



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 11. november 2020
Kontor: Politikontoret
Sagsbeh: Line Herbæk Larsen
Sagsnr.: 2020-0110-0204
Dok.: 1655423

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om ændring af lov om politiets virksomhed

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

I. Myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 25. september 2020 til den 23. oktober 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

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

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Advokatrådet, Danske Regioner, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, Kirkens Korshær, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rådet for Etniske Minoriteter, Rådet for Socialt Udsatte, samtlige byretter, SAND – De hjemløses Landsorganisation, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar. Samtlige høringsvar er vedlagt.

Justitsministeriets kommentarer til høringsvarene er anført i kursiv.

II. Høringsvarene

2.1 Generelt

Samtlige byretter, Vestre Landsret og Østre Landsret har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Danske Regioner, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Domstolsstyrelsen, Politiforbundet, Rigsadvokaten og Rådet for Etniske Minoriteter har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Advokatrådet anfører, at politiets adgang til at meddele zoneforbud for en kommune udgør et alvorligt indgreb i den personlige frihed. Advokatrådet anbefaler, at muligheden for at foretage alvorlige indgreb i den personlige frihed ikke bør fastholdes, blot fordi zoneforbud for en kommune er et effektivt redskab for politiet, som ifølge Rigspolitiet kan have en vis præventiv effekt. Advokatrådet opfordrer til, at man overvejer mindre indgribende løsninger, henset til at utryghedsskabende lejre i dag ikke længere er et akut problem.

Institut for Menneskerettigheder efterspørger en tilbundsående undersøgelse af, dels i hvilket omfang reglerne har ført til, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum, dels hvilken betydning lovændringen har haft for de hjemløses dagligdag og levevilkår, og dels af årsagen til at størstedelen af politiets meddelte zoneforbud for en kommune er til hjemløse udlændinge. Instituttet anbefaler på den baggrund, at der foretages en grundig evaluering af lovens effekt, reglernes betydning for udsatte gruppers levevilkår

og håndhævelsen af reglerne i praksis, før et lovforslag om afskaffelse af udløbsklausulen fremsættes.

Kirkens Korshær anfører, at lovforslaget er udtryk for en kriminalisering af hjemløshed og fattigdom, og at lovforslaget bidrager til, at hjemløse bliver yderligere udsatte. Det skyldes, at et menneske, der sover alene og øde frem for i et fællesskab med andre, i højere grad er udsat for vold, overfald, tyveri mv. Kirkens Korshær tilslutter sig endvidere høringssvaret fra Rådet for Socialt Udsatte, hvori det frarådes, at udløbsklausulen for det udvidede zoneforbud ophæves.

Retspolitisk Forening finder overordnet, at lovforslags ophævelse af revisionsklausuler bør ledsages af substantielle begrundelser, navnlig ved administrative muligheder for begrænsning af borgernes bevægelsesfrihed og ophold på offentlige steder, der udgør et betydeligt indgreb. Retspolitisk Forening finder politiets beføjelse til at meddele zoneforbud for en kommune drastisk og tvivlsom i forhold til et grundlæggende krav om proportionalitet i retshåndhævelsen. Retspolitisk Forening anser de statistiske oplysninger om zoneforbud for en kommune for mangelfulde, hvorfor foreningen anser permanentliggørelsen af bemyndigelsen for ubegrundet. Retspolitisk Forening anbefaler på den baggrund, at bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt., bør ophøre pr. 1. marts 2021. Subsidiært forlænges med ét år.

Rådet for Socialt Udsatte anfører, at zoneforbuddet og forbuddet mod utryghedsskabende lejre har skabt stor utryghed blandt hjemløse og socialt udsatte mennesker. Reguleringen indebærer, at hjemløse sover alene og på øde steder, hvilket gør dem væsentligt mere udsatte over for vold og overfald, end hvis de sover flere sammen. Det er Rådets opfattelse, at sociale problemer skal afhjælpes med sociale indsatser og ikke ved straf, der usynliggør problemerne. Rådet kan derfor ikke tilslutte sig, at udløbsklausulen for det udvidede zoneforbud ophæves.

SAND – De hjemløses landsforening anfører, at lovforslaget ikke umiddelbart er rettet mod danske hjemløse, men at erfaringerne fra de seneste to år har vist, er det er tilfældet. SAND finder, at lovens benyttelse mod danske hjemløse ligger ud over lovens formål og har vidtrækkende konsekvenser for danske hjemløse. SAND anfører, at reguleringen om utryghedsskabende lejre har ført til, at flere hjemløse sover alene frem i grupper, hvorved de er i større risiko for at blive udsat for vold mv. SAND påpeger endvidere, at præciseringen af reglerne til gavn for hjemløse ikke har afkriminaliseret hjemløshed eller sikret, at hjemløse ikke straffes med zoneforbud,

selv om de sover alene. Det er SAND's opfattelse, at konsekvenserne af zoneforbuddet er en kriminalisering af hjemløse borgere frem for at hjælpe dem. SAND udtrykker desuden bekymring for politiets vide beføjelser uden anden klagemulighed end til Rigspolitiet. SAND anbefaler, at loven afskaffes, og at der i stedet iværksættes initiativer til at belyse, hvorfor hjemløse ikke anvender det etablerede hjælpesystem, samt hvordan det kan forbedres.

2.2 Kriminalisering af hjemløse

Kirkens Korshær anser, at lovforslaget sammen med forbuddet mod utryghedsskabende lejre og betleri er udtryk for lovgivning, der de facto kriminaliserer hjemløshed og fattigdom, som er sociale problemer, der ikke løses ved straf.

Rådet for Socialt Udsatte finder, at loven er udtryk for en politik, der bekæmper hjemløse og ekstremt marginaliserede mennesker frem for at bekæmpe hjemløshed og marginalisering. Det er Rådets opfattelse, at sociale problemer skal afhjælpes med sociale indsatser og ikke ved straf, der i dette tilfælde gør problemerne mindre synlige.

SAND – De hjemløses landsforening anfører, at konsekvenserne af zoneforbuddet er, at man kriminaliserer hjemløse borgere frem for at hjælpe dem. SAND anbefaler, at loven afskaffes, og at der i stedet bør iværksættes initiativer til at belyse, hvorfor hjemløse borgere ikke kan anvende det etablerede hjælpesystem, samt hvordan dette skal forbedres.

Ved lov nr. 131 af 27. februar 2018 (Udvidet bemyndigelse til at fastsætte regler om zoneforbud) fik justitsministeren adgang til at fastsætte regler om zoneforbud for en kommune. Loven indeholder en udløbsklausul, som nærværende lovforslag foreslår at ophæve. Loven og nærværende lovforslag skaber hjemmel til, at et zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod etablering af og ophold i en lejr kan omfatte en kommune. Det følger af ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, at det – på steder, hvortil der er almindelig adgang – er forbudt at etablere og opholde sig i lejre af permanent karakter, som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Ordensbekendtgørelsens § 3, stk. 4, indebærer ikke en kriminalisering af hjemløshed eller overnatning på steder, hvor der er almindelig adgang. Formålet med bestemmelsen er derimod at kriminalisere utryghedsskabende lejre i det offentlige rum. For den nærmere definition af utryghedsskabende lejre henvises til Justitsministeriets vejledning nr. 9410 af 29. juni 2020 om meddelelse af zoneforbud for overtrædelse af forbuddet mod at etablere og opholde sig i lejre,

som er egnede til at skabe utryghed i nærområdet. Det følger bl.a. af vejledningen, at en simpel sove- eller hvileplads, dvs. en plads, som hurtigt vil kunne pakkes sammen, ikke udgør en lejr. Det fremgår endvidere, at det ikke vil udgøre en permanent lejr at sove flere nætter i træk samme sted, såfremt man pakker sine ting væk.

2.3 Politiets praksis for anvendelsen af zoneforbud for en kommune i forhold til hjemløse nationalitet

Institut For Menneskerettigheder anfører, at lovens regler om zoneforbud primært synes anvendt over for hjemløse udlændinge. Instituttet efterspørger en undersøgelse af årsagen til uligevægten i udstedelsen af zoneforbud, herunder om det eksempelvis skyldes, at anmeldelser eller politiets egne observationer oftest omhandler udenlandske statsborgere. Instituttet anbefaler derfor, at der foretages en grundig evaluering af lovens effekt, reglernes betydning for udsatte gruppers levevilkår og håndhævelsen af reglerne i praksis, før der fremsætter lovforslag om afskaffelse af ophævelsesklausulen.

SAND – De hjemløses landsforening anfører, at lovforslaget ikke umiddelbart er rettet mod danske hjemløse, men at erfaringerne fra de seneste to år har vist, er det er tilfældet. SAND angiver, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at loven også benyttes mod de danske hjemløse, hvilket ligger ud over lovens formål, og det har vidtrækkende konsekvenser for de danske hjemløse.

Justitsministeriet bemærker, at enhver person på dansk territorium er omfattet af forbuddet mod etablering af eller ophold i utryghedsskabende lejre. Politiets adgang til at meddele zoneforbud for en kommune ved overtrædelse af lejrforbuddet omfatter tilsvarende enhver person på dansk territorium – uanset vedkommendes nationalitet. Rigspolitiet har oplyst, at Københavns Politi ved modtagelse af en anmeldelse af en utryghedsskabende lejr ikke fastlægger identiteten på de personer, der opholder sig i den utryghedsskabende lejr. På baggrund af anmeldelsen foretager Københavns Politi en kontrol af dens rigtighed. Det er først ved kontrolbesøget, at identiteten på personerne, der opholder sig i den evt. utryghedsskabende lejr, fastslås. Københavns Politi lægger således ikke i sin praksis vægt på hjemløses nationalitet ved udstedelsen af zoneforbud for en kommune.

2.4 Nødvendigheden af zoneforbud for en kommune og evaluering af loven

Advokatrådet anfører, at politiet på baggrund af et akut og konkret problem med utryghedsskabende lejre fik en meget vidtgående beføjelse til at kunne meddele zoneforbud for en hel kommune. Med lovforslaget gøres beføjelsen permanent med henvisning til, at Rigspolitiet har vurderet, at reglerne om zoneforbud, der omfatter en kommune, kan have en vis præventiv effekt i forhold til at forebygge, at der opstår utryghedsskabende lejre. Det er Advokatrådets opfattelse, at man ikke bør fastholde muligheden for at foretage alvorlige indgreb i borgernes frihed, blot fordi at der er tale om et effektivt redskab for politiet, som kan have en vis præventiv effekt. Advokatrådet anbefaler derfor, at man på baggrund af de seneste års erfaringer overvejer mindre indgribende løsninger, henset til at der nu ikke længere er tale om et akut problem.

Institut For Menneskerettigheder anfører, at det er Rigspolitiet vurdering, på baggrund af Københavns Politis umiddelbare erfaringer, at adgangen til at udstede zoneforbud, der omfatter en kommune, ”kan have en vis præventiv effekt” i forhold til at forebygge, at der opstår utryghedsskabende lejre. Justitsministeriet vurderer derfor, at en ophævelse af denne mulighed ”vil kunne øge antallet af utryghedsskabende lejre og modvirke, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum.” Instituttet gør opmærksom på, at der ikke har været foretaget en tilbundsående undersøgelse af, i hvilket omfang de indførte regler har ført til, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum, og hvilken betydning lovændringen har haft for de hjemløses dagligdag og levevilkår fra lovforslagets vedtagelse og udmøntning i ordensbekendtgørelsen og frem til i dag. Det er instituttets opfattelse, at det er væsentligt med sådanne undersøgelser, når det skal vurderes, om reglerne skal gøres permanente ved at ophæve udløbsklausulen. Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet, med inddragelse af relevante eksterne aktører, foretager en grundig evaluering af lovens effekt, reglerens betydning for udsatte gruppers levevilkår og håndhævelsen af reglerne i praksis, før et lovforslag om afskaffelse af udløbsklausulen bliver fremsat.

Retspolitisk Forening finder overordnet, at en ophævelse af revisionsklausuler i lovforslag bør ledsages af substantielle begrundelser, særligt ved administrative muligheder for begrænsning af borgernes bevægelsesfrihed og ophold på offentlige steder. Det er foreningens opfattelse, at bemyndigelsen til at udstrække zoneforbud til en kommune forekommer drastisk og tvivlsom i forhold til et grundlæggende krav om proportionalitet i retshåndhævelsen, herunder henset til det betydelige indgreb i bevægelsesfriheden et zoneforbud for en kommune udgør. Det fremgår af lovbemærkningerne, s. 4, at det er Rigspolitiets vurdering, at zoneforbud for en kommune kan have

en vis præventiv effekt i forhold til utryghedsskabende lejr, hvor vurderingen bygger på antal zoneforbud meddelt af Københavns Politi i årene 2017-2020. Det fremgår heraf, at der i 2017 blev meddelt 32 zoneforbud. Foreningen påpeger, at disse forbud næppe kan være udstedt med hjemmel i bestemmelsen, der foreslås ophævet, da denne først trådte i kraft den 1. marts 2018. Retspolitisk Forening påpeger endvidere, at det ikke fremgår, om de meddelte antal zoneforbud omfatter hele Københavns Kommune (Frederiksberg Kommune), eller om de er meddelt efter reglen om forbud mod ophold i mindre afgrænsede områder. Der efterspørges desuden en omtale af retspraksis i lovbemærkningerne og en kvalificeret vurdering af andre mulige årsager til det lave antal zoneforbud i 2019 og 2020. Retspolitisk Forening anser på den baggrund begrundelsen for permanentliggørelsen af bemyndigelsen for så mangelfuld, at den er ubegrundet. Retspolitisk Forening anbefaler derfor, at bemyndigelsen i politilovens § 23, stk. 2, 2. pkt. bør ophøre pr. 1. marts 2021. Subsidiært forlænges med ét år.

Justitsministeriet har på baggrund af Retspolitisk Forenings høringssvar præciseret i lovforslaget, at 71 ud af de i alt 231 zoneforbud i perioden 2017-2020 er meddelt i henhold til de tidligere regler om zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, som gjaldt i perioden 1. juli 2017-8. maj 2018. Disse blev pr. 9. maj 2018 blev afløst af adgangen til at meddele zoneforbud for en kommune.

Det fremgår af udkastet til lovforslagets bemærkninger, at det er Rigspolitiets vurdering, at adgangen til at meddele zoneforbud for en kommune kan have en vis præventiv effekt i forhold til at forebygge utryghedsskabende lejre. Rigspolitiets vurdering bygger på Københavns Politis erfaringer med at meddele zoneforbud for en kommune. Det er Københavns Politis vurdering, at politikredsens målrettede indsats mod utryghedsskabende lejre har haft en stor effekt, og at der er sket et målbart fald i antallet af lejre og anmeldelser herom siden 2018. Københavns Politi formoder, at denne tendens ville være fortsat, også selvom den ekstraordinære COVID-19-situation ikke var opstået. Københavns Politi har på den baggrund oplyst, at det politikredsens umiddelbare opfattelse, at det samlede regelsæt om utryghedsskabende lejre, herunder zoneforbud, har en præventiv effekt. Det er på det grundlag Justitsministeriets opfattelse, at en ophævelse af justitsministerens adgang til at fastsætte regler om zoneforbud, der omfatter en kommune, kan øge antallet af utryghedsskabende lejre og dermed modvirke, at borgerne kan færdes trygt i det offentlige rum, og at det er nødvendigt at opretholde adgangen til at udstede zoneforbud for en kommune, da de tidli-

gere regler om zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter var utilstrækkelige til effektivt at hindre etablering af og ophold i utryghedsskabende lejre. Københavns Politi har desuden supplerende oplyst, at zoneforbud for en kommune er mere praktisk håndterbare og lettere at håndhæve end de tidligere zoneforbud på henholdsvis 400 og 800 meter, da der ikke hersker samme tvivl om zoneforbuddets omfang.

Justitsministeriet bemærker for så vidt angår Institut For Menneskerettigheds anbefaling om en evaluering af loven, at det følger af aftale af 4. maj 2020 om enighed om reglerne om utryghedsskabende lejre mellem regeringen, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, at der for at følge udviklingen på området løbende vil blive gjort status. Partierne bag enighedspapiret vil få den første status i foråret 2021.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

De modtagne høringssvar har ikke givet anledning til at foretage ændringer af væsentlig indholdsmæssig betydning.

Der er i det fremsatte lovforslag således alene foretaget visse ændringer af sproglig, lovteknisk og redaktionel karakter i forhold til det udkast, som har været sendt i høring. Der er endvidere foretaget enkelte mindre uddybninger og præciseringer i bemærkningerne i lovudkastet.