELSESFRIHEDEN

6.1 JUSTITSMINISTERIETS VURDERING AF FORHOLDET TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLS PRAKSIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 INSTITUTTETS VURDERING AF ET UDVIDET ZONEFORBUD

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

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

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

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

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

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

²⁴ Battista mod Italien, 2014, pr. 42.

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

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

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

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

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

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

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

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at

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

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

Med venlig hilsen

Louise Holck

VICEDIREKTØR

GADEJURISTEN

Værnedamsvej 7A, 1. • DK-1819 Frb. C • SE nr. 25048482 • Tlf. 33 31 00 75 • Fax 33 31 00 78

Høringssvar vedr. ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)

Nedenfor følger Gadejuristens bemærkninger til udkast til ændring af lov om politiets virksomhed.

1. Sammenfattende

Gadejuristen er som udgangspunkt enig i definitionen af, hvad en lejr er og hvilke kriterier, der skal lægges til grund for at vurdere, om en lejr er egnet til at skabe utryghed.

Gadejuristen anerkender, at tilstedeværelsen af mange udenlandske hjemløse kan opleves som generende af nogle, og etablering af egentlige hjemløselejre i det offentlige rum ikke er ønskværdigt. Dette er gældende både for den enkelte hjemløse, og for den bredere del af befolkning og byerne som sådan.

Vi må blot gøre Justitsministeren og Folketingets Retsudvalg opmærksom på, at langt de fleste sager vi ser og hører om, hvor der udstedes bøder og zoneforbud af Københavns Politi, ikke lever op til disse kriterier. Derimod oplever vi, at hjemløse, der sover alene eller to sammen, bliver straffet for at sove i lejre. Dermed har Københavns Politi, med baggrund i de seneste stramninger fra Justitsministeriet, reelt indført forbud mod hjemløshed. Dette har en lang række konsekvenser, ikke kun for den enkelte, men også potentielt set for København på længere sigt.

Indførelse af et zoneforbud med virkning for en hel kommune er en voldsom tillægsstraf. Det er et tiltag, som kræver, at der er fokus på korrekt implementering i de enkelte politikredse, og at de sigtede bliver tildelt rettigheder og en reel retssikkerhed, der står mål med indgrebets proportioner. Herunder også henset til at overtrædelse af forbuddet kan medføre op til 1½ års fængsel.

Vi vil anbefale, at Folketinget ikke vedtager den foreslåede ændring af loven, alternativt at man,

- skærper selve lovteksten, så eksempelvis længste straf for overtrædelse fastslås i loven og ikke i den tilhørende bekendtgørelse.

- indfører opsættende virkning ved klage.
- indfører ret til domstolsprøvelse af zoneforbuddet.
- lovfastsætter en tidsgrænse på, hvor lang tid der må gå fra klage til domstolsprøvelse. Alternativt må forbuddet bortfalde.
- oversætter lovtæksten til sprog som forstås af målgruppen, herunder rumænsk.
- indsætter solnedgangsklausul.

2. Supplerende redegørelsen for gældende ret og praksis

Vi bemærker os, at Justitsministeriets redegørelse for gældende ret er ufyldstgørende for så vidt angår anvendelsen i praksis. Derfor vores kommentarer hertil:

Lejrforbud

Gadejuristen har fulgt den hidtidige praksis fra primært Københavns Politi for brugen af ordensbekendtgørelsens forbud mod etablering af lejre, der er egnet til at skabe utryghed.

Lejrbestemmelsen bliver i vid udstrækning brugt mod personer, der sover sammen 2 eller 3 personer. Gadejuristen har to sager, hvor enkeltpersoner har fået bøder for at have etableret "en lejr på en". Der er tale om helt klassisk hjemløseovernatning. I den ene sag havde en mand lagt sig til at sove under et kommunalt bordtennisbord i en park for at søge ly for regnen. I den anden havde en hjemløs mand lagt sig på et fortov op af en husmur på en rullemadras i sin sovepose.

Bestemmelsen bliver, efter det til os oplyste, også brugt mod børn.

Bestemmelsen har medført, at flere hjemløse sover alene, og vi har allerede set dette manifestere sig i overfald, røverier og tyverier begået mod hjemløse, der sover alene. Vi ser ligeledes hjemløse, der forsøger at stå op og sove.



Udenlandske hjemløse forsøger at undgå at sove. De vandrer rundt om natten og forsøger at holde sig vågne, indtil de falder om af udmattelse. Resultatet er psykisk og fysisk nedslidning, hvilket selvsagt ikke er befordrende for deres muligheder for og evner til at træffe bedst mulige beslutninger om deres fremtid.

Gadejuristen stiller sig uforstående overfor, hvorfor regeringen ikke i højere grad

lytter til erfaringerne fra dem, der arbejder med de udenlandske hjemløse. Herunder Københavns kommune, der har gjort sig erfaringer om, hvad der er afgørende for at sikre at den gruppe, der ikke kan klare sig værdigt i Danmark får mulighed for at rejse hjem.

"Basal omsorg og stabilisering er ofte forudsætningen for, at borgerne kan træffe mere langsigtede beslutninger vedrørende deres situation, herunder om beskæftigelsesmuligheder og hjemrejse." Københavns kommunes midtvejsstatus for transitprogrammet, side 2.

<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/4cc5580a-73b8-4ff2-a029-36acc53f9c1d/7b614717-1c94-46e6-ac51-80545b20b795/Attachments/18322888-23788537-15.PDF>

Retssikkerheden for udsatte

Gadejuristen har medvirket til ca. 30 klager over lejrbøder og zoneforbud. Retssikkerheden halter gevaldigt, hvis den overhovedet er tilstede.

Klagebehandlingstid

Gadejuristen anmodede allerede i maj 2016 om at få indbragt lejrbøder for retten. Det er endnu ikke sket. Sagsbehandlingstiderne hos Københavns politi er stigende på dette og andre klageområder og alene det at få tilsendt akter som partsrepræsentant sker sjældent inden for fristerne herfor. Som gadejurister har vi hverken tiden eller redskaberne til at sikre sagerne fremmet.

De zoneforbud, vi har set indtil videre, har været på 3 måneder. To måneder efter vi har klaget over de første zoneforbud, har vi intet hørt fra Københavns Politi. Dette medfører reelt en illusorisk klageadgang, og de hjemløse føler sig uden rettigheder.

Fejlvejledning

I samtlige sager, vi har fået tilsendt, fremgår det, at sigtede erkender bøderne. Dette uanset om sigtede har betalt eller ej. I mange sager benægter vores klienter, at de har erkendt forholdet, hvilket heller ikke fremgår af de tilhørende afhøringsrapporter. Ligeledes fremgår det af akterne, at de sigtede rutinemæssigt bliver vejledt i, at afgørelserne er endelige og ikke kan indbringes for en domstol. Vi har i november modtaget det første afslag fra Københavns Politi på, at en bøde for en "lejr" på to personer, der har sovet på en bænk, kan indbringes for retten, med henvisning til at forholdet er erkendt. Dette på trods af, at den hjemløse oplyser til os, at han stillede sig stærkt kritisk overfor bøden og at det fremgår af afhøringsrapporten, at han gjorde opmærksom på, at han ikke kunne forstå at forholdet var ulovligt. Det er stærkt kritisabelt at Københavns Politi vejleder en udsat gruppe om, at der ikke er klageadgang, når der reelt er, særligt når man efter vores vurdering anvender bestemmelserne på en måde, der de-facto kriminaliserer hjemløshed og overnatning i det offentlige rum.

Pressen med på politiaktion

Københavns Politi har ført en offensiv pressestrategi i disse sager, desværre med det resultat, at anholdte er blevet udstillet i dagspressen med synligt ansigt og iført håndjern.

Gadejuristen har i september 2017 forhandlet erstatning fra et dagblad til en hjemløs på baggrund af en artikel, hvor den hjemløse blev udstillet som værende anholdt. Københavns Politi har endnu ikke reageret på klage over samme forhold.

Diskrimination

Forbuddet mod ophold i lejre, der er egnet til at skabe utryghed, ser sammen med strafs-kærpelsen for betleri ud til primært at blive brugt mod udenlandske hjemløse. Dog er en enkelt dansk statsborger dømt for betleri efter de nye bestemmelser, og efter det til os oplyste vurderes det pt ved anklagemyndigheden, om der skal udstedes zoneforbud til endnu en dansk hjemløs efter ordensbekendtgørelsens nuværende muligheder herfor.

Gadejuristen har løbende kontakt til danske hjemløse, der både sover i det offentlige rum, på samme måde som udenlandske hjemløse gør, samt ernærer sig ved betleri. De oplever som udgangspunkt ikke, at politiet viser interesse for deres færden, men de to ovennævnte sager i betragtning, er forventningen både blandt danske hjemløse og hos Gadejuristen, at reglerne i nær fremtid også vil blive brugt mod danske hjemløse.

Dette ændrer ikke ved, at den hidtidige praksis primært har ramt udlændinge med lovligt ophold efter EU-retten.

For indsatsen mod betleri bestyrkes dette ikke mindst af Rigspolitiets bidrag til Justitsministerens svar på spørgsmål nr. 1013 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 27. september 2017.

Politikredsen har valgt, at Udlændingekontrolsektionen skal have en koordinerende funktion i indsatsen mod betleri, herunder betleri omfattet af straffelovens § 197, stk. 2, fordi de nye skærpede regler om betleri er en del af regeringens initiativer vedrørende udenlandske tilrejsende, som skaber utryghed."

For indsatsen mod etablering af lejre bestyrkes dette af brev fra Rigspolitiet til Københavns politi af 21. marts 2017 vedrørende en aktindsigtsanmodning fra Gadejuristen, hvori Københavns politi afviser Gadejuristens interesse i at få akter vedrørende tidligere lejre, da *"indførelsen af det påtænkte forbud i ordensbekendtgørelsen mod at etablere og ophold sig i lejre ikke i første række er møntet mod danske hjemløse, men derimod det stigende problem med udenlandske hjemløse"*.

Dette på trods af, at Justitsministeren flere gange har svaret til Folketinget og pressen, at reglerne, som de er udformet, ikke er målrettet udlændinge, men i lige høj grad gælder for udlændinge og danskere.

Rigeligt tyder dermed på, at der jf. ovenstående er tale lovgivning, der administreres diskriminerende, at de anholdte bliver udsat for krænkelser, og at deres basale rettigheder ikke bliver overholdt.

Sprog

Gadejuristen har tidligere foreslået Justitsministeriet, at lejrbestemmelsen oversættes til de sprog som tales af de personer, der oftest modtager bøder efter bestemmelsen. Dette både af hensyn til vores rådgivningsarbejde, så der reelt er mulighed for at formidle til de udenlandske hjemløse, hvad de må, og hvad de ikke må, men også for at sikre kvaliteten i tolkningen i afviklingen af sagerne, både ved anholdelse, afhøring og i retten. Dette har Justitsministeriet afvist. Vi vil endnu engang gentage dette ønske, der alt andet lige må være rimeligt, når man udarbejder strafbestemmelser målrettet en så afgrænset gruppe.

3. Bemærkninger til lovforslaget

Det nye zoneforbud - kommuneafgrænset

På trods af, at Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget fylder 21 sider, er der en lang række spørgsmål, der ikke tages stilling til.

Det fremgår, at det forventes at reglerne hovedsageligt vil blive brugt mod udlændinge uden fast bopæl i kommunen. Alligevel nævnes det i samme forarbejder, at en person, der har bopæl eller arbejder i den kommune, der er omfattet af forbuddet, vil kunne bevæge sig frit til og fra sin bolig og arbejdsplads. Da der er tale om en bemyndigelsesbestemmelse, der erfaringsmæssigt lever langt længere end hukommelsen om intentionen bag bestemmelsen, ser vi det derfor gavnligt at få afklaret følgende.

- Hvilke steder i en kommune vil det være strafbelagt at opholde sig for de ramte:
 - alle steder, som ikke er underlagt deres egen rådighed som ejer eller lejer?
 - private ejendomme, hvortil der ikke er almindelig adgang.
 - steder omfattet af ordensbekendtgørelsens § 2, stk. 1?
 - kun veje, jf. definitionen i ordensbekendtgørelsens § 2, stk. 2?

- Hvilke aktiviteter kan en forbudsramt begive sig ind i forbudszoner efter?
 - deltagelse i folkeoplysende arrangementer med eller uden entrébetaling.
 - almindeligt kulturberigende aktiviteter, eksempelvis museumsbesøg, teater, biograf.
 - aktiviteter med henblik på politiske tilkendegivelser, demonstrationer, møder etc.
 - selskabelige aktiviteter, der afholdes på offentligt tilgængelige steder, eksempelvis en fødselsdag fejret på en café eller et konditori.
 - religiøse ceremonier, eksempelvis folkekirkens højmesse eller kirkelige handlinger såsom begravelse, bryllup m.v.
 - motion, eksempelvis løbeture eller besøg i fitnesscentre eller blot spadsereture.
 - andre aktiviteter med henblik på forebyggelse eller behandling af sygdom
 - brug af offentlig transport.
 - nogle af de ovennævnte aktiviteter som led i opdragelse og underholdning af børn.

- Overnatning i nødherberg i f.eks. en kirke?

- Benyttelse af natcafe, tilknyttet § 110 herberg. Må man ryge udenfor herberget?
- Benyttelse af herberg i den kommune, hvor der er udstedt forbud? Også hvis der mangler herbergspladser i hjemkommunen?
- Hvorledes afgrænses en forbudsramts lokalområde?
- Hvilke aktiviteter kan en forbudsramt deltage i indenfor lokalområdet, men ikke i resten af kommunen?
- Hvor lang tid må en forbudsramt vente indenfor kommunen mellem 2 lovlige aktiviteter, eksempelvis mellem 2 transportmidler? Eller hvis der skal hentes medicin fx morgen og aften med 4 timers mellemrum f.eks. på heroinklinikken Valmuen.
- Hvilke oplysninger skal politiet på stedet ved udstedelsen indhente til en evt. vurdering af, om den opgældende har reelt ophold i kommunen, hvortil der udstedes zoneforbud?
- Skal progressionen i den i forslaget angivne forhøjelse af straffen ved gentagne overtrædelser videreføres ved yderligere gentagelser, således at maksimumstraffen på 1½ års fængsel opnås allerede efter 7 overtrædelser?
- Skal gentagne overtrædelser af forbuddet kumuleres ved strafudmåling, således at en uges overtrædelse af forbuddet inden gennemførelse af retssag kan medføre 1 1/2 års fængsel?
- Når strafferammen er 1 1/2 år, vil man så kunne varetægtsfængsle for overtrædelse ved 1. overtrædelse?
- Hvis forvaltningsretlige hensyn tilsiger mindre område end kommunegrænsen, hvilke geografiske enheder agter politiet så at benytte? Kirkesogne? Postnumre? Eller bydele?
- Hvilke overvejelser har man gjort med hensyn til hvilke ansatte i politiet, der får bemyndigelse til at udstede forbud?
- Kan der, såfremt en person på ny slår lejr i forbudszonen, udstedes yderligere forbud til den samme person, førend det oprindelige er udløbet, hvilket reelt vil sige, at forbuddet forlænges til op til 2 år fra den sidste lejrslagning, ligesom man samtidig vil få straf for overtrædelse af forbuddet?
- Kan en person tildes forbud i flere kommuner? Evt. i alle landets kommuner? Skal det tillægges vægt i en proportionalitetsvurdering, om den pågældende er tildelt forbud i andre kommuner?
- Det fremgår af forarbejderne, at det skal tillægges vægt i proportionalitetsvurderingen, om man har bopæl i kommunen. Hvis man er hjemløs, hvilken vægt skal det så tillægges, om man har fast ophold i kommunen og man derved risikerer at få forbud mod at opholde sig i sin

opholdskommune, der efter retssikkerhedslovens § 9 også er handlekommune i forhold til ens sociale problemer?

- Har Justitsministeren overvejet i hvilket omfang reglerne vil kunne anvendes til eksport af udenbys borgere på hjemløseområdet i København?

Undersøg de reelle udfordringer

Da de oprindelige lejrbestemmelser, zoneforbud og stramninger af betlerstraffen blev indført, blev der talt om undtagelseslignende omstændigheder, og at det var vigtigt at handle hurtigt inden sommeren kom. Vi er nu i november. Der er tid til reelt at undersøge, hvilke udfordringer der ligger til grund for situationen og som følge deraf at finde reelle løsninger, der har en mulighed for at virke på længere sigt. Gadejuristen har endnu ikke oplevet nogen interesse fra hverken Justitsministeriet eller VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) i livsvilkårene for de udenlandske hjemløse og herunder hvad deres ønsker, udfordringer og livsvilkår er.

I debatten bliver der talt om, at københavnernes er utrygge. Københavns kommune foretager hvert år en tryghedsundersøgelse, den viser med tydelighed, at københavnernes ikke tænker på hjemløse, når de selv skal beskrive, hvad de er bange for og utrygge ved. Det er uholdbart og uværdigt at indføre så voldsomme strafbestemmelser som et forbud mod at opholde sig i en kommune baseret på gætteri, myter og fordomme. Hjemløshed, udsathed og fattigdomsmigration er komplekse fænomener.

Dette betyder ikke nødvendigvis, at løsningerne er komplekse, men hvis vi ikke er reelt nysgerrige på at forstå forudsætningerne for at gøre noget, så risikerer vi at skabe forkerte tiltag, som i bedste fald er ligegyldige og i værste fald skader mere, end de gavner, og også kan fremme det modsatte af hensigten.

Gadejuristen er stærkt bekymret for udviklingen på dette felt. Herunder at udfordringer med en relativ lille gruppe udlændinge har medført voldsomme strafbestemmelser, der nu potentielt rammer Danmarks knap 6.700 udsatte hjemløse. Både ved at de nu direkte bliver ramt af reglerne, men også indirekte ved at gademiljøet er blevet mere desperat og aggressivt.

Vi må derfor endnu engang anbefale, at Justitsministeriet får hold på de stramninger, der allerede er indført, herunder deres praktiske udførelse, førend der indføres nye tiltag, herunder indføres yderligere strafhjemmel. Vi står gerne til rådighed med materiale til en sådan undersøgelse.

Det må her understreges, at der i en del tilfælde er tale om en yderst sårbar gruppe med så godt som intet kendskab til deres rettigheder og uden forudsætninger for at kunne tilegne sig viden herom.

4. Anbefalinger til alternative tiltag

Gadejuristen har tidligere tilsendt Justitsministeriet en liste over forslag til muligt mere effektive og vel indiskutabelt mere hjemløsevenlige tiltag, som bør overvejes iværksat fra hhv. centralt og lokalt hold. Den følger endnu engang

herunder.

Hav tillid til Københavns Politi og prioriter samarbejde med rumænsk politi

Giv Københavns Politi en mulighed for at løse problemerne med den øgede indsats og fokus, der allerede er igangsat.

Når dansk politi kan yde bistand til politiet i Prag til håndtering af danske unges adfærd i det offentlige rum, må det også være muligt at låne rumænske betjente i Danmark. Dette vil kunne øge fokus på og kontrolindsats ift. den gruppe, der begår forskellige former for tyverier og muligvis kunne give et mere kvalificeret indblik i graden af organisering og udnyttelse samt give dansk politi bedre mulighed for reelt at vurdere og håndtere gruppen i det hele taget.

Der findes givetvis kriminelle miljøer, der udnytter både danske og udenlandske hjemløse. Så længe grupperne oplever sig "overkontrolleret" (jf. begrebet "overpolicing") af politiet, opnår vi ikke den tillidsrelation, der skal til, så vi kan få dem til at anmelde gerningsmænd / bagmænd samt til at vidne i retten. Der findes erfaringer fra udlandet med "nærpoliti" til særligt udsatte grupper, ligesom Station Citys nærpoltiindsats på Vesterbro over en årrække har haft overordentlig positiv indvirkning på både politiets tilgang til de forskellige udsatte grupper, herunder også på stofbrugernes oplevelse af at være bærere af rettigheder.

Der findes erfaringer fra udlandet om Best Practice relateret til politiarbejde ift. gruppen af Roma, Sinti og rejsende. Både OSCE, EU og en række private organisationer har givet deres bud på, hvordan man bedst udfører politiarbejde for og med gruppen. Ikke mindst den engelske organisation "Gypsy Roma Traveller Police Association"⁽¹⁾, der består af politifolk med netop denne baggrund. De må kunne bidrage til, hvordan man bedst muligt håndterer de udfordringer, der er med udsatte grupper, der afviser kontakt til politi og myndigheder, hvorved også bagmændene går fri.

Offentlige toiletter og skraldespande

Urin og skrald i Københavns gader er et generelt problem. Københavns Kommune arbejder allerede på øget affaldshåndtering og rengøring.

Alternativ vejledning

Ligesom der skiltes til mere velstående turister, bør der også skiltes til de fattige turister. Når der kan skiltes om og til fx blomstrende kirsebærtræer, må der også kunne udformes relevant vejledning til denne målgruppe. Samtidig bør eksempelvis renovationsmedarbejdere i Københavns Kommune og ansatte i renovation og parkhold kunne udlevere informationsmateriale om, hvor man under hvilke betingelser kan sove, i stedet for at sove i parkerne og under broerne.

Konflikthåndtering

Der bør i samarbejde med relevante NGO'er sammensættes et "udrykningshold", der kan kaldes ud til steder i byen, hvor koncentrationen er blevet for stor eller massiv. S sammensætningen af byens udenlandske hjemløse og arten af deres udfordringer varierer fra bydel til bydel og fra bro til bro og det

⁽¹⁾ <http://www.grtpa.com/>

kan være forskellige NGO'er og socialarbejdere, der har erfaring med og viden om de forskellige grupper. Hverken byen eller problemerne er imidlertid større, end at hvis én af os rykker ud, vil vi kunne identificere, om den pågældende gruppering er bedst tjent med at få besøg af den ene eller den anden NGO/medarbejder med henblik på at finde den bedst mulige løsning. Samtidig vil en sådan tilgang give et mere reelt overblik over omfanget og de faktiske udfordringer end den aktuelle fremstilling i pressen pt. formår at give.

Gener af forskellig karakter i det offentlige rum må formodes i ganske vid udstrækning at kunne håndteres af NGO'er og udsatte i samarbejde. Egentlig kriminalitet som tyveri og vold skal selvsagt fortsat håndteres af politiet.

Indsats i nærområderne

Langsigtede løsninger kræver en indsats i de lande, som fattige EU-borgere rejser fra. Dette gælder ikke kun ift. fx standarden i fængslerne, men også en imødegåelse af den diskrimination, som udelukker visse etniske grupper fra at deltage på lige vilkår i deres hjemlande. Der er også allerede både danske og internationale fonde, der arbejder med mikrolånsmodeller med det formål at bidrage til, at færre føler sig nødsaget til at rejse fra hjemlandet uden planer for fremtidige indtjeningsmuligheder, og derfor ender som udsatte på gaden i fremmede lande.

Gadejuristen

Maja Løvbjerg Hansen
Maja Løvbjerg Hansen, jurist

Værnedamsvej 7 A
1819 Frederiksberg C

Email: mlh@gadejuristen.dk





RETSPOLITISK FORENING
www.retspolitik.dk

HØRINGSSVAR

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) med svarfrist den 10. november 2017

Svar til: politikontoret@jm.dk

Sagsnummer: 2017-10-0064

Justitsministeriets forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) indebærer en vidtgående udvidelse af politidirektørers adgang til at udstede zoneforbud. Fra de hidtidige 100 meter/400 meter/800 meter fra den "utryghedsskabende lejr" (det sted, hvor overtrædelsen anses for begået) til at omfatte en hel kommune.

Efter Retspolitisk Forenings opfattelse er der ikke en afbalanceret proportionalitet i forslaget, selvom politiets beføjelser skal udøves under respekt af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Dette gælder ikke mindst, hvor kommuneforbuddet anvendes i større kommuner. Eksempelvis vil et zoneforbud i Københavns kommune kunne betyde, at ophold i en "utryghedsskabende lejr" på Nørrebro indebærer, at etableringen af et overnatningssted på Syd Amager bliver omfattet af forbuddet. Københavns kommune fremhæves netop som et sted, hvor den nye ordning vil være anvendelig.

Det bør også tages i betragtning, at den gruppe, som forslaget sigter imod, typisk er en gruppe af de mest udsatte og ressourcefattige indvandrere fra Østeuropa. De skal nødvendigvis overnatte et eller andet sted, og det er usandsynligt, at dette trods et forbud vil ske uden for Københavns kommune. Forslaget forudsætter derfor, at denne gruppe tilbydes en alternativ indkvartering, hvilket intet i bemærkningerne peger på. Selvom det ikke er justitsministeriets ressort, ville det være oplagt at omtale foreliggende overvejelser herom, hvis sådanne havde foreligget. Risikoen er derfor, at forslaget fører til vedtagelsen af en signallovgivning med tilhørende administrative forbud uden den store praktiske betydning, jfr. også bemærkningerne s. 3 : "sender et stærkt signal til potentielle tilrejsende". Undtagelsen om, at personer, der har bolig inden for forbuddets område, vil kunne bevæge sig frit til og fra bopælen er vist hentet fra en anden virkelighed. I lovforslagets verden antages det, at en person, der i forvejen har en bolig, vil foretrække at bo i en "utryghedsskabende lejr". Det er vist ikke helt i overensstemmelse med realiteterne. Noget tilsvarende gælder udtalelsen om passage til og fra den pågældendes (lovlige) arbejdsplads.

Hertil kommer, at sanktionen fængselsstraf næppe vil virke særlig afskrækkende på den pågældende gruppe, der herved sikres natteleje for en kortere periode.

Anderledes forholder det sig med personer, der udviser "særlig utryghedsskabende adfærd". Her forekommer lovforslaget mere velbegrundet.

Dog finder Retspolitisk Forening det principielt og praktisk betænkeligt, at den konkrete straf for overtrædelserne vedrørende den "særlig utryghedsskabende adfærd" fastsættes i lovforslagets bemærkninger. Dette indebærer en retssikkerhedsmæssig uheldig forskydning af kompetancen til at fastsætte straffniveauet fra domstolene til Justitsministeriet (formelt Folketinget).

At et zoneforbud, der dækker en hel kommune, er lettere at håndhæve for politiet, er ikke et retssikkerhedsmæssigt acceptabelt argument.

Endelig kommer de almindelige regler om partshøring, begrundelse og klagevejling m.v. næppe til at fungere efter hensigten ved et mundtligt meddelt forbud i en anspændt situation evt. efter mørkeds frembrud og til personer, der ikke kan forventes at beherske dansk på det nødvendige niveau. De forvaltningsretlige garantier kan således blive rene formaliteter.

København, den 9. november 2017

Bjørn Elmquist
Formand

Noe Munck
Bestyrelsesmedlem

Christian Andersen-Mølgaard

Fra: Jan Hempel <Jan.Hempel@politiforbundet.dk>
Sendt: 16. oktober 2017 09:28
Til: £Politikontoret (951s13)
Emne: VS: Høring - Fortegnelse over myndigheder og organisationer, der høres over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Sagsnr. 2017-10-0064)
Vedhæftede filer: Udkast - lovforslag.PDF; Høringsliste.PDF; Høringsbrev.PDF

Til Justitsministeriet.

Politiforbundet har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Politiforbundets jr.nr. 2017-00854.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Jan Hempel
Forbundssekretær

<http://www.politiforbundet.dk/logopid.jpg>

H.C. Andersens Boulevard 38
DK-1553 København V

Tlf.

+45 3345 5965

E-mail

mail@politiforbundet.dk

Fra: Justitsministeriet [<mailto:jm@jm.dk>]

Sendt: 13. oktober 2017 16:10

Til: samfund@advokatsamfundet.dk <<mailto:samfund@advokatsamfundet.dk>> ; samfund@advokatsamfundet.dk <<mailto:samfund@advokatsamfundet.dk>> ; amnesty@amnesty.dk <<mailto:amnesty@amnesty.dk>> ; mail@dansk-detail.dk <<mailto:mail@dansk-detail.dk>> ; hoeringssager@danskerhverv.dk <<mailto:hoeringssager@danskerhverv.dk>> ; drc@drc.dk <<mailto:drc@drc.dk>> ; info@rodekors.dk <<mailto:info@rodekors.dk>> ; di@di.dk <<mailto:di@di.dk>> ; ds@socialrdg.dk <<mailto:ds@socialrdg.dk>> ; mail@danskeadvokater.dk <<mailto:mail@danskeadvokater.dk>> ; regioner@regioner.dk <<mailto:regioner@regioner.dk>> ; dommerforeningen@gmail.com <<mailto:dommerforeningen@gmail.com>> ;

Christian Andersen-Mølgaard

Fra: Jan Bønæs <JBN@gl.stm.dk>
Sendt: 16. oktober 2017 15:13
Til: Justitsministeriet
Emne: Sv: Høring - Fortegnelse over myndigheder og organisationer, der høres over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Sagsnr. 2017-10-0064) (RIGS-GL Sagsnr.: 2016 - 714)

16. oktober 2017

Rigsombudsmanden i Grønland skal, da lovforslaget ikke vil være gældende for Grønland og ikke vil kunne sættes i kraft, meddele, at vi ikke har kommentarer.

Med venlig hilsen
Inussiarnersumik Inuulluarit

Jan Bønæs
Souschef

Rigsombudsmanden i Grønland
Postboks 1030
3900 Nuuk

Telefon: (+299) 32 10 01
Fax: (+299) 32 41 71
Officiel e-mail: ro@gl.stm.dk
Officiel hjemmeside: www.rigsombudsmanden.gl

Til: rem@siri.dk (rem@siri.dk), rigsadvokaten@ankl.dk (rigsadvokaten@ankl.dk), sand@sandudvalg.dk (sand@sandudvalg.dk), post@udsatte.dk (post@udsatte.dk), formand@retspolitik.dk (formand@retspolitik.dk), krim@krim.dk (krim@krim.dk), post@kfukssocialearbejde.dk (post@kfukssocialearbejde.dk), mail@politiforbundet.dk (mail@politiforbundet.dk), lfr001@politi.dk (lfr001@politi.dk), Rigsombudsmanden i Grønland (riomgr@gl.stm.dk), mail@danskeadvokater.dk (mail@danskeadvokater.dk), pt@strafferetsadvokaten.dk (pt@strafferetsadvokaten.dk), samfund@advokatsamfundet.dk (samfund@advokatsamfundet.dk), samfund@advokatsamfundet.dk (samfund@advokatsamfundet.dk), Politiet (politi@politi.dk), kl@kl.dk (kl@kl.dk), Rigsombudsmanden på Færøerne (ro@fo.stm.dk), Borgerservice Københavns Kommune (borgerservice@kk.dk), HORESTA (hoering@horesta.dk), info@justitia-int.org (info@justitia-int.org), ds@socialrdg.dk (ds@socialrdg.dk), di@di.dk (di@di.dk), dommerforeningen@gmail.com (dommerforeningen@gmail.com), regioner@regioner.dk (regioner@regioner.dk), info@rodekors.dk (info@rodekors.dk), mail@dansk-detail.dk (mail@dansk-detail.dk), amnesty@amnesty.dk (amnesty@amnesty.dk), drc@drc.dk (drc@drc.dk), hoeringssager@danskerhverv.dk (hoeringssager@danskerhverv.dk), Politiklagemyndigheden (mail@politiklagemyndigheden.dk), raadhuset@frederiksberg.dk (raadhuset@frederiksberg.dk), lsc@ankl.dk (lsc@ankl.dk), info@humanrights.dk (info@humanrights.dk), kontakt@gadejuristen.dk (kontakt@gadejuristen.dk), fsd@socialchefforeningen.dk (fsd@socialchefforeningen.dk), \$Direktoratet for Kriminalforsorgen (dfk@kriminalforsorgen.dk), dkr@dkr.dk (dkr@dkr.dk), ds@socialraadgiverne.dk (ds@socialraadgiverne.dk), hoeringer@dommerfm.dk (hoeringer@dommerfm.dk)

Fra: Justitsministeriet (jm@jm.dk)
Titel: Høring - Fortegnelse over myndigheder og organisationer, der høres over udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Sagsnr. 2017-10-0064)
Sendt: 13-10-2017 16:10:04

DEN
UAFHÆNGIGE
POLITIKLAGEMYNDIGHED



Justitsministeriet
Politikontoret
Slotholmsgade 10
1216 København K

Vedrørende j.nr. 2017-10-0064

Under henvisning til Justitsministeriets høringsbrev af 13. oktober 2017 vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) kan det oplyses, at Den Uafhængige Politiklagemyndighed ikke bemærkninger til udkastet.

Med venlig hilsen

Kirsten Dyrman
direktør

Aarhus, 25-10-2017

Journalnr.: 139-5-17

Sekretær: Jytte Kronborg

Sagsbehandler: Kirsten Dyrman, KDY

Christian Andersen-Mølgaard

Fra: Nella Festirstein <nellaf@tinganes.fo>
Sendt: 29. oktober 2017 12:40
Til: £Politikontoret (951s13)
Cc: 'ro@fo.stm.dk'
Emne: Høringsvar fra Færøernes Landsstyre - udkast til forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed (RIGS-FO Sagsnr.: 2016 - 731)
Vedhæftede filer: Udkast - lovforslag.PDF; Høringsliste.PDF; Høringsbrev.PDF

Til Justitsministeriet

Politikontoret

Færøernes Landsstyre har fra Rigsombudsmanden på Færøerne fået tilsendt i høring "Forslag til Lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)"

Ifølge lovudkastets § 3 skal loven ikke gælde for Færøerne. Er det tilsigtet, at der i lovforslaget ikke er indsat en anordningsbemyndigelse til ministeren, når selve hovedloven (Politiloven) ved anordning kan sættes i kraft for Færøerne?

Landsstyret vil samtidig benytte anledningen til at erindre Justitsministeriets om, at Lov om politiets virksomhed (hovedloven) endnu ikke er sat i kraft på Færøerne, selvom Landsstyret for flere år siden har anmodet om at få tilsendt et lovforslag herom.

Færøernes Landsstyre har på nuværende tidspunkt ikke andre bemærkninger til lovforslaget.

Venlig hilsen

Nella Festirstein

Afdelingschef

Lagmandens Kontor
Lovafdelingen

Christian Andersen-Mølgaard

Fra: BBU001@politi.dk
Sendt: 11. oktober 2017 11:19
Til: Jesper Jarnit; Christian Andersen-Mølgaard
Cc: pol-forkontor@politi.dk; kos-Direktionssekretariatet@politi.dk; AMA045@politi.dk; BFA003@politi.dk; UST002@politi.dk; BSO001@politi.dk
Emne: VS: Udkast til lovforslag om udvidet zoneforbud (utryghedsskabende lejre)
Vedhæftede filer: Udkast - lovforslag.docx; RPCH - præhøring vedr lovforslag om udvidet zoneforbud.docx
Prioritet: Høj

Justitsministeriet har den 4. oktober 2017 sendt udkast til lovforslag om ændring af politiloven (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) i præhøring til Rigspolitiet og har i den forbindelse anmodet om politifaglige bemærkninger, særligt i forhold til udkastets afsnit 2.1.2.

I den anledning har Rigspolitiet indhentet vedhæftede bidrag fra Københavns Politi. Rigspolitiet skal i det hele henvise til bidraget fra Københavns Politi og har ikke yderligere bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Med venlig hilsen

Birgitte Buch
stabsleder

RIGSPOLITIET **POLITI**

National Beredskabsafdeling
Ejby Industrivej 125-135
2600 Glostrup
Telefon: +45 4515 3310
Mobil: +45 2564 5899
Email: BBU001@politi.dk
Web: www.politi.dk

Rigspolitiet
Politiområdet

Sendt til: BBU001@politi.dk

10. oktober 2017
J.nr.: 0100-10161-00262-17
Sagsbehandler: Klaus Toftgaard

LEDELSESSEKRETARIATET

Politigården
1567 København V

Direkte: 9350 1293

E-mail: KTO008@politi.dk

Besvarelse af høring vedr. udkast til lovforslag om lov om ændring af lov om politiets virksomhed

Ved e-mail af 4. oktober 2017 har Rigspolitiet anmodet Københavns Politi om bemærkninger til Justitsministeriets udkast til lovforslag om lov om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

Københavns Politi kan i den anledning bemærke følgende:

Ved bekendtgørelse nr. 860 af 28. juni 2017 blev ordensbekendtgørelsens § 6 nyaffattet. Der blev i den forbindelse i § 6, stk. 3 og 4, indsat nye bestemmelser, som særligt tager sigte på udstedelse af zoneforbud i relation til personer, der har overtrådt lejrbestemmelsen i § 3, stk. 4, om etablering af og ophold i en utryghedsskabende lejr. Det indebærer, at politiet ved overtrædelse af forbuddet i ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, kan meddele et zoneforbud på 400 meter fra det sted, hvor overtrædelsen har fundet sted. Første gang et meddelt zoneforbud på 400 meter overtrædes, vil der i medfør af den nye § 6, stk. 4, kunne meddeles et nyt zoneforbud på 800 meter fra det sted i zonen, hvor overtrædelsen af 400-meters zoneforbuddet fandt sted. De nye regler om zoneforbud trådte i kraft den 1. juli 2017.

Siden den 1. juli 2017 har Københavns Politi udstedt ca. 25 400-meters zoneforbud i medfør af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Der er ikke udstedt zoneforbud i medfør af bekendtgørelsens § 6, stk. 4.



Det er Københavns Politis vurdering, at et zoneforbud, der omfatter en hel kommune, ud fra et politioperationelt og praktisk synspunkt vil være lettere at håndhæve end de zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, som kan udstedes efter de nugældende regler i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 3 og 4.

Side 2

Det vil således 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. Ved politipatruljens kontakt til Vagtcentralen vil det således umiddelbart kunne konstateres, om vedkommende er meddelt zoneforbud, og ved opslag af sagen i Kriminalregistret eller POLSAS vil det ligeledes let kunne konstateres, hvor forbuddet gælder.

Med venlig hilsen

Jørgen Bergen Skov
chefpolitiinspektør



Justitsministeriet
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K



RIGSADVOKATEN
FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON: 7268 9000
FAX: 7268 9004
E-MAIL: RIGSADVOKATEN@ANKL.DK
www.anklagemyndigheden.dk

DATO 26. oktober 2017

JOURNAL NR.
RA-2017-3200604-56

SAGSBEHANDLER: EEV/

Deres j.nr. 2017-10-0064

Ved brev af 13. oktober 2017 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om politiets virksomhed (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud).

I den anledning kan jeg oplyse, at jeg ikke har bemærkninger til lovudkastet.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard
rigsadvokat



**Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Politikontoret**

KL svar høring lovforslag udvidet bemyndigelse til at fastsættelse af regler om zoneforbud

KL har modtaget ovennævnte udkast til lovforslag i høring. Justitsministeriet udbeder sig KL's bemærkninger senest den 10 november.

Det har ikke været muligt, at behandle lovforslaget politisk indenfor 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 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.

Mød venlig Nielsen


Niels Arendt Nielsen

Dato: 31 oktober 2017

Sags ID: SAG-2014-06118
Dok ID: 2428228

E-mail: RAF@kl.dk
Direkte: 3370 3486

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 1

Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K.

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

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

politikontoret@jm.dk

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

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


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

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

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

Advokatrådet har ikke i øvrigt bemærkninger.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Justitsministeriet
Politikontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

politikontoret@jm.dk

København d. 06/11 2017

***Hørings svar fra SAND - Hjemløses Landsorganisation over
forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed.
(Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud)***

SAND skal hermed kvittere for det tilsendte forslag til ændring af loven om politiets virksomhed.

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

Vi er helt bevidste om at det fremsendte lovforslag ikke umiddelbart er rettet mod Danmarks hjemløse, men derimod primært mod gruppen af omrejsende romaer. Problemer som angiveligt er skabt af mulighederne i EU reglerne om "fattigdommens fri bevægelighed" og derfor også burde løses i EU regi.

Vi er også bevidste om, at det juridisk set er særdeles kompliceret at lovgive direkte mod en eller flere meget specifikke grupper.

Vi bliver imidlertid nødt til, som talerør for hjemløse i Danmark, at påpege, at når man lovgiver så bredt med en meget vid bemyndigelse til politiet, så kan man nemt komme til at ramme andre grupper end tiltænkt.

Vi savner en yderligere præcisering af hvad der en lejr og hvornår den reelt kan opfattes som utryghedsskabende. Vi savner derfor også en yderligere definition af hvad det vil sige at være utryghedsskabende. Det er eksempelvis ikke ualmindeligt at danske hjemløse finder steder, specielt om vinteren, hvor de kan sove ved siden af hinanden af varmhensyn og sikkerhedshensyn.

Specielt at overdækning mod regn med en presenning skulle være en indikation for at der er tale om lejr, er for os at se noget der kan reelt kan ramme en anden målgruppe end den tiltænkte.

Vi frygter at den brede bemyndigelseslovgivning er første skridt mod en kriminalisering af det at være hjemløs. Det er den forkerte vej at gå. Vi er bekymrede for at denne lovgivning i praksis vil blive det er første skridt imod en hårdere linje overfor hjemløse og deraf følgende nedprioritering af løsning af hjemløseproblemet.

Vi vil foreslå at, loven undergives en såkaldt "solnedgangsklausul", således at loven gøres tidsbegrænset med et krav om evaluering af, om loven i praksis anvendes mod andre grupper end tiltænkt. Årsagen til dette forslag er, at lovforslaget i praksis nemt vil kunne anvendes mod danske hjemløse, som hermed kommer i en yderligere udsat situation.

Hvis der ikke indføres en "solnedgangsklausul", er det vor frygt at selvom loven har virket efter hensigten i forhold til romaerne, så vil den efterfølgende fortsat være gældende ret, med risiko for at den begrænser udsatte danskere frihedsrettigheder. I det hele taget er vi bekymrede over at politiet gives så vide beføjelser uden at der er andre klagemuligheder/ kontrolmyndigheder end en klagemulighed til Rigspolitiet

Skrækscenariet er tilstandene i Ungarn, hvor man har kriminaliseret hjemløshed.

Med venlig hilsen

SAND – De hjemløses landsorganisation

Til Justitsministeriet
Politi- og strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Hørings svar fra Kirkens Korshær vedr. udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om politiets virksomhed (udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud), sagsnr. 2017-10-0064

Kirkens Korshær har i tidligere hørings svar vedrørende etablering og ophold i utryghedsskabende lejre, zoneforbud samt strafskærpelsen for tiggeri udtrykt bekymring for, at forbuddet mod lejre og indførelsen af zoneforbud fører til en egentlig kriminalisering af hjemløshed og hjemløse menneskers overlevelsesstrategier. Vi ser allerede nu, at vores bekymring er berettiget. Vi ser blandt andet følgende konsekvenser af lejrforbuddet og zoneforbuddet:

- Mennesker tør ikke sove flere sammen af frygt for at blive anset for en lejr. Derfor sover de alene. Det øger risikoen for vold og overfald, og fører øget utryghed og stress med sig.
- Mennesker får bøder for at etablere og opholde sig i en lejr, selv om de er alene. Dette begrundes af 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.
- Mennesker er bekymrede for at miste muligheden for at sikre egen overlevelse ved at samle flasker, fordi de ikke må færdes i bestemte områder. Det fører til desperation, stress og angst.

Disse konsekvenser er efter vores opfattelse foruroligende og bør tages meget alvorligt.

Kirkens Korshær kan tilslutte sig målsætningen i det aktuelle forslag om, at der ikke bør være nogen mennesker i Danmark, der sover udenfor, f.eks. i parker eller offentlige veje. Vi er også enige i, at der ikke bør være mennesker i Danmark, der lever under usunde sanitære forhold eller under forhold, der medfører støj, uro og forstyrrelser af den offentlige orden. Det er efter vores opfattelse uværdigt – både for det enkelte menneske og for samfundet som helhed, for det vidner om samfundets manglende evne til at tage vare på de mennesker, der af den ene eller anden grund befinder sig i hjemløshed.

Men hjemløshed kan ikke reduceres til et problem for omgivelserne. Og løsningen er ikke at kriminalisere alt det, der ligger uden om selve det at mangle et hjem. Det er en dyb menneskelig tragedie og kulminationen på en livskrise, som ingenlunde løses ved at forbyde dets synlighed i byen. Det er en problematik, der kun løses gennem en positiv dialog med det ramte menneske.

For at indgå i denne dialog kræves det, at de allermest basale fornødenheder er på plads: et varmt og tørt sted at sove, tøj på kroppen og tilstrækkelig mad og drikke. Når basal overlevelse er sikret, kan et menneske forholde sig til langsigtede løsninger, herunder at en fremtid muligvis ikke er at finde i Danmark. Kirkens Korshær ser ikke, at det fremlagte forslag om udvidelse af zoneforbuddet vil bidrage til en langsigtet løsning af hjemløshed.

Sluttelig imødeser vi i Kirkens Korshær, at vi også i fremtiden indgår som høringspart på forslag inden for ministeriets ressortområde, der gælder de brugere, vi arbejder med til hverdag.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere kommentarer.

9. november 2017

Med venlig hilsen



Helle Christiansen

Chef for Kirkens Korshær

Kirkens Korshær er 450 ansatte og 9000 frivillige, som blandt andet driver varmestuer, herberger og genbrugsbutikker med glæde. Vores arbejde er baseret på det kristne menneskesyn og støttes af stat og kommuner, men finansieres grundlæggende af private midler, doneret af mennesker, som tror på den store værdi af de små, gode øjeblikke. Den 26. november 2017 samler vi – for andet år i træk - ind til vores sociale arbejde. Læs mere om os på www.kirkenskorshaer.dk



**KIRKENS
KORSHÆR**

Nikolaj Plads 15
1067 København K
Tlf. 3312 1600

kk@kirkenskorshaer.dk
www.kirkenskorshaer.dk