



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 23. april 2021
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Tarek Ziad Hussein
Sagsnr.: 2021-0090-2991
Dok.: 1933228

Besvarelse af spørgsmål nr. 15 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven (L 189).

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 15 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven (Forbud mod deltagelse i nattelivet, tryghedsskabende opholdsforbud, udvidet adgang til beslaglæggelse af værdigenstande og udvisning af udlændinge dømt for vanvidskørsel m.v.) (L 189), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 23. marts 2021. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Kristian Hegaard (RV).

Nick Hækkerup

/

Rasmus Krogh Pedersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 15 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven (Forbud mod deltagelse i nattelivet, tryghedsskabende opholdsforbud, udvidet adgang til beslaglæggelse af værdigenstande og udvisning af udlændinge dømt for vanvidskørsel m.v.) (L 189):

”Vil ministeren oplyse, hvad der taler for, at fastsættelse af et generelt opholdsforbud ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand?”

Svar

1. Der lægges med den foreslåede bestemmelse i politilovens § 6 b, stk. 1 (lovforslagets § 2, nr. 1), op til, at politiet med henblik på at fremme trygheden kan udstede forbud mod ophold til et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang (tryghedsskabende opholdsforbud). Et sådant forbud er ikke til hinder for almindelig færden i området.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at begrebet »et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang« skal forstås i overensstemmelse med § 2 i ordensbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen finder anvendelse bl.a. på borgernes adfærd i offentligt tilgængelige parker, jernbane- og rutebilstationer, porte, offentlige toiletter, offentlige befordringsmidler, herunder taxier, forlystelsesparker samt i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

Det fremgår samme sted, at et tryghedsskabende forbud efter den foreslåede bestemmelse dog – uanset sammenhængen med ordensbekendtgørelsens § 2 – ikke vil kunne udstedes på indendørs arealer, hvortil der er almindelig adgang. Opholdsforbud vil således kunne udstedes f.eks. i områder i en offentligt tilgængelig park, plads og på udendørs arealer på tog- og rutebilstationer mv., men ikke i f.eks. offentligt tilgængelige butikcentre, aktivitetscentre, indendørs arealer på tog- og rutebilstationer, offentlige befordringsmidler, parkeringsældre mv.

Det fremgår endvidere af pkt. 2.2.3.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at beslutningen om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud vil skulle offentliggøres og indeholde en begrundelse og en angivelse af det sted og tidsrum, som beslutningen gælder for.

Offentliggørelsen sker på politiets officielle hjemmeside eller lignende, ligesom den pågældende politikreds udsteder en pressemeddelelse om det tryghedsskabende opholdsforbud.

Ifølge pkt. 2.2.3.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger udgør en beslutning om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud efter Justitsministeriets vurdering ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring ikke finder anvendelse. Derimod vil almindelige forvaltningsretlige principper om bl.a. proportionalitet og saglighed finde anvendelse i forhold til en beslutning om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud.

2. Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Om den nærmere forståelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb bemærkes følgende:

2.1. Spørgsmålet om den nærmere forståelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb er behandlet i forarbejderne til forvaltningsloven, hvor der er anført bl.a. følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 115 f.:

”Bestemmelsen i *stk. 1* indeholder hovedreglen om, at forvaltningsloven kun gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Med udtrykket »truffet afgørelse« sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktiskforvaltningsvirksomhed, så som patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner.

[...]

Det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er herefter den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter.”

2.2. Det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb er også behandlet i den forvaltningsretlige litteratur.

Hos Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 3. udgave (1956), side 242 ff., defineres en forvaltningsakt som en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, der har et konkret indhold, idet den er rettet til en enkelt person eller en bestemt flerhed af personer, og som går ud på at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret. Poul Andersen anfører endvidere, at det undertiden fremhæves, at en forvaltningsakt er en ”øvrighedsakt”, som giver udtryk for den med offentlig magt udrustede statsvilje, og at der deri ligger det rigtige, at forvaltningsakten overvejende er retsforbindende for den, til hvem udtalelsen rettes. Forvaltningsakten er således udtryk for en retlig magt, og forvaltningsakten er en ”retsstiftende kendsgerning”, der udløser retsvirkninger i henhold til gældende ret. Poul Andersen fremhæver endelig, at forvaltningsakten er en ensidig udtalelse, og at den har karakter af en viljeserklæring.

Bent Christensen, Forvaltningsret Opgaver Hjemmel Organisation, 2. udgave (1997), anfører på side 37 f. følgende:

”Forvaltningsakter er konkrete retsakter. De er slutprodukter, og de har retsvirkninger udadtil for den eller de borgere, som forvaltningsakten retter sig til. Forvaltningsakten er – i modsætning til aftaler – sædvanligvis ensidige i den forstand, at enighed mellem forvaltningen og borgeren ikke er nødvendig.

[...]

I praksis er forvaltningsakter sjældent svære at kende fra forvaltningens andre virkemidler. De bliver til som slutprodukt af en ret langvarig proces og på grundlag af et ret omfattende faktisk og retligt materiale. Adressaten og eventuelle andre parter er simpelthen med under processen, og forvaltningsakten har væsentlig og i tid vidtrækkende betydning for adressaten.”

Der har også i nyere juridisk litteratur været nærmere overvejelser om, hvordan afgørelsesbegrebet skal forstås i forvaltningslovens forstand.

Hos Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 88 ff., er der anført følgende:

”IV Har forvaltningens virksomhed et retligt særpræg?

[...]

Forvaltningens afgørelser består af en udtalelse (dvs. en tilkendegivelse i sproglig form), der tilsigter at fremkalde retsvirkninger efter sit indhold. Udtalelsen kan være af generel eller af konkret karakter. Det er noget karakteristisk, at den fastsættelse af, hvad der skal være ret, som sker ved forvaltningsafgørelsen, foretages ensidigt af forvaltningsorganet.

[...]

V Forvaltningens retsakter

[...]

A. Anordninger

[...]

Anordningens nærmere karakteristika falder i fem punkter. For det første er den ensidigt fastsat af en forvaltningsmyndighed. For det andet er den ikke kun rettet indadtil mod underordnede myndigheder, men tillige udadtil mod eksterne adressater, dvs. borgerne eller myndigheder, som ikke er underordnet udstederen. For det tredje er den generel, hvormed menes, at den gælder for en (større) ubestemt kreds af adressater. Desuden er det for det fjerde karakteristisk, at den er abstrakt, hvilket betyder, at den tager sigte på visse kategorier af (fremtidige) hændelser, hvis særegenheder ikke foreligger fuldt oplyst på tidspunktet for dens udstedelse. Endelig bør det som et femte forhold påpeges, at udstederen i et vist omfang selv bindes af anordningen, idet denne ikke kan fraviges af udstederen til skade (ugunst) for adressaten, men kun til gunst for denne ved dispensation.”

[...]

B. Forvaltningsakter

Forvaltningsakter anvendes i nogle tilfælde som et samlebegreb for alle typer af ensidige retsakter fra forvaltningen. Det almindelige er dog – som det også er tilfældet i nærværende fremstilling – at reservere betegnelsen for forvaltningens konkrete enkeltafgørelser. Det karakteristiske for forvaltningsakten er herefter, at den ligesom anordningen er ensidig og rettet udadtil mod eksterne adressater. Forskellen fra anordninger ligger navnlig i, at forvaltningsakten er rettet til en bestemt fysisk eller juridisk person, eller en bestemt flerhed af sådanne. Desuden adskiller den sig afgørende fra anordningen ved at være konkret i den forstand, at den efter sit indhold angår et allerede eksisterende eller hypotetisk fuldt karakteriseret enkelttilfælde (det ak-

tuelle enkelttilfælde). Det bør endvidere nævnes, at forvaltningsakten, uanset dens ensidige karakter, også har en vis bindende virkning for udstederen.”

Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), anfører på side 76 ff. følgende:

”3.1. Generelt om afgørelsesbegrebet

[...]

Afgrænsningen må således i det væsentligste ske ud fra en vurdering af, om der er tale om en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, som udstedes på et offentligt grundlag, som rettes til en eller flere personer mv., og som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret. Endvidere har bl.a. tradition og lovgivningsforudsætninger i særlovgivningen betydning. Endelig indgår det – i forhold til afgrænsningen over for procesledende beslutninger – i vurderingen, om det pågældende skridt afslutter sagen eller blot er skridt henimod sagens endelige afslutning.

[...]

3.4. Generelle retsakter

Forvaltningslovens centrale anvendelsesområde er den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter. Loven omfatter dog også udfærdigelse af generelle retsfor skrifter som f.eks. anordninger, bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne, jf. f.eks. FOB 2001.194 om ændring af et kirkeregulativ. [...]

Nogle af lovens bestemmelser finder efter deres ordlyd kun anvendelse på udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter. Efter § 9, stk. 1, § 19, stk. 1, § 21, stk. 1, § 22, § 23, stk. 1, og § 25 gælder f.eks. reglerne om partens aktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning således ikke for behandlingen af sager om gennemførelse af generelle forskrifter eller foranstaltninger af almindelig karakter. Praksis er i den forbindelse tilbageholdende med at anse generelle forskrifter for reelt at udgøre konkrete forvaltningsakter ud fra en betragtning om, at de kun berører et fåtal af personer, jf. TfK 2004.436/2 Ø om en bekendtgørelse om tildeling af fiskekvoter, der alene berørte seks fiskere direkte, og MAD 2000.1014 vedrørende en kommunes beslutning om, hvorvidt den vil fastsætte nærmere regler om dyrehold i byzoneområder.”

Se tilsvarende Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), side 83 ff.

3. Som anført lægges der med lovforslaget op til, at tryghedsskabende opholdsforbud rettes mod et bestemt sted, hvortil der er almindelig adgang. Forbuddene vil således ikke være rettet mod en enkelt borger eller en bestemt flerhed af borgere, men derimod mod en ubestemt og vekslende flerhed af borgere.

Et tryghedsskabende opholdsforbud må således karakteriseres som en generel forvaltningsakt (i modsætning til en konkret forvaltningsakt).

Politiets beslutninger om at udstede tryghedsskabende opholdsforbud vil dermed ikke være omfattet af de bestemmelser i forvaltningsloven, der vedrører partsbeføjelser, herunder partshøring, partsaktindsigt og begrundelse, og som alene finder anvendelse i forhold til konkrete forvaltningsakter, medmindre der undtagelsesvist er grundlag for at antage, at enkelte bliver så individuelt berørt af et forbud, at de bør tillægges partsbeføjelser. Dette burde have fremgået af lovforslagets bemærkninger i stedet for det anførte om, at en beslutning om at udstede et tryghedsskabende opholdsforbud ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

4. Det ovenfor anførte gør sig også gældende i relation til den foreslåede bestemmelse i politilovens § 6 c, stk. 1 (lovforslagets § 2, nr. 1), hvorefter politiet for en nærmere bestemt periode kan udpege et afgrænset geografisk område (nattelivszone), hvor et opholdsforbud meddelt efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79, stk. 1 (lovforslagets § 1, nr. 1), vil finde anvendelse. Dette burde ligeledes have fremgået af lovforslagets bemærkninger i stedet for det anførte om, at en beslutning om at udpege en nattelivszone ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.