

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_ændring_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_ændring_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_ændring_af_bekendtgørelse_om_ændring_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, strafskærper 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, skærper 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 førstegangs-overtrædelse af ordensbekendtgørelsens lejrforbud kan udstedes et

² Se Justitsministeriet, Kommenteret høringsoversigt, Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpe 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 tilrejsende, 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 andengangstilfælde 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 muligt 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. Idet 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